

Фонд изучения наследия П.А. Столыпина

К.И. Могилевский

Столыпинские  
реформы  
и местная  
элита

Совет по делам  
местного  
хозяйства  
(1908—1910)



МОСКВА  
РОССПЭН  
2008

УДК 32; 94(47)  
ББК 66.1(2)5  
М 74

Издание осуществлено при финансовой поддержке  
Фонда изучения наследия П.А. Столыпина

Ответственный редактор:  
председатель Ученого совета Фонда изучения наследия П.А. Столыпина  
доктор исторических наук, профессор В.В. Шелохаев

**Могилевский К.И.**

М 74 **Столыпинские реформы и местная элита: Совет по делам местного хозяйства (1908-1910) / Могилевский К.И.; [отв. ред. В.В. Шелохаев]. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008. – 328 с.**

ISBN 978-5-8243-1030-6

В монографии рассматривается опыт взаимодействия правительства П.А. Столыпина с местной элитой – представителями земских собраний и предводителями дворянства в рамках Совета по делам местного хозяйства. Анализируется состав, структура, функции, деятельность и значение Совета как площадки для совместной работы власти и общества над вопросами общегосударственного значения. Особое внимание уделяется ходу и результатам дискуссий по конкретным законопроектам.

УДК 32; 94(47)  
ББК 66.1(2)5

ISBN 978-5-8243-1030-6

© Могилевский К.И., 2008

© Российская политическая энциклопедия, 2008

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В начале XX в. в России в очередной раз стала очевидной необходимость интенсивной модернизации. Незавершенность реформ 1860-х гг. способствовала накоплению множества противоречий, прежде всего, в деревне. Их разрешение путем дальнейших реформ являлось объективной задачей власти.

Опыт преобразований, разработанных и частично реализованных в начале XX в., является уникальным для России. Поэтому их изучение позволяет сделать выводы об общем состоянии российской государственности того времени и выявить ее характерные черты.

Одной из таких черт было то, что социальной опорой государственной власти по-прежнему являлось поместное дворянство. Однако, аккумулируя в своих руках земельную собственность и местную власть, считая себя опорой государства, поместное дворянство, по сути, не несло перед последним никакой ответственности, препятствовало установлению рациональной системы управления. Такое положение являлось пережитком старых общественных отношений. Необходимость ликвидации этого пережитка составляла одно из основных внутренних противоречий царской России. Образно говоря, сидя на подгнившем суку, власти предстояло его обрубить в надежде потом где-то усесться понадежнее.

Поскольку указанная задача являлась объективно назревшей, она стояла перед любым правительством в России начала XX в., независимо от его персонального состава. Проекты реформ разрабатывались при министре внутренних дел В.К. Плеве (1902–1904), однако обстоятельства помешали воплотить основную часть намечаемых преобразований.

Взявшееся осуществлять реформы правительство П.А. Столыпина (1906–1911) также одной из главных своих задач считало упорядочение устройства жизни в деревне. На это были направлены аграрная реформа и реформа местного управления. В отечественной историографии и в сознании народа первая из них

ассоциируется с именем П.А.Столыпина, а вторая находится где-то на задворках. Между тем, факты говорят о том, что более сложным для столыпинского правительства оказался не вопрос о земельных наделах, а вопрос о власти в деревне.

Поместные землевладельцы к началу XX в. уже в значительной мере оскудели землей, процесс этот продолжался, и они с ним мирились как с неизбежностью. Тем более ожесточенное сопротивление встречали попытки лишить их «последнего» – власти на местах, пусть даже зачастую формальной. В коллективном понимании происходившего помещиками – противниками реформы сакральный смысл вопроса смешивался с его материальной составляющей. Служилый класс, который основал государство и являлся его опорой, вдруг оказался государству не нужен, и это было оскорбительно. Функция представлять в уезде государственную власть, решая вопросы самого широкого спектра, уплывала из рук вместе с соответствующими источниками дохода, и это было неприятно.

В этой ситуации П.А.Столыпин предпринял попытку договориться с помещичьей общественностью. Было создано «преддумье» – Совет по делам местного хозяйства, в рамках которого представители этой общественности вместе с коронными чиновниками должны были сформулировать основные принципы местной реформы.

Способ, которым это было сделано (в Совет вошли избранные представители земств и, чуть позже, некоторых городов) обуславливал то, что этот орган представлял интересы значительной и весьма влиятельной части общества. Несмотря на солидный удельный вес дворянской составляющей Совета, он не являлся сословным учреждением. Представители земств и городских самоуправлений были приглашены в Совет по профессиональному признаку для разговора о близком им деле. Предложенный П.А.Столыпиным стиль работы чиновников в Совете – максимально лояльный и деликатный по отношению к «местным деятелям» – был направлен на конструктивность и эффективность деятельности «преддумья». Этот шаг прави-

тельства был честным и, что немаловажно, ориентированным на результат.

Фактически мы имеем дело с уникальной в российской истории ситуацией, когда в видах государственной необходимости власть взялась совместно работать с оппозиционной ее частью общественности над вопросами государственного значения. История функционирования Совета по делам местного хозяйства демонстрирует, каковы были возможности и перспективы такого сотрудничества в России начала XX в.

Совет по делам местного хозяйства был учрежден 22 марта 1904 г. Несмотря на то, что формально его деятельность продолжалась до Октябрьской революции, этот орган утратил свое значение еще до гибели Столыпина. Период активного функционирования Совета приходится на 1908 г. и, отчасти, на 1909–10 гг.

Первыми историографами Совета по делам местного хозяйства стали лица, принимавшие участие в его заседаниях. Проанализировав в своих воспоминаниях и иных работах вопросы, связанные с функционированием Совета, они заложили основы последующих подходов к их осмыслению.

Конечно, то обстоятельство, что в работе Совета не принимали участия общественные деятели «первой величины», повлияло на количество воспоминаний, в которых говорится о его деятельности. Тем не менее, следует выделить работы С.Е. Крыжановского, товарища министра внутренних дел, зачастую председательствовавшего в Совете, А.Н. Наумова, самарского губернского предводителя дворянства, сыгравшего в истории Совета заметную роль, и двух разработчиков реформ местного управления И.М. Страховского и И.В. Гурко.<sup>1</sup>

Представитель либеральной бюрократии И.М. Страховский обратился к сюжетам, связанным с Советом по делам местного хозяйства, в своей статье «Губернское устройство». В 1913 г., когда статья вышла, невозможность осуществления столыпинской версии губернской реформы стала очевидной, однако правительство не спешило предлагать новые подходы к проблеме. Поэтому И.М. Страховский, глубоко разобрав-

шийся в вопросе, вынес свои суждения на суд общественности. В статье он писал, в том числе, о прохождении проекта губернской реформы через Совет по делам местного хозяйства, а также высказывался по поводу учреждения этого органа. В частности, он замечал, что «воскрешению» Совета при Столыпине способствовали «случайные политические обстоятельства, а еще более внутренние междепартаментские отношения и влияния».<sup>2</sup> Также интересной представляется данная Страховским характеристика общего состояния местного управления; по его словам, оно «не вызывает к себе обычно иного внимания, кроме отрицательного».<sup>3</sup>

И.В.Гурко, анализируя в своих воспоминаниях проблему учреждения Совета по делам местного хозяйства в контексте попыток Плеве сблизиться с общественностью, констатировал, что «привлечение земцев к участию в работе центрального ведомства не привело к осуществлению желания Плеве объединить общественные элементы с правительственными, не привлекло к нему симпатий земских кругов и вообще на практике не получило реального значения».<sup>4</sup> В концепции Гурко попытки Плеве наладить конструктивный контакт с земствами подаются как честные и своевременные меры, потерпевшие неудачу из-за чрезмерной бюрократизированности правительства и излишнего недоверия к нему со стороны земств.

С.Е.Крыжановский в воспоминаниях не затрагивал вопрос о мотивах учреждения Совета при Плеве, хотя имел по этому поводу свое суждение, высказанное в 1917 г. на допросе в Чрезвычайной следственной комиссии. Он рассматривал Совет столыпинского периода прежде всего как орган с представительскими функциями. Избранные в Совет члены земских собраний, были, по его мнению, «правильным» народным представительством. С «местными деятелями», представленными в Совете, правительство могло сговориться на почве реального дела. Компромиссные решения могли пригодиться при обсуждении соответствующих законопроектов в Государственной Думе, где «деловитость обсуждения неред-

ко отодвигалась на задний план партийными соображениями и лозунгами».<sup>5</sup> В целом он оценивал деятельность Совета сугубо положительно, считая ее направленной на установление доверительных отношений между правительством и общественностью.

А.Н. Наумов, рассматривая историю Совета с иных позиций, нежели С.Е. Крыжановский, также признавал его конструктивное значение. Полезность Совета он видел в том, что «заготовленный в министерских канцеляриях материал обсуждался всесторонне и вдумчиво на многолюдных собраниях, куда приглашался весь цвет провинции служилой и выборной».<sup>6</sup> А.Н. Наумов даже сравнивал Совет по делам местного хозяйства с обеими палатами парламента. Некоторые из его подходов в свое время перекочевали в англо-американскую историографию, существовавшую в условиях ограниченного доступа к архивным материалам.

Отметим, что при всей ценности наблюдений и выводов, сделанных непосредственными участниками событий, никто из них не ставил перед собой задачу дать анализ структуры, функций и деятельности Совета по делам местного хозяйства в целом.

Также не акцентировали внимание на Совете те из отечественных историков, кто занимался проблемами реформирования местного управления в России в начале XX в. Историографический анализ их работ дан в кандидатской диссертации П.Н. Зырянова.<sup>7</sup> С именем этого историка связано начало изучения деятельности Совета по делам местного хозяйства.

В своей диссертации П.Н. Зырянов подробнейшим образом рассмотрел вопросы, связанные с попытками столыпинского правительства реформировать строй управления в российской деревне. Пять из шести проектов реформ, рассмотренных им в диссертации, обсуждались в Совете по делам местного хозяйства. Это проекты Положений о поселковом управлении, волостном управлении, проект реформы института земских начальников и замены их начальниками участковыми, вопрос о преобразовании уездного управления и проект губернской реформы. Подробно рассмотрев «конкретный ход борьбы в верхах против предложенных реформ», П.Н. Зырянов значительную часть этой

борьбы увидел в дискуссиях, происходивших в Совете по делам местного хозяйства.

Исследователь впервые ввел в научный оборот такой источник как журналы Совета. Анализируя их, он отметил, что Совет «до сих пор совершенно не изучен ни в отношении своего состава, ни политической направленности». Тем не менее, П.Н. Зырянов смог выделить несколько важных моментов, характеризующих этот орган. Основываясь на воспоминаниях С.Е. Крыжановского, он указал, что Столыпин предоставил губернским земствам самим избирать своих представителей в Совет, несмотря на то, что по закону членов Совета должен был назначать министр внутренних дел. Зырянов отметил, что следствием этого «либерального жеста» Столыпина явился своеобразный состав «преддумья»: в нем были представлены «как правило, правые и притом – дворяне».<sup>8</sup>

Замечая, что Столыпин прекрасно понимал, с кем ему придется иметь дело в избранном земствами Совете, П.Н. Зырянов делал вывод: министр понимал также, что «в условиях спада революции главную опасность для его реформ представляют именно такого рода «местные люди», которые вытеснили из земских собраний либералов и полулибералов и трудились над превращением земств в очаги дворянского черносотенства». По словам исследователя, в Совете по делам местного хозяйства Столыпин надеялся с ними «столкнуться».<sup>9</sup>

П.Н. Зырянов в своей диссертации обратился также к конкретным изменениям, которые Совет вносил в правительственные законопроекты. При этом его, в первую очередь, интересовал результат, а не ход обсуждения этих изменений.

В задачу исследователя не входило изучение сюжетов, связанных с учреждением Совета в 1904 г. Плеве,<sup>10</sup> с количественным и качественным составом этого органа, с механизмами его функционирования, а также с обсуждением в нем ряда законопроектов, не входящих в пакет реформ местного управления.

Необходимо отметить, что указанные задачи так и остались нерешенными в отечественной историографии и после защиты



диссертации П.Н. Зырянова. Никто из исследователей не обращался к вопросу об учреждении Совета по делам местного хозяйства в 1904 г. Тем не менее, необходимо выделить монографию Ю.Б. Соловьева. Им подробно охарактеризована политическая ситуация в России накануне и во время революции 1905–1907 гг. в контексте взаимоотношений правительства и земско-дворянской общественности.<sup>11</sup> Несмотря на то, что исследователь не обращался к сюжетам, связанным с учреждением Совета по делам местного хозяйства, они бы превосходно вписались в его концепцию. В своей монографии Ю.Б. Соловьев анализирует попытки министерства В.К. Плеве так или иначе сблизиться с земством. Рассмотрев многочисленные эпизоды формальных и неформальных контактов правительства с местными деятелями, автор приходит к выводу, что все они имели целью обмануть земство, обуздать его амбиции, канализировать его политическую активность, не дать реально влиять на деятельность правительства. В концепции, которой придерживается Ю.Б. Соловьев, эта совокупность осуществляемых под руководством Плеве мер определяется как «земская зубатовщина».

В.С. Дякиным<sup>12</sup> и Ю.Б. Соловьевым<sup>13</sup> развивалась тема участия Совета по делам местного хозяйства в дворянской кампании по противодействию столыпинским реформам.

В.С. Дякин считал, что реформы местного управления «больше всего противоречили интересам крепостников-помещиков» и требовали их немедленного вмешательства. Работу Совета по делам местного хозяйства в своей монографии «Самодержавие, буржуазия и дворянство в 1907–1911 г.» он рассматривал именно в этом контексте, т.е. затрагивая деятельность Совета лишь постольку, поскольку она касалась противодействия дворянства работе правительства по реформированию страны. Образную характеристику Совета по делам местного хозяйства В.С. Дякин дал в коллективной монографии «Кризис самодержавия в России». В ней Совет назван «мертворожденным эрзацем совещательного представительства», который «гальванизировался в качестве

еще одной полубюрократической инстанции, выглядевшей заведомым анахронизмом при наличии законодательных палат».<sup>14</sup>

Целью монографии Ю.Б. Соловьева было показать, как и под воздействием каких факторов строились взаимоотношения самодержавия и дворянства в послереволюционную эпоху. Автор отмечал, что дворянство не питало на счет смысла и последствий правительственных реформ никаких иллюзий и «видело во всем замысле один только ущерб себе, выставление против себя опасного конкурента, который теперь будет выживать его всякими способами из деревни, да скоро и выживет».<sup>15</sup>

В рамках своей концепции Соловьев рассматривает созыв Совета по делам местного хозяйства как результат исключительно давления дворянства. В монографии уделено внимание корреляции первых дней работы Совета в марте 1908 г. и проходившего одновременно IV съезда Объединенного дворянства. Автор показывает, как дворянство реагировало на новости из Совета, однако не обращается к вопросу о существовании обратной связи – о реакции Совета на решения Объединенного дворянства. Дело в том, что Ю.Б. Соловьев не использовал материалы Совета по делам местного хозяйства, а опирался на труды В.С. Дякина и протоколы Объединенного дворянства. На самом деле никакой обратной связи не было, поэтому тезис о тесной связи между дворянскими съездами и Советом по делам местного хозяйства нуждается, как представляется, в уточнении.

Соловьев видит в созыве Совета руку дворянства, но не считает его полноценным дворянским органом. Поэтому он не обращается в своем исследовании к конкретным результатам его работы. Так, итоги первой сессии Совета автором не анализируются, а к итогам второй (осень 1908 г.) он обращается лишь постольку, поскольку предводители дворянства выступили там «сплоченной группой под руководством Постоянного Совета [объединенных дворянских обществ]».<sup>16</sup>

Соловьев отмечает, что столкновение группы членов Совета по делам местного хозяйства с правительством при обсуждении проекта уездной реформы привело к тому, что дворянство убедилось

в своей силе и решило, что «непосредственная опасность миновала», а Столыпину пришлось думать уже «об укреплении обороны, а не о продвижении вперед».

Подходы, примененные в перечисленных исследованиях, составили историографическую традицию. В ней Совет по делам местного хозяйства рассматривается как элемент системы противодействия правого поместного дворянства правительству П.А. Столыпина в его попытках модернизации страны и укрепления режима.

Монография В.В. Куликова решительно порывает с этой традицией. В ней изучается проблема правительственного контроля за земствами, понимаемого как «все действия административных инстанций, направленные на регламентацию деятельности земских учреждений и урегулирование конфликтов в сфере управления, где они выступали в качестве одного из субъектов». <sup>17</sup>

Автор отмечает, что «в отличие от предшествующих проектов переустройства местного управления и самоуправления деятельность МВД в этом направлении при Столыпине приобретает большую системность и целенаправленность». Однако, «весь комплекс местного самоуправления настолько усложняется по сравнению с серединой прошлого века, что он не может быть кардинально изменен в результате проведения одной общей реформы». Поэтому эта реформа должна была быть осуществлена поэтапно. По поводу центра ее разработки В.В. Куликов выдвигает довольно неожиданный тезис: «*основная работа по проекту местных реформ*» (*курсив мой – К.М.*) сосредотачивается в Совете по делам местного хозяйства. <sup>18</sup>

Также в монографии автор обращается к институциональному аспекту отношения дворянства к столыпинским реформам: «срыв курса реформ во многом был предопределен отношением к ним части дворянства, которое окончательно утрачивало свои позиции в случае их реализации. С самого начала Совет объединенных дворянских обществ занял крайне враждебную позицию...» В.В. Куликов высказывает мнение, что неконструктивная «реакция дворянства, которое даже не пытается анализировать

проекты по сути, окончательно подводит историческую черту в положительной деятельности этого сословия... Сама идея правительственного надзора была ему глубоко чужда... Разрешение специальных вопросов местного управления в Совете по делам местного хозяйства, например, об административном надзоре и взаимодействии правительственных и земских учреждений, не интересовало объединенное дворянство по существу, все элементы предлагаемых реформ воспринимались только через призму эгоистических сословных интересов».<sup>19</sup>

Таким образом, В.В. Куликов впервые однозначно разделил дворянское сословие и Совет по делам местного хозяйства. Осуществляя свое исследование как бы «с чистого листа», не ссылаясь, например, на работы В.С. Дякина и Ю.Б. Соловьева, автор, возможно, даже с излишней четкостью проводит грань между сходящим с исторической сцены дворянством с его узко-сословными интересами и Советом по делам местного хозяйства – основным, по его мнению, инструментом столыпинских местных реформ. Совет объединенного дворянства, и только он, – главный, по мнению автора, сословный орган, Совет же по делам местного хозяйства к дворянству правового отношения не имеет. Тем самым впервые в отечественной историографии осуществлен отход с позиций либеральной прессы начала XX в., зачастую подчеркивавшей классовый характер работы Совета.

Тем не менее, складывается ощущение, что смысл и значение Совета по делам местного хозяйства поняти В.В. Куликовым неточно. Во-первых, «основная работа по проекту местных реформ», конечно, не была, как утверждает автор, сосредоточена в Совете по делам местного хозяйства. В Совет поступали уже готовые документы, которые разрабатывались в Главном управлении МВД по делам местного хозяйства. Во-вторых, в монографии не показана связь Совета с обществом, которая, вообще говоря, является одной из основных характеристик этого учреждения. В-третьих, то, что роль Совета была исключительно совещательной, также в монографии не указано.

Попытки исследовать деятельность Совета предпринимались и в зарубежной, в основном, англо-американской историографии. Изучение преобразований российского государственного порядка в начале XX в. имеет в ней давние традиции. Их анализу посвящена кандидатская диссертация О.В.Ефимова.<sup>20</sup> Вовлекая в орбиту своего исследования более 150 работ,<sup>21</sup> автор выделяет три этапа развития англо-американской историографии столыпинских реформ. Современный этап, начавшийся в 1970-х гг., характеризуется тем, что зарубежные исследователи получили возможность работать в советских архивах, и, соответственно, их работы стали более предметными. О.В.Ефимов отмечает и другой признак современного этапа – преобладание в историографии получает концепция «пессимистической» школы. Смысл ее в том, что правительственные реформы начала XX века признаются обреченными на неуспех, в этом ее отличие от концепции «оптимистической» школы, которая выросла из эмигрантского мифа о том, что только война помешала успешно завершить преобразования и избежать разрешения накопившихся противоречий революционным путем. Автор не указывает на существование причинно-следственной связи между этими признаками. На наш взгляд, эта связь прямая. Изучение документов способствует развенчанию мифов.

Сюжету о Совете по делам местного хозяйства ряд зарубежных авторов уделяет существенное внимание.<sup>22</sup> Так, один из основоположников «пессимистической» школы Л.Хэймсон называл Совет «ошибочно игнорируемым» в историографии.<sup>23</sup> Одним из первых мимоходом затронул вопрос о Совете Дж. Хоскин в своей монографии «Российский конституционный эксперимент. Правительство и Дума». Английский исследователь заложил в англо-американской историографии недобрую традицию использовать в качестве основного источника по истории Совета по делам местного хозяйства воспоминания А.Н.Наумова. Дело в том, что самарский предводитель дворянства готовил свои мемуары через несколько десятилетий после описываемых событий, поэтому допустил в них ряд неточностей. К тому же часть из них

допущена, по-видимому, специально. Главная неточность: члены Совета по делам местного хозяйства не отвергли правительственный вариант уездной реформы, как об этом пишет Наумов, а после тяжелой дискуссии его приняли. Кроме того, Хоскин неверно интерпретировал слова Наумова и датировал конфликт предводителей со Столыпиным весной 1909 г.<sup>24</sup> Эти и другие неточности потом кочевали из одной работы в другую. В целом же после выхода монографии Дж. Хоскина история Совета по делам местного хозяйства осталась в англо-американской историографии белым пятном.

Р. Мэннинг, Н. Вейсман и Ф. Вчисло этот пробел ликвидировали лишь частично. В них, кроме, пожалуй, труда Н. Вейсмана, мотивам учреждения Совета Плеве почти не уделяется внимания. Изучать Совет, как правило, начинают с 1908 г., когда он впервые был создан Столыпиным и стал оказывать влияние на его реформы.

Н. Вейсман, анализируя инициативу В.К. Плеве по созданию Совета по делам местного хозяйства и его попытки привлечь земства к обсуждению отдельных решений правительства, делает вывод: Плеве был намерен развивать местное самоуправление и идти навстречу общественным пожеланиям децентрализации. Правда, он понимал децентрализацию своеобразно, допуская ее исключительно при правительственном контроле и управлении.<sup>25</sup>

Вейсман рассматривал Совет по делам местного хозяйства как единственно допустимую для Плеве форму земского участия в разработке законодательства по местным проблемам. Любая другая форма могла быть понята как «народное представительство и конституционализм».<sup>26</sup>

Созыв Совета Столыпиным Вейсман не связывал с давлением на правительство с чьей бы то ни было стороны. По его словам, Совет был возрожден точно с теми же функциями восстановления дружеских отношений между правительством и умеренными лидерами из земских и городских собраний, как и задумал Плеве.<sup>27</sup>

Это стало возможным и необходимым после того, как левая II Дума была распущена, а попытки Столыпина договориться с кадетами потерпели неудачу. В этой ситуации, считает Вейсман,

премьер приступил к набору новых союзников из среды более умеренных элементов. Совет по делам местного хозяйства был «средством, идеально подходящим для решения этих задач. Собрания проходили за закрытыми дверями, в безопасности от свирепых взглядов радикальной периодической печати. И только немногие из участников были политически левыми, либералами или социалистами».<sup>28</sup>

При том, что непонятно, как американский ученый увидел в составе Совета социалистов, следует признать: его концепция обладает известной стройностью. Обращая внимание на то, что при формировании Совета по делам местного хозяйства власть отдавала предпочтение именно тем социальным группам, которых ставил в наиболее выгодное положение избирательный закон 3 июня 1907 г., Вейсман называл Совет «третьеиюньской монархией в миниатюре».<sup>29</sup>

Также в указанной работе дан анализ рассмотрения Советом по делам местного хозяйства проекта реформы земской избирательной системы весной 1908 г. Здесь Вейсман оказывается пионером: к этой теме не обращались не только зарубежные, но и советские ученые. Говоря об обсуждении этой реформы, он подчеркивал чувствительность Совета ко всякой демократизации местной жизни.<sup>30</sup>

К обстоятельствам, делающим труд Вейсмана в части истории Совета по делам местного хозяйства незаконченным, следует отнести ограниченный круг источников, которыми мог пользоваться автор, а также то, что большая часть деятельности Совета осталась в его монографии не рассмотренной.

Р.Мэннинг, в отличие от своего соотечественника, связывает созыв Совета Столыпиным с давлением, оказываемым на правительство извне. Она ссылается на то, что премьер публично соотнес открытие первой сессии Совета с дворянской кампанией за предварительное рассмотрение законопроектов земствами и с «бесчисленными петициями» по этим проблемам, представленными в правительство. Однако, по ее мнению, в душе Столыпин еще надеялся сохранить смысл своих реформ. С этой целью он и ввел в Совет 22 чиновника министерства внутренних дел.<sup>31</sup>

Мэннинг делает решительное различие между первой и второй сессией Совета. Она указывает на то, что первоначальный состав Совета слишком легко соглашался с правительственными проектами. Это не устраивало Объединенное дворянство, питавшее поначалу некие иллюзии. В результате IV съезд объединенных дворянских обществ, проходивший параллельно с первой сессией Совета по делам местного хозяйства, направил к царю делегацию. Последняя указала власти, что заседания Совета не являются адекватной заменой рассмотрению законопроектов земскими собраниями, и добилась дополнительного включения в состав Совета девяти губернских предводителей дворянства.

Мэннинг заключает, что это «придало Совету силы противостоять правительственным проектам с новой энергией и определенностью». Обратившись к эпизоду, когда при рассмотрении проекта уездной реформы Столыпин вступил в столкновение с предводителями дворянства и не смог одержать победу, исследователь вписывает его в общий контекст борьбы правительства и поместно-дворянской оппозиции. Мэннинг считает, что настойчивость Столыпина, его нежелание признавать поражение и учитывать мнение Совета по делам местного хозяйства по вопросу уездной реформы, побудили политических союзников предводителей из Объединенного дворянства и крайней правой Государственного Совета перейти в «скрытую контратаку». Эта контратака выразилась в политическом кризисе вокруг штатов Морского Генерального штаба, который чуть не довел премьера до отставки.<sup>32</sup>

Именно конфликтом, произошедшим в Совете по делам местного хозяйства, Мэннинг объясняет то, что у Столыпина стали «опускаться руки». По ее словам, вскоре после этого «фиаско» Столыпин, «истощенный безуспешными попытками провести реформы без революции, начал испытывать физическое и духовное изнеможение, переросшее в воспаление легких».<sup>33</sup>

В концепции Р.Мэннинг Совет по делам местного хозяйства является значимым органом, в рамках которого Столыпин сначала пытался договориться с земско-дворянской общественностью,



а затем, будучи ей переигран, начал сдавать на внутривластической арене одну позицию за другой. Совет у Мэннинг плотно вписан в историю России времен столыпинских реформ. К недостаткам работы можно отнести бедноту источниковой базы (применительно к Совету по делам местного хозяйства материалы РГИА не использованы вообще) и, как отчасти следствие этого, излишнее доверие к мемуарным источникам. В частности, Мэннинг принимает на веру утверждение Наумова о том, что «местные деятели» в Совете проголосовали против Столыпина по проекту уездной реформы. Кроме того, история Совета у Мэннинг заканчивается весной 1909 г. Вне поля ее зрения остаются две продуктивные сессии, прошедшие при Столыпине.

Монография Ф. Вчисло в зарубежной историографии является, пожалуй, самым серьезным исследованием внутренней политики России в начале XX в. Анализ истории Совета по делам местного хозяйства также выглядит в его исполнении наиболее качественным. Не в последнюю очередь это связано с использованием широкого круга источников. В процессе исследования Ф. Вчисло привлек обширные материалы РГИА, в том числе, журналы Совета по делам местного хозяйства и даже некоторые из его стенограмм.

Собственно концепция Вчисло не является новаторской; она находится в русле, проложенном его предшественниками. Так, по его мнению, возрождение «умирающего» Совета по делам местного хозяйства входило в планы министерства по налаживанию контактов с земствами. Совет должен был использоваться «как форум, где избранные земские и городские представители могли совместно с чиновниками обсуждать законопроекты, представляющие взаимный интерес».<sup>34</sup>

Ф. Вчисло связывает как созыв Совета Столыпиным, так и последовавшее приглашение в его состав предводителей дворянства, с давлением, оказываемым на правительство дворянскими организациями. Он достаточно подробно рассматривает ход прений в Совете весной и осенью 1908 г. В результате он приходит к пониманию того, что большая часть членов Совета по делам местного хозяйства не могла принять «правительственный тезис,

что стабильная экономика и гражданское общество – это лучшая защита собственности и порядка»; для них «гражданское общество, рассматриваемое в министерских канцеляриях как основа всего социального и политического порядка... стало синонимом беспорядка, войны всех против всех».<sup>35</sup>

Говоря об англо-американской историографии проблемы, следует отметить, что вопрос о столыпинских реформах в области местного управления и взаимоотношениях правительства с обществом разрабатывался не менее активно, чем в России, и имеет устоявшуюся историографическую традицию. При этом Совету по делам местного хозяйства в зарубежной историографии придают существенно большее значение, чем это принято в историографии отечественной.

Говоря в целом о минусах зарубежной историографии данного вопроса, следует отметить наряду с упоминавшимся излишним доверием к мемуарам часто встречающуюся путаницу в именах. Например, представитель Саратовского земства в Совете по делам местного хозяйства, отставной ротмистр С.А. Панчулидзе, в литературе стойко именуется Панчулидзе. Человек весьма мало-симпатичный, не особо знатный, до истеричности активный апологет монархии, после Октябрьской революции переметнувшийся на службу к победившей стороне, он не раз был назван князем. А гласного Бессарабского уездного земства М.В. Пуришкевича авторы нередко путают с его сыном – скандально известным правым членом Государственной Думы В.М. Пуришкевичем.<sup>36</sup> Этот список можно продолжить.

Таким образом, коренная проблема историографии вопроса – отсутствие интереса к Совету по делам местного хозяйства как к самоценному явлению. Этот орган чаще всего изучается в контексте более широкой темы, и его характеристика подчиняется общей концепции работы. По отношению к отечественной историографии можно даже сказать, что сам Совет исследователей зачастую интересуется меньше, нежели его материалы, позволяющие характеризовать ход борьбы Столыпина с правой дворянской оппозицией по вопросу о реформах местного строя. При том, что

отдельные вопросы истории Совета привлекают внимание исследователей и освещены ими с известной полнотой (например, вопрос о причинах созыва Совета Столыпиным или о его конфликте с предводителями дворянства по поводу уездной реформы), в целом Совет по делам местного хозяйства остается белым пятном в истории столыпинских реформ.

Поэтому представляется необходимым определить место и значение Совета по делам местного хозяйства в системе взаимоотношений власти и общества в России в начале XX в. Для этого предполагается изучить вопрос о смысле и мотивах учреждения Совета; охарактеризовать его состав и структуру; определить место Совета в системе реформ, проводимых правительством П.А. Столыпина; провести подробный анализ содержания проходивших в нем дискуссий.

Первая группа источников, использованных в настоящей работе, – это официальные документы, являющиеся результатом деятельности органов государства. Основными среди таких являются законодательные акты. Говоря о Совете по делам местного хозяйства, мы не должны забывать, что он функционировал в соответствии с законом. Положение об учреждении Совета и Главного управления по делам местного хозяйства вышло 22 марта 1904г.<sup>37</sup> История его подготовки рассматривается в первой главе. Важно, что этот закон не сразу оказался «жизненным» – при Плеве министерство внутренних дел так и не успело созвать Совет.

Совет по делам местного хозяйства, созданный П.А. Столыпиным, соответствовал скорее букве, чем духу закона. Закон предусматривал участие представителей земств в совместной работе с чиновниками министерства над вопросами, имеющими значение для местного хозяйства; при этом указывалось примерное число земцев – 12–15 человек и предусматривалось, что они приглашаются министром, а утверждаются в звании членов Совета на три года императором. Выполняя требования закона, Столыпин сначала предложил земским собраниям самим избрать своих представителей, затем 12 из них представил на утверждение императора, а остальных пригласил участвовать в работе Совета

«на правах членов». Закон этим не нарушался. Полномочия же Совета, который по закону обладал совещательными функциями, были таковыми и оставлены.

Таким образом, Плеве создал форму, которую Столыпин наполнил новым содержанием, демонстрируя обоснованность известного тезиса насчет закона и дышла. Положение о Совете и Главном управлении по делам местного хозяйства имеет ценность как законодательный источник в первую очередь при изучении вопроса об учреждении Совета Плеве в 1904 г.

В этом же контексте весьма информативными являются материалы фонда Собственной его императорского величества канцелярии (РГИА). В составе этого фонда сохранилось дело, включающее в себя официальную переписку по вопросу учреждения Совета по делам местного хозяйства.<sup>38</sup> В него входят Записка Хозяйственного департамента МВД в Государственный Совет «Об учреждении Совета и Главного управления по делам местного хозяйства и Управления главного врачебного инспектора», три варианта проекта Положения о центральных учреждениях МВД по делам местного хозяйства: тот, который рассылался в центральные органы государственного управления для получения отзывов, тот, который затем был отправлен в Госсовет, и, наконец, вариант, утвержденный Госсоветом. В дело вошли как сами отзывы, так и ответы на них Министерства.

Изучая вопрос о фактической деятельности Совета по делам местного хозяйства, нам приходится иметь дело с совокупностью материалов, образовавшихся в процессе его работы. Это журналы и доклады комиссий по рассмотренным законопроектам, стенограммы и журналы общего присутствия Совета. Указанные документы хранятся в фондах РГИА, а также, за исключением всех стенограмм и материалов весенней сессии 1909 г., – в фондах Российской национальной библиотеки (Санкт-Петербург).

Стенограммы заседаний Совета по делам местного хозяйства, которые готовились только в течение первой сессии Совета, являются крайне информативным источником для выяснения пози-

ции правительства и земских представителей по вопросам реформы местного управления. Подготовленные стенограммы рассылались участникам заседаний для внесения исправлений, «вызываемых в соответствующих частях крайней необходимостью»; на это им давался месяц.<sup>39</sup> Перед делопроизводством стояла задача максимально точно отразить в стенограммах позиции выступавших. Между тем, наряду со стенограммами выходили и журналы тех же заседаний. Можно предположить, что на основании записей стенографистов оформлялось два текста: стенограмма и журнал. Таким образом, весной 1908 г. журнал как бы дублировал стенограмму. Информативность этих журналов вызывает нарекания. Так, П.Н. Зырянов ставил вопрос уже об их внешней достоверности. Он указывал, что «с фактами в руках можно доказать случаи выбрасывания целых речей, публикация которых была слишком неудобна для Министерства».<sup>40</sup>

Тем не менее, сам П.Н. Зырянов пользовался журналами Совета. Стенограммы же долго не вводились в научный оборот. Дело в том, что в фонде Главного управления по делам местного хозяйства сохранились лишь немногие из них,<sup>41</sup> а полный комплект стенограмм находится в личном фонде С.А. Панчулидзева.<sup>42</sup>

На второй сессии Совета по делам местного хозяйства стенограммы уже не печатались и членам Совета не рассылались. Возможно, это решение было принято из-за того, что дискуссии в Совете приобрели более жесткий характер. Так или иначе, с этого времени в распоряжении исследователей находятся лишь журналы, в которых, тем не менее, ход заседаний начинает передаваться подробнее чем раньше.

Помимо материалов собственно Совета по делам местного хозяйства отметим другие источники делопроизводственного характера. Это документы, откладывавшиеся в процессе осуществления государственного управления и имевшие отношение к Совету. Это, в частности, особые журналы заседаний Совета Министров,<sup>43</sup> переписка канцелярии МВД по делам дворянства с дворянскими организациями, имевшая следствием созыв

Совета,<sup>44</sup> документы Министерства финансов, в том числе, сметы Совета по делам местного хозяйства<sup>45</sup> и рассуждения юри-консультов министерства по поводу предоставления Совету дополнительных прав за счет компетенции других ведомств.<sup>46</sup> Учитывались и документы, отложившиеся в фонде Главного управления по делам местного хозяйства, – личные дела и другие сведения о представителях Министерства внутренних дел в Совете.

Следующую важную группу источников представляют материалы земских собраний. Журналы их заседаний, прошедших, как правило, в конце 1907 г., вызывают особый интерес, поскольку там земства избирали своих представителей в Совет по делам местного хозяйства. В одних губерниях это мероприятие прошло спокойно, в других оно вызвало дискуссии о содержании предлагаемых правительством реформ и о роли земств в их осуществлении. В конечном итоге анализ обсуждения этого вопроса в земствах дает представление о том, как они относились к идее созыва Совета как органа земского представительства и его возможной роли во внутренней политике страны. Мы берем для исследования журналы таких губернских земских собраний как крайне правое Курское, имевшее репутацию либерального Тверское, а также Харьковское, Смоленское, Калужское, Уфимское и Казанское. Сюда же можно отнести и Нижегородскую городскую думу. Все эти журналы опубликованы. В Тверской губернском земском собрании избрание представителя вызвало затруднения; это не было сделано вовремя и пришлось специально созывать чрезвычайное собрание. Для прояснения ситуации нами был привлечен фонд Тверской губернской земской управы.<sup>47</sup>

К «земской» группе источников можно отнести отчеты членов Совета по делам местного хозяйства направившим их земским собраниям. Известно, что двое из членов Совета такие отчеты составили. Это председатель Уфимской губернской земской управы П.Ф. Коропачинский и гласный Московской городской думы Н.М. Перепелкин.<sup>48</sup> Личных впечатлений в этих отчетах мало, их содержание основывается на журналах заседаний Совета.

В монографии использованы материалы прессы, которая сперва формировала, а затем отражала общественное мнение. Интерес печати к Совету по делам местного хозяйства проявлялся всплесками: сначала накануне его созыва, а затем во время обсуждения наиболее дискуссионных законопроектов. Причем зачастую споры, возникавшие в Совете, получали свое продолжение и развитие на страницах газет. Из либеральной прессы нами использованы кадетская «Речь» и профессорские «Русские ведомости», из правительственной – «Россия», из правой – «Новое время».

К группе источников личного происхождения следует, прежде всего, отнести воспоминания. Мы уже говорили о том, что мемуары членов Совета С.Е. Крыжановского и А.Н. Наумова являются, скорее, историографией. Воспоминания – порой незаменимый источник, однако в силу того, что они создаются некоторое время спустя после описываемых событий, а их участники обладают уже иным жизненным опытом и смотрят на прошлое другими глазами, оценки, даваемые мемуаристами, можно скорее отнести к историографии. Было бы большой ошибкой послушно идти за авторами воспоминаний, принимая на веру их утверждения. Однако, сопоставление их с официальными материалами может оказаться весьма информативным, особенно, в условиях дефицита других источников личного происхождения.

Переписка отдельных членов Совета по делам местного хозяйства, хранящаяся, в частности, в личных фондах В.Ф. Джунковского,<sup>49</sup> Н.Г. Бюнтинга,<sup>50</sup> И.Я. Гурлянда,<sup>51</sup> С.А. Панчулидзева,<sup>52</sup> позволяет, скорее, составить представление о личных взаимоотношениях некоторых членов Совета друг с другом, но не о деятельности этого органа.

С содержательной точки зрения к источникам личного происхождения следует отнести и протоколы допросов С.Е. Крыжановского в Чрезвычайной следственной комиссии (ЧСК) Временного Правительства.<sup>53</sup> Бывший товарищ министра внутренних дел рассказал много интересного о своей службе, в том числе, и о Совете по делам местного хозяйства. Также в фондах ЧСК хранятся черновики воспоминаний С.Е. Крыжановского.

## ГЛАВА ПЕРВАЯ

### СОВЕТ ПО ДЕЛАМ МЕСТНОГО ХОЗЯЙСТВА ВО ВНУТРЕННЕЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ В НАЧАЛЕ XX В.

#### *§ 1. Учреждение Совета по делам местного хозяйства*

Учреждение Совета по делам местного хозяйства явилось логичным продолжением всей предшествующей политики В.К. Плеве в отношении земств, ее своеобразным венцом. Конец 1890-х – начало 1900-х гг. – это время «либеральствующих» земств, время, когда идея народного представительства господствовала в головах самых разных людей. Правительство, с одной стороны, органически опасалось любых вольностей, с другой – понимало необходимость и неизбежность привлечения населения к участию в делах государственного управления. Плеве любил говорить, что Россия представляется ему в виде огромного воза, влекомого по скверной дороге тощими клячами – чиновничеством. На возу сидят обыватели – общественные деятели – и на чем свет ругают лошадей, ставя им в вину и плохую езду, и дурную дорогу. «Вот этих-то господ, – добавлял Плеве, – следует снять с воза и поставить в упряжку, пусть попробуют сами везти, а чиновника посадить с кнутом на козлы – пускай подстегивает».<sup>54</sup>

Тем не менее, еще в 1902 г. явно превалировало настроение определить общественных деятелей не в упряжку, а в места, значительно более отдаленные. Так, Тверское уездное земство по инициативе тайного советника А.Н. Столпакова, в 1860-х годах судимого за принадлежность к «Земле и воле» – по собственному признанию, изыскивал средства для помощи политическим преступникам, – приняло решение передать церкви земские школы уезда, переводя их таким образом в разряд церковно-приходских. Губернское земство воспротивилось, и это стало последней каплей, переполнившей чашу недовольства власти «либеральствующим» тверским земством. Царь вызвал к себе Плеве и сообщил, что «настало время треснуть крепко и неожиданно». Тверское земство было подвергнуто ревизии, управа разогнана.



Подобные операции были проведены и в отношении некоторых других земств.

Интенсивное употребление метода кнута должно было быть компенсировано пряником. Поворот политики Министерства внутренних дел Ю.Б.Соловьев, используя военную терминологию, называет переходом к тактике «позиционной войны» с одновременным осуществлением «широкого обходного маневра».<sup>55</sup> Устанавливается регулярная практика привлечения земских деятелей к участию в различных совещаниях, устраиваемых министерством. Например, в таком формате работали Совещание по вопросу о распределении основных задач в области врачебного и санитарного дела между государственными и местными учреждениями и об упорядочении дела призрения душевнобольных (1901); Совещание по вопросу о мерах к упорядочению игры в тотализатор (1902); Совещание для обсуждения вопроса о применении к земским губерниям закона 12 июня 1902г. относительно ветеринарно-полицейских мер (1903); Совещание относительно порядка применения закона о перестраховании между земскими учреждениями (1903) и т.д.

Главным для Плеве в этом деле, как считает Ю.Б.Соловьев, было создать впечатление, что перед земством раскрываются небывалые перспективы, что власть готова идти с ними рука об руку. «Теперь мы будем часто тревожить земцев в Петербург, – нагнетал соблазны Плеве. – Если это представляет затруднения с материальной стороны для земств или для вас лично, прошу не стесняться: средства Государственного казначейства к вашим услугам».<sup>56</sup> Министерство высказывало готовность выслушать земцев, возможно, расширить их компетенцию в таких областях, как здравоохранение и агрономия, а взамен требовало отказаться от каких-либо политических поползновений, проводя своеобразную демаркационную линию. Ю.Б.Соловьев так характеризует ситуацию: «В борьбе с земско-дворянской оппозицией акцент теперь делался на подкуп, скорее даже на уловки, поскольку и на местах власть вовсе не собиралась тесниться, а совсем напротив, и там замышляла укрепить свои позиции. Главной за-

ботой было – допуская небольшие перемены, а еще больше ведя разговоры о переменах, создать видимость больших перемен и таким образом утомить недовольных... Заигрывание с земством становилось грубым обманом рядом с усиленно двинутой Плеве реформой губернского управления, делавшей губернатора полновластным хозяином в губернии... Под аккомпанемент широкоречительных деклараций на земство надевалась смирительная рубашка».<sup>57</sup>

Мы в настоящий момент не будем касаться вопроса о том, была ли эффективной была такая форма сотрудничества с земством в смысле дела. (Н. Вейсман, например, считает, что результатом ветеринарного совещания стали новые предложения Министерства, которые, будучи внедрены спустя год, открыли значительно более благоприятные возможности для ветеринарной деятельности земства.<sup>58</sup>) Сейчас для нас важно было представить ту обстановку, в которой летом 1903 г. вице-директор Хозяйственного департамента МВД С.Е. Крыжановский писал по поручению Плеве проект Положения об учреждении Совета и Главного Управления по делам местного хозяйства и Главного врачебного управления.

Вообще, говоря о Совете, С.Е. Крыжановского невозможно обойти вниманием. Из всех царских чиновников он был наиболее тесно связан с этим учреждением. Видный бюрократ начала XX в., Крыжановский начинал как вольнодумец. В 1880-х годах он входил в одну компанию с В.И. Вернадским и Д.И. Шаховским, вместе с ними участвовал в антиправительственных студенческих демонстрациях, а после одной из них вместе со всеми был заключен в Манеж и пребывал там взаперти в течение дня. По этому случаю Крыжановский написал «Манежиаду» – поэму «гомеровского толка». Сын украинского священника, он обладал ясным, трезвым складом ума и блестящим пером. Когда он решил поступить на государственную службу, эти качества способствовали его успешной карьере. Помимо Положения о Совете и Главном управлении по делам местного хозяйства, он был автором всех законов о выборах в Государственную Думу, начиная от «булыгинской» и закан-

чивая «третьеиюньской». Столыпин взял его к себе в товарищи. По словам В.Н.Коковцова, Крыжановский был «головою Столыпина, и головою хитрою». После смерти своего патрона он был назначен в государственные секретари, на каковом посту и пребывал вплоть до революции. Пользовался нелюбовью и недоверием царя и оставил блестящие и очень едкие воспоминания. Несмотря на то, что в ночь на 2 марта 1917 г. Крыжановский постарался все свои бумаги сжечь, черновики воспоминаний частично попали в руки Чрезвычайной следственной комиссии Временного Правительства и сейчас нам доступны. Другие черновики, более полные, хранятся в Бахметьевском архиве Колумбийского университета (Нью-Йорк, США).<sup>59</sup> В изрядно приглаженном виде их издали в 1935 г. в Берлине, уже после смерти автора. Проект Положения об учреждении Совета и Главного Управления по делам местного хозяйства и Главного врачебного управления для Крыжановского был первым ответственным заданием столь высокого уровня.

29 сентября 1903 г. этот проект был разослан из Министерства внутренних дел в другие министерства и ведомства для получения отзывов. К нему прилагалась объяснительная записка, в которой подробно говорилось о мотивах создания новых учреждений и аргументировалась их предполагаемая форма. По сути, предлагалась реформа структуры, посредством которой происходило взаимодействие между земствами, органами местного управления и центральным правительством (т.е., в контексте 1903 г., Министерством внутренних дел). Говоря о задачах этой реформы, заметим, что С.Е.Крыжановский на допросах в Чрезвычайной следственной комиссии Временного Правительства много о них рассказал. Уточняя, что Пласе был человеком, который «не сообщал свои мысли, тем более таким мелким чинам, каким был я», Крыжановский высказывал свое понимание проблемы. Напомнив, что до создания в 1905 г. Совета министров единства власти в России не было, он охарактеризовал собрания министров, проходившие в рамках различных комиссий, комитетов и совещаний, как собрания враждующих сторон.

«Это была постоянная борьба, постоянная грызня друг с другом. С разных точек зрения разные люди подходили к желанию сосредоточить в своих руках возможно большую власть и стать, в понятиях того времени, первым министром». По сведениям Крыжановского, в те времена в рамках МВД предполагалось создание целого ряда главных управлений. Их главы должны были обладать полномочиями, приближающимися к министерским, но, тем не менее, подчиняться в принципиальных вопросах министру внутренних дел. Кроме Главного управления по делам местного хозяйства, начальник которого по проекту, написанному Крыжановским, имел право непосредственного сношения с министрами, планировалось создать еще несколько. Например, полицейское управление, «затем главное управление по крестьянским делам, которое должно было поглотить, помимо компетенции МВД, также и крестьянские дела во всей их совокупности; затем главное управление народного труда, которое должно было поглотить собою министерство торговли и промышленности, впоследствии возникшее».<sup>60</sup> Заключение Крыжановского о том, что таким образом Плеве приближался к положению первого министра, представляется вполне убедительным. Он очень хорошо разобрался в бюрократической кухне.

На Главное управление по делам местного хозяйства, немедленно по его образованию, должна была быть возложена разработка «обширных законодательных работ в области улучшения условий местного хозяйства», говорит записка Хозяйственного департамента МВД в Госсовет «Об учреждении Совета и Главного Управления по делам местного хозяйства и Главного врачебного управления».<sup>61</sup> Одним из самых существенных факторов успеха преобразования записка называет учреждение Совета по делам местного хозяйства. Дело в том, что возникающие по местному хозяйству вопросы «находятся в такой тесной связи со всем укладом местной жизни, что правильное их разрешение может быть достигнуто лишь в том случае, если будут приняты в полной мере во внимание местные условия, весьма нередко изменчивые и разнообразные. Разработка всяких в этой области предположений

и мер силами одних центральных учреждений, – замечал автор записки Крыжановский, – призванных блюсти прежде всего общие государственные интересы и незнакомых непосредственно с особенностями местной жизни, имеет нередко следствием разрешение вытекающих отсюда вопросов с точки зрения одних лишь отвлеченных соображений, несогласованных с положением дел на местах». Это тем более нетерпимо, если речь идет о выработке закона. Если последний «не отвечает тем потребностям, которые его вызывают, и не приспособлен к условиям, среди коих призван действовать, то как приостановка и отмена его действия, так и настойчивое его применение, одинаково отражаются на авторитете закона, подрывая его значение, колебля силу правительственной власти, поселяя недоразумения между ее представителями и местным населением и порождая недоверие последнего». Между тем, соответствие закона жизни при канцелярском способе его разработки становится ясным только после вступления его в силу.

Записка говорит, что существует немало примеров, когда законы, «не проверенные опытом и знаниями местных деятелей, если и не приостанавливались и не подвергались немедленному пересмотру, то все же, в виду их непрактичности, или порождали крайние затруднения в применении, или оставались на деле мертвою буквою». Собственно, Манифест 26 февраля 1903 г. также указывает на «усиление способов непосредственного удовлетворения разнообразных нужд земской жизни трудами местных людей». Значит, нужно привлекать к предварительной разработке соответствующих мероприятий «местных деятелей, на долю которых выпадет их осуществление».<sup>62</sup>

Конечно, здесь Крыжановский не открывал Америки – мы видели, что подобные совещания с участием местных деятелей начали в 1903 г. входить в систему. Существовали и другие способы, например, когда разработанные МВД законопроекты передавались на предварительное рассмотрение земских и городских собраний или «особых совещаний, составлявшихся под предводительством губернаторов из лиц, близко знакомых с местными хозяйственными потребностями и способами их удовлетворе-

ния». Крыжановский был убежден, что последний способ хотя и лучше чисто канцелярского законотворчества, но тоже весьма далек от совершенства. Во-первых, в недостаточной степени происходит согласование проекта из-за того, что авторы не имеют возможности защищать его в каждом земстве и последние, естественно, дают односторонние заключения. Во-вторых, это очень медленный путь – «обсуждение вопросов даже второстепенного значения требует на местах до двух и более лет. Посему порядок этот может быть применяем лишь в виде изъятия и по отношению к особенно крупным мероприятиям, подготовительная разработка которых рассчитана на много лет времени».

Далее Крыжановский высказывает одну из самых значимых мыслей записки – почему является негодной практика приглашения земцев на отдельные совещания. Дело в том, что они образовывались «вне всякой между собою связи, причем в основу их организации не полагалось определенного плана и вообще возникновение их было делом более или менее случайным. Отсутствие твердого, покоящегося на положительных основаниях порядка такого рода совещаний и точного круга предметов их ведения не может, конечно, даже при условии, что совещания эти будут созываться во всех потребных случаях, не отражаться нежелательным образом на их занятиях, лишая последние твердости и устойчивости».<sup>63</sup> Именно тезис, что должен существовать постоянный орган, включающий, в том числе, местных деятелей, с определенной законом компетенцией, был, видимо, самым подозрительным для тех, кто повсюду видел крамолу и народное представительство, и наиболее сомнительным для самого Плеве. Впрочем, Крыжановский считает, что Плеве записку не читал.<sup>64</sup>

Следующий дискуссионный и балансирующий на грани народного представительства вопрос касался состава Совета, конкретно, его общего присутствия, в которое и предполагалось включить местных деятелей. Первым делом Крыжановский полагал нужным ввести в него высших чиновников министерства, но не просто так, а в связи с тем, что «Совет должен занимать высокое положение и обладать всеми необходимыми средствами и личными силами

для успешного выполнения своей задачи». Т.е. чиновники должны были усилить политический и профессиональный вес местных деятелей. «В этих видах необходимо прежде всего положить правилом, что Общее присутствие Совета, созываемое для обсуждения общих мероприятий по устройству местного хозяйства, образуется под председательством министра внутренних дел или, в случае невозможности для него председательствовать лично, начальника Главного управления по делам местного хозяйства». В Совете допускалось участие глав других центральных учреждений в случае обсуждения вопросов, связанных с их компетенцией, в его состав включалось по одному представителю Министерства финансов и Министерства земледелия и государственных имуществ, а при необходимости и представители других ведомств.

Круг местных деятелей, которых можно было приглашать в Совет, был расширен, кажется, максимально. Это «предводители дворянства, председатели губернских и уездных земских управ и управ по делам земского хозяйства, городские головы и вообще лица, по свойству деятельности близко знакомые с нуждами и интересами местного хозяйства».

Конечно, перед Крыжановским не могла стоять задача спроектировать народное представительство. Подготовленный им законопроект ничего такого не предусматривал. Однако, боязнь всяких новшеств была столь велика, что пришлось это специально объяснить. «Проектируемое учреждение будет иметь исключительно совещательный характер и заключения его отнюдь не могут быть обязательны для министра внутренних дел и в чем-либо связывать деятельность его по руководству местным хозяйством. Равным образом, участие в Совете местных деятелей отнюдь не должно, конечно, вызывать мысли о каком-либо местном представительстве».

Чтобы к такой мысли не было повода, состав членов Совета из местных деятелей должен был быть предоставлен усмотрению министра, который «в этом отношении будет, конечно, руководствоваться потребностями дела и имеющимися у него сведениями о познаниях, опыте и степени пригодности того или другого лица для выполнения возлагаемых на него обязанностей».

Тем не менее, признавалась необходимость поставить членов Совета «в положение по возможности самостоятельное и независимое», придать этому органу «характер учреждения постоянного» и не потерять «основную его особенность, покоящуюся на мысли о настоятельной необходимости подвергать все предположения о принятии тех или иных общих мер в области местного хозяйства предварительному соображению при непрременном участии лиц, близко знающих условия, в коих придется применять эти меры на местах». Для этого следовало, во-первых, четко установить число местных представителей, чтобы исключить возможность жонглирования их составом. Записка МВД полагала «впредь до указаний опыта определить таковое от 12 до 15, т.е. в количестве, превышающем в 1,5 раза нормальное число членов от ведомств». Во-вторых, эти люди, конечно, были бы в разных чинах – для конструктивности деятельности следовало как-то их уравнять. Предлагалось назначать их в члены Совета высочайшей властью по представлению министра внутренних дел на 3 года. В-третьих, нужно было компенсировать местным деятелям расходы по проезду и пребыванию в Санкт-Петербурге.

В случае недостаточности нормального состава общего присутствия для обсуждения того или иного вопроса предусматривалась возможность собрать его «в усиленном составе, который может быть образуем путем привлечения к участию в занятиях Совета, по приглашению министра внутренних дел, также и других лиц».<sup>65</sup>

Мы рассмотрели объяснительную записку к законопроекту, выделив, так сказать, философские основания учреждения Совета по делам местного хозяйства. Теперь обратимся к тексту самого законопроекта, который должен был быть утвержден Госсоветом, а прежде, согласно установленной процедуре, получить отзывы всех центральных ведомств.

Прежде всего законопроект определял круг ведения Совета по делам местного хозяйства и Главного управления по делам местного хозяйства (именно так, здесь не было никакого разделения). Это дела: «1) по устройству городских и земских учреждений



и учреждений земского управления; 2) по земскому и городскому хозяйству; 3) по отправлению земских повинностей; 4) по народному здравии и общественному призрению; 5) по устройству и содержанию местных дорог; 6) по страхованию и борьбе с пожарным бедствием».<sup>66</sup>

Совет делился на общее и особые присутствия. Этому обстоятельству никто из исследователей внимания не уделяет. Более того, Совет по делам местного хозяйства в историографической традиции, неважно, в нашей или в зарубежной, является именно общим присутствием. Иначе говоря, когда пишут о Совете, то имеют в виду только общее присутствие. Особые же присутствия – это обычные межведомственные совещания, которые, как правило, имели сугубо техническое значение и состояли из чиновников. Поэтому мы тоже не будем обращаться к сюжетам, связанным с особыми присутствиями. Однако, их следует иметь в виду, чтобы избежать путаницы. Если, например, в каком-либо законе или проекте закона говорится, что министр внутренних дел может принять то или иное решение только после рассмотрения его в Совете по делам местного хозяйства, то здесь почти наверняка подразумевается как раз особое присутствие. Никто из министров не собирался связывать себя мнением общественных деятелей.

Особые присутствия собирались под председательством начальника Главного управления по делам местного хозяйства или его помощника. Присутствий было четыре и работали они в следующем составе: 1) по земским и городским делам – управляющие отделами земского и городского хозяйства, народного здравия и общественного призрения, главный врачебный инспектор и два члена от Министерства финансов; 2) по делам о народном здравии и общественном призрении – они же и два члена Медицинского совета; 3) по дорожным делам – управляющие отделами земского и городского хозяйства, и дорожным, один из членов технико-строительного комитета МВД и два члена от Министерства финансов; 4) по делам страхования и противопожарных мер – управляющий одноименным отделом, чиновник особых поруче-

ний по одноименным делам и два члена от Министерства финансов. Компетенция особых присутствий была четко прописана. К ней относились те дела, которые требовали соглашений различных ведомств, но решение по которым принималось министром внутренних дел.

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».

Вводилась должность неперменного члена Совета. Он должен был заниматься организационными делами – готовить вопросы к рассмотрению, докладывать их в общем присутствии и выполнять относящиеся к ним «ревизионные и иные поручения на местах».

Неперменный член Совета входил в состав общего присутствия наряду с теми лицами, о которых говорилось в объяснительной записке. В окончательной редакции закона круг последних был расширен до крайности – появилась новая статья – «в заседания Совета могут, по усмотрению председателя (т.е. министра – *К.М.*), быть приглашаемы все вообще лица, от которых можно ожидать полезных для дела указаний. Лица эти участвуют в решении дел Совета на одинаковых с прочими членами его основаниях»<sup>67</sup>. Собирается Совет по делам местного хозяйства в общем присутствии должен был ежегодно по распоряжению министра. Заметим, что основная особенность, которая должна была быть, по Крыжановскому, присуща законопроекту, – обязательность для министра вносить на обсуждение Совета все крупные законодательные предположения в области местного хозяйства –

в законе выражена по меньшей мере нечетко. Фактически, министру давалось право созывать Совет, но отнюдь не вменялось это в обязанность.

Наконец, вопрос компенсации командировочных расходов. Законопроект предлагал выплачивать членам Совета путевое довольствие в размере двойной стоимости билета первого класса по железной дороге и на пароходе от места жительства до Петербурга и обратно, сверх того 25 рублей суточных. Это превышало стандартную норму, которая составляла 15 рублей.

Большинство ведомств согласилось с проектом и прислало положительные отзывы. Некоторые предложения были у Государственного контроля. Он полагал возможным ввести в компетенцию проектируемых учреждений также продовольственную и ветеринарные части.<sup>68</sup> На это МВД ответило, что продовольственное дело подведомственно особым крестьянским учреждениям, однако, если их функции будут переданы земствам, тогда можно расширить и компетенцию центральных учреждений по делам местного хозяйства; вопрос же о постановке ветеринарного дела на местах еще будет подлежать обсуждению.<sup>69</sup>

Больше всего претензий к проекту было у министерства финансов. Пункт о командировочных расходах вызвал особые возражения. Министр Плеске настаивал на компенсации действительной стоимости проезда в обычном для центральных чиновников размере суточных в 15 рублей. Наряду с этим, продолжая давнюю традицию конфронтации с МВД, Минфин предложил должность неперменного члена Совета с окладом в 6000 руб. в год не заводить, а средства экономить и платить 4000 руб. представителям Министерства финансов в особом присутствии по земским и городским делам.<sup>70</sup> Наконец, юристы Министерства финансов заключали, что «в тексте проектируемого положения не нашло себе полного выражения намерение придать общим присутствиям Совета по делам местного хозяйства исключительно совещательный характер»<sup>71</sup>.

Первое предложение недовольные скарденностью финансистов чиновники МВД прокомментировали так. «Расход этот вообще

имеет столь малое значение в бюджете учреждения по сравнению с важностью и объемом задач, выпадающих на Совет, что сокращение его, причиняя несомненный ущерб имущественным интересам лиц из числа местных деятелей, привлекаемых к безвозмездному труду в составе Совета, едва ли оправдывалось бы какими-либо практическими соображениями». <sup>72</sup> Если говорить об упразднении из закона должности неперменного члена, то сделать это, заменив его чиновниками по особым поручениям, по мнению МВД, невозможно, т.к. здесь требуется «обширный служебный опыт и разносторонние познания». Непременный член должен быть «органом живой связи между Советом и местными совещаниями», чиновников же по особым поручениям и так мало; отвлекать их – «обессиловать Главное управление и ставить препятствия на пути правильной его деятельности». Что же касается зарплаты членам от Минфина (изначально предполагалось, что для них, как и для чиновников МВД, работа в Совете будет «бесплатным приложением» к основным служебным обязанностям), то Плеве затруднялся «отыскать подобный кредит в будущей смете центральных учреждений по делам местного хозяйства». МВД в своем письме указывало, что «смета эта составлена крайне ограниченно, в точном соответствии с размерами отпускаемых ныне кредитов... Само собою, однако, разумеется, что если бы Государственному Совету угодно было ассигновать на этот предмет дополнительную сумму из источников, лежащих вне бюджета проектируемых ныне учреждений, то... Плеве не встречал бы против сего возражений, при условии, конечно, если будет вознагражден и соответствующий труд членов присутствий Совета от МВД». <sup>73</sup>

Замечание о недостаточном выражении совещательного характера проектируемого учреждения чиновники МВД вообще пропустили мимо ушей, заметив по другому поводу, что «заключения Совета... явятся лишь законодательным материалом». <sup>74</sup>

Практический смысл возражений Минфина стал ясен, когда Соединенные департаменты Государственного Совета утвердили закон и утвердили сметы. Во-первых, путевое довольствие выплачивалось в размере действительной стоимости проезд-

да, а суточные – в размере 15 руб. Во-вторых, ставка непременно члена Совета в 6000 руб. была утверждена. А главное, что был введен фонд заработной платы для членов Совета от Министерства финансов. Он составил 14000 руб. (двоим членам по пожарно-страховому присутствию по 5000 руб. и члену в особом присутствии по земским и городским делам – 4000 руб.) из общей сметы Совета по делам местного хозяйства в 28000 руб. Но это не была зарплата в прямом смысле слова. Это был фонд, а размеры выплачиваемого из него вознаграждения определялись по соглашению министров внутренних дел и финансов.<sup>75</sup> Сотрудники МВД, как чиновники, так и делопроизводители, просто получали дополнительные служебные обязанности, а министрам предоставлялось поделить половину бюджета вновь образуемого учреждения.

При обсуждении законопроекта в Государственном Совете член последнего С.И. Шидловский предложил включить в состав Совета по делам местного хозяйства членов по выбору земских собраний и городских дум, а не по приглашению министра внутренних дел. На это Плеве заявил, что, не возражая против этой мысли, он слагает с себя всякую ответственность за последствия этого порядка и выводы, которые из него будут сделаны. Крыжановский вспоминает, что «предположение это среди некоторого смущения было единогласно отвергнуто».<sup>76</sup>

22 марта 1904 г. Положение о Совете и Главном управлении по делам местного хозяйства было подписано императором. Первым делом, разумеется, были решены административно-организационные вопросы. На должность начальника Главного управления 5 апреля 1904 г. Плеве назначил Харьковского губернатора С.Н. Гербея. Тому было 45 лет от роду, за спиной у него было Елисаветградское кавалерийское училище и чин корнета запаса. 20 лет – с 1883 по 1902 г. он прослужил земским гласным в Херсонском уездном и губернском земстве, в разное время был председателем соответствующих земских управ. А дальше его карьера развивалась стремительно – в 1902 г. назначен Харьковским вице-губернатором, в 1903 г. занял губернаторский пост.

Прослужив начальником Главного управления по делам местного хозяйства почти 8 лет, после смерти Столыпина Гербель был назначен в Государственный Совет.

В 1904 г. Крыжановский был помощником Гербея, через два года стал его начальником. «Гербель, – не вполне лестно отзывался о нем Крыжановский в своих воспоминаниях, – быть может, и был хороший хозяин, знал толк в кирпичах и знал, где и на чем надувают подрядчики, но к работе центрального ведомства был совершенно не подготовлен... Он лишен был всякого почти образования и кругозора и даже не вполне грамотен... Плеве сам вскоре убедился в ошибке, собирался убрать Гербея, но за смертью не успел. Впрочем, – оговаривался Крыжановский, – Гербель не лишен был природного здравого смысла и такта. Заметив, что почвы под ногами нет, он затих, стал крепко держаться за своих сотрудников, говорить с их слов и благодаря этой тактике, умению промолчать, когда следует, и внушительной серьезной наружности продержался вплоть до конца министерства Столыпина и так удачно подольстил последнему, поднеся ему к случаю и с соответствующим намеком копию памятника Петру Великому, что Столыпин уверовал в его исключительную преданность и на смертном одре заказал Коковцову посадить Гербея в Госсовет».<sup>77</sup>

Тем не менее, Гербель занимал такую должность, которая автоматически связывала его с проводимыми реформами местного управления и самоуправления. Сам он, действительно, не слишком активно участвовал в заседаниях Совета по делам местного хозяйства, однако ряд приглашенных им сотрудников, в том числе Н.А. Пшерадский, по праву могут считаться людьми, входившими в мозговой центр столыпинских реформ.

В помощь Гербею на должность начальника земского отдела был назначен М.В. Иславин, в 1897–1900 гг. бывший членом Тверской губернской земской управы, а затем – Вологодским губернатором. Человек с большим тактом, имевший обширные связи по России, Иславин знал земское дело и был вполне подготовлен к должности. Работая в управе, он курировал экономический, статистический, педагогический отделы, а также земскую колонию для умалишенных

в Бурашево. Затем занимался еще ссудно-продовольственными делами и проблемами пчеловодства и огородничества.<sup>78</sup> Его назначение было неким реверансом в сторону местных деятелей.

Покончив с первоочередными назначениями, 17 июня 1904 г. Плеве разослал губернаторам циркуляр с просьбой рекомендовать в Совет по делам местного хозяйства кого-либо из общественных деятелей. 13 губернаторов откликнулись, частью уже после убийства Плеве 15 июля 1904 г. Каждый назвал две фамилии. Среди рекомендованных были в основном главы или члены губернских и уездных земских управ, несколько городских голов, предводителей дворянства, обычных земских гласных. Был один профессор, да и тот самый крупный землевладелец Костромской губернии.<sup>79</sup> Как-то охарактеризовать этих деятелей в целом – трудно. Дело в том, что они так ни разу вместе и не собрались. Однако понятно, что, поскольку губернаторы были людьми разных, порой существенно, взглядов, то и представители в Совет они рекомендовали разных. Экономические интересы у последних уж точно не совпадали – помимо крупных землевладельцев были и горожане, и люди с относительно небольшими поместьями.

Итак, чем же все-таки являлся Совет по делам местного хозяйства при Плеве? «Либеральствующий» журнал «без предварительной цензуры» «Народное хозяйство» по-своему интерпретировал мотивы образования Совета. В них, по мнению журнала, «выражается тенденция децентрализации современной министерской власти с целью сделать бюрократический механизм более легким и подвижным, более приспособленным к живой жизни... Недовольство чрезмерным бюрократизмом, проникающее, как можно судить по преобразованию учреждений МВД, в самые недра бюрократии, особенно рельефно обнаруживается в своеобразной организации Совета по делам местного хозяйства».<sup>80</sup>

Обозреватель журнала признает, что создание Совета являет собой нечто новое по сравнению с продолжающимися совещаниями с участием местных деятелей. Тем не менее, «если правительство пришло к убеждению в невозможности обходиться при разрешении сколько-нибудь крупных вопросов без содействия

местных деятелей, то естественно поставить вопрос, может ли удовлетворить такой потребности проектируемый Совет по делам местного хозяйства?» «Не может», – отвечает сам себе обозреватель и называет тому четыре причины.

Во-первых, способ формирования Совета. Этот способ не гарантирует «ни самостоятельности членов Совета, ни представительства ими местной деловой опытности, проникнутой действительным пониманием местных интересов». Было бы логичнее, чтобы в члены Совета «попадали лица, признанные местными же деятелями наиболее пригодными для данной цели». Заметим, что журнал опубликовал статью в конце 1903 г., еще до обсуждения законопроекта в Госсовете. Значит, идея выборности местных деятелей в Совет не была выдвинута С.И. Шидловским на пустом месте, она жила в обществе, как и идея народного представительства в целом. Выбор лиц в члены Совета, резюмирует журнал, «ничем не отличается от обычных бюрократических назначений на должности, а при этом очень легко может случиться, что вместо того, чтобы облегчать бюрократии ознакомление с местными нуждами, члены Совета сами подпадут под тон и влияние чиновничьего элемента».

Во-вторых, предполагаемое число членов из местных деятелей (12–15) очевидно слишком мало для представления всего разнообразия интересов местностей России. В-третьих, определенно не оговорен круг дел, которые будут вноситься в Совет. И в-четвертых, вся работа Совета полностью зависит от министра.<sup>81</sup>

Здесь, таким образом, проблема рассмотрена с негативных позиций – что не сделано или сделано плохо. Крыжановский подходит с другой стороны. Во-первых, он обращается к вопросу о народном представительстве. Вопрос этот, говорил он на допросе в Чрезвычайной следственной комиссии, «возникал очень давно, задолго до 1906 г... В высшем правительстве, по-видимому, было сознание, что бремя ответственности за заведывание делами государственными необходимо разделить с представителями населения. Если это не делалось раньше, то, я думаю, тут были какие-нибудь влияния узких дворянских кругов, относящихся враждебно к этой мысли; но сознание это всегда, неизменно, присутство-



вало. Если вы возьмете постановление о создании Совета по делам местного хозяйства, то эта мысль была выражена в нем весьма ярко». Крыжановский также сообщил, что «было намерение дать ему более широкую постановку, но, по обстоятельствам времени, оно выразилось в узких границах... Мысль о необходимости расширить это учреждение, пересоздать его на других основаниях и дать ему характер представительства политического... в сферах того времени никогда не угасала».<sup>82</sup>

Был, на взгляд Крыжановского, и иной смысл учреждения Совета – правительству нужно было сблизиться с земствами. По мнению Ю.Б. Соловьева, «пойти на сближение со своими естественными союзниками в обществе, прежде всего заручиться активной поддержкой дворянства, приобщив его к политической жизни и управлению страной».<sup>83</sup> Это следовало сделать для того, чтобы «освободить себя от постоянной войны с третьим элементом», «побудить земства поотряхнуть его с себя».<sup>84</sup>

Два этих обстоятельства, конечно, реально определяли значение вновь создаваемого учреждения. Но, на наш взгляд, было еще и третье. И создание Главного управления по делам местного хозяйства, призванного существенно повысить эффективность управления, и учреждение Совета, если рассматривать его как инструмент поиска поддержки в обществе, и ряд других известных обстоятельств – все это говорит о том, что уже при Плеве готовились масштабные реформы. И Совет по делам местного хозяйства нам, видимо, следует рассматривать как осколок большой системы инструментов для подготовки этих реформ. Другое дело, разумеется, что не Плеве был их инициатором и вдохновителем – их навязывала сама жизнь, а высококлассных специалистов в Министерстве внутренних дел было предостаточно. Впрочем, весьма вероятно, что и Плеве под конец жизни стал понимать их необходимость. Н. Вейсман даже считает, что «политика МВД ясно показывает, что Плеве был намерен развивать местное самоуправление и идти навстречу общественному желанию децентрализации». Впрочем, тут же американский исследователь замечает, что «форма децентрализации, которую Плеве имел в виду,

значительно отличалась от существовавшей в представлении земских деятелей. На их взгляд, расширение общественного участия в управлении имело смысл, только если базировалось на презумпции независимости и автономии».<sup>85</sup>

Не секрет, конечно, что многие реформы, которые принято называть «стольпинскими», были разработаны задолго до прихода Столыпина к власти. Многие из этих наработок имел в своем арсенале и Плеве. Крыжановский, говоря, что «Главное управление по делам местного хозяйства – единственное начинание Плеве, из которого вышло преобразование»,<sup>86</sup> имел в виду и существование других начинаний.

Анализ деятельности В.К. Плеве дает в своих воспоминаниях и В.И. Гурко. «Плеве, при искреннем желании принести пользу государству, при стремлении провести реформы, направленные к улучшению деятельности управительного аппарата и укреплению положения крестьянства, фактически ограничился своеобразной борьбой с общественностью. Отличительной чертой этой борьбы является смешение правительством всех оппозиционных элементов воедино. Лица, высказывающие умеренные конституционные вожеления, преследуются почти в одинаковой степени как подлинно революционные силы. Проявляется необыкновенная придирчивость ко всем и вся без принятия, однако, решительных мер общего свойства. Отсюда повсеместное и общее раздражение самых разнообразных слоев общества без их обессиления».<sup>87</sup>

Трудно говорить о возможной судьбе Совета по делам местного хозяйства при Плеве. Последний взлетел на воздух раньше, чем успел собрать Совет. Однако, как нам представляется, перспективы этот орган не имел. Как говорил Столыпин, там, где закон еще не имеет силы традиции, центр тяжести лежит не в установлениях, а в людях. Известный отечественный историк А.Я. Аврех любил употреблять выражение «дать реформы». Нам оно представляется не вполне корректным – реформы не «дают», а проводят. Для этого необходимы государственное мышление, политическая воля и желателен интеллект. С первыми двумя качествами у Плеве явно были проблемы.

