
ИСТОРИЯ БЕЛАРУСИ

ГІСТОРЫЯ БЕЛАРУСІ

BELARUSIAN HISTORY

УДК 353.2(476)(091):930(470 + 571)

ДИСКУССИЯ И. Л. ГОРЕМЫКИНА И С. Ю. ВИТТЕ О ЗЕМСКОЙ РЕФОРМЕ В ЗАПАДНЫХ ГУБЕРНИЯХ (КОНЕЦ 1890-х гг.)

Н. С. МОТОРОВА¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Аннотация. Рассмотрена дискуссия по проекту Земской реформы в западных губерниях Российской империи, развернувшаяся в конце 1890-х гг. между министром внутренних дел И. Л. Горемыкиным и министром финансов С. Ю. Витте. Проанализированы официальные делопроизводственные материалы, их конфиденциальные записки, воспоминания и дневники. Освещена предыстория разработки проекта Земской реформы для Западного края (предполагалось, что система земского самоуправления будет реализована в девяти губерниях, в том числе в пяти белорусских губерниях), приведены его основные положения, охарактеризовано обсуждение данного законопроекта с губернаторами и генерал-губернаторами. Значительное внимание уделено позиции И. Л. Горемыкина как инициатора реформы и взглядам С. Ю. Витте как его оппонента. Отмечено, что при обсуждении законопроекта направление дискуссии изменилось. И. Л. Горемыкин рассматривал введение земств в западных губерниях как инструмент унификации общеимперского пространства и усиления русского влияния. С. Ю. Витте сместил акцент на проблему взаимоотношений земского самоуправления и самодержавия, последовательно отстаивал необходимость реформирования местного губернского управления и отказа от создания земств в Западном крае. В итоге законопроект, разработанный Министерством внутренних дел Российской империи, не был утвержден, а И. Л. Горемыкин был отправлен в отставку. Обсуждение вопроса проведения Земской реформы в западных губерниях продолжилось и привело к учреждению

Образец цитирования:

Моторова НС. Дискуссия И. Л. Горемыкина и С. Ю. Витте о Земской реформе в западных губерниях (конец 1890-х гг.). *Журнал Белорусского государственного университета. История.* 2025;2:5–14.
EDN: AZUCXV

For citation:

Motorova NS. Discussion between I. L. Goremykin and S. Yu. Witte on the Zemstvo reform in the western provinces (late 1890s). *Journal of the Belarusian State University. History.* 2025;2:5–14. Russian.
EDN: AZUCXV

Автор:

Надежда Сергеевна Моторова – доктор исторических наук, доцент; профессор кафедры истории Беларуси нового и новейшего времени исторического факультета.

Author:

Nadezhda S. Motorova, doctor of science (history), docent; professor at the department of modern and contemporary history of Belarus, faculty of history.
motorova@ro.ru
<https://orcid.org/0000-0002-2519-1523>

в 1903 г. управлений по делам земского хозяйства, а также к формированию в 1911 г. системы земского самоуправления. Эти преобразования были осуществлены в трех белорусских (Витебской, Минской и Могилёвской) губерниях и трех украинских (Киевской, Волынской и Подольской) губерниях.

Ключевые слова: западные губернии; местное самоуправление; земство; Земская реформа; законопроект.

ДЫСКУСІЯ І. Л. ГАРАМЫКІНА І С. Ю. ВІТЭ АБ ЗЕМСКАЙ РЭФОРМЕ Ў ЗАХОДНІХ ГУБЕРНІЯХ (КАНЕЦ 1890-х гг.)

Н. С. МАТОРАВА^{1*}

^{1*}Беларускі дзяржаўны ўніверсітэт, пр. Незалежнасці, 4, 220030, г. Мінск, Беларусь

Анацыя. Разгледжана дыскусія па праекце Земскай рэформы ў заходніх губернях Расійскай імперыі, якая разгарнулася ў канцы 1890-х гг. паміж міністрам унутраных спраў І. Л. Гарамыкіным і міністрам фінансаў С. Ю. Вітэ. Прааналізаваны афіцыйныя справаводныя матэрыялы, іх канфідэнцыяльныя запіскі, успаміны і дзённікі. Асветлена перадгісторыя распрацоўкі праекта Земскай рэформы для Заходняга краю (меркавалася, што сістэма земскага самакіравання будзе рэалізавана ў дзевяці губернях, у тым ліку ў пяці беларускіх губернях), прыведзены яго асноўныя палажэнні, ахарактарызавана абмеркаванне гэтага законапраекта з губернатарамі і генерал-губернатарамі. Значная ўвага нададзена пазіцыі І. Л. Гарамыкіна як ініцыятара рэформы і поглядам С. Ю. Вітэ як яго апанента. Адзначана, што пры абмеркаванні законапраекта накіраванне дыскусіі змянілася. І. Л. Гарамыкін разглядаў увядзенне земстваў у заходніх губернях як інструмент уніфікацыі агульнаімперскай прасторы і ўзмацнення рускага ўплыву. С. Ю. Вітэ зрушыў акцэнт на праблему ўзаемаадносін земскага самакіравання і самадзяржаўя, паслядоўна адстойваў неабходнасць рэфармавання мясцовага губернскага кіравання і адмовы ад стварэння земстваў у Заходнім краі. У выніку законапраект, распрацаваны Міністэрствам унутраных спраў Расійскай імперыі, не быў зацверджаны, а І. Л. Гарамыкін быў адпраўлены ў адстаўку. Абмеркаванне пытання правядзення Земскай рэформы ў заходніх губернях прадоўжылася і прывяло да ўтварэння ў 1903 г. упраўленняў па справах земскай гаспадаркі, а таксама да фарміравання ў 1911 г. сістэмы земскага самакіравання. Гэтыя пераўтварэнні былі ажыццёўлены ў трох беларускіх (Віцебскай, Мінскай і Могилёўскай) губернях і трох украінскіх (Кіеўскай, Валынскай і Падольскай) губернях.

