

<https://doi.org/10.5281/zenodo.5746529>

УДК 340.154

Чарушин А.С.

Чарушин Андрей Сергеевич, Академия управления МВД России, Россия, 125993, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8. E-mail: acharushin@mvd.ru.

Реформаторская деятельность П.А. Валуева на посту министра внутренних дел (1861 – 1868 гг.)

Аннотация. В статье анализируется деятельность российского реформатора Петра Александровича Валуева на посту министра внутренних дел (1861 – 1868 гг.). П.А. Валуев отличался критическим складом ума, его имя стало известно в образованном обществе в середине 1850-х гг. благодаря публицистической работе «Дума русского». Заняв министерский пост в судьбоносном для России 1861 г., П.А. Валуев руководил деятельностью по практической реализации крестьянской реформы. В 1861-1863 гг. он возглавлял комиссию по подготовке земской реформы. Много времени и сил П.А. Валуев потратил и на приведение в должный порядок российской полиции. П.А. Валуев был противником резких радикальных изменений, выступал за постепенные преобразования. Стремясь обеспечить стабильность в стране и будучи убежденным монархистом, он в то же время понимал необходимость развития институтов гражданского общества.

Ключевые слова: крестьянская реформа, земская реформа, полиция, конституционный проект, министерство внутренних дел, Государственный Совет, законотворчество.

Charushin A.S.

Charushin Andrey Sergeevich, Master's student, Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Russia, 125993, Moscow, Zoya and Alexander Kosmodemyanskikh str., 8. E-mail: acharushin@mvd.ru.

Reformist activity of P. A. Valuev as Minister of Internal Affairs (1861-1868)

Abstract. The article analyzes the activities of the Russian reformer Pyotr Alexandrovich Valuev as Minister of Internal Affairs (1861 – 1868). P. A. Valuev was distinguished by a critical mindset, his name became known in the educated society in the mid-1850s thanks to the journalistic work "Duma of the Russian". Having taken up a ministerial post in the fateful year for Russia in 1861, P. A. Valuev led the activities for the practical implementation of the peasant reform. In 1861-1863, he headed the commission for the preparation of the Zemstvo reform. A lot of time and effort P. A. Valuev also spent on putting the Russian police in proper order. P. A. Valuev was an opponent of drastic radical changes, advocated gradual transformations. Striving to ensure stability in the country and being a convinced monarchist, he, at the same time, understood the need to develop civil society institutions.

Key words: peasant reform, zemstvo reform, police, constitutional project, Ministry of Internal Affairs, State Council, lawmaking.

Выдающийся государственный деятель Петр Александрович Валуев в годы Великих реформ Александра

II возглавлял ключевое ведомство тогдашнего государственного аппарата – министерство внутренних дел. Именно на это

министерство возлагалась основная работа по практической реализации крестьянской и земской реформ.

В условиях строжайшей централизации системы государственного управления важным фактором эффективности проводимой политики являлись личные качества «первых лиц», ответственных за принятие властных решений. Одним из них был глава МВД П.А. Валуев.

Первое, что бросается в глаза при анализе работы П.А. Валуева, - его высокая инициативность и творческий подход к делу. Петр Александрович лично разрабатывал проекты преобразований различных сторон общественной жизни и звеньев государственного аппарата. Его перу принадлежат многочисленные аналитические статьи и доклады по вопросам реформ, адресованные императору Александру II, Совету министров и Государственному Совету.

Среди них – «Записка по проекту о новом устройстве уездной полиции» от 17 октября 1861 г., «Очерк положения о губернских и уездных земских учреждениях» от 15 марта 1862 г., записка «О некоторых мерах к улучшению уездной полиции» от 27 августа 1866 г. Особое место среди подобных документов занимает конституционный проект П.А. Валуева, основные положения которого были сформулированы в его докладах царю от 2 февраля 1863 г. и 13 апреля 1863 г.

