

Н. М. ДРУЖИНИН

ГЛАВНЫЙ КОМИТЕТ ОБ УСТРОЙСТВЕ СЕЛЬСКОГО СОСТОЯНИЯ

14 января 1861 г. Главный комитет по крестьянскому делу закончил обсуждение проекта Редакционных комиссий и представил его на усмотрение Государственного совета.¹ Через неделю под председательством Александра II состоялось соединенное заседание Совета министров и Главного комитета, на котором было принято решение образовать новый комитет «об устройстве сельского состояния» империи. С точки зрения правительства, было необходимо уравнивать в правах и обязанностях все разряды русского крестьянства, и законы о бывших помещичьих крепостных должны были стать образцом для подготовки новых законопроектов о крестьянах — заводских, удельных, государственных и других.² Мотивы такого решения были вполне понятны: неравенство гражданских и поземельных прав могло вызвать недовольство и брожение среди более обделенных категорий русского крестьянства. Административной пивелировки требовали задачи управления многомиллионной массой земледельческого населения, которое целиком переходило в ведение государства. Новому органу поручалось также высшее наблюдение за реализацией крестьянской реформы, разъяснение всех возникающих вопросов и в случае необходимости издание новых дополнительных указаний.

24 января 1861 г. государственный секретарь В. П. Бутков представил докладную записку, в которой развивалось принятое решение. На смену «Главному комитету по крестьянскому делу» должен был возникнуть «Главный комитет об устройстве сельского состояния»; так же, как его предшественник, он должен был состоять при Государственном совете и его канцелярии, под непо-

¹ Журналы Секретного и Главного Комитетов по крестьянскому делу, т. II, Пгр., 1915, стр. 1, 422.

² Отчет по Главному Комитету об устройстве сельского состояния за девятилетие с 19 февраля 1861 по 19 февраля 1870 г., СПб., 1870 (далее — Отчет), стр. 5.

средственным наблюдением самого императора. В. П. Бутков, далеко не сочувствовавший крестьянской реформе, предлагал образовать новое учреждение в составе членов прежнего Главного комитета с присоединением к ним членов Особого комитета для устройства поземельных отношений государственных, удельных, дворцовых и заводских крестьян. Члены комитета делились на «непременных» (по занимаемой должности) и назначаемых по личному выбору императора. В качестве первых были намечены министр внутренних дел, непосредственно ведавший устройством бывших помещичьих крестьян, министр государственных имуществ, ведавший государственными крестьянами, министр императорского двора, управлявший удельными имениями, министры юстиции, финансов, главноуправляющий II Отделением императорской канцелярии и начальник ее III Отделения. В задачи нового комитета входили подготовка новых законопроектов, которые должны были поступать в Государственный совет, и разрешение «в исполнительном порядке» частных вопросов, утверждаемое императором. По предложению Буткова, новый комитет мог создавать «приготовительные комиссии» и приглашать экспертов для обсуждения более важных мероприятий. На основании докладной записки государственного секретаря был издан соответствующий именной указ 19 февраля 1861 г.³

Учреждение нового Главного комитета отвечало давней традиции правительственной политики: поручать разрешение особенно важных дел специальным комитетам, наделенным широкими полномочиями и находившимся в непосредственной связи с самодержцем (комитеты Сибирский, Кавказский и др.). Однако в учреждении нового органа и назначении его членов заметна и другая руководящая тенденция. По-видимому, крепостнически настроенные сановники, оказавшие влияние на Александра II, стремились создать для себя опору в правительстве, чтобы дополнить и исправить Положения 1861 г. в классово-помещичьих интересах. Вскоре после обнародования реформы ее главные двигатели — Н. А. Милютин и поддерживавший его министр внутренних дел С. С. Ланской — получили отставку. Непосредственное руководство реализацией Положений 1861 г. перешло в руки нового министра П. А. Валуева, автора контрпроекта реформы. В Комитете по устройству сельского состояния Валуев сразу приобрел влиятельное положение. Крайнюю правую позицию в этом высшем органе заняли убежденные крепостники М. Н. Муравьев, В. А. Долгоруков и В. Ф. Адлерберг. Министр юстиции В. Н. Панин, министр финансов А. М. Гвняжевич и престарелый руководитель II Отделения царской канцелярии Д. Н. Блудов занимали

³ ЦГИА СССР, ф. 1181, оп. т. XV делам Гл. Комитета..., по вошедшим в контрольные реестры, 1861 г., д. 1, л. 2—20; II ПСЗ, т. XXXVI, отд. 1, № 36653.

второстепенную позицию, подчиняясь велениям самодержца и стараясь угадывать его желания. Однако для уравнивания противоборствующих течений Александр II назначил председателем комитета вел. кн. Константина, который считался вдохновителем либеральных бюрократов, а вместе с ним его сторонников: отставленного С. С. Ланского, бывшего государственного секретаря Н. И. Бахтина и главноуправляющего путями сообщения К. В. Чевкина. Впоследствии состав комитета неоднократно менялся: вскоре на должность министра государственных имуществ М. Н. Муравьева был назначен его помощник и единомышленник А. А. Зеленой, а бездарного министра финансов А. М. Княжевича заменил сторонник вел. кн. Константина энергичный и самостоятельно действовавший М. Х. Рейтерн. Равновесие сил сохранялось и позже. По рекомендации вел. кн. Константина некоторое время в составе комитета были Н. А. Милютин, С. М. Жуковский, позднее М. Т. Лорис-Меликов и А. А. Абаза; им противостояли открытые противники реформы А. Е. Тимашев, П. П. Гагарин и П. А. Шувалов. Таким образом, находясь под влиянием борющихся группировок, Александр II старался лавировать между влиятельными крепостниками и сторонниками более прогрессивной политики, между требованиями дворянской олигархии и обоснованными опасениями более проникательных представителей помещичьего класса.⁴