Ключавыя словы: заходнія губерні; мясцовае самакіраванне; земства; Земская рэформа; законапраект.

DISCUSSION BETWEEN I. L. GOREMYKIN AND S. YU. WITTE ON THE ZEMSTVO REFORM IN THE WESTERN PROVINCES (LATE 1890s)

N. S. MOTOROVA^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

Abstract. The discussion on the project of the Zemstvo reform in the western provinces of the Russian Empire which unfolded in the late 1890s between the minister of internal affairs I. L. Goremykin and the minister of finance S. Yu. Witte. Official records, their confidential notes, memoirs and diaries are analysed. The prehistory of the development of the project of the Zemstvo reform for the Western region (it was supposed that the system of zemstvo self-government would be implemented in nine provinces, including five Belarusian provinces) is covered, its main provisions are given, the discussion of this draft law with governors and governors-general is characterised. The main attention is paid to the position of I. L. Goremykin as the initiator of the reform and the views of S. Yu. Witte as his opponent. It is noted that during the consideration of the draft law the direction of the discussion changed. I. L. Goremykin considered the introduction of zemstvos in the western provinces as a tool for unifying the all-imperial space and strengthening Russian influence. S. Yu. Witte shifted the emphasis to the problem of the relationship between the zemstvo self-government and the autocracy, consistently defended the need to reform local provincial administration and refuse to establish zemstvos in the Western region. As a result, the draft law developed by the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire was not approved, and I. L. Goremykin was sent into retirement. Discussions on the implementation of the Zemstvo reform in the western provinces continued and led to the establishment of the zemstvo economy departments in 1903 and the formation of the system of zemstvo self-government in 1911. These transformations were realised in three Belarusian (Viciebsk, Minsk and Magiliow) provinces and three Ukrainian (Kyiv, Volyn and Podolia) provinces.

Keywords: western provinces; local self-government; zemstvo; Zemstvo reform; draft law.

Введение

Среди актуальных вопросов внутриполитического развития Российской империи в XIX – начале XX в. необходимо отметить оптимизацию и повышение эффективности системы управления и самоуправления в быстро изменявшихся реалиях, а также интегрирование национальных окраин в общеимперское пространство через их унификацию. Последний процесс являлся важным, поскольку обеспечивал единство и стабильность обширного государства. Пути решения данных вопросов находились в тесной взаимосвязи. Их реализации препятствовали множество факторов. Наиболее ярким примером, раскрывающим противоречивость названных выше процессов, выступает проблема распространения земского самоуправления на национальные окраины Российской империи.

В историографии аспекты, которые связаны с подготовкой и реализацией Земской реформы, деятельностью земств, получили широкое освещение. В дореволюционный период они рассматривались в работах А. А. Кизеветтера [1], В. Д. Кузьмина-Караваева [2], К. А. Пажитнова [3], В. Ю. Скалона [4] и др. В советское время данные проблемы изучались В. В. Гармизой [5] и Г. А. Герасименко [6]. Среди

наиболее обстоятельных работ по истории земского самоуправления современных исследователей необходимо выделить монографию, подготовленную сотрудниками Института российской истории РАН [7; 8], и публикацию Л. А. Жуковой [9]. В белорусской историографии вопросы введения земского самоуправления проанализированы В. П. Слободяниным [10].

Следует отметить, что в перечисленных выше работах основное внимание сконцентрировано на аспектах, связанных с функционированием системы земского самоуправления. Проблемы разработки Земской реформы и ее распространения на национальные окраины Российской империи, в том числе на белорусские губернии, затрагивались косвенно. Например, в работе [11] они описаны в контексте внутриправительственной борьбы конца XIX в. Между тем введение земств в новых регионах способствовало унификации общеимперского пространства и привлечению представителей местной элиты к сотрудничеству с органами власти, а значит, выступало в качестве одного из инструментов, обеспечивавших внутриполитическую стабильность.

Методология исследования

Принципы системности и историзма являются ключевыми в настоящем исследовании. Благодаря принципу системности дискуссия по проекту Земской реформы в Западном крае была рассмотрена через призму совместной работы центральных государственных учреждений с представителями генерал-губернаторской и губернской администрации. С помощью принципа историзма была изучена работа над проектом Земской реформы в условиях поис-

ка новых форм взаимодействия имперского центра и национальных окраин, а также были выявлены наиболее слабые места в решении социально-экономических проблем на региональном уровне. Для систематизации и обобщения данных исторических источников использовались общенаучные (анализ, синтез, сравнение) и специальные (историко-сравнительный, историко-генетический, историко-системный) методы исследования.

Основная часть

Обсуждение проекта Земской реформы в земских губерниях сопровождалось бурными дискуссиями в правительственных кругах, которые актуализировали множество вопросов, связанных с эффективностью системы местного самоуправления. Выделяется полемика между министром внутренних дел И. Л. Горемыкиным и министром финансов С. Ю. Витте по вопросу введения земств в западных губерниях¹, развернувшаяся в конце 1890-х гг. В науке позиция С. Ю. Витте хорошо известна ввиду того, что в 1901 г. в Штутгарте была опубликована

его конфиденциальная записка² по данному вопросу. В то же время взгляды И. Л. Горемыкина на эту проблему, несмотря на то что он выступил главным инициатором реформы, в меньшей степени освещены в научной литературе. Например, они изложены в конфиденциальной всеподданнейшей записке³.