Следует учитывать тот факт, что реформаторская деятельность П.А. Валуева проходила на фоне его крайней загруженности текущими делами, которые он должен был решать в качестве министра. В его дневнике имеется любопытная запись, датированная 7 мая 1861 г.: «С 25 апреля по настоящий день ни минуты свободной... Трудна моя ноша» [3, С. 105-106].

П.А. Валуев получил широкую известность в образованном обществе России в 1856 г. благодаря своему публицистическому памфлету «Дума русского». Нигде не опубликованное, это произведение разошлось по петербургским великосветским салонам в рукописных списках.

Автор «Думы русского» жестко критиковал сложившуюся к тому времени систему государственного управления. П.А. Валуев обозначил суть николаевской системы меткой фразой: «Сверху-блеск, внизу-гниль». Основными болезнями государственного аппарата П.А. Валуев считал централизацию и формализм. Он писал, что «масса дел, ныне восходящих до главных начальств, превосходит их силы. Они, по необходимости, должны предоставлять значительную часть этих дел на произвол своих канцелярий» [1].

Итак, важнейшую государственную должность в судьбоносном для страны 1861 году занял человек яркий, талантливый, критически мыслящий, хорошо и без прикрас знавший обстановку в стране. Но, понимая недостатки сложившейся к 1860-м годам системы управления, П.А. Валуев был противником резких радикальных изменений, выступал за постепенные преобразования. На наш взгляд, именно такой человек и должен был руководить правоохранительными силами империи в эпоху перемен.

Петр Александрович вступил в должность министра 25 апреля 1861 г., в разгар работы по практической реализации крестьянской реформы. Работа эта проводилась в условиях непрекращающейся «подковерной» борьбы между либеральными бюрократами – сторонниками перемен и консерваторами. Причем численный перевес был, безусловно, на стороне вторых. Атмосферу того времени хорошо передает дневниковая запись П.А. Валуева о конфиденциальной беседе с руководителем либерального лагеря – братом царя, великим князем Константином Николаевичем, который «говорил, что нам надлежит дружно поддерживать государя, что нас немного, он, Милютин да я, что на других рассчитывать нельзя» [3, С. 132].

В такой сложной политической обстановке П.А. Валуев избрал тактику лавирования между различными влиятельными силами и поиска компромисса. Многие видели в этом скрытый саботаж поли-

тики реформ. Так, один из первых исследователей Великих реформ Александра II Г.А. Джанишев называл Петра Александровича «вдохновителем и глашатаем крепостнической реакции», считал его «гибким карьеристом» [2, С. 203, 205].

Схожие характеристики можно обнаружить и в работах современных историков. А.А. Левандовский утверждает, что «Валуев был чрезвычайно себялюбив, всю жизнь лавировал, говорил не то, что думал, делал не то, что говорил» [5, С. 140]. Но надо понимать, что такая драматическая раздвоенность была вызвана объективными причинами. Власть боялась и слишком резких радикальных действий, и слишком медленных, способных свести на нет весь эффект от реформ. Л.М. Ляшенко справедливо отмечает, что «в чисто политическом смысле позиция Валуева являлась попыткой создать новый, более устойчивый и многочисленный центр» [6, С. 208].

Петр Александрович и сам признавал, что его «часто упрекали в колебаниях, нерешительности, недостатке энергии и стойкости». Не желая оправдываться, он, в ответ на подобные обвинения, лишь обращал внимание на то, что «никогда никто не признавал более меня самого недостатка моего влияния и шаткости моего положения» [3, С. 316].

На ключевую в государственном аппарате фигуру министра внутренних дел (фактического руководителя внутренней политики) оказывали усиленное давление и радикальные либералы, и обиженные реформами дворяне-консерваторы. Кроме того, что особенно важно, министр был напрямую зависим от частых перемен настроения императора. А Александр II легко попадал в зависимость от различных придворных группировок. П.А. Валуев в такой сложной ситуации непрекращающихся интриг оказался чрезвычайно нужным и удобным человеком. Как указывает Г.А. Джанишев, он заслужил в аристократических салонах Петербурга репутацию «чародея, способного объять необъятное,

примирить все интересы, всех обворожить и сделать довольными» [2, С. 411].