С самого начала между Главным комитетом и высшими правительственными учреждениями установились сложные отношения. В качестве министра внутренних дел П. А. Валуев проводил обдуманную политику лавирования, последовательно защищая сословно-дворянские интересы, но облекая свои действия в лояльно-верноподданную форму. Представляя в комитет свои заключения, проекты и отчеты, он часто расходился в мнениях с «генерал-адмиралом» и его сторонниками. Такие же разногласия бывали у комитета с департаментами и общими собраниями Государственного совета. Наличие двух борющихся фракций палатало определенную печать на компромиссные решения комитета и придавало его деятельности непоследовательный характер. Однако не следует преувеличивать эти внутренние разногласия: и крепостники-реакционеры, желавшие «исправления» законов 19 февраля, и их противники, понимавшие неизбежность уступок «духу времени», сходились в общем мнении о необходимости беспощадной борьбы с грозящей революцией и сохранения крепкой самодержавной власти. В течение 1861—1883 гг. через Главный комитет об устройстве сельского состояния прошли тысячи разнородных дел, не только

⁴ ЦГИА СССР, ф. 1184, оп. т. XV делам Гл. Комитета... не вошедшим в контрольные реестры, 1861 г., д. 1, л. 108, 113—114, 126—127; Отчет, стр. 7—8; II ПСЗ, т. XXXVI, отд. 1, № 36651; Русский биографический словарь, слова «Рейтерн», «Чевкин» и др.

законодательных и исполнительных, предусмотренных первоначальным указом, но и спорных тяжб, в которых комитет должен был выступать в роли решающего судьи. И помещики, и крестьяне обращались в комитет с жалобами на решения местных учреждений, надеясь на правосудие высшей государственной инстанции. Правительство вынуждено было специальным Положением 11 июля 1863 г. признать правомерность таких обращений и предоставить Главному комитету право разрешать подобные споры, если они касаются хозяйственного и поземельного устройства крестьян, а затронутый вопрос не нашел себе ясного толкования в Положениях 1861 г.⁵ Однако на фоне этих многочисленных частных вопросов выделяются более крупные и принципиально важные, которые определяли собой общую политику комитета. Выделяя и анализируя важнейшие моменты в деятельности этого учреждения, мы можем разбить ее на несколько основных этапов; каждый из них соответствовал определенному периоду в социально-политической жизни страны и в условиях реализации крестьянской реформы.

Первый этап в деятельности комитета охватывал 1861—1862 гг. и протекал в напряженной общественно-политической обстановке. Опубликование законов 19 февраля вызвало, с одной стороны, массовые выступления крестьян, недовольных объявленной «волей», и подъем революционно-демократического движения, с другой, — жалобы и «ходатайства» об изменении «Положений» со стороны большинства дворянства, направленные в местные органы, министру внутренних дел и в отдельных случаях самому императору. Главный комитет, призванный проводить реформу, действовал между двух огней, стараясь с помощью осторожной политики избежать дальнейшего обострения классового антагонизма. Он единодушно поддерживал правительственные репрессии против открытых крестьянских, революционно-демократических и оппозиционных выступлений, выносил решения о высылке «подстрекателей» в административном порядке, не прибегая к судебным разборам и доказательствам.⁶ В то же время он стремился, подчиняясь монарху, следовать букве и духу Положений 1861 г. Но, чувствуя угрозу нарастающего общественного подъема, он нередко колебался, менял свои решения и подчинялся давлению крепостников. Пока составлялись и получали утверждение уставные грамоты, положение в деревне оставалось крайне неустойчивым и все надежды правительства возлагались на успешную деятельность мировых посредников, на мирное урегулирование нового правопорядка. Именно поэтому комитет уделял такое

⁵ И ПСЗ, т. XXXVIII, отд. 1, № 39858.

⁶ ЦГИА СССР, ф. 1181, оп. т. XV, 1862 г., д. 1; Журналы Главного Комитета об устройстве сельского хозяйства, т. I, Пгр., 1918 (далее — Журналы), стр. 143—147, 431—433, 460—461.

внимание институту мировых посредников, облегчал процесс их формального утверждения, оберегал их от непрерывных атак крепостников и самого министра внутренних дел, не разрешал их удаления без суда и без специального решения Сената, допускал производство дознаний об их неправильных действиях исключительно членами губернских присутствий.⁷ Когда начались массовые отказы крестьян от проверки и приема уставных грамот, Главный комитет уклонился от применения репрессий и в противовес пассивным действиям местной администрации решил, что можно пренебречь этими «формальностями», предписав ограничиться чтением уставных грамот на сельских сходах и передачей их на хранение в волостные правления. Чтобы ускорить составление уставных грамот и отвод крестьянских наделов, комитет согласился на упрощенное межевание земель, без применения инструментального измерения (это решение стало впоследствии источником многочисленных межевых ошибок и поземельных споров).⁸ Когда казанские помещики выступили с дерзким протестом против местной администрации, допустившей Бездневское восстание, а казанские студенты организовали церковную демонстрацию против расстрела крестьян, комитет вынес уклончивое решение, снисходя к трудному положению помещиков и в основном удовлетворившись мерами, уже принятыми против участников панихиды.⁹ Когда влиятельный калужский заводчик генерал Мальцов (после опубликования манифеста о свободе) приказал заковать в кандалы нескольких рабочих и отослал их в полицию, требуя отдать их в солдаты и сослать на Кавказ, комитет постарался замять это шумевшее дело (даже Александр II не согласился с таким заключением и приказал от своего имени сделать строгий выговор Мальцову за самоуправные действия).¹⁰ Такую же уклончиво-примирительную позицию занял комитет в конфликте между крепостнически настроенными калужскими дворянами и местной либеральной администрацией.¹¹ Характерно отношение комитета к вопросу о присвоении помещиками крестьянских земель, купленных в крепостное время на имя господ. При составлении уставных грамот и даже раньше многие землевладельцы, опираясь на букву закона, пытались отобрать у крестьянских обществ купленные ими земли, включали их в обязательный крестьянский надел или оставляли в собственном пользовании. Иногда подобные действия, например в сара-

⁷ Журналы, стр. 25—27, 265—267, 357—362; ЦГИА СССР, ф. 1181, оп. т. XV, 1861 г., д. 125; ф. 1291, оп. 36, д. 117; II ПСЗ, т. XXXVI, отд. 2, №№ 37311, 37635.

