

²⁵ Там же. Д. 13. Л. 120–122.

²⁶ Там же. Л. 44–44 об.

²⁷ ГАРФ. Ф. 122. Оп. 7. Д. 211. Л. 677–681 об.

²⁸ Там же. Л. 705.

²⁹ Источник: ГАОО. Ф. 134. Оп. 1. Д. 13.

³⁰ Краткий очерк деятельности Главного тюремного управления за первые XXXV лет его существования (1879–1914 гг.). СПб., 1914. С. IV–V.

³¹ Осипов М.В. Указ. соч. С. 20.

³² Любичанковский С.В. Создание тюремных отделений губернских правлений и проблема эффективности губернской администрации в позднеимперской России // Гуманитарно-пенитенциарный вестник / под ред. Ю.А. Реента, О.А. Тарасова, С.А. Васильевой. Рязань: Академия ФСИН России, 2009. С. 61–66.

³³ ГАОО. Ф. 11. Оп. 5. Д. 57. Л. 3.

*В.Ю. Карнишин**

Проекты реформ местного управления и самоуправления в позднеимперской России: восприятие провинциального общества

Внимание научного и экспертного сообществ к изучению российского и зарубежного опыта модернизационного процесса отражает достаточно сложные реалии переходного периода, переживаемого нашей страной. Особо отметим значимость политической составляющей модернизационного процесса. Ее специфика определяется двумя факторами. С одной стороны, она диктовалась необходимостью догоняющего развития позднеимперской России, а с другой — тем, что осуществлялась по воле верхов, осознававших опасность отставания и настоятельную потребность его преодоления¹.

Исследования последних лет позволили воссоздать достаточно противоречивое полотно настроений, метаний, коллизий во властных структурах, после третьеиюньского переворота 1907 г. По нашему мнению, не отрицая значимости ряда инициатив во внутренней политике, Николай II оставался далек от осознания содержания принципиально новых тенденций в развитии России. Автор новейшей биографии последнего императора справедливо отмечает, что «самодержавный политик искренне полагал, что может иметь личную, отличную от его же, государевых министров политику, подвергая риску стабильность развития огромной страны и благополучие миллионов подданных!»². Эта позиция во мно-

* © Карнишин В.Ю., 2011

гом предопределила судьбу проектов реформ, выдвинутых по инициативе П.А. Столыпина.

Вопрос о том, способны ли были столыпинские инициативы направить страну к созданию основ либеральной демократии, ответы на него продолжают стимулировать полемику в среде новых поколений российских и зарубежных исследований. По мнению П.С. Кабытова, узость социальной опоры в конечном итоге привела к изоляции последнего императорского реформатора³. В.В. Шелохаев полагает, что «успешный, смелый и самостоятельный политический лидер не устраивал ни слабовольного императора, ни корыстных царедворцев, завидовавших успехам Столыпина⁴. Американский юрист С. Уильямс исходит из того, что возможность реализации реформаторской программы была связана с тремя условиями: охватом преобразований территории всей страны и первыми успехами в их воплощении; корректировкой правительственной политики; участием крестьян в жизни гражданского общества⁵.

Столыпинский план реформирования системы местного управления и самоуправления был нацелен на формирование новых структур, способных стать опорой преобразований на периферии. Основательное изучение содержания плана П.А. Столыпина в новейших исследованиях⁶, на наш взгляд, должно быть продолжено. В этой связи отметим важную проблему восприятия реформ местного управления и самоуправления той части провинциального общества, которая осознавала необходимость перемен и в то же время выражала обеспокоенность при выборе вариантов преобразований.

Задачи правительства по внесению изменений в деятельность местного управления были конкретизированы П.А. Столыпиным при открытии 20 ноября 1909 г. второй сессии общего присутствия Совета по делам местного хозяйства. Речь шла, во-первых, об устранении негативных последствий ведомственной политики и концентрации власти в руках губернатора. Во-вторых, намечалось создать условия для прекращения трений между администрацией и органами самоуправления. Наконец, предполагалось привлечь к разрешению в Совете спорных проблем, вызывавших разногласия путем привлечения представителей общественности⁷.

П.А. Столыпин взывал к необходимости извлечь уроки из опыта борьбы с революцией, обращая внимание на «разъединенность» в действиях местных властей (при том, что уезд был лишен целостного административного устройства)⁸.