Талант Валуева находить компромиссы особенно ярко проявился при подготовке земской реформы. С одной стороны, он выступил в этом процессе на стороне консерваторов, предложив нормы, обеспечивавшие преобладание дворян в земских собраниях. Но, с другой стороны, министр внутренних дел разработал проект выхода выборных органов с местного на общегосударственный уровень.

Ряд исследователей называют Петра Александровича «архитектором земской реформы». На наш взгляд, это не совсем верно. Действительно, с апреля 1861 г. по январь 1864 г. П.А. Валуев возглавлял комиссию об уездных учреждениях (далее – комиссию), разрабатывавшую земский законопроект. Но указанная комиссия начала свою работу еще с марта 1859 г., первым ее председателем был Н.А. Милютин. И, к моменту назначения Валуева, комиссия уже разработала первый вариант положения о земских учреждениях. В отечественной историографии этот проект принято называть «милютинским».

«Милютинский» проект содержал в себе важнейшие принципиальные положения будущей реформы: выборность и бессловность земских органов, передача в их ведение местных хозяйственных дел, финансовая обеспеченность полномочий и т.п. В целом, все эти коренные основы перекочевали и в окончательный текст «Положения о губернских и уездных земских учреждениях», утвержденный Александром II 1 января 1864 г.

Однако в процессе обсуждения земского законопроекта в 1861 – 1863 гг., П.А. Валуев как председатель комиссии, попытался внести в него ряд изменений, в связи с чем, появился т.н. «валуевский проект». Поправки П.А. Валуева касались, главным образом, норм о выборах земских гласных. Он стремился так построить избирательную систему, чтобы гарантированно обеспечить получение помещиками большинства мест в земских органах.

Следует отметить, что большая часть предложений П.А. Валуева была отвергнута Государственным советом в 1863 г. Так, в конечном итоге было решено отказаться от разделения избирательного права на активное и пассивное, от формирования крестьянской курии из волостных старшин и сельских старост. Также, вопреки мнению П.А. Валуева, имущественный ценз для землевладельцев – дворян и недворян стал одинаковым [7, С. 13].

Но самым большим поражением П.А. Валуева стал отказ Александра II утвердить его предложения по реформированию Государственного совета, которые современные исследователи именуют конституционным проектом. 13 апреля 1863 г. министр внутренних дел представил царю «Записку о проекте реформы Государственного Совета». П.А. Валуев сформулировал в ней следующую идею: «Для сохранения последовательности в общем ходе предпринимаемых по указанию Вашего Величества преобразований, кажется необходимым связать дело нового устройства Государственного совета с делом устройства новых земско-хозяйственных учреждений. Из сего следует, что призываемые в Государственный совет представители земства должны быть выборные от местных земских учреждений» [4].

Предполагалось, что земские делегаты будут участвовать в обсуждении «всякого нового закона». При этом П.А. Валуев особо подчеркивал, что участие представителей земств в работе Государственного Совета должно было носить сугубо совещательный характер. Таким образом, проект П.А. Валуева не ограничивал самодержавные полномочия царя. Все решения Госсовета, как и прежде, вступали в силу только после утверждения их императором. Однако, не утвердив мнение большинства выборных представителей, император рисковал вступить в конфликт с обществом, и без того все более и более напоминавшего бурлящий котел. Вероятно, отказываясь подписать этот проект,

император Александр II исходил именно из таких соображений.

Ещё одним важным направлением деятельности П.А. Валуева на посту главы МВД было реформирование полиции. 25 декабря 1862 г. Александр II подписал «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых». Если до реформы полицейская власть на сельской территории уездов принадлежала земским судам, а в уездных городах — городническим правлениям, то отныне те и другие упразднялись и создавались уездные полицейские управления во главе с исправниками.

