

П.А. СТОЛЫПИН И СОВЕТ ПО ДЕЛАМ МЕСТНОГО ХОЗЯЙСТВА В 1908–1910 ГОДАХ

Совет по делам местного хозяйства при МВД являлся законосовещательным органом, сформированным для совместной работы представителей земств и правительства над законопроектами по вопросам местного управления и самоуправления. Положение о Совете и Главном управлении по делам местного хозяйства было утверждено 22 марта 1904 г. Период активного функционирования Совета пришелся на 1908–1910 гг., когда он играл роль своего рода «преддумья». Формально его деятельность продолжалась до Октябрьской революции, однако фактически он утратил свое значение еще до гибели П.А. Столыпина. Решения Совета учитывались при доработке законопроектов в министерстве, а его журналы представлялись затем в Государственную думу и Государственный совет в качестве приложений к законодательным инициативам правительства.

Заседаниями Общего присутствия Совета руководил министр внутренних дел или его товарищ, а четыре особых присутствия собирались под председательством начальника Главного управления по делам местного хозяйства или его помощника. На рассмотрение общего присутствия должны были вноситься: «1) предположения об издании законов, инструкций и прочих распоряжений, а также о дополнении, изменении и отмене действующих законов, инструкций и распоряжений по предметам хозяйственных польз и нужд населения, подведомственным согласно действующему закону Министерству внутренних дел и отнесенным на основании настоящего положения к обязанностям главного управления по делам местного хозяйства; 2) все те вопросы и дела, к указанным в п. 1 предметам относящиеся, в том числе ходатайства земских, городских и иных учреждений, по которым министр внутренних дел признает необходимым иметь заключение Совета». Непременному члену Совета поручалось заниматься организационной работой – готовить вопросы к рассмотрению, докладывать их в общем присутствии и выполнять относящиеся к ним «ревизионные и иные поручения на местах»¹.

Присутствие по земским и городским делам составляли управляющие отделами земского и городского хозяйства, народного здравия и общественного призрения, главный врачебный инспектор и два члена от Министерства финансов; присутствие по делам о народном здравии и общественном призрении – они же и два члена Медицинского совета; присутствие по дорожным делам – управляющие отделами земского и городского хозяйства, дорожным отделом, один из членов технико-строительного комитета МВД и два члена от Министерства финансов; присутствие по делам страхования и противопожарных мер – управляющий одноименным отделом, чиновник особых поручений по одноименным делам и два члена от Министерства финансов. К компетенции особых присутствий относились только те вопросы, решение которых министру внутренних дел требовалось согласовать с другими ведомствами.

Идея создания Совета принадлежала министру внутренних дел В.К. Плеве, который рассчитывал использовать его в своей борьбе с Министерством финансов. В Совет планировалось привлечь 12–15 человек из числа земских деятелей для разработки законодательных мер, направленных на совершенствование государственного управления на местах. Этим Плеве хотел продемонстрировать земцам, что их опыт и интеллектуальный потенциал ценятся правительством. Наряду с земцами в Совет должны были войти чиновники от правительства – непосредственные разработчики законопроектов. При обсуждении законопроекта в Государственном совете С.И. Шид-

* **Могилевский Константин Ильич**, кандидат исторических наук, исполнительный директор Фонда изучения наследия П.А. Столыпина.

ловский предложил включить в состав Совета членов от земских собраний и городских дум по их выбору, а не по приглашению министра внутренних дел. Тогда Плеве заявил, что, не возражая против этой мысли, слагает с себя всякую ответственность за последствия такого решения и выводы, которые из него будут сделаны. «И предположение это, – вспоминал С.Е. Крыжановский, – среди некоторого смущения было единогласно отвергнуто»².

В 1907 г. Совет привлёк к себе внимание Столыпина, стремившегося к сближению с земством для осуществления намеченных преобразований. В сложившейся после третьеиюньского переворота ситуации общественную поддержку можно было найти только в среде поместного дворянства. Председатель Совета министров рассчитывал объединить земство и правительство общей работой и целью. В этих условиях Столыпин принял решение забрать из Государственной думы проекты реформы местного управления. 16 ноября 1907 г., выступая в Думе, он заявил, что для их предварительного рассмотрения созывается Совет по делам местного хозяйства³.