«Первые лица» поволжского дворянства, представленные на съезде уполномоченных от губерний европейской России отвергли предложения главы правительства. Н.Ф. Беляков (Симбирск), А.Н. Наумов (Самара), С.Н. Панчулидзе (Саратов), В.Н. Поливанов (Симбирск) голосовали против столыпинского проекта. Симбирец Н.Ф. Беляков, возглавлявший губернскую земскую управу, в числе пяти членов Совета объединенного дворянства, подписал особое мнение, в котором указы-

валось на то, что проект «не внесет никакого существенного улучшения состава Совета: случайность состава, случайность решений и безответственность будут только усиливаться, и напрасно думают составители проекта, что влияние канцелярий... устранился»⁹.

В намерениях П.А. Столыпина дворяне усматривали шаг, способный внести дестабилизацию в систему местного управления и, в конечном итоге, посягавший на прерогативы монарха и самого «первого сословия». Намерение возложить ответственность на назначаемого начальника уездного управления и упразднение должности земского начальника не могло не затронуть корпоративных интересов провинциального дворянства.

Интерпретируя положение губернской реформы саратовец Э.А. Исеев отмечал, что ее смысл заключался в том, чтобы «местное представительство было совершенно устранено, и когда из Петербурга будет дан по камертону известный тон, чтобы этот тон отразился бы, начиная с губернатора и кончая последним урядником»¹⁰. Более категоричен в своих суждениях был пензенский землевладелец А.Л. Цитович, решивший «открыть глаза» дворянам и возвестить об угрозе некоей автономии губернатора от Министерства внутренних дел и самого правительства. Э.А. Исеев приписал столыпинскому проекту «революционный» характер, способный вести страну к республиканскому строю. Правительственная политика оценивалась как результат банкротства бюрократии, которая, не добившись успехов в законотворчестве в Государственном совете и Государственной думе, стремилась якобы вытеснить дворян из системы местного самоуправления и занять освободившиеся места¹¹.

Более рассудительные единомышленники Э.А. Исеева предпочитали анализировать отношение П.А. Столыпина к дворянам без излишних эмоций. Н.А. Павлов, констатируя, что «надежды на какую-либо помощь правительства, на какое-либо внимание к нуждам сословия нет никакой», призвал к корпоративной солидарности, что предполагало, в свою очередь, усиление сопротивления правительственным новациям, способным, по его мнению, только ухудшить положение дворянства¹².

Таким образом, поволжские дворяне вносили свой вклад в сооружение преград на пути реализации реформы местного управления. Впрочем, искажение попыток правительства провести умеренные преобразования объяснялось двумя обстоятельствами: во-первых, благодаря отсутствию в новой политической среде других групп интересов, обладающих достаточной властью, чтобы уравновесить власть помещиков; во-вторых, тем, что двор, игравший важную политическую роль, не сочувствовал усилиям П.А. Столыпина и не поддержал его¹³.

Важным компонентом преобразований являлась реформа земского самоуправления, предполагавшая замену крестьянской волости сословной (мелкой земской единицей), постепенный переход от сословных к имущественным куриям при выборах уездных земств.

Проект создания всесословной волости был разработан отнюдь не для умаления дворянской чести и достоинства (это обвинение бросалось в стенах дворянских собраний и в Таврическом дворце достаточно постоянно). Речь шла о назревшей необходимости снять «перегрузку» с уездного земства. С другой стороны, администраторы извлекли урок из аграрных выступлений, потрясших сельскую глубинку, где контроль над жизнью крестьянского «мира» был явно ослаблен. Намечалось включить помещиков в состав волостных гласных (тем самым создавалась возможность влияния на волость «снизу»), а также учредить должность особого участкового начальника, подведомственного МВД и, со своей стороны, способного контролировать ситуацию «сверху»¹⁴.

Вместе с тем правительство намеревалось, заменяя сословный ценз имущественным, сохранить и влияние поместного дворянства на жизнь волости. Что касается компетенции волостного земского управления, то в него входили вопросы обеспечения местного благоустройства и благосостояния, охраны общественного порядка, взимания общегосударственных и земских повинностей и выполнения правительственных распоряжений и решений структур местного самоуправления. Реализация замыслов администраторов могла способствовать участию в принятии решений на местном уровне крестьян, которые, покинув общину, теряли голоса на сельском сходе¹⁵.