Отдельные городские полицейские управления продолжали функционировать только в губернских городах. В состав уездных полицейских управлений входили все штатные чиновники упраздняемых земских судов и, кроме того, два новых должностных лица — помощник исправника и полицейский надзиратель, возглавлявший полицейскую команду в уездном городе. Подлежали упразднению должности городничих и письмоводителей городских управлений.

«Временные правила» от 25 декабря 1862 г. вносили изменения и в порядок назначения и увольнения исправников. Упразднялась практика избрания исправников уездным дворянством. Теперь уездных полицейских начальников назначали губернаторы. Таким образом, местные помещики лишались последней лазейки для установления власти над получившими личную свободу крестьянами.

Не менее важным, на наш взгляд, элементом реформы стало резкое повышение окладов жалованья классных полицейских чиновников. По утвержденным в 1862 г. штатам полицейских управлений содержание исправников возросло в 3,5 раза (с 420 рублей 30 копеек в год до 1500 рублей), зарплаты станových приставов и секретарей полицейских управлений увеличились в среднем в 2 раза [9, С. 71].

В результате существенно увеличилось количество претендентов на штатные полицейские должности, и у губернаторов появилась возможность выбрать из их числа наиболее способных и достойных. Например, в Вятской губернии, по данным С.А. Трушкова, «штаты всех местных учреждений МВД подверглись кардинальной чистке, при этом решительное предпочтение отдавалось молодым людям с хорошим образованием» [9, С. 91].

Однако реформа 1862 г., как и многие другие преобразования 1860-х годов, носила половинчатый характер. По-прежнему был крайне малочисленным состав штатных полицейских чиновников, на рядовых должностях в уездах находились выборные служители от крестьян – сотские и десятские. Они не получали жалованья, исполнение полицейских полномочий было для них обременительной обязанностью. Отсюда низкая эффективность полицейского надзора, особенно в труднодоступных сельских местностях.

П.А. Валуев прекрасно понимал эту проблему и пытался ее решить. 27 августа 1866 г. он представил в Государственный Совет записку «О некоторых мерах к улучшению уездной полиции». Министр внутренних дел предлагал изменить порядок занятия должностей сотских и десятских: отказаться от практики их избрания на крестьянских сходах, дать право становым приставам самим назначать себе помощников из числа наиболее способных и авторитетных крестьян. Петр Александрович подчеркивал, что «выборная служба не всегда дает людей полезных и благонадежных и имеет то существенное неудобство, что ставит избираемых более или менее в зависимое положение от избирателей» [8, С. 235].

Министр считал, что назначать на должности сотских и десятских следует отставных солдат, обязательно грамотных, честных и «трезвого поведения». При этом их служба должна оплачиваться. Помимо изменения порядка формирования нижних

полицейских служителей, П.А. Валуев предлагал создать в уездах подвижных вооруженных полицейских команд, подчиненных исправнику. Эти команды «полицейских объездчиков» должны были формироваться из профессионалов, владевших необходимыми навыками и получавших за свою службу денежное вознаграждение.

Однако жизненно необходимые, своевременные предложения министра внутренних дел были отвергнуты Государственным Советом. Такое решение аргументировалось нехваткой денег в государственном бюджете. Министр финансов М.Х. Рейтерн убедил большинство членов Госсовета в том, что реализация проекта П.А. Валуева потребует значительных финансовых затрат. Для того чтобы взять необходимые деньги на оплату службы огромной массы новых полицейских служителей, потребуется установить новый налог. Что в условиях и без того накаленной ситуации в русской деревне представлялось опасным [8, С. 241].

Так, опасения из разряда «кабы чего не вышло» и чрезмерная экономия финансов похоронили важную инициативу. Впоследствии правительству все равно пришлось возвращаться к этому вопросу. В 1878 г. валуевская идея о полицейских объездчиках была, наконец, реализована путем учреждения должностей конных полицейских урядников. Конечно, к тому времени эта мера оказалась уже запоздлой и недостаточной.