Рассматриваемая дискуссия имела длинную предысторию. При проведении в 1864 г. Земской реформы планировалось, что она будет распространена на все губернии, в которых управление строилось в соответствии с Общим учреждением

¹В данном контексте под западными губерниями понимались Волынская, Киевская, Подольская, Ковенская, Виленская, Гродненская, Витебская, Минская и Могилёвская губернии. В делопроизводственных документах Министерства внутренних дел Российской империи (далее – МВД) и других центральных учреждений при обсуждении проекта Земской реформы для обозначения перечисленных губерний также использовалось общее наименование «Западный край».

²Самодержавие и земство: конфиденциальная записка министра финансов, статс-секретаря С. Ю. Витте (1899 г.). Штутгарт: von J. H. W. Dietz Nachf., 1901. XLIV, 212 с.

³Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1287. Оп. 44. Д. 655. Л. 13–51.

губернским⁴. Однако восстание 1863–1864 гг. и опасения усиления польского влияния в белорусских, литовских и украинских губерниях помешали ее реализации. Наиболее последовательным противником введения земств был виленский генерал-губернатор М. Н. Муравьев, в руках которого оказалась сосредоточена практически вся административная и военная власть белорусских и литовских территорий. Во всеподданнейшем отчете за период с 1 апреля 1863 по 17 апреля 1865 г. он подчеркивал, что подведомственные ему губернии нуждались в хорошем управлении, однако требовалось время для его установления, так как «не было никакого порядка еще давно, до мятежа, а в городах не существовало никакого хозяйства» [12, с. 267]. Не отрицая необходимости создать земские учреждения в центральных регионах Российской империи, М. Н. Муравьев считал, что на белорусских и литовских территориях это было бы преждевременным, поскольку новые органы самоуправления будут способствовать восстановлению польского влияния [12, с. 267]. В итоге в данной местности Земская реформа не была проведена.

На протяжении 1870–80-х гг. данный вопрос не обсуждался. Однако время от времени во всеподданнейших отчетах губернаторы, например гродненский губернатор А. Е. Зуров⁵, указывали на необходимость введения земств, которые, с одной стороны, позволили бы эффективно решать социальные и экономические проблемы, а с другой – обеспечили бы возможность для сотрудничества местного населения с губернской администрацией. Этот вопрос не был урегулирован в связи с усилением консервативных тенденций в управлении государством после 1881 г.

МВД вернулось к обсуждению введения земских учреждений на национальных окраинах во второй половине 1890-х гг. В 1896 г. при рассмотрении и утверждении смет земских повинностей на трехлетний период Государственный совет Российской империи поручил министру внутренних дел разработать предложения по поводу преобразования учреждений, заведовавших земскими повинностями и земским хозяйством в неземских губерниях⁶. И. Л. Горемыкин предварительно направил запросы представителям местной администрации: виленскому и киевскому генерал-губернаторам, а также витебскому, минскому и могилевскому губернаторам. Они касались

возможности введения в западных губерниях Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. в полном или ограниченном объеме⁷.

Полученные ответы⁸ отразили противоречивость подходов к решению рассматриваемой проблемы. В целом местная администрация выступила за преобразование учреждений, заведовавших земским хозяйством в Западном крае, и привлечение к их работе представителей местного населения по приглашению правительства. Несогласие выразил киевский генерал-губернатор А. П. Игнатьев, который предложил открыть правительственные учреждения и передать им заведование земским хозяйством. К нему присоединились виленский губернатор И. И. Чепелевский, витебский губернатор В. А. Левашов и минский губернатор Н. Н. Трубецкой. Противники проведения Земской реформы в западных губерниях считали, что она усилит влияние польских и ополяченных помещиков, которому будет сложно противостоять из-за «неразвитости» местного крестьянского населения и абсентеизма русских помещиков, проживавших в своих имениях непостоянно. В то же время гродненский губернатор Д. Н. Батюшков поддержал идею реализации данной реформы. Могилевский губернатор Н. А. Зиновьев разделял позицию МВД, однако предложил создать органы земского самоуправления на губернском уровне и заменить уездные земские управы уездными комиссарами, назначавшимися губернским земским собранием⁹.

Таким образом, между представителями губернской администрации не было единства по вопросу преобразования земского устройства западных губерний. Также оно отсутствовало между МВД и губернским начальством, что во многом было обусловлено позицией главы ведомства И. Л. Горемыкина. Как представитель высшей имперской бюрократии, он являлся противоречивой фигурой. По словам бывшего государственного секретаря А. А. Половцова, министр внутренних дел был умным, честным, высококвалифицированным, обладавшим большим административным опытом юристом, но ленивым и равнодушным к делу человеком [13, с. 242]. В. И. Гурко, служивший с 1895 г. в Государственной канцелярии, отмечал, что И. Л. Горемыкин был приверженцем законности, а при его назначении министром считался представителем либерального лагеря¹⁰. С последним утверждением был согласен

⁴Объяснительная записка к проектам Положения о земских учреждениях и Временных правил для сих учреждений // Труды Комиссии о губернских и уездных учреждениях : в 2 ч. [СПб.] : [б. и.], 1863. Ч. 2 : Земские учреждения, кн. 1 : Проекты и объяснительная записка. С. 84.