Письмо с извещением о его созыве было разослано губернаторам министром внутренних дел ещё 27 октября 1907 г. В ходе очередных декабрьских сессий земских собраний губернаторы должны были ознакомить земцев с текстом этого циркуляра, разъяснявшего смысл деятельности Совета. В нём, в частности, отмечалось, что правительство «не скрывало и не скрывает от себя того обстоятельства, что заготовленные проекты, как по условиям их разработки, производимой силами исключительно центральных учреждений, так и в виду чрезвычайной сложности самой задачи, могут оказаться недостаточно сообразующимися с современными экономическими и общественными условиями». Данная мысль находила подтверждение и в многочисленных ходатайствах «земских учреждений и деятелей о передачеготавливаемых правительством законопроектов, в видах согласования их с местными потребностями, на предварительное обсуждение земских собраний». Удовлетворить эти ходатайства правительство не могло, поскольку на обсуждение законопроектов земскими собраниями потребовалось бы слишком много времени. Кроме того, согласовать его результаты было заведомо невозможно. Именно поэтому, пояснял министр внутренних дел, было решено перед внесением в Государственную думу подвергнуть законопроекты о местной реформе обсуждению в Совете, «с привлечением к участию в работе Совета, сверх постоянных его членов, возможно большего числа общественных деятелей, близко знакомых с условиями местного хозяйства». Но, «полагая возможным открыть на этом основании в ближайшее время действия Совета по делам местного хозяйства», Столыпин затруднялся «принять на себя самостоятельный выбор и приглашение в состав Совета местных деятелей, от которых правительство ожидает столь ценных при данных обстоятельствах указаний». Губернаторам поручалось запросить губернское земское собрание, «не пожелает ли оно наметить из своей среды лицо, которое могло бы быть приглашено на правах члена в заседания Совета по делам местного хозяйства... и при этом поставить земское собрание в известность, что расходы по проезду и проживанию приглашенных к участию в Совете лиц будут возмещены из средств государственного казначейства»⁴.

Таким образом, созданный Столыпиным Совет лишь формально соответствовал замыслу Плеве и Положению 1904 г. По сути, это был совершенно другой орган. Столыпин в несколько раз увеличил его численность, пригласив представителей каждого губернского земского собрания, а также некоторых городских дум, и предложил земствам и городам самим избирать своих делегатов (процедура утверждения их министром внутренних дел носила формальный характер). В итоге в 1908 г. в работе Совета приняли участие 36 земских деятелей, 12 представителей городов и 22 правительственных чиновника. Всем им предоставлялось право обсуждать наиболее актуальные вопросы реформирования страны. При Столыпине Совет собирался на 5 сессий (по дважды в 1908 и 1909 гг., а также осенью 1910 г.). Члены Совета телеграммами приглашались в Петербург. Главное управление по делам местного хозяйства заранее уточняло адрес, по которому приглашенный планировал остановиться в столице. По этому адре-

су отправлялось письмо с просьбой заехать в министерство за билетом на заседания Совета (иногда он высылался по почте)⁵. Тексты законопроектов, которые предстояло рассмотреть на сессии, и материалы к ним МВД старалось рассылать заранее, за несколько месяцев, но случалось, что непосредственно перед началом работы их изменяли⁶. Финансирование деятельности Совета заранее в государственную роспись не закладывалось и осуществлялось с разрешения императора по статье «экстренных и не предусмотренных сметами расходов» (одна сессия Совета обходилась примерно в 30 тыс. руб.)⁷. На каждую сессию выносили 2–4 законопроекта, для обсуждения их члены Совета из «местных деятелей» разбивались на комиссии. В первые три сессии они выбирали себе комиссию сами, в зависимости от интересов. С осени 1909 г. число «местных деятелей», приглашаемых к участию в заседаниях Совета, стало увеличиваться. Так, осенью 1910 г. общее количество его выборных членов составило 84 человека, и многих из них приглашались уже «под конкретный законопроект».