«Величайший циник, он всегда и везде видел лишь мелкое, смешное и пошлое», – так писал о нем Крыжановский.<sup>88</sup> «Когда я сижу у Плеве в кабинете, – говорил директор департамента полиции МВД А.А. Лопухин, – я испытываю одно чувство – это схватить лежащие предо мною дела и разmozжить ему голову».<sup>89</sup> Так отзывались о Плеве его сотрудники. А, к примеру, Д.Н. Шипов, вполне лояльный власти земец, писал, что слова Плеве о «благожелательном отношении власти к общественным учреждениям имели исключительно целью ввести земскую среду в заблуждение относительно истинного характера политики министерства». Крыжановский, характеризуя Плеве, употребил термин «государственная пустота».<sup>90</sup> В письмах генералу Кирееву сам Плеве утверждал, что самодержавие не собирается ни с кем делить своего верховенства и не пойдет ни на какие компромиссы. А если оно дало несовершенством управления пищу для недовольства, то все равно никто не может встать у него на пути, никто не может выказывать никакого неповиновения.<sup>91</sup> Дураком, Плеве, однако, не был, и, судя по всему, понимал необходимость преобразований. Возглавляя самое богатое идеями министерство, он имел возможности для более результативной деятельности. Этими возможностями, не имея поддержки и боясь ответственности, он не воспользовался.

Как отмечал В.И. Гурко, «привлечение земцев к участию в работе центрального ведомства не привело к осуществлению желания Плеве объединить общественные элементы с правительственными и не привлекло к Плеве симпатий земских кругов, и вообще на практике не получило реального значения».<sup>92</sup>

Таким образом, применительно к периоду учреждения Совета по делам местного хозяйства неуместно ставить вопрос о возможной конструктивности этого органа, вопрос, который является одним из ключевых для столыпинского периода истории Совета. Намерение Плеве удержать земства за демаркационной линией, запретив даже обсуждать любые изменения правительственной политики, на самом деле противоречило духу Совета по делам местного хозяйства как постоянного органа для совместной работы земств и правительства над вопросами государственного значения.

Поставленный жизнью перед необходимостью сближения с земством во имя избежания серьезных потрясений, Плеве, даже если и понимал эти задачи, в силу личных качеств не смог вызвать к себе доверие и за отведенный ему срок убедил практически всех в неосуществимости этого. Оставив своим преемникам в наследство облеченную в закон идею земского представительства в Совете по делам местного хозяйства, 15 июля 1904 г. Плеве улетел из своей бронированной кареты в хмурое петербургское небо.

Сменивший Плеве на посту министра внутренних дел князь П.Д. Святополк-Мирской был настроен пойти навстречу пожеланиям умеренной части оппозиции. В этих целях он приглашал С.Е. Крыжановского для беседы о будущем Совета по делам местного хозяйства.<sup>93</sup> Однако, до реальных действий дело не дошло; к вопросу о Совете правительство вернулось уже при П.А. Столыпине.

## *§2. Выборы, состав и структура Совета по делам местного хозяйства*

Намеченные П.А. Столыпиным реформы подразумевали значительное перераспределение собственности. Создание множества крепких крестьянских хозяйств из массы нищих общинников предполагало дальнейшее обеднение помещиков. Один хозяин земли в деревне заменялся другим, а это значило, что в деревне должна была также смениться и власть. Процесс утраты помещиками собственности шел давно, но на власть предводителя дворянства в уезде еще никто не покушался. За этот назревший вопрос взялся Столыпин, на это были направлены предложенные им реформы местного самоуправления; именно из-за вопроса о власти в уезде эти реформы вызывали наиболее активное сопротивление помещиков в земских и дворянских собраниях.

Ю.Б. Соловьев замечал: «В сущности выяснялось, что дворянство считало вполне достаточным проведение столыпинской реформы, объявленной указом 9 ноября. Однако дальнейших шагов, обуславливавшихся этим преобразованием, сплывающееся в сознании своих классовых интересов дворянство не принимало, и в этом обнаруживалось его расхождение с программой, которую наметил Столыпин, собиравшийся привести местное управление, суд и порядки вообще в соответствие с новым положением крестьянства, предназначая ему, как наиболее массовому теперь представителю собственнического начала, сыграть роль основного защитника существующего строя».<sup>94</sup>

В марте 1907 г., только заслышав о проектах реформы местного самоуправления, Постоянный совет объединенных дворянских обществ обратился к П.А. Столыпину с ходатайством, чтобы эти проекты до внесения в Государственную Думу были подвергнуты обсуждению дворянских и земских собраний. Столыпин наложил на письмо резолюцию: «Ответить, что по общеполитическим соображениям внесение в закон[одательные] учреждения проекта местной реформы задержано быть не может, что совершенно не исключаю возможность для дворян и земских собраний высказать, до рассмотрения этих вопросов, свое по проектам

мнение».<sup>95</sup> 9 марта был дан официальный ответ в соответствии с резолюцией. Проекты реформы поселка и волости были внесены во II Государственную Думу.

Вскоре открылся третий съезд уполномоченных дворянских обществ. На нем столыпинские проекты были подвергнуты резкой критике. Участники съезда, почти поголовно правые, многократно повторили слова А.И.Зыбина, что «основания законопроекта в том виде, как он вносится в Государственную Думу, совершенно уничтожают значение дворянского сословия на местах».<sup>96</sup> Съезд создал комиссию из 30 человек, которой поручалось разработать план ответа на действия правительства. Через два дня ее работы было предложено разослать законопроекты на предварительное изучение дворянских и земских собраний, а также создать новую комиссию из семи человек для подробного рассмотрения проектов.

Брожение началось и в земствах. На многочисленных частных совещаниях земские деятели ругали правительство за непродуманную политику. В июне 1907 г. был созван земский съезд. Необходимость его мотивировалась «желательностью и необходимостью всестороннего освещения предполагаемых реформ», в связи с чем «мнение существующих земских учреждений... явится, конечно, высокоценным материалом для народных представителей».<sup>97</sup>

Обращает на себя внимание совсем иной стиль формулировок нежели используемый дворянским съездом. Все-таки земство не было настолько единым. В земских собраниях нередко были выступления, разоблачавшие истинные намерения устроителей съезда. Приведем типичное заявление, сделанное в Смоленске во время обсуждения кандидатур делегатов на съезд членом управы Л.Г.Граве: «Съезд, на который нас приглашают, созывается в Москве для рассмотрения законопроектов о местном самоуправлении. Но это одна внешняя сторона дела; развилась же идея созыва этого съезда из другого источника, а именно: быть противовесом слишком демократически настроенной Государственной Думе, и это управа знает...» Возражение гласного Н.Н. Опочинина

тоже вполне характерно: он не увидел в проектируемом съезде никакого противовеса Государственной Думе. Она «издает законы, съезд же будет выражать лишь часть общественного мнения», – сказал Опочинин.<sup>98</sup>

Мы практически не рассматриваем здесь вопросы, связанные выступлениями левой оппозиции против действий Столыпина, – их довольно быстро удалось лишить официального статуса. Разумеется, через II Думу не прошли бы не только проекты местной реформы; любые крупные системные меры правительства не имели шансов быть одобренными. Как изящно выразился Ф.Вчисло по поводу третьеиюньского переворота, «для укрепления авторитета правительства и его способности проводить реформы Столыпин был вынужден начать отстранять от законной политической жизни большую часть “нации”, создавшей ее. Осталась действительно узкая база: умеренные и правые партии, имущие классы, особенно поместное дворянство, и само чиновничество. Но именно в такой России Столыпин намеревался вершить законодательство».<sup>99</sup>

Отношения П.А. Столыпина с общественностью вступили в новую фазу с опубликованием Манифеста 3 июня 1907 г. Этим актом правительство значительно сокращало степень влияния оппонентов слева. Однако, как обычно и бывает в природе и в политике, это компенсировалось усилением правого консервативного дворянства. Совершенно оправданным кажется тезис Л. Хаймсона, что «именно в результате пореволюционного политического устройства России... незначительная группа русского общества, насчитывающая немногим более 30 тыс. дворян в сельской местности, обнаружила себя в последние 10 лет царского режима в лучшей позиции для противостояния административным и законодательным инициативам правительства, чем это было начиная с конца XVIII в.»<sup>100</sup> Этот тезис назван «наиболее спорным и, возможно, наиболее значительным положением» сборника «Политика сельской России». Не берясь сравнивать эту ситуацию с выступлениями дворянства против отмены крепостного права, отметим, что действительно

правительством был создан не только повод, но и институциональные возможности для такого противостояния. Также важно, что количество крупных землевладельцев с конца XVIII в. и особенно с 1860-х гг. последовательно уменьшалось, и те 30 тыс., о которых говорит Л. Хаймсон, это наиболее крупные помещики, в некотором роде, зубры.

В предисловии к сборнику «Политика сельской России» Л. Хаймсон заявляет, что, «рассматривая жаркие споры по различным проектам местных реформ, представленных на рассмотрение Совета по делам местного хозяйства, политику Государственной Думы и Государственного Совета, мы в конечном счете находим в формировании и развертывании этих кризисов решающий отпечаток и жесткое давление политических позиций и поведения тридцати тысяч фамилий, которые доминировали в российской деревне, а через нее – во всей российской жизни». Хаймсон очень емко характеризует складывающуюся ситуацию: «После 3 июня росла не только пропасть между помещиками и многомиллионным общинным крестьянством, но и между помещиками и новой городской, коммерческой, промышленной Россией... В этом контрасте политических культур, а не только в механизмах политической власти, установленных системой 3 июня, мы видим ключ к пониманию сложного характера предвоенного политического кризиса».<sup>101</sup>

На власть оказывалось весьма существенное давление. Не следует также сбрасывать со счетов многочисленные петиции царю, походы в правительство дворянских делегаций, широкие возможности использования родственных связей.

В этих условиях П.А. Столыпиным было принято решение забрать законопроекты по местной реформе из Государственной Думы. 16 ноября 1907 г., выступая в Думе, председатель правительства заявил, что для их предварительного рассмотрения созывается Совет по делам местного хозяйства.

Первоначально этот шаг выглядел как капитуляция правительства, уступка давлению со стороны земств. Совет по делам местного хозяйства должен был собраться по закону от 22 марта 1904 г., включив в себя представителей земств и чиновников



правительства. Решения Совета не имели законодательной силы, они являлись материалом для доработки законопроектов министерством. Наряду с журналами Совета они представлялись в Государственную Думу и в Государственный Совет в качестве приложения к законопроектам. По сути, Совет по делам местного хозяйства обладал законсовещательной функцией.

Письмо с извещением о предстоящем созыве Совета было разослано губернаторам министром внутренних дел еще за три недели до его объявления об этом в Думе – 27 октября 1907 г. В ходе предстоящих в декабре очередных сессий земских собраний губернаторы должны были ознакомить земцев с текстом письма.

В этом письме разъяснялся смысл созыва Совета. Говорилось, что правительство планирует внести в Государственную Думу ряд законопроектов по вопросам земского управления и хозяйства, «глубоко затрагивающих интересы местной жизни».

П.А.Столыпин писал, 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». Это опасение правительства подтверждается многочисленными ходатайствами «земских учреждений и деятелей о передаче подготовляемых правительством законопроектов, в видах согласования их с местными потребностями, на предварительное обсуждение земских собраний».

Удовлетворить эти ходатайства правительство не может ввиду практических соображений: на обсуждение законопроектов земскими собраниями уходит слишком много времени, кроме того, далеко не гарантировано получение согласованного результата. Именно поэтому министерство остановилось на мысли подвергнуть законопроекты о местной реформе перед внесением в Государственную Думу обсуждению «в образованном по закону 22 марта 1904 г. Совете по делам местного хозяйства, с привлечением к участию в работе Совета, сверх постоянных его

членов, возможно большего числа общественных деятелей, близко знакомых с условиями местного хозяйства».

«Полагая возможным открыть на этом основании в ближайшее время действия Совета по делам местного хозяйства», министр внутренних дел затруднился, однако, «принять на себя самостоятельный выбор и приглашение в состав Совета местных деятелей, от которых правительство ожидает столь ценных при данных обстоятельствах указаний».

Так в своем письме П.А. Столыпин обосновывал просьбу к губернаторам запросить земское собрание своей губернии, «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».<sup>102</sup>

Обращает на себя внимание, что министр не обуславливал выбор земств никакими дополнительными критериями. Представителем земского собрания мог стать любой из его гласных. Также следует иметь в виду, что Столыпин имел дело с новым, пореволюционным составом земств, куда пришел «испуганный помещик». Соответственно, консервативный характер местного представительства был предопределен. Столыпин, предлагая земствам свободу выбора, рисковал минимально.

5 декабря 1907 г. в губернские земские управы было направлено письмо за подписью председателя совета съездов земских деятелей М.В. Родзянко. Будущий председатель Государственной Думы в связи с предстоящим созывом Совета по делам местного хозяйства отмечал, что «труды съездов земских деятелей, состоявшихся в Москве в июне и августе с.г., представляют из себя весьма ценный материал для разработки законопроектов, касающихся местного самоуправления». Понимая, что инициатива в выражении отношения общества к реформе уходит от земских съездов, Родзянко предлагал земствам учесть труды съездов, а также, «решив предпринять общую сводку в одно целое всех постанов-

лений губернских земских собраний», просил «не отказать выслать ему, по возможности, вслед за окончанием собраний, все состоявшиеся постановления и выработанные законопроекты». <sup>103</sup> Одновременно Родзянко заморозил все планы по созыву новой сессии земского съезда. Р.Т.Мэннинг связывает это с тем, что созыв Совета по делам местного хозяйства вполне удовлетворял октябристских лидеров. <sup>104</sup>

Собравшиеся в декабре 1907 г. земцы приступили к выбору своих представителей. В некоторых губерниях эта процедура не сопровождалась никакими спорами, в других возникли разногласия. Мы рассмотрим эти ситуации в нескольких земствах, в числе которых имевшее репутацию либерального Тверское земство и крайне правое Курское. Отметим, что вопрос о выборах представителя в Совет практически во всех земствах увязывался с вопросом о местной реформе.

В Тверском губернском земстве к обсуждению вопроса приступили 9 декабря 1907 г. Помимо обращений Столыпина и Родзянко земцы заслушали доклад комиссии, избранной собранием 1906 г. для разработки вопросов, связанных с реформой местного самоуправления. Смысл доклада сводился к тому, что старый правительственный вариант законопроектов неприемлем (в этом тверичи проявили солидарность с земским съездом), но основания реформы уже давно определены и не должны изменяться – требуется новый правительственный законопроект, уточняющий различные детали и в большей степени учитывающий местные условия.

Собрание согласилось с выводами комиссии. Один из старейших и наиболее уважаемых тверских земцев П.А. Корсаков заметил, что «для комиссии, избранной собранием, работа по выработке закона совершенно непосильна и она могла бы дать разве общие основания его, которые давно уже весьма обстоятельно разработаны и требуют дополнения лишь только в деталях». Согласившись с критикой министерского проекта съездом, П.А. Корсаков указал, что «съезд не указывает со своей стороны никакого пути». Вслед за этим собрание единогласно отвергло предложение о передаче законопроектов о местной реформе на обсуждение земских собраний. <sup>105</sup>

Казалось бы, что основные вопросы были таким образом разрешены, и осталось избрать представителя Тверского земства в Совет по делам местного хозяйства. В журнале заседания от 9 декабря 1907 г. содержится любопытная запись: «Вопрос, производить ли выборы представителя, согласно предложению министерства, разрешен в утвердительном смысле». Вопрос о выборах, тем не менее, на повестку дня не ставился, соответственно, не обсуждался и не голосовался. Председатель предложил провести выборы в субботу (15 декабря), но и в этот день выборов не было. Тверское губернское земство заявило о своем намерении избрать представителя в Совет по делам местного хозяйства, но даже не попыталось это сделать.

Это не осталось незамеченным. 9 января 1908 г. Тверской губернатор Н.Г. фон Бюнтинг обратился в губернскую земскую управу с просьбой пояснить управляющему отделом земского хозяйства МВД, «предполагает ли губернское земство наметить своего представителя для участия в трудах Совета, и когда это может состояться».<sup>106</sup> 11 марта управа ответила, что ее вины в задержке нет. «Губернской управой был составлен очередному губернскому земскому собранию доклад о выборах представителя Тверского губернского земского собрания в Совет по делам местного хозяйства. Доклад этот собранием был рассмотрен и состоялось принципиальное постановление собрания о необходимости участия в указанном Совете, выборы же члена в Совет были отложены на последние дни собрания, но в назначенный для выборов день собрание не состоялось и выборы произведены не были... Управа имеет честь добавить, что ею был вновь внесен доклад о выборе члена в Совет в чрезвычайное губернское земское собрание, которое, по всей вероятности, будет назначено управой на двадцатые числа марта месяца».<sup>107</sup>

Таким образом, когда Совет приступил к работе, тверского делегата в его составе не было. Только 17 марта 1908 г., когда заседания Совета были уже в разгаре, на специально созванном чрезвычайном собрании Тверское земство избрало своим представителем 20 голосами из 34 председателя губернской земской управы В.Ф. Гаслера.

В Казанском губернском земстве доклад о предложении министерства вызвал дискуссию: если земство направит своего представителя в Совет по делам местного хозяйства, не лишится ли оно тем самым права обсуждать законопроект о земской реформе? Председатель управы С.А. Бекетов пояснил, что это право за земством останется, но нужно выяснить, будет ли представитель земства иметь совещательный или решающий голос; также необходимо считаться с тем, что выработанный в этом совещании законопроект о земской реформе поступит в Государственную Думу, как бы уже получив санкцию земств.

Гласный П.И. Геркен вынес сугубо компромиссное предложение: 1) рассмотреть министерский законопроект о земской реформе; 2) отправить представителя в Совет; 3) просить министерство уже переработанный проект передать земствам; 4) только с заключениями последних внести законопроект в Государственную Думу.

В результате казанцы постановили: «1) уведомить начальника губернии, что избрание представителя в Совет по делам местного хозяйства будет произведено после того, как собрание рассмотрит составленный министерством законопроект о земской реформе; 2) просить комиссию [земства по реформе органов местного самоуправления] в возможно непродолжительное время представить свои заключения».<sup>108</sup>

Представленный 11 января 1908 г. доклад комиссии вызвал много нареканий в связи с неконкретностью и предложениями сохранить имущественный ценз для мелкой земской единицы. В результате собрание решило, что «выборы представителя не могут и не должны быть поставлены в зависимость от рассмотрения доклада комиссии по земской реформе». Кроме того, земцы предположили, что «труды министерства начнутся издалека, с изучения вопроса по литературным и другим источникам, так что... к моменту рассмотрения по существу вопроса о реформе собрание не только выскажет свой взгляд на реформу, но и сообщит о нем своему представителю в министерстве». Комиссию попросили доработать доклад, осветив в нем вызвавшие дискуссию вопросы, и отложили его рассмотрение до ближайшего чрезвычайного собрания.

Закрытой баллотировкой шарами уполномоченным для участия в работе Совета по делам местного хозяйства с незначительным перевесом (18 против 16) был избран председатель губернской земской управы С.А. Бекетов.

В бастионе махрового помещичьего консерватизма – Курском губернском земстве – по указанному вопросу решили заслушать графа В.Ф.Доррера, только что избранного в Государственного Думу и утвержденного в должности губернского предводителя. Доррер уведомил слушателей о том, что прошлое земское собрание выбрало комиссию по обсуждению земской реформы, но комиссия еще ни разу не собиралась. Поэтому граф предложил ее собрать и передать вопрос на ее обсуждение. Однако избрание представителя в Совет по делам местного хозяйства было, по мнению В.Ф.Доррера, возможным и до вердикта комиссии. Последний должен был послужить представителю наставлением.

Гласный Я.В.Кривцов возразил, что мнение одного представителя земства не может выражать позицию всего собрания, поэтому следует после обсуждения проектов реформы в Совете по делам местного хозяйства передать их на обсуждение земств. Доррер возразил, что мнения заинтересованных земств у правительства уже имеются, однако они разноречивы, а Совет по делам местного хозяйства и собирается для того, чтобы преодолеть разногласия.<sup>109</sup>

Собрание избрало своим делегатом председателя губернской земской управы М.Я.Говорухо-Отрока (60 голосов против 9), но, не в силах выбрать между двумя уважаемыми людьми, «зубрами», избрало также его заместителя – графа В.Ф.Доррера (64 голоса против 5).<sup>110</sup> По решению министра внутренних дел для участия в работе Совета были приглашены оба, таким образом Курское земство обеспечило себе в «преддумье» двойное представительство.

Комиссия же Курского земства по пересмотру земского положения под председательством графа В.Ф.Доррера собралась и в рекордно короткие сроки выработала рекомендации своему представителю в Совете по делам местного хозяйства:

- 1) будущее земство должно быть сословным;

2) если эту позицию отстаивать будет невозможно, то необходимо поддержать классовую схему из трех курий: а) курия землевладельцев с подразделением на владельцев крупного и мелкого цензов; б) городская курия, разделенная аналогичным образом; в) курия крестьян-владельцев общинных земель с оговоркой, что от каждой курии должен быть обеспечен минимум гласных, независимо от ее численности;

3) относительно мелкой земской единицы следует безусловно высказаться в отрицательном смысле, однако можно принять ее факультативно, что равносильно отказу.<sup>111</sup>

Таким образом, в данных земских собраниях некую дискуссию вызвала сама идея Совета по делам местного хозяйства, в том числе вопросы, выносимые на его рассмотрение. В Уфимском губернском земстве возникли сложности другого рода – там пришлось 4 раза проголосовать, чтобы выбрать представителя.<sup>112</sup> В других земствах процедура избрания прошла проще. Обращает на себя внимание, что нигде не звучали указания на партийную принадлежность кандидатов в члены Совета.

По итогам земских выборов в работе Совета готовились принять участие 35 местных деятелей и 22 представителя правительства. Неожиданно, менее чем за месяц до созыва Совета, П.А. Столыпин телеграммой, направленной 21 февраля 1908 г. некоторым губернаторам, предложил также избрать в Совет по делам местного хозяйства представителей от городских дум. В течение 10 дней от различных городов было избрано 12 человек.

Среди возможных мотивов такого шага министра внутренних дел наиболее существенными представляются два.

Во-первых, несомненно, это лоббизм со стороны самих городов. Мы рассмотрим пример таких действий Нижегородской городской думы и лично ее главы А.М. Меморского. Узнав о предстоящем созыве Совета по делам местного хозяйства, Меморский составил записку, в которой подчеркивал особенности организации городского хозяйства (в первую очередь, в связи с функционированием на территории Нижнего Новгорода всероссийской ярмарки и интенсивным судоходством) и обосновывал

неспособность земств учесть и удовлетворить городские интересы. А.М. Меморский поехал в Петербург и лично вручил записку П.А. Столыпину. Завершалась она «почтительнейшей просьбой допустить представителя Нижнего Новгорода до личных объяснений в совещаниях, которые будут открыты при Главном управлении по делам местного хозяйства для выработки положений о городском и земском управлениях, чтобы при самом издании нового закона об этих учреждениях отметить эти особенности, которые имеются в положении Нижегородского края с его Всероссийской ярмаркой».<sup>113</sup>

Интересно единодушие, с которым Нижегородская городская дума избрала своего представителя. Сначала появилось предложение направить члена Государственной Думы А.А. Савельева или члена Государственного Совета А.В. Баулина. Савельев отметил, что вопросы, которые планируется затронуть в Совете по делам местного хозяйства, чрезвычайно обширны и сложны и касаются не одной только земской или городской реформы, но и всего местного управления. Поскольку ему и Баулину и так приходится заниматься этими вопросами в законодательных учреждениях, дублировать эти функции неудобно. В результате выбрали А.М. Меморского, который, в свою очередь, просил А.А. Савельева и А.В. Баулина поддержать в законодательных учреждениях интересы Нижнего Новгорода при выработке законопроектов о реформе органов местного управления.<sup>114</sup>

Вторым мотивом министра внутренних дел при приглашении в Совет по делам местного хозяйства представителей городов могло стать желание кем-то уравновесить достаточно однородную массу земских деятелей. Именно с этой целью в состав Совета были введены 22 представителя правительства, вероятно, для этого нужны были и представители городов.

Здесь нам не обойтись без анализа качественного состава Совета по делам местного хозяйства. Соответственно, встает вопрос о том, какой признак может быть положен в основу такого анализа.

Традиционной как для отечественной, так и для зарубежной историографии является классово-партийная классификация.



Именно на партийном основании анализировали состав Совета по делам местного хозяйства Р.Т.Мэннинг и Ф.В.Вчисло. Так, Р.Т.Мэннинг, говоря о составе Совета, отмечает, что «сначала, как и рассчитывал премьер, в Совете по делам местного хозяйства преобладало реформаторское большинство, состоящее из 22 назначенных членов, 10 представителей городских дум, которые в общем приветствовали все меры, увеличивающие политическую роль помещиков, и большинство избранных земцев, которые делились вначале на 12 правых, 12 октябристов, 2 прогрессистов, 1 кадет и 9 членов беспартийных или с неопределенными политическими взглядами».<sup>115</sup> Почему-то из 36 земцев-членов Совета Р.Т.Мэннинг учла при подсчете только 34.

Ф.В.Вчисло насчитал в Совете 35 земцев. Он указывает, что большинство из них «были видными и влиятельными членами своих местных сообществ. Среди них был 1 член Государственного Совета, 3 депутата Государственной Думы, 4 губернских и 5 уездных предводителей дворянства и 13 губернских и 2 уездных председателей земских собраний. 9 из 34 земских собраний были представлены делегатами, которые также были на съезде объединенного дворянства (Бесарабия, Екатеринослав, Казань, Калуга, два курских делегата, Псков, Самара, Саратов и Тула). 7 других правых делегатов в Совет не принадлежали к каким-либо организациям (Вологда, Вятка, Новгород, Пенза, Рязань, Тверь и Ярославль). Таким образом, заключает Вчисло, земская составляющая включала в себя 17 правых и 18 других, более умеренных представителей: 1 кадет (Уфа), 2 прогрессистов (Орел и Чернигов), 12 октябристов (Владимир, Воронеж, Москва, Олонец, Полтава, Псков – 2-й делегат, Санкт-Петербург, Симбирск, Таврида, Харьков и Херсон) и 3 умеренно-правых (Кострома, Нижний Новгород и Смоленск)».<sup>116</sup>

Обращают на себя внимание существенные расхождения в подсчетах. Объясняются они тем, что никто из членов Совета по делам местного хозяйства ни в ходе выборов, ни во время заседаний Совета не акцентировал внимание ни на своей партийной принадлежности, ни на партийной принадлежности кого-

либо из коллег. Данные частично брались исследователями из книги Б.Б.Веселовского, а в остальных случаях вычислялись на основании позиции, занятой во время дебатов. Как видим, эта работа лучше удалась Ф.В.Вчисло. Он не смог определить партийную принадлежность только одного члена Совета – делегата Пермского земства инженера-механика П.В.Иванова, и то лишь потому, что этот деятель ни разу в Совете не выступал.

Однако целесообразность этого, надо признать, традиционного подхода вызывает сомнения. Попытки выявить партийную принадлежность тех, кто о ней не заявлял, должны были иметь какую-то цель. По идее, оценив партийные позиции членов Совета, исследователи должны были понять, какие шансы на поддержку имели министерские проекты. Однако понять это можно, проанализировав сами выступления, не вводя в логическую цепочку промежуточного звена в виде вопроса о партийности. Распределение исследователями общественных деятелей по партиям является давней историографической традицией, корни ее следует искать в российской прессе начала XX в. и в фундаментальном труде Б.Б.Веселовского «История земства за 40 лет».

Сама Р.Т.Мэннинг вместе с Р.Д.МакНотон в другой работе попыталась переосмыслить этот вопрос. В статье «Кризис третьеиюньской системы и политические тенденции в земствах, 1907–1914 гг.» ставится задача установить, «вливали ли политические партии, часто вышедшие прямо из земского движения, на местные дела, или местные политики руководствовались не теми мотивами, которые определяли расстановку сил на национальной политической арене».<sup>117</sup> Авторы обращают внимание, что «в то время, как Веселовский обсуждает политические течения среди председателей губернских управ в терминах принадлежности их к той или иной новой легальной политической партии – кадетам, прогрессистам, октябристам или правым, МВД и в 1907 г., и в 1909, и в 1910 классифицировало политический расклад в земствах по трем общим категориям: «правые», «умеренные» и «левые»... Пресса применительно к выборам 1909–10 гг. добавила четвертую категорию – «прогрессивные».<sup>118</sup>

Термин «земские левые», который по известным причинам после революции 1905–1907 г. все реже приходилось употреблять, обозначал «кадетски мыслящих» и тех, кто располагался левее. Правые – это те, кто правее октябристов. А вот центр земского политического спектра МакНотон и Мэннинг предпочитают обозначать как «умеренных», а не как «октябристов». Обосновывают они это материалами русской прессы, из которых следует, что «октябристы как вид организованной политической силы не появились в губерниях даже во время городских или земских выборов» («Русское слово»), а также, что партийная работа октябристов «сосредоточилась в парламентской фракции и в ЦК» («Голос Москвы»).

Очевидно, резюмируют авторы статьи, «условия жизни в деревне, особенно в глубинке, не подходили для учреждения формальной партийной организации. Те, кто пытался организовать партийную ячейку из дворянских землевладельцев в этих местностях, сталкивались с примитивным состоянием транспорта и коммуникаций и со старыми узлами дружбы и родства во всех социальных взаимодействиях. Они также сталкивались со всепроникающей властью обычно весьма консервативных предводителей дворянства, с чьим мнением дворяне традиционно старались считаться. Предводители, будучи всегда значительными фигурами, стали играть более активную роль в местной политике после 1905 г., возглавив выдавливание либералов из земства и доминируя в земском представительстве в Государственной Думе и в Совете по делам местного хозяйства».<sup>119</sup>

Об этих проблемах рассуждает в своем труде и Н. Вейсман. Он считает, что П.А. Столыпин был неискренен, подчеркивая беспартийность Совета. Мотивирует он это тем, что лежащие в основании учреждения Совета мотивы были «в высшей степени политическими». Здесь американский ученый совершает, на наш взгляд, логическую ошибку: из того, что мотивы учреждения Совета были политическими, никак не вытекает то, что его состав должен был быть партийным. Впрочем, Н. Вейсман удачно выходит из этой ситуации, говоря чуть ниже о «в основном октябристском настроении» членов Совета.<sup>120</sup>

Анализ материалов Совета по делам местного хозяйства показывает, что земских представителей в Совете действительно не всегда возможно разделить по партийной принадлежности. Во время дискуссий по разным вопросам вокруг полярных позиций формировались различные группы земцев. А вот представители городов, приглашенные П.А. Столыпиным буквально в последний момент, как правило, выступали единой группой в поддержку правительственных инициатив, призванных, в конечном счете, ограничить власть дворянства в деревне. На подобную консолидированность городского меньшинства против сельского большинства обращает внимание и Н. Вейсман, говоря об «отчетливом антиурбанистическом уклоне» Совета по делам местного хозяйства.<sup>121</sup>

Рассмотрев ситуацию в этом аспекте, мы можем понять смысл приглашения Столыпиным в Совет представителей городов. Это нужно было не только для того, чтобы организовать большинство в поддержку правительственных инициатив, но и для того, чтобы сделать более содержательным их обсуждение. В сравнении с представителями городов земцы, как бы мы не старались выяснить их партийную принадлежность на основе выступлений, выглядят относительно единой массой. Их можно скорее разделить на предводителей дворянства и на председателей и членов управ, занимающихся практической деятельностью. Классификация же членов Совета по делам местного хозяйства на партийной основе, по-видимому, является неэффективной.

Конечно, в состав Совета входили такие «зубры», как В.Ф. Доррер, А.П. Урусов, С.И. Зубчанинов, которые однозначно высказывались против ограничений прав помещиков. Работал в Совете весьма уважаемый в земской среде председатель Московской губернской земской управы Н.Ф. Рихтер, который был принципиальным противником умаления компетенции земства. В целом, однако, на позицию каждого члена Совета при рассмотрении конкретных законопроектов влиял не партийный «босс», не партийная или иная априори определенная программа, а совокупность множества различных факторов.

По нашему убеждению, Совет по делам местного хозяйства должен быть рассматриваем как арена взаимодействия не только земства и правительства, но также земства и городов. Обращая внимание на этот аспект, мы можем говорить не о планах правительства и не о политических особенностях Совета, а об очень любопытном срезе русской социальной структуры. Конечно, такие столкновения новой городской буржуазии и старых помещиков происходили с разной интенсивностью в каждом губернном земстве, но только здесь, в Совете по делам местного хозяйства, можно четко увидеть, насколько и в каких аспектах различались их взгляды на пути развития страны.

При П.А. Столыпине Совет по делам местного хозяйства соби-рался 5 раз: дважды в 1908 и 1909 гг., а также осенью 1910 г. Члены Совета телеграммами приглашались прибыть в Санкт-Петербург. Главное управление по делам местного хозяйства заранее уточняло адрес, по которому член Совета планировал остановиться в столице. По этому адресу к нему приходило письмо с просьбой захватить в министерство за билетом на заседания Совета. Также этот билет мог быть выслан по почте.<sup>122</sup> Тексты законопроектов, которые предстояло рассмотреть на сессии, и материалы к ним министерство старалось рассылать заранее, за несколько месяцев, но случалось, что непосредственно перед началом работы их заменяли.<sup>123</sup>

Финансирование деятельности Совета по делам местного хозяйства заранее в государственную роспись не закладывалось. Каждый раз оно осуществлялось с разрешения императора по статье «экстренных и не предусмотренных сметами расходов». Одна сессия Совета обходилась государству примерно в 30 тыс. рублей.<sup>124</sup>

На каждую сессию выносилось от двух до четырех законопроектов. Их обсуждение проходило по следующей схеме. Члены Совета из «местных деятелей» разбивались на комиссии для обсуждения каждого законопроекта отдельно. В первые три сессии они выбирали себе комиссию сами, в зависимости от интересов. С осени 1909 г. список «местных деятелей», приглашаемых к участию в заседаниях Совета, стал увеличиваться за счет специалистов по конкретным вопросам. Так,

осенью 1910 г. общее количество членов Совета от общественности составило 84 человека. Многие из них были приглашены уже без выборов «под конкретный законопроект». Председательствовали в комиссиях представители общественности, чиновники министерства находились там для дачи пояснений. Срок работы комиссии строго не устанавливался, но, как правило, составлял от одной до трех недель. Заседания проходили очень интенсивно, зачастую в выходные, нередко затягивались до ночи.

Работа комиссии, как правило, начиналась с доклада компетентного чиновника, одного из авторов рассматриваемого законопроекта. Затем происходило собственно обсуждение, состоявшее обычно из двух этапов: рассмотрение основных начал проекта и его постатейное обсуждение. Заседания проходили в весьма демократичной манере, представителей правительства никто не стеснялся, частенько им, напротив, доставалось на орехи от разошедшихся «местных деятелей». Более того, мы можем говорить о ситуациях, когда сами чиновники спорили друг с другом. В комиссиях Совета по делам местного хозяйства действительно была свободная и творческая обстановка.

По итогам работы комиссии представляли на рассмотрение общего присутствия Совета свои доклады. Специальной формы для них не было, однако общие моменты можно выделить. Как правило, сначала давался анализ министерского проекта, выделялись его базовые положения. Затем, в зависимости от того, насколько комиссия считала необходимым изменить проект, шел либо перечень основных замечаний к нему, либо перечислялись базовые положения уже переделанного законопроекта. После этого следовали постатейные замечания к проекту, изложенные либо только в табличной, либо в табличной и текстовой форме. Иногда в докладе кратко описывался ход обсуждения наиболее значимых вопросов. Доклады комиссий были в числе тех материалов, которые должны были поступать в законодательные учреждения, сопровождая рассмотренный в Совете по делам местного хозяйства законопроект.

После окончания работы комиссий, а иногда и не дожидаясь, пока все они представят свои доклады, к рассмотрению за-

конопроектов приступало общее присутствие Совета по делам местного хозяйства. Председательствовал уже кто-либо из товарищей министра внутренних дел: С.Е. Крыжановский или А.И. Лыкошин. В особо сложных ситуациях приходил и сам Столыпин. Исключения составляют весенняя сессия 1909 г. и осенняя сессия 1910 г., когда часть заседаний проходила под председательством начальника Главного управления по делам местного хозяйства С.Н. Гербея.

Основой для обсуждения служил доклад комиссии. Сперва общее присутствие рассматривало основные выводы комиссии о законопроекте. По каждому из них высказывались мнения, а затем проходило голосование: принять формулировку комиссии, отвергнуть или принять в измененном виде. Как правило, это занимало от одного до трех дней. Именно эти дискуссии представляются наиболее ценными, поскольку в них все, кто хотел, могли выразить свою позицию по поводу реформы вообще, ее частностей и методов осуществления. Потом общее присутствие переходило к поштатейному рассмотрению проекта, обращаясь как к поправкам, предложенным комиссией, так и к возникавшим спонтанно. Во-первых, это было полезно с точки зрения чисто редакционной, т.к. текст читало сразу много грамотных и заинтересованных людей. Во-вторых, это, конечно, была возможность для торга, поскольку многие из рассматривавшихся Советом законопроектов напрямую касались благосостояния его членов.

Дискуссии шли в свободном режиме, высказывались все, кто хотел. Крыжановскому и Лыкошину было дано указание не давить на «местных деятелей». Лыкошин, если и хотел высказать какое-либо замечание, то непременно пояснял, что делает это «в виде справки». Крыжановский вспоминал, что получил от министра инструкции «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».<sup>125</sup> Неудивительно, что в присутствии Столыпина дискуссии получались короче.

Организационные задачи были возложены на неперменного члена Совета по делам местного хозяйства. В его компетенцию входило собрать участников заседаний Совета, обеспечить их доступ в здание, где заседания проходили (для этого печатались специальные билеты), затем обеспечить выпуск стенограммы и журнала, согласовать их содержание с выступавшими. Сотрудников на освобожденных должностях у неперменного члена не было, во время сессии ему помогали несколько специалистов МВД.

Первым должностью неперменного члена Совета по делам местного хозяйства занимал Н.П. Дмитриев (1863–1910). Привел его с собой начальник Главного управления по делам местного хозяйства С.Н. Гербель. Дмитриев был его земляком, он происходил из потомственных дворян Херсонской губернии и служил там на различных судебных должностях. Там же в 1890-х гг. он пересекался с Гербелем. В МВД Дмитриев был приглашен из Одесской городской управы, 9 апреля 1907 г. он назначен неперменным членом Совета. Должность была синекурой в чистом виде, поскольку Совет не собирался. В декабре 1907 г. Дмитриеву прибавили обязанностей, назначив представителем Главного управления по делам местного хозяйства в подкомиссии для выработки проекта основных положений реформы полиции под руководством М.И. Трусевича. Первую сессию Совета Дмитриев отработал, а накануне созыва второй сессии его от этой должности освободили, назначив чиновником особых поручений IV класса сверх штата при министре внутренних дел. Видимо, Дмитриев уже был болен, т.к. вскоре уехал на юг лечиться, а 16 октября 1910 г. умер в Ницце (Франция, Лазурный берег).<sup>126</sup>

Н.П. Дмитриева сменил М.В. Иславин, ранее находившийся на должности начальника земского отдела. Это, несомненно, свидетельствовало о возросшем значении правильной организации деятельности Совета по делам местного хозяйства. М.В. Иславин был очень располагающим к себе человеком и быстро подружился со многими членами Совета. Впоследствии Иславин занял пост новгородского губернатора, а на посту неперменного члена



28 июня 1911 г. его сменил А.М. Меморский, бывший нижегородский городской голова и активный член Совета. Меморский прослужил всего два месяца, покинув пост за считанные дни до гибели Столыпина и оставшись чиновником особых поручений V класса при министре сверх штата.<sup>127</sup>

Должность неперменного члена была тем более важна, что в Совете по делам местного хозяйства не существовало никаких внутренних регламентов. Деятельность природы бюрократической, несомненно, была бы направлена на составление такового «наказа». Однако, вышедший из тверской земской среды М.В. Иславин был натурой творческой. Он занялся другим делом.

19 ноября 1908 г., еще до начала второй сессии Совета, М.В. Иславин был назначен заведующим справочным бюро при Главном управлении по делам местного хозяйства с четырьмя помощниками.<sup>128</sup> В ходе сессии было принято решение о преобразовании бюро в справочный отдел при Совете по делам местного хозяйства, утверждены его функции и структура. По словам В.И. Гурко, идея принадлежала С.Е. Крыжановскому.<sup>129</sup> Как вспоминал последний, 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».<sup>130</sup> Фактически всему российскому местному самоуправлению предоставлялась возможность задать власти вопросы. Справочный отдел должен был играть роль некоего посредника между «местными деятелями» и центральной властью. Этот орган предполагалось сделать «своим» и для тех, и для других. Разумеется, главным условием успешности мероприятия были кадры. Назначение Иславина с его дружелюбием и готовностью помочь было в этом смысле весьма целесообразным.

По сообщению «Русских ведомостей», мысль «о создании такого руководящего центрального органа с разъяснительными функциями» была «далеко не нова». Газета пишет, что идея эта была связана с начинаниями Плеве. Тогда, дескать, это не получилось потому, что «местные самоуправления не откликнулись на

«благожелательный» зов и продолжали отстаивать свою самостоятельность», а нужные сведения «почерпали путем самостоятельных сношений между собой и обращений к ведомствам».<sup>131</sup> С либеральной точки зрения введение такого органа было призвано помешать самостоятельному общению земств между собой. Однако, по-видимому, это была критика ради критики. Задачи у земских съездов и у справочного отдела были совершенно разными.

28 декабря 1908 г. П.А. Столыпин сообщил о начале функционирования справочного отдела в Государственную Думу. В письме на имя секретаря Думы И.П. Сазоновича министр внутренних дел отмечал, что «земские и городские общественные учреждения в последнее время с целью получить справки и сведения из центральных и высших правительственных учреждений как вообще по всякого рода специальным отраслям местного хозяйства, так и о положении находящихся в производстве названных установлений дел подлежащего земства или города, нередко командируют в Санкт-Петербург своих представителей или же, как некоторые большие города, имеют в столице своих постоянных поверенных». Эта ситуация, по словам Столыпина, и вынудила создать справочный отдел «в целях предупреждения расходов, вызываемых для земств и городов указанными командировками и уплатой вознаграждения за подобные услуги поверенным».

С целью сделать деятельность справочного отдела эффективной Столыпин просил Сазоновича и, видимо, представителей других ведомств, «сделать распоряжение, чтобы подведомственные Вам учреждения по производящимся у них делам, касающимся земских и городских установлений, сообщали представителям справочного отдела в той или иной форме, какая будет более удобной, вне всякой формальной переписки, подлежащие сведения»<sup>132</sup>.

В помощь руководителю справочного отдела М.В. Иславину было придано 6 человек: пятеро чиновников МВД и один помощник обер-секретаря Первого департамента Сената. От основных обязанностей их никто не освобождал, в справочном отделе они работали в свободное время. Один человек отвечал за вопросы по земскому хозяйству, другой – по городскому, а четвертым предлагалось наводить справки в центральных учреждениях.

К работе в справочном отделе при Совете по делам местного хозяйства были привлечены трое вольнонаемных для обеспечения функционирования канцелярии, казначейства, библиотеки и экзекуторской части, а также три переписчицы.<sup>133</sup> Для работы справочного отдела в одном из зданий МВД было выделено отдельное помещение.<sup>134</sup>

Первым делом справочный отдел разослал 18 декабря 1908 г. по всей России 2700 извещений о начале своей деятельности: членам Совета по делам местного хозяйства, губернаторам, предводителям дворянства, председателям земских и городских управ, городским головам и старостам, губернским по земским и городским делам присутствиям и приказам общего призрения. В этих извещениях справочный отдел предлагал задавать вопросы. Таковые начали поступать незамедлительно. Уже 2 января 1909 г. Иславин направил начальнику Главного управления по делам местного хозяйства Гербелю отчет о деятельности отдела с 18 по 31 декабря. В отчете говорилось, что за этот срок поступило 12 вопросов, на каждый из которых уже дан ответ.<sup>135</sup>

Вопросы поступали такого рода: на каком этапе находится определенное дело или ходатайство, есть ли какой-либо пункт в смете, где достать текст тех или иных законов или правил.<sup>136</sup>

Справочный отдел был образован ввиду несовершенства государственного управления, поэтому то, что вопросы будут носить однотипный характер, можно было предположить заранее. Иславин, не исключено, что по подсказке Крыжановского, выдвинул идею механизма, позволявшего многие из вопросов с мест снимать разом. Он предложил издавать специальный журнал. Эта идея была в МВД и раньше, такой журнал предполагали издавать при хозяйственном департаменте министерства в ту пору, когда Крыжановский служил его вице-директором. 17 декабря 1908 г. Иславин обратился к Гербелю с просьбой выдать дело с материалами по этому проекту, через неделю его получил,<sup>137</sup> а уже к 17 января 1909 г. был подготовлен первый номер «Известий по делам земского и городского хозяйства».<sup>138</sup>

С января 1909 г. этот журнал выходил ежемесячно. Он имел следующую структуру:

1) узаконения и распоряжения правительства по делам земского и городского хозяйства;

2) приказы и циркуляры Министерства внутренних дел, касающиеся земского и городского дела;

3) указы Сената по земским и городским делам;

4) распоряжения центральных учреждений по возбужденным земствами и городами ходатайствам;

5) библиографический указатель земской и городской литературы;

6) ответы на задаваемые земствами и городами вопросы;

7) объявления по делам, касающимся местного хозяйства.<sup>139</sup>

Главным редактором журнала был непреременный член Совета по делам местного хозяйства. Тираж журнала, определенный в соответствии с подпиской, составлял 1200 экземпляров. В условиях ограниченной доступности текстов законов и подзаконных актов, особенно вновь издаваемых, журнал существенно облегчал работу, главным образом, земских управ, и снимал многие вопросы к справочному отделу.

Тем не менее, вопросы продолжали поступать, а справочный отдел в кратчайшие сроки, не превышавшие недели, на них отвечал. Так, за первое полугодие 1909 г. был дан ответ на более чем четыреста запросов с мест.

Справочный отдел при Совете по делам местного хозяйства был одним из тех начинаний столыпинской команды, которые принесли несомненную пользу. Своим успешным функционированием он продемонстрировал бюрократической России, как мало, в сущности, нужно для того, чтобы наладить успешное взаимодействие между различными уровнями власти. Благодаря тому, что в нем служили усердные работники, видевшие не только формальную сторону дела, центральная власть становилась власти местной ближе, а ее действия понятнее. В.И. Гурко считал, что деятельность справочного отдела способствовала налаживанию отношений между Министерством внутренних дел и земствами.<sup>140</sup>

А когда 7 апреля 1910 г. во все земские и городские учреждения были разосланы запросы с предложением оценить работу справочного отдела, то пришло 153 положительных отзыва и только 2 отрицательных.<sup>141</sup>

Справочный отдел просуществовал все время работы на своем посту П.А. Столыпина, его преемником А.А. Макаровым отдел был упразднен. По словам И.В. Гурко, в этом решении «внешним и конкретным образом» выразился разрыв той «живой связи», которая установилась при Столыпине между земцами и МВД.<sup>142</sup>

## ГЛАВА ВТОРАЯ

### ПЕРВАЯ СЕССИЯ СОВЕТА ПО ДЕЛАМ МЕСТНОГО ХОЗЯЙСТВА

#### *§1. Обсуждение проектов реформы поселкового и волостного управления*

На открытии первой сессии Совета по делам местного хозяйства Столыпин взялся разъяснить участникам заседания и всей стране, для чего необходимо это учреждение. Начал он с выражения уверенности в той большой пользе, «которую принесут труды людей земли в разработке начинаний Министерства внутренних дел». Отвечая многим, думавшим, что «Совет этот останется мертворожденным и во всяком случае обречен при новом строе существовать лишь на бумаге», П.А. Столыпин указал, что он «убежден в противном». В обоснование этого он отметил, что «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, вливающая 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».<sup>143</sup>

Столыпин специально уточнил, что имеется в виду «только законодательство, касающееся местного самоуправления, так как законопроекты иного характера касаются учреждений других министерств». Видимо, собравшиеся земцы уже выразили готовность к работе на более широком законосовещательном поле.

Также в своей речи министр окончательно отверг возможность рассылки законопроектов для получения отзывов от земских собраний. «...При громадном пространстве Российской

империи этот путь мне кажется громоздким и медлительным. Я убежден, что только при живом сношении с теми лицами, которые составляют законопроекты, при словесном разъяснении недоразумений, при сношении между собою лиц, представляющих самые разнообразные интересы, может быть всесторонне и правильно освещено дело... Я совершенно не отрицаю 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».<sup>144</sup>

Несмотря на то, что Столыпин четко высказался против передачи законопроектов на обсуждение земств, некоторые из членов Совета по делам местного хозяйства в ходе их обсуждения то и дело возвращались к этой идее. Это была уловка, таким образом они пытались затянуть, а в последующем и вовсе похоронить реформы.

Столыпинным был дан ответ и еще на один немой вопрос земцев. «Совет не должен смущаться тем, что он не имеет решающего значения. Хоть он не связывает свободу решений министерства, но мнение Совета обязательно представляется в законодательные учреждения».<sup>145</sup>

Первым вопросом, вынесенным на рассмотрение Совета, был законопроект о введении мелкой земской единицы – поселка. Проблема внутреннего устройства поселка была вызвана существованием общины – сельского общества. Только она являлась в деревне некоей целостной единицей, субъектом и объектом управления. В то же время в связи с естественным ходом жизни и проведением аграрной реформы в деревне появлялось все больше людей и участков, не входящих в общину. С этой точки зрения правительство, проводя свою политику, рассматривало и помещиков. С позиций эффективного государственного управления эти владельцы земли мало чем отличались от зажиточных крестьян.

В своей речи на открытии первой сессии Совета по делам местного хозяйства П.А. 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». Столыпин публично ужаснулся ситуации: «Наши крупные села, наши железнодорожные поселки представляют из себя нечто хаотическое – какое-то накопление человеческого жилья без всяких признаков порядка и благоустройства».<sup>146</sup>

Министерство внутренних дел, внося законопроект в Совет по делам местного хозяйства, поясняло, что никакого различия «между сельским обществом как единицей местного управления и как поземельной общиной не проводится».

В правительственном проекте необходимость реформы обосновывалась следующим образом. Во-первых, признавалось, что «современное состояние населенных центров в сельских местностях выдвигает задачи местного благоустройства как особый предмет управления с гораздо большей настойчивостью, чем то было в эпоху сложения ныне действующего крестьянского общественного управления, причем интересы указанного порядка в некоторых местностях уже мало отклоняются по степени сложности и разнообразия их от городского быта». Во-вторых, подчеркивалась нецелесообразность «и даже несправедливость сохранения сельских сословных общественных организаций для обслуживания интересов благоустройства в тех случаях, когда эти интересы далеко опередили несложные потребности элементарного сельского общежития».<sup>147</sup>

Законопроект вносил в устройство поселка принципиальное новшество – он не должен был более основываться на общине. Поселок виделся реформаторам как «бессловная самоуправляющаяся единица» с открытым доступом в нее всем лицам, «заинтересованным в благоустройстве поселка с привлечением сих лиц и к несению соответствующих податных тягостей». В состав поселка должны были войти все лица и учреждения, владеющими на его территории недвижимостью или содержащими в черте усадебной оседлости села торговые, про-



мышленные или ремесленные заведения. В поселке предусматривался как распорядительный, так и исполнительный орган. Распорядительным, по проекту министерства, являлся поселковый сход. В поселках, где число лиц, имевших право участвовать в сходе, превышало 150 человек, сход обязательно заменялся поселковым собранием, функционировавшем на выборной основе. Право участия в сходах и собраниях было ограничено, в том числе и имущественным цензом. Исполнительными органами поселка являлись поселковый староста, его помощники, писарь и «некоторые вспомогательные должностные лица».

Министерство внутренних дел предполагало ввести поселковое устройство в довольно большом количестве сельских населенных пунктов. Во-первых, в тех, где общины нет, а потребность в управлении есть. Во-вторых, в тех, где община есть, однако село значительно развито в торгово-промышленных отношениях и в нем много пришлого населения. В-третьих, в тех, где в пределах административных границ села имеется несколько общин или же, наоборот, село входит в общину составной частью. Этот момент имел наиболее существенное значение, поскольку вызвал бы введение поселкового устройства практически во всех развитых в экономическом отношении селах. Для остальных сел путь к поселковому устройству также заказан не был: допускался факультативный порядок, по которому жители села могли заявить о соответствующем своем желании, а уездный совет принять решение.

Не решаясь устанавливать единые детальные правила для всей страны, министерство демонстрировало «возможную гибкость». Гибкость выражалась в том, чтобы на всякий случай дать поселку поменьше полномочий. Так, дела, относящиеся к ведению распорядительного органа поселка, были разделены на два разряда: на дела, «подлежащие ведению этих учреждений непосредственно», и на дела, которые «могут быть предоставлены поселковому сходу и собранию с разрешения подлежащей власти».<sup>148</sup>

К первой группе относились выборы должностных лиц, содержание ночных караулов, меры противопожарной безопасности,

устройство и содержание дорог, мостов, сточных труб в пределах поселка, рассмотрение строительного плана селения, оказание пособий школам, больницам, богадельням и т.п.

Во вторую группу входило издание обязательных постановлений по предметам полиции строительной и санитарной (утверждалось губернской инстанцией), устройство и содержание начальных училищ, низших общеобразовательных и технических учебных заведений, библиотек и книжных складов; приемных покоев, больниц, богаделен и приютов; судно-сберегательных касс, банков, ломбардов; устройство мостовых, тротуаров, освещения и т.п.

Поселковым органам не предоставлялось никаких полномочий по полицейской части, исключая действия в различных чрезвычайных ситуациях.

Материальным основанием поселкового управления, источником средств должны были стать все недвижимые имущества в черте поселка. Все они, за исключением усадебных земель, облагались сбором, устанавливаемым в процентном отношении к земскому сбору. Усадебные земли и постройки на них планировалось обложить особым поселковым оценочным сбором в пределах определенного уездным советом процентного отношения к их оценочной стоимости. Эта стоимость устанавливалась поселковым сходом или собранием и утверждалась уездным советом.

Основным контролирующим органом по отношению к поселковому управлению планировалось определить уездный совет. При этом законопроект об уездной реформе, дающий жизнь этому органу, находился весной 1908 г. на стадии подготовки. Контроль над деятельностью поселковых органов ограничивался наблюдением за ее законностью и за исполнением этими органами своих обязанностей. В случаях «опасного для местного благоустройства и благосостояния бездействия» уездный совет с разрешения губернского совета мог принять необходимые меры за счет самого поселка. Дела, требующие утверждения административной власти, были выделены в проекте в особый перечень: 1) об отчуждении общественных имуществ; 2) о произведении расходов из общественных капиталов; 3) о заключении займов;

4) о проведении торгов на общественные подряды и поставки. Первые три подлежали утверждению уездного совета, последних – участкового комиссара.<sup>149</sup>

Основная задача проекта была определена комиссией Совета как «создание особой в сельских местностях организации, предназначенной к удовлетворению потребностей благоустройства и благосостояния, вытекающих из факта совместного проживания в одном населенном пункте».<sup>150</sup>

Комиссия высказала по проекту ряд замечаний. Во-первых, в соответствии с проектом поселковое управление должно было быть введено там, где административные границы села не совпадали с границами общины. Комиссия указала на то, что под эту категорию попадают и разнопоместные селения, в которых несколько общин, и те селения, которые являются частью одной общины. В этом случае поселок, как правило, не располагает никаким производством, основной доход приносит земля. Но эта земля расположена за пределами черты усадебной оседлости и не может быть обложена в интересах поселка. По замечанию комиссии, в этих селениях «новая организация или ляжет слишком тяжелым бременем на плательщиков поселковых сборов, или останется существовать только на бумаге».<sup>151</sup> Ввиду этого комиссия готова была согласиться на введение поселкового управления в таких местностях только по ходатайству жителей. В случае отсутствия ходатайства соответствующие обязанности должны были быть возложены на сельские общества.

Также комиссия нашла совершенно необходимым дополнить круг обязанностей поселкового старосты некоторыми полицейскими функциями. Было указано, что «вряд ли имеется основание к полной уверенности в том, что в каждом поселке действительно будет находиться во всякую необходимую минуту волостной сотский чин или чин общей полиции». Между тем, в деревне периодически возникает необходимость «разнять драку, убрать пьяного, удостоверить факт потравы, порубки и т.д.» Принятие мер к устранению нарушений и задержанию виновных комиссия предложила возложить на старосту до прибытия полиции.<sup>152</sup>

Оживленная дискуссия в комиссии развернулась вокруг того, кто будет утверждать введение поселковых организаций и рассматривать ходатайства жителей: уездное земство или уездный совет. Причиной этого спора было то, что члены комиссии еще не видели законопроекта об уездном управлении и слабо представляли себе устройство и принципы формирования уездного совета.

Комиссия высказала по проекту следующие общие заключения.

«1. Поселковое устройство как особая форма для удовлетворения потребностей благоустройства и благосостояния представляется желательным и в известных случаях необходимым.

2. Поселковое управление вводится:

а) в тех случаях, когда в данном населенном месте не имеется ни земельного, ни волостного общества, а между тем общественные потребности благоустройства и благосостояния настолько развиты, что не могут быть удовлетворены путем добровольных соглашений жителей населенного места, но требуют особого о них попечения;

б) когда вследствие значительных размеров и торгово-промышленного развития сельского населения места, наличности в нем значительного количества пришлого населения, попечение о благоустройстве сего места и благосостоянии его не может быть оставлено на обязанности местного земельного или волостного общества;

в) во всех прочих населенных сельских местностях по ходатайству подлежащих обществ, выраженном в приговоре, постановленном простым большинством голосов.

3. Впредь до введения поселкового управления в селениях, где его надлежит ввести, обязанности поселкового управления возлагаются:

а) на соединенные сходы в разнопоместных обществах;

б) на селенные сходы в селениях, составляющих часть земельного общества, причем исполнительные органы, а равно устройство соединенных сходов определяется применительно к правилам, изложенным в положении о крестьянском землевладении;

в) на земельные или волостные общества, когда состав жителей селения совпадает с составом земельного общества.

4. Поселковое управление организуется на началах бессловности и самоуправления.

5. Предметом поселкового управления служит попечение о благоустройстве и благосостоянии сельского населения места, причем на главнейший исполнительный орган поселка, сверх сего, возлагается и принятие, впредь до прибытия подлежащих чинов общей или волостной полиции, мер к восстановлению нарушенного порядка и к задержанию виновных в преступлениях и проступках.

6. На удовлетворение расходов по поселковому управлению назначаются по особой смете отчисления из общих средств и доходов, а за недостатком таковых остающаяся сумма расходов обращается на счет поселкового оценочного сбора».<sup>153</sup>

По вопросу о том, кому будут подведомственны дела об организации поселкового управления, комиссия не пришла к единому выводу. Уездным советам была предложена альтернатива в виде уездных земских собраний.

27 марта 1908 г. к рассмотрению проекта реформы поселкового управления приступило общее присутствие Совета по делам местного хозяйства. Открывая заседание, П.А. Столыпин отметил, что комиссия заострила свое внимание именно на тех вопросах, которые вызывали споры и в министерстве. Премьер указал, что это свидетельствует о надлежащем отношении комиссии к проекту, т.к. это «действительно самые важные вопросы». Первый вопрос к обсуждению Столыпин сформулировал так: «Желательно ли вообще, хотя бы и не повсеместно, введение новой формы управления, которая удовлетворяла бы нуждам сельского населенного места со стороны его благоустройства?»<sup>154</sup> С этим Совет согласился единогласно.

Общее присутствие перешло к рассмотрению второго пункта заключения комиссии. Одной из важнейших проблем, возникавших в связи с введением бессловного поселка, был страх помещиков перед чрезмерным обложением. Поэтому установленная

комиссией норма о том, что для введения новой формы управления достаточно приговора крестьянского общества, вынесенного простым большинством голосов, многих в Совете не устраивала. А.Н. Наумов обратил внимание на эту проблему и предложил установить необходимость собрать в таких случаях «хотя бы» две трети голосов.<sup>155</sup>

Столыпин к этому предложению отнесся с большим вниманием и выразил готовность его поддержать. Однако председатель комиссии И.И. Стерлигов взялся отстаивать первоначальное решение. Он указал на то, что интересы помещиков гарантируются правилами обложения. (Любопытно, что ни Столыпин, ни члены Совета не называли помещиков помещиками, а пользовались разного рода эвфемизмами.) Стерлигов добавил, что комиссия «стояла за простое большинство, потому что она вообще стояла за введение поселковой организации, если будет ходатайство данной местности». Стерлигов фактически говорил о том, что, объявив реформу, не следует тут же принимать фактически дезавуирующие ее решения. Он выразил полную уверенность в том, что «те посторонние лица, которые будут введены в поселковое управление, т.е. обложены, всегда будут интриговать против этого, и если обставить это такими рогатками как две трети голосов, то это, несомненно, затруднит введение поселкового управления, т.к. будут пущены в ход все средства против этого введения».<sup>156</sup>

Стерлигов указал Столыпину на то, что своей линии следует держаться. Возникла некоторая неловкость, и разговор перешел к вопросу об органе, который будет принимать решение о введении поселкового управления. Сразу оформились две точки зрения. Граф Доррер высказался за ограничение полномочий того уездного органа, который будет рассматривать ходатайства. Для этого он предложил установить в законе исчерпывающий список соответствующих случаев. Ему тут же возразил Стерлигов: «Учреждениям, которые будут решать этот вопрос, надо дать широкие права».<sup>157</sup>

Не было единства взглядов и в вопросе о субъекте инициативы введения в конкретном селе поселковой организации. Так,

С.И. Зубчанинов ушел от спора о том, какая часть села должна проголосовать за ходатайство. Казалось, он перестает отстаивать интересы помещиков, считая, что «право инициативы должно быть двойное, ибо можно себе представить такой случай, когда жители поселка прямо заинтересованы в своем неблагоустройстве и, следовательно, ждать от половины их жителей инициативы невозможно». Зубчанинов предложил следующую схему: при вводе поселкового управления по объективным обстоятельствам (подпункты «а» и «б» второго пункта заключения комиссии) достаточно ходатайства любого количества жителей, а по желанию самого населения – необходимо абсолютное большинство.<sup>158</sup> На самом деле Зубчанинов только уточнял постановление комиссии, которая не разрешала вопрос о субъекте инициативы введения поселкового управления при объективных к тому показателях.

Ему возразил Стерлигов. Он сказал, что закон должен возможно строже регламентировать процедуру. Если есть объективные признаки, то полномочный уездный орган принимает решение о введении поселкового управления. Мнения жителей, пусть даже нескольких, в этом случае спрашивать не следует.<sup>159</sup> Собственно, Стерлигов попросил Зубчанинова не вносить путаницу.

Зубчанинов обиделся и предложил конкретизировать текст до предела: «чтобы мысль была яснее, предлагаю указать, что в одних случаях поселковое управление учреждается по усмотрению власти, а в других по ходатайству отдельных селений или некоторого числа жителей. Тогда будет совершенно ясно, что по пунктам «а» и «б» может быть произведено принудительное учреждение поселка без всякого желания со стороны жителей».<sup>160</sup>

Кадет П.Ф. Коропачинский из Уфы высказался за то, чтобы сохранить редакцию комиссии, потому что она оставляет возможность произвола. Он сказал, что закон «является трудно применимым, когда он не соответствует условиям, нарождающимся в течение известного промежутка времени, изложенный же в более общей форме закон может быть лучше применяем во все времена».<sup>161</sup>

Вернуть дискуссию на почву реальности попытался гласный Смоленского губернского земского собрания А.Е. Кубаровский.

Он указал, что «нигде и никакое учреждение, будь то уездный совет или уездное земское собрание, не будет вводить поселковое управление в местности, где об этом решительно никто не хлопчет, никто не старается, не просит».<sup>162</sup> На этой позиции могли бы и сойтись спорящие.

Однако Н.Ф.Рихтер заметил, что просить никто не будет. «Население, которое будет знать, что оно будет обременено налогом, ни в коем случае не пожелает вводить поселковое управление».<sup>163</sup> Получалось, что фактически новая форма управления никому в деревне не нужна – ни помещикам, ни крестьянам. Ее сторонникам оставалось рассчитывать на государственную волю.

Эту волю демонстрировал П.А.Столыпин. Путем решительно проведенных им последовательных баллотировок редакция комиссии была утверждена без всяких поправок. Фактически поселковое управление могло быть введено двумя путями: по решению соответствующих уездных органов, усмотревших набор необходимых признаков, или по ходатайству половины жителей села. Впрочем, без уездного уровня сделать все равно ничего было нельзя. Несмотря на это, В.Ф.Доррер активно сопротивлялся, настаивая на учете мнения жителей в любом случае. Это должно было еще более затруднить введение новой формы поселковой организации. Однако существенной поддержки Доррер не получил.

Также важным моментом было то, что по утвержденному Советом решению комиссии область применения законопроекта существенно ограничивалась. Если по первоначальной мысли правительства поселковое устройство должно было автоматически вводиться, в том числе, там, где границы села не совпадали с границами общины, т.е. в так называемых разнопоместных селениях и в селах, составляющих часть общины, то текст, утвержденный Советом, этого не предусматривал. В этом был один из компромиссов, на которые пошло правительство.

Выполнивший свою главную задачу Столыпин ушел, передав председательство Крыжановскому. Последний не замедлил «перекинуть» его на Лыкошина.<sup>164</sup>



Общее присутствие перешло к рассмотрению п.3 заключения комиссии. И.И.Стерлигов заявил, что после консультаций с Министерством комиссия изменила свое заключение в части разнопоместных селений, т.е. тех сельских населенных пунктов, в которых находилось несколько крестьянских общин. По проекту Министерства, в них обязательно вводилось поселковое управление. Комиссия по-прежнему не согласилась с этим, но теперь уже предложила возложить соответствующие обязанности не на соединенные сходы, а на земельные общества. Приняв это решение, комиссия пошла еще дальше в деле сбережения землевладельцев – не крестьян от воли соседей. В соответствии с этим правилом в пределах поселка никто не мог принять обязательное для помещика постановление. Общие для поселка вопросы комиссия предложила разрешать «по взаимному между собой согласию, совершенно добровольному», т.е. речь шла о том, чтобы оставить прежний порядок, ничего не менять.<sup>165</sup>

Группа дворян-землевладельцев, составлявшая комиссию, не решилась озвучить свою новую позицию при Столыпине. Когда он ушел, они продемонстрировали свое неприятие одного из основных положений законопроекта, отрицание его сути. Правительство стремилось уравнивать права деревенских землевладельцев, а комиссия этому препятствовала. Такая позиция вынуждала представителей Министерства начинать все разъяснения сначала.

Один из авторов законопроекта И.М.Страховский взялся разъяснять, что так называемые сельские общества «не отвечают потребностям управления». По его словам, «наблюдение показало, что земельные соединения крестьян и соединения их по делам общественного благоустройства не совпадают и не могут совпадать ввиду различных условий земельного устройства и расселения крестьян». Когда границы общины не совпадают с границами села, интересы благоустройства последнего оказываются «совершенно... беспризорными». В разнопоместных селениях этими делами должны заведовать несколько «разобщенных земельных сходов. В селениях же, составляющих часть земельной общины, нет уже совсем никакой организации, нет ни сходов, ни старост,

нет ничего», – сообщил Страховский. «Жизнь, однако, – отметил он, – не знает пустого пространства и рядом практических корректив восполняет этот недостаток закона». <sup>166</sup>

Страховский привел, что называется, пример из жизни, указав на то, что в таких селах появились частные селенные сходы, «фактически ведающие делом благоустройства этих селений». Появились отдельные «поселенные старосты», местами называемые «деревенскими старостами», местами «капралами» и т.д. «Вот из этого-то жизненного процесса обособления села, – заключил Страховский, – с его собственными интересами населенного пункта, из этого процесса, неизбежно раздирающего сложную ткань существующего сельского общества, возникла самая мысль о поселковом устройстве». <sup>167</sup>

Приведя справку об истории вопроса, Страховский отметил, что из самой мысли поселкового устройства происходит элемент бессословности. «В самом деле, устраивая организацию села как населенного пункта, было бы непоследовательно делить жителей села на две части: на полноправных – крестьян и неполноправных – представителей других сословий. Не то, чтобы было необходимо во что бы то ни стало вводить лиц других сословий в сельские общественные организации, но нет никаких оснований исключать их из таких организаций сельского благоустройства, раз эти организации учреждаются». <sup>168</sup> Трудно сказать, кого хотел Страховский запутать этой словесной эквилибристикой, – всем было и так понятно, чьи права правительство намерено ущемить.

Страховский отменил подозрения оппонентов в том, что проект приспособлен только к селам городского типа, указав, что он эластичен, и основной его целью «является именно организация деревенского благоустройства». Поселковая организация, «конечно, должна быть в каждом сельском населенном месте». Министерство допускало единственное временное исключение – там, где граница села совпадает с границей общины. «Других исключений, – твердо заявил Страховский, – проект не знает». <sup>169</sup>

В заключение своего выступления чиновник подверг критике комиссию, отметив, что она ограничила применение поселкового

устройства «весьма тесными признаками». В частности, она не признала необходимым вводить поселок в разнопоместных селениях и в селениях, составляющих часть сельского общества. Между тем, это «как раз именно те села, благодаря настойчивым и вопиющим требованиям которых оказалось необходимым проектировать поселковое устройство». Страховский отметил, что это решение «едва ли последовательно, едва ли согласно с основной мыслью проекта, едва ли согласно с теми жизненными запросами, которыми вызван этот проект». Проблема, на которую ссылались оппоненты правительства, – сложность в установке нового порядка обложения в таких селах – является, по словам авторов законопроекта, кажущейся, это техническая деталь. В этой связи Страховский указал, что «не основная мысль должна следовать за деталями, а детали должны следовать за мыслью и видоизменяться в зависимости от нее».<sup>170</sup>

Из выступления Страховского следовало, что решение комиссии дает чрезвычайно сложную конструкцию: поселковые сходы, земельные сходы, селенные и соединенные сходы. «По-моему, – резюмировал чиновник, – это не организация, а дезорганизация. Это шаг назад даже по отношению к существующему положению. А, мне кажется, предприняв реформу, нужно идти вперед, а не назад».<sup>171</sup>

Страховский завершил свое выступление очень резко. На это счел необходимым обратить внимание А.И. Лыкошин, заметивший, что «если принять предложение комиссии, то никакой дезорганизации не будет». Если не вводить в разнопоместных селениях института соединенного схода, то большого вреда это не принесет: общих для всех земельных обществ дел будет «сравнительно немного, например, выбор ночного караульного для церкви, – в этих небольших делах всегда можно придти к согласию», – успокоил коллегу товарищ министра.

От оппонентов министерского варианта реформы слово взял председатель Черниговской губернской земской управы Н.П. Савицкий. Он заострил внимание на проблеме обложения, которая на самом деле больше всего волновала помещиков, рассуждавших о поселковой реформе. Оппонируя Страховскому,

Савицкий заявил, что обложение – это не второстепенный вопрос, а основа, потому что «без средств, очевидно, никакое благоустройство заведено быть не может». В связи с этим он выдвинул важный и противоречащий концепции законопроекта тезис: в целях обложения необходимо учитывать не только то имущество, которое находится в черте усадебной оседлости, но и то, которое расположено за ее пределами. Аргументировал он это следующим образом. Во-первых, бывает, что одно не соответствует другому, то есть при наличии большой усадьбы владелец не имеет большого участка земли, приносящего доход; во-вторых, «селение нуждается не в том, что в его черте находится, но... и в том, что находится за чертой его, и чем оно живет».<sup>172</sup>

Высказав это принципиальное соображение, Савицкий перешел к конкретике. Он обратил внимание, что «каждое поселение Малороссии будет разнопоместным», т.к. среди крестьян там всюду живут казаки. «Какая разница между всеми этими поселениями и поселениями соседней Курской губернии, где нигде не встречается казаков и где села однопоместны?» – задался вопросом Савицкий. И, подразумевая, что разницы нет никакой, сказал: «Между тем, по этим признакам мы собираемся для одной местности установить управление через земельные общества, которые облагают всю землю, а для других отдельных селений и для целых губерний по случайному признаку разнопоместности завести в селах и в деревнях Городовое положение, которое будет действовать только в черте усадебной оседлости и будет облагать только одни усадебные места».<sup>173</sup> Насчет Городового положения Савицкий, конечно, передернул. Более того, говоря о проблеме обязательного введения поселкового устройства в разнопоместных селах, он вслед за Страховским ушел от обсуждаемого вопроса, вернувшись к предыдущему. Совет ведь уже решил, что в разнопоместных, в частности, селах, поселковое управление вводится только по ходатайству жителей. Так дискуссия вокруг небольшого вопроса о том, надлежит ли в разнопоместных селах на переходный период заменить совокупность общинных сходов одним соединенным сходом, на глазах перерастала в спор по принципиальным положениям законопроекта.

Тем временем Савицкий перешел к следующему тезису Страховского. «Здесь еще упоминалось, – сказал он, – о сложности организации и затем о дезорганизации, которую бы ввели мы нашими предположениями. Я должен, конечно, сознаться, – продолжил Савицкий, – что слабое место решения комиссии – это то, что она, изъев от применения поселкового управления многие населенные места, конечно, поставлена была перед задачей в очень короткий срок ответить на другой вопрос: чем же это управление заменить?» Савицкий признался, что это оказалось комиссии не под силу, «проявить значительное творчество» она не смогла ввиду тесной связи проекта поселкового управления со всей концепцией местной реформы. Тем не менее, в общем комиссия остановилась на том, чтобы в сельских местностях, кроме тех, где поселковое устройство вводится в обязательном порядке, «все оставалось по-прежнему». Главное – это чтобы не было «сложности организации в управлении селами». Савицкий не видел ничего предосудительного в том, чтобы было допущено «несколько организаций на всю Российскую Империю с ее бесконечным разнообразием условий, и если порядок избрания той или иной организации будет предоставлен местному самоуправлению и компетенции, то... в таких разнообразных системах жизненной дезорганизации отнюдь видеть нельзя».<sup>174</sup>

Н.П. Савицкий даже попытался поймать министерских чиновников в логическую ловушку, указав, что в предоставлении земствам определять предпочтительную форму поселкового устройства можно видеть «правильное разрешение того важного вопроса о самоуправлении, которым мы в настоящее время заняты». Напоследок он привел одинаковый во все времена аргумент противников преобразований: «лучше оставить пустое место в новом законодательстве, потому что тогда все останется в прежнем положении, чем попытаться повести закон, который бы затем в жизнь не вошел и вызвал бы только смущение и недоразумение в широких кругах сельского населения».<sup>175</sup>

С.А. Бекетов возразил коллеге, выступив за то, чтобы поселковое устройство было введено и в разнопоместных селениях,

и в тех, которые составляют часть общины. В пользу этого он привел соображения экономического характера: если не ввести поселковое управление, то жители будут нести двойную налоговую нагрузку.<sup>176</sup> Это объяснение выглядело довольно путаным; казалось бы, должно быть наоборот: нет поселка – нет дополнительного обложения – нет и двойной нагрузки. Похоже на то, что гласный Казанского губернского земского собрания своим выступлением хотел продемонстрировать лояльность Министерству.

