

П.А. Пожигайло

Столыпинская
программа
преобразования
России

(1906–1911)



Москва
РОССПЭН
2007

Фонд изучения наследия П. А. Столыпина

Ответственный редактор:

В.В. Шелохаев, доктор исторических наук, профессор

Рецензенты:

А.Д. Степанский, доктор исторических наук, профессор

А.С. Рудь, доктор исторических наук, профессор

Пожигайло П. А.

П 86 **Столыпинская программа преобразования России (1906—1911).** — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. — 240 с.

В монографии впервые предпринята попытка комплексного анализа столыпинской концепции и программы преобразования России. Исследование позволяет раскрыть исходный замысел, содержание и вектор перемен, способствовавших выводу России в число ведущих мировых держав.

Книга адресована ученым-обществоведам, представителям политических элит и всем интересующимся историей нашей страны.

© П.А. Пожигайло, 2007

© Фонд изучения наследия
П.А. Столыпина, 2007

© Российская политическая
энциклопедия, 2007

ПРЕДИСЛОВИЕ

Выдающиеся личности оставляют, как правило, глубокий след в общественном сознании. Их жизнь и деяния стремятся осмыслить и применить к вызовам современной эпохи. Это всецело относится к личности и деятельности выдающегося государственного и политического деятеля России — Петра Аркадьевича Столыпина. На протяжении последних 100 лет П.А. Столыпин был сначала в эпицентре внимания его российских и зарубежных современников, затем — нескольких поколений историков и политиков, пытавшихся в контексте разных теоретико-методологических парадигм оценить его роль в исторических судьбах России. В условиях масштабных перемен, переживаемых современной Россией, интерес к П.А. Столыпину необычайно возрос, ибо в его личности, наделенной мощным интеллектом и сильной волей, многие видят подлинного политического лидера и пламенного патриота, которому не только удалось вывести страну из системного кризиса, но и, стабилизировав политическую ситуацию, создать необходимые предпосылки и условия для ее перспективного динамичного развития. К сожалению, подобного рода взрыв исследовательского и общественного интереса сопровождается, как это нередко бывает, «перекосами»: одни, не избавив-

шись до конца от ментальности советской эпохи, по-прежнему весьма критически и нелюбезно оценивают политику П.А. Столыпина; другие, наоборот, считают его программу и технологию преобразований панацеей от всех бед и невзгод на все времена.

Автору данного монографического исследования удалось, на мой взгляд, избежать подобного рода перекосов и дать глубокий, объективный анализ масштабной реформаторской деятельности П.А. Столыпина. На пути к написанию данной книги П.А. Пожигайло пришлось проделать огромную, как организаторскую, так и собственно научно-исследовательскую, работу. Во-первых, по его инициативе был создан специальный Фонд изучения наследия П.А. Столыпина, который в течение нескольких лет осуществлял масштабную поисковую работу в центральных федеральных архивах страны по выявлению комплекса документов и материалов, относящихся к личности и деятельности реформатора. Изданная Фондом серия документальных публикаций является уникальной и не имеющей аналогов в отечественной и зарубежной исторической науке. Архивные документы и материалы, многие из которых впервые вводятся автором в научный оборот, стали прочной источниковой основой для его монографии.

Во-вторых, обладая от природы аналитическим складом ума, автор книги впервые в историографии предпринял и успешно реализовал исследовательскую попытку «увязать» столыпинскую концепцию разрешения системных кризисов с программой реформ. Именно в этом, на мой взгляд, состоит новизна его работы.

В-третьих, в книге впервые глубоко проанализированы все составляющие реформ, которые в своей совокупности обеспечивали динамичный экономический рост, как основу создания рыночной экономики, фор-

мирования гражданского общества и правового государства, улучшения материального положения народа, укрепления обороноспособности страны. Одним словом, системные реформы П.А. Столыпина являлись базовыми для создания Великой России.

В-четвертых, особенностью данной книги является плодотворная попытка автора «вписать» столыпинские преобразования в широкий исторический контекст эпохи, раскрывая при этом совокупность позитивных и негативных факторов, которые, с одной стороны, тормозили процесс реализации реформ, приводили к вынужденным откатам, а с другой – оказывали стимулирующее воздействие на их динамичный ход. Подобного рода диалектический подход автора крайне важен для понимания основной концептуальной идеи и столыпинских преобразований и всех сложностей, которые возникали на пути их практической реализации.