Председательствовал в комиссиях кто-либо из представителей общественности, чиновники лишь давали необходимые пояснения. Срок работы комиссии строго не устанавливался, но, как правило, составлял 1–3 недели. Заседания проходили очень интенсивно, нередко затягиваясь до ночи. Начинались они с доклада члена от правительства, представлявшего законопроект, затем рассматривались основные положения проекта и шло его постатейное обсуждение, которое велось в весьма демократичной манере: представителей правительства никто не стеснялся, частенько им, напротив, доставалось «на орехи» от разошедшихся «местных деятелей». Порой и сами чиновники спорили друг с другом. По итогам работы каждая комиссия представляла на рассмотрение общего присутствия Совета свои доклады. Как правило, сначала анализировался министерский проект, выделялись его базовые положения. Потом, в зависимости от того, насколько комиссия считала необходимым его изменить, либо шел перечень основных замечаний, либо перечислялись базовые положения уже переделанного законопроекта. После этого следовали постатейные замечания, изложенные либо в виде таблицы, либо в виде таблицы и текста. Иногда кратко освещался ход обсуждения наиболее значимых вопросов. Доклады комиссий вместе с рассмотренным в Совете законопроектом поступали в законодательные учреждения.

После окончания работы комиссий, а иногда и не дожидаясь, пока все они представят свои доклады, к рассмотрению законопроектов приступало общее присутствие Совета по делам местного хозяйства. Председательствовал в нем один из товарищей министра внутренних дел С.Е. Крыжановский или А.И. Лыкошин. В особо сложных ситуациях приходил и сам Столыпин. В весеннюю сессию 1909 г. и осеннюю 1910 г. часть заседаний проходила под председательством начальника Главного управления по делам местного хозяйства С.Н. Гербея. Сначала общее присутствие рассматривало основные выводы комиссии, по каждому из них высказывались мнения, а затем проходило голосование: принять, отвергнуть или изменить формулировку комиссии. Это занимало от одного до трех дней. Потом переходили к постатейному рассмотрению проекта, обращаясь как к поправкам, предложенным комиссией, так и к возникавшим уже во время обсуждения в общем присутствии. Это было полезно с чисто редакционной точки зрения, так как текст читало много опытных и заинтересованных людей. Появлялась и возможность для торга, поскольку многие из рассматривавшихся Советом проектов напрямую касались благосостояния его членов. Дискуссии шли в свободном режиме. Крыжановскому и Лыкошину было дано указание не оказывать давление на «местных деятелей», «стремиться к возможному соглашению точек зрения в Совете, ни в чем, однако, не стесняя прений и соблюдая всевозможную любезность и предупредительность в отношении местных представителей»⁸. В присутствии Столыпина дискуссии получались короче.

Организационные задачи были возложены на неперменного члена Совета, в компетенцию которого входили: сбор участников заседаний Совета, а также согласование их стенограмм и журналов. Во время сессии в помощь неперменному члену выделялось несколько чиновников МВД, других помощников у него не было. Первым непермен-

ным членом Совета был Н.П. Дмитриев, накануне созыва второй сессии его сменил бывший начальник Земского отдела МВД М.В. Иславин. 19 ноября 1908 г. Иславина назначили заведующим справочным бюро при Главном управлении по делам местного хозяйства (с четырьмя помощниками)⁹. В ходе сессии было принято решение о преобразовании бюро в справочный отдел при Совете, утверждены его функции и штаты. Отдел должен был облегчать «местным деятелям, как приезжавшим в заседание Совета, так и вообще приезжавшим в Петербург, получение всех необходимых им сведений из всех министерств и улаживание всякого рода недоразумений с властями»¹⁰. Под руководством Иславина находились 5 чиновников МВД и помощник обер-секретаря Первого департамента Сената, однако от основных своих служебных обязанностей они при этом не освобождались. Один из них отвечал за вопросы по земскому хозяйству, другой – по городскому, а четвертым предлагалось наводить справки в центральных учреждениях. К работе в справочном отделе при Совете привлекли также троих вольнонаемных сотрудников, обеспечивавших функционирование канцелярии, казначейства, библиотеки и экзекуторской части, и трех переписчиц¹¹. Отдел разместили в отдельном помещении одного из зданий МВД¹². Впоследствии Иславин занял пост новгородского губернатора, и 28 июня 1911 г. непременным членом Совета стал его активный член бывший нижегородский городской голова А.М. Меморский. Однако он прослужил в этой должности всего два месяца, покинув пост за считанные дни до гибели Столыпина и оставшись сверх штата чиновником особых поручений V класса при министре¹³.