Намерения правительства вызвали оживленную полемику в Государственной думе. Провинциальное общество получало информацию об отношении к проектам правительства из газетных отчетов и стенограмм заседаний съездов уполномоченных дворянских обществ. Наибольшую активность проявлял саратовский дворянин Э.А. Исеев, весьма скептически отнесшийся к намерениям комиссии Думы подготовить законопроект о реформе волостного управления и создания из волости «разумного и надежного помощника правительства на местах», оценил этот замысел словами «объять необъятное»¹⁶. Бездоказательно утверждая, что от всех уездных собраний будет зависеть изменение границ не только волостей, уездов, но и губерний (а это обусловило бы хаос в управлении), Э.А. Исеев все же поведал об истинной причине отрицательного отношения к законопроекту о волостном земстве. «Не только право собственности, но и владение на арендных правах дает право участия в волостном земстве и в волостных выборах, — указывал он. — Таким образом, каждый может не только купить землю, чтобы иметь ценз, но может арендовать 1 десятину, затратив и на это 2–3 рубля, и уже будучи участником избирательного собрания, может даже попасть в председатели волостного земского собрания». Смириться с тем, что реализация проекта «откроет путь для всех проходимцев» (под последними понимались крестьяне) Э.А. Исеев явно не желал.

Оппонентом Э.А. Исеева в Таврическом дворце стал саратовский депутат А.А. Уваров. Разочарованный политической линией Франции «Союза 17 октября», из которой он вышел, А.А. Уваров подверг резкой

критике позиции правых депутатов, отрицавших необходимость местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права. Он скептически оценил мнение о том, что на местах «недостаточно потребных элементов для того, чтобы найти в волости людей, которые еще не призваны к общественной деятельности», призывая допустить к выборам тех, кто не обладал имущественным цензом¹⁷. Полевание взглядов А.А. Уварова определило его поражение на выборах в IV Думу: избиратели не простили ему бравирования демократизмом.

Принцип земского избирательного права отстаивала Саратовская губернская земская управа. Весомым аргументом было то, что «земство есть единица не только самоуправляющаяся, но и, главным образом, самооблагающаяся, а облагать налогами по справедливости может только тот, кто сам их платит»¹⁸.

Земцы отвергли популизм, основанный, по их мнению, не на учете реальности, а на желании набрать очки, привлекая на свою сторону часть населения. Принцип налогового ценза, как полагали многие гласные, должен внести уравнение в права категорий избирателей и мог способствовать уничтожению различий, существовавших между поземельным подесятинным цензом и оценочным (для владельцев промышленных предприятий).

Вопрос о несоответствии избирательной системы новым реалиям экономического развития губерний все более обострялся. Сословный принцип, положенный в основу избирательной системы, парализовал работу земств там, где процент вымывания дворянского землевладения был настолько велик, что созываемые земские собрания были неправомочны принимать решения. Так, 12 ноября 1910 г. была сорвана работа Николаевского уездного земского собрания (Самарская губерния), поскольку из 18 мест, выделяемых представителям первого избирательного собрания, занятыми оказалось всего девять. «Единственным выходом для нашего земства является изменение гласных по куриям, уменьшение гласных от дворян и увеличение от крестьян»¹⁹, — утверждал корреспондент журнала «Земское дело».

В прениях на собраниях все настойчивее звучали голоса той части земцев, которые предлагали установить прямую и обратную связь с законодательными учреждениями. Гласный Самарского земства Л.П. Позднюнин заявил о необходимости предоставить земству право законодательной инициативы²⁰.

Без внимания власти не осталась записка, адресованная правительству за подписями 28 гласных Самарского губернского земского собрания, среди которых особенно большим авторитетом пользовались предводитель дворянства А.Н. Наумов, В.Н. Львов, Д.Я. Слободчиков. Они предложили признать, что порядок функционирования земских учреждений не соответствует нормам деловой жизни и требует незамедлительного изъятия из ведения губернских земств отраслей хозяйства, ко-

торые «по свойству своей природы... нуждаются в близком и единоличном заведывании»²¹.

Учитывая намерение правительства создать волостные земства, на местах все чаще поднимался вопрос о «нормировке земских задач» в системе губернского — уездного — волостного земств, что, в свою очередь, предусматривало разработку режима функционирования земских учреждений.