⁵РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 3539. Л. 627–627 об.

⁶Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье : [с 1 марта 1881 г.] : в 34 т. СПб. : Гос. тип., 1899. Т. 16, отд. 1 : 1896. С. 311.

⁷РГИА. Ф. 1287. Оп. 44. Д. 656. Л. 146.

⁸Ответ виленского генерал-губернатора П. В. Оржевского не был получен в связи с его смертью, однако поступили отзывы подчинявшихся ему виленского, гродненского и ковенского губернаторов.

⁹РГИА. Ф. 1287. Оп. 44. Д. 656. Л. 146–148.

¹⁰Гурко В. И. Глава 5. Министр внутренних дел Иван Логгинович Горемыкин // Исторический сайт. URL: http://www.historichka.ru/istoshniki/gurko/1_5.html (дата обращения: 16.09.2024).

и С. Ю. Витте [14, с. 30]. Будучи министром, И. Л. Горемыкин всегда тщательно изучал сущность любого дела, привлекая для этого квалифицированных специалистов. По наиболее важным вопросам он составлял записки, предварительно намечая их основные положения и редактируя окончательный вариант¹¹. Надо полагать, что подобным образом была подготовлена конфиденциальная записка, посвященная вопросу организации земского хозяйства на национальных окраинах.

Взгляды министра внутренних дел на проблему осуществления Земской реформы в Западном крае освещены в двух документах. Первым документом является представление И. Л. Горемыкина о законопроекте, касающемся введения земских учреждений в западных губерниях¹² и разосланном на ознакомление министерствам и ведомствам 29 октября 1898 г. Вторым документом выступает конфиденциальная записка И. Л. Горемыкина¹³, адресованная императору. В основу взглядов министра легли идеи, сформулированные киевским генерал-губернатором А. М. Дондуковым-Корсаковым в 1873 г. и могилёвским губернатором Н. А. Зиновьевым в 1896 г. Их сущность сводилась к изменению процедуры земских выборов и структуры органов земского самоуправления. На уровне губерний предлагалось создать губернские земские собрания и губернские земские управы, на уровне уездов – ограничиться уездными земскими управами, при этом Н. А. Зиновьев, как отмечалось выше, допускал возможность их замены особыми комиссарами по назначению губернского земского собрания¹⁴.

Представление И. Л. Горемыкина о законопроекте, касающемся введения земств в западных губерниях, начинается с детального анализа недостатков организации земского хозяйства на данной территории. Наибольшей критике он подверг деятельность таких институтов местного управления, как приказы общественного призрения и распорядительные комитеты. И. Л. Горемыкин подробно охарактеризовал порядок составления и утверждения земских смет, отчетность по их исполнению, расходование земских средств, а также состояние медицинского обслуживания в сельской местности, общественного призрения, начального народного образования и страхового дела¹⁵. Его выводы и утверждения базировались на сравнении показателей по всем перечисленным параметрам в земских и неземских губерниях. Как правило, первые оказывались в выигрышном положении, что являлось, по мнению

министра внутренних дел, основным аргументом в пользу проведения Земской реформы.

И. Л. Горемыкин видел два пути устранения недостатков преобразования земского устройства в Западном крае. Первый путь состоял в создании правительственных учреждений, под руководством которых будут находиться все отрасли земского хозяйства, при этом допускалась возможность участия представителей местного населения в работе этих учреждений. Второй путь заключался в распространении земского самоуправления на западные губернии с изменением его организации в соответствии с местными особенностями¹⁶. Министр четко сформулировал собственную позицию: он выступал за введение земского самоуправления во всем Западном крае, состоявшем из плательщиков земского сбора¹⁷.

На формирование позиции И. Л. Горемыкина повлияли некоторые факторы. Во-первых, приобретенный им за годы службы в Министерстве юстиции Российской империи и Правительствующем сенате административный опыт: министр внутренних дел был хорошо знаком с недостатками законодательства, регулировавшего деятельность органов местного самоуправления. Во-вторых, его частое столкновение с практическими последствиями этих недостатков.

Несмотря на то что И. Л. Горемыкин безусловно поддерживал идею введения земств в белорусских и других западных губерниях, он не был адептом земского самоуправления. Более того, министр признавал, что у этой системы есть серьезные недостатки. Причина их появления состояла не в сущности земского самоуправления, а в несовершенстве регулировавшего его законодательства. В нем было много противоречий, отсутствовало четкое определение обязанностей и компетенций органов самоуправления в различных сферах¹⁸.

Важно отметить, что еще со времен М. Н. Муравьева в правительственных кругах закрепились мысли о том, что преобразование земского устройства белорусских, литовских и украинских территорий усилит позиции польского и ополяченного дворянства на них. Однако И. Л. Горемыкин полагал, что этого не произойдет, так как реформирование не подразумевало отмены ограничительных мер, введенных в предшествовавших десятилетиях. Он не отрицал, что в новых органах самоуправления может усиливаться польское культурное влияние, что выразится в использовании польского языка,

¹¹Гурко В. И. Глава 5. Министр внутренних дел Иван Логгинович Горемыкин // Исторический сайт. URL: http://www.historichka.ru/istoshniki/gurko/1_5.html (дата обращения: 16.09.2024).

¹²РГИА. Ф. 1287. Оп. 44. Д. 656. Л. 145–220.

¹³Там же. Д. 655. Л. 13–51.

¹⁴Там же. Д. 656. Л. 146 об., 148, 152 об.

¹⁵Там же. Л. 160 об. – 177.