18 декабря 1908 г. справочный отдел разослал 2 700 извещений о начале своей деятельности членам Совета, губернаторам, предводителям дворянства, председателям земских и городских управ, городским головам и старостам, губернским по земским и городским делам присутствиям и приказам общественного призрения. В извещениях предлагалось обращаться в отдел с вопросами по важным предметам. 2 января 1909 г. в отчете Иславина начальнику Главного управления по делам местного хозяйства Гербелю говорилось, что с 18 по 31 декабря поступило 12 вопросов, на каждый из которых последовал ответ¹⁴. В основном спрашивали о том, на каком этапе находится то или иное дело или ходатайство, есть ли какой-либо пункт в смете, где достать текст различных законов и правил¹⁵. В связи с этим Иславин предложил издавать специальный журнал – «Известия по делам земского и городского хозяйства»¹⁶. К 17 января 1909 г. был подготовлен его первый номер. С января 1909 г. журнал выходил ежемесячно. В нем публиковались: узаконения и распоряжения правительства, приказы и циркуляры МВД, указы Сената по делам земского и городского хозяйства, распоряжения центральных учреждений по возбужденным земствами и городами ходатайствам, библиографический указатель специальной литературы, ответы на вопросы, поступившие от земств и городов, объявления по различным делам¹⁷. Главным редактором издания был непременный член Совета. Тираж журнала, определенный в соответствии с подпиской, составлял 1200 экземпляров. В условиях ограниченной доступности текстов законов и подзаконных актов журнал существенно облегчал работу земских управ и снимал многие вопросы к справочному отделу. Тем не менее за первое полугодие 1909 г. Иславин получил более 400 запросов с мест, причем на каждый из них следовало ответить в недельный срок.

Справочный отдел был упразднен преемником Столыпина А.А. Макаровым. После этого, по словам В.И. Гурко, произошел разрыв той «живой связи», которая установилась ранее между земцами и МВД¹⁸. Еще на открытии первой сессии Совета 11 марта 1908 г. Столыпин выразил уверенность в большой пользе, «которую принесут труды людей земли в разработке начинаний Министерства внутренних дел». Отвечая многим, думавшим, что Совет «останется мертворожденным и во всяком случае обречен при новом строе существовать лишь на бумаге», он утверждал: «при громадном пространстве Российской империи, при разных условиях местностей, входящих в ее состав, между учреждениями исполнительными, которые разрабатывают законопроекты теоретически, и между законодательными учреждениями должно стоять еще промежуточное учреждение, промежуточная среда, оживотворяющая, влияющая живую

силу в выработанные Министерством предположения... При том громадном законодательном материале, который вносится в Государственную думу и в Государственный совет, эти учреждения могут осилить физически этот материал, только если он чрезвычайно тщательно разработан и всесторонне освещен и проверен»¹⁹. Столыпин особо оговаривал при этом, что имеет в виду «только законодательство, касающееся местного самоуправления, так как законопроекты иного характера касаются учреждений других министерств». Председатель Совета министров не скрывал своего скепсиса в отношении рассылки законопроектов на отзыв земских собраний. «Я совершенно не отрицаю, – говорил он, – необходимости в некоторых случаях запрашивать по вопросам крупного местного значения органы местного самоуправления, но я полагаю, что это целесообразно не во всех случаях и притом лишь после того, как вопрос будет обсужден в Совете по делам местного хозяйства»²⁰. «Совет не должен смущаться тем, что он не имеет решающего значения, – уверял глава МВД. – Хоть он не связывает свободу решений министерства, но мнение Совета обязательно представляется в законодательные учреждения»²¹.

Первым вопросом, вынесенным на рассмотрение Совета, стал проект создания мелкой земской единицы – поселка. Организация его внутреннего устройства представлялась несколько проблематичной в связи с существованием сельского общества, которое выполняло как административные, так и хозяйственные функции в деревне. В то же время в ходе проведения аграрной реформы на селе появлялось все больше людей и участков, находившихся вне общины. Кроме того, правительство рассчитывало подключить к поселковым делам и помещиков. Открывая первую сессию Совета, Столыпин отмечал, что «интересы членов сельских обществ, связанные совместным владением землей, не поглощают интересов того же села по вопросам благоустройства, а чем больше село, тем больше расчлняются эти интересы, тем меньше получают удовлетворение интересы благоустройства». «Наши крупные села, наши железнодорожные поселки представляют из себя нечто хаотическое, – утверждал он, – какое-то накопление человеческого жилья без всяких признаков порядка и благоустройства»²². Совет согласился с необходимостью поселковой реформы, но сузил сферу ее применения. Правительству пришлось отказаться от мысли о немедленном введении поселкового устройства в селах, границы которых не совпадали с владениями общины. Заседавшие в Совете землевладельцы, не будучи в силах отстоять замкнутую крестьянскую общину, делали все, чтобы сохранить как можно больше ее черт при новом порядке, который в результате так и не был воплощен на практике. Результат обсуждения проекта поселковой реформы не принес полного удовлетворения ни одной из сторон.