Н.С.Брянчанинов предложил не рассматривать в комплексе вопросы о введении поселкового управления в разнопоместных селах и в селах, составляющих часть общины. Он высказался за новое устройство первых из них, т.к. невозможно «ставить благоустройство громадного селения, включающего несколько обществ, в зависимость от доброй воли и желания со стороны отдельных обществ придти к согласию для принятия тех или иных общих мер санитарных, противопожарных и безопасности». Одновременно Брянчанинов выступил против введения поселкового управления в селениях, составляющих часть сельского общества, т.к. они представляют собой мелкие деревни, которые не в состоянии выдержать дополнительное обложение».<sup>177</sup>

Как видно, дискуссия об области применения законопроекта, которую прекратил Столыпин, разгоралась с новой силой. При этом она уходила все дальше в сторону от обсуждаемого вопроса – какой орган будет выполнять функции поселкового управления до его введения в разнопоместных селениях. На это обратил внимание С.И.Зубчанинов, указавший, что вопрос, вокруг которого разгорелся спор, уже решен в отрицательном смысле – не вводить автоматически поселковое управление.<sup>178</sup> А.И. Лыкошин, который по положению председателя должен был за этим следить, ответил на критику, что важно выяснить суть вопроса и не стеснять оратора. Таким образом, товарищ министра дал понять, что при председательстве Столыпина суть вопроса не выяснилась, и обмен мнениями продолжился.

Председатель Кременчугской уездной земской управы Д.Н.Милорадович заострил внимание на вопросе о малорос-

сийских селах. «У нас повсюду и везде смешанное разнопоместное население деревень, – указал он, – и везде есть по несколько обществ... по 3,4,5 домохозяев, соединенных вместе в громадное село. Селения эти очень большие, – повторил Милорадович, – но чисто сельского характера. Если признать необходимым обязательное в них введение поселкового управления, то, мне кажется, мы будем навязывать им те формы внутреннего распорядка, к которым они не привыкли и потребности в которых у них нет, а соединенные сходы, как собирались сорок лет назад, так будут собираться и впредь для решения общих дел. Малороссийские деревни привыкли к этим сходам, и это для них не представляет никакого ни затруднения, ни новшества... Когда эти селения дорастут до сознания необходимости введения поселкового управления, они сами возбудят ходатайства и им введут подлежащие учреждения».<sup>179</sup>

В этом его поддерживал петербургский губернатор А.Д. Зиновьев. Он указал, что в его губернии также есть небольшие разнопоместные селения: «Найдутся деревни, которые имеют 3 помещика и 3 земельных общества». Также встречаются «сельские общества, состоящие из значительного числа небольших деревень, расположенных... на расстоянии до четырех верст».<sup>180</sup>

Выступления Милорадовича и Зиновьева вполне укладывались в логику комиссии и в логику принятого Советом решения. Повидимому, было бы неверным усматривать в таких выступлениях исключительно защиту закамуфлированных помещичьих интересов. Действительно, в этом случае, как и во многих других, правительство пыталось постричь Россию под одну гребенку, приспособленную к ее центральным областям. Можно сказать, что в этом вопросе в очередной раз вылезло старое противоречие: центральная власть стремится обеспечить построенное по единой схеме свое продолжение на местах, но разнообразие местных условий заставляет делать все новые исключения, которые обуславливают необходимость новых реформ.

Граф Доррер, представлявший Курскую губернию, в которой проблем с разнопоместными селениями не было, предложил обсуждаемый пункт вообще исключить за ненадобностью.

Он указал на то, что все необходимое сказано в п. 2 заключения комиссии: поселковое устройство надлежит вводить там, где «есть торгово-промышленная жизнь, где сами жители развились и переросли деревню». А в разнопоместных селениях, по мнению Доррера, и так есть все необходимые органы: старосты, сходы, есть право самообложения; «это, – объяснил курский граф, – и есть в сущности поселковое самоуправление».<sup>181</sup> Выступление Доррера отражало стремление консервативной части Совета минимизировать реформу, заставить Министерство сдать еще больше позиций, чем оно сдало на комиссии.

Между тем, А.И. Лыкошин попробовал, напротив, часть этих позиций отвоевать. Делал он это довольно неуклюже. Предупредив собрание о том, что хочет «поделиться впечатлением», товарищ министра допустил, что «вопрос этот... принципиально представляется менее важным, чем нам кажется». Лыкошин предложил «сойти с принципиальной точки зрения и встать на практическую». В этих целях он выдвинул формулу, которая «до известной степени являлась бы согласительной, что кроме тех селений, где нет никакого управления, поселковое устройство вводится еще в тех селениях, которые не совпадают с сельскими и городскими обществами, но в которых потребность в благоустройстве не обеспечивается в достаточной мере соглашением отдельных входящих в состав селения земельных обществ».<sup>182</sup> Этой формулой А.И. Лыкошин фактически попытался произвести ревизию решения комиссии и решения Совета под руководством Столыпина. Уже было Советом постановлено, что в таких селениях поселковое устройство не вводится без ходатайства местных жителей. Инициатива Лыкошина, который в силу обязанностей председательствующего должен был дискусию упорядочивать, внесла дополнительную путаницу.

Кадет Коропачинский еще раз поинтересовался, почему комиссия не хочет вообще отказаться от п. 3. И.И. Стерлигов пояснил: это связано с тем, что в Государственную Думу правительством уже внесен законопроект о землеустройстве крестьян, который снимает с общины все хозяйственные функции. Поэтому необходимо



предусмотреть, куда они перейдут в случае принятия законопроекта. Комиссия против того, чтобы всюду вводилось поселковое управление, поэтому предлагает вводить его лишь по ходатайству жителей. В то же время необходимо установить, кто будет нести соответствующие обязанности по сельскому благоустройству. В этих целях и сделано предложение комиссии о том, что такие задачи как засыпка пруда, устройство плотин, наем пастуха могут быть решаемы на соединенных сходах, как и раньше было.<sup>183</sup>

От правительства с заключительным словом по данному вопросу выступил И.М. Страховский. Он последовательно ответил на возражения оппонентов. Во-первых, указал он, само введение поселкового устройства как такового «никаких новых расходов не вызовет и по существу вызвать не может», т.к. соответствующие потребности все равно останутся и будут тем или иным способом реализовываться.

Во-вторых, Страховский обратился к тем, кто критиковал поселковое устройство за его обременительность для жителей. Он спросил: «В чем заключается сущность этой организации?» И сам же ответил: «В предоставлении права собираться на сходы и обсуждать общественные дела. Право, господа, это необременительно!»

Наконец, Страховский подошел к позиции, против которой большинству на самом деле только и хотелось бороться. Он отметил, что правила поселкового обложения – это всего лишь деталь, тогда как вопрос сводится к тому, «нужна ли общественная организация в селе». «Если технические правила обложения, – заявил Страховский, – не подходят к отдельным селениям, то их надо изменить, но в зависимости от их несовершенства нельзя отвергать вопрос о введении поселкового устройства, т.е. о даровании данному селу общественной организации».<sup>184</sup>

А.И. Лыкошин сразу ухватился за этот тезис. Он назвал его чрезвычайно важным, потому что «представьте себе, явилась возможность создать известное поселковое управление, не прибегая к слишком сложной системе обложения; этим устраняется одно из главных возражений».<sup>185</sup> Министерство таким образом давало

помещикам понять, что они, возможно, не слишком пострадают материально из-за того, что их включают в круг ответственных за жизнь всех, кто есть в деревне.

Лыкошин предложил проголосовать заключение комиссии и свою поправку о том, в каких случаях вводится поселковое устройство. С.И. Зубчанинов справедливо отметил, что данная поправка неуместна, поскольку по сути она относится к уже принятому п. 2, а не к рассматриваемому п. 3. Иначе, указал он, «вопрос об исправлении обязанности поселкового управления, где оно не введено, останется открытым».<sup>186</sup>

Председатель легко с этим согласился («как вам угодно») и поставил на баллотировку сперва заключение комиссии («кажется, вполне ясное предложение»), которое было принято большинством, а затем свою поправку, которая была отклонена.<sup>187</sup> На самом деле, сомнений в том, что Совет утвердит решение комиссии, раз Министерство с ним согласилось, не должно было возникать. А.И. Лыкошин неумелым ведением заседания не только затянул рассмотрение вопроса, но и внес неуместную поправку, которая справедливо не была принята. Этим он нанес некий ущерб авторитету коллективного разработчика реформы – Министерства внутренних дел. Словно почувствовав победу, С.И. Зубчанинов подытожил рассмотрение вопроса: необходимо, чтобы введение поселкового управления было «действием исключительным». Лучше бы, на его взгляд, «не лишать земельные общества привычного им права исполнять все нужды данной местности».<sup>188</sup>

П. 4 заключения комиссии о началах бессословности и самоуправления в поселковом устройстве был принят общим присутствием без обсуждения, а п. 5 в части, касающейся полицейских функций исполнительных органов поселкового управления, вызвал дискуссию.

Гласный Екатеринбургской городской Думы Н.Ф. Магницкий сказал, что ему непонятно выражение «задержание виновных в преступлениях и проступках». Эту функцию комиссия предполагала возложить на главный исполнительный орган поселка, т.е. на старосту, до прибытия полиции. Магницкий довел до сведения

собранных, что является «принципиальным противником возложения полицейских функций на исполнительные органы самоуправляющихся единиц», и думает, что те полицейские функции, которые комиссия возложила на эти органы, «совершенно невозможны, т.к. неизбежным последствием выполнения этих функций явится произвол в большей или меньшей мере». Магницкий призвал не забывать о том, что «функции эти возлагаются на полуграмотных в большинстве случаев субъектов, имеющих оперировать среди совсем уже неграмотной массы». Он отметил, что при таких условиях предоставление права задерживать «виновных в преступлениях и проступках» принесет больше вреда, чем пользы.<sup>189</sup>

Председатель комиссии И.И. Стерлигов не стал опровергать тезис о неграмотности населения и предпочел проиллюстрировать свою позицию «грубым примером». «Все мы хорошо знаем, – сказал он, – последствия церковного праздника, иногда бывает такое явление, как принято выражаться на народном языке, «смертоубивство», и если при этом «смертоубивстве» не будет сельский староста обладать правом виновного задержать до прибытия чинов... полиции, то на кого же это возложить?»<sup>190</sup>

Магницкого «грубый пример» не удовлетворил. Он указал, что «задержать убийцу является не правом, а обязанностью не только сельского старосты, но и всякого случайного свидетеля убийства». Фактически, по его словам, комиссия возложила «на полуграмотных сельских чинов определение не только вопроса о виновности или невиновности данного лица, но и определение вопроса о том, что такое преступление и что такое проступок... Ведь под понятие «проступок» возможно подвести почти безразличное деяние, например, игру на гармонии на улице и т.п.» Предоставление этого права, убеждал членов общего присутствия Магницкий, даст возможность «сведения личных счетов сельского чина с обывателем и этим узаконит произвол».<sup>191</sup>

Лыкошин убедился в том, что дискуссионным является только вопрос о полицейских полномочиях старост, и предложил сперва проголосовать за все остальное. Первая часть п. 5 была принята общим присутствием.

Гласный Одесской городской Думы И.А. Казаринов задал уточняющий вопрос: будут ли ответственны поселковые старосты перед чинами полиции, если указанные меры ими в соответствующих случаях не будут приняты? И какие вообще формальные отношения будут у старосты с полицией?

И.И. Стерлигов ответил, что сельский староста не должен быть подчинен чинам общей или волостной полиции. Но полицейские функции, подчеркнул он еще раз, у него должны быть для того, чтобы разнять драку, не посылая в соседнее село за урядником.<sup>192</sup> Здесь, между прочим, Стерлигов противоречил решению комиссии, т.к. старосту предполагалось наделить полицейскими функциями именно до прибытия полиции и в связи с этим последующим прибытием.

Стерлигов не ответил на вопрос Казаринова об ответственности старост, на что тот не преминул обратить внимание. «Мы знаем, – указал Казаринов, – как полиция поступает в случае неисполнения старостами, старшинами или сотскими возложенных на них полицейских обязанностей, какие внушения им делает, как расправляется в этих случаях... Поселковый староста обязан задерживать виновного, а он его не задержал, потому что не признал виновным. Ответственен он или нет? Мне кажется, – заметил одесский гласный, – что во всяком случае соединение нескольких функций в одном лице безусловно невозможно... Было бы гораздо правильнее в каждом поселке иметь специального сотского».<sup>193</sup>

На заседании отсутствовал директор Департамента полиции М.И. Трусевич, иначе он бы, несомненно, прокомментировал данное предложение в том духе, что у полиции и на обеспечение действующих штатов не хватает средств. А так вопрос о специальном сотском не получил вообще никакого развития.

Казаринову возразил В.Ф. Джунковский, отметивший, что если староста не будет ни за что отвечать, то пункт об его обязанностях станет «мертвой буквой».<sup>194</sup>

С коллегой-губернатором поспорил А.Д. Зиновьев. Он повторил тезис Магницкого о том, что задержание преступника в известных случаях «составляет общую обязанность русского

подданного». В таком случае Зиновьев отказывался понимать, почему старосту необходимо ставить в особое положение, прописывая эту его обязанность в законе. Граф Доррер, а за ним и председательствовавший Лыкошин, объяснили ему, что обязанности старосты нельзя ставить на одну доску с общегражданскими обязанностями.<sup>195</sup>

Пуришкевич, ратуя за наделение старосты полицейскими функциями, поставил волновавший его вопрос о возможности проезда по селу, когда в колее стоят два мужика и не пускают, а староста не имеет права их устранить. Пуришкевич указал тем, кто опасался злоупотреблений: «Теоретически рассуждать – это одно, а когда встретишься с действительной жизнью, то совершенно другое».<sup>196</sup>

Магницкий буквально возопил в ответ, что необходимо различать понятия «предупреждение и пресечение» и «задержание». Однако услышан он не был. Поправка об исключении слов «задержание виновного в преступлении» не прошла при баллотировке. П. 5 был принят в редакции комиссии.<sup>197</sup>

Необходимо заметить, что вопрос о том, как функции охраны порядка должны реализовываться в деревне, возник не случайно, он так или иначе ставился при рассмотрении каждого проекта из пакета по местной реформе. Дело в том, что он на самом деле не был решен правительством, по вопросу о полиции в МВД существовали внутренние противоречия. Не случайно, когда в Совете по делам местного хозяйства так или иначе ставился вопрос о вписывании полиции в новую структуру местного управления, против от имени Министерства выступал только директор Департамента полиции М.И. Трусевич. Вопрос о реформе полиции и перераспределении ее функций выходил за рамки компетенции Совета, но постоянное обращение к нему является в высшей степени характерным.

После того как общее присутствие Совета по делам местного хозяйства единогласно приняло п.6 заключения комиссии, рассмотрение общих положений законопроекта о поселковой реформе было закончено. Следующей на очереди была реформа волости.

Основной идеей проекта волостной реформы являлась замена существовавшей сословной волости на всесословную, которая должна была стать низшей административно-земской единицей.

Волостная реформа представлялась необходимой ввиду предстоящего реформирования поселка. Однако волость требовала реформы и сама по себе. П.Н. Зырянов приводит несколько соображений по поводу причин такой ситуации. Во-первых, волостное управление было неэффективным и снижало коэффициент полезного действия всей государственной машины. Во-вторых, требовалось «произвести своего рода третьейюньский переворот, но уже в масштабах волостного устройства», т.е. передать власть в волости из рук ненадежного общинного крестьянства в руки прогосударственной социальной силы – хуторян, отрубников и старого поместного дворянства. В-третьих, было необходимо привлечь к работе в волостных органах хороших работников, для чего следовало вывести волостную администрацию из «прежнего рабского положения перед всяким уездным чиновником». В-четвертых, правительство надеялось, расширив финансовые возможности волости, развить земскую сторону ее деятельности, которая так и находилась в зачаточном состоянии.<sup>198</sup>

На рассмотрение общего присутствия Совета был представлен доклад комиссии по волостной реформе. Фактически в нем излагались взгляды Министерства внутренних дел на эту проблему.

Правительственный проект, исходя из указанных задач, строил реформу на следующих основных положениях.

Основной задачей волостного управления ставилась реализация тех административно-полицейских функций, которые ранее принадлежали сословно-крестьянским учреждениям.

«Ввиду отсутствия на местах низших органов уездных земских учреждений и невозможности возложения всех поручений, вытекающих из деятельности земств, на разъездных земских агентов», волостные учреждения должны были также постоянно исполнять обязанности низших органов земства.

Существовавшие у прежних волостных учреждений функции местного благоустройства предлагалось сохранить с возможностью «факультативного расширения».

Территория волости должна была из «чересполосной» стать сплошной, в совокупности волости должны были составить территорию уезда; согласно проекту они являлись бессловными учреждениями.

Финансирование деятельности волостных учреждений должно было производиться за счет местного населения, однако не предполагалось предоставить волости право самостоятельной оценки имущества; сборы должны были назначаться волостью в пределах разрешенного уездным советом процентного добавления к уже взимаемым земским сборам.

Волостным распорядительным органом признавалось собрание, состоящее: а) из волостных гласных, избранных общинами (земельными обществами) и поземельными товариществами, приобретшими землю при содействии Крестьянского банка, а также частными владельцами недвижимости, обложенной земскими сборами в размере не менее 2 руб. в год; б) из представителей находящихся в пределах волости владений церквей, монастырей, казны и уделов, по одному представителю на каждый род владений. Это собрание должно было принимать участие в выборах уездных гласных.

Избрание волостных гласных предлагалось производить по двум разрядам: а) земельными обществами и товариществами; б) остальными владельцами недвижимости.

Общее число волостных гласных (от 30 до 50 человек) должно было распределяться между этими разрядами пропорционально сумме сборов, уплачиваемых избирателями каждого из них.

Избрание гласных по первому разряду предполагалось производить на соответствующих земельных и товарищеских сходах.

Избрание гласных по второму разряду должно было производиться общим собранием избирателей, причем «для гарантии интересов меньшинства, отличного от большинства избирателей по экономическим, национальным, вероисповедным и другим при-

знакам» допускалось добровольное образование особых групп избирателей, уплачивающих в совокупности земский сбор в размере, соответствующем одному или более гласным.

Исполнительными органами волости должны были быть волостной старшина с помощниками (в больших волостях допускалось образование из их числа волостной управы); на них возлагались все исполнительно-административные и полицейские обязанности, передаваемые в волость.

Старшина наделялся определенными полномочиями: ему предоставлялось право подвергать «денежным взысканиям» виновных в «маловажных нарушениях» общественной тишины и порядка, а также «в неисполнении постановлений волостного собрания или действующих в пределах волости обязательных постановлений». Немаловажная деталь: несогласный со взысканием мог требовать перенести дело в суд.

Вводилась должность волостного сотского, исполняющего на территории волости все обязанности сельской полиции, а также «полевых и лесных сторожей».

В отношении исполнительных органов волости вводился принцип двойного подчинения: по делам земской компетенции они руководствовались поручениями земства; по остальным – соответствующих должностных лиц.

Общий надзор за законностью действий всего волостного управления поручался правительственному участковому комиссару.

Участковый комиссар мог отменить «неправильные распоряжения» исполнительных органов волостного управления (как в порядке надзора, так и реагируя на жалобы), а «неправильные распоряжения» волостного собрания было полномочно отменить уездное коллегиальное учреждение (уездный совет) по представлениям участкового комиссара.

В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения волостным старшиной или его помощниками своих служебных обязанностей уездный совет мог удалить их от должности или подвергнуть дисциплинарным взысканиям.



Если волостным управлением не замещались обязательные должности либо не осуществлялась раскладка натуральных земских повинностей, эти обязанности исполнялись участковым комиссаром.<sup>199</sup>

По этим пунктам комиссия сформулировала свои суждения. Было отмечено, что реформа «представляется настоятельной и отрицать ее необходимость может лишь тот, кто убежден, что на местах все благополучно». Однако под реформой члены комиссии отказывались понимать «ломку существующего строя». Было отмечено, правда, что правительственный проект такой ломки не предусматривает.

Общие заключения комиссии были сформулированы следующим образом.

Реформа волостного управления срочна и необходима.

В основу построения реформируемой волости должен быть положен принцип всесословности.

Преобразуемая волость должна носить характер административно-хозяйственного органа.

Волости, как административно-хозяйственной единице, могут быть предоставлены некоторые полицейские функции.

Преобразуемой волости должны быть предоставлены некоторые хозяйственно-административные функции в сфере земских мероприятий, производящихся на ее собственный счет.

Волость должна являться также «исполнительным органом постановлений уездных и губернских земских собраний, подобно тому, как это имеет место во взаимоотношениях губернских и уездных земств».

В основание избирательного права для выборов гласных должен быть положен принцип имущественного ценза, независимо от рода недвижимых имуществ.

Принцип избрания волостных гласных по двум разрядам комиссия приняла в редакции, изложенной в министерском проекте.

Предлагаемое министерским проектом ограничение, заключающееся в том, что в избрании уездных земских гласных не участвуют гласные волостных собраний, имеющие право участвовать

в первом или во втором избирательном собрании по тому же уезду, комиссия предложила исключить.

Право волости на самообложение комиссия поддержала, указав при этом, что необходимо установить для него предельные нормы.

Вопрос же о порядке надзора за волостным управлением комиссия признала целесообразным отложить до рассмотрения проекта о правительственных участковых комиссарах.<sup>200</sup>

Заседание открылось 1 апреля 1908 г. под председательством А.И. Лыкошина с обсуждения первого пункта решения комиссии о срочности и необходимости реформы. Сразу же калужский земец С.А. Попов заявил о ее несвоевременности. Аргументировал он это следующими тезисами:

«родина не успокоилась от беспорядков и революционного движения»;

у народа еще «недостаточно окрепло понятие о праве собственности»;

не хватает людей, которые могут занять соответствующие должности: «есть целые волости, где нет ни одного человека не только со средним образованием, но даже более-менее грамотного»;

от обложения, которому будет подвергнута частная собственность, не следует дать большой пользы населению (пожалуй, самый главный довод);

аргумент, что «мелкая земская единица важна как школа для приготовления будущих земских деятелей», отпадает в случае принятия законопроекта о реформе земской избирательной системы. Тогда «все элементы получают такое широкое представительство, что... земство будет одинаково представлено всеми»;

желание же правительства данной реформой снять с себя расходы по содержанию волости может быть удовлетворено путем переноса их на счет земства.<sup>201</sup>

Попова сразу же одернули Санкт-Петербургский губернатор А.Д. Зиновьев («настоящее состояние волостного управления было одной из причин смуты») и псковский земец Н.С. Брянчанинов («от участия в волостных выборах всех сословий умственный и нравственный уровень выборного контингента

повысится, следовательно смута не найдет благоприятной почвы для своего развития»). Последний еще добавил, что появление нового исполнительного органа земства «уничтожит нынешнюю разобщенность земства с населением».<sup>202</sup>

Противник любых реформ, сторонник разобщенности с населением «зубр» А.П. Урусов заявил, что во исполнение постановления Тульского губернского земского собрания от 4 марта 1908 г. «должен протестовать против всякого коренного нововведения в устройстве волостного управления», потому что «ни один законодатель не может знать последствий проведения в жизнь того или иного закона». Урусов настаивал на несвоевременности «полной реформы, полной ломки в ту минуту, когда гарь пожара еще чувствуется».<sup>203</sup> Они ничего не забыли и ничему не научились – казалось, эта фраза была сказана про таких вот русских помещиков, которые, пережив революцию 1905 г., тщетно надеялись отсидеться и дальше, спрятав голову в песок и вжавшись другими частями тела в земские кресла.

Другому консерватору, А.Н. Наумову, здравый смысл отказывал редко, сохранил он его и в этот раз. Он заявил, что на общий вопрос, «все ли у нас благополучно в волости», должен сказать: «Нет, есть острая нужда, которая требует удовлетворения». Однако, по его словам, нет настоятельной необходимости превращать волость в мелкую земскую единицу, это «последующая срочность». Первоначально необходимо провести общую земскую реформу.<sup>204</sup>

М.В. Пуришкевич стал обосновывать ненужность волостной реформы с философских позиций. «Я спрашиваю: что в жизни сразу делается капитального? – сказал он. – Разве природа сразу сделала то, что мы теперь видим? Для этого надобно быть постепенным, последовательным, делать то, что необходимо и что возможно. А то, что бывает сразу, непрочно, остается пустым звуком или производит какие-нибудь серьезные последствия. Вот почему я думаю, что сразу нам решить это дело невозможно, а надо делать то, что нужно, и на что наталкивает жизнь».<sup>205</sup> Мастера красного словца на Руси никогда

не переводились, вот только собираясь сделать то, что нужно, и как лучше, результаты получали почему-то как всегда. Заботу о собственном кошельке Пуришкевич неуклюже прикрывал заботой о населении. Последнее, заявил он, не может понести расходы, т.к. у него нет денег даже купить хлеба. Бессарабский земец будто забыл, что к участию в волостном управлении предполагалось привлечь имущее население, платящее земские сборы, а неимущее и так в нем участвовало.

Н.Ф.Рихтер решительно высказался за реформу. Он обратил внимание присутствовавших землевладельцев на то, что все они пользуются услугами крестьянского волостного управления. Поэтому во имя справедливости и из необходимости «приблизиться к местному населению», следует принять участие в расходах, которые несет одно сословие, и притом наименее обеспеченное. Он подчеркнул, что считает проект волостной реформы «самым необходимым из всех проектов, которые были внесены нам на обсуждение правительством».<sup>206</sup>

На эту точку зрения встал и князь А.Д.Голицын. Как и князь Урусов, он сослался на позицию пославшего его земства – Харьковского. Подчеркнув, что как земство, так и он лично являются «горячими сторонниками» срочности и необходимости реформы, Голицын взялся возразить ее противникам поочередно, придав таким образом дискуссии ясную структуру.

Оппонируя князю Урусову, А.Д.Голицын коснулся вопроса о свойствах человеческого ума. Протестуя против срочности и необходимости реформы, Урусов, «как мотив, выставил, что законопроект, заглядывающий в будущее, не может сам по себе явиться целесообразным, т.к. человеческий ум, по его мнению, может критически относиться к прошлому, но не может прозревать будущего». Голицын заметил, что «многоуважаемый князь забыл, что есть и другие свойства человеческого ума, а именно свойство анализировать настоящее». Вот этот-то анализ настоящего «в связи с критикой прошедшего дает возможность предугадать будущее и провести реформу на таких основаниях, чтобы ошибки прошлого и настоящего в будущем были бы устранены».

Затем Голицын обратил внимание на несостоятельность аргументов М.В. Пуришкевича. Последний сказал, что «обсуждать этот вопрос в то время, когда мы находимся в неспокойном состоянии, является невозможным, т.к. могут быть ошибки». На самом деле об этом говорил и Урусов. Между тем, Голицын напомнил, что вопрос был поднят и передан правительством на рассмотрение земских собраний еще в 1870-х гг. Затем, правда, добавил он, «в период полного спокойствия и тишины (я скажу, наружной, внешней) запрещено было даже говорить о мелкой земской единице. Сопоставляя эти данные, я хочу спросить, когда же наступит то время, когда можно будет, наконец, приступить к обсуждению этого важного законопроекта?» Видимо, заключил А.Д. Голицын, «лица, основывающие свои суждения на такой аргументации, попросту являются противниками всякой реформы по существу».<sup>207</sup>

Понимание необходимости волостной реформы выказал и Милорадович. Отвечая тем, кто говорил, что Россия охвачена огнем, или, что она вовсе уже сгорела, оставив гарь, он заметил, что «наш дом не горит, только некоторые части его устарели, сыплются и требуют ремонта, немедленного переустройства, иначе мы доведем его до полного упадка, разложения, и дома не станет». Реформа же позволит «прекратить то брожение, которое существует в деревне».<sup>208</sup>

Обращает на себя внимание обстоятельство, что как сторонники проекта, так и его противники, необходимость реформы обуславливали «брожением в деревне», не вынося на принципиальное обсуждение вызвавших это брожение обстоятельств. Т.е., говоря попросту, люди думали не о России, а о своей деревне. Впрочем, именно поэтому они и были приглашены для участия в работе Совета по делам местного хозяйства.

Видимо, убежденный выступлениями коллег в необходимости реформы, Д.К. Гевлич попросил председателя расчленить вопрос на два: сначала о необходимости, а затем о срочности реформы. Как председатель Лыкошин был явно слабее Крыжановского. Он заметно боялся отступить от заданной линии. Ответил лаконич-

но, по-военному: «Что необходимо, то всегда срочно. Раз необходимо, то должно быть сделано законодательным порядком».<sup>209</sup>

Товарищу министра помог А.Д.Зиновьев. Он сказал, что от расчленения вопроса ни его смысл, ни мысль ответа не пострадают. Зиновьева поддержали другие члены Совета. В итоге Лыкошин изменил свою позицию и поставил на голосование два вопроса поочередно. По вопросу о необходимости реформы Совет проголосовал за при одном голосе против, по вопросу о срочности было двое воздержавшихся и один против.<sup>210</sup>

После перерыва Совет проголосовал по вопросу о всеобщем характере волости и приступил к рассмотрению п.3 решения комиссии, в котором речь шла о волости как административно-хозяйственной единице. Несмотря на выступление Н.А.Пшерадского, объяснившего неточность этой формулировки («волость будет органом административным и общественно-хозяйственным, а никак не административно-хозяйственным»), общее присутствие Совета единогласно одобрило этот пункт.<sup>211</sup> Казалось, что этим Совет просто продемонстрировал свою самостоятельность.

Следующим был вопрос о полицейских функциях волостного управления. Выдающую фразу гордо произнес старый земец Пуришкевич: «Я нахожу несовместимым вести земское дело и быть полицейским».<sup>212</sup>

Н.С.Брянчанинов пояснил, что под некоторыми полицейскими функциями имеются в виду экстренные меры по восстановлению порядка до прибытия чинов полиции, а также защита частной собственности от потрав, порубок и т.д.

В ответ на это Инсарский поднял вопрос, который через полгода вызвал острую дискуссию при обсуждении уездной реформы. Если волостной старшина будет исполнять полицейские обязанности, то он будет полицейским чином, следовательно, должен быть включен в полицейскую структуру и подчинен становому приставу или исправнику. «Эта иерархия не может быть связана с функциями административными», поэтому в волости должна присутствовать нормальная полицейская власть.<sup>213</sup>

Лыкошин тут же ответил, что это предложение нереализуемо: «по финансовым соображениям правительство не может создать сеть полицейских органов на местах».

Инсарский нашел поддержку у С.А.Панчулидзева. Тот представил, как старшина будет получать приказания от урядника, и пришел к выводу, что «это совершенно невозможно, а между тем, фактически это может быть».<sup>214</sup>

Брянчанинову пришлось еще раз пояснять, что старшина будет исполнять полицейские обязанности только до прибытия полиции, следовательно, «о каком-либо подчинении и речи быть не может».<sup>215</sup>

«Предоставление волости полицейских функций – это необходимое зло», – резюмировал В.В.Меллер-Закомельский.

Казалось, что дискуссия может бесплодно затянуться, но выход нашел умудренный опытом Н.Ф.Рихтер. Он указал, что путаница отчасти заключается в формулировке. Из нее возможно понять, что полицейские функции возлагаются на орган волостного управления, т.е. на волостное собрание. Это, конечно, не соответствует истинному смыслу статьи. Он, Рихтер, «не возражал бы» против возложения лично на волостного старшину полномочий по принятию временных мер до прибытия полиции; в то же время распространение полицейских функций на всю волостную организацию являлось бы, по его словам, неправильным.<sup>216</sup>

А.И. Лыкошин внял голосу разума и поставил на голосование предельно общую формулировку: «Некоторым исполнительным органам волостного управления могут быть предоставлены некоторые полицейские функции, не предрешая, какие». Редакция была принята с тремя голосами против.<sup>217</sup>

Схожая проблема возникла при обсуждении следующего пункта, предусматривающего предоставление волости «некоторых самостоятельных хозяйственно-административных функций в сфере земских мероприятий, производимых на ее собственный счет». Спорный вопрос заключался в том, что, будучи административным органом, исполнителем поручений земства, волость должна иметь и самостоятельные функции в той же сфере.

Председатель комиссии С.А. Бекетов выступил и сказал, что если волость будет только агентом земства, то не будет необходимости в создании распорядительного органа волости – волостного собрания. Учреждение последнего «стоит в зависимости от широты хозяйственных прав, которые будут переданы волости».<sup>218</sup>

Вопрос, что называется, повис. Для упрощения дела А.И. Лыкошин предложил сперва рассмотреть следующий, шестой пункт заключения комиссии, устанавливающий как раз, что волость должна являться «исполнительным органом постановлений уездного и губернского земских собраний, подобно тому, как это имеет место во взаимоотношениях губернского и уездного земств».<sup>219</sup>

Что любопытно, вопрос породил обширную дискуссию на предмет того, убрать или оставить слова «подобно тому». Многие члены Совета усматривали в этом какой-то подвох. Предложение С.А. Бекетова разделить вопрос на две части и сперва баллотировать «подобно тому», только запутало ситуацию. Давать пояснения пришлось Тургайскому губернатору И.М. Страховскому, который в Совете выступал не как местный деятель, а как представитель Министерства (в северо-западной части Казахстана, где располагалась Тургайская область, земств не вводилось).

Он сказал, что эти слова не важны вовсе. Основная мысль статьи состоит в том, что на волости, на ее исполнительных органах, будут лежать земские поручения. Эта мысль ни у кого возражений не вызывает, проблема в словах «подобно тому». Но это «только сравнение, только аналогия, которая никакого, собственно, решающего значения не имеет, будет ли сказано «подобно» или «не подобно», это все равно будет подобно».<sup>220</sup>

После этих разъяснений статья была принята, лишь только термин «волость» был заменен на «исполнительный орган волости». Изначально неточные формулировки отнимали у Совета массу времени.

Выяснив, что волость будет исполнять поручения земства, вернулись к п. 5: предстояло решить, будут ли у волости самостоятельные хозяйственные функции. С.А. Попов сразу выступил против, мотивируя это тем, что он «затрудняется определить», какие это



будут функции, и тем, что компетенцию волости и земства трудно будет разграничить.<sup>221</sup>

С.А. Бекетов пояснил, что четкая граница здесь и не нужна, все будет зависеть от обеспеченности волости. Например, при том, что медицина находится в ведении уездного земства, волость, если хватит денег, может устроить наряду с приемным покоем земства и свой приемный покой.<sup>222</sup>

Н.Н. Ростовцев, хоть и представлял Елецкую городскую думу, по специальности являлся агрономом, о чем не преминул заявить. С точки зрения его как специалиста, местные мелкие мероприятия, в первую очередь, в области сельского хозяйства, крайне необходимы; в то же время, они волости под силу.<sup>223</sup>

Н.С. Брянчанинов призвал одуматься противников хозяйственной самостоятельности волости. Ведь без нее это новое учреждение будет «лишено живой души и жизненной силы», а вся реформа «останется на бумаге». Для волости законопроектом, по его словам, установлено достаточно границ: это предельность территории и предельность обложения. Этого, по его словам, вполне достаточно.<sup>224</sup>

Этот пункт был принят, после чего предстояло обсудить вопрос о двух избирательных разрядах. Предложенная министерством система была в целом принята, после чего речь пошла о целесообразности введения, как выразился А.И. Лыкошин, «системы индивидуалистов», которая «из опасения, что средние и крупные владельцы могут не попасть в волостные гласные, предоставит им, при наличии имущественного ценза, входить в состав волостного собрания eo ipso, в силу собственного права».

Председатель Тамбовской губернской земской управы И.И. Стерлигов указал на антидемократичность этой нормы. «Раз мы допускаем мелкую земскую единицу, то я не могу себе представить, чтобы входили в ее состав лица по каким-либо иным основаниям», т.е. не на основе выборов.<sup>225</sup>

Бекетов возразил, что проектируемая структура – это не совсем то же самое, что мелкая земская единица. «Волостная организация с хозяйственными функциями – такое явление, которое

вводится в жизнь совершенно как новая организация, как организация, которая не проявила себя на практике и в отношении которой нельзя точно сказать, во что она выльется». Поэтому комиссия, устанавливая льготы для крупных землевладельцев, «сочла необходимым проявить некоторую осторожность, создать такой порядок, чтобы в системе нашли себе место те элементы, которые участвовали в хозяйственной жизни уезда». Земцы, таким образом, перестраховывались – Бекетов заметил, что если «волости будут удачно функционировать, эта поправка может быть исключена из проекта без разрушения его основных начал».<sup>226</sup>

Выступил Н.С. Брянчанинов, и в его словах, как в капле воды, отразилась осень дворянского землевладения, выразились очень емко те страхи, которые вызывала реформа у «местных деятелей». Вроде бы он был и за реформу, выступал за придание волости хозяйственной самостоятельности, но здесь отметил, что для этого, для «возрождения, упорядочения волости» необходимо привлечь «наиболее интеллигентную и хозяйственно-опытную часть населения». А при реализации проекта реформы и соединении в одну курию нескольких существующих пока в земстве курий, «небольшая численностью группа крупного и даже среднего землевладения в волости будет подавлена массой мелких собственников, и, при возможной с их стороны предвыборной агитации, шансы на избрание кого-либо из крупных собственников совершенно пропадают». Это первый страх помещиков – не быть избранными в новую структуру.

Далее Брянчанинов добавил, что это тем более недопустимо, что новые волостные расходы будут покрываться, главным образом, крупными и средними землевладельцами, которые «до сего времени были от них избавлены». Это второй страх помещиков – платить за благоустройство соседей.

Поэтому именно так, ссылаясь на справедливость и целесообразность, Н.С. Брянчанинов мотивировал решение комиссии «отступить от принципа избирательного права в отношении крупных землевладельцев». Другого способа, признался псковский земец, комиссия не нашла.<sup>227</sup>

Н.Н. Ростовцев обратил внимание коллег на то, что и этот способ нехорош, т.к. не достигает цели. Конечно, лежащие в основе его использования соображения существенны, но «если пройдет один гласный или два, какое значение они будут иметь среди подавляющего большинства?» – спросил он. И сам же ответил: «Ровно никакого». Для обеспечения прав меньшинства крупных собственников, если необходимость этого признается справедливым, нужен другой способ. Предлагаемое же «будет фикция, которая в то же время введет несоответствие в систему», – заявил елецкий агроном.<sup>228</sup>

С казуистикой Брянчанинова попытался бороться И.И. Стерлигов. «Суждение о том, что индивидуалисты внесут известный культурный элемент, не имеет почвы», – указал он. «Те лица, которые войдут в состав мелкой земской единицы и которым будут предоставлены хозяйственные функции, будут вполне на своем месте и будут в состоянии исполнять все эти задачи». Поэтому доводы такого рода, как сказал Стерлигов, его не убеждают. Он заявил, что также прав и Н.Н. Ростовцев, со своим замечанием о том, что один владелец, пойдя против мнения всего собрания, ничего в волости сделать не сможет. «Подобным путем отстаивать свои личные интересы я не нахожу правильным», – с укоризной заявил И.И. Стерлигов.<sup>229</sup>

Укор достиг цели: председатель Тверской губернской земской управы В.Ф. Гаслер, который прежде вел себя вполне консервативно, взял слово и сказал: для того, чтобы волостное собрание функционировало правильно, его члены должны преследовать «не личные интересы». Такая проблема, признал он, существует в земствах: «участники общественного собрания до сих пор смотрели на общественное дело из своего окошка и дальше своего ближайшего соседа и интересов своей хаты ничего не видели и на все остальное закрывали глаза». Гаслер солидаризировался со Стерлиговым и выступил против «единоличного права или образования особой курии».<sup>230</sup>

Тем не менее, большинство переубедить не удалось – при голосовании против системы попадания в волостное собрание без

выборов, а на основании платежа известной доли земского налога, выступило всего восемь членов Совета по делам местного хозяйства.

В эту, уже принятую норму, по предложению П.П. Голицына была внесена поправка. Он указал на то, что положенный в основание волости принцип имущественно-территориального ценза следует довести до конца. Большинством в 13 голосов Совет решил считать признаком, дающим право на индивидуальное участие в волостном собрании, не платеж известной доли налога, а наличие некоего имущественного ценза.<sup>231</sup> Эта поправка могла иметь выгодные для крупных землевладельцев последствия: ставку налога можно было как-нибудь и понизить, не производя переоценку имуществ.

Следующий рассматриваемый Советом вопрос касался возможности образовывать группы «по интересам». И первоначальные предложения Министерства, и суждения комиссии эту возможность предусматривали. Речь шла о том, чтобы меньшинство в собрании частных владельцев, платящее в совокупности часть земского налога, соответствующую целому числу гласных, могло этих гласных выдвигать без общих выборов. Но видимо, за время работы Совета у Министерства появились новые предложения. Во всяком случае, А.И. Лыкошин так охарактеризовал старье: «все частные владельцы и владельцы заводов сбиваются в одну кучу и из них образуется курия индивидуалистов единоличных и индивидуалистов собирательных». Новая же идея заключалась в том, чтобы «разбить образовавших вторую курию частных владельцев и подразделить их на несколько курий». Идея на самом деле была очень старой и уже покрылась пылью. Тем не менее, что любопытно, озвучивший эту мысль Лыкошин попросил присутствовавших «представить в ее защиту соображения».<sup>232</sup>

С.И. Зубчанинов как будто ждал этого часа. Он давно уже не произносил речей, а тут представился случай. Он сразу обозначил свою позицию: «Я защитник курии. Я враг полумер и полукурий, иначе никак нельзя назвать предложение комиссии об индивидуальных гласных». Дело в том, что могли найтись, и обязательно

нашлись бы люди, которые бы этим правом индивидуального участия не воспользовались. «Обложение крупного имущества не заставит человека жить на месте, интересоваться местной жизнью и иметь возможность участвовать в волости». При предлагаемой первоначально системе доля этого пассивного собственника была как бы распределена между остальными владельцами имуществ, платящими не менее 2 руб. земского сбора в год. Однако это представлялось Зубчанинову совершенно неверным.

Дело в том, что могло возникнуть и еще одно «неудобство». Это «безудержная агитация, которая может появиться в самых нежелательных и отталкивающих формах». Конечно, есть благое намерение введением избирательных групп защитить интересы меньшинства. «Это прекрасно, – одобрил Зубчанинов, – можно предположить, что добрые гласные, интересы которых отличаются от интересов большинства, собираются в маленькое товарищество, беседуют и соглашаются избрать лучшего человека, который мог бы заступиться за интересы меньшинства. Это будет прекрасно, если это осуществится, но боюсь, – посерьезнел Зубчанинов, – что может быть нечто другое, не товарищеская дружная беседа будет, а если позволите сказать, лихая шайка, которая устремится в волость и начнет вести там ужасную агитацию, когда между ними явится энергичный человек, которого желательно им провести во что бы то ни стало в волостное собрание. Может быть, он хорошими чувствами одушевлен, – рубил правду-матку Зубчанинов, – а может быть он просто желает покушать волостного пирога. Все мы не ангелы, – вконец разоткровенничался он, – и в большинстве случаев это так и бывает».

То есть председатель Псковской губернской земской управы вел речь о том, что необходимо этот пирог кушать крупным землевладельцам сообща. На самом деле в пределах одной волости крупных землевладельцев было «раз-два и обчелся». В такой ситуации в первую курию входило крайне небольшое число лиц. Отказ одного из них от участия в общественной жизни волости влек за собой дележ его доли «пирога» не между всеми владельцам недвижимости в волости, а только между «своими».

Сказав про ангелов, С.И.Зубчанинов рассмотрел еще один аспект проблемы. Оговорившись, что он «враг того, чтобы нынешнюю преобразованную волость сейчас ввести в земство», он заметил: «Предвижу, что в будущем, когда она разовьется, она войдет в состав земских учреждений». Поэтому надо к волостным выборам применить ту же схему, что и к земским, т.е. разделить всех землевладельцев на три курии: крупных, мелких и «курию общественного владения» с условием, что «если бы в какой-нибудь курии оказалось избирателей меньше чем гласных, то им предоставлено право кооптации».<sup>233</sup> Таким образом, Зубчанинов предусмотрел и возможность поделиться «пирогом» в том случае, если бы он оказался слишком большим и не полез бы «едокам» в горло.

О последнем и сказал орловский коллега Зубчанинова С.А.Маслов, отметив, что поэтому система курий и неудобна: число избирателей там мало и выбирать трудно.<sup>234</sup>

Между тем, председательствовавший Лыкошин настойчиво проталкивал куриальную систему. Несмотря на то, что он заявил: «Трудность в распределении гласных, она и делает в моих глазах так мало приемлемой в принципе желательную избирательную систему», он тут же попросил сторонников выборов по куриям подумать и сформулировать свои доводы; «если удастся их защитить, то этим будут устранены все препятствия».<sup>235</sup> Для этого был объявлен перерыв; к вопросу вернулись лишь в середине следующего заседания.

Работа Совета по делам местного хозяйства шла очень плотно: местные деятели собрались в этот же день, 1 апреля 1908 г., на вечернее заседание, начавшееся в 21 час. Предстояло обсудить вопрос о волостном обложении, по мысли Министерства, поддержанной комиссией, оно должно было точно соответствовать тому количеству сборов, которое собирает в данной волости уездное земство.

С возражениями вновь выступил С.А.Маслов. Он указал на ошибочность этого принципа: волость должна компенсировать в случае необходимости скупость уездного земства. Т.е. если земство собирает мало и тратит мало, то волость может и должна со-

бирать и тратить больше, а пропорциональная система, вводимая законопроектom, устраивает все наоборот. Второе замечание заключалось в том, что необходимо сохранить существовавшие расходы волостей, рассчитывая предельность обложения именно на этом основании. Взамен Маслов предложил ограничить ежегодный рост волостного обложения подобно тому, как это делается в земстве – на 2–3 % ежегодно.<sup>236</sup>

На некорректность первого возражения тут же указал представитель Министерства тургайский губернатор И.М. Страховский. Он пояснил, что проектом не предусматривается установить единый для всей России процент, определяющий отношение волостного обложения к земскому. Этот процент может устанавливаться индивидуально для отдельных уездов и даже волостей.<sup>237</sup>

И.И. Стерлигова ответ Страховского не удовлетворил. Он потребовал «разрешить сначала вопрос принципиальный: следует ли нам вообще принять фиксацию роста обложения или самого обложения для мелких земских единиц». Он подверг критике существовавший порядок, при котором увеличение земской сметы более чем на 3 % за год должно было утверждаться Министерством внутренних дел (это называлось фиксацией роста обложения). «Мне кажется, – заявил Стерлигов, – кроме беспорядков при составлении нашей земской сметы фиксация ничего нам не дала, и я не знаю, чем руководствовалась комиссия и какую цель она преследовала, проводя мысль о фиксации».<sup>238</sup> Фактически Стерлигов говорил о том, что предлагалось ввести для волостного бюджета двойную фиксацию: привязать его к размеру уездного бюджета и ограничить его собственный рост.

Страховский пояснил, что фиксация нужна потому, что в сфере волостного обложения вводятся новые объекты (собственно, все частные владения). Таким образом Министерство пыталось в очередной раз перестраховаться.

Впрочем, свое веское слово сказал и представитель Главного управления землеустройства и земледелия А.А. Шульц. Он выступил против «безграничного самообложения», т.к. в волости могут быть и казенные земли. Доходность их «обусловлена не

одними местными условиями». Шульц сказал, что опасается «всевозможных увлечений со стороны крестьян». <sup>239</sup>

Еще один аргумент выдумал Бирюченский (Воронежской губернии) уездный предводитель дворянства Ю.В. Шидловский. Он сказал, что местные налоги «ослабляют платежи государственных налогов». <sup>240</sup>

Создание мелкой земской единицы, как видим, сопровождалось введением таких условий, что во многом теряло смысл. На это обратил внимание Н.Ф. Рихтер. Он выступил против фиксации волостного обложения, мотивируя это тем, что для нее нет «точки отправления». В ситуации неопределенности размеров и назначения волостных расходов «вдруг говорят: установить сразу фиксацию». Рихтер пытался воззвать к разуму коллег, даже к их совести: «Мы только вызываем предполагаемые учреждения к жизни и уже накладываем на них путы. Я не допускаю, что они сразу ринутся на всевозможные предприятия, и у них будет чрезмерное обложение. Во всяком случае, надо дать им возможность проявить свою жизненность, и никакой первоначальной фиксации не должно быть установлено». <sup>241</sup>

Рихтеру ответил А.И. Лыкошин. Он не участвовал в дискуссии, он говорил только «в порядке справки». Лыкошин указал, что правительство рассуждало, исходя из посылки, приведенной Рихтером, но пришло к обратным выводам. «В виду новизны учреждения, в виду того, что совершенно неизвестно, как сразу это дело привьется, в неизвестности того, какой личный состав войдет в новое учреждение, надо быть на первых правах осторожным». Как обычно в таких случаях, правительство считало, что дать права значительно проще, чем их ограничить. <sup>242</sup>

Рихтер пытался возражать, он сказал, что «до сих пор ни одно из учреждений, призванных к жизни правительством, не подтвердило этого опасения». Земства очень умеренно и только по крайней необходимости увеличивают обложение. <sup>243</sup>

Лыкошин опять «в виде справки» сказал, что в земствах и в городах существует «большая равномерность интересов», чем в волости. Правительство опасалось того, что крестьяне разорят крупных землевладельцев волостным обложением. <sup>244</sup>



Рихтера поддержал И.И.Стерлигов. Назвав вопрос о предельности обложения самым существенным в организации местного самоуправления в России, он обратил внимание на то, что сама идея всесословной волости противоречит интересам помещиков. «Мне казалось бы, что раз мы хотим оградить интересы крупных землевладельцев, то никакими фиксациями, никакими предельными нормами, ни правом участия их без выборов... мы их никогда не оградим, потому что если мы установим предельность норм, то наша мелкая земская единица, которая не будет обладать достаточной широтой полномочий, в действительной жизни заглохнет». Стерлигов довел до сведения собрания, что каких бы норм они не установили, мелкая земская единица все равно будет жить за счет крупного землевладельца. В качестве примера он привел свой уезд, где «имеется налицо землевладелец, у которого в одной волости 4500 дес., а крестьяне имеют около 3000 дес.»

Решение, предложенное Стерлиговым, было вполне иезуитским. Он предложил «обложить этого владельца только в том количестве десятин, в котором он является представителем как гласный». Идея была вполне оригинальной. Стерлигов исходил из того, что крупному землевладельцу волость не нужна. Поэтому при наличии в волости 30 гласных, 29 из которых представляли крестьянские 3000 десятин, Стерлигов предлагал обложить лишь 100 десятин крупного землевладельца. По его мнению, «нельзя благоденствовать данный маленький район совершенно случайным присутствием там богатого владельца. Рядом же находится другая земская единица, где такого благодетеля нет, и она совершенно случайно никакого благоденствия не получит». Исходя из этого, Стерлигов и предлагал свою схему, допуская и альтернативу: крупному землевладельцу нужно дать большее число голосов.<sup>245</sup> Фактически Стерлигов отвергал концепцию новой волости.

На это и обратил внимание член Киевской городской управы Н.Ф.Страдомский, указавший Стерлигову, что «кто большим владеет, должен больше и платить», и этого «никоим образом не устранить». Он отверг опасения в том, что «неимущие будут облагать имущих так, что им невозможно будет существовать».

Выступая, таким образом, против установления фиксации, Страдомский ссылаясь на примеры стран Западной Европы. Во-первых, опыт всех государств, кроме Пруссии, в которой также есть классовое раздробление, показывает, что бессловная мелкая единица не препятствует существованию крупных домо- и землевладельцев. «Мы не слышим, чтобы они терпели огромные убытки», – отметил Страдомский. Также он возразил и Шидловскому, сказав, что его соображение о том, что правительство не будет получать достаточно налогов благодаря сильному обложению на местах, также «не может иметь реального основания по той причине, что в культурных государствах всегда дается значительно больше средств на местное самоуправление, чем у нас». Страдомский привел данные статистики: «В Англии если правительство имеет 100 %, то 50 % идет на места», в России же только 15 %. Поэтому, по его мнению, правительство должно снижать свои налоги в случае необходимости увеличения местных.<sup>246</sup>

Предложение Стерлигова привело в недоумение и редко выступавшего гласного Смоленского губернского земского собрания А.Е. Кубаровского. Он согласился с тем, что крупных собственников необходимо защищать, введя фиксацию обложения в соответствии с правительственным проектом; не вводить же ее, по его словам, – большой риск, ведь законопроект – «совершенно новый, доселе небывалый в России». Однако же предложение Стерлигова он охарактеризовал как «неудобоприемлемое»: «Господа, да ведь это будет горячий материал... Ведь об этом будут говорить на каждом сходе».<sup>247</sup> Это была первая за все время обсуждения ссылка на общественное мнение.

Еще раз попытался отстоять свое мнение Н.Ф. Рихтер. Смирившись с тем, что так или иначе фиксация обложения будет произведена, он предложил определить сперва стартовую точку волостных расходов. Он обратил внимание на то, что в проекте не указано, кто ее будет определять. Если это будут делать земства, то, по словам Рихтера, население волости имеет достаточные гарантии, если же представитель администрации, то он,

Рихтер, боится, что «произойдут чрезвычайные разнообразия и несправедливости по волостям». Первоначальная смета для волостей, сделал вывод председатель Московской губернской земской управы, должна быть установлена «в мере действий потребности уездным земством или, по крайней мере, под его контролем».<sup>248</sup> Это вообще была характерная для Рихтера линия – он все время настаивал на передаче земствам дополнительных полномочий.

Н.С. Брянчанинов также попытался сформулировать компромиссные требования. Он предложил установить предельность самого обложения, т.е. максимум процента волостного обложения к сумме земского сбора. Фиксация же роста обложения, по его словам, «теперь уже признается не достигающей цели в земских сметах и подлежащей упразднению». Для защиты крупного землевладельца Брянчанинов предложил определить предельную норму обложения по отношению к общей сумме расходов волости (например,  $\frac{1}{3}$  или  $\frac{2}{3}$ ). Предложение Стерлигова Брянчанинов также не поддержал, указав, что оно нарушает «общий признак одинаковой раскладки для всех имуществ».<sup>249</sup>

С.И. Зубчанинов, начавший свое выступление с оппонирования Рихтеру, отметил, что предельность обложения не является «таким страшным жупелом, который исключал бы возможность самодеятельности» волости. Он искренне признался, что сочувствует Стерлигову, но не может с ним согласиться. Не согласился он, впрочем, и со своим «соотечественником по губернии» Н.С. Брянчаниновым. Довольно неожиданно Зубчанинов заявил, что «нет никаких оснований уменьшать платежи каким бы то ни было способом, хотя бы самых крупных владельцев. Раз оценка сделана справедливо, – изобразил он объективность, – и налог распределяется согласно оценке, то какой же смысл уменьшать платеж одного лица?»<sup>250</sup> И действительно: какой, казалось бы, в этом был смысл?

В этом Зубчанинов оказался по одну сторону с Рихтером. Последний продолжил логическую цепочку И.И. Стерлигова. Если крупный владелец будет платить только за часть своей земли, то волость «и услуги будет оказывать соответственно». Будет, например охранять от потрав только эту часть, а остальную землю –

не будет. Рихтер подчеркнул, что он «безусловно против того, чтобы делать какие-либо льготы кому бы то ни было в уменьшении платежей». Тут же он вернулся к вопросу об ограничении обложения в том смысле, чтобы его не устанавливать. В отличие от многих своих коллег, боявшихся как огня допуска крестьян даже к очень ограниченной власти, Рихтер им доверял. «Нам следует положиться на благоразумие населения, на его врожденную справедливость. Несправедливостью оно никогда не отличалось».<sup>251</sup>

Ему возразил Лыкошин. Опять же «в виде справки» председательствовавший участвовал в дискуссии. Он сослался на свою практику работы в Сенате, где ему приходилось иметь дело с многочисленными жалобами. Он сказал, что «как только появляются чужаки на надельных землях, их страшно облагают... У меня бывали такие случаи, что их облагают в 10 раз больше, чем землю, на которой живут коренные жители». Видимо, тема несправедливости населения была Лыкошиным обдуманна. «Я совершенно не обобщаю этих фактов, – оговорился он, – но скажу, что мы в массе склонны все к несправедливости, и сказать, что крестьянское население не отличается несправедливостью, нельзя».<sup>252</sup>

Таким образом, явились альтернативы: облагать крупные владения лишь настолько, насколько они представлены в земстве (предложение Стерлигова); установить предел для обложения крупных владений в виде отношения к общему волостному сбору (предложение Брянчанинова) с тем, чтобы все, что выше предела, шло уездному земству (Н.П. Савицкий); установить фиксацию самого обложения на основании действующих волостных расходов и их роста (Маслов и Меллер-Закомельский) либо фиксацию процента от обложения уездным земством (предложения правительства и комиссии); наконец, вообще никакой фиксации не устанавливать (Н.Ф. Рихтер).

Первым делом А.И. Лыкошин вознамерился поставить на баллотировку предложение И.И. Стерлигова. Тот возразил: «Как же Вы изволите, Ваше превосходительство, ставить мое предложение, ведь оно, собственно говоря, является в сыром виде... Я не возражаю тем лицам, которые мне возражали».<sup>253</sup>

После этого председатель поставил вопрос принципиально: нужна или не нужна фиксация. Н.Ф. Рихтера в его неприятии этого ограничения поддержало всего 5 человек.<sup>254</sup>

Серия уточняющих голосований привела к принятию компромиссного варианта: было решено зафиксировать волостное обложение в виде процента от обложения уездного с оговоркой, что при этом существовавшие бюджеты волостей не должны были уменьшиться.<sup>255</sup> Большинством в 19 голосов против 18 было принято и предложение Н.С. Брянчанинова: ограничить обложение одного владельца половиной всего обложения, собираемого волостью.<sup>256</sup>

Деньги, таким образом, землевладельцам сэкономили. Справедливо сказать, что в данном случае больше выиграли крупные землевладельцы – мелкая формула Брянчанинова не затрагивала.

Решив вопрос таким образом, собрание вернулось к обсуждению избирательной системы. Что-то поменялось за день. Во всяком случае, Лыкошин молчал и выделение крупных владельцев не лоббировал. Говорил Санкт-Петербургский губернатор А.Д. Зиновьев. Он выступал с такой импрессией и такой убежденностью, что казалось, делает это не только от собственного лица, но и от лица Министерства.

Зиновьев свел итоги предыдущей дискуссии к тому, что «здесь противопоставлена той системе, которая намечена комиссией и проектом Министерства внутренних дел, система куриальная». Он отметил, что «совершенно не усматривает, в чем состоит противопоставление этих двух предложений». Дело в том, что в проекте Министерства, поддержанном комиссией, «избирательных собраний два: одно от земских обществ и земских товариществ, второе от избирательного собрания частных владельцев». Следовательно, сделал вывод Зиновьев, это и есть куриальная система: «речь идет о двух избирательных собраниях, которые называются термином «курии».

Таким образом, продолжил анализ ситуации губернатор, «мы имеем систему двух курий, а нам говорят, что нужна куриальная

система, затем говорят, что она должна состоять из трех курий, т.е. что второе куриальное собрание должно быть разбито на две части: крупных владельцев и мелких». Зиновьев подчеркнул, что принципиальной разницы между этими системами нет, и значит, «вопрос вовсе не в том, чтобы принять куриальную систему, а что в данной волости более пригодны две или три курии».

Поставив этот вопрос, Зиновьев стал рассуждать о целесообразности разделения курии землевладельцев. Он был против этого, т.е. поддерживал первоначальный проект Министерства. Он сказал, что при неопределенности данных «во многих волостях курия крупных владельцев, будучи разбита на две части, дала бы совершенно несоответствующий той цели, которой мы добиваемся, результат». В первой курии «крупных землевладельцев было бы так мало, что результат выборов был бы в высшей степени затруднен». Завершая, Зиновьев указал на отсутствие практического смысла в разделении первой курии.<sup>257</sup>

Выступавший за ним Рихтер буквально перевернул все с ног на голову. Он отметил, что предлагаемая проектом система предусматривает, что крупные землевладельцы будут проходить в состав гласных без избрания. «Мы против того, чтобы кто-либо входил в состав без избрания», – отметил Рихтер. В этих целях он и предложил оставить третью курию. Идея заключалась в том, что если бы кто-то из имеющих вправо войти в состав волостного собрания без выборов этим правом не воспользовался, то недостающее число могло быть пополнено путем избрания гласного из второй курии частных владельцев.<sup>258</sup> Вторая же курия за счет выделения из нее крупных участков имела меньше возможностей создавать группы для прохождения в собрание без выборов.

Позиции, таким образом, определились. В результате голосования Совет большинством в 25 голосов против 10 поддержал систему, предложенную Министерством и одобренную комиссией.<sup>259</sup>

Таким образом, по итогам рассмотрения проекта поселковой реформы Совет по делам местного хозяйства согласился с необходимостью ее проведения, но постарался, по возможности выхолостить ее суть. Наибольшего успеха в этом направлении он

добился, сузив сферу применения реформы. Правительству пришлось на данном этапе отказаться от своих планов по немедленному введению поселкового устройства в селах, границы которых не совпадали с границами общины. Поместные землевладельцы, заседавшие в Совете, не будучи в силах сохранить замкнутую крестьянскую общину, старались сделать так, чтобы возможно больше ее черт перешло в новую деревню, вернее, чтобы этой новой деревни как раз и не возникло. То обстоятельство, что правительство не проявило решительности, настаивая на более широком распространении поселкового устройства, свидетельствует о том, что оно не видело в себе силы проводить свою точку зрения до конца. П.Н.Зырянов, рассмотрев конкретные изменения, внесенные Советом в законопроект, нашел, что последний был значительно ухудшен.<sup>260</sup> Результат обсуждения проекта поселковой реформы не мог принести полного удовлетворения ни одной из сторон.

В проекте волостной реформы сохранилась его главная мысль: волость переставала быть крестьянской; за благоустройство и поддержание в порядке ее территории, которая становилась сплошной, должны были платить все, кто владеет на ней землей. Главный ущерб от реформы несли поместные землевладельцы, потому что у них было больше всего земли и меньше всего обязанностей общественно-финансового характера. Соответственно, главные споры в Совете разгорелись вокруг того, как на нужды волости будут собираться деньги и кто будет определять их расходование.

Следует отметить, что предложения, призванные выхолостить смысл проекта, вроде «сырой» поправки И.И.Стерлигова на счет соответствия обложения представительству, общим присутствием Совета отменялись. Однако либеральные поправки Н.Ф.Рихтера также не получили большой поддержки. Тезисы вроде тех, что «кто сколько имеет, столько должен и платить», «никто не должен попадать в состав собрания без выборов», не были разделены членами Совета.

Правительственный проект был дополнен рядом дополнительных ограничений, наиболее существенными из которых следует

признать введение ограничения на обложение крупных имений с тем, чтобы его владелец не платил более половины всего волостного сбора; а также норму, по которой бюджет новой волости не должен был уступать бюджету волости старой, сословной.

В концепцию проекта были внесены правки редакционного характера. Что важно, Совет разделил понятие волости и ее исполнительных органов, устранив тем самым противоречие между понятиями властной вертикали и местного самоуправления.

В целом же проект не вызвал у «местных деятелей» резкого отторжения. Против реформы проголосовал лишь один человек. В соотношении понятий денег и власти в волостной реформе вопрос о деньгах звучал несколько острее. Но все равно – этим уровнем власти и этим количеством денег поместные дворяне, собравшиеся в Совете, готовы были поделиться с новыми землевладельцами. Фактически без участия представителей городов, чей законопроект о выделении из земств был принят накануне, Совет в целом одобрил правительственную концепцию реформы. Достигнутые компромиссы свидетельствовали о значимости Совета и должны были способствовать тому, чтобы эту концепцию приняли и на местах.

## *§2. Проблема выделения городов в отдельные административные единицы*

Вопрос об административном выделении наиболее крупных городов из состава земств возник еще при обсуждении проектов земской реформы 1864 г. и Городового Положения 1870 г. Принципиально желательность этого была признана, однако из состава соответствующих уездных земств были выделены только Санкт-Петербург, Москва и Одесса. По сообщению министерства внутренних дел, это произошло из-за недостатка фактических данных.<sup>261</sup>

В 1901 г. из состава Санкт-Петербургского уездного земства был выделен Кронштадт, а в остальных земских губерниях страны сохранился старый порядок: города входили в состав земств и могли быть облагаемы земскими сборами наравне с другими частями уезда и губернии.



К 1908 г. в полной мере выявилась ненормальность такого положения вещей. Свидетельством этому стало до 50 ходатайств различных городов о выделении их из земств.

Причина этого была для всех очевидна: сферы деятельности земских и городских учреждений в пределах городской черты в достаточной степени не были разграничены, а между тем, они почти совпадали. Равным образом совпадали и источники средств. В докладе Министерства отмечено, что из-за этого на практике «наблюдаются пререкания». Сферами, где пререкания наблюдались особенно четко, были медицина, народное образование и общественное призрение.

Соответственно, главным вопросом, вызывающим неудовлетворение городов, была разница между собираемыми земствами в городах налогами и суммами, которые земства тратили на нужды городского населения. Министерство прямо отмечало в своем докладе, 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».<sup>262</sup>

Идея каким-либо образом изменить ситуацию вызывала возмущения материально заинтересованных земств. Министерство попыталось сформулировать основные из этих возражений. Так, значение деятельности земства для городов не может быть оцениваемо только на основании прямых расходов на городские нужды, поскольку интересы города теснейшим образом связаны с интересами деревни. Хорошие пути сообщения, ведущие в город, степень образованности прибывающего в город сельского населения, его здоровье, степень развития сельского хозяйства и т.д. – таким образом земство косвенно возмещает взятые с города деньги. Земство, города и вообще все общественные хозяйственные единицы не могут быть рассматриваемы только как «собрание частных собственников, соединившихся для достижения сообща имущественных интересов каждого из них в отдельности». Задача общественной организации, по мнению сторонников старой системы, совершенно иная. Целью ее является

«удовлетворение общих потребностей благоустройства местности и населения, в ней проживающего, а основным началом – осуществление этих задач за счет отчислений с имуществ лиц, проживающих в данной местности». А там, где сборы «взимаются лишь с имуществ, а расходуются на нужды всех, нет и не может быть речи о полном соответствии платежей и услуг». Если принять этот принцип, то, по словам защитников земских бюджетов, пришлось бы признавать ненормальность положения находящихся в уезде и облагаемых земскими сборами фабричных поселений, сельских обществ, казны, удела и частных лиц.

По мнению Министерства внутренних дел, эти соображения теряют значение, если учесть, что не только город зависит от деревни, но и деревня от города. В последнем «находят сбыт сельскохозяйственные произведения и находят применение избыток рабочих рук сельского населения. Таким образом, выгода уравнивается, и несоответствие сборов с производимыми на надобности городов расходами не может найти себе оправдание».<sup>263</sup>

Также Министерство отмечало, что «местные налоги, взимаемые на основе принципа самообложения, должны, по возможности, находиться в соответствии с получаемыми местным населением выгодами; потребности же сельских и городских жителей разнородны». Быстро развивающимся городам и так не хватает средств, а их положение «данников» земства еще более осложняет ситуацию. Земства зачастую и воспринимают города как «данников», проявляя склонность облагать имущества, расположенные в городах, выше, чем находящиеся в уезде.

В этой ситуации города для удовлетворения своих растущих потребностей вынуждены повышать оценку городской недвижимости для увеличения суммы сбора с нее. Земские же оценки основываются на городских, следовательно, сумма земского сбора также возрастает. Недвижимость в уездах также дорожает, но ее никто не спешит переоценивать. Кроме того, законом не установлено верхнего предела для земских сборов, в отличие от сборов городских.

Охарактеризовав таким образом ситуацию, Министерство предложило провести реформу взаимоотношений земств и городов на следующих основаниях.

Поделить города на три категории:

столицы, Одесса и другие города с населением не менее 300 тыс. человек;

города с населением свыше 75 тыс. человек (Екатеринослав – 156 тыс., Казань – 161 тыс., Кишинев – 127 тыс., Нижний Новгород – 92 тыс., Николаев – 99 тыс., Самара – 95 тыс., Саратов – 197 тыс., Тула – 109 тыс., Харьков – 206 тыс., Ярославль – 71 тыс. и Орел – 81 тыс.);

все прочие города.

Города из первой группы выделить в самостоятельные губернские земские единицы, из второй – в уездные, города из третьей группы оставить в составе земств.

Предусмотреть следующий порядок выделения городов: вопрос выносится городской думой на рассмотрение земского собрания, а затем передается для решения министром внутренних дел. В случае несогласия земства с выделением города вопрос должен решаться министром по предварительном рассмотрении в Совете по делам местного хозяйства.

Взаимные обязательства земств и городов могут быть погашены 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».<sup>264</sup>

В заключение Министерство внутренних дел отмечало, что такой способ отвечает ходатайствам городов и соответствует порядку, установленному в государствах Западной Европы.

В результате обсуждения Комиссия Совета по делам местного хозяйства по проекту о выделении городов в самостоятельные земские единицы принципиально поддержала министерский проект. Это произошло потому, что все вызванные в последний момент представители городов записались именно в эту комиссию и составили мощный «антиземский» блок, к которому при-

соединились и некоторые другие члены комиссии. В своем докладе Комиссия отметила, что часть ее членов не удовлетворена несправедливостью проекта, но тут же указала, что «уравнительное удовлетворение потребностей одного союза за счет другого... вовсе не входит в круг задач самоуправления и в основе своей способно лишь подорвать начала общественной самодеятельности. Только средства государственной казны могут вносить некоторые поправки в созданное историческим ходом событий неравенство условий разных местностей».<sup>265</sup>

Комиссия пришла к следующим основным выводам:

Необходимо предоставить городам право выделяться в самостоятельные губернские и уездные земские единицы.

Признаком для получения такого права городом может служить только численность населения как единственная точно устанавливаемая величина.

Для выделения города в самостоятельную губернскую земскую единицу численность населения его должна быть не менее 100 тыс. жителей; для выделения в уездную земскую единицу – не менее 25 тыс. жителей.

Равным образом и земствам должно быть предоставлено право выделять из своего состава отдельные городские поселения, удовлетворяющие этим условиям.<sup>266</sup>

Таким образом, Комиссия предложила внести существенное изменение в министерский проект, уменьшив в 3 раза численность населения, необходимого для выхода города из состава земства. Цена вопроса в прямом смысле слова была очень высока, поэтому начавшиеся 29 марта 1908 г. под председательством С.Е. Крыжановского прения общего присутствия Совета по этому вопросу были весьма бурными.

Первым делом председатель предложил решить принципиальный вопрос: следует ли выделять города в самостоятельные губернские и уездные земства или ввести ограничение: разрешить выделяться только в губернские или только в уездные. В ответ Н.Ф. Рихтер обратил внимание на свое особое мнение, поданное к докладу Комиссии. Законопроект, по его словам,

предполагает коренную ломку существующего строя, следовательно, он вреден, принципиально города выделять можно, но только индивидуально в законодательном порядке. Также Рихтер привел последний аргумент земца в Совете по делам местного хозяйства: сначала вопрос необходимо передать на обсуждение земских собраний. Его поддержали Панчулидзеv, Стерлигов, Бекетов, Беляков, Ратьков-Рожнов, Зубчанинов, Милорадович и Инсарский.<sup>267</sup>

Не входивший в состав Комиссии Милорадович отметил, что для городов законопроектом ничего не сделано. Весь проект, по его словам, сводится к «созданию некоторых крупных привилегированных городов, которые имеют право совершенно выделиться от земства, и такое выделение признается внесением улучшения или упорядочивания в отношении городов к земствам». Между тем, существуют и другие организации, которые на том же основании могут потребовать выделения из земства. Например, рядом с г. Кременчугом (70 тыс. жителей) находится рудник Калачевского, который платит больше сборов, имеет по закону свою школу, врачебный надзор и т.д., материальных выгод от земства не получает, являясь в земском бюджете исключительно донором. Поэтому принятие законопроекта может повлечь за собой развал всей системы. На этом основании Милорадович предложил все предложения Комиссии «отвергнуть целиком, а проект переработать».<sup>268</sup>

Магницкий возразил коллеге, что законопроект в редакции Комиссии дает право городам понижать земские сборы, если они больше расходов земства на город. Поэтому законопроект выгоден и тем городам, которые не предполагается выделять из земства. Пример же рудника, по его словам, неудачен, т.к. рудник с земством однороден, в отличие от города. Кроме того, горожанин платит и городу, и земству, в отличие от жителей уезда.

Следом за ним об особом мнении Рихтера высказался Ростовцев. Рихтер ошибается, считая, что законопроект предполагает что-то ломать, его цель – «устранить подчиненность города по отношению к земству» в тех случаях, когда он это-

му земству равен. Эта подчиненность «явилась наростом на величайшей твердыне государственной жизни». Город должен работать самостоятельно наряду с земством. Ростовцев также подверг критике пример с рудником: «Разве может быть, чтобы государство возложило права и обязанности местной самоуправляющейся единицы на какую-нибудь компанию?» Передача законопроекта на рассмотрение земских собраний, как это предложил Рихтер, приведет «к совершенной пристрастности» (даже «глубокоуважаемый Н.Ф. Рихтер пристрастен и излишне осторожен»)<sup>269</sup>.

В продолжение обсуждения вопроса один из главных «радетелей» городского дела А.М. Меморский выступил с яркой речью в защиту выделения городов. Он признал несущественным довод земцев о том, что законопроект нарушает земское Положение 1864 г. В истории самоуправления «первое место принадлежит городам», которым еще в 1775 г. была дана Екатериной II Жалованная грамота.

Если города «говорят о своем выделении из состава земства, то они не хотят разрубить Россию, как полагает Милорадович, на отдельные поселения, а хотят только устранить то ненормальное положение, которое создалось путем исторической причины после издания закона 1864 г.»