¹⁶Там же. Л. 177 об.

¹⁷Там же. Л. 181.

¹⁸Там же. Л. 181–181 об.

замещении земских должностей поляками. По мнению министра внутренних дел, эти негативные последствия можно легко нейтрализовать, если строго придерживаться законов¹⁹.

Являясь сторонником проведения Земской реформы в Западном крае, И. Л. Горемыкин в то же время выступал за постепенное преобразование учреждений, заведовавших различными отраслями земского хозяйства²⁰. Данная позиция вполне соответствовала складу его характера и стилю управления. Министр не был приверженцем радикальных изменений и резких, необдуманных шагов.

И. Л. Горемыкин считал земский законопроект, разработанный МВД для западных губерний, важным шагом вперед. Вместе с тем он не отрицал его недостатков, которые заключались в значительной величине земской единицы, охватывавшей всю губернию, и отсутствии связи между распорядительными и исполнительными органами власти. Министр постоянно подчеркивал необходимость осторожно приступать к реализации реформы. Он допускал, что в упрощенном виде земское самоуправление вполне может просуществовать 20–30 лет²¹.

Данный законопроект имел следующие главные особенности. При введении земского самоуправления в белорусских, литовских и украинских губерниях должны были соблюдаться основные принципы, закрепленные в Положении о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г., однако его структура была изменена и включала такие элементы, как губернские земские собрания, губернские и уездные земские управы (уездные земские собрания отсутствовали). В состав губернского земского собрания должны были войти плательщики земского сбора, избранные на уездных избирательных собраниях, и представители от крестьян, владевших надельной землей и избранных на волостных сходах. Планировалось, что в состав губернского земского собрания будут включены губернский предводитель дворянства, уездные предводители дворянства, члены губернской земской управы и ее председатель, городской голова губернского города, представители казенного, удельного и духовного ведомств (а также военного ведомства в приграничных губерниях, если такое решение примет военное начальство). При обсуждении вопросов, касавшихся отдельных уездов, предполагалось приглашать на заседание председателя соответствующей уездной земской управы. Губерн-

ское земское собрание должно было получить распорядительную власть и следить за деятельностью исполнительных органов власти, т. е. губернской земской управы и уездных земских управ. Кроме того, в законопроекте подчеркивалось, что председатели управ, а также агенты²², которые могли заменить членов уездных земских управ, назначаются правительством из лиц, соответствовавших всем требованиям при замещении административных должностей в западных губерниях и по возможности владевших недвижимостью в данной местности²³.

В конце представления И. Л. Горемыкин подчеркнул, что главная задача реализации Земской реформы заключалась в упорядочении земского хозяйства²⁴. Предполагалось, что с 1 января 1900 г. соответствующие правовые нормы вступят в силу. Введение земств должно было сопровождаться ликвидацией приказов общественного призрения и губернских комиссий народного продовольствия, функции и имущество которых переходили новым органам самоуправления. Кроме того, распорядительные комитеты должны были передать им обязанности по заведованию земскими повинностями и организации сельской врачебной части²⁵.

На совещании по вопросу преобразования земского устройства западных губерний, проводившемся с 23 по 27 марта 1898 г., законопроект был обсужден с представителями местной администрации под председательством А. Д. Оболенского, находящегося в дружеских отношениях с министром внутренних дел. В его работе генерал-губернаторы не принимали участия, присутствовали только губернаторы. Хотя на первом заседании некоторые из начальников губерний обратили внимание на возможные негативные последствия введения земских учреждений (гродненский губернатор Д. Н. Батюшков и могилевский губернатор Н. А. Зиновьев отметили, что реформа могла способствовать росту польского культурного влияния на местное население), при постатейном обсуждении законопроекта возражения были сняты²⁶.

После того как в текст законопроекта были внесены все необходимые изменения и дополнения, 29 октября 1898 г. МВД разослало его другим министерствам и управлениям на ознакомление²⁷. Военное министерство Российской империи поддержало данный законопроект и выступило за его внесение на рассмотрение Государственного совета Российской империи²⁸. Среди противников осуществления Земской реформы в Западном крае был глава Святейшего

¹⁹РГИА. Ф. 1287. Оп. 44. Д. 656. Л. 183, 186.

²⁰Там же. Л. 187.

²¹Там же. Л. 200 об.

²²И. Л. Горемыкин не считал целесообразным вводить институт агентов или комиссаров взамен уездных земских управ, хотя он соглашался, что это будет гораздо дешевле. (РГИА. Ф. 1287. Оп. 44. Д. 656. Л. 194 об. – 195.)

²³РГИА. Ф. 1287. Оп. 44. Д. 656. Л. 199–199 об.

²⁴Там же. Л. 201 об.

²⁵Там же. Л. 219–219 об.

²⁶Там же. Л. 322–334.

²⁷Там же. Л. 357.

²⁸Там же. Л. 358.