Основная идея волостной реформы, также вынесенной на обсуждение Совета, состояла в замене существовавшей сословной волости – всесословной, которая должна была стать низшей административно-земской единицей. Волостная реформа представлялась необходимой ввиду намеченного создания поселков. Правительство стремилось сосредоточить власть в волости в руках прежде всего хуторян, отрубников и помещиков, выведя волостную администрацию из «прежнего рабского положения перед всяким уездным чиновником». Волость переставала бы быть только крестьянской, ее территория становилась сплошной, благоустройство обеспечивалось всеми местными землевладельцами. При этом проект предусматривал расширение финансовых возможностей волостной администрации за счет самообложения, что явно задевало интересы помещиков, располагавших наибольшим количеством земли²³. Главные споры велись в Совете именно вокруг того, как будут собираться деньги на нужды волости и кто будет определять их расходование. Но в целом проект не вызвал у «местных деятелей» резкого отторжения, против него проголосовал лишь один человек. Ни предложения, направленные на выхолащивание проекта, ни либеральные поправки не получили поддержки. Дополнения, сделанные в Совете, лишь ограничивали обложение крупных имений, владельцам которых полагалось платить не более половины всего волостного сбора, а также указывали, что бюджет новой, расширенной, волости не должен быть меньше бюджета прежней крестьянской²⁴.

Необходимость более четкого размежевания деятельности органов городского и земского самоуправления (особенно в наиболее крупных городах) в принципе признавалась еще в 1860-е гг. Однако на практике из ведения уездных земств были исключены только Санкт-Петербург, Москва и Одесса. К 1908 г. в полной мере выявилась ненормальность такого положения. Об этом свидетельствовали и около 50 ходатайств различных городов о выделении их из земства. Компетенция земских и городских учреждений и источники их денежных средств в пределах городской черты почти совпадали, из-за чего возникали «пререкания» (особенно часто они касались медицины, народного образования и общественного призрения). Горожане жаловались на то, что «земства, не будучи обязаны законом к каким-либо определенным затратам на городские надобности, расходуют обыкновенно на эти надобности суммы, значительно меньшие по сравнению с взимаемыми с городов сборами»²⁵.

МВД предлагало наделить столицы, Одессу и другие города с населением не менее 300 тыс. человек, правами губернского земства, а города с населением свыше 75 тыс. человек (Екатеринослав – 156 тыс., Казань – 161, Кишинев – 127, Нижний Новгород – 92, Николаев – 99, Самара – 95, Саратов – 197, Тула – 109, Харьков – 206, Ярославль – 71, Орел – 81 тыс.) уравнивать с уездными земствами, оставив все остальные в прежнем положении. Вопрос о выделении города должен был выноситься городской думой на рассмотрение земского собрания, а затем поступал на усмотрение министра внутренних дел. В случае несогласия земства с выделением города их спор следовало предварительно рассмотреть в Совете по делам местного хозяйства. Взаимные обязательства земств и городов предполагалось погасить или единовременно путем уплаты земству городом известной суммы, или путем «постепенного в течение известного срока, но не более 20 лет, понижения земских сборов с городских имуществ и уменьшения расходов земств на город»²⁶. Соответствующий законопроект был рассмотрен общим присутствием Совета за два дня и практически полностью принят в первоначальной редакции. Внесенное при предварительном рассмотрении комиссией Совета предложение снизить в 3 раза численность населения, необходимую для выделения, одобрено не было.