В-пятых, представляются ценными и значимыми для современности итоговые выводы и наблюдения автора монографии, которые будут, несомненно, полезны не только для ученых-историков, но и для политической элиты страны.

В.В. Шелохаев

ВВЕДЕНИЕ

Масштабные трансформации, которые уже полтора десятилетия переживает Россия, актуализировали изучение исторического опыта предшествовавших переходных ситуаций. В этом контексте чрезвычайно интересен комплекс системных столыпинских преобразований начала XX века. По сути, П.А. Столыпину, как и нашим современникам, приходилось решать две глобальные и логически взаимосвязанные задачи: во-первых, обеспечить эволюционный выход России из глубочайшего общенационального кризиса, стремясь сохранить при этом ее единство и территориальную целостность, ее политическую стабильность, а во-вторых, провести системные реформы, которые должны были создать условия и предпосылки для динамичного роста экономики страны и улучшения материального положения народа. Предложенная П.А. Столыпиным программа модернизации России, на наш взгляд, представляет собой один из весьма поучительных вариантов разрешения острейших противоречий.

Столыпинская программа включила в себя совокупность проектов законодательных и нормативных актов, разработанных министерствами и ведомствами в начале

XX века. Часть из них вступила в силу и стала эффективно действующими законами, другие, к сожалению, остались нереализованными в силу сложившихся обстоятельств, не зависящих от П.А. Столыпина. Разумеется, не все из этих проектов были инициированы командой П.А. Столыпина — некоторые достались ему «по наследству» от предшественников. Однако именно П.А. Столыпину удалось их объединить в единую систему. Проекты предполагали существенные, а нередко коренные, изменения во всех без исключения сферах жизни российского общества. Вместе с тем, они были взаимосвязаны, в их основе лежало целостное мировоззренческое представление П.А. Столыпина о том, какой должна быть в перспективе Россия, чтобы, сохранив историческую уникальность своей культуры и вековых традиций, не только не проиграть в мировой конкурентной борьбе, но и занять лидирующие позиции в мировом сообществе. Мы вполне можем говорить о наличии у П.А. Столыпина глубоко продуманной, самостоятельной, структурированной концепции коренных преобразований, которые в своей совокупности позволили бы превратить Россию в подлинно великую мировую державу.

Предпринятая в данной книге попытка изучить концепцию и содержание программы столыпинских реформ реализуется путем комплексного анализа основополагающих законопроектов столыпинского правительства, включая историю их обсуждения в Государственной Думе и Государственном Совете. Речь идет о раскрытии всего цикла законоподготовительных и законодательных процедур. При таком системном подходе выясняется комплекс причин и факторов, либо способствовавших, либо тормозивших законотворческий процесс, показывается, в каком направлении и в какой степени видоизменялись характер, содержание и вектор-

ная направленность первоначальных вариантов столыпинских законопроектов.

Многогранной деятельности П.А. Столыпина за столетний период было посвящено большое количество исследований. В 2002 г. Фондом изучения наследия П.А. Столыпина издан уникальный библиографический указатель, включивший в себя информацию о научных и публицистических работах, художественной и справочной литературе, вышедшей в России и за рубежом¹. Учитывая это обстоятельство, обратим внимание на ведущие историографические тенденции, получившие отражение в исторической литературе, посвященной столыпинской теме.

В дореволюционной, по преимуществу партийно-публицистической литературе, основная дискуссия велась между тремя ведущими направлениями российской общественной мысли: консервативным (В.И. Герье, Л.А. Тихомиров, А.А. Башмаков, А.П. Аксаков и др.)², либеральным (П.Б. Струве, М.М. Ковалевский, Е.Н. Трубецкой и др.)³ и социалистическим (В.И. Ленин и др.)⁴ Предельно жесткая дискуссия велась вокруг проблемы исторической способности правительства

¹ См.: П.А. Столыпин: Библиографический указатель. М., 2002.