По словам Меморского, «тут нет подкладки сепаратизма, а лишь желание наилучшего устройства государственного порядка». Ведь что будет, если будут выделены города? Будет «только одно: в составе Российской Империи будет несколько лишних губернских и уездных земств; разве это есть нарушение земского Положения, разве это есть отказ от участия в земской жизни? Нет, это есть одно стремление образовать местные самоуправляющиеся единицы, которые прежде всего обязаны нести повинности, и задача заключается не в получении выгоды, а в обязанности нести государственное тягло. Вот эти города, достигшие известных размеров, и заявляют: мы достигли такого размера, что в состоянии нести государственное тягло и нужды одни, а им говорят: нет вы служите в подчиненном положении.

Такой узел, который завязан историческим наследием России, может быть, развязать невозможно, можно только разрубить, но разрубить его, это не значит разрубить Россию, это значит дать свободу самостоятельно действовать, в смысле благоустройства, городам».<sup>270</sup>

Меморский превзошел своих оппонентов в образности; выступавший перед ним Милорадович не говорил ничего о том, чтобы «рубить Россию», сказал только, что Министерство внутренних дел и Комиссия узел не развязывают, а рассекают мечом.

Представитель Киевской городской Думы Страдомский привел в поддержку выделения городов еще один аргумент. Он указал на то, что есть просто губернские города, а есть города «областные, которые влияют не на одну, а на целый район губерний, например, Киев». Такие города являются центрами военных и учебных округов, в них сосредоточены надгубернские органы, например генерал-губернатор. От губернских дорог города вроде Киева тоже не зависят – там есть государственные дороги. Губернии Киев дает только название, поэтому его, по словам Страдомского, нужно выделить, а сам проект «заслуживает приветствия и признания во всей своей полноте».<sup>271</sup>

Харьковский городской голова А.К. Погорелко встал на защиту проекта с цифрами в руках. Он утверждал, что средства, которые взимаются с больших городов, «только облегчают податное бремя местных землевладельцев», т.е. фактически город напрямую спонсирует деревню. Так, землевладельцы Харьковского уезда платят по 29 коп. с десятины, тогда как в соседних уездах – до 1 руб. 65 коп. «Вот куда идут деньги», – заключил Погорелко.<sup>272</sup>

Саратовский городской голова В.А. Коробков озвучил еще один пример несправедливого устройства взаимоотношений городов и земств. Так, в Саратове существует дефицит бюджета, т.к. город после земства не может собрать достаточно налогов. А между тем, водопровод стоит 2 млн. руб., из которых 80 % пойдут на заработную плату, которую «рабочее население тратит на продукты потребления, т.е. значительная часть этих 80 % идет к землевладельцам». В заключение В.А. Коробов призвал «освободить города от того гнета, который лежит на них».<sup>273</sup>

После этого начали высказываться противники выделения городов, т.е. земцы. Так, Савицкий указал на то, что столь радикальное решение вопроса не является необходимым и влечет разорение земств. При обсуждении, по его словам, не был принят во внимание закон о предельном земском обложении, который разрешает увеличивать обложение только на 3 % в год, что совершенно недостаточно. «Как же уложить еще добавочные расходы, когда город выделится в самостоятельную единицу?» – спросил он.

Впрочем, тут же Савицкий предложил и компромисс. Он высказал догадку, что «одной из существенных причин ненормального положения должен считаться способ представительства». По Положению 1890 г. земские собрания представляют «исключительно интересы землевладельцев и интересы крестьян». А по Положению 1864 г. «представительство городов находилось в гораздо большем соответствии с платежами, которые города несли, и при этом вопрос о несоответствии земского обложения не ставился так резко как теперь». Поэтому Савицкий и посчитал, что вопрос можно разрешить увеличением числа городских представителей в земских собраниях, установив заодно точные нормативы обложения городских имуществ.

Указав на возможность соглашения с городами, земец Савицкий перешел в наступление. «Говорят, – напомнил он, – город, развиваясь в своем промышленном значении, дает опору и для развития сельского хозяйства. Почему это промышленное развитие не может быть в деревне, почему фабрики непременно должны быть приурочены к городам? Заключается ли в том спасение России, чтобы фабрики были непременно в городской черте? В Англии фабрики по всей территории страны». Поэтому, заключил Савицкий, утверждение, что развитие городов в России основывается на развитии промышленности, – слишком смелое. Например, пресловутый Киев «имеет самое ничтожное производственное значение; обложение в Киеве – это обложение всецело деревенских доходов, которые туда, для приятности жизни, свозятся для проживания».<sup>274</sup>



С обличением оппонентов выступил единственный в Совете по делам местного хозяйства кадет председатель Уфимской губернской земской управы П.Ф.Коропачинский. Он сказал, что земствам «приписывается какая-то особая склонность к тому, чтобы из города сосать его средства, чтобы город был данником земства». Между тем, в Уфимской губернии имеет место, по его сведениям, обратное явление. Города направляют в земскую кассу 69 тыс. руб., а земство на их нужды расходует 250 тыс. руб. Коропачинский лукавил, смешивая понятия губернского и уездного земств. Так, в случае с Уфимской губернией никто и не предлагал выделять города из состава губернского земства; в связи с тем, что там не было больших городов, сложилась соответственная структура губернского земского бюджета.

Видимо, почувствовав, что аргументация представителей городов звучит убедительнее, Коропачинский дал этому свое объяснение: «Это потому, что у городских представителей имеются под рукой достаточные данные, ибо они этими данными запаслись». А земцы, отметил уфимский кадет, этими данными не располагают. Поэтому, сказал он, необходимо «передать вопрос земским собраниям для беспристрастного рассмотрения».<sup>275</sup>

Обращает на себя внимание, что кадет Коропачинский потребовал перенести вопрос не в избранную по закону Государственную Думу, а в земства. Этот момент как нельзя более характерен для того, чтобы понять: никаких фракций в Совете по делам местного хозяйства не было. Общественному деятелю не обязательно принадлежать к одной корпорации. Возможно, в другом месте оставаясь кадетом, Коропачинский встал на позицию правых земств, защищая их материальные интересы от покушения городов.

После этого в дискуссию вступил С.Е.Крыжановский, причем, не реализуя функцию председателя, а отстаивая позицию Министерства, т.е. выступая заодно с представителями городов. Он указал на неправоту ссылавшихся на то, что проектом нарушаются принципы Положения 1864 г. Дело в том, что когда оно создавалось, то «отнюдь не было мысли о том, что города непременно должны входить в состав земств». Напротив, в то время

предполагалось, что города должны образовывать самостоятельные земские единицы, и если было выделено только три города, то потому, что Городового Положения тогда еще не было, и только в этих городах существовало общественное управление.<sup>276</sup>

Первым из губернаторов высказался петербургский губернатор Зиновьев. Он выступил против позиции своего же ведомства, настаивая на том, что ситуация с каждым конкретным городом должна рассматриваться отдельно. Согласившись, что «есть города, положение которых в земстве ненормально, связь которых с земством искусственна и самостоятельное значение которых таково, что нет никаких оснований экономически связывать их с тем или иным земством», Зиновьев сказал, что не видит, почему «из такого положения вытекала бы необходимость признания за всеми городами известных категорий права выделиться из земства де-юре». По его словам, «нет даже возможности придти к этому выводу».

Многочисленные ходатайства городов о выделении из земств указывают, по мнению петербургского губернатора, на то, что их положение ненормально. Однако – тут Зиновьев использовал весьма распространенный среди противников правительственных реформ способ аргументации – если бы вызывавшие эти ходатайства негативные явления были настолько «общие и глубоко обоснованы, что вызывали бы серьезное экономическое бедствие для городов, то, несомненно, эти ходатайства не остались бы до сих пор неразрешенными». Разрешить же их на объективных основаниях невозможно ввиду разнообразности и сложности взаимоотношений земств и городов. Ни в коем случае не может таким основанием служить принцип, что кто-то «имеет право получать столько же, сколько дает». По словам губернатора Санкт-Петербурга, «с точки зрения экономических принципов местного хозяйства, это положение в высшей степени опасно и в высшей степени неправильно». Заявив таким образом решительное несогласие с позицией непосредственного руководства в лице главы Министерства внутренних дел Столыпина и его товарища Крыжановского,

Зиновьев не стал дальше развивать эту мысль и отметил только еще раз, что нельзя «найти рецепт для всех губерний». Он предложил Совету отказаться от принципиальных решений в этой области, признав, однако, «необходимость предоставить всем городам, находящимся в настоящее время в отягощенном финансовом положении именно вследствие зависимости от земства, возможность от этих пут освободиться и сделаться самостоятельными» при условии, что в каждом отдельном случае это будет рассматриваться отдельно.<sup>277</sup>

Приехавший из Крыма председатель Днепровской уездной земской управы А.М. Колчанов встал на сторону правительства и городов, заявив, что последние следует выделить из земств, только на основании не одного, а двух факторов: численности населения и вклада в земский бюджет. Если этот вклад достигает половины бюджета, то город необходимо выделить. Сторонникам же передачи вопроса на рассмотрение земских собраний Колчанов ответил, что, если правительство найдет нужным, то это можно сделать позже, а пока Совету не следует отклоняться от своих обязанностей.<sup>278</sup>

Спокойный и деловой тон этих выступлений сбил гласный Московской городской Думы Н.М. Перепелкин. Он буквально возопил о том, что в бюджете Москвы существует огромный дефицит, который в 1907 г. составил 1800 тыс. руб. При этом в бюджет земства Москва отдает 1200 тыс. руб. В течение переходного периода (20 лет по предложению Министерства, 10 лет по предложению комиссии), пока платежи города будут сокращаться, земство сможет найти другой источник дохода. Тут же Перепелкин предложил и вовсе радикальный вариант: дать городу возможность получать те суммы, которые земство собирает с землевладельцев, иначе правительство должно сложить с Москвы такие обязанности как содержание полиции, жандармов, расквартирование войск. Ищущим компромисс москвич ответил, что «установить норму обложения, увеличить представительство городов можно было раньше, а в настоящее время мы являемся борющимися враждующими сторонами, и частичное удовлетворение городов не даст возможность совместной работы».<sup>279</sup>

В том же духе от земств ответил С.И.Зубчанинов. Он сказал, что «этот принцип ужасен, он является непримиримым врагом общественного строя и во главе всего ставит денежные расчеты, я боюсь сказать, лавочный расчет. Нам говорят, – заявил Зубчанинов, – что города отделяются не потому, что они выросли и могут решать свои задачи самостоятельно, а только потому, что они переплачивают. Такой принцип предоставит любому уезду... право домогаться выделиться в отдельные самостоятельные общины на том основании, что они земству всегда переплачивают и никогда никакой выгоды не получают; неужели вы откажете в домогательстве частных владельцев, которые только платят, но ничего не получают взамен». Доклад, резюмировал Зубчанинов, должен быть «отвергнут совсем» и переработан «на более высоких принципах и на основании службы земства обществу и государству».<sup>280</sup>

К земным материям собрание пришлось возвращать председателю комиссии барону В.В.Меллер-Закомельскому. Он указал на то, что все возражения против правительственного проекта были подробно рассмотрены комиссией и ей отвергнуты. Так, «путь, что каждое ходатайство рассматривается властью отдельно, существует 40 лет и ни к чему не привел». Все же конструктивные предложения в корне не разрешают проблему. Председатель Санкт-Петербургской губернской земской управы, для которой, казалось бы, цена вопроса была весьма высока (Санкт-Петербург был выделен из уездного земства, но не из губернского), Меллер-Закомельский обратил внимание собрания на то, что принципиальная причина разногласий лежит «не в меркантильных расчетах», наоборот, эти расчеты есть «результат ненормальных отношений». А ненормальные отношения «кроются в том, что явилась дифференциация в целях и стремлении городского и земского хозяйства, что эти две области пошли по разным путям». Именно поэтому «деньги, попавшие в земскую кассу, уже не находят себе применения к удовлетворению чисто городских нужд. Способ уничтожения «раскола, который в настоящее время существует», один: «только путем самостоятельного выделения в самостоя-

тельную земскую единицу, с правом свободного самоопределения и с правом с определенной целью входить в договорные отношения оба громадных земских течения найдут себе одно русло».<sup>281</sup> В.В. Меллер-Закомельский явно готовился к карьере по линии Министерства внутренних дел. При том, что петербургский губернатор Зиновьев выступал против позиции Министерства, соответствующие перспективы, видимо, казались барону особенно радужными.

Как-то невпопад подал голос с места М.В. Пуришкевич. Он вновь повторил, что «только если принять в основание, что между жизнью земств и городов нет никакой связи, кроме рубля, только тогда можно согласиться с предложенным законопроектом. Нет надобности ампутировать один из органов одного и того же тела».<sup>282</sup>

Видимо, поняв, что все опять начинается заново, слово взял помощник начальника Главного управления по делам местного хозяйства Н.Л. Пшерадский. Известно, сказал он, возвращаясь к теме гордиева узла, что история не осудила Александра Македонского. Далее Пшерадский выразив мнение, что и министерскому проекту «нельзя поставить в вину, что он разрубает то, чего развязать нельзя», перешел к возражениям противникам законопроекта. Компромисс невозможен: когда речь идет об увеличении представителей городов в земствах, то «такое должно осуществляться на основании какого-либо однообразного начала, например, в зависимости от численности населения или размеров земских сборов». Но в таком случае некоторые земства «потеряют присущий им земский характер и превратятся в собрания представителей городских имуществ. Так, Санкт-Петербургское и Московское губернские земские собрания, Харьковское уездное земское собрание по составу своему превратятся в городские думы, совершенно неспособные удовлетворять потребности местного населения».

Отметив это, Пшерадский обратился к истории проблемы. «Пока деятельность земства была направлена к удовлетворению первоначальной потребности по народному здравью и народному образованию, различие интересов земских и городских не выражалось

особенно резко. Но многие земства уже вступили на путь мероприятий, содействующих развитию сельского благосостояния. Область этих мероприятий весьма обширна и плодотворна, но дальнейшее и притом столь необходимое ее развитие должно придать земствам значение сельскохозяйственных союзов». Потребности же городов «развиваются и должны развиваться» в совершенно ином направлении. Пшерадский объяснил земцам, что интересы городов возникают не «вследствие однородности занятий городского населения, а вследствие проживания значительного количества людей на небольшой территории». Соответственно, интересы городов заключаются в «развитии благоустройства, в удовлетворении культурных потребностей в самых разнообразных формах».

Таким образом, заключил Пшерадский, «преобразование оснований представительства от городов в земствах не может повести к упорядочению их взаимных отношений». Совершенно также эта цель не может быть достигнута «установлением предельности земских обложений для городских имуществ», т.к. при «существующем положении оценочного дела нет технической возможности установить нормы земского обложения по отношению к оценочной стоимости имуществ». Земские оценки не регулируются общегосударственными нормативами, они неравномерны и по разрядам имущества, и по местностям и т.д. При подобных условиях, по словам Пшерадского, установление какой-либо предельной нормы просто не будет эффективно, оно легко сможет быть обойдено без нарушения формального порядка. Не достигнет цели и установление предельности роста земского обложения в городах, т.к. «это значило бы лишь несколько замедлить нарастание неправильностей».

Однако даже повсеместное введение одного принципа оценки имущества «устранит несоразмерность оценки отдельных разрядов имущества, но не в состоянии устранить несоответствие между земскими сборами в городах и земскими расходами на городские нужды».

Таким образом, подчеркнул Пшерадский, «все предположения, которые были здесь высказаны, совершенно не разрешают

вопроса, совершенно бессильны развязать запутанный узел сложившихся взаимоотношений земства и городов, ненормальность коих никем не оспаривается».

Здесь, с точки зрения Министерства, компромисс не уместен, однако он уместен в другом. Можно спорить о цифрах. Так, Министерство предложило разрешить выделяться в губернские земские единицы городам с населением свыше 300 тыс. человек, а в уездные – с населением в 75 тыс. Комиссия уменьшила эти цифры до 100 тыс. и 25 тыс. человек соответственно. Пшерадский предложил остановиться на 50 тыс. человек для уездных городов, заметив при этом, что «выделение 20 городов в уездные земства не затронет общих интересов государственного строя».

Сказав это, Пшерадский затронул самый, пожалуй, важный для спорящих вопрос – о деньгах. Он заявил по этому поводу: «Что касается упреков в меркантилизме, то я не понимаю, почему неуместны материальные расчеты со стороны, которая должна платить, а уместны с той, которая берет. Мне кажется, подобный упрек обращается против того, кто его высказывает».

В обоснование позиции Министерства Пшерадский привел статистические данные по 10 губерниям, иллюстрирующие то, что сборы с крупных городов являются источником для понижения земских сборов с землевладельцев. Чем больше и богаче город, расположенный в уезде, тем меньше платят земских сборов со своей земли сельские жители.

«Могут возразить, – продолжал Пшерадский, – что при всем том в уездах с крупными городами земская деятельность более развита и нужды населения удовлетворяются более интенсивно. На самом деле это не так. Размеры земских расходов в подобных уездах на одного жителя не превышают таких же размеров в уездах без крупных городов, а в некоторых случаях они даже ниже последних».

Бывший работник прокуратуры, Пшерадский был не чужд риторическому искусству. Во имя чего, спросил он, «во имя каких требований государственного характера или отвлеченной справедливости закон должен поддерживать такое положение,

в силу которого один плательщик освобождается от податного бремени за счет другого?»

Города можно выделить довольно безболезненно для земств, если растянуть этот процесс. Так, при выделении Одессы из уездного земства среднее обложение 1 десятины земли увеличилось на 6 коп. Если выход города из земства займет, как и планирует Министерство, 20 лет, то ежегодное увеличение обложения составит  $\frac{1}{3}$  коп., что необременительно.

«Неуравнительность податного бремени», убеждал собрание Пшерадский, не обогащает уездных плательщиков и в то же время лишает города средств на «поднятие их благоустройства, которое повсеместно оставляет желать весьма многого. Многие наши города являются рассадниками заразных заболеваний. Но как предъявить известные требования городу, замостить улицы, устроить водопроводы, канализацию, когда у города нет средств?»

На самом деле, заключил представитель Министерства внутренних дел свое выступление, реформа отвечает интересам и самого земства. Для уездных плательщиков увеличение земских сборов необременительно, а для городов – непосильно.<sup>283</sup>

Отвечать Пшерадскому взялся Н.Ф.Рихтер. Воспользовавшись тем, что представитель Министерства упор в конце своего выступления сделал на неравномерность платежей, председатель Московской губернской земской управы не стал уходить от этого вопроса в дебри теории. Если справедливо выделить Москву как получающую от земства меньше того, что она ему платит, сказал Рихтер, то надо выделить и Московский уезд, который платит в пять раз больше, чем получает. Если разделить губернию на две части, иронизировал он, и «сделать из одной губернии две, то, конечно, никакой разницы не будет, но если из какой-нибудь единицы выделить самую состоятельную ее часть, то часть остающаяся будет поставлена в невозможность продолжать свое хозяйство».<sup>284</sup>

Земцы, как видим, не собирались складывать оружие. Раздадоренный этим С.А.Панчулидзе, самый, пожалуй, «легковесный» член Совета по делам местного хозяйства, произнес пылкую речь против городов как таковых. То, что «основание России



пошло от городов», утверждал он, «не более, чем теория, а есть другая теория, что Россия пошла от родового начала». Также он оспорил тезис, что города – это центр просвещения, мотивируя это тем, что «большинство считает, что центр просвещения не города, а монастыри». Закljučая, Панчулидзеv пригрозил саратовскому городскому голове В.А. Коробкову, что если Саратов выделится из земства, то, «очевидно, губернское земство потребует, чтобы он принял на себя содержание всех благотворительных заведений (сиротский дом и психиатрическая колония), которые в настоящее время содержит земство».<sup>285</sup>

Тем временем успел подготовиться к выступлению для ответа Пшерадскому С.И.Зубчанинов – тяжелое орудие противников проекта. Начал он с упрека Министерству в сокрытии статистических данных. Если Пшерадский предположил, что «мы, земцы, так же широко и так же искусно можем воспользоваться материалами, находящимися в Министерстве, как это сделал он», то нет, «сделать это мы не в состоянии». Сославшись на авторитет С.А.Панчулидзева, Зубчанинов заметил: последний указал, что «он получил эти цифры, но настолько поздно, что не мог справиться, поэтому положение наше, так сказать, беззащитных людей, остается непоколебимым, как это было раньше». Таким образом, Высочайше утвержденный в звании члена Совета по делам местного хозяйства на три года председатель Псковской губернской земской управы признался в своем невежестве и продолжал в нем упорствовать.

Обратив внимание на то, что Псковская губерния составляет исключение из общего правила, и Псковский уезд обложен больше всех остальных – по 16 коп. с десятины (впрочем, на это исключение указывал и Н.Л.Пшерадский), Зубчанинов выразил мнение, что «наличность больших городов в пределах известной земской организации вовсе не обуславливает уменьшение расходов на все земское хозяйство и понижение уровня последнего». Тут Зубчанинов явно подменил позицию оппонентов. Про «понижение уровня» никто не говорил и сказать не мог. Впрочем, это оратора не смутило и он взялся уже эту, вымышленную позицию опровергать: «необходимо проследить, куда идут сборы, и в боль-

шинстве случаев, по всей вероятности, мы найдем, что они идут на улучшение земского хозяйства и только, может быть, в виде исключения идут на уменьшение платежей землевладельцев, чему я совершенно не сочувствую». Поставив так задачу, Зубчанинов сказал, что теперь «можно подойти к разрешению этого вопроса без всякого волнения». Он признался, что даже чувствует «совершенное охлаждение (что редко со мной бывает)», может говорить хладнокровно и «отнестись к нашим добрым соседям горожанам с необходимой доброжелательностью и дружелюбием», стоя на точке зрения «общих наших интересов». «Если мы вникнем в это дело, – хладнокровно продолжал Зубчанинов, – то земским нашим очам вырисовывается перспектива немного соблазнительная». Тут он взялся рисовать картину того, что будет, когда земства отделятся от городов (а не наоборот). «Первым делом мы почувствуем, что наше медицинское дело встало на правильную ногу, все больницы, которые сосредоточены в уездных городах, с громадной выгодой для населения дробятся на уездные больницы. Школы переезжают в уезд, Псковское земство, четырнадцать лет не решающееся взять шоссе в свои руки, очевидно, с наслаждением возьмет шоссе и у каждого городского шлагбаума будет взимать деньги, 3–4 копейки».

Тем не менее, такой вариант будущего из заботы к общественному благу Зубчанинов отверг: «можно было соблюдать свои узкие интересы и идти против общественных интересов, но я выскажусь против». Ведь что получится на самом деле: «когда аристократические города от нас уйдут и будут, таким образом, смотреть на нас с презрительным выражением лица, то, простите, и мы люди, и у нас появится стремление выделить наши маленькие города, пускай они будут тем, чем им бог велел, и тогда получится картина наипечальнейшая, тогда получится дробленность, неудобство и неравенство удивительное, то, что мы теперь не ценим услуг губернского земства, о том восплачутся, но, я думаю, будет поздно». В подтверждение своего тезиса Зубчанинов продолжил подменять позицию оппонентов вымышленной. «Хорошо городам богатым, если они живут в губернии тяжело, им кажется,

что уменьшение платежа даст им золотые руки, может быть. Но когда уездный город, как наш Холм, насчитывающий 4 тыс. жителей, останется один-одинешенек на белом свете, то положение его будет отчаянное». Между тем, даже самые отчаянные сторонники выделения городов в самостоятельные земские единицы не предполагали распространять это правило на города со столь небольшим населением.

Завершая выступление, Зубчанинов настаивал на ненужности реформы. «Нужна ли, необходима ли и неизбежна ли такая реформа, я в этом сомневаюсь и, грешный человек, всегда иду против революции снизу, но боюсь также и революции сверху. Доклад как односторонний и резко написанный должен быть всецело отклонен, а дело, которым мы занимаемся, должно быть разработано на широких началах. Деревня идет стремительно все вниз и вниз, а город растет и богатеет», – подчеркнул С.И. Зубчанинов.<sup>286</sup>

В ответ Зубчанинову, как это часто бывало в Совете, выступил А.М. Меморский. Надо сказать, что оратором он также был весьма неплохим, знал дело, имел позицию и четко на ней стоял. Не зря же он добился включения представителей городов в состав Совета. Начал он с замечания, что ему «бросается в глаза некоторое непонимание со стороны земских представителей, в чем центр настоящего дела». Сославшись на слова Пуришкевича: «реформа есть ампутация, хотят отрубить ногу», Меморский отметил, что «никто ни у кого рубить ноги не хочет». Он призвал собравшихся понять, что положение отечества является критическим. «Государство – это живой организм, но он в настоящее время работает со связанными руками. Города привязаны к земству, и настоящее предложение идет не к тому, чтобы руку отрубить, а к тому, чтобы связки, которые существуют, разрубить. Я слышал здесь речь, – продолжал нижегородский городской голова, – что города хотят уйти. Куда? Разве из Русской Империи? Города такие же верные своему царю слуги, как и земство, и я умышленно говорю, что не знаю, где правые и где левые. Здесь указывалось на богатство города и на бедность деревни. Это вопрос другой. Бедность России – это факт известный; если мы в нищете нашей будем

искать, кто из нас более нищ, едва ли из этого что-нибудь выйдет. Если мы построим наше управление на таких началах, что одним людям можно будет жить совершенно свободно, пользоваться специальной помощью, образованием, не затрачивая своего труда, тогда мы поведем Россию не к благополучию, а к смерти. Мое глубокое убеждение, что отдельный организм только тогда может быть жизненным, когда он сам достигнет своего благополучия». Здесь Меморский рассуждал уже вполне «по-столыпински». С этой точки зрения он осудил «совершенно ошибочный взгляд, что кому-нибудь нужно помогать». Меморский призвал «снять путы», «дать условия к развитию самостоятельности», «сделать так, чтобы энергичные люди завоевали будущее, русские люди, а не иностранцы». Соотнеся таким образом идею выделения городов с общей идеологией столыпинских реформ, Меморский отметил, что стремление городов к выделению «не есть стремление к сепаратизму, а есть стремление дать правильную жизнь обществу». <sup>287</sup>

Закрепить успех Меморского взялся Н.А.Пшерадский. Указав, что в его предыдущем выступлении речь шла о вопросах технических, он перешел к вопросам принципиальным. Для «местных людей» должна была оглушительно прозвучать четкая позиция Министерства, что «основные начала самоуправления заключаются в удовлетворении местных потребностей на местные средства и общих нужд на общие средства. В задачу самоуправления вовсе не входит уравнение богатых местностей с бедными. Такая задача противообщественная и противогосударственная. Богатые местности имеют более широкие нужды». Именно на реализацию этой позиции были направлены реформы, и у Пшерадского хватило мужества заявить об этом недвусмысленно. «Если бы самоуправление преследовало задачу уравнения в удовлетворении потребностей разных местностей, то этим ослаблялся бы в государстве стимул к накоплению имущества». Этот принцип Н.А.Пшерадский назвал «совершенно неправильным и опасным», ведь «в логическом своем последствии он привел бы к тому, что все земские сборы надо было бы соединять в одну

сумму и делить между всеми уездами по душам и десятинам». Такая система, добавил он, «была бы равносильна упразднению местного самоуправления».

В своем выступлении Пшерадский в очередной раз отверг доводы земцев об односторонней зависимости города от деревни, за которую город должен платить. Имеет место взаимозависимость: народ из деревни уходит в город, формирует для деревни рынок сбыта, но нуждается в удовлетворении элементарных потребностей в городе. Нужды деревни «вовсе не требуют обременения города платежами в пользу деревень», напротив, «развитие городов содействует обогащению деревни и государства, которое путем неправильной организации самоуправления и неправильной системы налогов стесняет, удорожает городскую жизнь, задерживает свой экономический рост, налагает на себя железный корсет, препятствующий его правильному развитию».<sup>288</sup>

Второе выступление Пшерадского предполагало конец дискуссии и необходимость подведения итогов. Однако вскочил С.А. Панчулидзе, «в виде справки» пожелавший узнать, выражает ли Пшерадский позицию Министерства внутренних дел либо же свой личный взгляд. Дело в том, что ему, Панчулидзеву, «казалось до сих пор, что основной принцип положения земства есть принцип взаимопомощи, этот принцип его превосходительством отвергнут и поставлен новый, который для меня, как старого гласного, является новостью».<sup>289</sup>

Тут уже слово взял С.Е. Крыжановский, сказавший, что ситуация, когда губернское земство по своему усмотрению выдает пособия одним уездным земствам за счет других, смыслу закона противоречит, поэтому позиция, высказанная Пшерадским, полностью соответствует позиции Министерства.

Затем Крыжановский прекратил прения и поставил на баллотировку вопросы, с которых, собственно, и начиналось обсуждение. С тезисом, что городам необходимо предоставить право выделяться в самостоятельные уездные земские единицы согласились почти все участники заседания – против проголосовали только председатель Симбирской губернской земской управы

Н.Ф.Беляков, председатель Кременчугской (Полтавской губернии) уездной земской управы Д.Н.Милорадович и председатель Черниговской губернской земской управы Н.П.Савицкий. Этот результат был, конечно, довольно неожиданным после столь оживленной дискуссии. Зато по аналогичному вопросу в отношении губернских земских единиц против высказалось 20 человек из 58 присутствовавших на заседании членов Совета.<sup>290</sup> Тем не менее, концепция проекта была принята, и противникам позиции правительства оставалось бороться за частности при обсуждении отдельных положений.

Следующее заседание общего присутствия Совета по делам местного хозяйства, посвященное выделению городов, состоялось 31 марта 1908 г. На повестку дня было вынесено второе положение, сформулированное комиссией: признаком для получения городом права выделения может служить только численность населения как единственная точно устанавливаемая величина.

Председатель комиссии В.В.Меллер-Закомельский посчитал необходимым пояснить, как в ней шло обсуждение вопроса. Он указал на то, что высказывались предложения, альтернативные правительственному проекту. Была предложена схема, по которой любой город, заявивший о своем желании выделиться из земства, мог это сделать. Ее отклонили, потому что выделяющиеся города должны удовлетворять «развитием своей общественной жизни известным условиям». Также, по словам Меллер-Закомельского, «очень многие» высказались за то, чтобы основанием для выделения города из земства была не только численность населения, но и размер городского бюджета. Было решено, все же, что это признак «непостоянный и неубедительный», размер бюджета не указывает на платежную способность города, ибо и в бедном городе могут быть крупные предприятия или «даже трамвай». Из этой дилеммы попытались выйти, установив некоторое соотношение между бюджетом и населением, но решили, что это будет недостаточно точно, т.к. бюджет значительно более непостоянен чем численность населения. Таким образом, остановились на том, что последняя должна быть единственным критерием,

уточнив, однако, что должна учитываться численность населения не случайного, а постоянно живущего в городе. «Войска или люди, приезжающие на ярмарку или в период больших заработков, не должны входить в это число».<sup>291</sup>

Против последнего положения сразу выступил московский губернатор В.Ф. Джунковский. Он привел пример Серпухова, в котором при двадцатитысячном населении практически постоянно присутствуют десять тысяч приходящих рабочих, при этом бюджет города практически равен уездному. Эти факторы, настаивал Джунковский, также должны учитываться.<sup>292</sup>

Н.С.Брянчанинов, предостерегая коллег от скатывания к «базару», попытался систематизировать проблему. Он не стал погружаться в теорию, а сразу «взял быка за рога»; фактически указав на то, что здесь существует только одна проблема – проблема распределения денег, он выделил во взаимоотношениях городов и земств три «ненормальности»:

городские имущества являются «объектом обложения двух учреждений, имеющих почти одинаковую сферу деятельности, действия их в направлении одних и тех же целей не согласовано, т.е. налицо все недостатки двоевластия»;

размер земского обложения городских имуществ ничем не ограничен, причем это не компенсируется определенными обязательствами по расходам на городские нужды;

земство имеет право производить самостоятельную оценку городских имуществ.

Выяснив эти «ненормальности», подчеркнул Брянчанинов, Совет по делам местного хозяйства, уже признал принципиальное право городов выделяться. Теперь же «высказывается намерение лишить этого права целую группу страждущих городов путем установления известных внешних признаков». На самом деле все они – и торгово-промышленное значение города, и численность его населения, и величина городского бюджета, по словам Брянчанинова, произвольны.

Таким образом, гласный Псковского губернского земства предложил не устанавливать никаких внешних признаков; утверждая,

что ограничивать право городов выделяться «нецелесообразно и необоснованно», он призвал ввести только некоторые правила выделения. В качестве этих правил он предложил принять следующий набор условий:

город должен формально принять на себя обязательства земства и включить в городскую смету соответствующие расходы;

город должен урегулировать свои отношения с земством в «различных сферах их общей деятельности»;

земство должно передать городу свои заведения, функционирующие внутри городской черты, «при добровольном их в том согласии», или договориться о порядке «пользования городскими обывателями» этими заведениями»;

город должен обладать достаточными средствами для выполнения обязанностей земства, причем это должно быть необременительно для городского населения.

Конечно, эти условия были сформулированы Брянчаниновым довольно общо. Однако, здравое зерно в его выступлении, безусловно, было. Поняв исключительную сложность регламентации всех тонкостей вопроса государственным законом, он предложил разрешить его принципиально, а конкретные решения передать на места. Закончил Брянчанинов предложением выделить наиболее крупные города законодательным порядком, а для остальных реализацию этого права обусловить взаимным соглашением с земством «под контролем правительственной власти в видах обеспечения интересов населения».<sup>293</sup>

В ответ Н.Ф.Рихтер обратил внимание собрания, что это и есть самый важный вопрос, который остался не рассмотренным. Принципиальное решение о том, что города могут выделяться, принято, но механизм его реализации Советом не обсуждался. Так что непонятно, «как это сделать – в законодательном порядке, соглашением с земством, или как-то еще».<sup>294</sup>

Заслуженный земец Рихтер ушел тем самым в сторону от обсуждаемого вопроса, видимо, растерялся. Вернулся к вопросу А.М.Меморский, который заявил, что численность населения – это достаточный критерий для выделения города. При этом он настаивал



вал именно на цифре, установленной комиссией, – 25 тыс. населения, мотивируя это тем, что город такого размера «в известном районе... имеет значение экономического фактора и имеет все шансы на самостоятельное бытие». К тому же, добавил он, 25 тыс. человек «не разбегутся, они составляют твердую экономическую единицу».<sup>295</sup>

Далее слово взял С.А. Бекетов. Он посвятил свое выступление доказательству того, что размер бюджета не может служить признаком для выделения города, т.к. бюджет города не может быть сравним с бюджетом земства. Дело в том, что «большая часть городского бюджета обусловлена известными повинностями, а не направлена на благоустройство населения». Поэтому даже большой бюджет «не свидетельствует, что город заботится о таковом благоустройстве». Поэтому необходимо, на взгляд Бекетова, сначала решить вопрос, поднятый Рихтером, – как будет осуществляться право городов на выделение.<sup>296</sup>

На это Санкт-Петербургский губернатор Зиновьев ответил, что вопрос об этом совершенно открыт, баллотировка не предусматривала ни условий, ни порядка осуществления этого права.<sup>297</sup>

Тем не менее, дискуссия не ушла в сторону. Этому поспособствовал С.И. Зубчанинов, который отошел с занимаемых позиций на заранее подготовленные рубежи. Теперь он не отрицал права города выделиться в уездное земство. Он даже сказал, что признаков для осуществления такого права вырабатывать не следует. «Как бы город не был мал, он может выделиться, если сам захочет или земство так решит. Если город и земство не приходят к согласию, то выделение осуществится в законодательном порядке». Это можно допустить, потому что когда «уездный город выделяется, он не прерывает связи с земщиной».

С выделением же городов в губернские земства – совсем другая история. По мысли Зубчанинова, когда города делают это, они «переходят в иную плоскость мышления, как теперь выражаются». Население в таком случае признаком для выделения быть не может по двум причинам:

это не точно устанавливаемая величина, т.к. данные переписи устарели, а когда состоится вторая перепись, неизвестно, также

невозможно учесть сезонную миграцию и трудно учесть войска, а их просто необходимо учесть, т.к. они приносят в город деньги; город по населению может быть громадным, а «беспорядок в нем может быть так же велик, как и население».

Поэтому, заключил Зубчанинов, единственным признаком должен быть бюджет города.<sup>298</sup>

Гласный Московской городской думы Н.М.Перепелкин, сделав вид, что выступления Зубчанинова не слышал, тоже выступил предложением принимать во внимание размер бюджета. Сослался он при этом на своего губернатора Джунковского. Перепелкин предложил установить норму, что если бюджет города достигает 75 % земского бюджета, то город может выделиться.<sup>299</sup>

Таким образом, дискуссия вошло в конструктивное русло. Член Киевской городской управы Н.Ф.Страдомский выступил в защиту предложения комиссии, заявив, что численность населения «является тем фактором, который создает различие городов и земств, определяет дальнейшие особенности этого места». Данные по численности населения имеются в Центральном статистическом комитете, они и должны быть приняты в основание, однако предложение о выделении городов, имеющих 75 % земского бюджета, также, по его словам, может быть поддержано.<sup>300</sup>

Против размера бюджета как признака для выделения городов выступил и гласный Елецкой городской думы Н.Н.Ростовцев. Он сказал, что бюджет – «величина не абсолютная, а относительная», он не может являться «мерилом», т.к. в разных местах его считают по-разному. Где-то учитывают муниципальные предприятия, а где-то нет. Тем, кто выступал за учет бюджета в целях разрешить выделение небольших по населению городов, Ростовцев рекомендовал согласиться с предложением комиссии о снижении необходимой численности населения до 25 тыс. человек. Сославшись на данные практики, он заявил, что бюджеты городов с населением около 25 тыс. приближаются по величине к бюджетам уездных земств, а городов с населением около 100 тыс. – к бюджетам губернских земств. Численность населения, по его словам, является «единственной и абсолютной цифрой, которая должна быть указана в законе».<sup>301</sup>

Между тем, слово взял гласный Екатеринбургской городской думы Н.Ф. Магницкий, который вновь вернулся к предложению Джунковского. Он даже отказался от собственного мнения, выраженного в заседаниях комиссии, когда он настаивал на предоставлении городам безусловного права выделяться. Магницкий предложил поддержать Джунковского: город для выделения должен удовлетворять одному из показателей: либо численности населения, либо бюджету.<sup>302</sup> Такое ощущение, что московский губернатор проводил с коллегами во время заседания некую работу, консолидируя мнение представителей городов. На самом деле это ощущение, скорее всего, является ложным. Просто предложение было емким, и на него удобно было сослаться.

Член Государственной Думы и Харьковского губернского земского собрания князь А.Д. Голицын также поставил вопрос о бюджете, но в несколько ином ракурсе. Он сказал, что критерием должен служить не размер городского бюджета по отношению к земскому, а доля городских плательщиков в последнем. «Главным признаком для права выделения городов из земств может служить тяжесть падающего на город земского обложения». В качестве примера он привел Харьков, состоящий в составе соответствующего уездного земства. Бюджет последнего в 1907 г. превысил 500 тыс. руб., из которых 300 тыс. – это платежи города. Город же взамен получает очень мало. Вполне понятно, что неудовольствие Харькова достигает «крайнего предела», однако в законопроекте «нет признаков, чтобы признать это положение обременительным». Игнорируя то, что, по проекту, Харьков бы подлежал выделению по критерию численности населения, князь предложил «поставить пределом для выделения половину всего бюджета. Если половину бюджета земства составит город, то он имеет право выделиться».<sup>303</sup>

Вслед за ним слово опять взял нижегородский городской голова А.М. Меморский, у которого, видимо, был специальный интерес не показывать действительного размера городского бюджета – настолько рьяно он защищал исключительность критерия, связанного с численностью населения. Он указал, что «слышал в словах

представителей городов тенденцию утилитарного характера, которая может завести нас в лес и мы не сможем выйти на дорогу. Что можем мы сказать относительно того, что город Серпухов поставлен обстоятельствами в такое хорошее положение, что его бюджет превышает бюджет земства? – спросил городской голова. – Я должен сказать, что я все-таки знаком с городской жизнью и могу сказать, что есть много условий, от которых город обогащается временно, благодаря случайному нахождению среди города отдельных богатых людей; все это дело поставлено в настоящую минуту хорошо и образцово, но нет ручательства в том, что все это будет поддержано в будущем. Единственное, что может быть принято за признак, это население данного города, иначе мы попадем в наслоение таких случайных явлений, которые не дадут законодателю твердой почвы для того, чтобы направить жизнь по правильному руслу», – заключил А.М. Меморский.<sup>304</sup>

Саратовский городской голова В.А. Коробков возразил коллеге, что «есть города, даже с малым числом населения, находящиеся в особо счастливых условиях, которые дают им возможность существовать отдельно и независимо». Очевидно, Коробков имел в виду, что такие «счастливые условия» могут иметь характер постоянного явления. На этом основании он предложил принять в качестве дополнительного критерия показатель отношения бюджета города к бюджету земства в 75 %.<sup>305</sup>

А.К. Погорелко вернулся к предложению своего земляка князя А.Д. Голицына и дополнил его. По его словам, размер бюджета сам по себе не является достаточным критерием. Необходимо учитывать «величину бюджетного напряжения», т.е. отношение бюджета к численности населения.<sup>306</sup>

А.Д. Зиновьев поддержал Погорелко, отметив, что вклад города в бюджет земства может составлять и 50 %, и 70 %, но это «не говорит о напряженном обложении». Возможно, это следствие того, что в городе расположено много высокодоходных имуществ. Но Зиновьев пошел дальше харьковского городского головы, предложив «посчитать, какой процент горожанин платит городу, а какой земству, совершенно для него чуждому».<sup>307</sup>

Убедившись, что к единому мнению придти сложно, Н.П. Савицкий, проголосовавший, напомним, против всякого выделения городов в законодательном порядке, резюмировал, что «одного признака установить невозможно». Необходимо учитывать и численность населения, и соотношение бюджетов, и «способ употребления земствами сумм, взыскиваемых с городов – на уменьшение обложения или на улучшение благоустройства». Савицкий уже признал возможность законодательного решения вопроса, но только на основании совокупности этих признаков. В этом его поддержал и С.Т. Варун-Секрет, указавший, что при использовании одного из признаков всегда будут исключения.<sup>308</sup>

Дискуссия, как видим, давала и конструктивные результаты. Так, Н.Н. Ростовцев, в начале заседания настаивавший на том, что численность населения должна быть единственным критерием, смягчил свою позицию, предложив «и другие признаки принять во внимание». Перед этим, правда, он уточнил, что «тягость сборов» не должна являться показателем, потому что вопрос ставится следующим образом: «город становится настолько способным нести известные земские повинности, что выделяется в самостоятельную земскую единицу».<sup>309</sup>

Между тем, возможность ответить дополняющим его была предоставлена А.Д. Голицыну. Он сказал, что «не говорил о напряженности», а говорил о ситуациях, когда между земством и городом возникают ненормальные отношения. А возникают они тогда, когда доход, получаемый с города, превышает половину бюджета всего уездного земства.<sup>310</sup>

Здесь буквально взвился В.В. Меллер-Закомельский, обычно рассуждавший весьма спокойно. Он так интерпретировал слова князя Голицына: «давайте ждать до тех пор, пока эти ненормальные отношения достигнут такой степени, что городам станет невтерпёж». А это, по словам барона, значит «ожидать того момента, когда выход города вызовет наибольшее потрясение для земства». Между тем, одна из важнейших задач законодателя – это «устроить так, чтобы этого потрясения не было». Поэтому если

известно, что город может вести самостоятельное хозяйство, то его нужно «выделить скорее».<sup>311</sup>

Такое разнообразие аргументированных мнений привело в замешательство не одного члена Совета по делам местного хозяйства. Дело здесь, видимо, в том, что в отличие от таких насущных вопросов как, например, реформы поселкового и волостного управления, которые касались большинства присутствовавших своей материальной стороной, рассматриваемый вопрос действительно интересовал меньшинство. Поэтому многие, формулируя свою позицию, пытались здесь стоять на позициях «отвлеченной справедливости».

Вот и председатель Тамбовской губернской земской управы И.И. Стерлигов, который заявлял в комиссии, что показателем для выделения города может быть исключительно его бюджет, указал: «В настоящее время мое мнение стало колебаться». Поэтому он внес «совершенно новое» предложение: каждый город должен иметь право ходатайствовать о выделении в законодательном порядке, и каждый случай должен рассматриваться отдельно. Ибо, пояснил Стерлигов, «взвесить и предусмотреть все, как я понял из мнений членов Совета, невозможно».<sup>312</sup>

Князю А.Д. Голицыну, напротив, все казалось ясным и понятным. Он все никак не мог довести свою мысль до коллег. Он пояснил, что не говорил о том, как «определить ненормальность». Не обязательно устанавливать в качестве предела половину бюджета, можно взять одну треть, «обсудить этот вопрос наше дело». Но он, князь, Голицын, безусловно вступает за «факультативность: город возбуждает ходатайство только тогда, когда достигает тех признаков, которые дают право выделяться, и желание города приводится в исполнение в законодательном порядке».<sup>313</sup>

На то, что неоднократно звучавшее предложение установить режим выделения городов в законодательном порядке, т.е. каждый город выделять отдельным законом, не соответствует самой идее общей реформы, первым обратил внимание А.М. Меморский. Он сказал, что установить такой режим значит «оставить города в том же положении, в котором они находятся в настоящее

время». Более того, это значит признаться в собственном бессилии и ненужности: «можно сказать, что... мы затратили столько времени, мы сидели долго и ничего не сделали».<sup>314</sup>

После прозвучавшей возгласом отчаяния реплики А.Н.Наумова о том, что сведения о численности населения по переписи неверны, слово взял С.Е.Крыжановский. Он кратко ответил всем критикам законопроекта. Во-первых, данные предполагается брать не из переписи, а из Ежегодного журнала Центрального статистического комитета. Во-вторых, в законодательном порядке вопрос может быть разрешен и без всякой реформы. «Если бы об этом только шла речь, не стоило бы Совет собирать. Представители подлежащих губерний и областей и в качестве членов Государственной Думы могут в порядке законодательной инициативы вносить предложения о выделении каких угодно городов в какие угодно единицы». Задача реформы в другом – «установить некоторый нормальный порядок, механический, при котором, при наступлении определенных условий город приобретает право требовать выделения от земства». Поэтому, заключил Крыжановский, «высказанное здесь предположение о необходимости разрешения каждого отдельного случая в законодательном порядке я принужден отклонить как выходящее из рамок нашей задачи».

Таким образом, на баллотировку был поставлен вопрос о показателях, необходимых для выделения города. Вопрос был сформулирован так: «признаком для получения городом права выделяться в самостоятельную земскую единицу может служить только численность населения как единственная точно устанавливаемая величина». Эта норма получила поддержку 33 членов Совета при 16 против.

При таких условиях, казалось бы, было излишним голосовать за другие показатели, ибо «Совет своим решением отверг размер обложения как самостоятельный признак для выделения». Но в связи с тем, что слишком многие выдвигали и другие идеи, а голос Совета все равно являлся совещательным и его решение не могло иметь «безусловного значения», Крыжановский «позво-

лил себе» пробаллотировать и другую формулу: «не следует ли, наряду с численностью населения, признать равнозначным признаком для предоставления права выделяться и известную величину бюджета города сравнительно с уездом».

Перед голосованием С.Е. Крыжановский предпочел дать некоторые «технические разъяснения». Он сказал, что бюджеты земств и городов представляют собой величины несоизмеримые. И дело не только в том, что «всякий бюджет – величина бухгалтерская и может быть расширяем или сокращаем», но и в том, что «хотя предметы ведения земств и городов одни и те же, но основания и источники их хозяйств совершенно различны». «Если вы изволите посмотреть бюджет городов, – обратился к присутствовавшим Крыжановский, – то увидите, что если не главнейшая, то весьма крупная статья городского дохода есть доход хозяйственный, доход с оброчных статей, с предприятий, причем надо иметь в виду, что когда учреждались города, то почти всем городам государство дало известное приданое в форме той выгонной земли, которая была отведена им». У земств, в свою очередь, земли нет, и поэтому «весь земский бюджет покоится на налоге». «Если я не ошибаюсь, – воспользовался статистикой Крыжановский, – хозяйственные доходы земств составляют 4 %, может быть, 5 % бюджета, а городов – 70–80 %. При этих условиях... огромная величина городского бюджета ничего решительно не говорит».

Еще одна сторона дела заключается в том, что города, в отличие от земств, имеют облигационные займы, платежи по которым «отягощают городской бюджет». Следовательно, заключил Крыжановский, городской бюджет является величиной, несравнимой с бюджетом земства.

После такого разъяснения, продемонстрировавшего полную осведомленность товарища министра в обсуждаемых делах, любая формулировка, предусматривавшая какой-либо способ учета городского бюджета, имела весьма сомнительные шансы на успех. Крыжановский предпочел обозначить эту альтернативу как «предложенную московским губернатором»: города «имеют



право выделяться из состава земства точно так же и в тех случаях, когда бюджет города по сложности трех последних лет превышает таковой же бюджет подлежащего земства». По этому вопросу проголосовало 49 человек, из них 9 – за.

Впрочем, видимо, чувствуя некоторую незавершенность об-суждения, Крыжановский подчеркнул, что все мнения, не полу-чившие одобрения, будут отражены в журнале Совета и предло-жил тем, кто их высказал, поучаствовать в их редактировании.<sup>315</sup> А уже Государственная Дума, по его словам, будет выбирать ту или иную точку зрения. Реализовать эту идею, правда, не вышло. Не говоря уже о том, что до Государственной Думы этот проект не дошел, в журналах общего присутствия Совета по делам местно-го хозяйства никаких альтернативных точек зрения, тем более их обоснований, представлено не было.

Следующий пункт постановления комиссии, который над-лежало рассмотреть общему собранию, гласил: «для выделения города в самостоятельную губернскую земскую единицу числен-ность населения его должна быть не менее 100 тыс. жителей, для выделения же города в самостоятельную уездную земскую едини-цу численность населения его должна быть не менее 25 тыс. жи-телей». Этим предложением комиссия в 3 раза снижала нормы, установленные правительственным проектом.

Член Киевской городской управы Н.Ф. Страдомский пояс-нил, что в этом комиссия руководствовалась нормами западной и российской статистики, по которым город признается круп-ным, если в нем проживает более 100 тыс. человек, и средним, если более 25 тыс. Прочие города считаются мелкими. По дан-ным статистики крупных городов в России двадцать, средних – двести пять.<sup>316</sup>

С места вскочил казанский земец С.А. Бекетов, пояснивший: «Я встаю для того, чтобы категорически протестовать против постановления комиссии». По его мнению, город приобретает значение «областного пункта» (как Киев) в исключительных случаях, таких городов в России лишь 2–3. Таким образом, да-леко не все города, которые подпадают под решение комиссии,

«вышли за рамки губернских и уездных интересов». «Земства и города одинаково пострадают», – предупредил Бекетов.<sup>317</sup>

Между тем, далеко не все города, которые учитывались статистикой, были расположены в земских губерниях, а соответственно, нуждались в выделении из земств. Об этом и сообщил собравшимся Крыжановский с целью «дать физиономию тому предложению, которое изложено в докладе комиссии». Он доложил, что в тридцати четырех земских губерниях России насчитывается 9 городов с населением свыше 100 тыс. жителей и 56 городов с населением свыше 25 тыс.<sup>318</sup>

Начался обмен мнениями, при котором аргументы были достаточно однообразны. Так, Н.С. Брянчанинов, не отступая со своих позиций, заявил, что признает право выделения за всеми городами, а установление условных внешних признаков считает произвольным. Надо не только принять предложение комиссии, но и разрешить выделяться другим городам при соблюдении условий, которые он уже перечислял ранее, при обсуждении общих критериев для выделения. Главное, подчеркнул псковский земец, это соглашение с земством, а численность населения – это основания для возбуждения ходатайства о выделении законодательным путем в случае не достижения такого соглашения.<sup>319</sup>

За предложение комиссии выступили гласные Екатеринбургской и Московской городских дум Н.Ф. Магницкий и Н.М. Перепелкин. Они подчеркнули, что выделение – это право, а не обязанность городов. Это право следует им дать, правительство же при этом ничем не рискует.<sup>320</sup>

С.И. Зубчанинов поддержал первоначальное предложение правительства, сказав, что «нужды населения могут быть удовлетворены городом, который имеет известную численность и объем». Поясняя, почему предложение правительства удачнее, псковский земец прибег к аллегории. Правительство, разрабатывая проект, по его словам, «хоть и действовало на глазомер, но могло ударить топором куда вернее чем комиссия, которая имела гораздо меньше времени и не могла набить себе руку». Вообще же лично он, Зубчанинов, для выделе-

ния городов в губернию «мог бы согласиться на 300 тыс. как минимум».<sup>321</sup>

После этого аргументы выступавших членов Совета стали и вовсе либо откровенно корыстными (К.И. Расторгуев: «Цифры комиссии нельзя увеличить, иначе такой город как Рыбинск не получит права выделиться»<sup>322</sup>), либо нелепыми (Н.П. Савицкий: «Выделение городов из земств должно быть явлением исключительным, т.к. культурный элемент уйдет из земств вместе с городом»<sup>323</sup>).

В результате голосования было принято предложение Министерства. Предложение комиссии по уездным городам поддержало 18 человек против 26 (при том, что непосредственно города представляло 12 человек), по губернским – 17 против 28.<sup>324</sup> (Понятно при этом, что кворум мог меняться – кто-то заходил в зал, кто-то выходил, кто-то мог не участвовать в голосовании.) Равным образом были отвергнуты и предложения увеличить эти цифры.

Следующий пункт, который предстояло обсудить в общем присутствии звучал так: «Равным образом и земствам должно быть предоставлено право выделять из своего состава отдельные городские поселения, удовлетворяющие условиям, изложенным в п.3».

Как пояснил Меллер-Закомельский, Комиссия внесла эту норму в министерский проект «из чувства справедливости», чтобы разрыв отношений могли инициировать как города, так и земства.

Оказалось, однако, что автор этой поправки И.И. Стерлигов, предлагая ее комиссии, имел в виду пошутить. Полагая идею реформы бессмысленной, он своим предложением решил вовсе довести ее до абсурда. В заседании общего присутствия он заявил, что теперь ему оно представляется «безусловно жестоким, т.к. предоставляет право земству выкинуть за борт города». Испугавшись, что Совет возьмет, да и примет эту норму, Стерлигов предупредил: «Этот пункт, господа, весьма серьезен, это будет являться еще более нежелательным, чем когда уездный город будет выделяться в самостоятельную единицу».<sup>325</sup>

Впрочем, нашлись горячие головы (А.Д. Голицын, В.Ф. Гаслер), которые высказались в поддержку этой идеи. Охлаждение внес-

ли слова Н.Ф.Рихтера: «Земства не должны становиться на путь вражды и возмездия». После этого норма была отвергнута единогласно.<sup>326</sup>

Затем Крыжановский продемонстрировал, как в уже обсужденный и принятый текст следует «пропихивать» дополнения. По регламенту следовало перейти к постатейному обсуждению проекта, однако перед этим председательствующий предложил еще раз обсудить принципиальные вопросы, если у кого-то таковые остались. Снова выступил Рихтер, выступил Зиновьев, рассчитывавшие действительно вернуться к основным положениям проекта. Дождавшись, пока все выговорятся, и никак не реагируя на прозвучавшие предложения, Крыжановский сообщил, что такой принципиальный вопрос есть у него.

Дело в том, что все обсуждение проекта шло на том основании, что выделение городов будет враждебно встречено земством. Но возможен случай, когда и город, и земство придут к согласию. Крыжановского интересовал вопрос, есть ли необходимость в такой ситуации устанавливать критерий численности населения. Ведь «вероятно, что таких согласий будет много, т.к., например, города могут сделать заем и рассчитаться с земством крупной цифрой».<sup>327</sup>

Предложение, видимо, вызвало некоторое замешательство. Сначала, во всяком случае, в его поддержку раздались единичные возгласы представителей небольших городов, а затем начались рассуждения, которые, как водится, переросли в предложение разрешать каждый такой вопрос отдельно законодательным порядком.

Или Крыжановскому уже надоели эти предложения, или у него была задача во что бы то ни стало провести эту норму в оригинальном виде, – выглядел он вышедшим из себя. «Законодательным порядком все можно сделать, – огрызнулся он, – можно выделить любое село; обсуждение по вопросу было, мы голосуем; позвольте попросить ни в какие объяснения в настоящее время не вступать, теперь идет только голосование». Надо ли говорить, что поправка Крыжановского была принята.<sup>328</sup>

На этом обсуждение принципиальных вопросов завершилось и началось по статье рассмотрение проекта с внесением редакционных правок. Столь яркой дискуссии отдельные статьи уже не вызывали. Пожалуй, единственным существенным изменением, внесенным в законопроект, было наделение некоторыми полномочиями Совета по делам местного хозяйства. Речь шла о ситуации, когда формальные критерии не позволяют городу выделиться, но земское обложение достигает недопустимых размеров. Выразиться последнее может в том, что сумма, которую земство тратит на город, меньше той, которую оно с города собирает, или же взимаемые с города сборы не соответствуют общему окладу земских сборов. Эти ситуации, по решению Совета, должны были разрешаться соответствующими земскими собраниями или по собственной инициативе (поправка Рихтера), или по ходатайству городов. По проекту Министерства, в случае неудовлетворения земством ходатайства города вопрос передавался на рассмотрение Совета Министров. Совет по делам местного хозяйства принял проект в редакции, заменяющей в этой схеме Совет Министров на Совет по делам местного хозяйства.<sup>329</sup>

Подводя итоги, можно сказать, что законопроект о выделении городов из состава земств был рассмотрен общим присутствием Совета в два дня – небольшой срок даже для этого учреждения. Он был практически полностью принят в первоначальной редакции – основное изменение, внесенное при предварительном рассмотрении комиссией Совета, – о снижении в 3 раза нормы численности населения, необходимой для выделения, общим присутствием одобрено не было.

Вообще, этот вопрос стоял особняком в программе первой сессии Совета по делам местного хозяйства. Столыпин, выступая со вступительной речью, обосновал необходимость его обсуждения лишь одним предложением: «Чем дальше, тем труднее будет развязать взаимоотношения городов и земств».<sup>330</sup> Судя по всему, проект был внесен в повестку дня в последний момент, тогда же, когда для участия в заседаниях были вызваны представители городов. Что любопытно, это последовало вслед за визитом в столицу и встречей со Столыпиным нижегородского городско-

го головы А.М.Меморского. Видимо, не будет преувеличением сказать, что последний и пролоббировал законопроект. Для Нижнего Новгорода с его промышленностью и ярмаркой цена вопроса была в буквальном смысле очень высока.

Благодаря тому, что решения в комиссии принимались при численном паритете представителей городов и земств (12 на 12), они вносили в законопроект поправки, выгодные, как правило, городам. Все представители городов – члены Совета по делам местного хозяйства отправились именно в эту комиссию, как будто не интересуясь другими проектами. Поэтому, когда общее присутствие обсуждало законопроект, оно фактически выбирало между вариантами реформы и радикальной реформы. Попытки отдельных земцев вообще отказаться от всяких изменений не возымели успеха.

Города численностью более 75 тыс. жителей получили право выделяться в самостоятельные уездные земские единицы. После вступления законопроекта в силу платежи, взимаемые земством с городских имуществ, должны были в течение 20 лет постепенно понижаться до нуля.

Законопроект все же находился в русле политики ограничения прав и возможностей старых дворян-землевладельцев, которые в земствах составляли большинство. Однако если другие законопроекты, рассматриваемые Советом, угрожали личным возможностям отдельных его членов, то законопроект о выделении городов угрожал им как-то опосредованно. А для новой волны российской элиты – городской буржуазии он имел прямую значимость и высокую цену. Для них он, наоборот, значил гораздо больше, чем прочие законопроекты.

Обсуждение этого вопроса в Совете четко показало, что когда речь шла не о высоких материях, а о конкретных решениях, имеющих финансовое выражение, призрачное разделение по партийному признаку стало вообще неразличимым. В этом особенность Совета как «преддумья». В самой Думе кадет Коропачинский едва ли забыл бы о своей партийной принадлежности, поддерживая «зубра» Зубчанинова. Даже если в отдельных выступлениях наиболее речистые ораторы и оперировали политическими

лозунгами, всем было понятно, что это, действительно, не более чем лозунги. В самом же решении, как и в самом вопросе, не было ровным счетом никаких политических мотивов – голый расчет. Под общую линию правительства по ущемлению старых землевладельцев проект попал случайно.

### *§3. Реформа земской избирательной системы*

Реформа земской избирательной системы, как указал П.А. Столыпин на открытии первой сессии Совета по делам местного хозяйства, представлялась необходимой в связи с введением мелкой земской единицы – волости.<sup>331</sup> По всей земской системе должен был быть проведен принцип бессословности.

Еще одним принципом, который правительство планировало воплотить в реформе, была замена земельного ценза на налоговый. Таким образом предполагалось поддержать эффективных землевладельцев, которые на небольшой территории вели высокодоходное хозяйство.

Однако, в законопроекте, представленном на рассмотрение Совета по делам местного хозяйства, сохранялся старый принцип земельного ценза. Правительство объяснило это «крайним несовершенством» земских оценок. В разных губерниях и даже уездах доходность хозяйств рассчитывалась по-разному, и разработчики законопроекта, по-видимому, не усматривали возможности привести все это к общему знаменателю. Поэтому предусматривался поземельный ценз для земельных владений и оценочный – для прочих недвижимых имуществ. Размер этих цензов по сравнению с существовавшей системой предполагалось уменьшить вдвое.<sup>332</sup> В то же время для тех губерний, где в основании оценки недвижимости была положена доходность имущества, а не его стоимость, последняя рассчитывалась путем двадцатикратного умножения доходности.

Основы предлагаемой избирательной системы были озвучены П.А. Столыпиным в выступлении на открытии первой сессии Совета. Он сказал, что никогда не скрывал и не скрывает, что «у правительства 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».<sup>333</sup>

Для обеспечения за крупными собственниками «представительства в земстве, соответствующего культурному их значению», выборы планировалось проводить по трем куриям.

К первой курии относились владельцы полного земельного ценза, а также владельцы особо доходных земель (к ним были отнесены «огороды, сады, виноградники, табачные плантации, рудоносные земли, каменноугольные и соляные копи, базарные и ярмарочные площади, а также рыбные ловли»), хотя и не достигающих размера полного земского ценза, но оцененного земством не ниже 7500 руб.

Вторую курию должны были составить владельцы недвижимости в городах и земли в уездах, причем стоимость этих владений по земской оценке должна была превысить 7500 руб., а также уполномоченные тех групп горожан, которые владели недвижимостью в городах стоимостью от 750 до 7500 руб.

Третьей курией должны были стать собственно волостные собрания. Распределение мест в собрании между куриями планировалось производить на основе земских сборов, уплачиваемых избирателями каждой курии в совокупности.

Такое распределение гласных в чистом виде являлось, несомненно, внесловным. Правительство в пояснительной записке к законопроекту отмечало, что оно «не всегда отвечает одному из непеременимых условий преобразования – необходимости обеспечения в среде земских деятелей достаточного числа лиц, просвещенных и опытных в ведении более обширного земского хозяйства, т.е. того именно разряда населения, который составлял и до настоящего времени составляет основное ядро земских собраний». (Весьма любопытно, что комиссия в своем докладе тщательно избегала не только термина «дворяне», но даже и столыпинского «поместные землевладельцы».)

Правительством было обращено внимание на то, что в значительной части уездов «земские сборы с одних только надельных



крестьянских земель составляют даже более половины всего земского бюджета, а потому чистые арифметические расчеты могли бы привести к тому, что гласные от волостных собраний заняли бы преобладающее положение в уездном земстве». Поэтому оно настаивало на искусственном ограничении числа гласных от волостных собраний: предлагалось разделить пополам то число гласных, которое приходилось бы на их долю при подсчете на основании земских сборов.<sup>334</sup>

Однако при такой системе в уездах со значительной долей крупного землевладения, с развитой системой торговли и промышленности представительство крестьян вообще могло было быть сведено к минимуму. Поэтому правительство предложило установить и его нижнее ограничение – одна треть от общего числа гласных. Такой же минимум, проявив понятную осторожность, правительство установило и для землевладельцев. Таким образом планировалось защитить их от возможного засилья представителей торговли и промышленности.

О конечной цели этих ограничений правительство говорило совершенно откровенно: «допуская к участию в земских выборах значительное количество новых избирателей, только путем таких искусственных поправок можно обеспечить *надлежащий* (курсив мой – К.М.) состав уездных гласных, а следовательно, и состав губернских земских собраний».<sup>335</sup> Именно так, понемногу и весьма выборочно, правительство собиралось допускать «новые элементы» к участию в земском самоуправлении.

Другие основные положения законопроекта выглядели следующим образом. Земские гласные избирались на 3 года. Число уездных гласных определялось в зависимости от количества населения в уезде, а губернских, помимо этого, – еще и от количества уездов в губернии. В уездах с населением до 100 тыс. жителей количество гласных должно было составить 35 человек, при большем населении добавлялось по одному гласному на 15 тыс. жителей при условии, чтобы общее число гласных не превышало 60. В губерниях с населением до 1 млн. человек численность земских собраний была установлена в 40 гласных с добавлением по одному гласному на каждые последующие 100 тыс. жителей при

условии, чтобы количество гласных в 5 раз превышало число уездов, но не было более 75.

Правительство отмечало, что при такой системе в большинстве уездов и губерний число гласных увеличится, но нигде не станет меньше.<sup>336</sup>

Сложная система ограничений вводилась и при распределении губернских гласных по уездам, а уездных по волостям. Это распределение предполагалось осуществлять в соответствии с суммами земских сборов с тем, чтобы число гласных от уезда было не менее двух и не более 15 (Санкт-Петербургу дозволялось быть представленным в губернском земстве 18 гласными). Так же количество уездных гласных делилось между волостями: по одному гласному от волости, если же число волостей превышало число гласных, то для выбора своего представителя объединялись волости, уплачивающие наименьший сбор. Избирательные собрания (курии) могли делиться на отделения, число гласных от которых определялось опять же совокупностью сборов.

Все эти сложные подсчеты предполагалось поручить земским управам, а их утверждение – губернским по земским и городским делам присутствиям.

Уездные земские гласные от волостей должны были избираться волостными собраниями из своего числа, при этом волостные гласные, имеющие право участия в выборах по первой или второй курии, в выборах в волостном собрании не должны были принимать участие.<sup>337</sup> Это было, пожалуй, самым существенным ограничением прав поместных землевладельцев: по меньшей мере треть уездных земских собраний должны были составить представители волостных собраний, избранные без их участия.

Рассмотрев эти основные положения, комиссия по реформе земской избирательной системе представила следующие заключения.

«Земские выборы должны быть бессловесными.

Земские выборы следует основать на началах имущественного ценза, причем участие в них надлежит предоставить всем владельцам обложенных земским сбором земельных и иных недвижимых имуществ независимо от их размера и стоимости.

Для осуществления права на участие в избрании земских гласных избиратели должны быть разделены на отдельные избирательные курии, в зависимости от бытовой группировки и степени имущественной заинтересованности избирателей в земском деле.

Для избирателей уездных гласных необходимо установить семь избирательных собраний, а именно:

владельцы земельных имуществ в размере не ниже полного ценза и оцененных для взимания земских сборов особо доходных земель, а также фабрик и заводов, имеющих связь с сельскохозяйственной промышленностью;

владельцы земельных имуществ в размере ниже полного ценза, но не менее  $\frac{1}{10}$  его, и владельцы оцененных для взимания земских сборов ниже полного ценза, но не менее  $\frac{1}{10}$  его, особо доходных земель, а также фабрик и заводов, имеющих связь с сельскохозяйственной промышленностью;

владельцы неземельных недвижимых имуществ, расположенных в уезде, но вне городских его поселений, стоимостью по земской оценке не ниже полного ценза;

владельцы этих же имуществ, стоимостью ниже полного ценза, но не менее  $\frac{1}{10}$  его;

владельцы недвижимых имуществ в городах;

владельцы земельной и неземельной недвижимости в уезде, вне городских его поселений, стоимостью ниже  $\frac{1}{10}$  полного ценза, а также члены крестьянских товариществ;

члены сельских обществ.

Избиратели каждого избирательного собрания, кроме шестого и седьмого, должны иметь право непосредственного, прямого избрания уездных земских гласных. В шестом и седьмом собраниях, в виду многочисленности избирателей, следует допустить двух или трехступенчатые выборы.<sup>338</sup>

Избиратели пятого избирательного собрания в городах с населением свыше 25 тыс. человек, в случае, если на долю собрания причитается двое гласных, для избрания уездных гласных должныделиться на разряды, одинаковые по суммам уплачиваемых

избирателями земских сборов, при большем же числе гласных – на три равных разряда.

Существующие земельные цензы следует уменьшить наполовину с тем, чтобы, предварительно постановления их на законное утверждение, соразмерность земельных цензов по отдельным уездам каждой губернии была согласована с теми изменениями в местных условиях, какие последовали с 1864 г.» При этом размер оценочного ценза предлагалось установить в 8 тыс. руб. вместо существовавшего ценза в 15 тыс. руб.

«Для обеспечения надлежащего представительства за соответствующими разрядами избирателей общее число уездных земских гласных должно быть распределено следующим образом: избрание одной трети общего числа уездных гласных следует предоставить первому и второму избирательным собраниям», другой трети – третьему, четвертому и пятому избирательным собраниям, последней трети – шестому и седьмому.

«В пределах каждой из указанных групп одна треть общего числа уездных гласных подлежит разверстке между отдельными избирательными собраниями соразмерно суммам земских сборов, причитающимся с соответственного рода недвижимых имуществ, с тем, однако, условием, чтобы число гласных от собрания крупных землевладельцев, а равно и от собрания владельцев крупных неземельных недвижимых имуществ, в отдельности, было не менее  $\frac{1}{3}$  общего числа уездных земских гласных.

Определение числа земских гласных и распределение уездных гласных между избирательными куриями, а губернских – между уездными земствами, должно производиться на основаниях, установленных местными учреждениями».<sup>339</sup>

Как видим, комиссией проект был весьма существенно изменен. В первую очередь это касается изменения количества курий. Увеличение их числа до семи прецедентов в отечественной практике не имело. Поэтому комиссия сочла необходимым в своем докладе подробно объяснить мотивы своего решения.

Вначале констатировалась принципиальная желательность того, чтобы все жители уезда, владеющие недвижимостью и платящие за

нее земский сбор, участвовали в избрании уездных гласных. Затем, ссылаясь на решение соединенного заседания трех комиссий о необходимости предоставить волости самостоятельное представительство в уездных земских собраниях, комиссия по земской избирательной реформе отмечала, что не считает себя связанной этим решением. Она пришла к заключению «о необходимости предоставить каждой избирательной курии право непосредственного, а не через волостные собрания, избрания уездных земских гласных». Поэтому комиссия не рассматривала министерский проект в той его части, которая регламентировала избрание гласных от волостных собраний, а «предприняла собственное разделение по куриям, разделяя соображения Министерства внутренних дел о желательности обеспечить в земстве подобающее представительство за наиболее культурным классом населения».<sup>340</sup>

Описанное выше разделение объяснялось тем, что владельцы крупной и средней недвижимости как в городах, так и в сельской местности, являются «отдельными группами в бытовом отношении» и имеют «самостоятельные интересы в земстве». Владельцы же менее значительной недвижимости, имея право быть представленными в земстве, не должны были мешать «наиболее культурной части населения» занять подобающие им позиции, поэтому их и вынесли в отдельные курии.

Вместе с тем, даже при таком сложном куриальном делении предлагалось ввести дополнительные искусственные поправки. В докладе комиссии без обиняков заявлялось, что в земстве «наиболее желателен» «культурный элемент», каковым являются «владельцы земель и иных недвижимых имуществ в размере полного ценза»<sup>341</sup>. Такое определение «культурного элемента» представляло из себя некоторое новшество. Так, Столыпин в своих выступлениях применял этот термин к поместным землевладельцам-дворянам, которые долго жили на крупных участках земли и с 1864 г. участвовали в земской деятельности. Под определение комиссии попадал любой разбогатевший и приобретший полный ценз крестьянин. Можно сказать, что это определение комиссии в большей степени соответствовало идеологии столыпинских

реформ, чем слова самого Столыпина. Впрочем, вопрос был политический, поэтому слова для решения тактических задач могли говориться всякие.

В министерский проект комиссией были внесены и другие дополнения: исключено предельное число уездных гласных, причем уезд должен был быть минимально представлен в губернском земском собрании тремя гласными, а не двумя, как предлагало Министерство. Был дополнен перечень особо доходных земель, и включена норма, чтобы перечни таких земель, не упомянутых в законе, составлялись губернскими земскими собраниями и подлежали утверждению министра внутренних дел, по рассмотрении их в Совете по делам местного хозяйства. Было похоже, что члены Совета действительно готовились к постоянному участию в государственном управлении.

К выборам допускались юридические лица, включая воинские части, молитвенные дома магометанского и караимского исповедания и сословные учреждения. Не допускались все иностранные компании, еврейские молельные дома и синагоги. Женщины, владевшие недвижимостью, допускались к выборам через мужчин – полноправных участников выборов. Исключались из состава избирателей учащиеся в учебных заведениях, осужденные за уклонение от воинской повинности, занимающиеся «предосудительными профессиями», лица, служащие в земстве по вольному найму, земские недоимщики, долг которых достигал размера платежа за 1,5 года. Представители государственных и удельных имуществ допускались к выборам на общих основаниях, в зависимости от стоимости этих имуществ.<sup>342</sup>

Был внесен еще ряд правок технического характера, которые в совокупности, однако, существенно изменяли законопроект. Видимо, опасаясь, что Министерство все равно сделает все по своему, комиссия «признала желательным» упомянуть в законе, что «инструкция, определяющая подробности производства выборов, должна подлежать предварительному рассмотрению в Совете по делам местного хозяйства».<sup>343</sup>

Таким образом, на обсуждение общего присутствия Совета был вынесен документ, который предполагал принятие ряда не технических, а принципиальных решений, и который нес в себе ряд потенциальных конфликтных зерен. Было, что делить, как земству с правительством, так и земству с городами. Нетрудно было также понять, что земцы не горели желанием пускать в свое общество «некультурные» элементы. В такой ситуации 4 апреля 1908 г. общее присутствие Совета по делам местного хозяйства под председательством С.Е. Крыжановского приступило к обсуждению проекта земской избирательной реформы.