⁸ Журналы, стр. 438—442; ЦГИА СССР, ф. 1181, оп. т. XV, 1861 г., д. 125, 159.

⁹ Журналы, стр. 57—60, 170—174, 364—377.

¹⁰ Там же, стр. 74—84, 412—428.

¹¹ Там же, стр. 122—131.

товско-самарском имении князя Кочубея, вызывали упорные крестьянские волнения. Возникавшие конфликты не всегда удавалось уладить губернским присутствиям и Министерству внутренних дел; если иски доходили до Главного комитета, то предписывалось министру внутренних дел передать их на совестный суд дворянских собраний (так было в случае с Кочубеем) или постараться лично убедить помещика возвратить крестьянам спорную землю (так было в деле Шереметева).¹² Такой же примирительно-уклончивой тактики комитет держался в тех случаях, если в уставных грамотах, вопреки закону, помещики назначали «неумеренные» повинности или, вступив в добровольные соглашения с крестьянами, затем отказывались от заключенного договора.¹³

Иногда комитету приходилось действовать более решительно из опасения массовых крестьянских волнений. Распространенным явлением при крепостном праве были тяжелые смешанные повинности (и барщина, и оброк), превосходившие нормы Положений 1861 г. и вызывавшие волнения после обнародования реформы. В этих случаях комитет вынужден был ограничивать произвол владельцев и уточнять условия уставных грамот. Так же поступил комитет, уменьшив количество повинностей в литовских губерниях.¹⁴ Когда выяснилось, что в Самарской губернии у крестьян по Положению должна быть отрезана почти половина наделных земель, комитет предписал соответственно сократить назначенные оброки.¹⁵ После обнародования реформы повсеместно наблюдалось неисправное отбывание крестьянских повинностей, которое толкало помещиков к быстрой развязке временнообязанных отношений; так как закон допускал заключение выкупных сделок только при условии предварительного перехода крестьян на оброк, притом с согласия самих крестьян, стали поступать дворянские ходатайства допустить такой переход в обязательном порядке, по одностороннему требованию помещика. Комитет уклонился от вынесения решения по этому вопросу, учитывая, что в барщинно-земледельческих районах может не быть промысловых заработков и необходимо предварительное исследование условий такого перехода на оброк.¹⁶ Комитет не согласился также на требования помещиков допустить обязательное разверстание земельных угодий ранее истече-

¹² Там же, стр. 151—160, 463—467, 515—519; И. И. Игнатович. Волнения крестьян князя М. В. Кочубея в Саратовской и Самарской губерниях в 1860—1862 гг. Революционная ситуация в России в 1859—1861 гг., М., 1960, стр. 176—189.

¹³ Журналы, стр. 613—619, 621—626.

¹⁴ Там же, стр. 313—320.

¹⁵ Там же, стр. 512—514.

¹⁶ Там же, стр. 257—269.

ния установленного двухлетнего срока, т. е. до утверждения уставных грамот.¹⁷

Гораздо чаще комитет шел навстречу пожеланиям и настойчивым домогательствам помещиков, находя, что дворянство несет тяжелые жертвования и нуждается в помощи правительства. Особенно острую постановку получил вопрос о разрешении помещикам требовать заключения выкупной сделки в издельных (барщинных) имениях. Он обсуждался 3 июня 1861 г. в связи с ходатайством на эту тему казанских дворян. Горячим сторонником помещичьей точки зрения выступил Валуев, а его оппонентом — министр финансов Рейтерн. Первый доказывал, что изменение Положений 1861 г. в этом вопросе не только поможет помещикам, разоряемым неисправным отбыванием барщины, но и ускорит выкупную операцию, а следовательно завершение реформы. Наоборот, Рейтерн возражал: такое изменение нанесет удар и без того дефицитному государственному бюджету, чрезмерный выпуск процентных бумаг приведет к падению их курса, а крестьяне барщинных районов не выдержат тяжести выкупных платежей. Комитет на этот раз согласился с министром финансов. Однако повторные дворянские ходатайства заставили комитет в соединенном присутствии с Департаментом экономики Государственного совета согласиться с предложенным мероприятием, но при условии предварительной проверки, можно ли в соответствующем имении рассчитывать на бездомочное внесение выкупных платежей.¹⁸ Не менее важным был вопрос о переводе помещичьих долгов на крестьянские наделенные земли, чего добивались не только мелкие и средние, но и крупные землевладельцы. Этот вопрос обсуждался в Комиссии о мерах облегчения дворянству, пострадавшему от проведения реформы. Было решено, что ответственность за уплату долгов и процентов по ним остается на помещиках; крестьянские земли становятся обеспечением погашения долга, а земли, сохранившиеся в непосредственном пользовании помещиков, тем самым очищаются от долгов и могут быть снова заложены в кредитных учреждениях. Комитет не ограничился рекомендацией этой меры, он дополнил ее новыми предложениями — о разрешении рассрочек помещичьих долгов, о денежных ссудах из государственного казначейства, о праве помещиков закладывать имения, находящиеся под запрещением за неуплату долгов, о допущении залога в частных кредитных учреждениях, о создании сети земских банков. Правда, и здесь были споры, следует ли разрешать ссуды из государственных средств, но в конце концов большинство дало положи-

¹⁷ Там же, стр. 507—511. -

¹⁸ ЦГИА СССР, ф. 1291, оп. 1, 1862 г., д. 173; Журналы, стр. 191—193; И ПСЗ, т. XXXVII, отд. 1, № 38407; П. Н. Лященко. Крестьянское дело и пореформенная землеустроительная политика. СПб., 1913, стр. 99—104.