² См.: *Герье В.И.* Второе раскрепощение: Общие прения по Указу 9 ноября 1906 г. в Государственной Думе и в Государственном Совете. М., 1911; *Тихомиров Л.А.* К реформе обновленной России: Статьи 1909–1911 гг. М., 1912; *Вещий Олег [Башмаков А.А.]*. Последний витязь. СПб., 1912; *Аксаков А.П.* «Высший подвиг»: Петр Аркадьевич Столыпин, жизнь за царя положивший. СПб., 1912 и др.

³ *Струве П.Б.* Patriotic: Политика, культура, религия, социализм: Сб. статей за 5 лет: 1905–1910 гг. СПб., 1911; *Трубецкой Е.Н.* Русский Бисмарк // Московский еженедельник. 1909. № 47. С. 1–8; *Ковалевский М.М.* П.А. Столыпин и «объединенное дворянство» // Вестник Европы. 1913. Кн. 10. С. 406–423 и др.

⁴ *Ленин В.И.* Столыпин и революция // Полн. собр. соч. Т. 20. С. 324–333; он же. По поводу декларации Столыпина // Там же. Т. 15. С. 27–29; он же. Сравнение столыпинской и народнической аграрной программы // Там же. Т. 21. С. 380–386 и др.

П.А. Столыпина преодолеть системный кризис, переросший в первую русскую революцию, вывести страну на мирный путь эволюционного развития.

После установления большевистской диктатуры восторжествовала ленинская негативная оценка как личности П.А. Столыпина, так и его реформ. Эти ленинские оценки оказали определяющее влияние на формирование и эволюцию советской исторической науки. Вместе с тем, работы многих ученых (С.М. Дубровского, Е.Д. Черменского, А.Я. Авреха, П.Н. Зырянова, В.С. Дякина, Б.В. Ананьича, Р.Ш. Ганелина, Ю.Б. Соловьева и др.), созданные в советский период, способствовали качественному приращению реального знания о сущности и направленности столыпинских реформ⁵. Первоначально интерес советских исследователей фокусировался на аграрной проблематике, которая была выделена Лениным как центральная в системе столыпинских реформ (С.М. Дубровский, С.М. Сидельников). При этом внимание акцентировалось на неудаче аграрных преобразований, выявлении тенденции к их постепенному «свертыванию». А.Я. Аврех расширил круг рассматриваемых сюжетов, обратившись в своих работах к рабочей и национальной политике П.А. Столыпина. П.Н. Зыряновым был основательно проработан вопрос о реформах П.А. Столыпина в области местного управ-

⁵ Черменский Е.Д. Буржуазия и царизм в революции 1905–1907 гг. М., Л., 1939; Дубровский С.М. Столыпинская земельная реформа: Из истории сельского хозяйства и крестьянства России в начале XX в. М., 1963; Аврех А.Я. Столыпин и третья Дума. М., 1968; он же. Столыпин и судьбы реформ в России М., 1991; Зырянов П.Н. Крах внутренней политики третьеиюньской монархии в области местного управления (1907–1914). Дисс. ... к. и. н. М., 1972; Дякин В.С. Самодержавие, буржуазия и дворянство в 1907–1911 гг. Л., 1978; Сидельников С.М. Аграрная политика самодержавия в период империализма. М., 1980; Кризис самодержавия в России. М., 1984; Соловьев Ю.Б. Самодержавие и дворянство в 1907–1914 гг. Л., 1990 и др.

ления и самоуправления. Другие аспекты столыпинской программы (например, права и свободы личности, модернизация экономики, развитие образования, науки, культуры и др.) вообще выпали из поля зрения исследователей.

В современной России общественный и научный интерес к личности и программе П.А. Столыпина значительно возрос⁶. Для данного историографического периода характерны: отказ от априорных схем, плюрализм мнений и оценок, привлечение новых документов и материалов, постановка и разработка малоисследованных ранее проблем. Отдельные аспекты столыпинской программы изучаются под новым углом зрения. Например, в области аграрных преобразований акцент сделан на выявлении и фундаментально документированном обосновании позитивных результатов реформы, отмечается поступательное развитие инициированных П.А. Столыпиным процессов (В.Г. Тюкавкин, М.А. Давыдов).