В связи с введением мелкой земской единицы (волости) становилась необходимой и реформа земской избирательной системы²⁷. Правительство планировало проводить земские выборы на бессословной основе, заменив земельный ценз на налоговый, дабы поддержать тех землевладельцев, которые на небольшой территории вели высокодоходное хозяйство. Однако в законопроекте, представленном на рассмотрение Совета, земельный ценз был сохранен в связи с «крайним несовершенством» земских оценок. Доходность хозяйств в различных губерниях и уездах рассчитывалась по-разному, и в МВД, по-видимому, не могли привести все это к единообразию. И все же наряду с поземельным цензом предусматривался и оценочный – для прочего недвижимого имущества. Размер этих цензов при проведении реформы предполагалось уменьшить вдвое²⁸. В тех губерниях, где оценка недвижимости велась не по стоимости, а по доходности, капитализация рассчитывалась из 5%. «У правительства, – пояснял Столыпин, открывая первую сессию Совета, – существует намерение настаивать на том, чтобы сохранить в земстве влияние и значение наиболее культурного, наиболее образованного элемента, наиболее, притом, привыкшего к земской работе, а именно – класса поместных землевладельцев»²⁹.

Хотя при предварительном рассмотрении в комиссии проект был существенно изменен, общее присутствие во многом восстановило его первоначальный вид. Комиссия предлагала резко увеличить количество избирательных курий, исключив из списка волостные собрания, но Совет с этим не согласился. Делегатам городов удалось настоять на проведении выборов в уездное земство от городской курии через городские думы. Земцы же при поддержке министра внутренних дел ограничили представительство городов в земских собраниях (не более $\frac{1}{6}$ от их численности).

На последнем заседании Совета Столыпин высоко оценил итоги первой сессии. По его словам, труд членов Совета принес МВД «громдное облегчение, т.к. он наши

законопроекты оживил», работа «оказалась дружной, и тут не было антагонизма между представителями министерства, земщиной и городами»³⁰. Действительно, весной 1908 г. в Совете было налажено конструктивное взаимодействие правительства с «местными деятелями». Из четырех рассмотренных законопроектов существенной правке подвергся лишь один – о поселковом управлении. Несмотря на жаркие споры, происходившие во время обсуждения, при голосовании большинство членов Совета, как правило, поддерживало правительственную концепцию преобразований. Важным было и то, что глава правительства и земцы «понравились» друг другу. После закрытия сессии 6 апреля 1908 г. министр внутренних дел пригласил членов Совета на завтрак в свою казенную квартиру на Фонтанке, а вечером в одном из ресторанов земцы дали обед в его честь. Выступая там, Столыпин сказал, что первое участие выборных представителей земства и городов в заседаниях Совета – это счастливый опыт, который должен положить начало эре взаимного доверия власти и общества. Он обещал, что отныне министерство будет опираться в своих начинаниях на органы местного самоуправления, которые рассматриваются им как прочное основание всей государственной жизни России. В ответ С.И. Зубчанинов, один из самых ярких противников реформ в Совете, сравнил Столыпина с солнечным лучом, прорезавшим тучи, закрывшие политический горизонт³¹.

Однако уже в конце 1908 г. при обсуждении в Совете реформы местного управления стало очевидно, насколько трудно правительству будет договориться с представителями дворянства. Открывая 20 ноября 1908 г. вторую сессию Совета по делам местного хозяйства, Столыпин высказался в пользу замены земских начальников участковыми, в связи с предстоящей реформой губернской и уездной администрации. В губернии участковые начальники должны были нести ответственность за низшее звено «административного действия, наблюдения и ревизионного надзора, что при наших громадных пространствах более чем необходимо»³². Хотя и с потерями, проект удалось отстоять, однако не сочувствовавшие преобразованию члены Совета настояли на изменении порядка назначения участковых начальников. Желая обеспечить их зависимость от дворянской корпорации, они добились того, чтобы губернаторы предварительно согласовывали кандидатуры на должность участковых начальников с предводителями дворянства и председателями земских управ и лишь затем представляли их на утверждение министра внутренних дел³³.