синода К. П. Победоносцев. Он считал, что законопроект представлял политическую опасность для государства, так как его реализация могла привести к усилению влияния евреев и поляков в западных губерниях²⁹. Более того, обер-прокурор сомневался в целесообразности существования земских учреждений и в их соответствии «основным положениям государственного порядка, которые требуют единства власти»³⁰. Министерство императорского двора Российской империи придерживалось схожей позиции. В его отзыве отмечалось, что распространение земского самоуправления на западные губернии несвоевременно, так как на данных территориях проживали крупные польские землевладельцы, чьи национальные интересы были чужды интересам Российской империи³¹. В ответе, поступившем из Государственного контроля Российской империи, подчеркивалось, что проведение Земской реформы только ухудшит ситуацию в Западном крае, и предлагалось сосредоточить управление различными отраслями земского хозяйства в руках особых правительственных учреждений в виде губернских и уездных земских управ, члены которых будут назначаться по распоряжению местной администрации³². Министерство финансов Российской империи также выступило против реализации законопроекта³³. Ведомства, занявшие срединную позицию, а именно Министерство народного просвещения Российской империи³⁴ и Министерство юстиции Российской империи³⁵, не выражали несогласия в отношении введения земств, но считали, что учреждения, которые планировалось сформировать, нельзя называть органами самоуправления. Их создание является полумерой, которая не даст должного эффекта. В заключении, поступившем из Министерства земледелия и государственных имуществ Российской империи, отмечалось, что осуществление Земской реформы в западных губерниях желательно, однако при этом нужно учитывать политические особенности региона. Сами земства должны быть выборными, но за их деятельностью необходимо установить правительственный контроль³⁶.

В указанных выше отзывах прежде всего отражалась позиция руководителей ведомств по поводу институтов земского самоуправления, в то время как на второй план отходили проблемы унификации общеимперского административного пространства и интеграции западных губерний в его состав посредством участия представителей местной элиты

в работе органов местного самоуправления. В лучшем случае они рассматривались через противопоставление русского и польского влияния, при этом какие-либо варианты привлечения представителей местной элиты к сотрудничеству с губернской администрацией не предлагались. Так, обер-прокурор Святейшего синода К. П. Победоносцев был противником земских учреждений. Министр народного просвещения Н. П. Боголепов имел более либеральные взгляды, хотя и считался консерваторм. В то же время министр финансов С. Ю. Витте, имевший репутацию либерала, в вопросе введения земского самоуправления в западных губерниях занял консервативную позицию, во многом близкую К. П. Победоносцеву. Мотивы, побудившие его встать в оппозицию к проекту Земской реформы, разработанному ведомством И. Л. Горемыкина, не совсем ясны [11, с. 392].

Официальный ответ Министерства финансов Российской империи на законопроект о преобразовании земского устройства Западного края за подписью С. Ю. Витте был направлен в МВД 11 декабря 1898 г. Он начинался с того, что министр финансов согласился с доводами о неудовлетворительном положении земского хозяйства в западных губерниях. Речь шла о деятельности распорядительных комитетов, а также о составлении и исполнении земских смет. В то же время С. Ю. Витте считал, что предложенный МВД выход из сложившейся ситуации (введение земского самоуправления) неприемлем³⁷. Более того, он присоединился к К. П. Победоносцеву и процитировал его высказывание в связи с обсуждением проекта формирования земств в Архангельской губернии: «...я полагаю, что мысль о принципиальном преимуществе органов самоуправления, сравнительно с учреждениями бюрократическими, является в значительной мере продуктом увлечения»³⁸. Что касается вопроса упорядочения земского хозяйства в западных губерниях, то С. Ю. Витте предлагал пойти менее рискованным путем, а именно ограничиться преобразованием местных административных учреждений, заведовавших отдельными отраслями земского хозяйства³⁹.

Таким образом, МВД и Министерство финансов Российской империи занимали противоположные позиции в отношении введения земств в западных губерниях, хотя именно эти ведомства играли главную роль в разработке и практической реализации ключевых направлений внутренней политики государства, от согласованности их действий зависел

²⁹РГИА. Ф. 1287. Оп. 44. Д. 656. Л. 359, 361 об. – 362 об.

³⁰Там же. Л. 360.

³¹Там же. Л. 363–363 об.

³²Там же. Л. 400, 401 об. – 402 об.

³³Там же. Д. 655. Л. 1, 6 об. – 7 об.

³⁴Там же. Д. 656. Л. 368–370.

³⁵Там же. Л. 373, 384 об. – 385.

³⁶Там же. Л. 390, 394–395.

³⁷Там же. Д. 655. Л. 1–2, 3 об.

³⁸Там же. Л. 4.

³⁹Там же. Л. 7–7 об.

успех любых преобразований. И. Л. Горемыкин хорошо понимал это, вследствие чего постарался убедить С. Ю. Витте изменить свое мнение. Между главами ведомств последовал обмен письмами, который сопровождался составлением конфиденциальных записок.

Основная идея официального ответа за подписью С. Ю. Витте заключалась в том, что самоуправление противоречит идее самодержавной монархии. Однако И. Л. Горемыкин не разделял эту позицию и подготовил развернутую записку⁴⁰, в которой речь шла о сущности земского самоуправления. В отличие от С. Ю. Витте он не противопоставлял самоуправление самодержавию на том основании, что данная идея близка конституционным идеям и исторически чужда сущности Российской империи. Министр иностранных дел подчеркивал, что и бюрократические органы власти, и институты самоуправления получают полномочия от одного источника – центральной власти⁴¹. Проанализировав историческое развитие Российского государства, И. Л. Горемыкин сделал вывод о том, что самоуправление являлось одной из его характерных черт всегда, за исключением переходного периода в первой половине XVIII в.⁴²

Министр внутренних дел привел ряд аргументов в защиту системы земского самоуправления на современном ему этапе. Он признавал недостатки в ее организации, но вместе с тем попытался выделить причины их возникновения. Одним из таких недостатков является несовершенство правовой базы. Как профессиональный юрист, И. Л. Горемыкин обратил внимание на то, что в Положении о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. отсутствовал термин «самоуправление», а вместо него использовалось определение «общественные установления». По его мнению, данная коренная ошибка привела к тому, что в основу деятельности земств было положено понятие частного, а не государственного интереса⁴³. Также И. Л. Горемыкин считал недостатком отсутствие в Положении о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. четкого обозначения их компетенций. Такая ситуация была обусловлена тем, что соответствующие вопросы планировалось урегулировать путем введения особых уставов⁴⁴. Действительно, в конце XIX в. в государстве выполнялись масштабные работы по пересмотру Устава о земских повинностях, Врачебного устава, Устава общественного призрения, Устава народного продовольствия и др., однако они затягивались, а административно-правовая не-

определенность негативно влияла на деятельность органов земского самоуправления. В реформировании нуждалась и система местного губернского управления, но, по словам министра, эту задачу едва ли можно было разрешить⁴⁵.