Подводя итог, следует подчеркнуть, что реформаторская деятельность П.А. Валуева на посту министра внутренних дел была крайне интенсивной и разнообразной. Она включала в себя не только работу по практической реализации реформ, но активное законотворчество. Петр Александрович проявлял инициативу, участвовал в дискуссиях, принимал личное участие в написании законопроектов. Однако большая часть его предложений была отвергнута императором и Государственным Советом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Валуев П.А. Дума русского во второй половине 1856 года // URL: <https://www.litres.ru/petr-valuev/duma-russkogo-vo-vtoroy-polovine-1856-goda>
2. Джанишев Г.А. Эпоха великих реформ. Т. 1. М.: Территория будущего, 2008. 480 с.
3. Дневник П.А. Валуева, министра внутренних дел: в 2 т. Т. 1: 1861-1864 гг. М.: Изд-во АН СССР, 1961. 420 с.
4. Конституционные проекты царствования Александра II. URL: https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5211/#sub_para_N_1000
5. Левандовский А. «Уму нужен простор!» // Родина. 1995. № 3-4. с.139-144.
6. Ляшенко Л.М. Александр II, или история трех одиночеств. М.: Молодая гвардия, 2002. 356 с.
7. Морозова Е.Н. Обсуждение проекта земской реформы в Государственном совете: полемика вокруг избирательной системы // Известия Саратовского университета. Серия История. Международные отношения. 2014. Т. 14. № 1. С. 11-17.
8. Тот Ю.В. Проблема реорганизации уездной полиции в политике министерства внутренних дел во второй половине 1860-х гг. // Труды исторического факультета Санкт-Петербургского университета. 2011. № 5. С. 233-243.
9. Трушков С.А. Реформирование правоохранительных органов в российской провинции второй половины XIX – начала XX в. (на материалах Вятской губернии). Киров: ВСЭИ, 2006. 142 с.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Valuev P.A. Duma russkogo vo vtoroj polovine 1856 goda // URL: <https://www.litres.ru/petr-valuev/duma-russkogo-vo-vtoroy-polovine-1856-goda>
2. Dzhanishev G.A. Epoha velikih reform. T. 1. M.: Territorija budushhego, 2008. 480 s.
3. Dnevnik P.A. Valueeva, ministra vnutrennih del: v 2 t. T.1: 1861-1864 gg. M.: Izd-vo ANSSSR, 1961. 420 s.
4. Konstitucionnye proekty carstvovanija Aleksandra II. URL: https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5211/#sub_para_N_1000
5. Levandovskij A. «Umu nuzhen prostor!» // Rodina. 1995. № 3-4. s.139-144.
6. Ljashenko L.M. Aleksandr II, ili istorija treh odinochestv. M.: Molodaja gvardija, 2002. 356 s.
7. Morozova E.N. Obsuzhdenie proekta zemskoj reformy v Gosudarstvennom sovete: polemika vokrug izbiratel'noj sistemy // Izvestija Saratovskogo universiteta. Serija Istorija. Mezhdunarodnye otnosheni-ja. 2014. T. 14. № 1. S. 11-17.
8. Tot Ju.V. Problema reorganizacii uezdnoj policii v politike ministerstva vnutrennih del vo vtoroj polovine 1860-h gg. // Trudy istoricheskogo fakul'teta Sankt-Peterburgskogo universiteta. 2011. № 5. S. 233-243.
9. Trushkov S.A. Reformirovanie pravoohranitel'nyh organov v rossijskoj provincii vtoroj poloviny XIX – nachala XX v. (na materialah Vjatskoj gubernii). Kirov: VSJeI, 2006. 142 s.

Поступила в редакцию 18.11.2021.

Принята к публикации 21.11.2021.

Для цитирования:

Чарушин А.С. Реформаторская деятельность П.А. Валуева на посту министра внутренних дел (1861 – 1868 гг.) // Гуманитарный научный вестник. 2021. №11. С. 26-31. URL: <http://naukavestnik.ru/doc/2021/11/Charushin.pdf>