Началось с вопроса о бессословности земских выборов. Тульский земец князь А.П. Урусов, как и при обсуждении волостной реформы, выступил первым и заявил, что принадлежит к числу тех членов Совета, «которые уполномочены и посланы губернскими земскими собраниями с точными указаниями». Он отметил, что понимает всю трудность своего положения, сознает, что «плыть против течения долго нельзя, но, исполняя волю пославших» его, протестует против реформы, т.к. «не все, что старо, – плохо». «Храм разрушенный – все храм, кумир поверженный – все Бог», – указал А.П. Урусов, придавая сакральные черты старой избирательной системе.<sup>344</sup>

За бессословность выборов высказался С.И. Зубчанинов, который пояснил, почему комиссия отказалась особенно выделять интересы дворян. «Первое избирательное собрание тает», – сказал он, поэтому необходимо объединить всех землевладельцев, независимо от их происхождения имеющих одинаковые интересы. При этом Зубчанинов не сомневался, что руководство в земстве все равно останется за дворянами, «в руках которых и культурные условия, и привычка к делу, и самое главное – любовь к делу и умение пожертвовать своими интересами».<sup>345</sup> После этой речи норма о бессословности земских выборов была принята единогласно.

Кратко обсудив уже хорошо известный, видимо, вопрос об имущественном, а не налоговом, цензе, который надлежало положить в основание земских выборов, общее присутствие приняло его 47 голосами за при 20 голосах против.

Более насыщенную дискуссию вызвало обсуждение второй части этого пункта, предусматривавшей, что «участие в выборах надлежит предоставить всем владельцам обложенных земским сбором земельных имуществ и иных недвижимых имуществ, независимо от их размера и стоимости.

Н.Ф.Рихтер в своем выступлении придерживался линии по расширению базы земского самоуправления. Он заявил, что необходимо предоставить право участия в выборах и плательщикам земских сборов, не имеющим недвижимого имущества. Рихтер выразил убеждение в том, что «придет время, когда будут переданы в пользу земства или квартирные налоги, или подоходный налог, или иные налоги».<sup>346</sup>

Рихтер был настроен существенно расширить и финансовую, и электоральную базу самоуправления, и его полномочия, т.е. был сторонником логического развития земской идеи. С обратных позиций выступил С.А.Бекетов, категорически возразивший против предоставления избирательного права всем владельцам недвижимости. Он подчеркнул, что это противоречит принципу, на основании которого был принят имущественный ценз. Это принцип, по словам Бекетова, состоял в том, что «лица, владеющие цензом, заинтересованы в ведении хозяйственного дела в данной местности и имеют, так сказать, хозяйственный опыт». Если же остановиться на принципе, что в выборах могут принять участие лица, которые «будут владеть несколькими саженьями земли или какой-нибудь маленькой хибаркой», то получится «не что иное, как всеобщая подача голосов, только в сфере владения какой-нибудь недвижимостью», – ужаснулся перспективе гласный Казанского губернского земского собрания.<sup>347</sup>

Поправил Рихтера и представитель Херсонской губернии Елисаветградский уездный предводитель дворянства С.Т.Варун-Секрет: разработчики законопроекта и комиссия Совета стремились «расширить, по возможности», круг участвующих в выборах лиц. «Тут же является расширение не по возможности, а расширение беспредельное», – подчеркнул Варун-Секрет.<sup>348</sup>



С.И. Зубчанинов в свойственной ему манере поддержал «беспредельное расширение» избирательных прав с тем, чтобы «каждый и всякий подавал свой голос за общественное дело», при соблюдении, однако, двух условий: «если мы будем жить в райской обстановке» и «если мы все будем ангелами». Почувствовав, видимо, желательность приближения к этой идеальной ситуации, он высказался очень неопределенно: надо поддержать предложение комиссии, но с тем, чтобы допущение мелких плательщиков не отражалось на интересах крупных.<sup>349</sup>

Председатель Днепровской (Таврической губернии) уездной земской управы А.М. Колчанов, высочайше утвержденный, как и Зубчанинов, членом Совета, выступил с либеральных позиций. Он заявил, что не испытывает «опасения, что будто бы всеобщая подача голосов может быть для кого-то нежелательным явлением» и не видит причины, почему «нельзя допустить к выборам владельца чего-либо, раз он уплачивает земский сбор».<sup>350</sup>

Смолянин А.Е. Кубаровский все-таки беспокоился за крупных землевладельцев. Он заявил, что «допуская всех владельцев недвижимых имуществ к участию в избирательной курии, мы тем создаем бесконечно малую величину, которая очень мало привязана к данной местности».<sup>351</sup>

Ему возразил единственный в Совете кадет П.Ф. Коропачинский. Он назвал утверждение, что «бесконечно малое имущество мало привязывает к месту», совершенно неверным. Кадет призвал поддержать правительство, которое «озабочено созданием мелкой земельной собственности», и принять «последовательное и гармоничное» решение.<sup>352</sup>

С горячей речью, в которой можно было увидеть и либеральный уклон, выступил А.Д. Голицын. Он напомнил, что в комиссии «всеми силами отстаивал следующий принцип: всякому лицу, несущему обязательства в земстве, должны быть предоставлены соответствующие права в земском самоуправлении». Голицын отметил, что эта идея уже «получила сильное поражение» с принятием территориально-имущественного ценза, т.к. во всей своей полноте она могла быть проведена только при цензе нало-

говом. Голицын, один из членов Совета, являвшихся депутатами Государственной Думы, настаивал, что на этом несправедливости следует положить конец.

Он сказал: «Если мы уже допустили ту несправедливость, что известная часть плательщиков земских налогов лишена права представительства, то я считаю совершенно недопустимым и невозможным идти далее по этому пути, основываясь на том цензе, который принял Совет. Следует, по крайней мере, уравнивать права тех лиц, которые обладают этим цензом, в каком бы размере этот ценз не являлся. Это было страшную ошибкою согласиться с тем, что лица, владеющие минимальным цензом, никаких интересов в земстве не имеют благодаря тому минимуму платежа, который они несут. Я уверен, – продолжил А.Д. Голицын, – что лица, которые не имеют никаких общих интересов с земством, сами не подойдут к земским избирательным урнам и нас не затруднят. Здесь говорят, что владельцы нескольких десятин являются пролетариатом, но я скажу на это, что владеющий несколькими десятинами под Москвой имеет больше избирательных прав, чем те, которые владеют многими десятинами где-либо на окраине! Необходимо же принять во внимание земли, находящиеся под крупными городскими центрами», – настаивал А.Д. Голицын, представлявший Харьковскую губернию с весьма недешевой землей.<sup>353</sup>

Конечно, система, в основе которой лежал какой-либо количественный ценз, не могла предполагать равного избирательного права. Однако предложения Коропачинского и Голицына предоставить избирательное право в земстве всем владеющим землей и платящим с нее налог выглядело более последовательным и справедливым, чем предложения их оппонентов.

Поэтому С.А. Бекетову пришлось возражать, используя философские категории. Он сказал, что в общегосударственных отношениях справедливость «носит общественный характер и никогда не совпадает со справедливостью по отношению к частным лицам». Бекетов выступил против допуска к выборам мелких землевладельцев, отметив, что «участие в общественных делах нельзя рассматри-

вать исключительно с точки зрения права, но с точки зрения известной государственной повинности». Поскольку к несению повинностей можно допускать не всех, то «надо дать место таким элементам, которые своим знанием создадут что-либо для общего блага». <sup>354</sup> Бекетов, очевидно, имел в виду, что знание приходит вместе с землей. Чем больше земли, тем больше знания.

Рихтер, между тем, продолжал доказывать очевидные вещи. Он сообщил, что мелкий собственник «весь погружен в свою собственность, ею живет и ею дышит, связь его с земством велика». Установление какого-либо ценза «не выдерживает критики», кроме «высшей несправедливости» оно ничего не даст, отмечал Н.Ф. Рихтер. Он обратил внимание присутствовавших и на политическую сторону дела: «Не можем мы отталкивать от земства всех мелких собственников; напротив, надо привлечь их к земству, взять в свою организацию, дать им дело у себя дома, не отталкивать их в среду пролетариата и в среду тех лиц, которые ничем не связаны ни с местной организацией, ни с Россией». <sup>355</sup> Рихтер выступал в духе идеологии столыпинских реформ.

А вот тульский «зубр» А.П. Урусов выступил с истинно кадетским предложением. Он отметил, что есть люди, владеющие всего несколькими саженьями земли, и эти люди никакой пользы земству принести не могут: «они не живут на земле сами, им нечем даже пахать и они ищут заработков на стороне». Чтобы привязать их к земле, Урусов предложил дать им по несколько десятин земли: «если вы дадите им землю, то они, несомненно, будут полезны». Впрочем, закончил он предложением не дать землю, а установить ценз. <sup>356</sup>

Председатель Вятской губернской земской управы И.А. Сухов аргументировал желательность установления ценза конспирологическими мотивами. Он с легкостью допускал ситуацию, при которой в Вятской губернии могут собраться 100 человек, желающих повлиять на земские выборы, купить по 240 саженьей земли и, собственно, влиять. <sup>357</sup>

М.В. Пуришкевич разделил страхи Сухова. Он признал, что для бедняка избирательное собрание интереса не представляет,

но может появиться «артист, который на этом инструменте начнет играть разные варианты». Пуришкевич пугал слушателей тем, что «начнется агитация».<sup>358</sup>

Одно фантастическое предложение высказывалось за другим. Определенная часть членов Совета ни в какую не хотела подпускать даже незначительное количество новых лиц к земским выборам. Всю оторванность их от жизни хорошо чувствовал А.Д. Голицын, один из самых ярких противников введения ценза. Он заявил, что во всех разговорах о саженьях «кроется глубокое недоразумение». Дело в том, что эти сажени могут «оказаться только у избирателя, владеющего землей под городом, который, обладая этим небольшим клочком земли, обладает порядочным имуществом. Если же мы будем говорить о деревне, – продолжил князь Голицын, – то здесь какое-то недоразумение, т.к. никаких владельцев земли, обладающих несколькими саженьями, я не знаю».

А.Д. Голицын наглядно продемонстрировал нелепость ценза: «Я спрошу, почему не пойти дальше и не сказать – полдесятины. Раз мы будем останавливаться на этом ограничении, то мы никогда не найдем того минимума, на котором мы можем справедливо остановиться... Поэтому я вообще не вижу никаких данных, чтобы устранять от избирательных урн мелких собственников».

Свой ответ Голицын дал и тем, кто страшился заговорщиков: «Здесь говорили, что, будто бы, соберутся эти люди и перевернут весь земский порядок. Но ведь защита интересов известных бытовых групп населения и имущественных классов населения состоит не в недопущении этих избирателей к урнам. Да, наконец, я уверен, что ни одно из этих лиц никакого переворота в земстве не произведет. Артистов, играющих на этом инструменте, я знаю больше среди представителей крупных собственников, таковы князь Долгоруковы, Родичев, обладающие полным элементом для участия в избирательных собраниях», – указал А.Д. Голицын на тех, кого в самом деле следует бояться.<sup>359</sup>

С ответной речью выступил С.Т. Варун-Секрет. Он отметил, что «разбирая права лица, владеющего минимальным количеством земли, в этом вопросе важно определить три стороны:

справедливость, практическая польза и права этих отдельных собственников». Со справедливостью херсонец разобрался быстро, указав, что она «абсолютного значения не имеет». Говоря о практической пользе для земства, он усомнился, чтобы «была польза от тех лиц, которые, в сущности, имеют очень мало связи с землей. Если говорить о связи, заключающейся в том, что человек сидит на своем дворе, – уточнил Варун-Секрет, – то эта связь чрезвычайно мала. Чтобы участвовать в общественных делах и направлять других, нужно иметь достаточно широкий кругозор, и в этом отношении от этих лиц пользы для земства будет очень мало». В конце концов права этих людей на участие в земских выборах, по словам Варун-Секрета, смогут быть реализованы посредством участия в выборах волостных собраний.<sup>360</sup>

После выступлений Д.Н. Милорадовича, призвавшего установить в качестве минимального ценза размер среднего крестьянского владения данной местности, и В.Ф. Доррера, указавшего, что «вопрос имеет силу академическую», и можно мелких владельцев допустить к выборам, если это не затронет интересов других,<sup>361</sup> слово для ответа С.Т. Варун-Секрету взял А.Д. Голицын.

Он отметил, что «Варун-Секрет говорит, что сидящий в каком-либо дворе чрезвычайно мало заинтересован жизнью земства, и что у него нет тех широких горизонтов, которые требуются для участия в земском деле. Нет, – возразил А.Д. Голицын, – сидящий лишь в своем дворе заинтересован гораздо больше, чем крупный владелец. Сидящий в этом дворе заинтересован тем, чтобы из него можно было выехать, чтобы у него была под рукой медицинская помощь, чтобы у него был ветеринар для лечения его лошади; все земские интересы именно сосредоточены кругом этого лица, сидящего на своем дворе». Отстаивая свою позицию, Голицын возразил и Д.Н. Милорадовичу, заметив, что если выработать средний ценз, то для каждого уезда и каждой волости он должен быть разным. Работа эта настолько долгая и кропотливая, что целесообразность ее вызывает сомнения.<sup>362</sup>

Таким образом, кроме Голицына, Коропачинского и Рихтера, убежденных сторонников нелимитированного ценза слышно не

было. Слово взял представитель правительства Н.Л. Пшерадский. Поскольку комиссия существенно переделала министерский законопроект, а в Совете обсуждались заключения комиссии, Пшерадскому пришлось формулировать позицию практически сходу.

Он обратил внимание на то, что «избирательную систему невозможно строить таким образом, чтобы выход из общины сопровождать потерей избирательного права». Между тем, если следовать логике комиссии, то лицо, вышедшее из общины, следует признать менее благонадежным, чем общинника, и лишить избирательного права, поскольку отруб не будет соответствовать цензу. Оснований для такого подхода, как отметил Пшерадский, нет.<sup>363</sup> Напомним, что первоначальный проект Министерства внутренних дел предполагал участие как таких элементов, так и общинников, в выборах через волостные собрания.

И.И. Стерлигов признал возражение Пшерадского существенным. Не желая отказываться от пресловутого минимума, он допустил возможность выборов через волостные собрания.<sup>364</sup>

Самарский губернский предводитель дворянства А.Н. Наумов традиционно хотел спустить решение вопроса на места. Он настаивал при этом, что «с точки зрения государственных интересов и интересов успешности хозяйственного самоуправления необходимо допускать на земские выборы лишь тех, кто ведет свое, хотя бы минимальное хозяйство». Право же устанавливать этот минимум Наумов предложил отдать губерниям.<sup>365</sup>

Таким образом, выявилась невозможность в течение короткого срока прийти к согласию. В этих условиях С.Е. Крыжановский предложил сначала решить, будут ли волостные собрания являться одной из земских избирательных курий.<sup>366</sup> Категорически отказавшись от этого, комиссия вступила в коренное противоречие как с правительством, так и с решением соединенного заседания трех комиссий. Последнее однозначно постановило «установить личную связь между мелкой земской организацией и уездным земством путем поступления в число уездных земских гласных известного числа гласных от мелкой земской организации».

Крыжановский обоснованно рассчитывал на то, что общее присутствие Совета по делам местного хозяйства еще раз выскажет эту точку зрения.

Идею горячо поддержал А.Д. Голицын. По его мнению, при условии реорганизации волости в мелкую земскую единицу необходимо связать ее с уездным земством, и нет другого пути сделать это, кроме как считать ее отдельной курией в избирательной системе.<sup>367</sup>

Члены Совета по делам местного хозяйства почувствовали поддержку правительства и дружно начали критиковать комиссию. Критика, надо признать, была довольно сумбурной, достойных внимания новых аргументов участниками дискуссии высказано не было. Смысл критики был в том, что как волость, так и земство должны быть сословны, а комиссия цепляется за пережиток в виде сословных выборов, мотивируя это тем, что уездное земство – это союз личный, а не союз организаций. В ответ члены комиссии, сдавая понемногу свои позиции, признали возможность выборов в земство через волость.

Нежелательность компромисса с комиссией аргументировал в своем выступлении А.Д. Голицын. Он сказал, что комиссия «смотрит с обывательской точки зрения, потому что разделить избирателей на 7 курий, а может быть, и более, и при этом еще сказать, что было бы справедливо, если бы и волость была соединена с уездным земством особым представительством от нее», это называется «высказывать пожелания, которые практически не могут быть осуществлены».

Голицын предложил схему из трех курий: городской, уездной и волостной, объединяющей в себе обладателей имущества более мелкого вида. «Таким образом, – соотнес он свои предложения с идеями Министерства, – я подхожу к разрешению вопроса о делении на курии к схеме министерства, но я несколько иначе распределяю избирателей по куриям, придерживаясь к бытовым условиям населения, а не классовым. Я не разделяю крупную собственность в пределах уезда на собственность земельную и иную; больше же, чем на 3 курии делить население не представляется возможным ни по техниче-

ским соображениям, ни по соображениям иным», – резюмировал А.Д. Голицын.<sup>368</sup>

Голицын, таким образом, внес некое новое предложение, которое могло устроить тех, кто, обсуждая предложения старые, уже завяз в спорах. Тем временем Н.Ф. Рихтер продолжал настаивать на чистоте схемы: все гласные должны проходить через выборы. Исходя из этого, не следовало допускать включения в избирательную систему волостных собраний, т.к. в них крупные землевладельцы по обсужденному накануне законопроекту попадали без выборов.<sup>369</sup>

С.И. Зубчанинов обвинил Рихтера и большинство комиссии (сторонников исключения волости из схемы выборов) в идеализме. Он сказал, что эти выборы просто невозможно будет организовать помимо волостного собрания. Он обратился к членам Совета: «Вы представляете себе то помещение, в котором будут происходить эти выборы?» И сам же ответил: «Придется их устраивать на том же самом дворе, на котором происходит и волостное собрание, и могу вас уверить, что крестьяне и понимать не будут, почему они здесь выбирают, а не там».<sup>370</sup>

Видимо, этот технический аргумент оказался решающим. Во всяком случае, С.Е. Крыжановский, услышав его, поставил вопрос на голосование. Большинство поддержало систему выборов части уездных гласных через волость. Затем 40 членов Совета, составившие большинство, постановили, что для индивидуального участия в выборах необходимо обладать каким-либо цензом недвижимости. О том, как его следует определять, члены Совета так и не договорились. За базу взяли средний надел, предоставив министру внутренних дел уменьшать его по необходимости.

Следующий пункт заключения комиссии предусматривал уменьшение вдвое существовавших полных земельных цензов. При этом оценочная стоимость полного неземельного ценза предлагалась в размере 8 тыс. руб. Это должно было все-таки расширить круг лиц, получавших право участвовать в выборах.

Возникла длительная и довольно непродуктивная дискуссия относительно того, наполовину должен быть уменьшен земель-



ный ценз, или не наполовину. Он была завершена выступлением председателя комиссии по земской избирательной реформе С.И. Шидловского, который вообще-то предпочитал отмалчиваться. Выяснилось, что комиссия установила эту норму просто так, она «только хотела сказать, что примерно нужно уменьшить земский ценз наполовину».<sup>371</sup>

В результате общее присутствие решило, что любое уменьшение земского ценза может быть осуществлено министром внутренних дел по ходатайствам губернских земских собраний «по рассмотрению таковых в Совете по делам местного хозяйства». Против высказалось 5 человек.<sup>372</sup> Это был как раз тот случай, когда члены Совета имели в виду, что вопрос решать будут они, т.е. общее присутствие, а сотрудники Министерства однозначно подразумевали особое.

Также подавляющее большинство проголосовало за установление оценочной стоимости неземельного ценза в размере, предложенном комиссией – 8 тыс. руб.<sup>373</sup>

Решив эти вопросы, собрание вернулось к проблеме, вызвавшей наибольшие разногласия комиссии с правительством, – к вопросу о куриях. С.Е. Крыжановский отметил, что в связи с принятием решения об участии волостных собраний в выборах уездных гласных вопрос сводится к тому, кто из собственников должен отдельно от волости избирать земских гласных.<sup>374</sup>

Впервые за все время обсуждения избирательной реформы выступил А.М. Меморский. Нетрудно заметить, что этот деятель не участвовал в бесплодных дискуссиях, а говорил по делу, и тогда, когда усматривал возможность извлечь выгоду для городов. Он заметил, что не надо создавать городскую курию, лучше по аналогии с волостями избирать гласных через городские думы. В случае же создания курии владельцев неземельных имуществ Меморский предложил разделить ее на две: горожан и сельских жителей.<sup>375</sup>

Это предложение развил С.А. Бекетов. Он предложил учредить четыре курии в соответствии с однородными интересами бытовых групп: 1) землевладельческую; 2) владельцев неземельных имуществ в уездах; 3) городскую; 4) волостную.<sup>376</sup>

Харьковский городской голова А.К.Погорелко на вопрос, кто должен быть выделен из волости в отдельные курии, ответил, что он вообще «против разделения избирателей на курии принципиально, т.к. разделение на курии всегда сокращает права избирателей». Однако он посчитал возможным пойти против принципов ввиду «безусловной необходимости в охранении прав отдельных групп избирателей» и предложил ввести трехкуриальную систему, предоставив каждой курии право избирать равное количество гласных.<sup>377</sup> При этом он не уточнил, какие именно курии он имеет в виду.

А.Д.Голицын, добившись участия волости в выборах уездных гласных, стал гораздо менее агрессивен. Он предложил сократить список курий, предложенный комиссией, до четырех, удалив из него полноценную неземельную уездную курию в связи с тем, что она «малочисленна, а интересы ее близки к земельным», и объединив в волостной курии всех владельцев имущества ниже ценза.<sup>378</sup>

Таким образом, спор закрутился вокруг того, к какой курии относить владельцев фабрик и заводов, расположенных на территории уезда вне городской черты. Страдомский возразил Голицыну, что от включения их в земледельческую курию выйдет «смесь занятий». Он поддержал министерский проект, предусматривавший объединение их в одной курии с владельцами городских имуществ. Член Киевской городской управы пояснил, что по роду занятий фабрики и заводы «более принадлежат городу, чем земле», «города занимаются исключительно промыслами и торговлей, а капитал, вложенный в дома, это есть придаток к фабрикам и заводам». Страдомский назвал правительственный проект в этой части «совершенно выдержанным» и предупредил, что всякие попытки его поколебать «обречены на неудачу».<sup>379</sup>

Ему оппонировал В.Ф.Доррер, сославшийся на опыт закона о выборах в Государственную Думу. Он указал, что в Черноземье предприятия, расположенные вне городской черты, это, как правило, сахарные и винокуренные заводы; все их интересы сосредоточены в земельной курии, а с городом они «ничего общего не имеют, большинство даже на почту в город не посылает, а имеет свои собственные почтовые отделения».<sup>380</sup>

Стало ясно, что вопрос о разграничении владельцев городской недвижимости и уездных заводов быстрому решению не поддается. В этой ситуации требовалось уменьшить количество обсуждаемых вариантов, и члены Совета дружно накинулись на А.М. Меморского с его предложением осуществлять выборы в городах через городские думы. Его критиковали по двум основным причинам: во-первых, незачем, дескать, вводить двухступенчатость, когда можно обойтись и без этого; во-вторых, непонятно, как в данном случае быть с владельцами уездных неземельных имуществ, если их все же присоединят к городской курии.

Неожиданно Меморского поддержал М.В. Пуришкевич. Он сравнил город с волостью, которой уже предоставили право делегировать в уездное земство своих представителей. Пуришкевич призвал коллег быть последовательными: «если дума есть выразительница желаний своих сограждан, дадим ей те же права, что даем и волости; если же нет, то перенесем это положение и на волостной район; чем проще будут выборы, тем они будут совершеннее». Пуришкевич вовсе запутал собрание, не указав, какие выборы проще – прямые или непрямые.<sup>381</sup>

Слово взял А.Д. Голицын, разоблачивший Страдомского и тех, кто его поддержал по вопросу присоединения владельцев крупной неземельной собственности в уезде к городской курии. Он указал, что они делают это, «конечно, в своих интересах, чтобы иметь больше представителей от городов». Голицын призвал отказаться от корыстных интересов и руководствоваться признаком территориальной принадлежности владения: «фабрики и заводы, находящиеся вне пределов города, ничего общего с городами не имеют, частично выполняют функцию земств», а городская фабрика «интереса к земским делам не имеет».<sup>382</sup>

Председатель комиссии Шидловский заявил свое личное мнение о том, что земство нуждается в некоем «новом элементе». Уничтожение сословности земства и уменьшение ценза этой потребности не удовлетворяют. Он не пояснил, что это за новый элемент, но, по всей видимости, имел в виду буржуазию. Во всяком случае, для его появления в земстве он предложил ввести курию

неполноценного неземельного имущества.<sup>383</sup> Это как-то выбивалось из общей тематики и свидетельствовало о том, что дискуссия утратила структуру, каждый говорил о своем, а результата не было. Председательствовавший Крыжановский вел себя необычно пассивно, не исключено, что спал. На часах было уже близко к полуночи.

Члены Совета продолжали переливать из пустого в порожнее. Главным вопросом все же оставался вопрос об уездных фабрикантах. Ровное течение диалога прервал С.И. Зубчанинов. «С величайшей грустью, с болью в сердце слушал я эту, по моему мнению, отходную теперешнему уездному земству», – пожаловался он. Крыжановский встрепенулся и заметил, что, по его мнению, «об этом говорить слишком рано». Впрочем, Зубчанинов успокоил его, заявив: «Я волнуюсь слишком и не буду говорить, мне слишком грустно».<sup>384</sup>

Это Крыжановского «добило». Он взялся за баллотировку. Первой была поставлена следующая формулировка: «надлежит ли городским избирателям, владеющим недвижимыми имуществами, предоставить право избрания гласных отдельно от лиц, владеющих в пределах уезда, через городскую думу или через посредство особой курии». Против этого проголосовало всего 3 члена Совета. Таким образом, Совет предоставил горожанам право отдельного представительства в уезде. Предстояло принять решение о том, как это право воплотить. Крыжановский обозначил наличие двух предложений: предложения комиссии о том, чтобы в городе проходили специальные выборы, и предложения Меморского с Пуришкевичем о том, чтобы городу, «как лицу юридическому, как корпорации», было предоставлено право избирать уездных земских гласных через городскую думу. На удивление многие поддержали последнее предложение. За него проголосовало большинство (35 человек).<sup>385</sup>

Следующим вопросом, подлежащим баллотировке, был вопрос о способе участия в выборах владельцев неземельных имуществ в уезде. Сначала было установлено, что участие в выборах через особую курию (не волостную) должно быть предоставлено только владельцам полного ценза. Затем незначительное большинство – 27 чело-

век – высказалось за то, чтобы не выделять владельцев неземельных имуществ в особую курию.<sup>386</sup> Это противоречило первоначальному проекту Министерства. Поэтому Крыжановский продал формулировку, допускавшую в отдельных случаях исключения. Когда он спросил, в каких именно случаях эти исключения могут иметь место, князь А.Д. Голицын вновь сказал: «Я против особой курии, но я за групповой принцип, который был в первом проекте Министерства».<sup>387</sup> После этого Крыжановский закрыл заседание в связи с поздним временем и перенес вопрос на следующий день.

За ночь представители Министерства смогли внятно сформулировать компромиссную позицию. После открытия заседания 5 апреля по поводу исключений из первой (полноценной) курии выступил Н.А. Пшерадский. Он сказал, что такие исключения необходимо допускать, когда в уезде значительно преобладает тот или иной размер имуществ. Право определять эти исключения Пшерадский предложил предоставить Министерству внутренних дел.<sup>388</sup> На самом деле уездов, где имущество по типам было распределено неравномерно, было столько, что едва ли эта задача при подобной формулировке была посильна даже МВД.

Крыжановский резюмировал: предложение сводится к тому, чтобы предоставить Министерству внутренних дел, «разумеется, по инициативе, идущей снизу, разделять избирателей курий на этажи, дабы дать возможность каждому отдельному разряду получать представительство и избежать того, что смущало С.И. Зубчанинова, т.е. предотвратить возможность полного поглощения высших интеллигентных слоев владельцев малообразованными или необразованными их слоями».<sup>389</sup>

При баллотировке формула подверглась коррекции в угоду «местным деятелям»: «земские избирательные собрания, по рассмотрении вопроса Советом по делам местного хозяйства, могут быть распоряжением министра внутренних дел разделены на отделения». Министерские опять намеренно вводили членов Совета в заблуждение, делая вид, будто кто-то будет интересоваться их мнением. Тем не менее, против этой нормы проголосовало лишь 5 человек.<sup>390</sup> 27 членов Совета из 44 согласились с уточне-

нием, что избирательное собрание может разделяться как по роду имущества, так и по размеру его. Тем самым проект все больше приближался к тому, который выработала комиссия, только вместо установленной законом многокуриальной системы дело шло к установлению этой системы Министерством внутренних дел произвольным образом.

Чтобы этот элемент произвола сократить, было установлено, что решение о разделении земских собраний могло приниматься по инициативе определенной группы избирателей. Эту норму поддержало 32 человека. Возникший вопрос о численности этих групп сходу решить не удалось, и Совет перешел к другой смежной проблеме: чье еще мнение необходимо выяснить при поступлении такого рода инициативы.

В.В. Меллер-Закомельский предложил установить правило, чтобы соответствующие ходатайства были гласными. В таком случае специально ничье мнение спрашивать не нужно, а если у кого-то будут возражения, то они могут быть представлены в Совет по делам местного хозяйства, принимающий решение.<sup>391</sup>

Это был один способ хоть немного упростить процедуру. Граф В.Ф. Доррер предложил другой. Он указал на то, что предложение Меллер-Закомельского предусматривает состязательный порядок. Сторона, не заинтересованная в выделении группы избирателей в отдельную курию, должна доказывать свою правоту. Если же речь идет о том, чтобы «собрание при рассмотрении такого ходатайства могло иметь компетентное заключение, на основании которого Совет по делам местного хозяйства мог бы иметь суждения», то необходимо спрашивать губернатора, и другого порядка быть не может.<sup>392</sup>

Н.Ф. Рихтер последовательно выступал против всякого рода ограничений, даже тех, которые ограничивали самые ограничения. Он отметил, что Совет по делам местного хозяйства должен рассматривать все ходатайства, потому что не спрашивать же «соседей, которые нарушают их права».<sup>393</sup>

Большинство членов Совета согласилось с предложением Рихтера: Совету было дано право самостоятельно оценивать

значение ходатайств. Затем к этому положению принимались поправки. Так, была поддержана поправка А.Д. Голицына – давать движение таким ходатайствам только в случае, если они подписаны «таким количеством избирателей, которые по составу своего имущества могут избрать хоть одного гласного». Это в некоторой степени компенсировало упразднение нормы, по которой такие группы избирателей могли отделиться и выдвинуть гласного самостоятельно. Чтобы не возникало ситуаций, при которых один человек, обладающий необходимым имуществом и захотевший в гласные, не направлял ходатайств о выделении его в отдельную группу, была принята поправка Коропачинского и Савицкого об установлении минимума в 3 подписанта.<sup>394</sup>

Пункт 8 заключения комиссии в связи с сокращением числа курий утратил актуальность, тем не менее, Совету предстояло установить признаки разделения гласных между куриями. Крыжановский отметил, что оно может происходить на двух началах: на начале земского сбора и на начале численности населения. Он указал, что последнее «явно неприменимо» при разделе гласных между волостями и курией землевладельцев, поскольку они несопоставимы по численности. Однако в отношении уездов и городов этот принцип может быть обсужден. «Здесь возможна альтернатива, я бы просил ее обсудить», – дал вводную товарищ министра.<sup>395</sup>

Такая постановка вопроса сразу была подвергнута критике С.И. Зубчаниновым. Он указал, что в земском собрании будут «два рода представительства – одно представительство от всего населения уезда без деления на отдельные участки по территориям, но с ограничением по бытовому укладу. Это представительство от землевладельцев и крупных неземельных собственников. Второе представительство – все города и волости уезда. Нам города отделять от волости в данном случае не придется, ибо они будут основаны на одном и том же признаке территориальной организации. Поэтому мне представляется, – Зубчанинов вычленил в будущем земстве врага, – что состав будущих земских собраний резко делится на две части. Одна часть, избираемая всем

уездом, будет являться связующим звеном между всеми остальными гласными. Правда, что эта часть будет представлять собой также и интересы наиболее культурных слоев с резко очерченным бытовым укладом. Именно они были до сих пор ядром нашего земства, и, я думаю, и впредь наши надежды будут сосредоточены на этой части земского собрания. Что же касается остальных, то их представительство не может быть настолько самостоятельным, чтобы ставить впереди всего интересы уезда и забывать об интересах их пославших... Деятельность их будет уездною постольку, поскольку интересы города или волости соприкасаются с интересами уезда. А в большинстве случаев это будет исключительно узко-колокольная политика, – блеснул Зубчанинов новым термином. – Необходимо обеспечить несомненное большинство и неоспоримое влияние за первой, наиболее культурной группой избирателей... Необходимо предоставить первой курии две трети гласных, а для городов и волостей – одну треть, причем желательно, чтобы город имел не менее двух представителей, а волость, по возможности, одного представителя. Если это не осуществится, – пугнул напоследок коллег С.И. Зубчанинов, – то уезда не останется, а будет союз союзов».<sup>396</sup>

Это была одна из программных речей ярчайшего представителя дворянства в Совете, дворянства не как класса поместных землевладельцев, а как политической организации. Можно сказать, что это не было выступление, нацеленное на результат, – принципиально вопрос был уже решен; Зубчанинов уже играл на публику, зарабатывал себе авторитет в соответствующей среде.

Крыжановский, между тем, указав, что выступление Зубчанинова было не по теме, сказал: «Мы это предложение тоже обсудим», и предложил вернуться к предмету дискуссии: «надлежит ли установить определенные начала для распределения гласных между городом и уездом».

С.А. Бекетов воспользовался случаем для того, чтобы попытаться ущемить интересы городов. Напомним, что за несколько дней до этого земцам пришлось согласиться с постепенным административным выделением городов из состава земств. Бекетов



предложил, чтобы гласные распределялись на основании оценочной стоимости имущества. Во-первых, это отвечало бы принципу, принятому в волости, во-вторых, вынудило бы города поднять оценочную стоимость своего имущества, по словам Бекетова, сильно заниженную.<sup>397</sup>

После ряда других предложений, не особенно оригинальных (делить гласных по сумме платимого налога или по комбинации числа жителей с налогом) и не представляющих для нас большого интереса своей аргументацией, слово взял Н.А. Пшерадский. Он впервые указал на то, что министерский проект в основание избирательной реформы положил как образец прусскую избирательную систему. В прочих существенных частях принятая куриальная система уездных выборов «совершенно совпадает» с прусской. Так вот, в Пруссии, как пояснил Пшерадский, распределение гласных между городом и уездом осуществляется по признаку численности населения, причем число городских гласных не должно превышать половины собрания, а если в уезде находится один город, то одну треть. Поэтому, по его словам, было бы логично на этом признаке и остановиться. Если же принять за основание суммы платимых сборов, то город получит «чересчур большое представительство», этот принцип «чрезвычайно невыгоден для землевладельцев». Поэтому, заключил Пшерадский, следует принять распределение гласных в зависимости от численности населения, но с некоторыми оговорками: от каждого города должен быть, как минимум, один гласный; численность городских гласных не должна превышать половины численности гласных уездных.<sup>398</sup>

Такая система была не очень выгодна городам, на что обратил внимание присутствовавших Н.Н. Ростовцев. Он заметил, что «участие города в земской жизни не находится в зависимости от населения, а находится как раз в зависимости от оценки». Если же город платит слишком много и соответственно имеет право на слишком большое количество гласных, то он должен быть выделен из земства, как намерен постановил Совет.<sup>399</sup>

Фактически спор вновь закручивался вокруг проблемы взаимоотношений земств и городов. Это вызвало тягу к выступлению

у такого большого числа членов Совета, что Крыжановский был вынужден объявить перерыв.

Нельзя сказать, чтобы страсти от этого сильно поутихли. Выступил нижегородец Инсарский с предложением не устанавливать единого принципа для всех уездов. Он опасался преобладания городских представителей в уездах с крупными городами. Тезис о выделении городов в таких ситуациях им не принимался.<sup>400</sup> М.В. Пуришкевич, явно уставший от споров, попросил сделать так, чтобы «в любом случае был такой состав земских собраний, в котором бы преобладал элемент чисто земский».<sup>401</sup>

Полтавский земец Милорадович, обратившись к выступлению Пшерадского, произнес убедительную речь в обоснование установления максимума представительства городов в земских собраниях в одну треть от общего числа. Он признался, что «очень трудно возразить тем лицам, которые говорят, что в основание определения количества гласных от города должна быть положена оценочная норма, т.е., что поскольку город является ценностью и облагается, постольку он должен иметь представительство в земском собрании». Трудность для Милорадовича представляло то, что этот принцип «есть чистая справедливость, и против него возражать нельзя». У представителя Полтавы было своеобразное понятие о справедливости. Тем не менее, он указал, что «кроме служения идее справедливости, у нас есть задача служения запросам жизни». Запросы объяснялись тем, что «гласные городских дум – это коммерческие люди». Они, по его словам, являясь «крупными плательщиками земского сбора», постараются «сократить, по мере возможности, расходы уездных земств». Милорадович уточнил, что «дальше этого интересы городских гласных не простирались никогда, и нет никакого основания предполагать, что они настолько усвоят себе альтруистические взгляды». По мнению Милорадовича, треть представительства явилась бы для города достаточной гарантией возможности контроля за расходованием земских средств.<sup>402</sup>

Таким образом, из выступления Милорадовича стало ясно, вокруг чего шел спор. Принятие в распределении гласных оценоч-

ного принципа без ограничений означало, что города окажутся в более выгодном положении. Между тем, принцип численности населения вызывал недоверие и у тех, и у других. Так, Страдомский, напротив, оказавшийся перед необходимостью защитить интересы городов, заявил, что численность – это «понятие особого порядка». Поскольку она как категория используется при всеобщем избирательном праве, значит, «вторжение этого нового принципа представляет полную невыдержанность системы избирательного права». Отвергнув численность, Страдомский выступил за оценочный принцип без ограничений. «Я не хочу характеризовать общественных деятелей, – ответил он Милорадовичу, – но думаю, что и они лишены альтруизма, если у нас его нет». Он также согласился и с распределением гласных на основании сумм, уплачиваемых в виде налогов.<sup>403</sup>

Управляющий отделом городского хозяйства А.Н. Немировский подтвердил, что вопрос является «сложным и болезненным». Фактически он вступил в дискуссию со своим руководителем Н.А. Пшерадским. Он указал на то, что корень противоречий находится в не разрешенном должным образом вопросе о выделении городов из состава земств. Затянувшаяся дискуссия, как следовало из слов Немировского, свидетельствовала, что «именно невозможность установить правильные отношения и полную справедливость» и вызывала необходимость выделения городов. Однако принятые нормы населения для выделения городов не позволяют достичь справедливости. В этой связи Немировский указал на неуместность сравнения с Западом. В Пруссии город, имеющий 25 тыс. населения, уже обязательно выделен из земства, но есть выделенные города с 8-тысячным населением.

Немировский поддержал А.Д. Голицына с его идеей разделения гласных на основе платимых налогов и подверг критике Милорадовича. «Здесь было указано представителем Полтавского земства, – напомнил он, – на то, что так сделать нельзя, потому что городские представители чужды чувства альтруизма, что, разбогатев на счет земства, они будут подавлять земства. Я должен сказать – отметил Немировский, – что не понимаю выражения «раз-

богатев на счет земства». Город привлекает к себе рабочих и неизвестно, кто обогащается: деревня, посылая свой излишек рабочих, или город, который работает их руками». Закончил Немировский предложением опять-таки установить дополнительные искусственные ограничения. По его словам, независимо от избранного принципа необходимо установить минимальное представительство от городов.<sup>404</sup> Одна и та же система вызывала нарекания как у защитников интересов городов, так и у земцев. И те, и другие чувствовали недоверие к выборам и стремились перестраховаться.

Кадет Коропачинский предложил компромиссный вариант, предусматривавший установление «коридора» для представительства городов в земствах. Его минимум был обусловлен необходимостью для городского населения «иметь своего представителя в каком-нибудь количестве», а максимум – тем, что «задача земства сводится к заботе не о выходе города, а к заботе и удовлетворению нужд деревни».<sup>405</sup>

Гласный Елецкой городской думы Н.Н. Ростовцев отверг всякие компромиссы и вновь высказал точку зрения, что количество представителей должно быть пропорционально количеству ценза. Он вспомнил произнесенную накануне речь С.И. Зубчанинова, который возбудил, как вопрос государственный, вопрос о «качестве гласных», фактически назвав представителей городов земцами второго сорта. Ростовцев указал, что этот вопрос является «вопросом негосударственным и совершенно недопустимым». Ростовцев привел в пример себя, отметив, что он, городской гласный, в собрании старается «вполне беспристрастно поддерживать интересы земской коллегии. Сделанное здесь предположение, – добавил он, – что гласные городов будут поддерживать свои интересы с точки зрения своих колоколен, совершенно неосновательно, и вопрос этот негосударственный, и с громадным убеждением высказан и поднят именно с точки зрения своей колокольни».<sup>406</sup>

Спор опять затянулся: второй день общее собрание не могло решить вопрос об основаниях разделения гласных между уездами и городами. В этих условиях Крыжановский, отметив, что вопрос «один из бесспорно крупных и принципиально в высшей

степени важный», и что 20 человек отсутствуют, предложил отложить вопрос до вечера и перейти к постатейному рассмотрению проекта.<sup>407</sup>

На вечернее заседание Совета по делам местного хозяйства пришел сам П.А. Столыпин. Крыжановский оперативно ввел его в курс дела, выделив те основные начала организации земской избирательной системы, которые были Советом обсуждены и приняты. Выслушав своего товарища, Столыпин предложил присутствовавшим высказываться по вопросу о распределении гласных.

Пшерадский устало, как прописную истину, повторил, что единственный надежный фактор, «точно определяющий положение города в составе уезда», – это численность населения, и что «в Пруссии число гласных зависит от населения».<sup>408</sup>

В ответ он услышал те же аргументы, что уже второй день высказывались в здании на Морской улице. Председатель Черниговской губернской земской управы Н.П. Савицкий, послушав, заметил, что одного определенного признака нельзя найти – «будет так много исключений, что правила эти потеряют свое значение общих правил». Он прямо сказал о том, что «задача определения в общих арифметических коэффициентах количества гласных от каждого разряда избирателей неразрешима», и необходимо в законодательном порядке «принимать условия для каждой отдельной местности».<sup>409</sup>

Это высказывание вызвало яркие речи наиболее активных сторонников и той, и другой точки зрения. Так, полтавский земец Милорадович напомнил, что, по его мнению, «простейший способ удовлетворения идеальной справедливости» – это распределение гласных в зависимости от платимых городами и уездами земских сборов. Однако в погоне за справедливостью не следует «упускать из виду все иные требования жизни, которые иногда производят впечатление несправедливых». Милорадович заявил поборникам справедливости: «Нельзя быть тем фанатиком, который провозгласил: «Да погибнет весь свет, лишь бы существовал принцип справедливости». Если мы пойдем по пути справедливости, то в местном земстве будет такое большое количество представителей от городов в силу того,

что города – крупные плательщики, богатые плательщики, что число гласных от уездов будет настолько мало, что даже не даст правильного представительства местных интересов. С этой точки зрения, – пояснил Милорадович, – я и говорю, что нужно поступиться принципом чистой справедливости и математических исчислений и стать на почву реальных потребностей и требований жизни...»

Далее Милорадович взялся рассуждать о том, зачем городу вообще нужно представительство в земстве, и как его можно ограничить. «Городу, – сказал он, – будет достаточно иметь представителей в земском собрании постольку лишь, чтобы отстаивать справедливую раскладку в разверстке платежей, и в этом отношении нет надобности в строгой пропорции, потому что представлять интересы города может и не столь великое число гласных. Надо, – подчеркнул Милорадович, – чтобы уездные города были убеждены, что обложение происходит справедливо. У города сейчас этого убеждения нет, т.к. в земстве присутствует городской голова ex officio и еще один гласный на 10 тыс. Создать для города более широкое представительство в земстве безусловно необходимо. Поэтому я настаиваю на том, что совершенно правильно было бы исчислить это по прямым налогам или по ценности городских имуществ, увеличивая число гласных до тех пор, пока количество их не достигнет одной трети. Я считаю, что это очень широкая норма», – заметил в заключение Милорадович.<sup>410</sup>

А.М. Меморский, выступивший вслед за Милорадовичем, при противоположных посылах оказался с ним на одних и тех же позициях. Покритиковав «для порядка» Милорадовича («Здесь напрасно указывалось представителем Полтавского земства, что города богатеют на счет земства. Города богатеют не на счет земства, а благодаря экономическим условиям страны»), Меморский заметил, что городские представители принять принцип численности населения «боятся и смущаются», т.к. «численность сама по себе ничего не говорит». Он пояснил причину смущения: в некоторых местностях представители городов могут занять до половины всего земского собрания, и «земское дело перейдет в руки горожан, что нежелательно

и чего сами горожане вовсе не желают». Меморский согласился, и в этом уже был компромисс, что принцип численности населения может быть принят, а представительство города «может быть ограничено в его максимуме». Также он согласился с тем, что этим максимумом может стать  $\frac{1}{3}$  от общего числа гласных. Он еще сказал о желательности установления известного минимума городского представительства, но цифр не привел. Выступление Меморского должно было успокоить антиурбанистов, он заявил: «Ни у одного городского жителя не может явиться мысль, чтобы захватить в свои руки земское хозяйство: это опасение совершенно напрасное».<sup>411</sup>

Разоблачить нижегородского городского голову взялся С.И. Зубчанинов. Он указал на конъюнктурность подхода Меморского. Зубчанинов предложил собранию представить себе «такое положение, когда земство, несправедливое по отношению к городу, осознает свою несправедливость, захочет исправить и забыть старый грех, стало быть, захочет изменить старую раскладку и понизить налог в бюджет земства». Такая акция земства автоматически повлекла бы за собой уменьшение числа городских представителей. Зубчанинов призвал «горожан» к последовательности: «надо быть энергичным сторонником того принципа, который... проводили при вопросе о выделении городов» – принципа пропорционального распределения гласных по количеству жителей уезда и города.<sup>412</sup>

Зубчанинова поддержал петербургский губернатор А.Д. Зиновьев. Он заметил, что если при существующей схеме некоторые города не имеют представительства в земстве, то распределение гласных на основе численности населения эту ситуацию изменит. Как он предположил, средняя доля представительства городов составит  $\frac{1}{6}$  состава земских собраний.<sup>413</sup>

Солидарности по-прежнему не было. Члены Совета, имевшие, что сказать, фактически повторяли при Столыпине свои аргументы, некоторые только облекали их в более яркую форму. Премьер, тем не менее, дискуссии разгореться не дал и подвел ее краткий итог. Он поставил задачу «принять решение, кото-

рое вводило бы наименьшее количество поправок». Рассуждая в этом ключе, Столыпин отметил, что «центром тяжести всех возражений против принятия города для определения числа его представителей в земском собрании за платежную единицу была известная боязнь, что город получит преобладание в земстве, и против этого преобладания возражавшие стараются забронироваться принятием известного максимума числа гласных». Столыпин указал, что это будет искусственная поправка. Приняв же, по его словам, за основу численность населения города, ограничение городского представительства будет произведено автоматически: «город с 75-тысячным населением выходит из состава земства и образует особую земскую единицу». Столыпин умышленно умалчивал о том, что все эти цифры и нормы еще будут рассматриваться Думой. Это должно было упростить голосование.<sup>414</sup>

Таким образом, министр внутренних дел акцентировал внимание на альтернативе: принять искусственную поправку или автоматическую. Обе были пробаллотированы и численность населения была принята за признак распределения гласных. Затем Совет принял поправку Шидловского, устанавливающую минимальное (1 гласный) и максимальное ( $\frac{1}{6}$  от общей численности собрания) представительство городов. В этом представители крупных городов, конечно, проиграли. Можно сказать, что их аппетиты были в Совете обузданы дважды – при определении планки численности населения для выделения города в 75 тыс. человек и при рассмотрении вопроса о распределении гласных. У Министерства хватило воли выдержать единую политику, отказавшись в обоих случаях учитывать налог, платимый горожанами с недвижимого имущества.

Затем Совет во главе со Столыпиным довольно оперативно разобрался с вопросом распределения гласных между волостями и избирательным собранием.

По этому поводу вновь с зажигательной речью выступил С.И.Зубчанинов. «Единственная надежда на то, – сказал он, – чтобы у нас земство оставалось идеальным, чтобы в нем были люди,



фактически способные к работе, а не только люди, защищающие интересы местной колокольни, была бы в том, что в земском собрании преобладающим элементом являлась первая избирательная курия. Это будет цемент, связывающий отдельные разрозненные части целого воедино. Поэтому, – указал псковский земец, – надо обеспечить преобладание в земском собрании за первой избирательной курией, и преобладание это должно быть не только нравственное, но и численное... Не будет никакой неправильности, – размахнулся Зубчанинов, – а будет вполне естественно, если мы дадим первой избирательной курии две трети представителей, потому что я скажу, что в основание распределения гласных не могут быть положены никакие узкие принципы: ни численность, ни платеж, потому что принцип государственной службы должен являться преобладающим и все остальное покрывающим». Далее Зубчанинов перешел к рассуждениям о том, как разделить оставшуюся треть между городами и волостями.<sup>415</sup>

Столыпин «либеральничать» не стал и одернул Зубчанинова, указав на то, что желательно держаться в рамках обсуждаемого предмета. После этого обсуждение приняло очень деловой характер. Фактически было предложено два варианта, один – графом В.Ф. Доррером – каждой волости по одному представителю, а остальное – первой курии, другой – Бекетовым и Масловым – произвести распределение гласных по количеству платимого земского сбора. За второе предложение высказалось 45 членов Совета по делам местного хозяйства из 55.<sup>416</sup> Дополнительно был установлен максимум для представительства волостей в одну треть от общей численности собрания.

Таким образом, хотя при предварительном рассмотрении проекта в комиссии он был существенно изменен, общее присутствие вернуло его к виду, близкому к первоначальному. Комиссия предлагала резко увеличить количество избирательных курий, исключив из списка волостные собрания. Совет, однако, на увеличение не пошел и волостные собрания оставил. Также напомнили о себе представители городов, вступившие по ряду вопросов в спор с земцами. Им удалось провести решение о проведе-

нии выборов в уездное земство от городской курии через городские думы, т.е. о том, чтобы выборы были непрямые. Земцы же при поддержке правительства и лично П.А. Столыпина ограничили представительство городов в земствах, установив для него планку в  $\frac{1}{6}$  от общей численности.

На последнем заседании Совета по делам местного хозяйства Столыпин сказал речь, в которой подвел итоги первой сессии. Премьер оценил их высоко. Он указал, что труд членов Совета принес министерству «громадное облегчение, т.к. он наши законопроекты оживил». Столыпин подчеркнул, что работа «оказалась дружной, и тут не было антагонизма между представителями министерства, земщиной и городами».<sup>417</sup>

Действительно, мы можем говорить о том, что весной 1908 г. у правительства получилась конструктивная работа с «местными деятелями» в Совете по делам местного хозяйства. Из четырех рассмотренных законопроектов существенной правке подвергся лишь один – о поселковом управлении. Правительству пришлось на данном этапе отказаться от своих планов по немедленному введению поселкового устройства в селах, границы которых не совпадали с границами общины. Тем самым оно было вынуждено согласиться с фактическим переносом на неопределенный срок наиболее значительной по объему части реформы.

Результаты рассмотрения остальных проектов должны были устроить правительство. При том, что в ходе обсуждения случались жаркие споры, при голосовании большинство членов Совета, как правило, выступало в поддержку концепции преобразований. Важным является и тот факт, что Столыпин и земцы понравились друг другу. После закрытия сессии 6 апреля 1908 г. Столыпин пригласил членов Совета на завтрак в свой дом на Фонтанке. Вечером в ресторане у Донона земцы чествовали обедом премьера. Выступая там, Столыпин сказал, что первое участие выборных представителей земств и городов в Совете по делам местного хозяйства – это счастливый опыт, который должен положить начало эре взаимного доверия правительства и общества. Он пообещал, что отныне министерство будет

опираться в своих начинаниях на органы местного самоуправления, которые составят прочное основание всей государственной жизни России.

В ответ С.И. Зубчанинов, один из самых ярых противников реформ в Совете, сравнил П.А. Столыпина с солнечным лучом, прорезавшим мрачные тучи, закрывшие весь политический горизонт.<sup>418</sup> Картина выглядела вполне идиллически, однако впереди была еще серия неприятных для поместных землевладельцев реформ.

## ГЛАВА ТРЕТЬЯ

### НАРАСТАНИЕ КОНФЛИКТНОСТИ В СОВЕТЕ ПО ДЕЛАМ МЕСТНОГО ХОЗЯЙСТВА В КОНЦЕ 1908 – 1910 гг.

#### *§1. Конфликт правительства с предводителями дворянства при обсуждении проектов Положения об участковых начальниках и уездной реформы*

Реформа института земских начальников была логически первой из серии реформ местного управления. Расширяя проектами, рассмотренными в Совете по делам местного хозяйства весной 1908 г., возможности местной самоорганизации населения, правительство на следующем этапе должно было избавиться от дворянского пласта местной власти. Функции местного управления, находившиеся у помещичьих корпораций, надлежало передать во вновь создаваемую структуру государственной административной власти.<sup>419</sup>

Мотивируя необходимость введения института участковых начальников вместо земских начальников, Столыпин на открытии второй сессии Совета по делам местного хозяйства связал эту реформу в одно целое с губернской и уездной реформами. Участковый начальник должен был стать низшим органом в системе объединенной власти в губернии, органом «административного действия, наблюдения и ревизионного надзора, что при наших громадных пространствах более чем необходимо».<sup>420</sup>

Положение об участковых начальниках предусматривало следующие меры:

каждый уезд делился на административные участки;

государственную власть в пределах участка представлял участковый начальник, состоявший членом уездного совета и землеустроительной комиссии;

участковый начальник действовал под общим надзором губернатора и под непосредственным руководством уездного начальника;

назначался участковый начальник властью министра внутрен-

них дел из лиц, удовлетворяющих требованиям возрастного и образовательного ценза или имеющие необходимую служебную подготовку;

предметы ведения участкового начальника предполагались следующие: надзор за деятельностью органов поселкового и волостного управления и самоуправления и руководство действиями должностных лиц этих органов; надзор за общинным управлением и выходом крестьян из общины; исполнение обязанностей бывших земских начальников и мировых посредников по завершению поземельного устройства крестьян, по оказанию содействия добровольному переселению, по взиманию окладных сборов, по народному продовольствию и т.д.; исполнение поручений губернатора и уездного начальника по различным вопросам управления; принятие необходимых мер при чрезвычайных обстоятельствах.<sup>421</sup>

Комиссия Совета признала основными началами проекта следующие вопросы:

о необходимости учреждения должности участкового начальника;

о правах участкового начальника и, в частности, об его отношении к органам других ведомств, в частности, к полиции;

об участии его в уездном совете и уездной землеустроительной комиссии;

о степени подчинения его уездному начальнику и губернатору;

о порядке назначения и увольнения участковых начальников;

об их дисциплинарной ответственности.<sup>422</sup>

По первому вопросу комиссия отметила, что вопрос о необходимости введения должности участкового начальника вместо упраздненной должности начальника земского возник в связи с тем, что у последнего предполагается изъять ряд функций, как то местный суд и опека над крестьянским населением. Однако надзор правительства за закономерностью деятельности органов бессословного местного самоуправления, по мнению комиссии, остается необходимым, и такой надзор не может осуществляться из уездных городов «при обширности наших уездов».<sup>423</sup>

Комиссия признала, что участковый начальник – это «совершенно необходимый административный орган для укрепления общинных земель в личную собственность». Была также масса других дел, которые должны были быть кому-то переданы из компетенции земских начальников. Среди них основная нагрузка в землеустроительных комиссиях, «завершение поземельного устройства сельских обывателей, оказание содействия добровольному переселению, залог наделных земель в Крестьянском банке, взимание окладных сборов с наделных земель сельских обществ, обеспечение продовольственных потребностей сельских обывателей, воинская и военно-конская повинность, надзор за сословно-общественными учреждениями мелкого кредита и наблюдение за крестьянскими опеками». На этом основании комиссия единогласно сошлась на целесообразности учреждения должности участкового начальника.<sup>424</sup>

По второму вопросу комиссия обратила внимание на существенное несоответствие, заключавшееся в том, что участковый начальник был назван представителем правительственной власти, однако всем ведомствам предоставлялось действовать в пределах участка совершенно самостоятельно. Комиссия указала в своем докладе, что губернатор и уездный начальник, в пределах своей территории также являясь представителями правительственной власти, выполняют объединяющую и координирующую функцию.

Впрочем, члены комиссии согласились с тем, что участковому начальнику не должны подчиняться другие ведомства. Исключение некоторые из них допустили в отношении полиции. Иначе «создается то ненормальное положение, что представитель правительства в пределах участка, не имея у себя никаких материальных средств для проявления своей власти, будет бессилён, а не подчиненная ему полиция, не будучи носительницей общеправительственной власти, явится в участке главной силой».<sup>425</sup>

Это послужило поводом для дискуссии членов Совета по делам местного хозяйства с директором Департамента полиции М.И. Трусевичем. Последний, выступая на заседании комиссии, пояснил, что «в целях поддержания внутренней дисциплины

полиция всюду представляет собой обособленную организацию, в которой установлена строгая подчиненность низших органов высшим. При таких условиях подчинение агентов полиции должностному лицу, состоящему вне этой организации, было бы нарушением основного начала, на котором должна быть построена вся организация полиции». В таком случае, по словам Трусевича, было бы необходимо «включить участкового начальника в организацию полиции, сделать его полицейским чином, возложив на него все полицейские права и обязанности и строго подчинив вышестоящим чинам полиции. Но тогда участковый начальник обратился бы в станового пристава, и у него не оставалось бы времени для исполнения его прямых административных обязанностей». Трусевичу мысль членов комиссии показалась настолько дикой, что он даже поинтересовался, по какому поводу она возникла.<sup>426</sup>

В ответ Н.П. Савицкий выступил с резкой критикой полиции. «Полиция, – заметил он, – не есть самодовлеющая организация. Поэтому наибольшую важность имеет не то, чтобы полиция представляла собой стройное целое, а чтобы она соответствовала своему назначению. Назначение полиции – охрана порядка и безопасности. Для того, чтобы стоять на высоте этой задачи, руководители полиции должны быть людьми образованными, развитыми, потому что только образование дает возможность понимать значение тех или иных государственных функций». Тут Савицкий, видимо, почувствовал, что, говоря о руководителях, может перегнуть палку, и развивать тему не стал, заговорил о полиции вообще. «Такого понимания, – сказал он об отношении полиции к своим задачам, – в среде нынешней полиции нет. Она занята всем, кроме охраны порядка и безопасности. И причина этой ненормальности заключается именно в организации полиции. Агенты полиции набираются из людей недостаточно развитых и образованных. Руководители полиции, – здесь председатель Черниговской губернской земской управы пояснил, кого он имеет в виду, – исправники и губернаторы – удалены от местной жизни. Над низшими чинами полиции они не могут иметь близкого надзора и в состоянии требовать от них только внешней

исправности. При таких условиях, – резюмировал Савицкий, – полиция ничем не связана с местной жизнью и местными интересами. А обслуживание этих местных интересов и составляет главную задачу полиции. В конце концов с этим совпадает и цель государства. Ведь пока собственность у нас не ограждена, – пояснил мысль Савицкий, – пока крестьянин не может развести у себя огорода, не может спокойно пользоваться своим садом и т.д., до тех пор нельзя прилагать труд к земле и невозможно развитие благосостояния. Вот на этот путь служения местным интересам и могли бы направить полицию участковые начальники. Они назначаются из людей образованных. Они близки к населению и его нуждам. Им легче осуществлять надзор над низшими чинами полиции. Конечно, их не предполагается превратить в станových приставов. Участковые начальники должны быть распорядительными органами полиции, а не исполнительными».<sup>427</sup>

Речь Савицкого, по-видимому, вполне отражала настроение «местных деятелей». Она приведена в журнале комиссии практически целиком. Несоответствие полиции своим задачам вызвало общее недовольство. Другие члены комиссии добавили, что принцип обособления полиции все равно не выдержан. Было замечено, что подчинение полиции губернатору и уездному начальнику не превратит последних в полицейских чинов, тогда почему бы не довести этот принцип до конца.<sup>428</sup>

В ответ Трусевич указал, что он перечисленных недостатков организации полиции и не отрицает. На их исправление направлена предполагаемая реформа полиции. Пока же полиция «изнывает под множеством всяких начальств», а ее обособленность есть пока только «академический принцип». Назначение полиции «действительно заключается в охране порядка и безопасности, но безопасности, прежде всего, государственной. Конечно, она должна обслуживать и местные интересы. Но в этом направлении нельзя идти слишком далеко. Наряду с упреками в недостаточности охраны еще более слышится обвинений в излишестве полицейской опеки... Полиция, – занял принципиальную позицию Трусевич, – должна быть единой и сильной организацией



на пространстве всего государства с крепкой дисциплиной внутри, со строгой подчиненностью сверху донизу. Только при таком устройстве полиция может в потребных случаях развить необходимую быстроту и силу действий. С этой точки зрения включение в организацию полиции постороннего звена в виде участковых начальников запутает и испортит всю предполагаемую реформу. Если их включать, то только целиком».<sup>429</sup> Трусевич сообщил, что к этим принципиальным моментам добавляется еще и масса технических трудностей, в частности, полицейское деление может не совпадать с административным и т.д.

В результате комиссия согласилась с правительственным проектом в части установления пределов власти участкового начальника (распоряжение низшими чинами полиции в чрезвычайных случаях до прибытия представителя полицейской власти). Выходило, что Трусевич переубедил членов комиссии.

Однако тут же возник вопрос, может ли в таком случае участковый начальник быть представителем правительственной власти в пределах участка. После обсуждения формулировка была уточнена: «является представителем правительственной власти только на основаниях», изложенных в проекте данного Положения.<sup>430</sup>

В посвященном вопросу об участковых начальниках заседании общего присутствия Совета по делам местного хозяйства Н.П. Савицкий еще раз обратился к вопросу о пределах власти участкового начальника и его взаимоотношениях с полицией. Выступив с объемной речью, он указал, что без полицейской власти труд участковых начальников будет сизифовым, т.к. «в глазах населения, в его повседневной жизни, полиция всегда заслоняет собой как земских начальников, так даже и деятельность земских учреждений». Без придания земскому начальнику полицейских функций, по мнению Савицкого, не получится реально объединить власть в пределах участка, участковый начальник будет лишь значительно урезанным в полномочиях земским начальником. «Если таким образом, – предупредил Савицкий, – в лице участкового начальника предполагается создать не реально сильную власть, а лишь тень такой власти, создание которой возбудит лишь

недоумение и вызовет лишнее трение, то казалось бы, что вопрос об учреждении проектируемой должности следовало бы решить отрицательно».<sup>431</sup>

Совет Н.П. Савицкого не поддержал, признав, что должность нужна, хотя Я.Г. Гололобов и указал, что голосование по этому вопросу является условным. Он напомнил о результатах работы комиссии по уездной реформе, когда компетенция уездного начальника была настолько сокращена, что многим эта должность стала представляться уже ненужной.<sup>432</sup>

По второму заключению комиссии о том, что уезд делится на административные участки, вопросов не возникло. Поправка комиссии о том, что участковый начальник является представителем правительственной власти в участке в пределах, установленных обсуждаемым проектом, подверглась длительному обсуждению, переходящему в дискуссию о компетенции участкового начальника. Центральными вопросами дискуссии были полицейские и судебные полномочия участкового начальника, которых проект не предусматривал. Так, Н.П. Савицкий настаивал на полицейских функциях; В.Ф. Доррер, признавая это неисполнимым, предлагал оставить участковым начальникам судебную власть. Иначе, по его словам, «значение власти участкового начальника будет совершенно призрачное».<sup>433</sup>

Было ясно, что именно вопрос о компетенции участкового начальника – центральный, поэтому председатель комиссии И.И. Стерлигов предложил перейти к его непосредственному обсуждению. В то же время он отметил, что вопрос о полицейских функциях уже решен комиссией, а вопрос о выделении судебных функций из компетенции местной административной власти уже представлен в Государственную Думу, поэтому не подлежит рассмотрению в Совете по делам местного хозяйства.

Помимо этого по компетенции участкового начальника были и другие вопросы. Так, согласно правительственному проекту, к ней относился надзор за деятельностью поселковых и волостных учреждений. Комиссия ограничила ее надзором за закономерностью их деятельности.

Отметим, что этот вопрос вызвал дискуссии как в комиссии, так и в общем присутствии. Несмотря на то, что в весеннюю сессию Совет по делам местного хозяйства вполне определенно высказался против вмешательства административной власти в существо дел местного самоуправления, предводители дворянства чувствовали свою силу и пробовали отвоевать сданные позиции.

Так, А.Д. Самарин заявил, что главной задачей всех проектов местной реформы является усиление на местах правительственной власти; заключение же комиссии этой задаче не соответствует. «Как еще сложатся наши поселковые и волостные учреждения, неизвестно, – заметил он, – между тем, правительство хочет сохранить за собой право быть только зрителем за течением их дел... Земским учреждениям на первых порах была дана широкая свобода самоуправления, но в 1890 г. пришлось отношение правительства к земству существенно изменить. Этой ошибки не следует повторять по отношению к мелкой единице».<sup>434</sup>

С.А. Бекетов возразил «зубру», что надзор за местным самоуправлением по существу не соответствует как видам правительства, так и характеру самоуправления.<sup>435</sup>

Грозящую затянуться дискуссию прервал С.Е. Крыжановский, он обратил внимание на ее бесплодность, указав, что пределы надзора участковых начальников уже установлены в проектах Положений о поселковом и волостном управлении.<sup>436</sup>

Впрочем, управляющий земским отделом МВД Я.Я. Литвинов пояснил по существу, почему правительство посчитало недостаточной формулировку о закономерности действий. С одной стороны, правительством «отрицается идея попечения над населением и его общественными группами». С другой стороны, правительство «не вправе снять с себя ответственность в деле благоустройства в сельских местностях». Поэтому если орган самоуправления не выполняет насущных задач по благоустройству, то участковый начальник согласно проекту правительства, вносит соответствующее представление в уездный совет, который может обязать эти органы к тем или иным действиям.<sup>437</sup>

По предложению Крыжановского была принята правительственная формулировка («в надзоре за деятельностью») с добавлением «в порядке и на основаниях, указанных в Положениях о поселковом и волостном управлениях и других подлежащих узаконениях».<sup>438</sup>

Обращает на себя внимание тот факт, что дискуссия по сути развернулась вокруг норм, уже принятых весной. Стерлигов прямо заявил, что в комиссии этот вопрос был поднят теми членами Совета по делам местного хозяйства, которые не участвовали в весенней сессии, т.е. предводителями дворянства.<sup>439</sup> Если мы будем рассматривать данный эпизод в контексте борьбы правительства с правой оппозицией, то должны констатировать, что последняя потерпела здесь локальное поражение: правительство отказалось пересматривать уже принятые решения. Но важно и другое. Области полномочий местного самоуправления и административной власти не были вполне детерминированы, тем самым само правительство обрекало себя на постоянные возвращения к этому вопросу.

Тем не менее, второй пункт из списка функций участкового начальника (надзор за землепользованием и землевладением) не вызвал серьезной дискуссии ни в комиссии, ни в общем присутствии и был принят в редакции Министерства.<sup>440</sup>

В п.3 комиссия перечислила все обязанности, переходящие к участковым начальникам от земских начальников и мировых посредников. Министерство дало ограниченный список этих обязанностей, добавив «и проч.» После непродолжительного обсуждения была принята формулировка комиссии, дававшая исчерпывающий перечень этих обязанностей. Эта поправка была, по сути, редакционной.<sup>441</sup>

К п.4 комиссия присовокупила «в пределах ст.9 проекта Положения об участковых начальниках». Этой ссылкой, по словам Стерлигова, планировалось «точно обозначить те пределы, в которых участковый начальник будет обязан исполнять поручения губернатора». Председатель комиссии указал на то, что земские начальники «обременяются доставлением всевозможных

сведений, мало касающихся до круга их деятельности», например, о количестве скота и о погоде.<sup>442</sup>

Это положение было подвергнуто критике. Так, А.П. Урусов заявил, что заключение комиссии «ограничивает власть губернатора и умаляет его значение как представителя правительства в губернии». А вставший с ним на одну доску Н.А. Пшерадский указал, что комиссия ставит участкового начальника «в положение судьбы, вправе ли губернатор или уездный начальник давать ему то или иное поручение. Подобные исполнительные органы, – заметил помощник начальника Главного управления по делам местного хозяйства, – связали бы по рукам правительство».<sup>443</sup> После таких громких слов Советом была принята редакция Министерства внутренних дел.

П. 5, возлагавший на участковых начальников обязанность принимать меры при чрезвычайных обстоятельствах, вновь заставил вернуться к вопросу о полиции. «Застрельщиком» на сей раз выступил член Государственной Думы от Харьковской губернии октябрист А.Д. Голицын. Он заявил, что для установления правового строя определение полиции под надзор представителя правительства в участке является необходимым. «Теперь полиция находится в низших ступенях без надзора, – сообщил он собранию. – Урядники и становой являются полными распорядителями на местах. Для местного населения восстановить нарушенные полицией права в настоящее время невозможно, за отсутствием на местах власти, которой можно было бы принести жалобу на полицию». Голицын указал, что земским начальникам полиция не была подчинена из-за наличия у них судебных функций. С устранением этого препятствия других не осталось. Следует, по рекомендации Голицына, не подчинять участковому начальнику полицию, а предоставить ему надзор за закономерностью ее действий.<sup>444</sup>

Директор Департамента полиции Трусевич ответил, что никакого объединения власти не произойдет, если «вручить будущим участковым начальникам власть над полицией, но не возложить за них ответственности за их распоряжения. Создание таких посторонних контролеров, таких безответственных начальников про-

тиворечило бы здравым началам организации власти. Если же на участковых начальников возложить и ответственность за деятельность полиции, – повторил свой основной аргумент Трусевич, – то их самих нужно включать в организацию полиции и сделать ответственными чинами полиции».

Уровень полиции, по мнению директора Департамента, такими мерами также не может быть повышен. «Чтобы поднять уровень полиции, нужно преобразовать ее внутренний строй, освободить ее от посторонних и непосильных обязанностей, увеличить оклады содержания».

«Искание для участковых начальников каких-либо новых функций, – перешел в наступление Трусевич, – объясняется нереальностью и недостаточностью тех функций, какие на них возлагаются проектом. Однако обязанности эти очень широки и разносторонни, так что совокупность их создает вполне занятую и полномочную должность. Во всяком случае нет никаких оснований увеличивать власть участковых начальников на счет полиции. Полиция должна быть цельной, дисциплинированной и ответственной организацией, и ее следует оставить в стороне», – резюмировал М.И. Трусевич.

Отвечая на довод о невозможности обжаловать действия полиции не местах, Трусевич его отверг, указав, что такая возможность имеется – нужно всего лишь сообщить о «незаконмерных действиях агентов полиции их начальству».<sup>445</sup>

Князь Н.Б. Щербатов поддержал Голицына, заметив, что необходимость в установлении надзора участковых начальников над полицией все-таки есть – «уезды наши слишком велики, чтобы крестьянин мог со своей жалобой дойти до исправника».<sup>446</sup>

А.Д. Голицын продолжал настаивать на необходимости надзора, а Н.П. Савицкий – на необходимости подчинения полиции участковому начальнику. При голосовании большинство поддержало министерский проект; за подчинение полиции в той или иной степени участковому начальнику высказалось 19 членов Совета.<sup>447</sup>

Таким образом, вопрос о компетенции участкового начальника был исчерпан. Интересно, что центральной проблемой

оказалось его взаимодействие с полицией. При этом на аргументы общественности, что иначе как установлением их тесной связи невозможно достичь единства власти, отвечал только Трусевич и, фактически, только одно: «Не троньте полицию!» Вопрос производил однозначное впечатление сырого.

После этого была принята уточненная формула Министерства по п. 2 основных положений, п. 3 приняли без обсуждения. 4-е основное положение, предполагавшее, что участковые начальники действуют под общим надзором губернатора и под ближайшим надзором и руководством уездного начальника, было легко принят Советом. Предложение Н.Ф. Магницкого о том, чтобы уездный начальник мог отдавать распоряжения участковому только через уездный совет, было отклонено.<sup>448</sup>

По п. 5, предусматривавшему порядок назначения участковых начальников, комиссия внесла значительные изменения по существу. Министерский проект предполагал осуществлять назначения единоличной властью министра внутренних дел. Комиссия признала целесообразным сохранить порядок, существующий по отношению к земским начальникам, с тем дополнением, что губернаторы, перед тем, как представить министру кандидатуру, согласовывали бы ее не только с губернскими и уездными предводителями дворянства, но и с председателями уездных и губернских земских управ.

Основными апологетами этой идеи выступили А.Д. Самарин и И.А. Куракин. Их аргументация сводилась к тому, что на местные должности должны быть назначаемы местные люди, качества которых хорошо известны. Существующий порядок, по их мнению, себя оправдал; однако, в связи со всесловным характером нового местного самоуправления необходимо учитывать мнение не только предводителей дворянства, но и земств.<sup>449</sup> Казалось, что Самарин и Куракин, эти предводители дворянства, добровольно отказывались от своего исключительного в этом смысле положения. На самом они, занимая крепкие позиции в земстве, подстилали себе соломку.

В журнале заседания общего присутствия аргументам сторонников модифицированной старой системы уделяется мало вни-

мания. Зато подробно расписаны мнения сторонников упрощения порядка. С.С. Татищев и А.Д. Зиновьев, например, не видели в «сношениях с представителями местных общественных учреждений» серьезного практического значения.<sup>450</sup>

По мнению А.Е. Кубаровского, с преобразованием сословной должности земских начальников во всесословную должность участковых начальников, «смысл такой рекомендации теряется, т.к. выборы кандидатов на эту должность, несомненно, значительно будут шире круга лиц, известных как предводителям дворянства, так и председателям управ». Кубаровский, правда, не отрицал необходимости установления порядка назначения участковых начальников по обязательному представлению губернаторов. По его словам, подобный порядок «в достаточной мере обеспечивал бы и местную кандидатуру, и компетенцию местного общественного мнения при назначении на должность участкового начальника».<sup>451</sup>

Начальник земского отдела Министерства внутренних дел Я.Я. Литвинов объяснил, что Министерство имело в виду «сокращение и упрощение» существующего порядка. Практика, по его словам, показала, что «обязательное совещание губернатора с предводителями дворянства обуславливает некоторую громоздкость порядка назначения с одной стороны, вызывая нежелательные замедления при замещении вакантных должностей, с другой стороны, не оправдывается действительной необходимостью, т.к. далеко не всегда обеспечивает соответствие рекомендуемого лица с требованиями занимаемой им должности».