тельный ответ на этот вопрос. В той или иной мере впесенные предложения были приняты частью в законодательном, частью в исполнительном порядке.¹⁹ Было облегчено заключение сделок о предоставлении крестьянам дарового, «нищенского» надела.²⁰ После некоторых споров было решено ассигновать нуждающимся мелкопоместным владельцам дополнительные 5 млн руб.²¹ Наконец, по просьбе дворянства, Комитет постановил: при продаже части помещичьей земли вычитать только ту долю банковского долга помещика, которая соответствует пространству отчуждаемого имения.²² Были составлены строгие правила об охране полей и лугов от потрав и других повреждений.²³

Таким образом, уже в начале деятельности Главного комитета ярко проявилась ее классовая направленность. Не прошло двух лет после обнародования реформы, как в Положения 19 февраля были внесены крупные изменения под непосредственным давлением дворянских жалоб и ходатайств. Наоборот, не было ни одного закона, который изменял бы Положения для облегчения участи крестьян, вышедших из крепостной зависимости.

Следующий этап деятельности Главного комитета падает на 1863—1866 гг. В самом начале этого периода вспыхнуло восстание в Польше, Литве и Белоруссии, подготовленное постепенным нарастанием польского национально-освободительного движения. Развернувшиеся события вызвали сильную тревогу в правящих верхах и в помещичьей среде. Демократическое крыло польского революционного комитета стремилось опереться на массовое крестьянское движение; польские революционные демократы были союзниками русских революционеров. Действуя в Литве, они добились активного содействия со стороны крестьянства; в случае победы восставших массовое движение могло переброситься в смежные русские губернии. Царское правительство, прежде всего в лице М. И. Муравьева и П. А. Валуева, решило перехватить инициативу польских революционеров в аграрном вопросе, оторвав от них крестьянские массы и лишив восстание прочной социальной базы. Образованный в 1862 г. специальный Западный комитет вместе с Главным комитетом об устройстве сельского состояния сделали проводниками проектов Муравьева и Валуева. 1 марта 1863 г. был утвержден закон о переводе литовских крестьян на оброк, об обязательном выкупе крестьянских наделов, о понижении на 20 % оброчных повинностей и о проверке ранее заключенных уставных грамот. Должности мировых посредников

¹⁹ Журналы, стр. 344—355; II ПСЗ, т. XXXVII, отд. 1, № 37970.

²⁰ Там же, стр. 448—452.

²¹ Там же, стр. 454—458; II ПСЗ, т. XXXVII, отд. 1, № 37889.

²² Журналы, стр. 580—584.

²³ Отчет, стр. 65; II ПСЗ, т. XXXVII, отд. 1, № 38474.

взамен польских дворян были поручены русским чиновникам.²⁴ Наряду с вооруженным подавлением восстания началась спешная реализация принятых мероприятий. Закон, изданный для Литвы, с некоторыми изменениями был распространен на Правобережную Украину и частью на Белоруссию. От новой политики правительства должны были понести убытки не только польские, но и русские землевладельцы, которым в Литве и в Белоруссии принадлежало большое количество имений. Чтобы удовлетворить интересы русских помещиков, им было выдано пособие в размере 900 тыс. руб. Через некоторое время обязательная выкупная операция была распространена и на государственных крестьян Литвы и Белоруссии. В дополнение к изданным законам были подготовлены новые, развивавшие правительственный курс на привлечение крестьян западных районов (об обеспечении земель безземельных батраков, о восстановлении первоначального инвентарного падела и пр.²⁵).

Одновременно Главный комитет разрешал поставленную перед ним задачу — распространить принципы Положений 1861 г. на все остальные разряды крестьян. Уже в середине 1861 г. министр двора В. Ф. Адлерберг представил в комитет основные начала преобразования поземельных отношений в удельной деревне. Он предлагал сохранить за крестьянами основной, так называемый тягловый надел за существующие оброки в постоянное пользование, по желанию предоставлять право, по соглашению с Удельным ведомством, заключать добровольные сделки на основе капитализации оброка, с рассрочкою уплаты выкупной суммы. Все остальные земли (запасные и излишние), которыми пользовались крестьяне, на 20 лет сохранялись за сельскими обществами. Если крестьянский надел был меньше высшей нормы, установленной Положениями 1861 г., допускалась прирезка недостающей доли. Комитет согласился с этим проектом, но предложил запасные и излишние земли, так же как в Положениях 1861 г., сохранить за крестьянскими обществами только на пятилетний срок. Министр двора переработал свой проект, чтобы сблизить его с законами о помещичьих крестьянах. Но к этому моменту обстановка в деревне сильно изменилась. В условиях неисправного отбывания повинностей идея обязательного выкупа получила преобладание в сознании землевладельцев; кроме того, выяснилась опасность отобрания у крестьян запасных и излишних земель не только через пять, но и через двадцать лет. В 1862 г. В. Ф. Адлерберг представил новый проект, который сильно отличался от Положений 1861 г. На этот раз он предла-

²⁴ Отчет, стр. 46; II ПСЗ, т. XXXVIII, отд. 1, № 39337; П. И. Лященко. Крестьянское дело, стр. 199—203.

²⁵ Отчет, стр. 46—52; II ПСЗ, т. XXXVIII, отд. 1, № 39928; отд. II, № 40172; т. XL, отд. 1, № 41980; П. И. Лященко. Крестьянское дело, стр. 203—210.