Далее И. Л. Горемыкин в качестве ответа на вопрос: «Почему реформы в сфере местного самоуправления и управления происходили так медленно?» – назвал следующие причины этого процесса. К ним относятся:

- наличие постоянной критики любого нового учреждения и попытки его немедленно заменить;
- отсутствие поддержки мероприятий, которые разрабатывало и предлагало МВД, со стороны Министерства финансов Российской империи;
- несоответствие внутренней структуры МВД задачам эффективного управления местным хозяйством, необходимость ее реформирования, дефицит квалифицированных кадров в ведомстве;
- перегруженность губернаторов разнообразными обязанностями до такой степени, что они не могли обеспечить эффективного функционирования органов местного (городского и земского) самоуправления⁴⁶.

Завершая свою записку, министр внутренних дел подчеркнул, что введение земских учреждений в белорусских, литовских и украинских губерниях будет содействовать установлению единообразия во внутреннем управлении и облегчит его реализацию. Его слова означали, что реализация Земской реформы создаст условия для унификации общеимперского пространства. Кроме того, по мнению И. Л. Горемыкина, земское самоуправление будет способствовать укреплению русского влияния в Западном крае и сплочению данной территории с внутренними губерниями Российской империи⁴⁷. Министр был убежден, что лучше ввести в западных губерниях земские учреждения, которые заменят устаревшие институты, чем медлить с реформой, ссылаясь на необходимость усовершенствования земств⁴⁸. В этом заключалась сущность возражений, адресованных его главному оппоненту – министру финансов С. Ю. Витте.

Позже с учетом возражений, сформулированных в конфиденциальной записке И. Л. Горемыкина, министр финансов изложил свою позицию более аргументированно. С. Ю. Витте указал, что его записка была ответом министру внутренних дел [14, с. 400]. Она начиналась с противоречащих утверждений. По мнению министра финансов, земское самоуправ-

⁴⁰РГИА. Ф. 1287. Оп. 44. Д. 655. Л. 12–51.

⁴¹Там же. Л. 14 об., 15 об.

⁴²Там же. Л. 31.

⁴³Там же. Л. 31 об.

⁴⁴Там же. Л. 36.

⁴⁵Там же. Л. 42 об.

⁴⁶Там же. Л. 44–44 об.

⁴⁷Там же. Л. 45 об. – 46, 49.

⁴⁸Там же. Л. 48 об.

ление являлось формой всесословного народного представительства и не соответствовало самодержавному строю. В то же время он подчеркивал, что выступает не против земств, а против их территориального расширения, так как оно препятствовало достижению государственной пользы⁴⁹.

Затем С. Ю. Витте изложил основные положения записки И. Л. Горемыкина и отметил, что его конфиденциальная записка построена вокруг вопроса: «Соответствует ли земское самоуправление самодержавному строю?», а записка министра внутренних дел – вокруг вопроса: «Совместимо ли самоуправление в широком смысле с самодержавием?»⁵⁰. Используя конкретные примеры, С. Ю. Витте очень подробно проанализировал отношение правительства к земскому самоуправлению. Он подчеркнул, что регламентация функций земств, к которой стремилось МВД, не исправила бы их недостатки, а, наоборот, привела бы к ограничению их деятельности. Как следствие, от земств осталась бы лишь видимость⁵¹. На этом основании С. Ю. Витте сделал вывод о том, что введение земств в неземских белорусских, литовских и украинских губерниях не могло способствовать упорядочению управления на местах. Более того, в законопроекте, представленном МВД, усугублены все недостатки, присущие системе земского самоуправления во внутренних губерниях⁵².

Министр финансов предложил отказаться от идеи территориального расширения данной системы и направить основные усилия на преобразование местной губернской администрации в соответствии с планом, разработанным Особой комиссией для составления проектов местного управления под председательством статс-секретаря М. С. Каханова⁵³. При этом он подчеркивал, что к работе в «правильно устроенных» правительственных учреждениях должно быть привлечено местное население⁵⁴.

Таким образом, С. Ю. Витте перевел дискуссию о Земской реформе в совершенно иную плоскость, а именно высказал мнение о необходимости укрепления правительственной власти на местах через реформирование устаревшей администрации и управления хозяйственной частью в неземских губерниях⁵⁵. С точки зрения стратегического курса развития государства С. Ю. Витте был прав. Действительно, система губернского управления, как опора центральной власти, устарела и нуждалась в преобразовании. Однако он упускал из виду тот факт, что в неземских западных губерниях продолжали существовать такие архаичные институты гу-

бернского управления, как приказы общественного призрения, комиссии народного продовольствия, комитеты народного здравия и оспенные комитеты. В центральных регионах Российской империи они были ликвидированы при проведении Земской реформы, а их функции и имущество были переданы земствам. Не совсем ясно, как следовало поступить с перечисленными выше элементами губернского управления при реформировании губернской администрации в Западном крае.