Что до включения в список на согласование кандидатур участковых начальников председателей земских управ, то Литвинов видел здесь «еще новое усложнение и без того сложного существующего порядка». Он настаивал на необходимости «уделить правительству широкий простор в назначении и замещении исполнительных своих органов».<sup>452</sup>

Н.С. Брянчанинов предложил компромиссный порядок, по которому уездный совет составлял «особые кандидатские списки для участковых начальников, а губернатор представлял на



освободившуюся должность лиц, помещенных в упомянутый список, по своему выбору».<sup>453</sup> Этот вариант, впрочем, никого не устроил.

Крыжановский последовательно поставил на голосование три варианта:

редакция МВД (отклонена 47 голосами против 15);

предложение о назначении на должность участкового начальника по представлению губернатора, без согласования с местными деятелями (отклонено 36 голосами против 26);

редакция комиссии (принята 36 голосами против 26).<sup>454</sup>

Таким образом, в этом вопросе «местные деятели» вступили в открытую конфронтацию с правительством и его переиграли. Правительству было отказано в возможности проводить независимую кадровую политику на местах. Поместные землевладельцы в Совете по делам местного хозяйства как бы говорили правительству: «Проводите свои реформы, мы помешать вам пока не можем, однако реализовывать ваши идеи будут те, кого мы захотим, и так, как мы захотим». На этой приятной для большинства Совета ноте заседание 29 ноября 1908 г. было закрыто.

С вопросом о назначении участковых начальников был органично связан следующий – об их ответственности. По вопросу о дисциплинарных взысканиях возникло разногласие между Министерством и комиссией. Министерство предлагало предоставить это право губернатору, а комиссия – губернскому совету.

С критикой позиции комиссии выступил один из разработчиков губернской реформы И.Я. Гурлянд, заявивший, что «вопрос этот не может быть разрешен в данный момент в пределах компетенции губернского совета».<sup>455</sup>

Н.А. Пшерадский отметил, что, по его мнению, комиссия «преследовала едва ли целесообразную задачу оградить участкового начальника от придирчивости начальства. Практика, наоборот, показывает, – на полном серьезе заявил Пшерадский, – что начальство вообще не бывает придирчиво, и реформа в этой области должна скорее носить противоположный характер». Пшерадский отметил, что участковый начальник является «приказчиком пра-

вительства, и последнее не может, конечно, допустить, чтобы какое-либо учреждение могло вмешаться в оценку деятельности его чиновника». Он указал, что есть у начальства и другие средства воздействия, помимо формальных, так что «особое ограждение прав участкового начальника не вызывается необходимостью».

С.И. Зубчанинов призвал поддержать мнение комиссии. Он указал на то, что Министерство уже де-факто отступило от идеи создания объединенной власти на местах, лишив участкового начальника полицейских функций. «Это решение, – сказал хитрый лис Зубчанинов, – нельзя не приветствовать, т.к. этим создается известное трение властей, известные коллизии, а это необходимо для всякого поступательного движения; движение без трения бесплодно, и локомотив может вести поезд лишь при условии трения об рельсы». Из этих соображений Зубчанинов предложил согласиться и с тем, чтобы участковый начальник не был представителем объединенной власти на местах.<sup>456</sup> Зубчанинов говорил долго, затронул, как обычно, ряд общих проблем, указав, в частности, что гуманность «бывает и полезна, бывает и вредна, чаще вредна чем полезна». Без сомнения, вся речь этого дворянского деятеля была направлена на то, чтобы с назначенным при поддержке помещтных землевладельцев участковым начальником нельзя было ничего сделать без их согласия.

Но правительство при поддержке ряда членов Совета стояло твердо. Наиболее четко его позицию выказал гласный Смоленского губернского земского собрания А.Е. Кубаровский: «Наложение взыскания на представителя правительственной власти дисциплинарным присутствием губернского совета, в котором преобладают общественные представители, неприемлемо». При голосовании Совет большинством 35 против 29 высказался за редакцию Министерства, и это была уже локальная победа правительства.<sup>457</sup>

На этом Совет по делам местного хозяйства закончил рассмотрение основных положений проекта. Хотя и с потерями, но правительству удалось провести проект, главный смысл которого состоял в замене дворянской должности земского начальника го-

сударственной должностью участкового начальника. Однако первый звонок для правительства прозвучал: помещицья общественность оказалась готова идти на прямую конфронтацию с ним ради сохранения своей власти на местах. В достаточно репрезентативном Совете по делам местного хозяйства числа оппонентов правительства хватило для того, чтобы отказать последнему в праве назначать этих местных чиновников по своему усмотрению.

Таким образом, ход прений в Совете по делам местного хозяйства показал правительству, что ему трудно будет сговориться с поместным дворянством по ключевому вопросу реформы – о системе зависимости участкового начальника, важным моментом которой был способ назначения. Поместное дворянство стремилось сохранить в участковом начальнике как можно больше того, что составляло должность земского начальника и, прежде всего, – зависимость от дворянской корпорации.<sup>458</sup>

Вопрос о реформе уездной администрации был следующим на повестке дня. Он вставал задолго до революции 1905 г. Смысл необходимых изменений сводился к установлению исполнительной вертикали от министра до руководителя уездных государственных органов. В этом духе соответствующий проект был разработан еще Кахановской комиссией. Однако вплотную подготовкой уездной реформы занялось лишь правительство П.А. Столыпина.<sup>459</sup>

В своей речи на открытии второй сессии Совета по делам местного хозяйства министр внутренних дел разъяснил присутствовавшим смысл правительственной затеи. Он констатировал, что «на значительном часто пространстве уезда совершенно до настоящего времени отсутствует объединяющий орган управления». Таким органом должно было стать «лицо, обладающее распорядительной властью и уполномоченное давать общее направление делам».<sup>460</sup> Четкая и управляемая структура, встроенность уездного управления в вертикаль, давала правительству возможность эффективно бороться с революционным движением. Столыпин отмечал, что «отсутствие главы уезда, расстройство уезда особенно сказались в революционный период, когда у администрации не оказалось на местах ответственных руководителей».<sup>461</sup>

Также П.А. Столыпин заявил, что «усиление администрации означает ослабление произвола».<sup>462</sup> Действительно, предводители дворянства, которые осуществляли фактическую власть в уезде, вовсе не связывали себя решением каких-либо государственных задач, проведением на местах государственной политики, занимались местными интригами, действовали зачастую незаконно и насильно, а нередко и вовсе отсутствовали в уезде. Поэтому в целях повышения эффективности уездного управления предлагалось учредить новый коллегиальный орган – уездный совет и ввести должность уездного начальника как руководителя исполнительной власти в уезде и председателя уездного совета.

П.Н. Зырянов отмечая, что «своя», управляемая, власть на местах нужна была правительству и для контроля за избирательными кампаниями, ссылаясь на следующее сообщение С.Е. Крыжановского.<sup>463</sup> Однажды Столыпин в присутствии испанского посла жаловался на затруднения с выборами во II Думу. Посол был очень удивлен. «Не понимаю, о чем вы беспокоитесь? – сказал он. – У нас делается это очень просто. Мэры в руках правительства, а потому, как председатели избирательных бюро, они своевременно засыпают в урны столько бюллетеней удобной правительству партии, сколько требуется для успеха, а затем запускают избирателей. Получается большинство, нужное правительству, и все довольны».<sup>464</sup> Действительно, в этих словах Крыжановского нетрудно услышать тоску по таким «мэрам».

Главными поводами для беспокойства «местных деятелей» в Совете по делам местного хозяйства должны были стать бессловность уездного управления и идея «твердо поставленной и энергично действующей административной власти» как противовеса «широко развивающемуся самоуправлению».

Существо написанного представителем либеральной бюрократии тургайским губернатором И.М. Страховским и одним из членов столыпинской команды главным редактором газеты «Россия» И.Я. Гурляндом законопроекта об уездной реформе подробно проанализировано в диссертации П.Н. Зырянова.<sup>465</sup> В ней автор пришел к выводу, что законопроект «носил черты

относительно либерального преобразования в том отношении, что намечал ликвидацию ряда докапиталистических пережитков в местной администрации. Вместе с тем он носил и охранительный характер, ибо укреплял административную машину царизма». В соответствии с нашим общим подходом мы не будем подробно рассматривать законопроект как таковой, а перейдем к анализу его прохождения через Совет по делам местного хозяйства.

Как обычно, сначала законопроект рассматривался в комиссии. Она в соответствии с порядком представила доклад, но доклад этот отличался от докладов других комиссий. В нем не содержалось общих выводов, зато была подробно освещена дискуссия. По-видимому, комиссия этих выводов просто не смогла сформулировать. Тем не менее, эта дискуссия является, на наш взгляд, основной за всю непродолжительную историю Совета по делам местного хозяйства и одной из основных за весь период столыпинских реформ. Здесь вопрос о власти на местах встал, что называется, ребром. Уровень уезда – это тот уровень, на котором принимались решения о большинстве налогов и землеустройстве; уездное дворянство, земщина – это та корпорация, которая на практике не делилась на волости и на поселки и, по большому счету, не объединялась в губернии. Это круговая порука, это многочисленные родственные и деловые связи, это, в иных случаях, змеинный клубок, который правительство решило возглавить и немного упорядочить. Это был вызов, здесь поместное дворянство должно было дать генеральное сражение.

В связи со специфичностью вопроса и высокой степенью содержательности дискуссии мы отойдем от принятой схемы и рассмотрим параллельно обсуждение важнейших вопросов уездной реформы в комиссии и в общем присутствии Совета по делам местного хозяйства.

Первое заседание комиссии было организационным, а во втором 21 ноября 1908 г. И.М. Страховский доложил законопроект. Его выступление вызвало очень бурный протест, по-видимому, он такого не ожидал.

И.М. Страховский существенную часть своего выступления посвятил заигрыванию с дворянством, развитию тезиса о его выдающейся роли. Он отметил, что «даже злейшие враги дворянства, а таких в настоящем высоком собрании нет и быть не может, должны признать всю огромность заслуг дворянства, а в частности, его предводителей, в деле развития местной общественной жизни и ее самостоятельности. Строй земских учреждений, которым мы гордимся, – добавил Страховский, – воспитан культурной работой дворянского элемента, игравшего в нем руководящую, по нравственному авторитету своему, роль».<sup>466</sup>

Страховский подчеркнул, что именно земское дело является основным призванием уездных предводителей дворянства, и это призвание «не может не отражаться на иных сторонах его деятельности». По этой причине предводители часто не исполняют обязанностей председателей различных уездных административных коллегий. Страховский предупредил комиссию, что Министерство располагает соответствующими цифрами. «Однако, – умасливал он дворян, – статистика эта отнюдь не может быть использована в смысле доказательства какой-либо пассивности предводителей к административно-распорядительным проявлениям уездной жизни. Для подобных выводов эти цифры, как был мал ни был в них процент заседаний, проходивших под председательством уездного предводителя, лишены всякой убедительности», – заявил Страховский, имея, несомненно, в виду обратное. Цифры он, правда, назвал: 46 % уездных предводителей дворянства утруждали себя, председательствуя в административных присутствиях уездов, 30 % – в присутствиях по воинской повинности, 9 % – в судебных присутствиях.

Страховский согласился, что «в уезде издавна коренным устоем высилась предводительная должность, окруженная заслуженным ореолом, должность, значение которой можно было бы назвать мистическим, если бы оно не было так реально в жизни. Этот почетнейший избранник местного населения в каждом собрании и присутствии, где он заседает, имеет свое веское слово, которое не остается без влияния на местные распоряжки».<sup>467</sup>

Тем не менее, Страховский представлял законопроект, которым планировалось учредить новый высший уездный орган – уездный совет, а для председательствования в нем ввести должность уездного начальника. Тем самым уездный предводитель дворянства отодвигался в сторону. Столыпин, правда, говорил в своей вступительной речи, что первыми кандидатами в уездные начальники правительство видит предводителей дворянства.<sup>468</sup> Но это были лишь слова, закон ни к чему подобному правительство не обязывал. Более того, если бы предводитель дворянства в соответствии с законопроектом пошел на должность уездного начальника, то он бы сделался министерским чиновником, т.е. начисто утратил бы свою изначальную «общественную» сущность и был бы строго вписан в систему государственного управления.

Поэтому представителю Министерства, следуя избранной им с самого начала тактике, приходилось оправдываться, юлить и изворачиваться. По его словам, вопрос и не ставился, если бы речь шла о старых органах. Однако уездный совет является «новообразованием в уездном строе». С этой точки зрения вопрос должен формулироваться так: наделять ли предводителя дворянства новыми полномочиями или нет. Ближайшим последствием наделения, предупредил Страховский, будет «отсутствие лица, ответственного за весь ход уездного управления». А следующим последствием, ввиду того, что должность уездного начальника бюрократическая, будет утрата предводителями дворянства своей общественной сущности – они станут оплачиваемыми чиновниками.<sup>469</sup>

Таким образом, Страховский, представляя проект в комиссии, пользовался тактикой «лисьего хвоста и волчьей пасти», он всячески расписывался в почтении к дворянству, представляя проект, который де-факто лишал дворян-землевладельцев крупного куска власти и существенно принижал их общественный статус. Анализируя выступление Страховского в комиссии, мы можем уверенно говорить о том, что у правительства не хватило мужества и воли четко и решительно обозначить свою позицию. В этом мнении нас укрепляют и реверансы Столыпина в сторону предводителей дворянства, которые он допускал в речи на открытии

осенней сессии Совета. Это родовая черта российских реформаторских правительств – будучи уверены в своей правоте, поставленные уже самой жизнью на край пропасти, мост через которую можно провести только решительными реформами, утратившие надежду на прижизненное признание их заслуг, они делают нужные вещи, но при этом все равно врут обществу и тщетно маскируют свои намерения высокими словами. И от того, что эти их слова никого не убеждают, ситуация в стране лишь сильнее накаляется.

Однако столыпинское правительство имело, видимо, некое чувство меры. Лебезя перед предводителями дворянства, Страховский поставил под удар и себя, и своего патрона, и саму идею. В комиссии проект реформы был подвергнут резкой критике, к ней мы обратимся позже, а здесь любопытно сразу рассмотреть вопрос о том, какие выводы сделало Министерство внутренних дел и лично И.М. Страховский из неудачного выступления в комиссии.

2 декабря 1908 г. Страховский представлял проект в общем присутствии Совета по делам местного хозяйства, проходившем под председательством самого П.А. Столыпина. В этот раз он построил аргументацию совсем по-другому. Он не выказывал никакой благосклонности к дворянству. Речь его была напористой и довольно агрессивной. Страховский напомнил, что в уездном управлении соседствуют два параллельных строя: общественный (земства и примыкающие к ним коллегии, например, училищный совет и землеустроительные комиссии) и административный (образующие его учреждения служат в уезде инстанциями губернских органов). Предлагаемый Министерством законопроект не касается общественного строя, «тесные и определенные рамки проекта: устройство находящихся в состоянии полного расстройтва уездных инстанций губернского правительственного механизма».

Страховский назвал вещи своими именами. Он сказал, что практика управления породила две формы «организации заведывания административными делами», причем одну можно назвать «ответственной», а другую – «безответственной».

Существо «ответственной» системы в том, что та или иная отрасль управления «вверяются определенной власти, определен-



ному органу управления, хозяину дела, ответственному за его состояние и поставленному, как в целях такой ответственности, так и в целях согласования его деятельности с деятельностью высших, заведующих тем же делом инстанций, в известные иерархические отношения подчиненности к последним». Эта деятельность является по своему существу индивидуальной, поэтому неизбежно «оборудование органов управления в качестве лиц, в качестве отдельных должностей». В определенных случаях «административная власть обязуется действовать не иначе как с соблюдением известных коллегиальных форм. Вся ответственность, все попечение о ходе дела остаются и в этом случае на подлежащем органе управления, но только его единоличное усмотрение ограничивается «коллежским обрядом» его деятельности». В качестве примера такой системы Страховский привел губернское управление.<sup>470</sup>

Примеры «безответственной» системы, по наблюдениям И.М. Страховского, также имелись в России. Основные ее черты следующие: «определенная отрасль управления вверяется не лицу, не специально для этой цели оборудованному органу управления, а конгломерату, совокупности разнородных должностных лиц». Для технического обеспечения возможности ее функционирования эти лица «внешним образом объединяются в коллегию, в которой одному из них предоставляется первое место – место председателя. Это лицо, – отмечал Страховский, – не имеет самостоятельных функций управления. Он только президент. Он даже может не жить в месте собраний или заседаний коллегии, а только наезжать в дни заседаний. Он может быть совершенно не подчинен в иерархическом отношении власти, заведующей теми же делами в высшей инстанции. Он не несет никакой личной ответственности за положение данной отрасли управления. Его ответственность ограничивается тесными пределами формальной ответственности за законность принятых в коллегии решений – наравне с остальными членами коллегии. И только в небольшой степени к ней приходит ответственность за организацию делопроизводительной части в коллегии. Такая система административного устройства имеется в наших уездных коллегиях, состоящих под

председательством уездного предводителя дворянства. Причины такого устройства слишком известны: в уездах до сих пор не было представителей власти управления вообще, не было уполномоченных органов общей администрации, которым можно было бы верить уездное управление; поэтому и пришлось возлагать функции уездного управления на конгломераты должностных лиц».

Первое из практических следствий «безответственной» системы, по словам Страховского, то, что «дело управления оказалось бесхозным, никто не имеет постоянного и планомерного о нем попечения». Второе: в этой системе «не находят себе выражения чисто распорядительные функции управления, ибо они ни на кого не возложены... Практически... они иногда выводятся произвольным путем из компетенции подлежащих уездных коллегий и осуществляются от имени коллегий председателем или наличным членом, подписывающим исходящие бумаги по данной комиссии. Ввиду случайности представления таких бумаг к подписи тому или иному члену комиссии, указанные распоряжения... лишены какого-либо единства и последовательности». Третий и самый существенный недостаток системы: «безответственность управления. При ней не с кого спросить ответа за положение дел».<sup>471</sup>

Страховский заверил собрание, что из двух систем Министерство внутренних дел выберет «ответственную». Однако оно собиралось это сделать и тогда, когда вносило законопроект на рассмотрение Совета по делам местного хозяйства. Между тем, создается ощущение, что в защиту законопроекта на комиссии и в общем присутствии выступал не один Страховский, а разные люди – настолько отличен стиль аргументации. Может показаться, что непосредственно в ходе заседаний комиссии правительство поняло, что уговаривать предводителей дворянства поделить власть смысла нет, что если пойти на уступки, дать им палец, то они откусят всю руку.

«Самому культурному слою» без обиняков говорилось: посторонитесь, кончилось ваше время. Класс, который не смог противостоять крестьянским волнениям в 1905–1906 гг., потерял право рассчитывать на доверие правительства. Он перестал быть опо-

рой не только власти, но и государства. Система осуществляемого им местного управления оказалась «безответственной».

Возникает, однако, вопрос: почему правительство не могло сказать так с самого начала, что же вызвало такую перемену стиля общения с «местными деятелями»? Видимо, причину следует искать в решениях комиссии.

Как мы уже говорили, доклад комиссии выдержан в нетрадиционной для таких документов форме. После краткого изложения общих принципов законопроекта в нем сразу обозначен предмет проявившегося «коренного разногласия». Это вопрос о «постановке должности уездного начальника» и его отношении к уездному совету.

Правительственную точку зрения о том, что уездный начальник является центром всего уездного управления и должен председательствовать в уездном совете, разделило меньшинство комиссии. Большинство же полагало, что его компетенция должна быть ограничена, главным образом, рамками исполнительно-полицейских и фискальных обязанностей, а в уездном совете надлежит председательствовать уездному предводителю дворянства.

Позиция этого продворянского большинства была подробно изложена и обоснована в докладе комиссии. Критика законопроекта в этой части включала в себя три основные позиции. Первая претензия касалась излишней, на их взгляд, централизации управления. Отмечался ее вред для «государственного дела», тем более, что она подразумевала и «неизбежное сокращение общественного влияния на ход уездной жизни». Проект, по мнению большинства комиссии, «без всякой к тому необходимости уменьшает сферу влияния уездного предводителя дворянства на ход местных дел, что должно быть рассматриваемо не как ущерб для интересов дворянского сословия только, но прежде всего как отстранение на задний план начала земского, начала общественной самостоятельности».<sup>472</sup>

Вторая претензия имела классовый характер и касалась собственно ущемления прав уездных предводителей. В докладе говорилось, что, сокращая сферу влияния предводителей, проект

«упускает из виду общественное призвание этой должности и ее идейное значение. Будучи общественным избранником, уездный предводитель дворянства является лицом, которому доверяет население. С другой стороны, принадлежа к сословию, исконным заветом которого была и есть служба царю и отечеству, уездный предводитель дворянства представляет собой наиболее надежного проводника государственных предначертаний. Благодаря столь исключительным свойствам и столь высокому предназначению своему уездный предводитель может быть рассматриваем как соединительное звено между административным механизмом и местным населением».<sup>473</sup>

Третья претензия касалась несвоевременности реформы. Отмечалось, что «в пору всеобщего преобразования в уезде... едва ли было бы осторожно колебать в каком-либо отношении тот элемент уездного уклада, который вносит во все проявления местной жизни примиряющее и смягчающее влияние. Подобная мера тем более несвоевременна, что предстоящие преобразования в виде проведения в жизнь новых бессловных организаций особой настойчивостью предполагают не умаление, а усиление общественного начала в уезде».

«Едва ли этому началу будет способствовать безраздельная централизация всего руководства управлением в руках уездного начальника. Общий характер этой должности может отразиться на деятельности... уездного совета в смысле, не всегда отвечающем интересам и нуждам местности», – заключала комиссия.<sup>474</sup>

Доклад комиссии можно было принять за прокламацию объединенного дворянства, буде таковые существовали. Обосновав критические замечания по проекту, комиссия высказалась о том, каким образом желательно вписать уездного предводителя дворянства в новую систему уездного управления.

Предводителя рекомендовалось посадить председательствовать в уездный совет как «носителя общественного доверия, являющегося залогом объективности и беспристрастия». Комиссия обращала внимание на то, что проектом предполагается «оставить предводителя дворянства руководить в целом ряде отраслей

уездной жизни, имеющих первостепенное государственное значение» (например, землеустройство и народное образование), и делала вывод, что и в оставшихся отраслях, объединенных в ведении уездного совета, невозможно «отрицать ценность его авторитета». Комиссия соглашалась, что идея с председательствованием предводителя в уездном совете «несколько не гармонирует с общим стилем проекта», но тут же одергивала министерство: «в деле государственных преобразований надо считаться не с целями «стильности», а с реальными интересами и пользами». Уже в своем докладе комиссия фактически предлагала правительству вариант компромисса: не проводить реформу на одинаковых основаниях на всей территории империи. Признавая возможность кое-где допустить до председательствования в уездных советах уездных начальников, комиссия настаивала на необходимости «охранить в неприкосновенности и испытать на новых поприщах деятельности исторически сложившийся институт уездных предводителей дворянства в тех местностях, в коих моральная и материальная сила дворянства еще достаточно сильна».<sup>475</sup>

Видимо, невысоко оценивая возможность такого компромисса, комиссия постановила, что председательствовать в уездном совете должен не уездный начальник, а уездный предводитель дворянства, уездный начальник же должен иметь право приостановить исполнение любого решения совета и возбудить вопрос о переносе дела в высшую инстанцию. В целях же повышения ответственности уездных предводителей дворянства комиссия предложила установить «планомерное наблюдение» за их деятельностью со стороны Сената.<sup>476</sup>

Если бы доклад комиссии на этом заканчивался, то его антиправительственное содержание было бы очевидным. Видимо, чтобы не допустить этого и представить общему присутствию альтернативную точку зрения, в докладе была подробно описана позиция меньшинства. (Это, опять же, необычная практика для докладов комиссий Совета по делам местного хозяйства.) Она сводилась к тому, что с устранением уездного начальника от председательствования в уездном совете уездный строй «раздвоится вместо того, чтобы прийти к единству».<sup>477</sup>

В результате большинством голосов (13 чел.) решение комиссии было сформулировано так, что предусматривало учреждение уездного совета под председательством уездного предводителя дворянства, а также должности уездного начальника.<sup>478</sup>

Далее комиссия обратила внимание на неудобство совмещения должностей уездного начальника и предводителя дворянства, т.к. они ответственны перед разными ведомствами, соответственно, можно уволить человека с одной должности, оставив на другой. Такая ситуация, как отмечалось, негативно скажется на его авторитете и на существе дела. Комиссия, прямо противореча П.А. Столыпину, единогласно заключила, что совмещение этих должностей «не только не желательно, но и совершенно должно быть устранено».<sup>479</sup>

Комиссия решительно устранила из проекта норму, по которой уездному начальнику предоставлялось, по поручению губернатора, производить ревизию деятельности исполнительных органов земского и городского общественного управления и подведомственных им учреждений. Было специально указано на то, что дворянские органы также не подлежат ревизии. В отношении же уездных представителей гражданских ведомств комиссия предложила расширить полномочия уездного начальника.

Далее комиссия, дублируя опыт губернской комиссии, рассмотрела вопрос, следует ли допустить присутствие уездного начальника во всех заседаниях земских собраний и городских дум с правом делать заявления. Министерство полагало, что таким образом можно уничтожить рознь между администрацией и органами самоуправления, которая «временами наблюдается ныне и во многом объясняется отсутствием... близкого делового общения».

Комиссия нашла, что присутствие уездного начальника может «привести к еще большей розни». Это плохо и для земского собрания, на которое уездный начальник сможет оказать давление, и для уездного начальника, который «рискует очутиться благодаря своему промаху или излишнему увлечению в положении, не соответствующем интересам правительства», и для председателя собрания в случае возникновения прений.<sup>480</sup>

Законопроект правительства был изменен комиссией в его принципиальной части, льстивые слова Страховского в его первом выступлении действия не возымели, поэтому правительству не оставалось ничего иного, как принять вызов.

Выступая в общем присутствии Совета по делам местного хозяйства, И.М. Страховский подверг резкой критике «безответственный» подход комиссии. Он заявил, что предположение о председательствовании в уездном совете уездного предводителя дворянства, эта, казалось бы, «невинная подробность», «неудержимо увлекает все построение системы... в сторону безответственного управления. То положение, которое получится в случае принятия указанного предположения, будет еще хуже существующего, – предостерег Страховский. – При настоящем положении уездный предводитель дворянства, хотя и неподчиненный общему строю управления, может еще, добровольно приняв на себя полномочия и обязанности административного органа, сделаться хозяином административного дела в уезде». А по предположению комиссии в уездном совете будет «два распорядителя – предводитель дворянства и уездный начальник, оба фактически безответственные. Кого бы из них ни привлечь, хотя бы к чисто нравственной ответственности за положение дела, один из них (предводитель) скажет: я руковожу комиссией, но уездный начальник подрывает ее реальную деятельность опротестованием и приостановкой ее решений, а также теми директивами, которые он дает подчиненным ему участковым начальникам; уездный же начальник, со своей стороны, ответит: я ничего не могу поделать, потому что внесением дел в совет, подготовкой их к докладу и всем делопроизводством совета руководит предводитель дворянства. Непременный член совета (он же и помощник уездного начальника по административной части), подчиненный по совету предводителю дворянства, а единолично – уездному начальнику, должен будет лавировать между тем и другим».<sup>481</sup>

При таких условиях, – развивал критику Страховский, – «не только не с кого будет спросить за весь ход уездного управления, но самое управление превратится в сплошное внутреннее

междоусобие». Нельзя «ставить общественное выборное должностное лицо (все равно, сословное или бессословное) в положение административного органа. Такое положение несовместимо с самой природой общественных выборных должностей. Административный орган не может быть не подчинен, в порядке иерархической служебной зависимости, всему строю управления. Иначе нет административного органа. В такие условия подчиненности нельзя поставить предводителя дворянства (в этом отношении разных мнений нет). Следовательно, предводитель дворянства не может быть и поставлен во главе уездного чисто административного строя, не может быть председателем и руководителем центрального учреждения этого строя – уездного совета».<sup>482</sup>

Таким образом, правительство жестко заявило, что не может согласиться с мнением комиссии. Не было попыток как-то избежать прямого конфликта, подобно тому, как это делалось при обсуждении проектов местных реформ в первую сессию Совета по делам местного хозяйства. Тогда «местные деятели», поддерживавшие правительство, спорили с его оппонентами, а представители министерства оставались как бы над схваткой, выполняя изредка корректирующую функцию. Но вопрос уездной реформы был во всей серии узловым, обе стороны готовились к сражению, и, по сведениям, полученным накануне заседания, каждая могла получить большинство. Поэтому правительство и вышло с открытым забралом. В этот момент Совет по делам местного хозяйства стал тем ристалищем, где во многом решалась судьба страны. Сумеет ли правительство навязать наиболее влиятельной части общества свой тип модернизации или останется ни с чем – вот вопрос, который на самом деле решался в эти дни.

Выступление Страховского явилось началом большой дискуссии. Наиболее активными противниками министерского проекта явились князя П.П. Голицын, И.А. Куракин, А.П. Урусов, Н.Б. Щербатов, А.Д. Голицын, В.М. Урусов, а также С.И. Зубчанинов, А.Н. Наумов, А.Д. Самарин, С.А. Панчулидзе, С.А. Попов, А.И. Мухлынин, С.Т. Варун-Секрет, А.Г. Ратьков-Рожнов, Э.К. Бродский. В поддержку правительства выступали



Н.Ф.Рихтер (председатель комиссии), Н.Г.фон Бюнтинг, граф С.С.Тагищев, В.Ф.Джунковский, Д.К.Гевлич, Я.Г.Гололобов, Н.Н.Ростовцев, С.А.Бекетов, А.Д.Зиновьев, Н.М.Перепелкин, Н.Ф.Страдомский.

Важно заметить, что вопрос об уездной реформе вышел далеко за рамки Совета по делам местного хозяйства. В дни осенней сессии Совета наиболее авторитетные российские газеты приняли активное участие в этой дискуссии. Если в Совете было два лагеря – продворянский и проправительственный (им соответствовали газеты «Новое время» и «Россия»), то в обществе был еще и либеральный лагерь («Речь» и «Русские ведомости»).

Представители последнего, как правило, об уездной реформе особенно не рассуждали, предпочитая отрицать саму идею Совета. Пожалуй, лишь однажды «Русские ведомости» высказались по существу предлагаемых реформ местного управления. 20 ноября 1908 г. газета отмечала, что реформа «не затрагивает интересов местной жизни, т.е. прежде всего вопроса о пересмотре отношений между администрацией и органами местного самоуправления». Правительство подвергалось критике за то, что «нисколько не скрывает своего желания сохранить господствующую роль в земстве за представителями крупного землевладения» вместо «привлечения всех частей заинтересованного населения, и притом на однородных началах».<sup>483</sup> Но и это замечание было сделано как-то мимоходом, «профессорская» газета ритуально лягнула правительство и перешла к вопросу о ненужности самого Совета по делам местного хозяйства.

А вот противники реформы справа всю использовали предоставленную им «Новым временем» площадку для критики правительства по существу внесенных законопроектов. Правительство не ленилось обстоятельно отвечать. Эта дискуссия не может быть рассмотрена в отрыве от занятий Совета по делам местного хозяйства, в то же время она представляет позиции участвовавших в этих занятиях сторон более четко. Более того, как нам представляется, на страницах газет друг с другом спорили те же люди, что и в Совете.

«Новое время» не сразу выступило против правительства. Для первых сообщений об осенней сессии Совета по делам местного хозяйства было характерно то, что правительственная позиция поддерживалась и разъяснялась, о дискуссиях говорилось туманно, оппонирующие стороны были показаны аморфно. Через несколько дней газета стала журить правительство. Но все равно нигде прямо не говорилось о недовольстве предводителей дворянства проектом уездной реформы. Использовались изящные эвфемизмы. Так, мягко критикуя этот проект, газета писала, что он создает из уездного начальника «маленького губернатора», стремится «как бы ограничить компетенцию общественных организаций». Под общественными организациями понимались, разумеется, дворянские собрания. Между делом, ни в чем не упрекая правительство, «Новое время» сообщало, что «представители этих организаций в комиссии, отстаивая свои прерогативы, более чем осторожно взвешивают каждое слово проекта, который выходит из их рук почти в заново переработанном виде».<sup>484</sup>

В следующем номере, вышедшем 26 ноября, уже явно чувствуется рука А.Н. Наумова и его товарищей – предводителей дворянства. Напомнив, что в конце первой сессии Совета правительство обещало внести осенью вопрос о компетенции земских и городских учреждений, а внесло проекты преобразования уездного и губернского управления, газета объявила, что вся законотворческая работа правительства страдает отсутствием единого «дельного, законченного плана» (при этом работа Совета по делам местного хозяйства признавалась «плодовитой»). Эта претензия была созвучна с претензией «Русских ведомостей» о том, что не разграничены полномочия администрации и местного самоуправления, а значит, не решена основная задача.

Авторы статьи призвали сперва выработать «главные основания всей реформы, наметить руководящие начала в каждой из ее частей», а потом уже «толково разработать все детали». Иначе будет повторена «вечная ошибка – частичное исправление там, где нужны коренные изменения, и «поштучное» введение реформ вместо единой законченной и цельной». В статье

обращается внимание, что «пока именно не слышно ни о каких главных основаниях всего плана преобразований». Между тем, два законопроекта из рассмотренных Советом уже внесены в Думу. Авторы отмечают, что «пока это еще поправимое дело, так как Государственная Дума не собирается приступать к вопросам местного самоуправления на днях». Однако, – предупреждают они, – «как только она его коснется, если не будет представлено готового плана в главных очертаниях, Думе придется выработать его самой», иначе нельзя будет согласовать отдельные законопроекты. Вместе с тем, статья признавала, что «основания реформы должны быть указаны свыше».<sup>485</sup>

Эта статья по ряду внешних и внутренних признаков может быть квалифицирована как декларация дворянства. Во-первых, текст не сопровождается, как обычно при публикации репортажей из Совета, «шапкой» «В Совете по делам местного хозяйства», а выглядит как обычное сообщение. Кроме того, в номере есть стандартный репортаж о работе Совета. Во-вторых, статья начинается словами: «За последние дни из вопросов внутренней жизни внимание общества привлекает открывшаяся на днях новая сессия Совета по делам местного хозяйства». Между тем, статья не нуждается в такой преамбуле, т.к. газета уже писала об этой сессии. Очень похоже, что кто-то принес эту статью в редакцию и договорился о ее публикации. Тем более, что требование разработать программу было озвучено в Совете А.Н. Наумовым. В рассмотренной статье «Нового времени» дворянство угрожало перенести дискуссию в Государственную Думу, сделав ее публичной.

На следующий день после выхода этого материала правительство отреагировало статьей в «России». Видимо, в соответствии с обычной практикой И.Я. Гурлянд получил от Столыпина записку с указанием ответить «Новому времени» и с кратким содержанием предполагаемого ответа. Гурлянд постарался на славу. Его не останавливало то, что вопрос о Совете по делам местного хозяйства и о предметах его обсуждения, который в общем-то не предполагал публичности, вышел на первые полосы газет. Накануне, 26 ноября, «Россия» уже писала о Совете в ответ на

критику слева. 27 ноября 1908 г. на первой полосе газеты пояснялось, что когда вопрос о том, почему уездная и губернская реформа обсуждаются раньше, чем земская и городская, задавали кадеты, «им мы отвечали просто: вы, господа, занимаетесь исключительно разрушительной работой, и потому совершенно естественно, если вы так ставите вопрос». Однако этот же вопрос, поставленный изданием, «определенно презирующим кадетизм», обязывал «Россию» (читай: правительство), по словам авторов, к ответу «совсем иного порядка».

Ответ по существу на первый вопрос «Нового времени» – почему реформа местного управления опередила реформу местного самоуправления был дан простой: в рамках первой вопрос о компетенции земств и городов может и не затрагиваться, обратная же ситуация невозможна.

В статье подробно разъяснялось, почему единого плана реформ нет и быть не может. Авторы рассуждали, что если правительство не имеет четкого плана действий, «идет ощупью», то все равно – «внесет ли оно сначала закон о конструкции, а потом отдельные уставы, или наоборот – ни о какой органической связи работ нет и не может быть речи, и всякая отдельная часть этой общей преобразовательной работы правительства будет случайным рывком, и только». Если же «наоборот, правительство отдает себе ясный отчет в том, что оно делает и каковы задачи той общей реформы, к которой оно стремится, то, очевидно, ни одна часть целого не будет представлять собой ничего такого, что не соответствовало бы целому». Следовательно, – замечал официоз, – дело сводится к вопросу об удобстве как рассмотрения, так и «изготовления».

Правительство устами «России» давало пояснения относительно своей тактики реформирования страны. Следует «выделять из общего плана реформы в ее целом все то, что, по возможности, не столь органически неразрывно связано с материальным правом, с отдельными уставами и этому давать дальнейшее движение, причем ставить все вопросы так, чтобы они не предрешали вопросов материального права».

В заключении, как бы в отдельности от вышесказанного, отмечалось, что правительство на самом деле имеет план реформ. Свидетельство тому – внесенные в Думу законопроекты по реформе поселкового и волостного управления. Подчеркивалось, что принципы, лежащие в основании этих проектов, «являются предугаданием общего направления дальнейших частей одной и той же местной реформы».

Правительство давало понять, что оно готово если не к диалогу, то к обмену мнениями по вопросам компетенции Совета по делам местного хозяйства. Не случайно статья в «России» завершалась вопросом: «Что же именно ставится в упрек плану работ, предложенному правительством?»<sup>486</sup>

Таким образом, официоз на самом деле не ответил по существу на критику дворян-оппонентов. На требование предъявить общий план реформ, пусть оно и имело своей целью лишь затяжку времени, правительство ответило, что сделать это невозможно, после чего поинтересовалось, в чем же его упрекают. Видимо, ставилась задача «раскрутить» оппонентов на дальнейшую дискуссию, показать их несостоятельность и неосновательность в сравнении с деловитым и государственно мыслящим правительством.

Это удалось – 29 ноября «Новое время» опубликовало свое мнение об ответе «России». Он был назван «крайне оригинальным», т.к. «главная мысль о плане» была оставлена в стороне, и «Россия» таким образом «уклонилась от главного вопроса». Рупор предводителей дворянства, которым в данном случае выступало «Новое время», конкретизировал, что конкретно имеется в виду под планом реформ. Оказалось, что вопрос о сочетании «земского и приказного элементов»: «все проекты считают это противоположение крупным недостатком, и ни один не дает ответа, как его устранить». «Наоборот, – отмечало «Новое время», – все они построены на прежних основаниях».

Завершалась статья опять-таки угрозой вынести вопрос на рассмотрение народных представителей. Впрочем, – оговаривалась газета, – можно «воспользоваться и Советом по делам местного хозяйства, тем более, что время есть, т.к. Дума занята другими делами».<sup>487</sup>

Вопрос о разграничении на местном уровне функций и полномочий государственного управления и самоуправления действительно стоял остро и в полной мере разработанными столыпинской командой проектами не разрешался. Однако это было естественным следствием той запутанной ситуации, которая сложилась к началу XX в. в российской деревне. Ведь разграничить нужно было на самом деле не только земства с местными органами правительства; в этой схеме «ни к селу, ни к городу» присутствовали предводители дворянства. Именно их, олицетворявших «безответственную» систему власти в уезде, следовало «приписать» либо к государственному управлению, либо к выборному местному самоуправлению. Необходимо при этом помнить, что они вообще предпочитали, не отдавая полномочий, называть себя представителями общественных организаций. У правительства не хватало воли и возможностей вообще исключить их из схемы организации государства. А представители предводителей эту нерешительность чувствовали и рассчитывали затянуть начавшуюся дележку России, выторговав себе побольше власти, источников доходов и повыше статус.

Тем не менее, общие принципы реформы правительство выработало и координировало с ними проекты реформ. Об этом и написала «Россия», отвечая во второй раз «Новому времени». Гурлянд добавил еще, что «Россия» (читай: правительство) не имеет привычки уклоняться от ответа.<sup>488</sup> Министерство Столыпина пока еще продолжало демонстрировать волю и решимость.

Рассмотрев дискуссию, которая велась в прессе по внесенным в Совет законопроектам, можно резюмировать, что и правые, и особенно левые оппоненты правительства не использовали газеты для обсуждения или лоббирования каких-либо частных вопросов. Пресса, как ей и положено, писала о вопросах глобальных. И еще раз обращает на себя внимание, что правая и левая оппозиция находились по отношению друг к другу как бы в разных плоскостях. Левая пресса не обратила ровным счетом никакого внимания на историческую попытку столыпинского министерства ограничить власть предводителей дворянства. Им хоте-

лось всего и сразу. В этом смысле правительство и его реформы представлялись им чем-то совершенно чужеродным, как будто у кадетов и у правительства была не одна Россия на всех, а разные России. Правительству, между тем, приходилось лавировать не только между этими лагерями, но и другими, не представленными в публичной политике. Поэтому реформы и страдали половинчатостью, незавершенностью, на что и слева, и справа обращали внимание. Правая пресса была, конечно, ближе к правительству, как вследствие идеологических обстоятельств, так и финансовых. Поэтому ее критика была более предметной и нацеленной на результат. В конечном итоге она была продолжением, дополнением и во многом публичным выражением той антиправительственной политики, которую предводители дворянства и примкнувшие к ним земские деятели вели в Совете по делам местного хозяйства.

В Совете же оппоненты правительства использовали следующие аргументы.

П.П. Голицын заявил, что в то время, когда «в основании ломается все существующее, когда от прежнего не остается камня на камне, представляется существенно важным, чтобы коллегиальное учреждение, которое призвано занять первое место в уезде, не вызывало подозрения в недостатке объективности, чтобы самое его устройство гарантировало беспристрастность выносимых им решений. Для этого вовсе не необходимо, чтобы во главе учреждения стояло лицо, облеченное властью. Напротив, жизнь указывает, что от того, что во главе уездного учреждения стоял уездный предводитель дворянства, лишенный всякой непосредственной власти, вреда не было, скорее получалась польза».<sup>489</sup> Таким образом, князь проигнорировал пояснения представителя министерства о том, что власть должна быть единоличной для того, чтобы быть ответственной.

Князь Н.Б. Щербатов связал свою позицию с указом 9 ноября. Он отметил, что «трудно предугадать», каковы будут «нужды и потребности» нового класса мелких землевладельцев. При таких условиях необходимо, чтобы «во главе уездного управления стояло лицо, близко знакомое с местной жизнью. Таим лицом не

может быть назначенный от правительства чиновник, при всех его положительных качествах и полной осведомленности с обязанностями, возложенными на уездного начальника».<sup>490</sup>

Князя А.П. Урусов и И.А. Куракин подчеркнули, что только уездный предводитель дворянства опирается «на общественное мнение и общественное доверие», главное значение его не в том, чтобы он председательствовал в совете, а чтобы он «служил звеном между правительством и населением».<sup>491</sup>

Князь А.Д. Голицын отверг предположения, будто горячая защита уездного предводителя дворянства как руководителя уездного управления вызвана побуждениями узкосословного свойства. К нему действительно такие предположения было затруднительно применить – своими выступлениями на весенней сессии Совета по делам местного хозяйства А.Д. Голицын показал, что не является зашоренным помещиком. Тем не менее, и он призвал «не колебать исторические устои» и ввести в порядке эксперимента правительственный план в тех местностях, где отсутствует дворянское представительство.<sup>492</sup>

А.Н. Наумов уже в эмиграции вспоминал, как ему «пришлось стать на защиту любимого» им института предводителей, в «жизненность и полезность которого он твердо верил». Свое выступление вспоминалось ему как «сплошной ожесточенный протест против покушения Столыпина на целостность этой исторической и важной дворянской организации». Наумов обратился к П.А. Столыпину: «Вы, Петр Аркадьевич, бросили вызов предводителям. Мы поднимаем брошенную Вами перчатку и просим выступить на честный бой с открытым забралом».<sup>493</sup> Он охарактеризовал проект Министерства как отстранение предводителей от активного участия в местном управлении и подчеркнул, что известные недостатки в их деятельности не являются поводом для такого решения. Эти отрицательные стороны, по словам Наумова, могли быть устранены путем установления планомерных сенатских ревизий.<sup>494</sup>

Наконец, А.Д. Самарин отметил, что по министерскому проекту уездный предводитель дворянства председательствует



в училищном совете и в землеустроительной комиссии, чем уже вносится двойственность в управление. Самарин предложил признать, что проект на пути к намеченному объединению власти в уезде «делает лишь шаг, и во имя технических построений, а не во имя потребностей жизни лишает предводителей дворянства тех полномочий, которые на них возложены велениями русских самодержавных царей».<sup>495</sup>

Рассуждения сторонников министерского проекта свелись к тому, что решением комиссии рухнет вся его стройность и возникает множество противоречий, связанный с вопросом о том, кто в уезде представляет государственную власть. В ходе дискуссии возникло мнение, что в таком случае уездный начальник вообще не нужен.

А.Д. Зиновьев, Н.Ф. Страдомский и С.А. Бекетов подчеркнули, что все проекты реформы местного самоуправления «проникнуты началом бессословности» (показательно, что Министерство об этом молчало). Поэтому «предоставление главенствующего положения и руководящей роли во всем уездном управлении избраннику сословной группы было бы непоследовательным шагом в общем ходе преобразования».<sup>496</sup>

Страдомский еще добавил, что «не следует преувеличивать значение уездного предводителя как элемента, могущего внести в обновленный местный строй начала беспристрастия и умиротворения». Напротив, можно опасаться того, что «сосредоточение влияния на ход уездного управления в руках представителя одной только сословной группы окажется вредным как с точки зрения общегосударственной, так и со стороны интересов всего населения местности. В частности, – отметил Страдомский, – не исключается предположение о том, что уездный предводитель дворянства не выдержит роли нейтрального органа, призванного к равномерной охране интересов всех групп населения, и что известное тяготение в пользу нужд сословных может сказаться на его деятельности». Также, по его словам, воплощение в жизнь этого решения комиссии может вызвать раздражение остальных слоев населения, для которых будет «обидно и оскорбитель-

но, что для одного сословия создаются какие-то преимущества и привилегии».<sup>497</sup> Стремление некоторых членов Совета продемонстрировать свою объективность создавало, конечно, иногда впечатление, что они прилетели с другой планеты.

Страдомский также заметил, что, по логике комиссии, нужно было бы и губернатора в губернском совете заменить на губернского предводителя дворянства. Между тем, такого вывода никто не делал, поскольку это явный абсурд, – отмечал член Киевской городской управы.

После такого обмена мнениями слово взял председательствовавший П.А. Столыпин. Он обратил внимание собрания на неправоту тех, кто упрекает правительство в реформировании местной жизни «исключительно на бюрократических началах, с упразднением всего того уклада, которым Россия жила до настоящего времени». Он отверг упреки в «излишней законодательной лихости», отметив, что было бы хуже, если бы пришлось упрекать в законодательной робости, и добавив, что «ни лихости, ни робости здесь не было: была обдуманность».

Столыпин демонстрировал необычную для него толерантность. Говоря о состоявшихся решениях комиссии, он предложил «отдать себе отчет, допустимо ли какое-либо согласование с основной идеей проекта пожеланий, высказанных комиссией, или же надлежит, взвесив и оценив замечания комиссии, отвергнуть самый проект».<sup>498</sup> Самый напрашивавшийся вариант – вовсе проигнорировать мнение комиссии, Столыпин как бы и не рассматривал.

Тем не менее, он подверг последовательной критике выводы комиссии, касавшиеся положения предводителя дворянства. Аргументы были те же: абсентизм предводителей, двойственность власти и т.д. Порассуждав о последствиях реализации проекта комиссии, Столыпин отверг возможность компромисса, ибо «такой компромисс будет страдать грехом большинства компромиссов – непоследовательностью и двойственностью: путем его создано будет двоевластие».

Неудачность решений комиссии, по мнению Столыпина, была не только в том, что ими предполагалось поставить во главе фак-

тической уездной власти предводителя дворянства, но и в том, что комиссия отвергла возможность совместительства этой должности с должностью уездного начальника. Министр отметил, что этим комиссия «наносит сильный удар всему построению проекта», т.к. лиц, «достойных назначения на должности уездных начальников, не так много», найти же «двойной комплект... окажется еще труднее».

Столыпин пояснил, что «с осуществлением предположений комиссии уездная реформа ограничится учреждением должности «улучшенного исправника», быть может, это даже будет исправник ухудшенный». Свои соображения о невозможности компромисса он заключил фразой: «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».<sup>499</sup>

Дискуссия была настолько жаркой, что возникла необходимость выступления Столыпина – в ход была пущена самая тяжелая артиллерия. Однако и это не дало правительству уверенности в конечном успехе при голосовании. А.Н. Наумов вспоминал, что по распоряжению Столыпина были приняты «чрезвычайные меры, немало... предводителей возмущившие»: по телефону вызывались сотрудники Министерства, являвшиеся формально членами Совета по делам местного хозяйства, но не всегда принимавшие участие в заседаниях.<sup>500</sup> Таким образом правительство получало фору: 9 голосов чиновников были ему уж во всяком случае обеспечены. Однако на заседании присутствовало еще 60 членов Совета из «местных деятелей» – рекордный, между прочим, кворум.

После речи Столыпина состоялось голосование по вопросу председательствования в уездном совете. Позиция Министерства была поддержана 39 голосами, против проголосовало 30. При этом 9 человек, составившие разницу, явились представителями правительства. Столыпин не преминул в связи с этим заметить,

что голоса представителей общественности разделились поровну. Формально голосование, тем не менее, состоялось, поскольку имевшие право голоса чиновники были такими же членами Совета, как и общественные деятели.

Так события представлены в журнале Совета по делам местного хозяйства. Существует, однако, другая версия, изложенная в своих воспоминаниях А.Н. Наумовым. Он утверждает, что несмотря на все усилия правительства законопроект «на баллотировке провалился» и «предводители уцелели». Наумов отмечает, что председатель Совета министров П.А. Столыпин проявил в связи с этим «крайнюю несдержанность»: «раздосадованный и гневный Петр Аркадьевич поспешил покинуть залу заседаний, ни с кем не посоветовавшись и сделав угрожающий жест по нашему адресу».<sup>501</sup>

По-видимому, здесь мы имеем дело с различной интерпретацией результатов голосования. Реплика Столыпина о том, что голоса представителей общественности разделились поровну, была воспринята предводителями как констатация нерешенности вопроса. Это давало основания не только возжелать, но и настоятельно требовать переноса законопроекта. Поэтому предводители, «довольные одержанной победой», решили в этот же вечер за обедом обсудить дальнейшую линию поведения в связи с «проявленным темпераментным упорством самого Столыпина». Было решено направить к премьеру делегацию в лице А.Д. Самарина и А.Н. Наумова с целью сговориться. Наумов вспоминал: «Нам поручено было еще раз обратиться к министру с убедительной просьбой отказаться от поддержки законопроекта об уездной форме в гурляндовской редакции».<sup>502</sup>

Между тем, П.А. Столыпин, хотя и был несколько разочарован результатами голосования, не подвергал сомнению утверждение общим присутствием правительственного варианта. В то же время, он, кажется, не планировал отказываться от диалога. В конце концов, Совет собирался не для формального принятия законопроектов. Поэтому после формально успешной для Министерства результатов баллотировки Столыпин, желая, видимо, убедиться в неконструктивности оппозиции, предложил комиссии, как ска-

зано в журнале заседания, составить альтернативный проект, учитывающий ее точку зрения.<sup>503</sup> Обычная практика не подразумевала возвращения вопроса из общего присутствия, это представляло из себя уникальный случай.

Таким образом, кроме свидетельства А.Н. Наумова, у нас нет подтверждений тому, что Столыпин покинул зал заседания после голосования разгневанным. Легко верится, однако, что предводители почувствовали, что здесь положение правительства неустойчивое и можно «зацепиться», не сдавать запросто своих позиций. Готовность к диалогу они приняли за слабость правительства, и нельзя категорически утверждать, что в этом они ошибались. Даже если Столыпин и ушел на самом деле с заседания спокойным и уверенным в своих силах, то делегаты предводителей сделали много, чтобы вывести его из себя. Наумов утверждает, что они с Самариным противились направлению их к премьер-министру, т.к. «учитывали нравы окружения Столыпина». Однако коллеги-предводители дворянства «настаивали на необходимости принятия всех доступных нашему сословию мер для своевременного и настойчивого воздействия на главу правительства».<sup>504</sup>

Наумов с Самариным пришли к Столыпину и принялись на него «воздействовать». Но удача им не улыбнулась. Как вспоминает Наумов, Столыпин принял их «более чем холодно». Не дав им даже закончить увещевание, он, «сильно ударив своей здоровой рукой по столу, вне себя от хватившего его гнева, возбужденным голосом выкрикнул: «Все ваши доводы для меня неубедительны, и вся удачно сложившаяся для вас баллотировка для меня не обязательна! Я сделаю это так, как мне это нужно. Больше вам скажу: или я и моя реформа, или я все брошу и оставьте вы все с вашими мнениями!» Мы все замолчали», – пишет Наумов.<sup>505</sup>

Мы уже говорили о том, что точность воспоминаний Наумова не представляется безусловной. Однако, даже путаясь в деталях, он едва ли бы выдумал сам эпизод конфликта со Столыпиным. Это, по-видимому, один из самых значимых моментов в истории Совета по делам местного хозяйства. По-видимому, именно тогда премьер понял тщетность попыток договориться с дворянством.

Как мы можем предположить, непосредственно после визита Наумова с Самариным задание комиссии по уездной реформе было уточнено. Во всяком случае, в заседании комиссии 3 декабря утверждалось, что Столыпин поручил ей составить не только свой вариант законопроекта, но два альтернативных проекта, не несущих в себе внутренних противоречий. Если так, то предложение министра было поистине иезуитским – фактически помещным землевладельцам предлагалось все-таки выработать и одобрить, пусть даже в качестве альтернативного, законопроект, предусматривающий председательствование уездного начальника в уездном совете. На это обратил внимание князь Н.Б. Щербатов, предложивший просить общее присутствие образовать две комиссии: одну из сторонников позиции министерства, другую – из ее противников.<sup>506</sup>

Группа членов комиссии высказалась в том смысле, что комиссия уже закончила рассмотрение проекта, а по спорному вопросу «их совместная работа ни к каким результатам привести не может». А для того, чтобы мнения двух групп были представлены наиболее рельефно, необходима их отдельная разработка сторонниками каждой из них. На этом и закрыли заседание, оставив вопрос открытым.<sup>507</sup>

За четыре дня меньшинство комиссии после ряда консультаций с чиновниками министерства нашло выход. В заседании 7 декабря председатель комиссии Н.Ф. Рихтер предложил приступить к согласованию заключений комиссии с решениями общего присутствия.

А.Г. Ратьков-Рожнов, С.Т. Варун-Секрет и др. заявили, что «большинство комиссии уже рассмотрело весь проект, и что решение, которое принято общим собранием (если и считать, что таковое решение действительно имело место), не может изменить взгляда, высказанного группой членов, в настоящее время составляющей большинство комиссии. Поэтому логичнее было бы предоставить тому меньшинству комиссии, которое примыкает к мнению общего собрания, выработать свой проект, который и будет их особым мнением».<sup>508</sup>

Н.Ф. Рихтер ответил, что едва ли это так: мнение меньшинства «и есть обсуждаемый проект с теми исправлениями, которые не

противоречат основным положениям, принятым в общем присутствии Совета». <sup>509</sup>

Тем не менее, редакции спорных статей были обсуждены и приняты в двух вариантах.

После этого князь И.А. Куракин предпринял последнюю попытку развернуть вспять ход событий. Он заявил, что «внесенные в рассматриваемый проект большинством комиссии поправки действительно представляются не вполне согласованными между собой и не вполне последовательно вытекают из основного взгляда на построение всего проекта, который усвоен этой группой членов. В настоящее время, в конце сессии Совета по делам местного хозяйства, не представляется никакой возможности выработать что-либо цельное и устойчивое». Поэтому Куракин просил присоединиться к пожеланию тридцати членов Совета, ходатайствовавших перед министром внутренних дел об отсрочке рассмотрения вопроса до весны. <sup>510</sup>

П.П. Голицын поддержал коллегу-князя, добавив, что из частного обмена мнения выясняется, что многие члены Совета допускают возможность соглашения по основному вопросу, поэтому необходимо дать время для консультаций. <sup>511</sup>

Н.Ф. Рихтер возразил, что ходатайство об отсрочке было бы равносильно признанию полной несостоятельности комиссии. Кто хочет перенести проект, резюмировал Рихтер, могут заявить об этом в общем присутствии, а комиссии отсрочка не нужна. Вдобавок председатель Московской губернской земской управы пояснил, что Совет высказал свое мнение, больше от него ничего и не требуется, а дальнейшее решение вопроса находится в компетенции правительства. С.С. Татищев к сказанному добавил, что отсрочка ничего не даст, т.к. члены Совета разъедутся, а к началу новой сессии окажутся в том же положении. В итоге за отсрочку даже не стали голосовать. <sup>512</sup>

9 декабря общее присутствие приступило к постатейному обсуждению проекта. Проводивший заседание Крыжановский сразу расставил точки над *i*. Он указал, что рассмотрение законопроекта переносится не будет, т.к. для этого нет достаточных

оснований. На попытку «феодалной вольницы» сослаться на слова Столыпина, что голоса общественных деятелей разделились поровну, товарищ министра прокомментировал своего шефа в том духе, что это высказывание является «оценкой состоявшегося голосования, пояснительным к нему замечанием и не может иметь другого значения, как комментарий к последовавшему решению». Голоса всех членов Совета, указал Крыжановский, равнозначны и полноправны.<sup>513</sup>

После этого запал у членов Совета по делам местного хозяйства уже пропал. Весь проект был пройден за один день с редкими правками. Самой существенной из них, по словам П.Н. Зырянова, была уступка дворянству, в соответствии с которой предводители дворянства получали право протеста против решений уездного совета с приостановкой их исполнения.<sup>514</sup> Также было одобрено мнение комиссии по поводу ревизии земских учреждений и о недопущении уездных начальников в земские собрания.

П.Н. Зырянов справедливо отмечает, что хотя Совет по делам местного хозяйства и принял правительственный проект чуть ли не в его неурезанном виде, эта победа команды Столыпина была пирровой.<sup>515</sup> То, что фактически провалилась попытка договориться с поместным дворянством, означало, что правительство уже ни с кем договориться не сможет и останется без поддержки. Представители городских слоев, присутствовавшие в Совете при обсуждении уездной реформы, вели себя настолько пассивно, что рассчитывать на них при осуществлении преобразований в деревне не приходилось. А пылью покрытая земщина, которая вцепилась в правительство во время революции, теперь оказалась в состоянии дать этому правительству понять, что в его услугах больше не нуждается и управится в деревне сама. Путь этот был для поместного дворянства самоубийственным, но он был самоубийственным и для страны. Правительство, которое не смогло переломить эти тенденции, в конце 1908 г. оказалось слабым правительством. Впервые так отчетливо это проявилось именно здесь – в Совете по делам местного хозяйства при обсуждении проекта уездной реформы.



## *§2. Полемика вокруг проекта губернской реформы в 1908–1909 гг.*

Столыпинский проект губернской реформы был основан на проекте, подготовленном еще при В.К. Плеве. Уже в 1880-х гг. недостатки и общая архаичность губернского устройства были свершено очевидны. Тем не менее, подступиться к его реформированию не получалось ни у одного правительства. Только 23 октября 1902 г. под председательством Плеве была образована Комиссия по преобразованию губернского управления, а 26 февраля 1903 г. императорский манифест торжественно обещал новую форму губернского устройства.<sup>516</sup> Был составлен проект реформы, однако в связи с гибелью Плеве он не получил дальнейшего движения. Подготовленные материалы оказались востребованы министерством П.А. Столыпина.

Общий смысл реформы находился в русле проводимой политики по выстраиванию четкой вертикали государственного управления с понятной компетенцией и ответственностью на всех уровнях. С.Е. Крыжановский писал, что авторы проекта стремились приблизительно приравнять власть губернатора к положению французского префекта, придать губернатору значение не более как «первого в губернии чиновника»<sup>517</sup> вместо «начальника губернии», как предусматривал проект Плеве. Разница между этими определениями заключалась в том, что «начальник губернии» обладал бы на ее территории всей полнотой власти, являясь фактически представителем царя. Столыпинский же проект полагал губернатора местным органом исполнительной власти, т.е. Совета министров. Поскольку же Совет министров объединял ведомства, но сам ведомством не являлся, губернаторов планировалось «приписать» к Министерству внутренних дел.

В отношении назначения на должность губернатора проект устанавливал следующий порядок. Представление о назначении вносилось министром внутренних дел на одобрение Совета министров, а затем на утверждение императора, т.е. по существу сохранялся старый порядок. Как отмечал П.Н. Зырянов, эта статья, «сообщавшая Совету министров формальное право, а МВД права по существу, довольно четко отражала в себе ту

роль по отношению к губернскому управлению, которая отводилась проектом этим двум органам».<sup>518</sup>

Согласно принятой практике, мы рассмотрим законопроект о губернской реформе в контексте обсуждения в Совете по делам местного хозяйства. Осенью 1908 г. Комиссия по реформе губернского управления успела рассмотреть лишь первую главу проекта – «О губернаторе», оставив все остальные «до будущей сессии». И ту она сначала рассматривать не хотела. В начале обсуждения законопроекта 22 ноября 1908 г. членами комиссии было высказано несколько критических замечаний общего свойства. Так, Н.С. Брянчанинов заметил, что прежде чем обсуждать подробности проекта, необходимо установить общие основания реформы. Его поддержал князь Н.П. Урусов, отметивший, что в проекте министерства отсутствует определение общей компетенции будущих губернских учреждений, и не разрешен вопрос о децентрализации власти.<sup>519</sup>

Общее настроение разделил и демонстрировавший весной повышенную активность А.М. Меморский. Он указал, что на предыдущей сессии Советом «рассмотрено было как бы нижнее основание общей реформы местного управления, теперь же Совету предложено обсуждение противоположного, верхнего звена реформы, минуя центральную часть ее, каковая должна заключаться в переустройстве земского и городского общественных управлений. В виду сего, – заключил он, – во избежание предрешения тех или иных вопросов реформы земской и городской, необходимо обсудить проект лишь схематически».<sup>520</sup>

Представители министерства А.Д. Арбузов и И.Я. Гурлянд сообщили, что «для ведомства было бы, конечно, крайне желательным представить на обсуждение Совета не проекты отдельных реформ, но как бы высеченный из цельного камня проект единой реформы всей губернской жизни». Однако это технически неосуществимо и не составляет цели реформаторской деятельности правительства – проект губернской реформы «наоборот, представляет собою чисто отвлеченную, как бы геометрическую конструкцию учреждений, и потому из него

намеренно удалено то, что так или иначе способно было бы затронуть материальное право».<sup>521</sup>

Таким образом, претензии «местных деятелей» были связаны с тем, что они опять не получили того, чего ждали. Действительно, губернская реформа касалась их весьма опосредованно. Получив еще и проект уездной реформы, они, казалось, ждали за него компенсации. Такая компенсация могла бы быть в принципе предоставлена при осуществлении пресловутой земской и городской реформы. Тем не менее, заниматься пришлось реформой губернской. С потухшими глазами, не доведя свою работу до конца, комиссия все же выдала свое заключение по законопроекту.

В нем были высказаны возражения по семи наиболее существенным вопросам, касавшимся: 1) назначения на должность губернатора; 2) замещения его в случае отсутствия помощника по административной части; 3) надзора и ревизии; 4) права присутствовать в заседаниях земских собраний и городских дум; 5) издания обязательных постановлений; 6) попечения о низшем и среднем образовании; 7) ответственности губернатора.<sup>522</sup>

Обратимся к сути разногласий, для этого последовательно рассмотрим каждый из семи предложенных комиссией пунктов.

1) Комиссия обращала внимание, что проект не обуславливал назначение на должность губернатора ни образовательным цензом, ни служебным стажем. Министерство при этом исходило из того, что должность губернатора – «доверительная», и должна замещаться в особом порядке. На это комиссия указала, что даже для занятия должностей уездного и участкового начальника требуется образовательный ценз, и предложила установить для губернатора хотя бы минимальный служебный стаж.

Комиссия рекомендовала Министерству выработать список должностей, дающих преимущественное право на занятие губернаторского поста, и выразила пожелание, чтобы «при представлении кандидатов приводились самые подробные сведения как об их образовательном цензе, так и о прохождении службы».<sup>523</sup>

2) Министерский проект устанавливал следующий порядок замещения губернатора. Губернатор – помощник по администра-

тивной части – управляющий казенной палатой или начальник управления земледелия и государственных имуществ. По мнению комиссии, губернские советники являются по проекту ближайшими заместителями помощника губернатора по административной части и «более осведомлены в делах управления губернией, нежели представители посторонних ведомств». Комиссия предложила установить, что губернатор ежегодно должен представлять министру внутренних дел двух кандидатов из числа губернских советников, а министр утверждал бы их официальными заместителями с указанием очереди.<sup>524</sup>

3) Комиссия, «опасаясь, чтобы определение прав губернатора по надзору за общественными учреждениями не предредило бы в настоящее время существа главнейших положений будущей земской и городской реформы», посчитала необходимым изложить этот вопрос в отдельной статье.

Также проект предоставлял губернатору надзор за правительственными учреждениями. Выражение это выглядело расплывчато и дало повод членам комиссии предположить, что надзор будет осуществляться за учреждениями, непосредственно губернатору не подчиненными. Комиссия предпочла уточнить этот момент, установив, что надзор может быть осуществляем за закономерностью, но отнюдь не за целесообразностью действий обозначенных учреждений и их чинов.

Также в проект были внесены поправки, направленные на уточнение статуса губернатора как представителя Совета министров, а не Министерства внутренних дел. Так, о результатах ревизий губернатор, согласно предложению комиссии, должен был сообщать не министру внутренних дел, а председателю Совета министров. Также «всесторонняя проверка деятельности учреждения» должна была, по мнению комиссии, производиться при непременно участии командированного губернатором не представителя Министерства внутренних дел, а кого-либо из правительственных членов губернского света, «смотря по роду дел».<sup>525</sup>

4) Министерским проектом предполагалось предоставить губернатору право присутствовать и делать заявления в заседа-

ниях земских собраний и городских дум. По мнению комиссии, этой нормой «в известной степени затрагиваются вопросы земской и городской реформы». Поэтому комиссия большинством в один голос высказалась за перенос вопроса до пересмотра земского и городского положений.<sup>526</sup>

5) Этот пункт касался вопроса о непосредственном исполнении губернатором своих полномочий – об издании им так называемых обязательных постановлений. С их общим определением комиссия спорить не стала, согласившись, что «обязательные постановления издаются губернатором по предметам, имеющим целью ограждение благочиния и безопасности, а равно предупреждение и пресечение нарушений общественного спокойствия и государственного порядка». Министерский проект также предусматривал обсуждение проектов постановлений в губернском совете, упрощение способов их обжалования, а также обязательность для губернатора входить «в сношение с заинтересованными в здании постановлений ведомствами». Комиссия постановила, что «обязательные постановления могут издаваться лишь в развитие действующих узаконений» и не могут влечь за собой «новых обязательных для жителей расходов». Норму о «сношениях с заинтересованными ведомствами» комиссия предложила отменить, т.к. «нет обязательного постановления, которое не затрагивало бы интересы многих ведомств», и введение такой практики напрочь затормозило бы весь процесс управления, к тому же проект предполагал обсуждение проектов обязательных постановлений в коллегиях с участием представителей заинтересованных ведомств.<sup>527</sup>

6) Министерский проект довольно размыто устанавливал, что «на губернатора возлагается общее попечение о низшем и среднем образовании в губернии». Не участвуя непосредственно в управлении соответствующими учебными заведениями, губернатор «всеми мерами заботится о преуспевании оных, а равно делает надлежащие указания в случае замеченных им беспорядках, причем в более важных случаях сообщает о таковых высшему учебному начальству».

Комиссия признала, что «надзор губернатора за школой составляет не право, а обязанность его», причем необходимо, чтобы губернатор «именно надзирал, а не непосредственно распоряжался». Поэтому была предложена более точная редакция: «Губернатор обязан иметь наблюдение за точным исполнением действующих узаконений по народному образованию в низшей и средней школе губернии. О всех замеченных не порядках он сообщает подлежащему учебному начальству».<sup>528</sup>

7) Комиссия большинством голосов обратила внимание на отсутствие точного определения ответственности губернатора и порядка обжалования его постановлений и нашла существенно необходимым: «1) чтобы в настоящий законопроект вошло особым отделом положение об ответственности губернатора; 2) чтобы были точно установлены порядок и сроки подачи жалоб на губернатора, а также сроки решений по им жалобам; 3) чтобы в отделе проекта о существе губернаторской власти были указаны формальные признаки, которым должны удовлетворять единоличные распоряжения губернаторов для того, чтобы распоряжения считались законными, а равно и порядок и способы объявления этих распоряжений заинтересованным местам и лицам в целях установления прочных начал для обжалования этих распоряжений».<sup>529</sup>

Мы вполне можем согласиться с П.Н. Зыряновым в том, что замечания комиссии носили частный характер.<sup>530</sup> Повторим, что ничего удивительного в этом нет, поскольку живого интереса проект губернской реформы у Совета по делам местного хозяйства не вызвал. Это подтвердилось на первом же заседании общего присутствия, посвященном этому вопросу, – 5 декабря 1908 г. Первым делом было высказано мнение, что проект не может подлежать рассмотрению, т.к. комиссия успела поработать лишь с одной главой – «О губернаторе». Между тем, губернаторская должность «не может быть обсуждаема иначе, как в связи с общими началами всей реформы». Также была вновь отмечена необходимость знать основные начала будущих реформ – земской, городской и полицейской. Кто-то из членов Совета указал и на то, что отсутствуют нормы, определяющие ответственность

губернатора, порядок обжалования его распоряжений и другие процессуальные вопросы.<sup>531</sup>

Председатель комиссии В.В. Меллер-Закомельский доложил, что, хотя комиссия и отложила остальные главы, но рассмотрение первой главы «не только не вяжет дальнейшей работы Совета», но и «даст в этом отношении руководящие начала». По его словам, глава 1 не имеет столь тесной внутренней связи с остальными, поэтому можно бы ее и рассмотреть, дабы не нагружать чрезмерно весеннюю сессию. Не желавших работать членов Совета одернул и председательствовавший С.Е. Крыжановский, указавший, что рассмотрение проекта в Совете не носит формального характера, поправки и дополнения могут быть сделаны позже.<sup>532</sup>

Что показательно, против рассмотрения проекта все равно высказалось 25 человек. За проголосовало 35. Таким образом, потенциал несотрудничества (назовем его так) «местных деятелей» с правительством достиг уже 40 %.

Перейдя, тем не менее, к обсуждению проекта по существу, Совет принял поправку комиссии, касающуюся условий назначения губернаторов. По поводу нормы, устанавливавшей, что губернатор состоит в ведомстве Министерства внутренних дел, Н.Ф. Магницкий заметил, что раз губернатору принадлежит право надзора, то он должен состоять вне ведомств. С.Е. Крыжановский разъяснил, что «государственный строй не знает вневедомственных должностей, наоборот, каждая должность должна находиться в определенном ведомстве».<sup>533</sup> На том и порешили.

Таких попыток, направленных на то, чтобы по возможности вывести губернатора из ведомства МВД и придать его действиям более «общественный» характер, делалось довольно много. Но ни одна из них не затрагивала оснований проекта.

Рассмотрев мнение комиссии о порядке замещения должности губернатора, Совет согласился с ним, заменив еще не утвержденное название должности «помощник губернатора по административной части» на «вице-губернатор».

Возник спор вокруг нормы, предусматривавшей, что губернатор «заботится о благосостоянии вверенной его управлению губернии».

С.Н. Маслов и А.М. Меморский, указывая на неопределенность понятия «благосостояние», выразили опасение, что оно может быть в отдельных случаях истолковано слишком широко, что «поведет к вмешательству губернатора в области, не подлежащие его ведению, как, например, деятельность общественных учреждений и даже жизнь частных лиц». Ими была предложена другая формулировка: губернатор «исполняет иные обязанности, возложенные на него особыми узаконениями и распоряжениями Высшего Правительства».<sup>534</sup>

Н.П. Савицкий, не возражая против принципа, нашел, формулировка «ставит губернатора как бы в положение обязательного инициатора в деле попечения о благосостоянии губернии; между тем, губернатору в этом деле не всегда должен принадлежать почин».<sup>535</sup>

Н.С. Брянчанинов, Н.Г. Бюнтинг и А.Д. Зиновьев разумно возразили, что пределы прав губернаторов точно определены законом, поэтому волноваться нет необходимости. С другой стороны, эта норма, по их мнению, «предоставит для губернатора возможность оказывать содействие земским и городским общественным учреждениям, что представляется само по себе весьма желательным в целях объединения административной власти и общественных сил».<sup>536</sup> Большинство Совета поддержало эту тройку. Против редакции проекта проголосовало 13 человек. Конечно, обсуждаемая статья никакой смысловой нагрузки не несла, но таков был стиль всего законодательства. Спор вокруг этой статьи был политическим. Предлагая не упоминать заботу губернатора о благосостоянии губернии, противники законопроекта следовали общей линии: постараться забрать у правительства побольше полномочий в пользу земств, городов и дворянских организаций.

По вопросу о губернаторском надзоре мнения в Совете также разделились. Член Государственной Думы, гласный городской думы г. Екатеринослава Я.Г. Гололобов и председатель Псковской



губернской земской управы С.И.Зубчанинов обосновывали необходимость надзора не только за закономерностью действий правительственных лиц и учреждений, но и за их целесообразностью, тем, что это послужит цели «объединения деятельности отдельных ведомств и устранения ведомственной розни».<sup>537</sup>

Тем не менее, большинством всех против 15 Совет отклонил дополнительную статью, предложенную комиссией. Надзор за общественными организациями из министерского проекта исключили, уповая на то, что этот вопрос будет разрешен впоследствии, при обсуждении компетенции нового земства.