Не менее болезненным был и вопрос о реформе уездной администрации. На открытии второй сессии Совета Столыпин указал на ненормальность положения, при котором «на значительном часто пространстве уезда совершенно до настоящего времени отсутствует объединяющий орган управления». Руководитель МВД напоминал, что «отсутствие главы уезда, расстройство уезда особенно сказалось в революционный период, когда у администрации не оказалось на местах ответственных руководителей». Соответственно в уезде должно было появиться «лицо, обладающее распорядительной властью и уполномоченное давать общее направление делам»³⁴. При этом он был уверен, что «усиление администрации означает ослабление произвола»³⁵. Министерство предлагало учредить новый коллегиальный орган – уездный совет, который заседал бы под председательством уездного начальника, наделенного всей полнотой исполнительной власти в уезде.

Законопроект, лишавший предводителей дворянства первенствующего положения в уезде, вызвал у многих членов Совета резко отрицательную реакцию. Столыпину пришлось оправдываться от обвинений в «излишней законодательной лихости» и желании управлять «исключительно на бюрократических началах, с упразднением всего того уклада, которым Россия жила до настоящего времени». Он уверял, что «ни лихости, ни робости здесь не было: была обдуманность». Вместе с тем он признавал, что «если представителями общественности в Совете не может быть принята объясненная точка зрения, если на пути проведения ее в местную жизнь становится иной взгляд, опирающийся на установившиеся традиции и на соображения о нежелательности ломки существующего уездного уклада, то, конечно, возникают серьезные осложнения для дела

преобразования уездного управления на новых началах»³⁶. Стремясь провести проект через Совет, Столыпин, как вспоминал А.Н. Наумов, распорядился принять «чрезвычайные меры, немало... предводителей возмутившие». Чиновники МВД, формально являвшиеся членами Совета по делам местного хозяйства, но не всегда принимавшие участие в его заседаниях, специально вызывались по телефону³⁷. Позиция министерства была поддержана 39 голосами, против проголосовали 30 членов Совета. Столыпин особо отметить, что голоса представителей общественности разделились поровну. Но хотя Совет и принял правительственный проект практически в первоначальном виде, эта победа команды Столыпина была пирровой³⁸. Представители городов, присутствовавшие в Совете при обсуждении уездной реформы, вели себя настолько пассивно, что рассчитывать на них при ее осуществлении, очевидно, не приходилось. Земцы, которые «вцепились» в правительство во время революции, теперь явно давали понять, что больше не нуждаются в его услугах и управятся в деревне сами.

Проект реформы губернского управления, предусматривавший превращение губернатора из «начальника губернии» в главу местной исполнительной власти, не вызвал столь же серьезных споров с «местными людьми». Однако они не упускали возможности демонстрировать свою независимость. Весьма показательным в этом отношении было запрещение губернатору присутствовать в земских собраниях. Обсуждение частных проблем губернской реформы продолжилось в весеннюю сессию 1909 г., когда рассматривались уже менее значимые вопросы. Тогда же Совету предложили поработать с проектами устава земских гужевого и страхования земством имущества от огня.

Осенью 1909 г. Совет обсуждал вопрос о введении Земского положения в губерниях Западного края и Городового положения в ряде городов Царства Польского. Это потребовало корректировки принципа комплектования Совета: для рассмотрения законопроектов на его заседания приглашали людей из той местности, интересы которой они затрагивали. Костяк старого Совета сохранялся, но новые его члены никем уже не избирались. В 1910 г. Столыпин уже не выносил на обсуждения Совета по делам местного хозяйства проекты существенных преобразований. Теперь в нем обсуждались технические вопросы организации земского кредита и продовольственной помощи населению в случае неурожая, продолжалась работа над проектом устава о гужевого дорогах³⁹.

Примечания

¹ ПСЗ-III. Т. 24. № 24253.

² Крыжановский С.Е. Заметки русского консерватора // Вопросы истории. 1997. № 2. С. 118–119.

³ Столыпин П.А. Нам нужна Великая Россия...: Полное собрание речей в Государственной думе и Государственном совете. 1906–1911 гг. М., 1991. С. 100–101.

⁴ Журналы Тверского очередного губернского земского собрания сессии 1907 г. (8–19 декабря) и чрезвычайного собрания 16–17 мая 1908 г. и приложения к ним. Тверь, 1908. Доклады управы. С. 29–31.

⁵ Перепелкин Н.М. Доклад в Московскую городскую думу о работах весенней сессии Совета по делам местного хозяйства. М., 1908. С. 1.

⁶ РГИА, ф. 1652, оп. 1, д. 6, л. 282.