В конечном итоге реализация планов реформирования местного управления и самоуправления должна была не только укрепить государственный строй, но и создать основу для полноценных контактов и взаимодействия губернской власти и земских структур. Однако преодоление конфликтности во взаимоотношениях между ними требовало не только времени, но и стабильных социально-экономической и политической основ. Начавшаяся Первая мировая война породила новые конфликты, исход которых был завершён событиями 1917 г.

Примечания

¹ Пляйс Я.А. Политология в контексте переходной эпохи в России. М., 2010. С. 83.

² Фирсов С.Л. Николай II: Пленник самодержавия. М., 2010. С. 208.

³ Кабытов П.С. П.А. Столыпин: Последний реформатор Российской империи. М., 2007. С. 176.

⁴ Шелохаев В.В. Самостояние. М., 2010. С. 169.

⁵ Уильямс С. Либеральные реформы при нелиберальном режиме: Создание частной собственности в России в 1906–1915 гг. М., 2009. С. 272.

⁶ Пожигайло П.А. Столыпинская программа преобразования России (1906–1911). М., 2007. С. 127–157; Кабытов П.С. П.А. Столыпин: последний реформатор Российской империи. М., 2007. С. 163–168; Могилевский К.И. Столыпинские реформы и местная элита: Совет по делам местного хозяйства (1908–1910). М., 2008.

⁷ Доклад Совета объединенного дворянства по вопросу об изменениях положения губернаторов согласно проекту правительства о преобразовании общего учреждения губернского. СПб., 1909. С. 9–10.

⁸ Там же. С. 19.

⁹ Труды VI съезда уполномоченных дворянских обществ 32 губерний. СПб., 1911. С. 139.

¹⁰ Там же. С. 142.

¹¹ Там же. С. 112.

¹² Доклад члена Совета Н.А. Павлова об объединении дворянства на почве экономической. СПб., 1906. С. 4.

¹³ Беккер С. Миф о русском дворянстве: Дворянство и привилегии последнего периода императорской России. М., 2004. С. 316

¹⁴ Власть и реформы. От поздней имперской к советской России. СПб., 1996. С. 597.

¹⁵ Герасименко Г.А. Борьба крестьян против столыпинской аграрной реформы. Саратов, 1985.

¹⁶ Труды IX съезда уполномоченных дворянских обществ 39 губерний с 3 марта по 9 марта 1913 г. СПб., 1913. С. 199.

¹⁷ Отчет избирателям за четвертую сессию члена Государственной думы графа А.А. Уварова. СПб., 1911. С. 10

¹⁸ Доклад председателя комиссии графа А.А. Уварова. Ч. 1: Земский избирательный закон. Саратов, 1907. С. 11.

¹⁹ Самоупразднение земства // Земское дело. 1911. № 1. С. 35.

²⁰ Постановления Самарского губернского земского собрания, XXXXIII очередной сессии 1908 года. Самара, 1908. С. 5.

²¹ Веселовский Б.Б. К вопросу о взаимоотношениях губернских и уездных земств // Вестник Пензенского земства. 1911. № 1. С. 19.

*К.И. Могилевский**

Столыпин и общество: опыт взаимодействия в Совете по делам местного хозяйства

Начиная с 2001 г. Фонд изучения наследия П.А. Столыпина ведет последовательную работу по поиску, анализу и публикации документов и материалов, связанных с историей столыпинских реформ. Во многом в результате этой работы сегодня стали вполне ясны масштаб, разновекторность и богатое интеллектуальное содержание этих преобразований¹. Это дает возможность на новом уровне осмыслить их историю.

При оценке П.А. Столыпина, как и любого другого государственно-го деятеля, недостаточно учитывать только достигнутые им результаты. Необходимо исследовать замысел, предложенную программу действий, а также механизмы ее реализации. Такой комплексный подход дает возможность извлечь из истории уроки.

Более того, как нам представляется, именно неотработанный механизм реализации каких бы то ни было преобразований приводит к тому, что реформы в России, как правило, лишь частично снимают старые проблемы, в большей же степени способствуют накоплению новых. Видимо, это связано со специфически российской несбалансированностью отношений между властью и обществом. Чтобы реформы состоялись, они должны быть поддержаны теми социальными группами или их частью, интересы которых они затрагивают. Понятно, что стратегически мыслящему правительству необходимо видеть перспективу дальше, чем это получается у поглощенного текущими интересами обще-

* © Могилевский К.И., 2011