⁶ *Казарезов В.В.* Столыпин: История и современность. Новосибирск, 1991; *Рыбас С.Ю., Тараканова Л.В.* Реформатор: Жизнь и смерть Петра Столыпина. М., 1991; *Зырянов П.Н.* Петр Столыпин: Политический портрет. М., 1992; Государственная деятельность П.А. Столыпина. М., 1994; *Корелин А.П.* Петр Аркадьевич Столыпин // Российские реформаторы: XIX – начало XX в. М., 1995. С. 259–305; Власть и реформы: От самодержавия к советской России. СПб., 1996; *Дякин В.С.* Был ли шанс у Столыпина? Сб. статей. СПб., 2002; он же. Деньги для сельского хозяйства 1892–1914. СПб., 1997; *Тюкавкин В.Г.* Великорусское крестьянство и Столыпинская аграрная реформа. М., 2001; *Сидорович Г.П.* Столыпин. Жизнь за Отечество: Жизнеописание (1862–1911). М., 2002; *Федоров Б.Г.* Петр Аркадьевич Столыпин. М., 2002; *Давыдов М.А.* Очерки аграрной истории России в конце XIX – начале XX вв. (По материалам транспортной статистики и статистики землеустройства). М., 2003; *Проскурякова Н.А.* Земельные банки России в конце XIX – начале XX вв. М., 2003; *Бородин А.П.* Столыпин: Реформы во имя России. М., 2004; Земское самоуправление в России, 1864–1918: В 2-х кн. М., 2005; *Пожигайло П.А., Шелохаев В.В.* Петр Аркадьевич Столыпин: Интеллект и воля. М., 2005 и др.

Определенный интерес история столыпинских реформ вызывает в зарубежной историографии. Труды ряда западных историков представляются весьма важными для понимания столыпинских преобразований. Первые попытки их осмысления предприняли еще иностранные современники П.А. Столыпина – немец Аухаген и француз Тэри, труды которых были переведены на русский язык⁷. В дальнейшем зарубежные исследователи особое внимание уделяли политическим аспектам деятельности столыпинского правительства (Хэймсон, Мэннинг, Вчисло и др.)⁸

При всем богатстве и разнообразии историографического материала, посвященного личности П.А. Столыпина и его реформам, до настоящего времени не было проведено комплексного анализа системы предложенных им преобразований, включая изучение совокупности проектов законов и нормативных актов.

В данной книге предпринята попытка ликвидировать этот историографический пробел. С этой целью возглавляемый мной Фонд изучения наследия П.А. Столыпина в течение ряда лет специально занимался реа-

⁷ Тэри Э. Россия в 1914 году: Экономический обзор // Правда Столыпина. Альманах II. Саратов, 2002; Аухаген. Критика русской земельной реформы. СПб., 1914 и др.

⁸ 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. 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 и др. Анализ западной историографии см.: Ефимов О.В. Англо-американская историография реформ П.А. Столыпина: становление и эволюция концепций. Дисс. ... к. и. н. СПб., 1995; Дорожкин А.Г. Столыпинская аграрная реформа в оценках современной германской историографии // Отечественная история. 2006. № 2. С. 116–135.

лизацией обширной программы выявления и публикации архивных документов и материалов, в которых получила отражение творческая лаборатория деятельности П.А. Столыпина. В результате Фондом была подготовлена и издана целая серия фундаментальных документальных публикаций, содержащих огромный массив источников, многие из которых впервые введены нами в научный оборот⁹.

Среди разнообразных документов и материалов основное внимание уделено источникам законодательного характера, разработанным в министерствах и ведомствах, нацеленным на преобразование российской действительности в самых разных сферах жизнедеятельности страны¹⁰. Эту совокупность проектов можно назвать базой реформ и практическим воплощением столыпинской программы.

Следует оговориться, что в работе были использованы и те законопроекты, история подготовки которых выходит за хронологические рамки деятельности столыпинского правительства в случае, если они идеологически и содержательно относятся к общей программе его реформ. Далее, в работе, как правило, использовались итоговые варианты законопроектов, утвержденных Советом министров и одобренных, соответственно, П.А. Столыпиным. Вместе с тем, анализируя историю прохождения законопроекта через Государственную Думу и Государственный Совет, мы старались отразить наиболее важные из внесенных в ходе обсуждения законопроектов изменений.