Далее общее присутствие перешло к вопросу о надзоре губернатора за образовательными и финансовыми учреждениями. Проект министерства исключал из списка правительственных учреждений, подлежащих губернаторскому надзору, учреждения государственного контроля, государственного банка и вузы, предусматривая необходимость такого надзора над средними и низшими учебными заведениями. С.А.Бекетов, С.И.Зубчанинов и С.С.Татищев высказали мнение, что исключать из-под губернаторского надзора вузы нежелательно.<sup>538</sup>

А.М.Меморский и А.К.Погорелко возразили, что вузы, состоя уже под надзором попечителя учебного округа, не могут быть подчинены еще и параллельному надзору губернатора. К тому же по закону от 5 декабря 1905 г. вузы поставлены вне действия администрации и предоставлены прямому ведению министерства народного просвещения. «Как носители и рассадники высших научных истин, они не могут подлежать какому бы то ни было надзору администраций».<sup>539</sup>

Однако 35 членов Совета против 33 проголосовало за предоставление губернатору надзора за закономерностью действий находящихся в губернии вузов. Здесь возникла любопытная коллизия, которая объясняет причину столь незначительного разрыва. «Местные деятели», в большинстве своем, выбирали из двух зол. Плохо дать лишние права губернатору, но опасно и иметь под боком «рассадник высших научных истин». Большинству губернатор все же оказался ближе.

С.И.Зубчанинов и А.Н.Хвостов предложили также предоставить губернаторскому надзору и деятельность учреждений государственного банка, т.к. от его операций «зависит состояние местного хлебного рынка, процветание кооперативных товариществ, учреждений мелкого кредита и т.д.» Губернатор «не может оставаться ко всему этому безучастным. Посему, – по мнению «зубров», – надлежит предоставить ему право надзора хотя бы только за экономической стороной деятельности местных отделений государственного банка, не касаясь чисто финансовых операций».<sup>540</sup> За это предложение проголосовало только 9 членов Совета по делам местного хозяйства.

На состоявшемся через день следующем заседании Совета рассмотрение проекта было продолжено. Оживленную дискуссию вызвала ст. 17, согласно которой губернатору предоставлялось право присутствовать на всех заседаниях земских собраний и городских дум. Также статьей устанавливалось что губернатор «должен быть заслушан во всех случаях, когда он пожелает сделать какое-либо заявление».

Комиссия, не возражая против этой нормы по существу, оставила вопрос открытым до пересмотра земского и городского Положений. А большинство Совета неожиданно выступило против предоставления губернатору указанной возможности, полагая, что «право губернатора присутствовать в земских собраниях не вошло в обычай, поэтому нет причин и вводить его, тем более, что оно, по-видимому, не вызывается жизненными требованиями». Земское собрание обязательно представляет губернатору все доклады, и губернатор всегда имеет возможность высказать по ним свои замечания управе. Предоставление же губернатору права делать заявления, по мнению некоторых членов Совета, будет иметь своим последствием «ряд совершенно излишних нареканий на губернатора, которого, прежде всего, будут подозревать в стремлении подчинить земское собрание или думу своему властному влиянию». С другой стороны, сам губернатор запросто может «оказаться в неудобном положении, т.к. делаемые им заявления легко могут вовлечь его в необходимость препираться с теми,

кто высказывается против... Самый опытный и уравновешенный губернатор рискует поэтому, если он хоть несколько увлечется, оказаться в положении, совершенно несвойственном ему как носителю власти». Радетели престижа власти, а вернее, свободы дворянского земства от влияния административной власти, заметили также, что положение председателя земского собрания также заметно осложнится, т.к. «настроение собрания зачастую может быть вызывающее, что, в свою очередь, будет препятствовать нормальному течению дел». <sup>541</sup>

Невзирая на доводы оппонентов, утверждавших, что нельзя смотреть на правительственные и общественные учреждения как на два враждующих лагеря, и что «именно эта сложность положения и явится лучшей школой взаимного политического воспитания, Совет большинством 46 против 18 отклонил ст. 17 министерского проекта. <sup>542</sup>

Затем Совет перешел к вопросу об обязательных постановлениях. Н.Ф.Магницкий предложил упоминания о них «исключить совершенно из проекта на том основании, что они находятся в противоречии со ст. 2, которая говорит об управлении на точном основании законов, но никак не на основании обязательных постановлений». Магницкий настойчиво использовал разнообразные, иногда нелепые доводы, чтобы хоть как-то сузить компетенцию губернатора. Он указал, что комиссия, предложившая разрешить это противоречие дополнением: «в развитие действующих узаконений», также неправа, т.к. «развитие и толкование действующих узаконений составляет прерогативу исключительно одного Правительствующего Сената». <sup>543</sup>

С.А.Бекетов, попав под влияние ожесточенного Магницкого, предложил передать право издавать обязательные постановления губернскому совету. <sup>544</sup>

Сторонники министерского проекта, естественным образом, решили использовать в споре с оппонентами метод приведения к абсурду. Они указали, что если исходить из предположения о недопустимости развития действующих узаконений с чьей-либо стороны, кроме Правительствующего Сената, то «необходимо прид-

ти к заключению, что обязательные постановления вообще никем и никогда не могут быть издаваемы, между тем, даже сторонники такого понимания обязательных постановлений не отрицают права издавать таковые за общественным учреждениями».<sup>545</sup>

Приняв министерский проект, Совет отверг поправку комиссии о том, что обязательные постановления не должны влечь за собой дополнительные расходы для жителей. Большинство в 35 голосов Совет решил, что таких постановлений не бывает. Также Совет согласился с мнением комиссии о ненужности сношений с ведомствами по поводу содержания обязательных постановлений.<sup>546</sup> Таким образом, несмотря на происки земских лидеров, Совет утвердил должность губернатора как достаточно независимую и от «общественности», и от ведомств.

Третье заседание общего присутствия по вопросу о губернаторах прошло на следующий день – 8 декабря. Половина заседания была посвящена рассмотрению ст. 23, в которой устанавливался порядок отношений губернатора со вновь назначаемыми в губернии должностными лицами. Сначала возник спор вокруг механизма получения согласия губернатора на назначение: можно ли допустить человека к исполнению обязанностей до получения согласия губернатора? Комиссия полагала, что можно, и давала губернатору месячный срок на выражение несогласия (иначе кандидатура считалась утвержденной).

Была высказана точка зрения (к сожалению, в журнале она обелечена), что это неправильно, т.к.:

допущение лица к исполнению обязанностей в корне противоречит мысли проекта, что никто не может быть допущен к должности без согласия губернатора;

человек спустя месяц исполнения обязанностей может оказаться в очень тяжелом положении, т.к. его, возможно, придется уволить;

если определяемое на службу лицо неблагонадежно, то в течение месяца оно может «проявить нежелательную деятельность, с последствиями которой потом придется серьезно считаться»;

если порочащих сведений нет, то губернатор дает согласие очень быстро, если же он «медлит отзывом, то это служит верным

признаком того, что определяемый неблагонадежен, и что необходимо путем сношения с различными учреждениями выяснить степень его неблагонадежности»;

право губернатора не допустить на службу не нарушает ничьи права, т.к. «права приобретаются лишь на службе».<sup>547</sup>

Последнее предложение, пожалуй, особенно характерно. Сторонники усиления губернаторской власти, возможно, и не хотели сказать, что до поступления на службу человек не обладает правами, однако, именно это у них и получилось.

Тем не менее, большинство (27 против 22) поддержало ту точку зрения, что временное допущение к исправлению некоторых должностей вызывается крайней необходимостью и не является назначением.<sup>548</sup>

Также Совет установил, что о состоявшемся назначении (любом!) губернатор должен быть извещен в тот же день по телеграфу.

По вопросу относительно права губернаторов требовать увольнения чиновников было уточнено, что губернатор может предложить это сделать непосредственному начальнику чиновника, а тот может либо согласиться, либо передать дело в следующую инстанцию.<sup>549</sup> По вопросу о надзоре за школой Совет согласился с решением комиссии, и на этом рассмотрение вопроса практически завершилось.

Оно не вызвало серьезных стычек между правительством и «местным людьми», в первую очередь, потому, что у последних ничего впрямую не отбирали. А там, где можно было правительство уязвить, Совет с удовольствием это делал. Самым показательным в этом смысле является запрет губернатору присутствовать в земских собраниях. Поместные землевладельцы в Совете по делам местного хозяйства, что называется, почувствовали силу.

Весной 1909 г. рассмотрение проекта было продолжено. Обсуждались, в большей степени, редакционные правки. Правительство тем временем быстро теряло интерес к идее объединения власти в губернии. Так, И.М. Страховский писал, что проект губернской реформы «разрешал, но не разрешил» проблемы ведомственного объединения.<sup>550</sup> Главная оппозиция

проекту была, пожалуй, внутри самого правительства; дворянская «земщина» была менее опасным оппонентом, чем то же министерство финансов.

Тем не менее, в связи с рассмотрением Советом проекта губернской реформы весной 1909 г. нам интересно проследить за развитием ряда сюжетов, связанных, в том числе, со взаимоотношениями Совета по делам местного хозяйства и Объединенного дворянства.

На V съезде уполномоченных дворянских обществ Н.Е. Марков обратил внимание, что в проекте губернатор «изображен представителем правительства», а не верховной власти. В результате обсуждения была вынесена, среди прочих, следующая резолюция: «Поручить Совету [по делам местного хозяйства] выяснить и доложить следующему съезду, в какой мере проект правительства о преобразовании Общего учреждения губернского изменяет положение губернаторов, которые по действующим узаконениям, являясь непосредственными начальниками вверенных им губерний и первыми блюстителями неприкосновенности верховных прав самодержавия, состоят в прямом подчинении Императорскому Величеству и Правительствующему Сенату, а по общим делам управления действуют самостоятельно, совещаясь по преимуществу с представителями дворянства, а также городов и земств».<sup>551</sup>

Что характерно, Совет по делам местного хозяйства этот доклад представил. Он, правда, был опубликован без подписей. В докладе говорилось, что «при всех своих неоднократно отмеченных слабых сторонах проект губернской реформы не вносит в постановку губернаторской должности... той коренной ломки, на которую указывалось при обсуждении означенной реформы на последнем съезде».<sup>552</sup>

На самом деле составители проекта просто запутались в терминах. И.М. Страховский писал, что «хотя в отвлеченном смысле это определение и было достаточно исчерпывающим, но одной из ошибок... было совершенно постороннее задачам всякой реформы исполнение одновременно и кодификационной стороны ра-

боты. Вместо формулирования основных начал преобразования составители проекта, не в совершенстве владевшие к тому же кодификационной техникой, представили новое полное изложение той главы общего губернского управления, которая касалась губернаторов, не указав при этом, что именно в проекте является действительно новым по существу, и что только редакцией старых правил. Такие литературные упражнения составителей проекта, заменивших без особой необходимости привычные красочные выражения действующего закона столь же неясными, но отвлеченными определениями, вызвали в Совете по делам местного хозяйства особенно страстные редакционные прения, очень кратко отраженные в журнале Совета». <sup>553</sup>

Содержание этих прений мы можем представить, обратив внимание на скандал, устроенный в Совете 19 марта 1909 г. отставным кавалергардом, автором истории полка, представителем Саратовского земства С.А.Панчулидзевым. <sup>554</sup> Последний усмотрел во фразе, что губернатор является представителем правительства, чуть ли не государственную измену. Крыжановский, председательствовавший в том заседании, вспоминал, как сначала этот вопрос «поднял на неподобающую высоту А.Н.Хвостов», демонстрировавший свою «исключительную преданность престолу». Затем вдруг стал просить слова Панчулидзева, который заявил, что «будучи вызван великой княгиней Марией Павловной, не мог вовремя прибыть в заседание, принять участие в обсуждении названной статьи и протестовать против этой части проекта». Когда Крыжановский отказался возвращаться к вопросу, обиженный Панчулидзева «тут же вышел из зала и более в заседаниях не появлялся». <sup>555</sup>

На самом деле Крыжановский ошибался – Панчулидзева вышел не сразу. Он успел публично обвинить председательствовавшего в нарушении присяги на верность императору. Панчулидзева указал: «Я обвиняю Вас по ст.99 Уголовного Уложения; последствия этой статьи Вам хорошо известны». <sup>556</sup>

Сразу после этого Панчулидзева отписал Столыпину и, надо полагать, другим адресатам из «сфер». В письме пре-

мьеру Панчулидзева просил его представить себе «то чувство, которое во мне возбуждают своеобразные приемы сенатора Крыжановского».<sup>557</sup>

Отзвуки скандала дошли до Николая II, который вызвал Столыпина и попросил его объяснить направленные против самодержавия действия Крыжановского, о которых он слышит уже не в первый раз. Премьеру стоило большого труда отстоять своего сотрудника.

Таким образом, законотворческая деятельность была заменена в Совете фарсом. Конечно, С.А. Панчулидзева, несмотря на то, что какое-то время заведовал архивом Государственного Совета, был человеком довольно неосновательным. Однако его действия представляют собой пик тенденции, которая была видна в Совете по делам местного хозяйства с самого начала. «Местные люди» не хотели быть простыми работниками в законодательной мастерской, им нужно было что-то отстаивать, за что-то бороться, решать глобальные проблемы. Когда они имели возможность говорить о своих непосредственных, личных интересах, это было понятно и допустимо. В этом заключалась первая ипостась Совета по делам местного хозяйства – быть ареной для обсуждения правительством с поместными землевладельцами способы и пределы ущемления их интересов. Когда на повестку дня встали другие вопросы, которые поместных землевладельцев касались опосредованно, им понадобилось защищать кого-то еще, например, императора. Делалось это, как и положено в России – на нерве, с надрывом, с громкими криками о судьбах Родины.

Весной 1909 г. стал очевиден кризис Совета по делам местного хозяйства в том виде, в каком он изначально задумывался Столыпиным. Основное содержание кризисных явлений мы видим в столкновении Столыпина с предводителями дворянства осенью 1908 г.; развитие же кризиса привело к выступлению Панчулидзева и поставило на повестку дня вопрос о новых формах и новом содержании работы Совета по делам местного хозяйства.



### *§3. Трансформация функций Совета по делам местного хозяйства 1909–1910 гг.*

Весной 1909 г. П.А. Столыпин находился на лечении в Крыму, поэтому сессия Совета по делам местного хозяйства проходила без него. По своему характеру она уже резко отличалась от двух сессий 1908 г. Главное отличие заключалось в содержании обсуждаемых вопросов. Весной 1909 г. Совет по делам местного хозяйства по воле правительства перестал быть одной из главных арен взаимодействия правительства и помещичьего дворянства. Из вопросов, имевших политическое значение, в марте 1909 г. Совет продолжил рассмотрение проекта Положения о губернском управлении. Два других вопроса – это проект перестрахования между земствами имущества от огня и проект устава земских гужевых дорог. Все, что касается губернской реформы, было изложено нами выше, поэтому обратимся к двум последним проектам. Это были уже чисто экономические вопросы, здесь был уместен в буквальном смысле торг – кто сможет получить больше за меньшие деньги.

Каждому из этих вопросов было посвящено по одному заседанию общего присутствия Совета; председательствовал на них С.Н. Гербель. По первому вопросу возник спор уже в связи с его постановкой. Ряд членов Совета, в том числе представитель Тульского губернского земства князь А.П. Урусов и гласный Ярославского губернского земства А.Г. Ратьков-Рожнов, высказались против взаимного земского страхования как такового. Они предложили заменить его государственным страхованием, т.к. денег у земств нет, и те губернии, где горимость низкая, не будут платить за те, где высокая. Управляющий отделом страхования и противопожарных мер Главного управления по делам местного хозяйства А.К. Черкас пояснил, что государственное страхование – это одно, а земское – другое, речь же идет о земском. К тому же, государство, участвуя в страховании, неизбежно будет вторгаться в компетенцию земств, т.к. будет нести материальную ответственность за их постройки. Предложение об организации государственного перестрахования большинством голосов (23 против 13) было отвергнуто.<sup>558</sup>

В соответствии с существом законопроекта земствам предоставлялось право образовывать между собой союзы и вступать в договоры по перестрахованию имуществ, поступивших к ним по добровольному страхованию. Соответствующая статья, помимо редакционного исправления, была дополнена комиссией указанием на право земства вступать в договоры не только между собой, но также и с городскими, и с другими обществами взаимного страхования и их союзами. Это предложение было практически единогласно принято общим присутствием.<sup>559</sup>

Также законопроект предусматривал, что как уставы земских союзов, так и взаимные договоры по перестрахованию, должны быть утверждаемы Министерством внутренних дел. Комиссия нашла, что утверждение каждого договора является излишним. Черкас пояснил, что составление договоров такого рода – дело трудное и специальное, в МВД есть соответствующие специалисты, а порядок утверждения – нестеснительный и ни у кого до сих пор нареканий не вызывал. По мнению Н.Ф.Рихтера, стеснение все же остается стеснением, которое имело бы смысл, только если правительство брало бы на себя ответственность по договору. Голосовало по этому вопросу совсем мало человек, остальные, видимо, сочли обсуждаемый вопрос несущественным и, пребывая за казенный счет в Санкт-Петербурге, предпочли заняться другими делами. Большинством 12 против 7 была принята правительственная редакция проекта.<sup>560</sup>

В том же духе и продолжалось обсуждение. Если и возникали предложения, не соответствовавшие правительственной редакции, то без особых споров они отвергались. Обсуждение уложилось в один день. Наиболее добросовестное отношение к делу продемонстрировал Н.Ф.Рихтер, подавший особое мнение. В нем он оспаривал принятое Советом ограничение ответственности земств исключительно страховыми капиталами. Рихтер спрашивал: «Кто же будет вступать в договор или в союз при таком слабом обеспечении – ограниченном исключительно наличностью определенного капитала?» Земство, по его словам, должно отвечать по перестраховочному договору, как и по всем своим

договорам и обязательствам вообще, всеми средствами, которыми оно располагает. «Только тогда, – был убежден председатель Московской губернской земской управы, – дело будет поставлено правильно и точно, только тогда будет уверенность в целесообразности земского взаимного перестрахования». Такой ответственности, – резюмировал он, – «ни одно земство, правильно ведущее свои дела, бояться не должно».<sup>561</sup>

Рихтер, как видим, последовательно отстаивал увеличение экономической свободы земств. Когда весной 1908 г. он выступал против предоставления лишних экономических функций волости и поселку, он настаивал на том, что земство с этими задачами справится лучше. А теперь правительство точно так же не желало делиться компетенцией с земствами.

Другим вопросом, вынесенным на рассмотрение Совета по делам местного хозяйства, был проект Устава земских гужевых дорог. Он был направлен на приведение в порядок дорожной сети и, прежде всего, должен был разграничить полномочия по финансированию строительства и содержания дорог. Главной проблемой, вызвавшей споры, стал пункт о том, что земства могут вменить землевладельцам в обязанность содержать дороги, вдоль которых расположены их владения. Вопрос имел в буквальном смысле большую цену и, в контексте «зажимания» правительством крупных землевладельцев, почти политическое звучание. Голоса разделились поровну, но та половина, к которой примкнул председатель, поддержала правительственную редакцию.<sup>562</sup>

Тем не менее, ряд вопросов Совет весной 1909 г. решить не смог; Министерство забрало проект устава на доработку и вновь внесло в Совет осенью 1910 г.

В доработанном проекте было учтено пожелание членов Совета об участии государства в земском дорожном деле. Наибольшее оживление в Совете в этой связи вызвала статья, предполагавшая выделение из государственной казны безвозвратных пособий губернским земствам на устройство новых гужевых дорог и дорожных сооружений. Некоторые члены Совета попытались расширить формулировку, включив сюда и ремонт дорог, в том чис-

ле грунтовых. Было принято компромиссное решение о том, что устройством новых гужевых дорог, в том числе, считается переоборудование грунтовых дорог в шоссейные и мощеные.<sup>563</sup>

В проект была введена новая глава – «О натуральной дорожной повинности». В том числе, она предусматривала, что натуральная дорожная повинность может состоять либо в исполнении известных работ, либо в содержании в исправности определенного участка дороги. Рассмотрев ее, дорожная комиссия Совета ответила на сформулированные Министерством общие вопросы.

1. На вопрос, следует ли предоставить право земским учреждениям применять натуральную повинность только для содержания существующих или и для устройства новых дорог, комиссия выбрала второй вариант. При этом было добавлено, что натуральной повинности должен быть придан факультативный характер, а ее недостатки должны быть устранены.

2. Натуральная дорожная повинность, по мнению комиссии, солидарному с правительственным проектом, должна носить «вещный» характер с распространением ее на все недвижимые имущества уезда.

3. Комиссия согласилась, что в законе необходимо установить максимальные пределы расстояний и числа дней работы при исполнении натуральной повинности. При раскладке повинности комиссия потребовала использовать регрессивное начало.

4. Натуральная повинность может быть заменена денежными платежами.<sup>564</sup>

Первый пункт был принят общим присутствием большинством голосов против двух. При этом С.И.Зубчанинов и С.А.Бекетов отметили, что устройство новых дорог является слишком сложным для того, чтобы быть обеспеченным натуральной повинностью. М.В.Иславин, который в последнюю «стольпинскую» сессию Совета по делам местного хозяйства начал давать комментарии вместо других, «профильных», чиновников министерства, разъяснил, что «значение натуральной повинности в России неопределимо в отношении подвозки материалов, которую желательно выдвинуть на первое место; между

тем, этого рода работы в особенности требуются при устройстве новых дорог». Решать же в конкретных случаях, какой именно вид повинности использовать, законопроект предоставлял губернским земствам.<sup>565</sup>

Вещный характер повинности означал, что она должна была рассчитываться исходя из стоимости имущества, а не из количества рабочих рук. Таким образом, крупным землевладельцам предстояло нести соответственно крупную повинность.

Против выступил Д.Н. Милорадович, заявивший, что повинность должна явиться «налогом на личную работоспособность населения». Законопроект же, изыскивая рабочую силу, обращается к имуществу – «двум понятиям совершенно разнохарактерным». Если еще и отвергнуть принцип регрессии, то, по словам полтавского земца, «получится положение, при котором многие плательщики налога окажутся обязанными отработать рабочих дней больше, чем таковых имеется в году, или выслать на работу такое количество заместителей, которое в данной местности и найдено быть не может».

Таким образом, – отметил Милорадович, – привлекаемые к повинности лица окажутся «лишенными возможности исполнить ее натурой и вынуждены будут внести выкуп, который в сем случае окажется весьма тяжелым дополнительным денежным земским налогом». В заключение Милорадович предложил придать дорожной повинности личный характер.<sup>566</sup>

Полтавского земца поддержали Н.С. Брянчанинов и М.В. Пуришкевич. Они привели расчеты, из которых выходило, что обложение владельца 100 десятин даже при введении регрессии увеличится в среднем на 25 %.<sup>567</sup>

В.В. Меллер-Закомельский указал, что повинность должна носить вещный характер, но организовать ее нужно как в Прибалтике: дороги «должны быть разбиты на участки по числу землевладений, причем для уравнивания повинности должна быть произведена особая таксация дорог, и величина участков должна быть пропорциональна числу единиц нормальной дорожной земли».<sup>568</sup> Таким образом Меллер-Закомельский предложил

более четко прописать в законе процедуру реализации дорожной повинности, сделать так, чтобы каждый землевладелец отвечал за конкретный соразмерный владению участок дороги и содержал его в порядке так, как ему удобнее. Это предложение петербуржца, конечно, не могло устроить оппонентов – крупных землевладельцев преимущественно из южных губерний.

Против последних выступил и казанский земец С.А. Бекетов. Он сказал, что предложение ввести личную натуральную повинность совершенно несправедливо, т.к. «никаким способом она не может быть распределена равномерно». Он предложил установить такой вид вещной натуральной повинности, который «дал бы возможность видоизменить ее в особый дорожный сбор, при помощи которого только и может быть упорядочено дорожное дело в России».<sup>569</sup>

С разъяснениями правительственной мысли вновь выступил М.В. Иславин. Во-первых, по его словам, способ реализации дорожной повинности находится согласно проекту в компетенции уездных земских собраний. Во-вторых, вещный характер повинности отвечает общему духу законодательства, отказывающемуся от подушных податей. В-третьих, отмеченные «несообразности» могут быть устранены установлением регрессивного начала. После этого данное заключение комиссии к удовольствию правительства было принято большинством Совета.<sup>570</sup>

По вопросу об установлении конкретных норм А.Д. Зиновьев, Н.Г. Бюн-тинг и В.В. Меллер-Закомельский высказались против ввиду «крайнего разнообразия между различными местностями Империи», а также в связи с тем, что год на год в смысле климатических условий не приходится.<sup>571</sup>

Н.Ф. Рихтер добавил, что это нарушает права земских учреждений, т.к. нарушает их право на самообложение. Проект, по его словам, не указывает, что делать, если все дни выработаны, денег земствам не предоставлено, а дороги еще не в порядке.<sup>572</sup>

Рихтер, как обычно, боролся за права земств. А группа в составе Гаслера, Зубчанинова, Брянчанинова и Пуришкевича охотно бы эти права ограничила. Они высказались против того, чтобы «при-

давать земствам функции законодательной власти», разрешая им определять размер податей. Эта антиземская позиция была одобрена большинством. Было принято решение указать в законе основания раскладки, установить высшие нормы обложения и предельное расстояние для привлечения населения (33 против 19).<sup>573</sup>

Последний пункт заключения комиссии был одобрен собранием – допускалась уплата стоимости повинности.<sup>574</sup>

Таким образом Советом был принят важный законопроект, направленный на развитие дорог в России. Его концепция вполне укладывалась в подход столыпинского правительства, который заключался в том, что каждый должен платить за свой комфорт. Поместные землевладельцы согласились с этим сравнительно легко, не устраивая бурных сцен. Это еще раз говорит о том, что на самом деле они были готовы расстаться с многим, но не с формальной властью.

Также в 1910 г. Советом было рассмотрено два других законопроекта – об организации кредита для городов и земств и о мерах помощи населению в случае неурожая. Первый из них был разработан министерством финансов. Смысл проекта состоял в учреждении для указанных целей особого государственного банка и во введении правил работы на этом рынке частных банков. Вынесение проекта на рассмотрение Совета означало, что министерство внутренних дел решило по-новому использовать этот орган.

В 1909 г. на последнем заседании весенней сессии члены Совета выразили пожелание, чтобы в Совете рассматривались до внесения в Государственную Думу законопроекты всех ведомств, «имеющие отношение к местному хозяйству». Соответственно, предлагалось прекратить практику созыва различных особых совещаний при министерствах. Разумно предположить, что «местные деятели» не сами вышли с этой инициативой – в первую очередь эти меры отвечали интересам министерства внутренних дел. П.А. Столыпин уведомил коллег-министров об этом предложении, присовокупив, что он разделяет изложенный взгляд об удобстве такого подхода.<sup>575</sup>

Мы располагаем ответом Министерства финансов на это письмо. Он является крайне резким, против предложения местных деятелей приводится серия аргументов.

Прежде всего отмечается крайняя неопределенность предложения: «если установить, что все законопроекты, имеющие отношение к местному хозяйству, вносятся в Совет, то в Совет должны будут вноситься чуть ли не все вообще законопроекты, по крайней мере, по Министерству финансов, ибо трудно представить себе какую-либо меру финансового характера, которая бы не имела никакого отношения к местному хозяйству, хотя бы в том отношении, что затрагивает платежные силы населения, облагаемого и местными сборами».

Даже если эта неопределенность была бы каким-либо образом устранена, благодаря чему «оно стало бы вообще практически осуществимым, оно во всяком случае должно было бы быть признано безусловно нецелесообразным».

Аргументируя эту нецелесообразность, юрисконсульты Министерства финансов ловко используют несоответствия между текстом Положения о Совете по делам местного хозяйства и сложившейся практикой его работы. Обращается внимание на то, что «состав местных деятелей, представителей тридцати четырех земств и важнейших городов, о которых говорит министр внутренних дел, сводится к 12–15 членам Совета из местных деятелей... Легко представить себе, что в том или другом министерстве разработан проект закона, обсуждение которого требует специальных познаний, технических или местных, а их именно у тех 12 или 15 земских или городских представителей, которые в настоящее время заседают в Совете, может и не быть». На основании этого Минфин сделал заключение, что предлагаемая отмена особых совещаний не является оправданной.<sup>576</sup>

Следующий аргумент против предложений Совета напоминает о серьезных разногласиях между ведомствами. Он связан с тем, что нововведения придадут Совету «характер какого-то официально признанного эксперта по вопросам местной жизни, суждениям которого будут придавать в дальнейших, по крайней



мере, правительственных инстанциях, характер голоса местной жизни. С такой постановкой вопроса ни одно ведомство, кроме Министерства внутренних дел, согласиться не может. Каждое министерство, в том числе и Министерство финансов, имеет свои самостоятельные взгляды по предметам своей компетенции, хотя бы и по вопросам, соприкасающимся с местным хозяйством. Эти взгляды могут не находить себе полного сочувствия в других членах Совета министров, и в таком случае возникшее разномыслие может быть примирено в установленном порядке, причем ни один из министров не может приписывать себе роли преимущественного знатока местной жизни и ее потребностей». <sup>577</sup>

Министерство финансов, отмечалось в письме, не может поставить себя в зависимость от органа, состав которого целиком зависит от министра внутренних дел. Ведь «его взгляды будут естественно находить себе подтверждение в заключениях Совета, и другие члены Совета министров, которые не будут в состоянии сослаться в подтверждение своей точки зрения на какое-либо столь же авторитетное постановление, каким может казаться постановление Совета по делам местного хозяйства, окажутся в весьма невыгодном положении». <sup>578</sup>

Мы видим, что министерство финансов обнаружило замысел коллег из министерства внутренних дел, предусмотрев возможность использования Совета по делам местного хозяйства в межведомственной борьбе. Ответ на письмо П.А. Столыпина дан в том духе, будто сотрудники Минфина не читали газет, будто не работали его представители А.А. Вишняков и И.И. Палечек в составе Совета; ответ дан как бы на основании анализа только текста Положения о Главном управлении и Совете по делам местного хозяйства.

Однако тут же Министерство финансов вступает в политическую дискуссию и демонстрирует, что это не так. Подвергается критике «сама идея этого Совета». Утверждается, что она «могла казаться более или менее удачным компромиссом в 1904 г., но в настоящее время смысл этого учреждения представляется совершенно непонятным. Конечно, поскольку это учреждение уже

существует, им можно пользоваться для получения тех или иных практических указаний, которых можно ожидать от наличного состава его членов. Но вряд ли можно привести какие бы то ни было соображения в пользу того, чтобы всем министрам было вменено в обязанность обращаться к этому Совету предварительно внесения в Государственную Думу законопроектов, имеющих «отношение» к местному хозяйству».<sup>579</sup>

Но и на этом оппоненты Столыпина не остановились. Констатируя, что «по существу своему пожелания, высказанные членами Совета по делам местного хозяйства, должны быть признаны безусловно не подлежащими удовлетворению», авторы письма сочли нужным остановиться и на «формальной стороне дела». Предлагая министру финансов внести соответствующие законопроекты в Совет, «министр внутренних дел как бы полагает, что достаточно признания отдельными министрами желательности осуществления членов Совета по делам местного хозяйства, чтобы компетенция этого Совета соответствующим образом расширилась, и чтобы эти пожелания обратились в действующее русское право». С такой точкой зрения Минфин согласиться не готов. «Путем обмена писем между отдельными министрами не могут быть установлены обязательные правила, изменяющие законом установленную компетенцию Совета по делам местного хозяйства». Подчеркивается, что обязанность «отдельных министров передавать разработанные ими законопроекты на предварительное обсуждение учреждений чужого ведомства или учреждений, имеющих отчасти и представительный характер, никогда не устанавливалась иначе, как в законодательном порядке, и, являясь существенным ограничением свободы действий министров, в ином порядке и не может устанавливаться».<sup>580</sup>

Конечно, министерством финансов были вовремя разоблачены козни министерства внутренних дел, направленные на сосредоточение большей власти в руках П.А. Столыпина. Однако ситуация в бюрократическом мире со времен Плеве существенно изменилась. Совет министров стал тем учреждением, которое реально объединило министерства. И во главе его стоял именно П.А. Столыпин.

Открывая осеннюю сессию 1910 г., премьер указал, что по поводу идеи организации долгосрочного государственного кредита для земств в правительстве разногласий нет – «укрывать за идею взаимно-общественного кредита... было бы недостойным умыванием рук со стороны правительства». Премьер обратил внимание и на то, что между министерствами существуют разногласия по концепции проекта, в частности, относительно допуска на рынок долгосрочного кредита для земств частных банков. Главным из перечисленных им поводов для беспокойства стала «сугубая опасность предоставления частным банкам, частным предприятиям экзекуционного права по отношению к недоимочным земствам и городам».<sup>581</sup> Столыпин предполагал, что банки могут неподобающим образом вмешиваться в существо деятельности земств-должников. Министерство финансов этого беспокойства не разделяло. Столыпин предложил Совету по делам местного хозяйства высказать свое «авторитетное мнение» по этому «частному вопросу», вызвавшему межведомственные разногласия.

Финансовая комиссия Совета по делам местного хозяйства представила свои заключения по проекту в виде ответов на вопросы Министерства финансов.

1. Комиссия единогласно согласилась с тем, что для удовлетворения потребностей городов и земств в кредите необходимо учредить особый государственный банк.

2. Большинство комиссии (19 против 10) сошло на том, что в случае учреждения этого банка не следует предоставлять частным земельным банкам право кредитования городов и земств без ипотечного обеспечения, поскольку «частные кредитные учреждения, находясь в руках акционеров, стремятся лишь к увеличению своих прибылей». Комиссия в своем докладе сослалась на состоявшуюся весной 1909 г. встречу членов Совета по делам местного хозяйства и представителей частных банков, на которой условия, выдвинутые последними по вопросу кредита земствам и городам, были признаны «крайне невыгодными».

Оправдывая свое нежелание работать в условиях свободного рынка, земцы, собравшиеся в комиссии, заявили, что облигации

частных банков не найдут реального спроса, но появление большого количества таких облигаций «создаст совершенно нежелательную и вредную конкуренцию особому государственному банку на первых же порах его деятельности». Кроме того, члены комиссии неоднократно обнаруживали стремление частных банков воздействовать на хозяйственную деятельность учреждений, обратившихся к ним за ссудами. Комиссия выразила уверенность, что у государственного банка хватит капитала для удовлетворения потребности городов и земств в кредите. В подкрепление этой уверенности при рассмотрении проекта по существу комиссия увеличила сумму основного капитала особого государственного банка с 10 до 20 млн. руб. и исключила все статьи, относящиеся к частным земельным банкам.<sup>582</sup>

При рассмотрении вопроса в общем присутствии Совета по делам местного хозяйства 18 ноября 1910 г. заключение комиссии о необходимости учреждения особого государственного банка было принято единогласно.<sup>583</sup>

По второму вопросу, заключавшему в себе главное разногласие, позицию правительства взялся отстаивать товарищ министра финансов Н.Н. Покровский. Он обратил внимание на следующие моменты:

единовременный выпуск в обращение значительного количества бумаг особого государственного банка может вызвать на денежном рынке депрессию, которая повлечет за собой понижение курса всех государственных бумаг;

частные земельные банки «вполне овладели рынком, выпускаемые ими закладные листы пользуются широким спросом и котировка их сравнительно высока». В 1907 г. они выпустили на рынок ипотечные бумаги на сумму 31 млн. руб., в 1908 г. – 58 млн., в 1909 г. – 84 млн. «При таких условиях, – указал Покровский, – едва ли можно говорить о стремлении названных банков к кредитованию городов и земств как к единственному способу исполнения свободного их эмиссионного права. Засим и условия выдачи ссуд этими банками не безвыгодны... Ими выпускаются 4,5 % облигации, тогда как проектируемый особый государственный банк будет, по всей вероятности, вынужден выпускать облигации из 5 %»;

земства и города, признавшие условия в частных банках для себя невыгодными, всегда могут обратиться в особый государственный банк;

участие в правлениях частных земельных банков уполномоченных от министерства внутренних дел и министерства финансов гарантирует, по мнению Покровского, от вмешательства этих банков в хозяйственную жизнь общественных учреждений.<sup>584</sup>

«Тяжеловесы» Совета по делам местного хозяйства (Зубчанинов, Гололобов, Пуришкевич и Бекетов) привели контраргументы. Главное в этом деле, с их точки зрения, – это осторожность. Необходимо с самого начала исключить «возможность серьезных ошибок и чрезмерного увлечения в пользовании ссудами». Члены Совета исходили из того, что государственный банк «в деятельности своей будет руководствоваться исключительно государственными и местными пользами и нуждами, а не коммерческими расчетами».<sup>585</sup> В этом, по-видимому, заключалось одно из основных их расхождений с Министерством финансов, которое не собиралось руководствоваться исключительно государственными пользами, как их понимали в Совете по делам местного хозяйства.

«Тяжеловесами» было также отмечено, что и частные банки, и государственный банк будут привлекать средства на одном и том же рынке; таким образом, конкуренция между ними создается не на почве предложения кредита, а на почве привлечения средств. При этом «предприимчивость, которой отличаются акционерные коммерческие предприятия, преследующие только увеличение собственных выгод, во всяком случае затруднило бы в немалой степени выгодное помещение облигаций государственного банка». Вместе с тем спрос на соответствующие бумаги частных банков будет меньше, чем на бумаги с ипотечным обеспечением, т.к. гарантии земств и городов будут вызывать меньше доверия, чем имущество в натуре. Таким образом, государственный банк сможет давать кредит по более выгодному курсу.

Наконец, земские деятели отказывались игнорировать возможность воздействия частных банков в той или иной форме на направление деятельности своих заемщиков – городов и земств,

«чему неоднократно уже были примеры». Аргумент Покровского о том, что уполномоченные МВД и Минфина в правлениях этих банков «будут в состоянии своевременно предотвратить подобные тенденции», доверия у членов Совета не вызвал.<sup>586</sup>

В результате при голосовании по вопросу о допуске в систему кредитования частных банков Министерство финансов потерпело сокрушительное поражение. Против высказались все члены Совета кроме одного. Между прочим, это означает, что чиновники МВД, являвшиеся членами Совета, проголосовали солидарно с земцами против Министерства финансов. Таким образом, в давнюю рознь между двумя ведомствами оказались вовлечены общественные деятели. Стало понятно, почему ведомство В.Н. Коковцова так сопротивлялось против того, чтобы их законопроекты выносились на зависимый от министра внутренних дел Совет.

С точки зрения дела приходится констатировать, что возоблада-ла охранительная точка зрения. Недоверие возоблада-ло над доверием, несвобода над свободой. Никто никому не доверял: Минфин – МВД, МВД – земствам, земства – Минфину, банкам и самим себе. В такой ситуации дело кредита, весьма необходимого для расширения деятельности земств, обречено было развиваться весьма медленными темпами. Тем не менее, словно в насмешку, общее присутствие Совета по делам местного хозяйства, рассмотрев проект в течение одного дня, выразило пожелание, чтобы проект устава особого государственного земельного банка был внесен на рассмотрение законодательных учреждений в текущую же сессию.<sup>587</sup>

Еще один проект, который Совету по делам местного хозяйства предстояло рассмотреть в осеннюю сессию 1910 г., устанавливал основания помощи населению в случае неурожая. До реформы это составляло обязанность правительства, которое со-держало на местах магазины – склады для хранения зерна. Зерно в таких магазинах часто гнило, потому что никому до него не было дела. В случаях неурожая правительство выделяло так называемые «хлебные ссуды», к эффективности расходования которых была масса претензий. П.А. Столыпин, представляя законопроект, решительно заявил, что «в новой постановке вопроса

правительство отказывается от прежнего принципа обязательности для государства предоставления продовольственных и сменных ссуд всему населению безотносительно к тому, посильны ли для него эти ссуды, но с затаенной задней мыслью об обязательности для государства безвозвратной помощи населению из неистощимых средств государственного казначейства». Говоря о том, что население теперь будет получать помощь от государства только в случаях исключительных неурожаев, Столыпин попенял на старый порядок: «Едва ли земствам пристало быть исключительными расходчиками казенных денег, тем более, что при оказании помощи населению из средств всего государства не был бы, конечно, положен предел тому развращающему началу казенного социализма, которое царило в этом деле у нас до настоящего времени».<sup>588</sup>

Принцип «казенного социализма» правительство предполагало заменить на принцип «самопомощи». В ней должен был участвовать каждый землевладелец, обрабатывающий определенный участок земли. В целях «самопомощи» создавался запас из зерна (6 пудов на одно лицо по проекту Министерства) или его денежного эквивалента, рассчитанного из средней стоимости зерна за последние 3 года. Эти запасы должны были ежегодно обновляться. Они оставались в личной собственности того, кто их накопил, при этом хранение зерна в специальных магазинах и организация всего процесса осуществлялась за счет земства.

В случаях «необычных недородов» помощь тем, кто в ней все равно нуждался, ложилась на земские средства. Для правительства было «совершенно ясно, что централизация этого дела невозможна». Тем не менее, проект предусматривал государственные ссуды земствам на льготных основаниях и предоставление им безвозвратных пособий в неурожайные годы.

Продовольственная комиссия Совета по делам местного хозяйства выработала свои заключения по проекту, отвечая на вопросы Министерства.

Комиссия посчитала необходимым отменить систему хлебных ссуд «в современной ее постановке», не лишая себя возможно-

сти в дальнейшем рассмотреть ссудную операцию как один из способов продовольственной помощи.

Новая система, по мнению комиссии, должна была действовать на следующих началах:

а) в основе реформы – принцип «самопомощи» путем «обязательного накопления личных запасов»;

б) «на случай истощения или недостаточности запасов самопомощи» следует ввести ряд мер, направленных к «поддержанию населения путем организации кредита, трудовой помощи и продажи хлеба»;

в) для лиц, «не могущих воспользоваться перечисленными мерами, построить помощь на началах благотворительности», причем за счет земства.

3. Все дело «обеспечения народного продовольствия» должно быть из рук правительства передано земству.

4. По вопросу об источниках средств для участия земства в этом деле в комиссии сформировалось три позиции:

1) против любых земских затрат на дело продовольственной помощи;

2) за возложение на земство этих расходов без каких-либо условий;

3) за участие земства при соблюдении определенных условий.

В итоге комиссия сошлась на последнем варианте, оговорив, что необходимо предоставление земству «новых предметов обложения и передача ему некоторых государственных доходов».

5. Необходимо сохранение в ведении МВД «общего по Империи продовольственного капитала», т.к. иначе правительство будет вынуждено «все ассигнования проводить через законодательные учреждения, что связано со значительным промедлением».<sup>589</sup>

Заседание общего присутствия по данному вопросу состоялось 21 ноября 1910 г. Первый пункт заключения комиссии был принят без особого обсуждения. По второму пункту возник спор, причем наиболее острую дискуссию вызвал вопрос о том, следует ли «сохранить начало самообеспечения населения при условии



сохранения личной собственности на накапливаемые населением хлебные запасы или капиталы».

Наиболее яркое выражение доводы противников личных запасов нашли в высказываниях вновь кооптированного в Совет по делам местного хозяйства представителя Казанского губернского земства Н.А. Мельникова. Он утверждал, что принцип личной собственности на запасы «отнюдь не предоставляет им того значения, на которое рассчитывает проект». В пользу этого соображения Мельников привел следующие аргументы:

частая повторяемость неурожая, независимо от формы собственности на запасы, исключает возможность их накопления и возврата заимствований;

нет оснований рассчитывать, что провозглашением личной собственности на запасы удастся «пробудить к ним в населении сочувственное отношение, ибо принцип этот в проекте не выдержан, и будущий собственник запаса лишен права им распоряжаться иначе, как с разрешения земства, даваемого лишь при наступлении определенных в законе условий, каковы неурожай и подобные ему бедствия. Не имея гарантии в том, что при нужде он сможет воспользоваться своим сбережением, не обладая уверенностью, что причитающееся на его долю зерно благодаря хранению запасов в безличном виде будет выдано ему того же качества, какого было засыпано, участник средств самопомощи сохранит то же отрицательное к ним отношение, какое испытывал к общим натуральным и денежным запасам»;

введение в круг продовольственных мероприятий мер самопомощи «в корне подрывает» значение мер общей, т.е. трудовой помощи. Последняя, по проекту, применяется лишь по истечению средств самопомощи, т.е. в зимний период кампании, когда ее применение фактически уже невозможно и «население по-прежнему придется кормить».

Результаты такой системы, по словам Мельникова, уже известны по земскому опыту. Они «выразились в такой деморализации населения, которая граничила с утратой любви к земле и сознания необходимости труда».<sup>590</sup>

Мельников предложил отказаться от идеи личной собственности и установить особый фонд, формируемый земством за счет населения. Его поддержали С.С. Татищев, Н.Г. Бюнтинг, Н.С. Брянчанинов, Б.Н. Зузин и П.Ф. Коропачинский.<sup>591</sup>

Брянчанинов, кроме того, заступился за помещиков, отметив, что «привлечение общих земских органов к делу помощи населению представляется совершенно несправедливым относительно значительной группы земских плательщиков, лишенных заботы закона при неурожае».<sup>592</sup> Брянчанинов, представитель «самого культурного класса», цинично отказывался участвовать в деле помощи крестьянам, словно забыв урок 1905 г.: голод и сытость не могут долго существовать рядом без материального ущерба для сытости.

Н.Ф. Рихтер, напротив, заявил, что «готов признать важное и полезное значение самопомощи, организованной среди всего сельского населения без различия занятия и промысла, но построенной на рациональных основаниях самостоятельного распоряжения населением сделанными ими сбережениями. Проект же даже в этой области устанавливает опеку земства над сельским населением, что осуждено жизнью и от чего старается освободить его законодательство новейшего времени».<sup>593</sup> Н.Ф. Рихтер, выражая готовность отдать вниз часть земских полномочий, явно эволюционировал в сторону либерализма. Впрочем, его не поддержал никто из членов Совета.

Тем не менее, возражавшие Мельникову К.Н. Гримм, А.Е. Кубаровский и В.А. Лопухин, использовали созвучные аргументы. Нельзя допустить, чтобы население, уплачивая особый сбор, получало «уверенность, что помощь ему при неурожае во всяком случае должна быть оказана земством». Необходимо положить «решительный предел» «пагубной привычке населения обращать свои надежды на помощь извне». Кроме того, местные натуральные запасы «будут иметь немаловажное значение и в качестве орудия борьбы с хлебной спекуляцией, т.к. повсеместная наличность хлеба является сдерживающим элементом для обычного при неурожае повышения цен».<sup>594</sup>

При голосовании Совет принял формулировку проекта, поддержанную комиссией, 54 голосами против 16. Подпункты 2 а), 2 б) и пункт 3 были приняты единогласно.<sup>595</sup>

П. 4, предусматривавший увеличение базы земских доходов, должен был вызвать наиболее резкую «сшибку» земцев и представителей правительства. Будущий министр внутренних дел черниговский губернатор Н.А. Маклаков заявил, что «повышения доходов земство может достичь и без расширения круга предметов обложения». Вместо выдвижения таких запросов он предложил тщательнее вести оценочные работы.<sup>596</sup>

Товарищ министра финансов Н.Н. Покровский, ссылаясь на чрезвычайный рост потребностей, которые должны быть удовлетворены государственным бюджетом, объяснил, что «не может быть и речи об уступке в пользу земств каких-либо государственных доходов, тем более, что составляющие главный расход казны ассигнования на нужды государственной обороны и отпуска на выполнение культурных задач ни в коей мере сокращены быть не могут». По словам финансиста, министерство финансов не имеет в своем распоряжении «иных источников для вспомоществования земствам, кроме возвращаемых населением продовольственных долгов по прежним кампаниям».<sup>597</sup> Между тем, разумеется, что эти долги никто и не собирался возвращать. Министерство отказывало земствам в деньгах в самой решительной форме.

Прения по вопросу были закончены заявлением М.В. Пуришкевича о том, что обложение всех плательщиков для нужд отдельной категории населения несправедливо и должно быть отвергнуто.

Совет проголосовал за привлечение земств к материальному участию в деле продовольственной помощи, разделив пожелание комиссии об усилении земских средств для указанной цели за счет казны. Вновь, таким образом, Министерство внутренних дел давило на Минфин, используя Совет по делам местного хозяйства. Против позиции финансового ведомства проголосовало 70 человек, за – только 2.

В этом же русле следует рассматривать вопрос о сохранении в ведении МВД общего по Империи продовольственного капитала. Против оказался только товарищ министра финансов Н.Н. Покровский, заявивший, что не разделяет «опасений МВД в возможности задержки законодательными учреждениями ассигнований чрезвычайных кредитов на продовольственное дело», а потому и не видит надобности в образовании указанного фонда. Министерство финансов готово было согласиться с этим лишь при условии, что средства фонд будет аккумулировать исключительно из «возвратных поступлений с населения в уплату продовольственных долгов, коих за ним числится свыше 200 млн. руб.»<sup>598</sup> Таким образом, Минфин предлагал МВД воспользоваться теми же виртуальными деньгами, которые был готов отдать и земствам. Легкость расставания со столь значительной суммой объясняется единственно тем, что получить ее с населения было невозможно.

Скупость Минфина не устраивала никого, поэтому против изложенной позиции Совет по делам местного хозяйства проголосовал единогласно. Покровский остался в гордом одиночестве, зато при деньгах, на распределении коих мнение Совета не должно было отразиться вовсе.

Мы рассмотрели, как Совет по делам местного хозяйства действовал в своей третьей ипостаси – органа общественного мнения для борьбы МВД с Минфином. Вернемся теперь к второй ипостаси, для чего обратимся к осенней сессии 1909 г., на которой Совету приходилось решать вопросы, имевшие выраженный национальный привкус.

Совет по делам местного хозяйства был создан в октябре 1909 г. для рассмотрения вопроса о введении земства в западных губерниях. Речь шла о переносе действия Положения о земских учреждениях 1890 г. на три группы губерний: Северо-Западные (Виленская и Ковенская), Юго-Западные (Волынская, Киевская и Подольская) и на Белорусские (Минская, Могилевская, Гродненская и Витебская). Представляя проект, П.А. Столыпин сообщил, что и ранее у правительства «не было никаких сомнений относительно готовности Западного края воспринять блага

земского самоуправления – культурная готовность в 9 западных губерниях была вне вопроса». Проблема правительства была в другом: как дать народу право самому заниматься вопросами местного благоустройства, не поступившись «государственным началом, не поступившись повелительным долгом России приобщать к государственной культуре те окраины, которые в силу исторических причин ее утратили».<sup>599</sup>

Столыпин долго ходил вокруг да около, прежде чем обратился к сути вопроса. «Опасность, – выразил он мнение министерства, – заключается не только в возможности поглощения русского элемента тех местностей, где он находится в меньшинстве, но и в рискованности предоставления свободного состязания народностей русской и народностей иных там, где первая преобладает численно, а другие экономически». Любопытно, что премьер старался избегать прямой постановки вопроса. Он мало говорил о народностях, много о государственности. При этом было похоже, что он не очень ловко себя чувствовал. Как бы извиняясь перед поляками, приглашенными в Совет, он отметил, что министерство своим проектом не желает «никого озлоблять», «противопоставлять одну часть населения другой». Завершая свое выступление, Столыпин призвал «не вдаваться в политические споры и не подчинять свои прения страстности, т.к. законопроекты диктуются разумом и логикой, единственное же чувство, законно входящее в эту область, – это, как я уверен, присущее всем вам чувство государственности».<sup>600</sup>

Получив такое напутствие, общее присутствие Совета образовало для рассмотрения проекта три комиссии: по Юго-Западным, по Северо-Западным и по Белорусским губерниям. Работали они раздельно, а доклад представили общий. МВД предложило комиссиям сделать выводы по основным началам проекта, изложенным в форме вопросов.

В качестве общей направленности законопроекта комиссии установили, что он должен обеспечивать «интересы русской государственности в западных губерниях одновременно с установлением в них нового порядка заведывания и управления местным

хозяйством на началах самоуправления». В целом по законопроекту были сделаны следующие заключения.

1. Комиссии согласились с тем, что распространять на западные губернии Положения 1890 г. «в чистом его виде, при разноплеменности населения западных губерний и преимущественном сосредоточении крупного землевладения в руках лиц польского происхождения», нельзя, т.к. «интересы русской государственности окажутся совершенно необеспеченными». Между прочим, об этом говорил и Столыпин, ссылаясь на то, что по закону польское дворянство не может иметь своего представительства.<sup>601</sup> Поэтому комиссии высказались за внесение в Положение при применении его в западных губерниях соответствующих изменений и дополнений.

2. С этой целью, т.е. в видах обеспечения интересов русской государственности, комиссии почитали необходимым следующее:

а) Установить бессословное начало при земских выборах, т.к. сословный характер земских учреждений, образованных на основании Положения 1890 г., «давал бы руководящее значение в земстве местному дворянству, состоящему преимущественно из лиц польского происхождения». В этом комиссии разошлись с министерством, которое предлагало образовать одно сословное избирательное собрание и съезд выборных от сельских обществ.

б) Обеспечить достаточное представительство русского населения в земстве, использовав один из двух вариантов: установление в законе определенного числа гласных от той или иной национальной группы при совместных выборах или предоставление избирателям права выделяться в особые избирательные группы. Последний вариант был отвергнут ввиду того, что избранными могут оказаться «лица, нежелательные для русского населения, а кроме того, и результат выборов может зависеть от случайных обстоятельств». В пользу же предусмотренного проектом установления национальных избирательных отделений, по мнению комиссий, говорил тот факт, что это «не может способствовать розни между населением, а напротив, устраняет возможность обострения отношений из-за борьбы при совмещенных выборах, что

и подтверждается последними выборами членов Государственного Совета от губерний западного края».

в) Комиссии согласились с министерством, что необходимо «установить обязательность замещения некоторых земских должностей, как выборных, так и по найму, лицами русского происхождения». Устранение затруднений в поиске достаточного количества таких лиц, по мнению комиссий, зависит от «прилагаемой земской управой или ее председателем заботливости к замещению земских должностей лицами и не из числа местных жителей».

3. По вопросу об основаниях распределения земских гласных между национальными группами избирателей комиссии согласились с министерством, что это должно быть сочетание двух признаков: численности населения и ценности принадлежащих ему недвижимых имуществ. По мнению комиссии по Белорусским губерниям, должно быть установлено «процентное соотношение числа гласных из лиц польского происхождения к общему числу гласных с неперменным численным преобладанием гласных русского происхождения», т.е. у русских должно было быть относительное большинство. Комиссия по Северо-Западным губерниям предлагала, чтобы русских было абсолютное большинство.

Также комиссии отнесли к основным вопросам о признаках, определяющих «лицо русского или польского происхождения». Комиссия по Северо-Западным губерниям предложила определять «лиц польского происхождения» на основании языка, употребляемого в домашнем быту, а «лиц русского происхождения» – совокупностью двух признаков: русского языка и вероисповедания: православного, старообрядческого или лютеранского. Для этой комиссии русским был тот, кто не являлся поляком или евреем. Русскоязычный немец-лютеранин вполне подходил под эти признаки. Комиссия по Белорусским губерниям считала, что вероисповедное начало – католичество – должно служить лишь главным признаком «лиц польского происхождения», и предложила заменить данный термин на «лица польской национальности». Комиссия по Юго-Западным губерниям предложила «не руководствоваться вероисповедным началом» и «в видах

большей ясности» заменить слово «происхождение» словом «народность», причем немецкую народность причислять к русской.<sup>602</sup>

При обсуждении законопроекта в общем присутствии сразу определилось подавляющее «прогосударственное» большинство, в которое входили и многие из приглашенных жителей западных губерний, частью поляки. Ему пытались оппонировать несколько «местных деятелей», которых можно идентифицировать как «лиц польского происхождения». При том, что это были лица, отобранные министерством, они как-то пытались урезонить оголтелый национализм членов Совета по делам местного хозяйства.

Так, представитель Могилевской губернии И.С. Голынский отметил, что в этой губернии русские существенно преобладают над поляками, поэтому «заботы об обеспечении за русским населением должного представительства в земстве должны быть признаны лишеными серьезного основания». Также он подверг критике ограничение лиц польского происхождения в праве занятия некоторых должностей, т.к. это «несомненно вызовет устранение от участия в земской работе лиц, могущих посвятить себя с полной готовностью земскому делу и близко заинтересованных в рациональном ведении земского хозяйства, а вместе с тем исключит возможность дружной совместной работы представителей двух национальностей, при условии которой только и могут быть достигнуты желаемые результаты».<sup>603</sup>

В.В. Гутовский подчеркнул, что в Юго-Западных губерниях процент польского населения незначителен, поэтому преобладающее влияние русских вполне может быть обеспечено началом бессословности. Деление на национальные курии представлялось ему излишним.<sup>604</sup>

Остальные выступавшие поддерживали позицию комиссии и министерства. Решение было принято единогласно при трех воздержавшихся.

Члены совета по делам местного хозяйства С.К. Святополк-Четвертинский, П.М. Коньча и Э.А. Пржецишевский подали особое мнение, в котором отмечали, что силой закона не долж-



но создаваться обособление одной части населения от другой. «Исключение возможно допустить только для элементов антигосударственных, каковых среди призываемых... к земской деятельности представителей населения... не имеется. Мы заявляем это категорически», – говорилось в особом мнении.

Авторы этого мнения фактически предлагали считать антигосударственным сам законопроект, поскольку он вводит «разъединенность, отрицает идею государственного единства, как бы признавая, что известная часть населения самим законом уполномочена считать себя антигосударственной». Предположение, высказанное в первом пункте заключения комиссии, представлялось им ошибочным, а вытекающие из него постановления проекта – безусловно вредными, именно с государственной точки зрения». <sup>605</sup> Тем не менее, при голосовании даже эти трое воздержались, не стали идти поперек мощного «государственного» потока.

Обсуждая второй пункт заключения комиссии, Совет единогласно принял формулировку о проведении земских выборов на началах бессловности. Установление при выборах двух национальных курий – русской и польской – было принято 44 голосами против 7.

Против выступил П.М.Коньча, указавший, что разделение по куриям вызовет межнациональную рознь, а означенной цели можно достичь установлением фиксации или пропорциональных выборов для лиц, явившихся в избирательное собрание и тем показавших интерес к делу. <sup>606</sup>

Рассматривая вопрос о национальности земских служащих, Совет единогласно согласился с тем, что некоторые выборные должности обязательно должны занимать русские. По вопросу о том, что некоторая часть вольнонаемных служащих должна быть русского происхождения, в Совете возникли разногласия. В.В.Меллер-Закомельский высказался в отношении вопроса в целом скептически. Он указал, что если некоторые должности в управе замещать исключительно русскими, то среди них могут оказаться люди, не пользующиеся поддержкой большинства. Это сделает невозможной совместную работу

земства и управы. А вольнонаемные служащие, по его словам, и так находятся «в непосредственном распоряжении управы, от коей, несомненно, и зависит принимать меры к направлению названных лиц по пути прямых обязанностей и к пресечению нежелательных уклонений в сторону политики». Эти ограничения, по мнению барона, окажутся на пользу лишь евреям, которые займут должности при отсутствии достаточного количества русских.<sup>607</sup> Рационалистическую позицию председателя Санкт-Петербургской губернской земской управы поддержал С.А. Бекетов и еще 8 членов Совета. Решение о введении национального ценза на занятие некоторых должностей было принято 41 голосом за при 10 против.

На следующем заседании общего присутствия Совета был рассмотрен вопрос о признаках, определяющих национальность. По этому поводу С.Е. Крыжановский сказал, что эта проблема возникла неоднократно, но более существенного признака, чем вероисповедание, обнаружить не удалось.<sup>608</sup>

Развернувшаяся дискуссия наглядно показала, что точного признака определить невозможно. Поэтому Совет большинством в 29 голосов против 12 при 7 воздержавшихся решил, что этого делать не следует. Единогласно при тех же 7 воздержавшихся было решено предоставить полномочия по подготовке соответствующей инструкции Министерству внутренних дел.<sup>609</sup>

Таким образом, существенных изменений в правительственный проект внесено не было, да такой задачи явно не ставилось. То же касается и заседаний по введению Городового положения в Царстве Польском, состоявшихся непосредственно после рассмотрения Советом вопроса о земстве в западных губерниях. Общих оснований по польскому вопросу не выделялось, соответственно, Совет их не обсуждал. Вопрос этот заслуживает отдельного исследования в контексте проблем управления Польшей.

Хронологически вторая ипостась Совета по делам местного хозяйства, в рамках которой этот орган использовали для решения национальных вопросов, оказалась наименее конфликтной. Идея, которая, возможно, лежала в основе – свести русское и польское

дворянство для открытой дискуссии, своего адекватного воплощения не получила. Приглашенные представители «лиц польского происхождения» были в большинстве своем настроены вполне коллаборационистски, а от земцев, представлявших исконно русские территории, нерв этой проблемы был невообразимо далек. Поэтому при принятии решений они предпочитали руководствоваться абстрактными соображениями о защите русской государственности там, где ей, возможно, ничто и не угрожало.

Совет по делам местного хозяйства формально не прекратил свою деятельность и после смерти П.А. Столыпина. Он созывался еще дважды: один раз при А.А. Макарове и другой раз при Н.А. Маклакове. Макаров формулировал задачи Совета по-новому. Ссылаясь на П.А. Столыпина, он говорил, что «по мысли покойного» этот орган был необходим «для всесторонней разработки правительственных законодательных предположений в согласовании с условиями местной жизни и нуждами населения». Речь, таким образом, уже не шла о законопроектах, касающихся «местной жизни».<sup>610</sup>

На рассмотрение Совета были вынесены следующие законопроекты: Жилищный устав; проект организации клинических занятий при высших медицинских учебных заведениях Империи в лечебных заведениях как ведомства МВД, так и других ведомств; Устав о попечении о народной трезвости; проект внесения изменений и дополнений в правила земских оценок; проект новых правил взаимного губернского земского страхования; проект реформы строительной части в селениях и Санитарный устав.<sup>611</sup>

В 1913 г. уже Н.А. Маклаков предложил Совету рассмотреть законопроекты о мерах к скорейшему завершению оценочных работ, о введении земских учреждений в шести западных губерниях и о распространении на Виленскую, Ковенскую и Гродненскую губернии Положения об управлении земским хозяйством в шести западных губерниях.<sup>612</sup>

Казалось бы, преемники Столыпина хотели сделать из Совета настоящее «преддумье», вынося на его рассмотрение все подряд. Однако, факты говорят об инерционном характере этих

действий. Была утрачена одна из основных характеристик Совета – неформальное общение, нацеленное на результат. По словам А.Н. Наумова, этому «немало способствовало то, что милейший Иславин был смещен и заменен неким Скаржинским». Новый непрременный член Совета произвел отталкивающее впечатление на «местных деятелей», привыкших к обходительности М.В. Иславина. Он встретил их «пренебрежительно, свысока, еле подавая костлявую холодную руку».<sup>613</sup>

Впрочем, им не пришлось долго работать вместе. Совет по делам местного хозяйства отошел «в область преданий», т.к. перестал быть кому-либо нужным. Государственная внутренняя политика стремительно теряла свою цельность, каковой она все же обладала при Столыпине. В условиях, когда цели и задачи этой политики были неопределенны, отсутствовала необходимость о чем-либо договариваться с обществом, поскольку не было предмета для переговоров.

Совет по делам местного хозяйства изменялся и при Столыпине. Выполнив одни задачи, он приспособлялся правительством для выполнения других. В основе же его востребованности лежала жажда позитивной деятельности, свойственная правительству Столыпина. Последний понимал, что для достижения результатов во внутренней политике необходима общественная поддержка. Совет по делам местного хозяйства был одним из главных инструментов, направленных на формирование поддержки обществом действий правительства. Эта поддержка должна была возникать на основе разделяемых всеми целей государственной политики, а также одинаково понимаемых государственных интересов. Реализовываться она должна была в совместной работе над текстами законов и, в какой-то степени, в общей ответственности за них.

Преемники П.А. Столыпина не решали больших задач, и вышеописанные механизмы их интересовали мало. В этом, а не в личностях средней руки чиновников, основная причина прекращения Советом по делам местного хозяйства своего фактического существования.

## ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

### *Совет по делам местного хозяйства в системе столытинских реформ*

В книге рассмотрена история Совета по делам местного хозяйства – органа совместной работы представителей земств и правительства над проектами государственных законов. В этой истории, как в капле воды, отразились многие из тех процессов, которые вскоре привели к гибели старую Россию.

Идея как-то сблизиться с земствами возникла еще у министра внутренних дел В.К. Плеве. В порядке реализации этой идеи было разработано и принято Положение, вводящее в структуру МВД Совет по делам местного хозяйства. Плеве хотел продемонстрировать помещным землевладельцам, составлявшим основу земских собраний, что их опыт и интеллектуальный потенциал востребованы правительством. В этих целях планировалось привлечь 12–15 человек из числа земских деятелей к разработке законодательных мер, направленных на совершенствование государственного управления на местах. Эта деятельность должна была проходить в рамках Совета по делам местного хозяйства, куда наряду с земцами должны были войти чиновники правительства – непосредственные разработчики законопроектов. Еще одна задача Плеве лежала в плоскости борьбы министерства внутренних дел с министерством финансов: объединив под своим началом все государственное участие в местном хозяйстве, Плеве получал преимущество на бюрократическом фронте.

Механизм по созыву Совета был запущен, но до результата Плеве не дождался – был убит террористами. У нас, впрочем, есть сомнения относительно успешных перспектив этого начинания. Вся деятельность Плеве была направлена к установлению правительственной монополии на формирование государственной политики. Это вступало в непреодолимое противоречие с идеей Совета по делам местного хозяйства как органа для совместной работы земств и правительства над вопросами государственного значения.

В 1907 г. к вопросу о Совете возвратился П.А. Столыпин. Ему также необходимо было сблизиться с земством. Для осуществления комплекса намеченных им преобразований следовало получить поддержку в обществе. По-видимому, в сложившейся после третьеиюньского переворота ситуации эту поддержку можно было найти только в среде поместного дворянства. Столыпин рассчитывал объединить земство и правительство работой, общей целью, заряженностью на результат. Сложность состояла в том, что этот результат подразумевал значительное сокращение возможностей и привилегий поместного дворянства.

Созванный Столыпиным Совет лишь формально соответствовал изложенной в Положении о Совете и Главном управлении по делам местного хозяйства задумке Плеве. По содержанию это был совершенно другой орган. Во-первых, не нарушая закона, Столыпин в несколько раз увеличил численность Совета, пригласив туда представителей каждого губернского земского собрания, а также представителей городов. Во-вторых, премьер предложил земствам самим избирать своих делегатов. Процедура утверждения их министром носила формальный характер. В-третьих, и это главное, Совету предоставлялось обсуждать действительно наиболее актуальные вопросы реформирования страны.

Поскольку в земства после 1905 г. пришел «испуганный помещик», постольку это отразилось и на составе Совета по делам местного хозяйства. Голос Совета имел совещательное значение, но при внесении в Государственную Думу законопроект, рассмотренный ранее Советом, должен был сопровождаться соответствующими журналами его заседаний. Учитывая, что Совет должен был действовать постоянно, можно охарактеризовать его как общественно-государственный орган, не имевший аналогов в российской истории.

При Столыпине Совет провел пять сессий. Четыре из них открывал яркими и содержательными речами сам премьер. В этих речах он давал краткую характеристику законопроектам, которые Совету предстояло рассмотреть.

В первую сессию весной 1908 г. Советом был рассмотрен первый блок ключевых законопроектов местной реформы. Они

касались формирования нового волостного и поселкового управления, изменения земской избирательной системы, а также выделения крупных городов в отдельные земские единицы. Осенью 1908 г. пошел второй блок – законопроекты по реформе губернского управления, уездного управления и об институте участковых начальников. На рассмотрении вопроса уездной реформы закончился медовый месяц Столыпина и Совета по делам местного хозяйства. Следующая сессия прошла весной 1909 г. под председательством С.Н. Гербея, и на рассмотрение были вынесены гораздо менее значимые вопросы. Совету было предложено поработать с проектом перестрахования между земствами имущества от огня, с проектом Устава земских гужевых дорог и доработать проект губернской реформы.

Осенью 1909 г. направление деятельности Совета несколько изменилось. На его рассмотрение был вынесен вопрос о распространении Земского и Городового положений на ряд неземских губерний, в том числе на Польшу. Тогда же был подправлен и принцип комплектования Совета: для рассмотрения законопроектов приглашали людей из той местности, которой эти законопроекты касались. При этом костяк старого Совета сохранялся. Новые участники заседаний Совета никем уже не избирались.

Сессия 1910 г. – это уже совсем другой Совет по делам местного хозяйства. Столыпин отказался от вынесения на Совет проектов существенных преобразований, т.к. по-видимому, понял бесперспективность этого. Еще раз перетасованный состав Совета обсудил технические вопросы организации земского кредита, продовольственной помощи населению в случае неурожая и продолжил рассмотрение проекта устава о гужевых дорогах.

Чем же все-таки являлся Совет по делам местного хозяйства в начале своего функционирования? Официально он был нужен для повышения качества законопроектов путем придачи им «жизненности». «Жизненность» в «мертвых» министерских текстах должна была появиться благодаря участию в обсуждении «местных людей». С другой стороны, отсутствие у последних популистских мотивов должно было предотвратить сползание

дискуссий из деловой в политическую плоскость. Столыпин назвал Совет по делам местного хозяйства «преддумьем». Этот термин точно отразил суть Совета, и был подхвачен и широко распространен русской и зарубежной прессой.

Созыв Совета вообще не был обойден вниманием газетчиков. В зависимости от своей политической ориентации они по-разному интерпретировали это событие. С разъяснением правительственной позиции выступила «Россия», главному редактору которой И.Я. Гурлянду П.А. Столыпин писал записки с указаниями, какие и где должно расставить акценты. 29 февраля 1908 г. газета опубликовала статью, посвященную предстоящему открытию первой сессии Совета по делам местного хозяйства. Отмечалось, что рано говорить о том, «какой характер примут заседания Совета и к чему приведут они». К созыву Совета предлагалось относиться как к важному эксперименту: «впервые осуществляется... мысль о том, что правительственные законопроекты, ранее, чем им дается установленный законом ход, с пользой для дела могут быть подвергаемы обсуждению местных деятелей совместно с представителями центральных учреждений... Предполагалось, что местные деятели, собираясь вместе с высшими административными чинами на правах организованного учреждения, сумеют достичь результатов, каких трудно ожидать от разрозненной деятельности каждой из этих сил».<sup>614</sup>

Далее «Россия» в довольно казуистичном ключе обосновывала необходимость созыва Совета при наличии народного представительства. Утверждалось сначала, что «если такие надежды возлагались на Совет по делам местного хозяйства уже тогда, когда еще не было народного представительства, то тем большее значение могут иметь работы этого Совета в настоящее время». Это, по мнению газеты, исходит из того, что в распоряжении правительства всегда имеется многолетний материал использования существующего законодательства. Поэтому правительство, в общем, представляет себе, что именно в действующих законах не соответствует жизни. «Иначе обстоит дело тогда, когда, исходя из критики действующего закона, приходится переходить к точ-



ному определению того нового, что во имя указаний той же широкой практики представляется желательным внести в закон». Вот здесь и встает пресловутый вопрос «о пределах, ближе которых не следует останавливаться, но дальше которых не следует идти. Доказать эти пределы в каждом отдельном случае... с очевидностью, конечно же, нельзя. Приходится поневоле выбирать между различными мнениями... Очевидно, чем продуманнее и осторожнее будет действовать правительство в этот момент своей работы, тем значительнее, серьезнее, убедительнее будет тот материал, который ляжет в основание его представлений законодательным учреждениям...»<sup>615</sup>

Таким образом, главная проправительственная газета как бы опасалась того, что законодательные учреждения при рассмотрении правительственных законопроектов выйдут за всякие рамки. Поэтому и предлагалось установить «пределы», которые могли бы служить ориентиром для Думы. Ответа на вопрос, почему это не может сделать сама Дума, в статье нет. Один из основных аргументов правительства – у членов Совета по делам местного хозяйства не будет популистских мотивов – редакцией не использовался.

Зато «Россия» оставляла правительству пространство для отступления. «Правительство, представляя проект в законодательные учреждения, ничего не решает. Решают законодательные учреждения, правительство же только устанавливает свои суждения, отмечая как те их стороны, в которых нет разногласий между ним и местными деятелями, так и те, в которых имеется такое разногласие».<sup>616</sup>

Левые газеты подвергли Совет критике. Вообще говоря, они старались так реагировать на любое заметное действие правительства, но тут выступили с развернутыми статьями. В кадетской «Речи» такая статья вышла 1 марта – сразу после публикации правительственного сообщения о созыве Совета. В статье отмечалось, что Совет – это «маленькая Дума своеобразного состава: в нем будут участвовать наряду с представителями ведомств также и «выборные от земских собраний и городских дум». Если бы Государственная Дума собралась на основании Лорис-Меликовской Конституции, то это как раз и был бы имеющий собраться «Совет».

Назвав новый орган «Советом по делам сельского хозяйства» и заметив, что на нем предполагается обсудить проекты земской и городской реформы, а также реформы местного самоуправления, газета подчеркивала, что «это и есть то, чего с самого начала добивался Совет объединенного дворянства». В этой связи обращается внимание на перемены в отношении П.А. Столыпина к народному представительству. Было время, когда он в ответ на притязания дворянства заявлял, что Дума не может ждать, пока местные люди подадут свой голос. «Потом наступило другое время, и министерство внутренних дел взяло обратно уже внесенные во Вторую Думу проекты. Наконец, пришел и третий момент, когда даже Дума 3-го июня оказалась недостаточно компетентной, и проекты передаются на предварительное обсуждение в маленькую Думу Лорис-Меликовского образца».

«Чем же объясняется такая перемена? – задается вопросом газета. – Официоз не делает из этого никакого секрета». Вступив в дискуссию с «Россией», «Речь» остановилась на выражении о «пределах». «Это живописное выражение совершенно правдиво передает то столкновение взглядов, при котором правительство говорило правящему сословию «не ближе», а первенствующее сословие отвечало правительству: «не дальше»... Выбирать и взвешивать на глазах хотя бы и Третьей Думы было бы, по понятным причинам, не совсем удобно: вот почему и имеет «тем большее значение» при народном представительстве пресловутый Совет по делам местного хозяйства».<sup>617</sup>

Таким образом, «Речь» приписывает Совету вполне конкретное функциональное значение. Это учреждение представляется местом для торга, где правительство в условиях отсутствия публичности могло бы в очередной раз поступиться интересами народа и пойти на уступку помещикам. Газета отмечает: бытует мнение, что результаты этого торга предreshены. Тут же приводятся возражения правительства: оно допускает, что «в зависимости от суждений местных деятелей изменит свои первоначальные воззрения», но также допускает, что «и укрепитя в них».