гал сохранить за крестьянами не только тягловые, но и запасные земли, отрезав только те участки, которые не числятся в табелях поземельного сбора; если надел оказывался меньше высшей нормы для помещичьих крестьян, допускалась прирезка из излишних земель. Все эти земли закреплялись за крестьянами на основе обязательного выкупа путем капитализации из 5%. Главный комитет внес в эти предложения две поправки: выкупная сумма должна была исчисляться путем капитализации из 6%, а исправность несения выкупных платежей обеспечиваться крестьянскими капиталами, накопленными в крепостное время. Взамен выпуска процентных бумаг Удельное ведомство должно было ежегодно получать из казначейства определенную сумму, из которой отчислялось 10% для образования выкупного капитала. Таким образом, в отношении удельных крестьян, как и в отношении крестьян Литвы, Белоруссии и Западной Украины, было допущено значительное отступление от принципов реформы 1861 г.; влияние пережитых событий, прежде всего крестьянского движения и Польского восстания, заставило министра двора и Главный комитет пойти на дальнейшие уступки крестьянам.²⁶

Одновременно были представлены в Главный комитет проекты преобразования административных и поземельных отношений государственных крестьян. И здесь первоначальный проект министра государственных имуществ М. Н. Муравьева был подчинен задаче максимально сблизить положение крестьян государственных с положением бывших помещичьих крепостных: за крестьянами сохранялись существующий надел и обязательство вносить за него оброчную подать, которая несколько повышалась в зависимости от условий района; желающим крестьянам предоставлялось право по соглашению с казною выкупать земельный надел путем капитализации оброка из 6%. Но и здесь события, пережитые после обнародования реформы 1861 г., внесли осложнения в обсуждение и окончательную переработку проекта. Надежда на добровольный выкуп земельных наделов в более или менее широком масштабе оказалась необоснованной; кампания в пользу распродажи казенных земель, начатая в печати, выдвинула вопрос о целесообразности сохранения земли за казною, наконец, реализации поземельных проектов мешало отсутствие точных сведений о пространстве и ценности земель. При обсуждении этих вопросов В. Ф. Адлерберг и Н. И. Бахтин, вопреки мнению остальных членов, выдвинули тезис о принадлежности земельных наделов не государственной казне, а крестьянским обществам. В обоснование этого вывода они ссылались на параграфы Свода законов, определявшие земельные наделы как «общественное имущество». Фактическое положение вещей помогало

²⁶ Журналы, стр. 253—261; Отчет, стр. 61—62; II ИСЗ, т. XXXVIII, отд. 1, № 39792; Н. И. Лященко. Крестьянское дело, стр. 186—198.

успеху такой аргументации: государственные крестьяне из поколения в поколение бессрочно владели и пользовались землею; не считаясь с законом, они отчуждали эту землю в руки своих односельцев и даже посторонних покупателей. Чем больше утверждалась в стране буржуазная земельная собственность, тем больше давностное владение и пользование крестьян приближалось к институту собственности, а оброчная подать из феодального оброка перерастала в обыкновенный поземельный налог. Объявить законом, что наделы государственных крестьян составляют собственность казны, и требовать за них выкупа было небезопасно в условиях того времени. Вот почему крепостник П. П. Гагарин требовал в своих записках «не трогать государственных крестьян». Выкуп казенной земли представлялся комитету убыточным для казны, так как лишил государство возможности повышать оброчную подать. Значительно легче и проще было уравнивать государственных крестьян с бывшими помещичьими и удельными земледельцами в административном отношении, подчинив их одним и тем же сельским и волостным органам (такая нивелировка и была произведена законом 18 января 1866 г.). Спорный вопрос о поземельных отношениях так и остался открытым: комитет закрепил за государственными крестьянами 36 губерний существующий надел (без права прирезки на прибылые души), сохранив и несколько повысив поземельную оброчную подать. Государственные крестьяне были номинально признаны «земельными собственниками» и получили право выкупать оброчную подать и продавать землю при условии, что покупатель будет соблюдать существующие поземельные отношения и платить оброчную подать.²⁷

Следующие крупные законопроекты о распространении Положений 1861 г. на остальные разряды крестьян касались отмены крепостного права в Грузии. Они были разработаны в Управлении кавказского наместника и приняты с небольшими изменениями на соединенном присутствии Главного и Кавказского комитетов в 1864—1866 гг. Эти законопроекты отличались от Положений 19 февраля 1861 г. большим сохранением крепостнических пережитков, затруднением выкупной операции и уплатой помещикам вознаграждения за освобождение личности.²⁸

Все большее внимание комитета привлекал острый вопрос о крестьянских землях, купленных па имя помещиков в крепост-

²⁷ Отчет, стр. 66—68; II ПСЗ, т. XLII, отд. 1, № 42899; отд. 2, № 43888; П. И. Лященко. Крестьянское дело, стр. 299—319; П. А. Зайончковский. Подготовка и принятие закона 24 ноября 1866 г. о государственных крестьянах. История СССР, 1958, № 4, стр. 103—113.

²⁸ Отчет, стр. 64; Экономическая история Грузии и Закавказья. Источники и материалы. Сельское хозяйство и аграрные отношения, т. II. Сост. Н. В. Гугунвили. Тбилиси, 1950, стр. 269—276, 513; II ПСЗ, т. XXXIX, отд. 2, № 41349—41351; т. XL, отд. 2, № 42551; т. XLI, отд. 2, № 43927; П. И. Лященко. Крестьянское дело, стр. 472—494.