⁷ Там же, ф. 565, оп. 14, д. 121, л. 44, 121. Эта ситуация не могла устраивать министра финансов В.Н. Коковцова, однако ему приходилось с ней мириться. Только возглавив Совет министров, на очередную просьбу о деньгах в 1913 г. он ответил, что расход приобрел постоянный характер и желательно его утвердить в законодательном порядке. Впрочем, чиновники МВД предпочли прекратить заседания Совета (Там же, ф. 1288, оп. 26, 1910, д. 122/а, л. 116).

⁸ Воспоминания: из бумаг С.Е. Крыжановского, последнего государственного секретаря Российской империи. СПб., 2009. С. 131.

⁹ РГИА, ф. 1288, оп. 26, д. 122/а, л. 1.

¹⁰ Воспоминания: из бумаг С.Е. Крыжановского... С. 106–107.

¹¹ Отчет о деятельности Справочного Отдела при Совете по делам местного хозяйства со дня его основания – 5 декабря 1908 года – по 1 ноября 1910 года. СПб., 1910. С. 2.

¹² *Гурко В.И.* Черты и силуэты прошлого. Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000. С. 602.

¹³ РГИА, ф. 1288, оп. 26, 1910, д. 96, л. 22–23.

¹⁴ Там же, д. 122/а, л. 7–8.

¹⁵ Там же, л. 9–12.

¹⁶ Там же, л. 14.

¹⁷ Отчет о деятельности Справочного Отдела... С. 2.

¹⁸ *Гурко И.В.* Указ. соч. С. 615.

¹⁹ *Столыпин П.А.* Переписка. М., 2004. С. 621–622.

²⁰ Там же. С. 622.

²¹ Там же.

²² Там же. С. 623.

²³ *Зырянов П.Н.* Крах внутренней политики третьеиюньской монархии в области местного управления. Дис. ... канд. ист. наук. М., 1972. С. 252–255.

²⁴ Подробнее см.: *Могилевский К.И.* Столыпинские реформы и местная элита: Совет по делам местного хозяйства (1908–1910). М., 2008. С. 70–120.

²⁵ РГИА, ф. 1652, оп. 1, д. 12, л. 69.

²⁶ Там же, л. 71.

²⁷ *Столыпин П.А.* Переписка. С. 624.

²⁸ Журналы Совета по делам местного хозяйства. Весенняя сессия 1908 г. Доклад комиссии по земской избирательной реформе. С. 1.

²⁹ *Столыпин П.А.* Переписка. С. 624.

³⁰ РГИА, ф. 1652, оп. 1, д. 6, л. 187.

³¹ Речь. 1908. 8 апреля.

³² *Столыпин П.А.* Переписка. С. 628.

³³ *Зырянов П.Н.* Указ. соч. С. 327.

³⁴ *Столыпин П.А.* Переписка. С. 627.

³⁵ Там же. С. 626–628.

³⁶ Там же. С. 632–633.

³⁷ *Наумов А.Н.* Из уцелевших воспоминаний. 1868–1917. Кн. 2. Нью-Йорк, 1955. С. 137.

³⁸ Там же. С. 350.

³⁹ Подробнее см.: *Могилевский К.И.* Указ. соч. С. 276–284.

© 2012 г. А. Ю. БАХТУРИНА*

П.А. СТОЛЫПИН И УПРАВЛЕНИЕ ОКРАИНАМИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

На рубеже XX–XXI столетий особое значение приобрела проблема организации управления в полиэтническом и поликонфессиональном государстве, согласования интересов центра и периферии. Следует отметить, что в отечественной историографии конца 1980-х – начала 1990-х гг. дифференцированный подход к управлению окраинами и широкая самостоятельность генерал-губернаторской власти в Российской империи рассматривались как не совершенная, но вполне жизнеспособная система¹. Между тем для государственных деятелей начала XX в. вопрос о том, насколько управление окраинами может отличаться от общеимперского, был весьма спорным. С одной стороны, особые системы управления и законодательства формировали окраинную элиту и усиливали ее обособление от центра, с другой – попытки административной и правовой унификации, предпринимавшиеся в конце XIX в. в Туркестане и на Кавказе, нель-

* **Бахтурина Александра Юрьевна**, доктор исторических наук, профессор Российского государственного гуманитарного университета.