Исходя из тактических задач, которые стояли перед государством в быстро изменявшихся социально-экономических и общественно-политических условиях, можно утверждать, что более актуальными являлись задачи унификации общеимперского пространства и интеграции национальных окраин в единое административно-правовое поле. В этом отношении И. Л. Горемыкин, как глава МВД, который постоянно сталкивался с проблемами, возникавшими при разрешении множества социальных и экономических вопросов на региональном уровне, стремился обосновать возможность их эффективного решения через развитие системы местного самоуправления. Его аргументация в пользу реализации Земской реформы в западных губерниях строилась на знании их состояния и обширном административном опыте.

По данному вопросу И. Л. Горемыкин имел следующую позицию: лучше сделать хоть что-нибудь для улучшения текущего положения дел, чем не сделать ничего. С. Ю. Витте мыслил более глобально, но в ущерб интересам населения конкретного региона, так как министр был недостаточно информирован о проблемах, с которыми приходилось сталкиваться местным жителям. В своей записке он излагал идею конструирования идеальной административной структуры, которая бы стала опорой центральной власти на местах. В этом случае можно согласиться с замечанием А. А. Половцова о том, что С. Ю. Витте – «человек очень умный, но лишенный первоначальных и всяких других сведений» [13, с. 64].

Детальный анализ записок позволяет говорить о том, что определенный отпечаток на их содержание наложили неприязненные отношения между главами двух ведомств. Данный факт косвенно подтверждается в мемуарах С. Ю. Витте. Так, он обвинял И. Л. Горемыкина в консерватизме, который проявился после его назначения на должность министра внутренних дел, и реакционной политике [14, с. 134]. О напряженности между министрами сообщал в своих дневниковых записях и А. А. Половцов [13, с. 216].

⁴⁹Самодержавие и земство... С. 3–4.

⁵⁰Там же. С. 9.

⁵¹Там же. С. 170, 174, 177.

⁵²Там же. С. 177–178.

⁵³Там же. С. 183–184.

⁵⁴Там же. С. 208–209.

⁵⁵Там же. С. 210.

Заключение

Результат дискуссии между И. Л. Горемыкиным и С. Ю. Витте был неоднозначным. С одной стороны, она ускорила отставку министра внутренних дел. В этом отношении можно говорить о его политическом фиаско. С другой стороны, благодаря И. Л. Горемыкину обсуждение вопроса, касающегося введения земских учреждений в западных губерниях, активизировалось на правительственном уровне, хотя

законопроект, разработанный МВД, не был утвержден. В итоге был реализован новый законопроект. В 1903 г. в трех белорусских (Витебской, Минской и Могилёвской) губерниях и трех украинских (Киевской, Волынской и Подольской) губерниях были созданы управления по делам земского хозяйства, на смену которым в 1911 г. пришли органы земского самоуправления.

Библиографические ссылки

1. Кизеветтер АА. *Местное самоуправление в России. IX–XIX ст.: исторический очерк*. Москва: Типография императорского Московского университета; 1910. 158 с.
2. Кузьмин-Караваев ВД. *Земство и деревня, 1898–1903: статьи, рефераты, доклады и речи*. Санкт-Петербург: Общественная польза; 1904. 429 с.
3. Пажитнов КА. *Городское и земское самоуправление*. Санкт-Петербург: Издание М. И. Семенова; 1913. 116 с.
4. Скалон ВЮ. *По земским вопросам: очерки, обозрения, заметки. I. В переходное время, 1880–1892*. Санкт-Петербург: Общественная польза; 1905. 352 с.
5. Гармиза ВВ. *Подготовка Земской реформы 1864 года*. Москва: Издательство Московского университета; 1957. 264 с.
6. Герасименко ГА. *Земское самоуправление в России*. Москва: Наука; 1990. 264 с.
7. Королева НГ, редактор. *Земское самоуправление в России, 1864–1918. Книга 1, 1864–1904*. Москва: Наука; 2005. 428 с.
8. Королева НГ, редактор. *Земское самоуправление в России, 1864–1918. Книга 2, 1905–1918*. Москва: Наука; 2005. 384 с.
9. Жукова ЛА. *Земское самоуправление и бюрократия в России: конфликты и сотрудничество, 1864–1917 гг*. Москва: Хронограф; 1998. 179 с.
10. Слобожанин ВП. *Земское самоуправление в Беларуси (1905–1917 гг.)*. Минск: Право и экономика; 2003. 168 с.
11. Ананьич БВ, редактор. *Власть и реформы: от самодержавной к Советской России*. Москва: Олма-пресс экслибрис; 2006. 734 с. (Архив).
12. Муравьев МН. «Готов собою жертвовать...»: записки графа М. Н. Муравьева об управлении Северо-Западным краем и об усмирении в нем мятежа 1863–1866 гг. Петров КВ, составитель. Москва: Пашков дом; 2008. 415 с.
13. Половцов АА. *Дневник, 1893–1909*. Зайончковский ПА, редактор. Санкт-Петербург: Алетейя; 2015. 704 с.
14. Витте СЮ. *Воспоминания. Том 1, Царствование Николая II*. Санкт-Петербург: Государственное издательство; 1923. XXVIII, 471 с.

Получена 18.09.2024 / исправлена 01.04.2025 / принята 01.04.2025.
Received 18.09.2024 / revised 01.04.2025 / accepted 01.04.2025.