Казалось бы, правительство такими выступлениями давало понять, что готово к торгу, к конструктивному диалогу. На самом же деле, по мнению газеты, у правительства нет и мысли о том, что решение законодательных учреждений может выйти за рамки, установленные им и Советом по делам местного хозяйства. Ведь были же от имени правительства сказаны слова: «местная реформа только тогда удовлетворит ожидания страны, когда в основе построения будут лежать не партийные интересы, а общественное благо». Как всем, по мнению кадетских авторов «Речи», было ясно, «общегосударственное благо известно правительству и «местным деятелям». А мысли, обращающиеся в общественном обороте, суть громкие фразы, лишенные реального содержания».<sup>618</sup>

По сути, «Речь» констатировала то, что было уже давно известно – в решении вопроса о путях развития России либералы участвовать не будут. Неудовлетворенность тем, что кадетов не подпустят к пресловутому «торгу» звучит даже сильнее, чем критика учреждения «маленькой Думы» в ущерб полномочиям «большой».

Другая либеральная газета, «профессорские» «Русские Ведомости», 9 марта 1908 г. опубликовала статью видного деятеля московского городского самоуправления кадета Н.Н. Щепкина. Отметив, что «при Совете по делам местного хозяйства на днях открывается совещание для обсуждения земского и городского самоуправлений», он указал, что «о совещании стране сделалось известно еще со времен так называемого земского съезда, бывшего летом. Решения, принятые на съезде, были таковы, что даже проект, подготовленный правительством для II Государственной Думы, оказался радикальным. Страна после этого смотрит с понятной тревогой и сомнением на возможные последствия совещания». Тревога страны, по Щепкину, основана на том, что «на совещании от земств и городов будут исключительно представители из господствующих классов, которые, как показали недавние сведения об основах проекта земской реформы Союза 17 октября, по-прежнему закрывают глаза

на то, что совершается в стране, и заботятся только о сохранности своих преимуществ в земских учреждениях». <sup>619</sup>

Таким образом, Щепкин, как и автор статьи в «Речи», констатировал отсутствие либералов в Совете по делам местного хозяйства. Однако его настроение было более оптимистичным. От критики автор перешел к тому, что возложил на Совет определенные надежды в деле обретения Россией свободы. Выразив надежду, что среди его членов найдется несколько человек, «свободных от предвзятой точки зрения и преданных интересам народа», он подчеркнул важность того, чтобы «хоть несколько голосов раздались громко и свободно и напомнили, что дело идет о спасении страны от распада и создании общества, среди которого были бы невозможны явления, делающие теперь жизнь в провинции подчас невыносимой...» Видимо, полагая, что эти несколько голосов смогут решающим образом изменить направление деятельности Совета, Щепкин обрисовал программу, которую этому учреждению надлежало претворить в жизнь. «Необходимо, чтобы органы самоуправления были приближены к населению системой выборов, построенной на основах всеобщего голосования, при единственном цензе – цензе проживания на месте, и учреждением местных самоуправляющихся единиц, состоящих из лиц, хорошо знакомых населению, ему близких... Для установления истинной законности на местах необходимо... создать... независимый суд...» В своей надежде на изменение политики господствующих классов кадет Щепкин пошел дальше: «К этим местным условиям должны быть созданы еще условия и общие для всей страны, т.к. без гарантии истинных «свобод» гражданских и без коренного разрешения земельного вопроса возрождение страны и проведение на местах самых широких и самых благодетельных реформ невозможно». Видимо, такая уверенность у Щепкина возникла от понимания безальтернативности этого пути в деле развития России. «Встав на этот путь, совещание сделает в деле реформы самоуправления истинный новый шаг, и притом шаг вперед, и даст возможность России догнать, наконец, своих культурных соседей». <sup>620</sup>

11 марта 1908 года «Русские ведомости» еще раз обратились к вопросу о Совете по делам местного хозяйства. В редакционной статье с опасением высказывается мысль о неопределенности задач совещания. Отмечается, что «уже самый факт появления наряду с законодательными палатами еще нового выборного учреждения, от которого как бы ждут выражения интересов и пожеланий земщины, т.е. в конечном счете всей страны, является в высшей степени характерным для переживаемого нами политического момента». Казалось бы, что при наличии народного представительства созывать «особое совещание для предварительного рассмотрения вносимых в палату законопроектов возможно в одном из двух случаев: или тогда, когда желают выслушать наиболее заинтересованную сторону, или тогда, когда безотносительно к чьим бы то ни было интересам желательно узнать мнение кругов, наиболее компетентных и осведомленных, для надлежащего освещения рассматриваемого вопроса. Нетрудно видеть, что ни то, ни другое соображение не могло бы служить мотивом для созыва данного совещания».

Газета мотивирует это тем, что для представительства интересов населения есть Государственная Дума, в то же время ни она, ни земства не могут являться заинтересованными сторонами, т.к. не должны иметь собственных интересов. Члены же Думы, подчеркивают «Русские ведомости», не менее, а более компетентны, чем члены Совета. Одних председателей и членов земских управ среди членов депутатов насчитывается более 50 человек.

«И все-таки совещание созывается, – резюмирует газета, – созывается по мотивам чисто политическим, в расчете на то, что оно подвергнет дальнейшим урезкам и без того более чем скромные проекты Министерства. В совещании будут заседать те же самые октябристы, умеренные и просто правые, которые составляют большинство в Думе, но, очевидно, предполагается, что они будут действовать несколько иначе, чем в Думе. Как никак, положение все же обязывает, и в Думе при полной публичности, да еще при наличности оппозиции, способной осветить то, что, может быть, хотелось оставить в тени, пожалуй, не у всякого и правого

найдется достаточно мужества и откровенности, чтобы довести свое дело до конца. Совещание – дело другое, тут все будет более по-семейному, и здесь легче будет откровенно столкнуться между собой и затем уже поднести Думе готовое решение в виде голоса самих местных людей».

Из рассуждений авторов статьи выходило, что решение правительства отказаться от идеи переломить через колено еще живое «дерево» старого сельского устройства означает только одно: «Весь вопрос... если и не снят окончательно с очереди, то, по крайней мере, отодвинут в дальний ящик... Полная реформа местного самоуправления остается по-прежнему в совершенно неопределенном будущем».<sup>621</sup>

Из либеральной прессы не осталось в стороне и «Русское слово». Газета не публиковала никаких статей о Совете по делам местного хозяйства в преддверии его созыва, однако заметки о его заседаниях в марте 1908 г. появлялись регулярно. Особое внимание газета уделяла не итоговым решениям, а описанию дискуссий, возникавших периодически сначала в комиссиях, а затем и в общем присутствии. Большая аналитическая статья «Система предупредительности» была опубликована позже – 28 марта 1908 г.

Созыв Совета был увязан газетой с началом работы совещания для пересмотра положения о государственном промысловом налоге при Министерстве финансов. В состав последнего вошли «все больше знакомые лица из числа тех, кто неизменно фигурировал на съездах представителей торговли и промышленности: заправили биржевых комитетов, банковские короли, главные пайщики крупных акционерных предприятий, вообще представители торгового, промышленного и кредитного капитала». Авторы статьи увидели в этом четкую тенденцию: «Созыв специальных совещаний из представителей крупноцензового земства при одном министерстве и представителей крупного капитала при другом как нельзя более характерен для переживаемого нами момента».<sup>622</sup>

И в том, и в другом случае правительство вступало в диалог с заинтересованными представителями общественности до внесения законопроектов в Думу. «Казалось бы, что то и другое из-

лишне, что Дума и Совет – инстанции достаточно авторитетные для того, чтобы решить судьбу всякого законопроекта. Но земские цензовики и крупные капиталисты думают иначе, и правительство предупредительно с ними соглашается». «Русское слово» предупреждает тех, кто рассчитывает на совещательный характер Совета и не придает ему должного значения: оно будет проходить как бы с участием всех заинтересованных лиц, но будет иметь односторонний характер. В Совете по делам местного хозяйства «фигурируют почти исключительно представители большинства губернских земских собраний, т.е. люди, едва ли не сплошь являющиеся противниками мало-мальски либеральных реформ в земском самоуправлении, непримиримые сторонники ценза, противники расширения крестьянского представительства в земстве». Совет оказался «правее правительства», поэтому вред от него может быть косвенный, замечает газета. Взгляды местных деятелей могут «во-первых, оказать влияние на правительство и подействовать на разработку законопроектов, а во-вторых, они могут запутать Думу и Совет, которым и без того будет нелегко разобраться в сложных вопросах той и другой реформы».

В заключение газета предупреждает: «Если интересы помещиков и крупных капиталистов получают преобладание в дальнейшей законодательной работе, то реформы не достигнут своей цели. Чтобы отвечать своему назначению, реформы должны отвечать интересам огромного большинства населения: крестьянства в первом случае, владельцев мелких предприятий – во втором».

При всем различии подходов и акцентов либеральной прессы, анализирующей идею Совета по делам местного хозяйства, мы можем выделить одну черту, которая их, безусловно, объединяет. Это – стремление приписать правительству всесилие. Возможно, в некоторых случаях оно было продиктовано тактикой политической борьбы, а в некоторых являлось органичной частью русского патерналистского менталитета, – но именно на этом основывалась критика правительства. Если правительство свободно в своем выборе и может принимать любые решения, то несоответствие их выбору либеральных партий продиктовано исключительно

злой волей правительства. Соответственно, последнее, вняв критике, может поменять свои позиции когда угодно и как угодно. Эти мотивы из либеральной прессы потом успешно переключались в советскую историографию, и именно они лежали в основе столь любимого А.Я. Аврехом выражения «дать реформы».

Другие газеты, в том числе умеренные и правые, созову Совета по делам местного хозяйства уделили значительно меньше внимания. Октябристский «Голос Москвы» ограничился краткой информационной заметкой. Это, кстати, служит еще одним аргументом против доводов о партийности Совета и об октябристском преобладании в нем.

В отечественной историографии дискуссия о смысле созыва Совета по делам местного хозяйства фактически не поднималась. Очень емко и, опять-таки, в традициях либеральной прессы Совет охарактеризован в «Кризисе самодержавия в России». Авторы отмечали, что этот «мертворожденный эрзац совещательного представительства... гальванизировался в качестве еще одной полубюрократической инстанции, выглядевшей заведомым анахронизмом при наличии законодательных палат».<sup>623</sup>

Рассуждая о том, зачем правительству был нужен этот анахронизм, мы склонны соглашаться с Н. Вейсманом. Он точно отмечал, что официально Совет должен был быть «исключительно законотворческой мастерской, местом, где чиновники и местные деятели могли подкорректировать законопроекты перед внесением их в Государственную Думу».<sup>624</sup>

Относительно фактической подоплеки созыва Совета в историографии существует единодушие: она была политической. Так, Р. МакНотон и Р. Мэннинг, ссылаясь на хранящиеся в архиве Колумбийского университета записки А.Ф. Мейендорфа, указывают на слова Столыпина, сказанные еще в начале революции, что России прежде всего необходимо «формирование партии земли, укорененной в народе, которая бы противостояла теоретическим подходам к политике и которая могла бы противостоять и нейтрализовывать то вредное, что есть в третьем элементе».<sup>625</sup> Внимание Столыпина к земским деятелям, вызвавшееся, в частности, в со-



зые Совета по делам местного хозяйства, авторы относят на счет его надежды на появление подобной политической структуры. Земства, отмечают они, были «жизненной частью столыпинских планов устройства будущей России, и его успех или неудача как государственного деятеля должны в конечном итоге оцениваться, в том числе, по политическому развитию этих институтов и по изменениям в отношениях с ними».<sup>626</sup>

Нам кажется, что в построениях Р.МакНотон и Р.Мэннинг есть некоторое противоречие. Многие из выносимых на рассмотрение Совета по делам местного хозяйства проектов были направлены на то, чтобы состав земств изменился. И если бы отношения именно с этими, сидящими в Совете, земцами Столыпин ставил во главу угла, ему бы не стоило предлагать им, например, земскую избирательную реформу.

Между тем, Р.Мэннинг в своей монографии высказывает позицию, отличную от приведенной выше. Она обращает внимание на то, что, открывая Совет по делам местного хозяйства, Столыпин «публично соотнес эту акцию с дворянской кампанией за предварительное рассмотрение этих законопроектов земствами». Анализируя ситуацию, Р.Мэннинг отмечает, что «в душе, однако, премьер еще надеялся сохранить смысл своих местных реформ, разрешив Совету по делам местного хозяйства исправить эти законопроекты в духе, приемлемом для доминирующих в Третьей Государственной Думе дворян-законодателей».<sup>627</sup>

Ф.Вчисло решительно оппонирует этой точке зрения. Он указывает, что результат не был главным в реформаторской деятельности Столыпина. «Важным было такое реформирование политического порядка, который был бы признан слоями общества, достаточно стабильными для его поддержки. Столыпин хорошо понимал значение общественного мнения, так же как он понимал, что стабильность государства и внутренний порядок зависят от отношения народа к своему правительству. Сами реформы и их конкретные результаты заботили его меньше, чем одобрение их народом, что укрепило бы положение правительства».<sup>628</sup>

Столыпин, конечно, прекрасно понимал, что коренные преобразования невозможно провести, вовсе не имея поддержки в стране. И в то же время мы не имеем оснований считать его настолько недалеким, как это предложил Ф. Вчисло. Столыпин ясно понимал, что «стабильность государства и внутренний порядок» в России зависят от способности правительства осуществлять на местах власть. Поэтому он и предложил ревизию задач государства в деревне и способов их решения. Однако предлагаемые им меры в комплексе не устраивали ни одну из реально существовавших в России политических сил. В такой ситуации оставалось одно – искать временных «попутчиков». Таковыми могли стать кадеты, когда на заре своего премьерства Столыпин пытался вести с ними переговоры. Потерпев неудачу и существенно сократив роль кадетов в политической жизни, Столыпин продолжил поиск, подчеркнем, временных, союзников. Именно в этом контексте мы, по-видимому, и должны говорить о Совете по делам местного хозяйства.

Н. Вейсман, на наш взгляд, довольно точно понял смысл происходившего, заключив, что «преддумье было не просто мастерской, а форумом, в котором правительство могло установить и закрепить отношения сотрудничества с умеренной общественностью, ареной, на которой Столыпин мог начать формировать более лояльную общественную основу для проведения реформ».<sup>629</sup>

Первая сессия Совета могла дать повод для такого оптимизма. По сути правительственные проекты практически не изменились, однако земцы остались довольны. Довольно тяжелые вопросы, предусматривавшие, в частности, увеличение обложения помещиков при создании поселковой и волостной организаций, небольшую либерализацию земской избирательной системы, выделение из состава земств крупных городов с неминуемым уменьшением земских бюджетов, прошли через Совет довольно спокойно.

Иной оказалась ситуация осенью 1908 г. Внешних причин к каким-то изменениям в работе Совета, казалось, не было. Страна переживала период относительной стабильности, Третья Дума работала уже год, что являлось рекордом для российских парламен-

тов. К открытию сессии Совета левая пресса вяло поругивалась по этому вопросу в адрес правительства, соблюдая, скорее, ритуал. Каких-то новых аргументов в этой критике мы не находим.

Однако, в результате давления на Столыпина со стороны камарильи в состав Совета перед второй сессией было введено 9 губернских предводителей дворянства. Это В.Н. Поливанов (Симбирск), В.М. Урусов (Смоленск), В.А. Драшусов (Рязань), Н.Б. Щербатов (Полтава), А.Д. Самарин (Москва), Н.П. Урусов (Екатеринослав), С.С. Толстой-Милославский (Казань), В.Н. Ознобишин (Саратов) и И.А. Куракин (Ярославль). Учитывая, что к этому времени в Совет входили такие губернские предводители как А.Н. Наумов (Самара), Д.К. Гевлич (Пенза), П.П. Голицын (Новгород) и В.Ф. Доррер (Курск), компания для борьбы с антидворянскими инициативами правительства подобралась внушительная.

Бомба оказалась заложена в проекте уездной реформы, который Министерство внутренних дел внесло на рассмотрение Совета. Мы рассмотрели ситуацию, когда предводители дворянства едва не сорвали принятие основного положения уездной реформы. Согласно этой норме, фактическая власть в уезде вместе с соответствующими доходами и карьерными перспективами переходила от предводителя к уездному начальнику, интегрированному во властную вертикаль. То обстоятельство, что первыми кандидатами на роль уездных начальников правительство видело именно предводителей, никого не смущало. Было ясно, что дворянская вольница заканчивается, и против этого выступила значительная часть Совета. Ю.Б. Соловьев аргументировано утверждает, что она это сделала под руководством Постоянного совета Объединенного дворянства.<sup>630</sup> Чтобы получить формальное большинство, Столыпину пришлось срочно мобилизовать всех членов Совета от ведомств. Проигравшие подали особое мнение, которое было немедленно поддержано V съездом Объединенного дворянства.

Этот момент, по всей видимости, является одним из ключевых в истории Совета по делам местного хозяйства. Мы можем говорить как об историческом факте о том, что в последующие сессии на рассмотрение Совета выносились значительно менее значимые

вопросы. Возможно, это следует объяснять тем, что Совет рассмотрел все крупные проекты, которые Столыпин хотел ему предложить. Однако, ряд важных реформ, например, реформа земства и местного суда, так и не были обсуждены.

По-видимому, объяснение указанному факту следует искать в более широком историческом контексте. Если мы рассматриваем всю реформаторскую деятельность П.А. Столыпина как последовательную борьбу с тенденциями загнивания государства, понимая, что эти тенденции были во многом обусловлены существованием старого класса поместных землевладельцев, то необходимо обратить внимание на следующее. В конце 1908 г., а вернее, в начале 1909 г., отношения Столыпина с этим классом перешли в новое качество. Это мнение разделяется многими исследователями. Пользуясь лексикой Ю.Б. Соловьева, можно сказать, что Столыпину с этого времени «приходится думать об укреплении обороны, а не о движении вперед».<sup>631</sup>

В англо-американской историографии этот отход Столыпина в оборону связывается именно со скандалом на осенней сессии Совета по делам местного хозяйства. Так, Дж. Хоскин, ссылаясь на воспоминания А.Н. Наумова, писал об этом эпизоде, что Столыпин был крайне взбешен.<sup>632</sup> По мнению историка, министр так реагировал «не только из раздражительности, но и потому, что основной элемент его хрупкого политического альянса был разрушен: он не смог получить поддержку земских представителей в вопросе реформ, которые их наиболее близко касались». Хоскин связывал именно с этой неудачей то, что реформа губернских и уездных земств был заброшена.<sup>633</sup>

Было бы, однако, более целесообразным поставить вопрос шире. Дело в том, что отношения Столыпина с лидерами поместных землевладельцев при всем желании не могли ограничиться рамками Совета по делам местного хозяйства. Существовал Постоянный совет Объединенного дворянства, куда вожаки предводителей в «преддумье» ходили за инструкциями. Важную роль играла и позиция Николая II, которая придворной камарильей корректировалась не в пользу столыпинских идей.

Таким образом, нам следует говорить об общем контексте взаимодействия Столыпина с дворянством. Мы можем согласиться с Ю.Б. Соловьевым, утверждавшим, что Столыпин «споткнулся там, где, видимо, не ожидал». В то же время, историк, пожалуй, несколько перебарщивает, говоря, что Столыпин «капитально ошибался в общей оценке обстановки».<sup>634</sup> Премьер сознавал силу противника, пытался работой в Совете по делам местного хозяйства убрать остроту конфликта, но не рассчитал.

Казалось бы, мелкий собственник в деревне должен был стать опорой для крупного. Известно мнение Столыпина, что землевладельцы «не могут не желать иметь своими соседями людей спокойных и довольных вместо голодающих и погромщиков». По планам правительства, в итоге должен был быть создан блок земельных собственников под главенством дворянства, таким образом взаимная вражда дворян и крестьян отмерла бы.<sup>635</sup>

Однако намерение власти воспринималось дворянством в ином свете – как оставление его, по выражению Ю.Б. Соловьева, «один на один с превосходящей силы противником». И, здесь мы с Ю.Б. Соловьевым склонны согласиться, в такой оценке обстановки дворянство стояло ближе к действительности, чем некоторые правительственные круги, питавшие иллюзии насчет возможности безболезненного преодоления социального конфликта громадной значимости и глубины.<sup>636</sup>

И, более того, мнения, намечаемые на дворянских съездах и провозглашаемые в Совете по делам местного хозяйства, больше соответствовали природе сложившегося в России самодержавия, чем политика столыпинских реформ.<sup>637</sup>

Рубеж 1908–1909 гг. – это время, когда окончательно очнувшееся после революции дворянство переходит в антиправительственное наступление по всему фронту. Конфликт Столыпина с лидерами дворянства в Совете по делам местного хозяйства, в котором на самом деле не оказалось победителя, – это первый признак наступавшего перелома в их борьбе. Вместе с тем, этот конфликт ясно выразил сущностные противоречия

между реформаторским курсом Столыпина и устремлениями дворянства – опоры самодержавной власти.

Мы склонны считать, что Совет по делам местного хозяйства после осенней сессии 1908 г. был уже другой организацией. Его значение изменилось вместе с содержанием вопросов, выносимых на его обсуждение. Его состав начиная с осени 1909 г. начал беспорядочно изменяться, причем соблюдение выборного начала при его комплектовании не представляется уже безусловным. В историографии внимание ему практически не уделяется.

Однако на практике все выглядело по-иному. Ни со стороны Столыпина, ни со стороны членов Совета не было резких движений. Сразу после осенней сессии 1908 г. Министерство внутренних дел внесло в Думу рассмотренные Советом весной проекты поселковой и волостной реформ. Очевидно, что Столыпин не собирался из-за стычки с дворянством сворачивать реформы. Весной 1909 г. Совет, как обычно, собрался на весеннюю сессию. Столыпин, правда, не прибыл, но по уважительной причине – лечился в Крыму от воспаления легких.

Сразу обращает на себя внимание резкое отличие законопроектов, вынесенных на весеннюю сессию 1909 г., от тех, которые Совет рассматривал ранее. Актуальность их была совершенно иной. Помимо продолжения рассмотрения проекта губернской реформы, Совету было предложено поработать над вопросами земского перестрахования и дорожного дела. Главное отличие этой повестки от прежних состояло в том, что прежние предусматривали реформу, а эта не предусматривала.

Мы не склонны считать, что Столыпин решил больше не иметь с дворянством дела и «уморить» его в Совете по делам местного хозяйства, заставив заниматься законотворческой рутинной. Видимо, смысл изменения подхода был в другом. Для Совета по делам местного хозяйства просто не стало дела. Основные проекты, составлявшие реформу местного устройства, худо-бедно через Совет прошли. И, судя по всему, Столыпин не был уверен в том, нужно ли его сохранять в прежнем виде. Свою функцию Совет выполнил – проекты местной реформы были разъяснены «мест-

ным деятелям» и ими одобрены. Министерство внутренних дел получило «право и вместе с тем основания» ссылаться на мнение «преддумья».

Весной 1909 г. Совет, можно сказать, «подвис», его дальнейшие задачи и дальнейшая судьба были неопределенны. Вынесение на его рассмотрение технических по своей сути проектов можно охарактеризовать как попытку превратить Совет в чисто экспертную организацию. Но экспертная организация должна подбираться по признаку профессионализма, выборов в экспертную организацию быть не должно. Лиц, которые по частным вопросам высказывают политические соображения, также лучше там не держать. Поэтому Совет по делам местного хозяйства так или иначе должен был перейти в иное качество, сменить свою ипостась.

И уже осенью 1909 г. эта новая ипостась была явлена заинтересованной общественности. На рассмотрение Совета были внесены законо-проекты о введении земских учреждений в ряде западных губерний и о распространении Городового Положения на ряд городов Царства Польского. Предполагалось ввести там элементы самоуправления, максимально ущемив при этом права польского населения. Эти вопросы обсуждал Совет в совсем другом составе. Были приглашены люди из тех мест, о которых шла речь в законопроектах, из старых остались только те, кто хорошо сработался с Министерством. В результате Совет представлял из себя сплав представителей западных губерний, большей частью поляков, и тех русских поместных землевладельцев, для которых проблемы Польши и польского населения жизненными не являлись.

Идея Столыпина, видимо, состояла в том, чтобы ответить на претензии поляков по поводу недостаточности даруемых прав устами русской общественности. Однако, поляки, в большинстве своем, оказались вполне миролюбивыми, можно сказать, коллаборационистами. Больших споров не вышло даже в связи с тем, что проект, чиня трудности для участия в выборах польского дворянства, задевал интересы дворянства вообще. Дворяне из Центральной России либо не испытывали чувства корпоративной солидарности, либо просто не обратили внимания на этот аспект

вопроса. Так или иначе, осенью 1909 г. Совет по делам местного хозяйства выступил в новой ипостаси – органа для решения национальных вопросов.

Однако, эта функция Совета, разумеется, не могла быть постоянной. Идея решать проблемы национальных окраин с привлечением на постоянной основе русских помещиков выглядела совсем уж новаторски. Необходимо было либо избавляться от Совета, либо переводить его в другую, уже в третью ипостась. И тут в МВД вспомнили о старых задумках Плеве насчет фактического объединения ведомств с использованием Совета по делам местного хозяйства. Проблема разнобоя в действиях министров продолжала существовать. Более других, как водится, ведомствам, тратящим деньги, докучало министерство финансов. Было принято решение вынести на рассмотрение Совета те проекты, в которых Минфин имел свой интерес, не совпадающий с интересом МВД.

Конечно, министерством финансов были вовремя разоблачены козни министерства внутренних дел, направленные на сосредоточение большей власти в руках П.А. Столыпина. Однако ситуация в бюрократическом мире со времен Плеве существенно изменилась. Совет министров стал тем учреждением, которое реально объединило министерства. И во главе его стоял именно П.А. Столыпин. Поэтому, несмотря на неудовольствие Минфина, на осеннюю сессию 1910 г. были вынесены законопроекты, в которых ведомство В.Н. Коковцова было заинтересовано. Один из них – об организации долгосрочного кредита для земств – был непосредственно подготовлен министерством финансов. В ходе обсуждения законопроектов на голосование несколько раз ставились принципиальные вопросы, по которым позиции министерств диаметрально расходились. Характерно, что в каждом из этих случаев Совет по делам местного хозяйства практически единогласно вставал на сторону министерства внутренних дел. В данном случае мы имеем дело с третьей ипостасью Совета – органа, используемого в целях межведомственной борьбы или, говоря другими словами, объединения центральной власти.



Совет не стал третьей палатой парламента, как считают некоторые западные исследователи. При Столыпине он более не собирался. Преемники реформатора как минимум дважды прибегали к его услугам для обсуждения технических вопросов, но более по инерции. Необходимость убеждать, уговаривать земских деятелей в чем-либо отпала. Она перестала быть государственной необходимостью. Особые же присутствия Совета продолжали работать; как и прежде, они выполняли функцию междуведомственных совещаний. Их последние заседания датируются сентябрем 1917 г. Октябрьская революция упразднила Совет по делам местного хозяйства вместе со всем государственным устройством старой России.

На наш взгляд, следует разделять обще- и конкретно-историческое значение этого органа. Его общеисторическое значение заключается, прежде всего, в том, что российская власть перед лицом кризиса государственности взялась совместно работать с оппонировавшими ей выборными представителями общественности для достижения позитивного результата.

Рассуждая о конкретно-историческом значении Совета по делам местного хозяйства, можно выделить три его аспекта. Первый, и главный, связан с тем, что Совет являлся одной из основных арен борьбы старой гвардии поместных землевладельцев против предлагаемых правительством реформ местного управления. Важно, что он был ареной борьбы в понимании помещиков и по сути дела, а для правительства он был органом конструктивного взаимодействия с земщиной. Этот орган был создан Столыпиным для поиска поддержки в земско-дворянских кругах в связи с тем, что соответствующее обращение к либералам не нашло отклика, и в связи с давлением, оказываемым на премьера дворянскими организациями. Путем незначительных уступок, разъясняя планы правительства, оказывая почет и уважение земцам, Столыпин хотел обеспечить не только прохождение законопроектов по местной реформе через Думу, но и их последующую реализацию. А помещики-земцы, почувствовав слабину правительства, требовали в результате таких уступок, которые сводили к нулю весь

смысл предполагаемых реформ. Так или иначе, проекты были Советом рассмотрены, но на этом указанное свое значение он исчерпал.

Осенью 1909 г. министерство внутренних дел придало Совету по делам местного хозяйства новое качество – его использовали для снижения оппозиционности польского дворянства при приобщении западных окраин государства к началам местного самоуправления. Наконец, Совет 1910 г. – это орган, используемый министерством внутренних дел для придания авторитета своим доводам в спорах с министерством финансов. Если история Совета при Столыпине начиналась с идеи объединить здоровые силы страны для укрепления государственности, то заканчивалась она попытками скоординировать действия двух ведущих министерств. Фактически, Столыпин вернулся к тому же, с чего начинал Плеве, создавая Совет по делам местного хозяйства.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Крыжановский С.Е. Воспоминания. Берлин, 1938; Наумов А.Н. Из уцелевших воспоминаний. Нью-Йорк, 1954. Т. 1–2; Страховский И.М. Губернское устройство // Журнал Министерства юстиции. 1913 г. № 7–9; Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого. Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000.

<sup>2</sup> Страховский И.М. Губернское устройство // Журнал Министерства юстиции. 1913 г. № 8. С. 75.

<sup>3</sup> Страховский И.М. Указ. соч. // Журнал Министерства юстиции. 1913 г. № 7. С. 41.

<sup>4</sup> Там же. С. 152.

<sup>5</sup> Крыжановский С.Е. Указ. соч. С. 145.

<sup>6</sup> Наумов А.Н. Указ. соч. Т. 2. С. 133.

<sup>7</sup> Зырянов П.Н. Крах внутренней политики третьеиюньской монархии в области местного управления. Дисс... к.и.н. М., 1972.

<sup>8</sup> Там же. С. 222.

<sup>9</sup> Там же. С. 223.

<sup>10</sup> П.Н. Зырянов пишет, что Совет был учрежден Плеве «для каких-то своих, так и не достигнутых целей».

<sup>11</sup> Соловьев Ю.Б. Самодержавие и дворянство в 1902–1907 гг. Л., 1981.

<sup>12</sup> Дякин В.С. Самодержавие, буржуазия и дворянство в 1907–1911 гг. Л., 1978; Он же. Столыпин и дворянство (провал местной реформы) // Был ли шанс у Столыпина? СПб., 2002. С. 149–189.

<sup>13</sup> Соловьев Ю.Б. Самодержавие и дворянство в 1907–1914 гг. Л., 1990.

<sup>14</sup> Кризис самодержавия в России. Л., 1984. С. 459.

<sup>15</sup> Соловьев Ю.Б. Самодержавие и дворянство в 1907–1914 гг. С. 47.

<sup>16</sup> Там же. С. 75.

<sup>17</sup> Куликов В.В. Земские учреждения и правительственный контроль (вторая половина XIX – начало XX в.). М., 2001. С. 12.

<sup>18</sup> Там же. С. 218.

<sup>19</sup> Там же. С. 220–222.

<sup>20</sup> Ефимов О.В. Англо-американская историография реформ П.А. Столыпина: становление и эволюция концепций. Дисс... к.и.н. СПб., 1995.

<sup>21</sup> К сожалению, в их число не вошла монография Ф. Вчисло (Wcislo F.W. Reforming rural Russia: state, local society and national politics. Princeton, 1990), которую можно назвать фундаментальной.

<sup>22</sup> См. Hosking G.A. The Russian constitutional experiment. Government and Duma, 1907–1914. Cambridge, 1973; Conroy M.S. P.A. Stolypin: practical politics

in late tsarist Russia. Boulder, 1976; Reforming rural Russia / Ed. by L. Haimson. Bloomington, 1979; Weissman N.B. Reform in tsarist Russia. The state bureaucracy and local government, 1900–1914. New Brunswick, 1981; Manning R.T. The crisis of the old order in Russia. Gentry and government. Princeton, 1982; Wcislo F.W. Reforming rural Russia: state, local society and national politics. Princeton, 1990; Ascher A. P.A. Stolypin: the search for stability in late imperial Russia. Stanford, 2001.

<sup>23</sup> Haimson L. Introduction // Reforming rural Russia. P. 9.

<sup>24</sup> Hosking G.A. The Russian constitutional experiment, P. 160.

<sup>25</sup> Weissman N.B. Reform in tsarist Russia. P. 83.

<sup>26</sup> Ibid. P. 85.

<sup>27</sup> Ibid. P. 168.

<sup>28</sup> Ibid. P. 177.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid. P. 180.

<sup>31</sup> Manning R.T. The crisis of the old order in Russia. P. 336.

<sup>32</sup> Ibid. P. 342.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Wcislo F.W. Reforming rural Russia. P. 217.

<sup>35</sup> Ibid. P. 269-270.

<sup>36</sup> Ibid. P. 266; Manning R.T. The crisis of the old order in Russia. P. 342.

<sup>37</sup> Высочайше утвержденное Положение о Совете и Главном управлении по делам местного хозяйства // Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 3-е. Т. 24. Отд. 1-е. №24253. С. 277–283.

<sup>38</sup> РГИА. Ф. 1409. Оп. 6. Д. 350.

<sup>39</sup> Там же. Ф. 1652. Оп. 1. Д. 6. Л. 276.

<sup>40</sup> Зырянов П.Н. Указ. соч. С. 15.

<sup>41</sup> РГИА. Ф. 1288. Оп. 1. Совет по делам местного хозяйства.

<sup>42</sup> Там же. Ф. 1652. Оп. 1. Д. 6, 12.

<sup>43</sup> Там же. Ф. 1276. Оп. 20. Д. 18.

<sup>44</sup> Там же. Ф. 1283. Оп. 1. Второе делопроизводство. 1907 г. Д. 20.

<sup>45</sup> Там же. Ф. 565. Оп. 5. Д. 19643; Оп. 6. Д. 21511; Оп. 14. Д. 121, 122.

<sup>46</sup> Там же. Ф. 560. Оп. 44. Д. 809.

<sup>47</sup> Государственный архив Тверской области (ГАТО). Ф. 800. Оп. 1. Д. 739. Переписка по выбору представителя губернского земства в Совет по делам местного хозяйства.

<sup>48</sup> Коропачинский П.Ф. Реформа местного самоуправления по работам Совета по делам местного хозяйства. Доклад XXXIV очередному Уфимскому губернскому земскому собранию. Уфа, 1908; Он же. Реформа

местного управления, земские гужевые дороги и другие законопроекты по работам второй и третьей сессии Совета по делам местного хозяйства. Доклад XXXV очередному Уфимскому губернскому земскому собранию. Уфа, 1910; Перепелкин Н.М. Доклад в Московскую городскую думу о работах весенней сессии Совета по делам местного хозяйства. М., 1908.

<sup>49</sup> ГАРФ. Ф. 826.

<sup>50</sup> Там же. Ф. 1064.

<sup>51</sup> РГИА. Ф. 1629.

<sup>52</sup> Там же. Ф. 1652.

<sup>53</sup> ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 989.

<sup>54</sup> Там же. Д. 795. Л. 4.

<sup>55</sup> Соловьев Ю.Б. Указ. соч. С. 61.

<sup>56</sup> Там же. С. 62.

<sup>57</sup> Там же. С. 62-63.

<sup>58</sup> Weissman N. Reform... P. 80.

<sup>59</sup> Bakhmeteff archive. Kryzhanovskii coll.

<sup>60</sup> ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 989. Л. 51.

<sup>61</sup> РГИА. Ф. 1409. Оп. 6. Д. 350. Л. 28.

<sup>62</sup> Там же. Л. 28-29.

<sup>63</sup> Там же. Л. 30-31.

<sup>64</sup> ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 989. Л. 5.

<sup>65</sup> РГИА. Ф. 1409. Оп. 6. Д. 350. Л. 31-33.

<sup>66</sup> Там же. Л. 49.

<sup>67</sup> Высочайше утвержденное Положение о Совете и Главном управлении по делам местного хозяйства // Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 3-е. Т.24. Отд. 1-е. №24253. С. 277-283.

<sup>68</sup> РГИА. Ф.1409. Оп. 6. Д. 350. Л. 174-175.

<sup>69</sup> Там же. Л. 151-152.

<sup>70</sup> Там же. Л. 179-180.

<sup>71</sup> Там же. Л. 180.

<sup>72</sup> Там же. Л. 153.

<sup>73</sup> Там же. Л. 153-154.

<sup>74</sup> Там же. Л. 152.

<sup>75</sup> Там же. Л. 99.

<sup>76</sup> ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 795. Л. 5.

<sup>77</sup> Там же. Д. 792. Л. 12а.

<sup>78</sup> Материалы для истории Тверского губернского земства. 1886-1908 гг. Тверь, 1909. Т. VI. С. 260-261.

<sup>79</sup> РГИА. Ф. 1288. Оп. 26. Д. 826. Л. 50.

- <sup>80</sup> Народное хозяйство. 1903. Кн. 6. С. 173.
- <sup>81</sup> Там же. С. 176.
- <sup>82</sup> ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 989. Л. 4–5.
- <sup>83</sup> Соловьев Ю.Б. Указ. соч. С. 81.
- <sup>84</sup> ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 989. Л. 50, 52.
- <sup>85</sup> Weissman N. Reform.... P. 83.
- <sup>86</sup> ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 792. Л. 8.
- <sup>87</sup> Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого. Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000. С. 23.
- <sup>88</sup> ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 792. Л. 4.
- <sup>89</sup> Там же.
- <sup>90</sup> Там же. Л. 5.
- <sup>91</sup> Соловьев Ю.Б. Указ. соч. С. 83.
- <sup>92</sup> Гурко В.И. Указ. соч. С. 152.
- <sup>93</sup> Крыжановский С.Е. Указ. соч. С. 16.
- <sup>94</sup> Соловьев Ю.Б. Самодержавие и дворянство в 1902–1907 гг. Л., 1981. С. 244.
- <sup>95</sup> РГИА. Ф. 1283. Оп. 1, 2-е делопроизводство, 1907 г. Д. 20. Л. 1–2.
- <sup>96</sup> Соловьев Ю.Б. Самодержавие и дворянство... С. 245.
- <sup>97</sup> Журнал чрезвычайного Смоленского губернского земского собрания. Заседание 30 мая 1907 г. Смоленск, 1907. Доклад Смоленской губернской земской управы чрезвычайному Смоленскому губернскому земскому собранию 30 мая 1907 г. С. 1.
- <sup>98</sup> Там же. С. 2.
- <sup>99</sup> Вчисло Ф. Отношения между правительством и местной властью. Столыпин и третьеиюньская монархия // Реформы или революция? Россия 1861–1917 гг. СПб., 1992. С. 45.
- <sup>100</sup> Haimson L.H. Introduction: the Russian landed nobility and the system of the Third of June // The politics of rural Russia, 1905–1914. Bloomington, 1979. P. 9.
- <sup>101</sup> Haimson L.H. Preface // The politics of rural Russia, 1905–1914. Bloomington, 1979. P. vii–viii.
- <sup>102</sup> 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.
- <sup>103</sup> Там же. С. 15–16.
- <sup>104</sup> Manning R.T. The crisis of the old order in Russia. Gentry and government. Princeton, 1982. P. 339.
- <sup>105</sup> Журналы Тверского очередного губернского земского собрания сессии

1907 г. (8–19 декабря) и чрезвычайного собрания 16–17 мая 1908 г.... С. 11.

<sup>106</sup> ГАТО. Ф. 800. Оп. 1. Д. 739. Л. 6.

<sup>107</sup> Там же. Л. 7.

<sup>108</sup> Постановления Казанского губернского земского собрания 43-й очередной сессии 15–23 декабря 1907 г. и 3–13 января 1908 г. Казань, 1908. С. 8–9.

<sup>109</sup> Журналы заседаний XLIII очередного Курского губернского земского собрания. 1908 г. Курск, 1908. С. 12.

<sup>110</sup> Там же. С. 68.

<sup>111</sup> Там же. С. 220.

<sup>112</sup> Журналы Уфимского губернского земского собрания XXX очередной сессии 1907 г. Уфа, 1908. С. 214–215.

<sup>113</sup> Протоколы Нижегородской городской думы за 1908 г. Н. Новгород, 1909. Чрезвычайное собрание 26 февраля 1908 г., ст. 49. С. 2–3.

<sup>114</sup> Там же. С. 4.

<sup>115</sup> Manning R.T. The crisis.... P. 337.

<sup>116</sup> Wcislo F.W. Reforming rural Russia: state, local society and national politics. Princeton, 1990. P. 258.

<sup>117</sup> MacNaughton R.D., Manning R.T. The crisis of the Third of June system and political trends in the zemstvos, 1907–1914 // Reforming rural Russia / Ed. by L. Haimson. Bloomington, 1979. P. 186.

<sup>118</sup> Ibid. P. 188.

<sup>119</sup> Ibid. P. 189.

<sup>120</sup> Weissman N.B. Reform in tsarist Russia. The state bureaucracy and local government, 1900–1914. P. 177.

<sup>121</sup> Ibid.

<sup>122</sup> Перепелкин Н.М. Доклад в Московскую городскую думу о работах весенней сессии Совета по делам местного хозяйства. М., 1908. С. 1.

<sup>123</sup> РГИА. Ф. 1652. Оп. 1. Д. 6. Л. 282.

<sup>124</sup> 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, он в ответ на очередную просьбу о деньгах в 1913 г. ответил, что расход приобрел постоянный характер и желательно его утвердить в законодательном порядке. Впрочем, чиновники МВД предпочли прекратить заседания Совета (РГИА. Ф. 1288. Оп. 26. Д. 122/а. Л. 116).

<sup>125</sup> Крыжановский С.Е. Указ. соч. С. 145.

<sup>126</sup> РГИА. Ф. 1288. Оп. 26, 1907 г. Д. 39. Л. 26, 40, 76, 87, 91.

<sup>127</sup> Там же. 1910 г. Д. 96. Л. 22–23.

<sup>128</sup> Там же. Оп. 26. Д. 122/а. Л. 1.

- <sup>129</sup> Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого. С. 602.
- <sup>130</sup> Крыжановский С.Е. Указ. соч. С. 106.
- <sup>131</sup> Русские ведомости. 1908. 7 декабря.
- <sup>132</sup> П.А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 308.
- <sup>133</sup> 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.
- <sup>134</sup> Гурко В.И. Указ. соч. С. 602.
- <sup>135</sup> РГИА. Ф. 1288. Оп. 26. Д. 122/а. Л. 7–8.
- <sup>136</sup> РГИА. Ф. 1288. Оп. 26. Д. 122/а. Л. 9–12.
- <sup>137</sup> Там же. Л. 2–3.
- <sup>138</sup> Там же. Л. 14.
- <sup>139</sup> Отчет о деятельности Справочного Отдела... С. 2.
- <sup>140</sup> Гурко В.И. Указ. соч. С. 602.
- <sup>141</sup> Отчет о деятельности справочного отдела... С. 25.
- <sup>142</sup> Гурко И.В. Указ. соч. С. 615.
- <sup>143</sup> П.А. Столыпин: Переписка. С. 621–622.
- <sup>144</sup> Там же. С. 622.
- <sup>145</sup> Там же.
- <sup>146</sup> Там же. С. 623.
- <sup>147</sup> Журналы Совета по делам местного хозяйства. Весенняя сессия 1908 г. СПб., 1909. Доклад комиссии по поселковому управлению. С. 1.
- <sup>148</sup> Там же. С. 2.
- <sup>149</sup> Там же. С. 3.
- <sup>150</sup> Там же. С. 1.
- <sup>151</sup> Там же. С. 5.
- <sup>152</sup> Там же. С. 8.
- <sup>153</sup> Там же. С. 10–11.
- <sup>154</sup> РГИА. Ф. 1652. Оп. 1. Д. 6. Л. 46–47.
- <sup>155</sup> Там же. Л. 47.
- <sup>156</sup> Там же.
- <sup>157</sup> Там же. Л. 48.
- <sup>158</sup> Там же.
- <sup>159</sup> Там же.
- <sup>160</sup> Там же.
- <sup>161</sup> Там же.
- <sup>162</sup> Там же. Л. 49.
- <sup>163</sup> Там же.
- <sup>164</sup> Там же.



<sup>165</sup> Там же. Л. 51.

<sup>166</sup> Там же.

<sup>167</sup> Там же. Л. 52.

<sup>168</sup> Там же.

<sup>169</sup> Там же.

<sup>170</sup> Там же.

<sup>171</sup> Там же. Л. 53.

<sup>172</sup> Там же.

<sup>173</sup> Там же. Л. 54.

<sup>174</sup> Там же.

<sup>175</sup> Там же.

<sup>176</sup> Там же.

<sup>177</sup> Там же.

<sup>178</sup> Там же.

<sup>179</sup> Там же. Л. 55.

<sup>180</sup> Там же. Л. 57.

<sup>181</sup> Там же. Л. 55.

<sup>182</sup> Там же.

<sup>183</sup> Там же. Л. 56.

<sup>184</sup> Там же. Л. 57.

<sup>185</sup> Там же.

<sup>186</sup> Там же.

<sup>187</sup> Там же. Л. 58.

<sup>188</sup> Там же.

<sup>189</sup> Там же.

<sup>190</sup> Там же.

<sup>191</sup> Там же.

<sup>192</sup> Там же.

<sup>193</sup> Там же. Л. 59.

<sup>194</sup> Там же.

<sup>195</sup> Там же.

<sup>196</sup> Там же.

<sup>197</sup> Там же.

<sup>198</sup> Зырянов П.Н. Указ. соч. С. 252–255.

<sup>199</sup> Журналы Совета по делам местного хозяйства. Весенняя сессия 1908 г. СПб., 1909. Доклад комиссии по волостному управлению. С. 3–4.

<sup>200</sup> Там же. С. 11–12.

<sup>201</sup> РГИА. Ф. 1652. Оп. 1. Д. 6. Л. 63.

<sup>202</sup> Там же. Л. 64.

- <sup>203</sup> Там же.  
<sup>204</sup> Там же.  
<sup>205</sup> Там же. Л. 65.  
<sup>206</sup> Там же.  
<sup>207</sup> Там же.  
<sup>208</sup> Там же. Л. 66.  
<sup>209</sup> Там же. Л. 67.  
<sup>210</sup> Там же.  
<sup>211</sup> Там же. Л. 67–68.  
<sup>212</sup> Там же. Л. 68.  
<sup>213</sup> Там же.  
<sup>214</sup> Там же. Л. 69.  
<sup>215</sup> Там же.  
<sup>216</sup> Там же.  
<sup>217</sup> Там же. Л. 70.  
<sup>218</sup> Там же.  
<sup>219</sup> Там же.  
<sup>220</sup> Там же. Л. 72.  
<sup>221</sup> Там же.  
<sup>222</sup> Там же.  
<sup>223</sup> Там же.  
<sup>224</sup> Там же. Л. 73.  
<sup>225</sup> Там же. Л. 74.  
<sup>226</sup> Там же.  
<sup>227</sup> Там же.  
<sup>228</sup> Там же. Л. 75.  
<sup>229</sup> Там же. Л. 76.  
<sup>230</sup> Там же.  
<sup>231</sup> Там же.  
<sup>232</sup> Там же. Л. 78.  
<sup>233</sup> Там же.  
<sup>234</sup> Там же. С. 79.  
<sup>235</sup> Там же.  
<sup>236</sup> Там же. Л. 81.  
<sup>237</sup> Там же.  
<sup>238</sup> Там же.  
<sup>239</sup> Там же. Л. 82.  
<sup>240</sup> Там же.  
<sup>241</sup> Там же

- <sup>242</sup> Там же.
- <sup>243</sup> Там же.
- <sup>244</sup> Там же.
- <sup>245</sup> Там же.
- <sup>246</sup> РГИА. Ф. 1652. Оп. 1. Д. 6. Л. 83.
- <sup>247</sup> Там же.
- <sup>248</sup> Там же.
- <sup>249</sup> Там же.
- <sup>250</sup> Там же. Л. 84.
- <sup>251</sup> Там же.
- <sup>252</sup> Там же.
- <sup>253</sup> Там же. Л. 85.
- <sup>254</sup> Там же. Л. 86.
- <sup>255</sup> Там же. Л. 87.
- <sup>256</sup> Там же. Л. 88.
- <sup>257</sup> Там же. Л. 88.
- <sup>258</sup> Там же. Л. 89.
- <sup>259</sup> Там же. Л. 90.
- <sup>260</sup> Зырянов П.Н. Указ. соч. С. 223.
- <sup>261</sup> РГИА. Ф. 1652. Оп. 1. Д. 12. Л. 69.
- <sup>262</sup> Там же.
- <sup>263</sup> Там же. Л. 70.
- <sup>264</sup> Там же. Л. 71.
- <sup>265</sup> Там же. Л. 72.
- <sup>266</sup> Там же.
- <sup>267</sup> Там же. Л. 1.
- <sup>268</sup> Там же. Л. 1–2.
- <sup>269</sup> Там же. Л. 2.
- <sup>270</sup> Там же. Л. 2–3.
- <sup>271</sup> Там же. Л. 3–4.
- <sup>272</sup> Там же. Л. 4.
- <sup>273</sup> Там же. Л. 5.
- <sup>274</sup> Там же. Л. 5–6.
- <sup>275</sup> Там же. Л. 6.
- <sup>276</sup> Там же. Л. 7.
- <sup>277</sup> Там же.
- <sup>278</sup> Там же. Л. 8.
- <sup>279</sup> Там же. Л. 8–9.
- <sup>280</sup> Там же. Л. 9.

- <sup>281</sup> Там же. Л. 10.  
<sup>282</sup> Там же.  
<sup>283</sup> Там же. Л. 10–13.  
<sup>284</sup> Там же. Л. 13.  
<sup>285</sup> Там же. Л. 13–14.  
<sup>286</sup> Там же. Л. 14–15.  
<sup>287</sup> Там же. Л. 16.  
<sup>288</sup> Там же. Л. 17–18.  
<sup>289</sup> Там же. Л. 18.  
<sup>290</sup> Там же.  
<sup>291</sup> Там же. Л. 19.  
<sup>292</sup> Там же.  
<sup>293</sup> Там же. Л. 20.  
<sup>294</sup> Там же.  
<sup>295</sup> Там же.  
<sup>296</sup> Там же. Л. 21.  
<sup>297</sup> Там же.  
<sup>298</sup> Там же.  
<sup>299</sup> Там же. Л. 22.  
<sup>300</sup> Там же.  
<sup>301</sup> Там же.  
<sup>302</sup> Там же. Л. 23.  
<sup>303</sup> Там же.  
<sup>304</sup> Там же.  
<sup>305</sup> Там же.  
<sup>306</sup> Там же. Л. 24.  
<sup>307</sup> Там же.  
<sup>308</sup> Там же.  
<sup>309</sup> Там же.  
<sup>310</sup> Там же. Л. 25.  
<sup>311</sup> Там же.  
<sup>312</sup> Там же.  
<sup>313</sup> Там же.  
<sup>314</sup> Там же.  
<sup>315</sup> Там же. Л. 26.  
<sup>316</sup> Там же. Л. 27.  
<sup>317</sup> Там же.  
<sup>318</sup> Там же.  
<sup>319</sup> Там же. Л. 28.

- <sup>320</sup> Там же.
- <sup>321</sup> Там же. Л. 29.
- <sup>322</sup> Там же.
- <sup>323</sup> Там же. Л. 30.
- <sup>324</sup> Там же.
- <sup>325</sup> Там же. Л. 31.
- <sup>326</sup> Там же.
- <sup>327</sup> Там же. Л. 33.
- <sup>328</sup> Там же. Л. 34.
- <sup>329</sup> Там же. Л. 47.
- <sup>330</sup> П.А. Столыпин: Переписка. С. 625.
- <sup>331</sup> Там же. С. 624.
- <sup>332</sup> Журналы Совета по делам местного хозяйства. Весенняя сессия 1908 г.  
Доклад комиссии по земской избирательной реформе. С. 1.
- <sup>333</sup> П.А. Столыпин: Переписка. С. 624.
- <sup>334</sup> Журналы Совета по делам местного хозяйства. Весенняя сессия 1908 г.  
Доклад комиссии по земской избирательной реформе. С. 2.
- <sup>335</sup> Там же. С. 3.
- <sup>336</sup> Там же. С. 4.
- <sup>337</sup> Там же.
- <sup>338</sup> Комиссия настаивала, что в любом случае выборы уездных гласных не должны производиться через волостные собрания.
- <sup>339</sup> Журналы Совета по делам местного хозяйства. Весенняя сессия 1908 г.  
Доклад комиссии по земской избирательной реформе. С. 11–12.
- <sup>340</sup> Там же. С. 6.
- <sup>341</sup> Журналы Совета по делам местного хозяйства. Весенняя сессия 1908 г.  
Доклад комиссии по земской избирательной реформе. С. 7.
- <sup>342</sup> Там же. С. 8–9.
- <sup>343</sup> Там же. С. 11.
- <sup>344</sup> РГИА. Ф. 1652. Оп. 1. Д. 6. Л. 124.
- <sup>345</sup> Там же.
- <sup>346</sup> Там же.
- <sup>347</sup> Там же. Л. 125.
- <sup>348</sup> Там же.
- <sup>349</sup> Там же.
- <sup>350</sup> Там же. Л. 126.
- <sup>351</sup> Там же.
- <sup>352</sup> Там же.
- <sup>353</sup> Там же. Л. 127.

- <sup>354</sup> Там же.  
<sup>355</sup> Там же.  
<sup>356</sup> Там же.  
<sup>357</sup> Там же. Л. 128.  
<sup>358</sup> Там же.  
<sup>359</sup> Там же.  
<sup>360</sup> Там же.  
<sup>361</sup> Там же. Л. 128–129.  
<sup>362</sup> Там же. Л. 129.  
<sup>363</sup> Там же.  
<sup>364</sup> Там же. Л. 130.  
<sup>365</sup> Там же. Л. 129.  
<sup>366</sup> Там же. Л. 130.  
<sup>367</sup> Там же. Л. 131.  
<sup>368</sup> Там же. Л. 135.  
<sup>369</sup> Там же. Л. 136.  
<sup>370</sup> Там же.  
<sup>371</sup> Там же. Л. 143.  
<sup>372</sup> Там же.  
<sup>373</sup> Там же. Л. 145.  
<sup>374</sup> Там же. Л. 146.  
<sup>375</sup> Там же.  
<sup>376</sup> Там же.  
<sup>377</sup> Там же. Л. 147.  
<sup>378</sup> Там же. Л. 148.  
<sup>379</sup> Там же.  
<sup>380</sup> Там же.  
<sup>381</sup> Там же. Л. 149.  
<sup>382</sup> Там же.  
<sup>383</sup> Там же.  
<sup>384</sup> Там же. Л. 151.  
<sup>385</sup> Там же.  
<sup>386</sup> Там же. Л. 151–152.  
<sup>387</sup> Там же. Л. 152.  
<sup>388</sup> Там же. Л. 153.  
<sup>389</sup> Там же.  
<sup>390</sup> Там же. Л. 154.  
<sup>391</sup> Там же. С. 155.  
<sup>392</sup> Там же.

- <sup>393</sup> Там же.
- <sup>394</sup> Там же. Л. 156.
- <sup>395</sup> Там же. Л. 157.
- <sup>396</sup> Там же.
- <sup>397</sup> Там же. Л. 158.
- <sup>398</sup> Там же.
- <sup>399</sup> Там же. Л. 159.
- <sup>400</sup> Там же.
- <sup>401</sup> Там же.
- <sup>402</sup> Там же.
- <sup>403</sup> Там же. Л. 160.
- <sup>404</sup> Там же.
- <sup>405</sup> Там же.
- <sup>406</sup> Там же. Л. 161.
- <sup>407</sup> Там же.
- <sup>408</sup> Там же. Л. 175.
- <sup>409</sup> Там же. Л. 176.
- <sup>410</sup> Там же. Л. 177.
- <sup>411</sup> Там же.
- <sup>412</sup> Там же. Л. 178.
- <sup>413</sup> Там же.
- <sup>414</sup> Там же. Л. 179.
- <sup>415</sup> Там же. Л. 180.
- <sup>416</sup> Там же. Л. 182.
- <sup>417</sup> Там же. Л. 187.
- <sup>418</sup> Речь. 1908. 8 апреля.
- <sup>419</sup> См. Зырянов П.Н. Крах внутренней политики... С. 312–327.
- <sup>420</sup> П.А. Столыпин: Переписка. С. 628.
- <sup>421</sup> Журналы Совета по делам местного хозяйства. Осенняя сессия 1908 г. СПб., 1909. Доклад комиссии об участковых начальниках. С. 11–13.
- <sup>422</sup> Там же. С. 1.
- <sup>423</sup> Там же.
- <sup>424</sup> Там же. С. 2.
- <sup>425</sup> Там же.
- <sup>426</sup> Там же. Журнал комиссии по проекту положения об участковых начальниках. № 3. Заседание 22 ноября 1908 г. С. 1.
- <sup>427</sup> Там же. С. 3.
- <sup>428</sup> Там же.
- <sup>429</sup> Там же. С. 4.

<sup>430</sup> Там же. С. 4–5.

<sup>431</sup> Журналы Совета по делам местного хозяйства. Осенняя сессия 1908 г. СПб., 1909. Журнал общего присутствия. № 3. Заседание 29 ноября 1908 г. С. 2–4.

<sup>432</sup> Там же. С. 4.

<sup>433</sup> Там же. С. 5.

<sup>434</sup> Там же. С. 6.

<sup>435</sup> Там же.

<sup>436</sup> Там же. С. 7.

<sup>437</sup> Там же.

<sup>438</sup> Там же. С. 8.

<sup>439</sup> Там же.

<sup>440</sup> Там же.

<sup>441</sup> Там же. С. 9.

<sup>442</sup> Там же. С. 10.

<sup>443</sup> Там же.

<sup>444</sup> Там же. С. 11.

<sup>445</sup> Там же.

<sup>446</sup> Там же.

<sup>447</sup> Там же. С. 12.

<sup>448</sup> Там же. С. 13.

<sup>449</sup> Там же. С. 14.

<sup>450</sup> Там же.

<sup>451</sup> Там же. С. 14–15.

<sup>452</sup> Там же. С. 15.

<sup>453</sup> Там же.

<sup>454</sup> Там же. С. 16.

<sup>455</sup> Там же. Журнал общего присутствия. № 4. Заседание 1 декабря 1908 г. С. 1.

<sup>456</sup> Там же. С. 2.

<sup>457</sup> Там же. С. 5.

<sup>458</sup> Зырянов П.Н. Крах внутренней политики... С. 327.

<sup>459</sup> См. там же. С. 328.

<sup>460</sup> П.А.Столыпин: Переписка. С. 627.

<sup>461</sup> Там же. С. 627–628.

<sup>462</sup> Там же. С. 626.

<sup>463</sup> Зырянов П.Н. Крах внутренней политики... С. 329.

<sup>464</sup> Крыжановский С.Е. Указ. соч. С. 99.

<sup>465</sup> Зырянов П.Н. Крах внутренней политики... С. 332–344.



<sup>466</sup> Журналы Совета по делам местного хозяйства. Осенняя сессия 1908 г. СПб., 1909. Журнал комиссии по проекту Положения об уездном управлении № 2. Заседание 21 ноября 1908 г. С. 4–5.

<sup>467</sup> Там же. С. 5.

<sup>468</sup> П.А.Столыпин: Переписка. С. 628.

<sup>469</sup> Журналы Совета по делам местного хозяйства. Осенняя сессия 1908 г. СПб., 1909. Журнал комиссии по проекту Положения об уездном управлении № 2. Заседание 21 ноября 1908 г. С. 5–7.

<sup>470</sup> Там же. Журнал общего присутствия № 5. Заседание 2 декабря 1908 г. С. 1–2.

<sup>471</sup> Там же. С. 3.

<sup>472</sup> Журналы Совета по делам местного хозяйства. Осенняя сессия 1908 г. СПб., 1909. Доклад комиссии по проекту Положения об уездном управлении. С. 2.

<sup>473</sup> Там же.

<sup>474</sup> Там же.

<sup>475</sup> Там же. С. 3.

<sup>476</sup> Там же.

<sup>477</sup> Там же. С. 4.

<sup>478</sup> Там же. С. 6.

<sup>479</sup> Там же. С. 6–7.

<sup>480</sup> Там же. С. 7.

<sup>481</sup> Там же. Журнал общего присутствия № 5. Заседание 2 декабря 1908 г. С. 3.

<sup>482</sup> Там же. С. 4.

<sup>483</sup> Русские ведомости. 1908. 20 ноября.

<sup>484</sup> Новое время. 1908. 25 ноября.

<sup>485</sup> Там же. 26 ноября.

<sup>486</sup> Россия. 1908. 27 ноября.

<sup>487</sup> Новое время. 1908. 29 ноября.

<sup>488</sup> Россия. 1908. 30 ноября.

<sup>489</sup> Журналы Совета по делам местного хозяйства. Осенняя сессия 1908 г. СПб., 1909. Журнал общего присутствия № 5. Заседание 2 декабря 1908 г. С. 8.

<sup>490</sup> Там же.

<sup>491</sup> Там же.

<sup>492</sup> Там же. С. 9.

<sup>493</sup> Наумов А.Н. Из уцелевших воспоминаний. Т. 2. С. 137.

<sup>494</sup> Журналы Совета по делам местного хозяйства. Осенняя сессия 1908 г.

- СПб., 1909. Журнал общего присутствия № 5. Заседание 2 декабря 1908 г. С. 9.
- <sup>495</sup> Там же.
- <sup>496</sup> Там же. С. 5.
- <sup>497</sup> Там же. С. 6.
- <sup>498</sup> П.А.Столыпин: Переписка. С. 629–630.
- <sup>499</sup> Там же. С. 632–633.
- <sup>500</sup> Наумов А.Н. Указ соч. С. 137.
- <sup>501</sup> Там же.
- <sup>502</sup> Там же. С. 138.
- <sup>503</sup> Журналы Совета по делам местного хозяйства. Осенняя сессия 1908 г. СПб., 1909. Журнал общего присутствия № 5. Заседание 2 декабря 1908 г. С. 13.
- <sup>504</sup> Наумов А.Н. Указ соч. С. 138.
- <sup>505</sup> Там же.
- <sup>506</sup> Журналы Совета по делам местного хозяйства. Осенняя сессия 1908 г. СПб., 1909. Журнал комиссии по проекту Положения об уездном управлении № 10. Заседание 3 декабря 1908 г. С. 1.
- <sup>507</sup> Там же.
- <sup>508</sup> Там же. Журнал комиссии по проекту Положения об уездном управлении № 11. Заседание 7 декабря 1908 г. С. 1.
- <sup>509</sup> Там же.
- <sup>510</sup> Там же. С. 2.
- <sup>511</sup> Там же.
- <sup>512</sup> Там же. С. 3.
- <sup>513</sup> Там же. Журнал общего присутствия № 11. Заседание 9 декабря 1908 г. С. 1–2.
- <sup>514</sup> Зырянов П.Н. Крах внутренней политики.. С. 347–348.
- <sup>515</sup> Там же. С. 350.
- <sup>516</sup> Там же. С. 352.
- <sup>517</sup> Крыжановский С.Е. Указ. соч. С. 148.
- <sup>518</sup> Зырянов П.Н. Крах внутренней политики... С. 356.
- <sup>519</sup> Журналы Совета по делам местного хозяйства. 1908 г. Осенняя сессия. СПб., 1909. Журнал комиссии по проекту преобразования учреждений губернского управления № 2. Заседание 22 ноября 1908 г. С. 1.
- <sup>520</sup> Там же.
- <sup>521</sup> Там же. С. 2.
- <sup>522</sup> Там же. Доклад комиссии по проекту преобразования учреждений губернского управления. С. 1.
- <sup>523</sup> Там же. С. 1–2.

<sup>524</sup> Там же. С. 2.

<sup>525</sup> Там же. С. 2–3.

<sup>526</sup> Там же. С. 3.

<sup>527</sup> Там же.

<sup>528</sup> Там же. С. 4.

<sup>529</sup> Там же.

<sup>530</sup> Зырянов П.Н. Крах внутренней политики... С. 377.

<sup>531</sup> Журналы Совета по делам местного хозяйства. 1908 г. Осенняя сессия. СПб., 1909. Журнал общего присутствия. № 8. Заседание 5 декабря 1908 г. С. 1.

<sup>532</sup> Там же. С. 2.

<sup>533</sup> Там же. С. 3.

<sup>534</sup> Там же. С. 4.

<sup>535</sup> Там же. С. 5.

<sup>536</sup> Там же.

<sup>537</sup> Там же. С. 6.

<sup>538</sup> Там же.

<sup>539</sup> Там же.

<sup>540</sup> Там же.

<sup>541</sup> Там же. Журнал общего присутствия. № 9. Заседание 7 декабря 1908 г.

С. 2.

<sup>542</sup> Там же.

<sup>543</sup> Там же. С. 3.

<sup>544</sup> Там же.

<sup>545</sup> Там же.

<sup>546</sup> Там же. С. 4.

<sup>547</sup> Там же. Журнал общего присутствия. № 10. Заседание 8 декабря 1908 г.

С. 2.

<sup>548</sup> Там же С. 3.

<sup>549</sup> Там же.

<sup>550</sup> Страховский И.М. Губернское устройство // Журнал Министерства юстиции. 1913 г. № 8. С. 87.

<sup>551</sup> Доклад Совета [по делам местного хозяйства] по вопросу об изменении положения губернаторов согласно проекта Правительства о преобразовании Общего учреждения губернского. СПб., 1909. С. 1.

<sup>552</sup> Там же. С. 4.

<sup>553</sup> Страховский И.М. Указ. соч. С. 77.

<sup>554</sup> Этот эпизод рассматривался, в частности, П.Н. Зыряновым (указ. соч. С. 378–379), который, основываясь на воспоминаниях С.Е. Крыжановского,

датировал его осенью 1908 г. По-видимому, Крыжановский ошибался, об этом свидетельствуют письмо С.А. Панчулидзева Столыпину и его замечание к журналу Совета от 19 марта 1909 г.

<sup>555</sup> Крыжановский С.Е. Воспоминания. С. 149–150.

<sup>556</sup> Доклад Совета по вопросу об изменении положения губернаторов. С. 7. Ст. 99 Уголовного уложения предусматривала наказание за умаление прав самодержавия.

<sup>557</sup> Доклад Совета по вопросу об изменении положения губернаторов. С. 7.

<sup>558</sup> РГИА. Ф. 1288. Оп. 1, 1909 г. Д. 8. Л. 101–102.

<sup>559</sup> Там же. Л. 102.

<sup>560</sup> Там же. Л. 103.

<sup>561</sup> Там же. Л. 107.

<sup>562</sup> Там же. Л. 110.

<sup>563</sup> Журналы заседаний Совета по делам местного хозяйства. 1910 г. Осенняя сессия. СПб., 1911. Журнал общего присутствия № 4. Заседания 19 и 20 ноября 1910 г. С. 11–12.

<sup>564</sup> Там же. Доклад дорожной комиссии. С. 9–10.

<sup>565</sup> Там же. Журнал общего присутствия № 4. Заседания 19 и 20 ноября 1910 г. С. 13.

<sup>566</sup> Там же. С. 13–14.

<sup>567</sup> Там же. С. 14.

<sup>568</sup> Там же. С. 15.

<sup>569</sup> Там же. С. 15.

<sup>570</sup> Там же.

<sup>571</sup> Там же. С. 16.

<sup>572</sup> Там же.

<sup>573</sup> Там же. С. 17.

<sup>574</sup> Там же. С. 18.

<sup>575</sup> РГИА. Ф. 560. Оп. 44. Д. 809. Л. 1.

<sup>576</sup> Там же. Л. 3–4.

<sup>577</sup> Там же. Л. 4.

<sup>578</sup> Там же.

<sup>579</sup> Там же. Л. 4–5.

<sup>580</sup> РГИА. Ф. 560. Оп. 44. Д. 809. Л. 5.

<sup>581</sup> П.А. Столыпин: Переписка. С. 641.

<sup>582</sup> Журналы заседаний Совета по делам местного хозяйства. 1910 г. Осенняя сессия. Доклад финансовой комиссии. С. 1–2.

<sup>583</sup> Там же. Журнал общего присутствия. № 3. Заседание 18 ноября 1910 г. С. 1.

- <sup>584</sup> Там же. С. 2–3.
- <sup>585</sup> Там же. С. 3.
- <sup>586</sup> Там же. С. 3–4.
- <sup>587</sup> Там же. С. 9.
- <sup>588</sup> П.А. Столыпин: Переписка. С. 642–643.
- <sup>589</sup> Журналы заседаний Совета по делам местного хозяйства. 1910 г. Осенняя сессия. Доклад продовольственной комиссии. С. 1–2.
- <sup>590</sup> Там же. Журнал общего присутствия. № 5. Заседание 21 ноября 1910 г. С. 1–2.
- <sup>591</sup> Там же. С. 2.
- <sup>592</sup> Там же. С. 3.
- <sup>593</sup> Там же.
- <sup>594</sup> Там же.
- <sup>595</sup> Там же.
- <sup>596</sup> Там же. С. 4.
- <sup>597</sup> Там же.
- <sup>598</sup> Там же.
- <sup>599</sup> П.А. Столыпин: Переписка. С. 634.
- <sup>600</sup> Там же. С. 635, 637.
- <sup>601</sup> Там же. С. 634.
- <sup>602</sup> Журналы Совета по делам местного хозяйства. 1909 г. Осенняя сессия. СПб., 1910. Сводный доклад комиссий по законопроекту о распространении Положения о земских учреждениях 1890 г. на 9 западных губерний. С. 1–3.
- <sup>603</sup> Там же. Журнал общего присутствия. № 3. Заседание 12 октября 1909 г. С. 2.
- <sup>604</sup> Там же. С. 4.
- <sup>605</sup> Там же. Приложение к журналу. Особое мнение кн. С.К. Святополка-Четвертинского, П.М. Коньча и Э.А. Пржецишевского. С. 1.
- <sup>606</sup> Там же. Журнал общего присутствия. № 3. Заседание 12 октября 1909 г. С. 5.
- <sup>607</sup> Там же. С. 9.
- <sup>608</sup> Там же. Журнал общего присутствия. № 4. Заседание 13 октября 1909 г. С. 1.
- <sup>609</sup> Там же. С. 4.
- <sup>610</sup> ГАРФ. Ф. 826. Оп. 1. Д. 166. Л. 17.
- <sup>611</sup> Там же. Л. 13.
- <sup>612</sup> ГАТО. Ф. 1064. Оп. 2. Д. 74. Л. 2.
- <sup>613</sup> Наумов А.Н. Указ. соч. С. 139.

<sup>614</sup>Россия. 1908. 29 февраля.

<sup>615</sup>Там же.

<sup>616</sup>Там же.

<sup>617</sup>Речь. 1908. 1 марта.

<sup>618</sup>Там же.

<sup>619</sup>Русские ведомости. 1908. 9 марта.

<sup>620</sup>Там же.

<sup>621</sup>Там же. 11 марта.

<sup>622</sup>Русское слово. 1908. 28 марта.

<sup>623</sup>Кризис самодержавия в России. М., 1984. С. 459.

<sup>624</sup>Weissman N.B. Reform in tsarist Russia. P. 177.

<sup>625</sup>MacNaughton R.D., Manning R.T. The crisis of the Third of June system and political trends in the zemstvos, 1907–1914 // Reforming rural Russia / Ed. by L. Haimson. Bloomington, 1979. P. 185; Мейендорф А.Ф. Краткая оценка пребывания П. Столыпина в должности. Mss. in the Columbia University Russian Archive. P. 15.

<sup>626</sup>MacNaughton R.D., Manning R.T. The crisis... P. 186.

<sup>627</sup>Manning R.T. The crisis... P. 336.

<sup>628</sup>Вчисло Ф. Отношения... С. 46.

<sup>629</sup>Weissman N.B. Reform in tsarist Russia. P. 177.

<sup>630</sup>Соловьев Ю.Б. Самодержавие и дворянство в 1907–1914 гг. С. 75.

<sup>631</sup>Там же.

<sup>632</sup>Это выражение (*stormed furiously*) применительно к данному эпизоду затем долго кочевало из одной работы в другую.

<sup>633</sup>Hosking G.A. The Russian constitutional experiment. P. 160.

<sup>634</sup>Соловьев Ю.Б. Самодержавие и дворянство в 1907–1914 гг. С. 80.

<sup>635</sup>Там же. С. 82.

<sup>636</sup>Там же. С. 83.

<sup>637</sup>Там же. С. 84.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие.....	1
Глава первая	
Совет по делам местного хозяйства во внутренней политике России начала XX в.....	24
§1. Учреждение Совета по делам местного хозяйства.....	24
§2. Выборы, состав и структура Совета.....	45
Глава вторая	
Первая сессия Совета по делам местного хозяйства.....	70
§1. Обсуждение проектов реформы поселкового и волостного управления.....	70
§2. Проблема выделения городов в отдельные административные единицы.....	120
§3. Реформа земской избирательной системы.....	159
Глава третья	
Нарастание конфликтности в Совете по делам местного хозяйства в конце 1908–1910 гг. ....	196
§1. Конфликт правительства с предводителями дворянства при обсуждении проектов Положения об участковых начальниках и уездной реформы.....	196
§2. Полемика вокруг проекта губернской реформы в 1908–1909 гг. ....	241
§3. Трансформация функций Совета по делам местного хозяйства в 1909–1910 гг. ....	257
Вместо заключения	
Совет по делам местного хозяйства в системе столыпинских реформ.....	285
Примечания.....	307

*Научное издание*

**Могилевский Константин Ильич**

Столыпинские реформы и местная элита:  
Совет по делам местного хозяйства (1908–1910)

Художественный редактор:

*А.К. Сорокин*

Художественное оформление:

*А.Ю. Никулин*

Ответственный редактор:

*В.В. Шелохаев*

Компьютерная верстка:

*В.Ю. Канищев*

Л.Р. 066009 от 22.07.1998. Подписано в печать 20.06.2008.

Формат 60x90/16. Бумага офсетная 1. Печать офсетная.

Усл.-печ. л. 20,5. Тираж 1000 экз. Заказ

Издательство “Российская политическая энциклопедия” (РОССПЭН)

117393 Москва, ул. Профсоюзная, д. 82. Тел.: 334-81-87 (дирекция);

Тел./факс: 334-82-42 (отдел реализации)