ное время. Уставные грамоты были составлены и утверждены, а в губернские присутствия продолжали поступать многочисленные крестьянские жалобы на присвоение их собственности земельными владельцами. Становилось ясно, что «Правила» о решении этих исков, приложенные к Положениям 1861 г., не дают основания для ясного и последовательного ответа на выдвигаемые вопросы. По закону крестьяне теряли право на иск по истечении десятилетнего срока после приобретения земли и должны были представить в доказательство своих прав письменные документы. Приобретать земли на имя помещиков было разрешено только в 1848 г., но большинство земель было приобретено раньше, а письменные документы были утеряны или вовсе отсутствовали; тем не менее крестьяне в течение десятилетий, а иногда с XVIII в. владели купленной землею как собственностью с согласия своих владельцев и не платили за нее никакого оброка. Губернские присутствия просили министра внутренних дел дать им руководящие указания. П. А. Валуев, Н. И. Бахтин и Д. Н. Блудов высказались за издание новых правил, поручив предводителям дворянства в качестве высшего Совестного суда выносить по искам окончательные решения. Однако крепостническое большинство комитета во главе с Гагарным решило оставить Правила 1861 г. без всякого изменения, но в исключительных случаях, если имело место «явное нарушение справедливости», рассматривать дело в Главном комитете.²⁹ В дальнейшем Главному комитету приходилось разбирать немало подобных исков, но заключения по ним выносились без всяких руководящих указаний и часто бывали непоследовательными и случайными.

И в 1863—1866 гг. не прекращались дворянские ходатайства об изменении Положений 19 февраля в интересах помещиков. Наиболее важным из них было предложение петербургского дворянства не вычитать из выкупной ссуды банковского долга, выдавать помещикам выкупную ссуду полностью, без всякого вычета, повысить процент по выкупным свидетельствам и постепенно погасить этими свидетельствами помещичий долг кредитным учреждениям. Этот проект был поддержан дворянскими собраниями Нижегородской, Тамбовской, Смоленской, Тульской и Орловской губерний. Валуев поддерживал первое из заявленных требований, но против подобной льготы (из финансовых соображений) категорически возражал М. Х. Рейтерн. В Главном комитете сторонниками проекта наряду с П. А. Валуевым выступили П. А. Шувалов и А. А. Зелепой. Как всегда, они ссылались на затруднительное положение помещиков, на понесенные ими

²⁹ ЦГИА СССР, ф. 1294, оп. 66, 1862 г., д. 27, л. 37—44; Отчет, стр. 58—61; Н. М. Дружинин. Купчие земли крепостных крестьян. Вопросы социально-экономической истории и историко-правоведения периода феодализма в России, М., 1961, стр. 176—189.

потери и необходимость обеспечить землевладельцев наличными деньгами. Они пугали комитет и Александра II, утверждая, что отклонение ходатайства произведет тяжелое нравственное впечатление на все дворянство. Однако большинство комитета признало неудобным санкционировать подобные меры, выгодные для небольшой группы крупных землевладельцев и угрожающие падением курса государственных процентных бумаг.³⁰

Таким образом, и в 1863—1866 гг. деятельность Главного комитета носила ясно выраженный классово-помещичий характер, хотя в интересах дворянского государства комитет допускал отступления от предписанного образца Положений 19 февраля 1861 г. Нововведения в направлении буржуазного развития деревни допускались не в интересах крестьянства, а под давлением олигохитических соображений и под воздействием слагающейся общественной обстановки.

Покушение Каракозова на Александра II 4 апреля 1866 г. усилило нараставшую правительственную реакцию. Партия крепостников приобрела еще большее влияние на императора. Ответственные посты среди министров заняли открытые противники буржуазных реформ: главою III Отделения стал П. А. Шувалов, министром народного просвещения на смену либеральному А. В. Головину был назначен крайний реакционер Д. А. Толстой; организатора судебной реформы Д. Н. Замятина заменил консервативно настроенный К. И. Пален. Начался организованный поход против системы мировых учреждений и Главного комитета об устройстве сельского состояния. Крупные помещики обвиняли комитет в нарушении дворянской собственности, в потворстве необоснованным притязаниям крестьян и даже в солидарности с социалистическими учениями. В делах комитета сохранилась копия всеподданнейшей записки вел. кн. Константина (по-видимому, составленной в 1866 г.) против предложения упразднить это высшее государственное учреждение, органически связанное с реформой 1861 г. Перечисляя важнейшие мероприятия комитета, вел. кн. Константин указывал на необходимость завершения начатых дел, прежде всего на незаконченность выкупной операции, он защищал позицию Главного комитета в вопросе о купчих крестьянских землях и заканчивал записку утверждением, что закрытие комитета означало бы перед всей Россией и перед всей Европой осуждение всей системы действий, «которой государь держался неуклонно с 1858 года». Подобная мера, по словам вел. кн. Константина, поколебала бы права и обязанности, созданные законами 19 февраля, и неминуемо привела бы к раздражению и важным замешательствам.³¹

³⁰ ЦГИА СССР, ф. 1181, оп. т. XV, 1864 г., д. 75.

³¹ ЦГИА СССР, ф. 1181, оп. т. XV, делам Гл. Комитета., не вошедшим в контрольные реестры, д. 1, л. 87—102.

На этот раз крепостники потерпели поражение: очевидно, Александр II был вполне убежден доводами своего брата и признал упразднение Главного комитета излишним и даже опасным. Тогда партия сановитых крепостников перенесла свой огонь на систему местных мировых учреждений. Институт мировых посредников уже давно вызывал недовольство в кругах помещиков и губернской администрации. Хотя посредниками были дворяне, проводившие помещичью политику, их стремление руководствоваться законами 1861 г. вызывало резкую оппозицию со стороны корыстных землевладельцев. Относительная независимость мировых посредников, которые могли быть смещены только решением Сената, раздражала губернаторов и губернские присутствия. Еще в начале 60-х годов под влиянием критики с мест П. А. Валуев безуспешно пытался ограничить права этого института и при всяком удобном случае закрывал мировые участки более самостоятельных и прогрессивных посредников. Постепенно передовые деятели стали отказываться от выполнения хлопотливых примирительных функций, и вакансии заполнялись покладистыми и пассивными кандидатами. Состав мировых посредников все больше засорялся людьми, равнодушными к реализации реформы, а иногда компрометировавшими себя проступками и даже преступлениями по должности. Положение осложнялось приближением 1870 г., когда истекал девятилетний срок прикрепления крестьян к наделу. Среди землевладельцев и в правящих верхах росло тревожное ожидание, что бывшие крепостные крестьяне разбредутся по всей стране и начнется «необузданная анархия». Из разных губерний поступали заявления губернаторов о необходимости твердой власти и нецелесообразности института мировых посредников. П. А. Валуев, который действовал в унисон с господствующим течением, сочувствовал этим предложениям; в своих дневниковых записях начала 1868 г. он не щадил и Главного комитета, проиически называя его «священной коллегией» (*sacré collège*).³² Однако политика лавирования не спасла и П. А. Валуева: весной 1868 г. под влиянием партии крепостников он вынужден был уступить свое место противнику реформ, ограниченному и агрессивному настроенному генералу А. Е. Тимашеву.

Сейчас же после принятия должности министра внутренних дел А. Е. Тимашев начал подготовку к упразднению института мировых посредников. Обосновывая свое предложение, он ссылался на временный характер должности посредников, на их вредное влияние, тормозящее действия администрации и на чрезмерные расходы по местным мировым учреждениям. Заручившись согласием императора, он выработал проект распреде-

³² Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел в двух томах. т. II. М., 1961, стр. 253. (Игра слов: *sacré collège* — «проклятое учреждение»).

ления дел мировых посредников между другими губернскими и уездными органами. Обсуждение контрреформы затянулось, и только в 1873 г. окончательный вариант проекта был представлен на заключение Главного комитета. Тимапьев предлагал передать дела о поземельных отношениях особым временным членам губернских присутствий, а наблюдение за деятельностью крестьянского самоуправления поручить полицейским исправникам. Остальные дела распределялись между судебными и нотариальными учреждениями. Проект вызвал разногласия в Главном комитете: С. М. Жуковский и К. В. Чевкин особенно критиковали подчинение крестьянских выборных производству полиции и считали, что поземельное устройство бывших помещичьих и государственных крестьян еще не окончено и поэтому немедленное и повсеместное упразднение мирового института нецелесообразно. Председатель комитета предлагал предоставить избрание кандидатов на должность временных членов губернским земским собраниям, а назначение на должности из числа избранных поручить губернатору; по мнению вел. кн. Константина, избираемого на проектируемую должность необходимо было окружить почетом и оградить от всякого произвола. После продолжительной дискуссии победила точка зрения всемогущего П. А. Шувалова, к которому присоединился и сам председатель: создать особые уездные присутствия во главе с предводителем дворянства и поручить рассмотрение крестьянских дел специально назначенному «временному члену» этого коллегиального органа. Переработанный проект был представлен на усмотрение Государственного совета, который внес в него некоторые поправки: особый временный член присутствия был назван «непременным членом»; составление списков кандидатов было возложено на уездных предводителей дворянства, а сами члены должны были избираться земством и назначаться министром внутренних дел.³³

Тем временем Главный комитет продолжал свою деятельность, распространяя принципы Положения 1861 г. на оставшиеся категории крестьян. Еще в 1863 г. было расформировано Башкирское войско и упразднена так называемая кантопная система военного управления. Башкиры Оренбургской, Самарской, Пермской и Вятской губерний были уравнены в правах и обязанностях со «свободными сельскими обывателями» и подчинены сельским и волостным органам на основании Положений 1861 г. Однако оставался неразрешенным трудный вопрос о поземельных отношениях вотчинников-башкир и их припущенников — переселенцев из других районов, покупавших и арендовавших башкирские земли. В 1869 г. Главный комитет постарался разрешить этот запутанный и спорный вопрос: на основании проекта Глав-

³³ ЦГИА СССР, ф. 1481, оп. т. XV, 1873 г., д. 34, л. 2—49, 174—180, 209—234, 299—317; ИИ СЗ, т. XLV, отд. 1, № 48044; т. XLIX, отд. 1, № 53678.

ного комитета припущенники на землях, обмежаванных при генеральном межевании, сохраняли неприкосновенными свои участки; если они поселились до 1837 г., то обеспечивались наделом в 15 дес. на душу 10-й ревизии. В малоземельных дачах минимальный размер надела припущенников не должен был превышать указной или высшей нормы Положений 1861 г. Вотчинники-башкиры должны были иметь не менее 15 дес. на душу 10-й ревизии. Излишние и запасные земли могли сдаваться в аренду и поступать в продажу.³⁴ Второй важный законопроект, обсуждавшийся в 1868 г. в Главном комитете, был посвящен поземельным отношениям бессарабских царан. Царане были лично свободными земледельцами, но, не имея собственной земли, вели хозяйство на землях помещиков и казны за барищину и оброк. Непрекращавшееся движение царан за землю и крестьянская реформа в Румынских княжествах заставили правительство изменить первоначальное Положение о царанах 1861 г.: им были предоставлены в бессрочное пользование обрабатываемые наделы, причем размеры этих наделов и отбываемых повинностей были нормированы на более благоприятных условиях, чем в законах 1861 г. По добровольному соглашению с помещиками царане могли выкупать отведенные им наделы.³⁵

Наряду с этими узаконениями с 1866 по 1879 г. через Главный комитет прошло бесчисленное количество жалоб помещиков и крестьян, преимущественно о земле и повинностях; комитету приходилось проверять неправильно составленные уставные грамоты, владенные записи государственных крестьян, люстрационные акты казенных имений и т. д. Комитет большей частью разрешал эти споры в соответствии с Положениями 1861 г., что вызывало недовольство местных помещиков.

Ожидание тяжелых последствий истечения 9-летнего срока оказалось необоснованным, но местную администрацию и правящие верхи все больше и больше тревожили систематические недоборы крестьянских платежей. Именно в этот период воочию раскрылись отрицательные, крепостнические стороны крестьянской реформы. Полицейские меры не помогали делу; продажа крестьянского имущества, в частности движимого и мертвого инвентаря, вела к еще большему разорению крестьян. Попытки Главного комитета упорядочить эту продажу составлением списков неприкосновенного движимого имущества земледельцев тоже не увенчались успехом. Прогрессивный рост недоимок заставлял Главный комитет по заявлениям губернских присутствий и по жалобам сельских обществ выносить решения о рассрочке пла-

³⁴ Отчет, стр. 62—63, 77; II ПСЗ, т. XLIV, отд. 1, № 46750.

³⁵ Отчет, стр. 79—81; II ПСЗ, т. XLIII, отд. 2, № 46133; Я. Гросул и И. Будах. Крестьянская реформа 60—70-х годов XIX в. в Бессарабии. Кишинев, 1956, стр. 37—103.

тежей, о снижении окладов, а иногда о полном сложении недоимок. Особенно тяжелое положение создалось в деревне после русско-турецкой войны и неурожая 70-х годов. Не только демократическая пресса, но и либеральные органы говорили о прогрессирующем обеднении крестьянства. В деревне наблюдалось массовое брожение, о котором хорошо знали в правительственных верхах. Наряду с растущим народническим движением это явление оказывало определенное воздействие на правительственную политику. В стране складывалась революционная ситуация, которая требовала неотложных мер для выхода из создавшейся политической обстановки.

Перелом произошел в 1880 г. под влиянием не только террористической деятельности «Народной воли», но и впечатлений о состоянии пореформенного сельского хозяйства. Когда на пост министра внутренних дел был призван М. Т. Лорис-Меликов, сочетавший в своей программе беспощадные репрессии в отношении революционеров и либеральные проекты для успокоения буржуазных слоев общества, Главный комитет получил точку опоры для новой постановки крестьянского вопроса. Сенаторские ревизии различных губерний, организованные М. Т. Лорис-Меликовым, собрали огромный материал для доказательства упадка крестьянского хозяйства и недостатков местного управления. Прежнее благодушие сменилось в правительстве тревогой и ожиданием возможных потрясений. На очередь стал вопрос о дальнейших преобразованиях — о создании поземельного кредита, об отмене круговой поруки, о ликвидации подушной подати и т. д. Но прежде всего — таково было мнение правящих верхов и, в частности, Главного комитета — было необходимо немедленное понижение выкупных платежей, сложение накопившихся недоимок и ликвидация временнообязанных отношений путем проведения обязательного выкупа.

В апреле 1881 г., после убийства Александра II, состоялись заседания Главного комитета, где все эти вопросы получили откровенную и острую постановку. По существу вступительная речь председателя вел. кн. Константина была обвинительным актом, осуждавшим недостатки реформы 1861 г. и требовавшим немедленного выхода из политически опасного положения.³⁶

Несмотря на сопротивление крепостников, Александр III вынужден был утвердить проекты Главного комитета о понижении выкупных платежей и обязательном выкупе, получившие санкцию Государственного совета. Однако политическая обстановка быстро изменилась. Массового взрыва крестьянского движения не последовало, а герои «Народной воли» оказались бессильными

³⁶ ЦГИА СССР, ф. 1181, оп. т. XV, 1881 г., д. 28, ч. 1, л. 191—208; ф. 1291, оп. 38, 1881 г., д. 62, л. 1—4; Речь в. к. Константина Николаевича 6 апреля 1881 г. Голос минувшего, 1915, 2, стр. 208—216.

без непосредственной народной опоры. Манифест о неизбежности самодержавного строя заставил покинуть свои посты не только либеральных министров, но и вел. кн. Константина. Почти одновременно под влиянием реакционной партии был поставлен вопрос об упразднении Главного комитета. Новый министр внутренних дел Н. П. Игнатьев представил докладную записку, в которой высказывался против существования этого «крайне бюрократического» учреждения, соединяющего в себе законодательную, исполнительную и административно-судебную власть и подрывающего народное доверие к местной администрации. Вследствие опубликованного закона о прекращении временнообязанных отношений этот временный орган, по мнению министра, стал излишним, а его дела должны были быть распределены между различными существующими ведомствами. Остальные министры согласились с мнением Н. П. Игнатьева, за исключением министра финансов Н. Х. Бунге, который с полным основанием указывал, что реализация принятых законов об обязательном выкупе и понижении выкупных платежей требует высшего наблюдения со стороны Главного комитета. 25 мая 1882 г. было утверждено мнение Государственного совета о закрытии Главного комитета и распределении его обязанностей между департаментами Государственного совета, Особым отделением Сената и Губернскими присутствиями по крестьянским делам.³⁷

Так закончилась более чем двадцатилетняя деятельность этого государственного учреждения, руководившего проведением крестьянской реформы. Оценивая ее с исторической точки зрения, надо признать, что, несмотря на классово-помещичий характер его постановлений, он распространял принципы крестьянской реформы на все разряды крестьян, нивелируя многочисленные феодальные группы мелких производителей и подчиняя их единой системе управления. В этом заключалась относительно прогрессивная сторона его действий, которая отвечала требованиям более прогрессивного буржуазного строя. Но мероприятия комитета в силу его состава и постоянного давления крепостнического лагеря носили непоследовательный и компромиссный характер. Колебания комитета то в ту, то в другую сторону вызывали недовольство борющихся между собою общественных течений. Таким образом, комитет разделил судьбу всей крестьянской политики правительства: возникнув в период обнародования реформы, он сошел с исторической сцены накануне контрреформ Александра III, показав колебания дворянского государства на грани двух социально-экономических формаций.

³⁷ ЦГИА СССР, ф. 1181, оп. т. XV, 1881 г., д. 107, 140; ф. 1291, оп. 38, 1881 г., д. 27.