⁹ *Столыпин П.А.* Программа реформ: Документы и материалы: В 2-х т. М., 2003; Тайна убийства Столыпина. М., 2003; *Столыпин П.А.* Переписка. М., 2004; П.А. Столыпин: Грани таланта политика. М., 2006; П.А. Столыпин: Биохроника. М., 2006.

¹⁰ См.: *Столыпин П.А.* Программа реформ: Документы и материалы: В 2-х т.

Другим базовым видом источников являются материалы государственных органов, связанные с выработкой и обсуждением законопроектов. Прежде всего, это Особые журналы Совета министров¹¹. Несмотря на то что выносимые на одобрение этого органа тексты готовились непосредственно в министерствах и ведомствах, именно в Совете министров происходила их первичная апробация и «увязка» с общим идеологическим и политическим курсом правительства П.А. Столыпина.

После одобрения законопроекта Советом министров и Высочайшего утверждения соответствующего журнала ведомство, как правило, вносило его в Государственную Думу. Стенограммы заседаний нижней палаты народного представительства также являются для нас ценным источником¹². Во-первых, из них видны изменения, вносимые Думой в законопроекты, а также мотивы этих поправок; во-вторых, обосновывая перед депутатами инициативы правительства, министры детализировали и углубляли свою аргументацию. В несколько меньшей степени это относится к стенограммам заседаний Государственного Совета¹³. Принятые и утвержденные законопроекты публиковались в Полном собрании законов Российской империи (ПСЗ).

Также крайне информативным источником для выяснения позиции правительства по вопросам реформы местного управления являются стенограммы и журналы заседаний Совета по делам местного хозяйства (1908–1910)¹⁴.

¹¹ Особые журналы Совета министров царской России: 1906–1917 гг. М., 1982–1988; Особые журналы Совета министров Российской империи. М., 2000–2002.

¹² Государственная Дума. Стенографические отчеты. СПб., 1908–1913.

¹³ Государственный Совет. Стенографические отчеты. СПб., 1908–1914.

¹⁴ РГИА. Ф. 1288. Оп. 1. Совет по делам местного хозяйства; Ф. 1652. С.А. Панчулидзе. Оп. 1. Д. 6, 12.

В книге использованы материалы прессы. П.А. Столыпин, в отличие от многих своих предшественников и коллег, не чурался пользоваться этим средством коммуникации. В своих интервью русским и иностранным газетам он емко и убедительно излагал свои взгляды на действительность. Эти материалы способствуют воссозданию мировоззрения П.А. Столыпина и теоретической базы его реформ.

Решению этой задачи содействует также анализ источников личного происхождения. К таким, прежде всего, отнесем тексты П.А. Столыпина, как устные, так и письменные. Это его знаменитые речи, переписка, памятные записи, черновики и др.¹⁵

В своей совокупности привлеченный нами комплекс источников позволяет, как нам представляется, дать объективную оценку личности и государственной деятельности П.А. Столыпина. В книге впервые рассматривается в своей целостности система взглядов П.А. Столыпина, основанная на его ясных и глубоко продуманных представлениях об исторических судьбах России, которую он мечтал видеть великой мировой державой.

¹⁵ См.: *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия: Полное собрание речей в Государственной Думе и Государственном Совете. 1906–1911. М., 1991; *Столыпин П.А.* Переписка. М., 2004; Столыпин П.А.: Грани таланта политика. М., 2006; *Столыпин П.А.* Мысли о России. М., 2006.

Глава первая

СТОЛЫПИНСКАЯ КОНЦЕПЦИЯ РАЗРЕШЕНИЯ СИСТЕМНЫХ КРИЗИСОВ И МЕТОДОЛОГИЯ РЕФОРМ

Для того чтобы восстановить столыпинскую концепцию преобразований, попытаемся систематизировать прежде всего его смысловые высказывания, позволяющие вычленить базовые мировоззренческие, идеологические и политические представления премьер-министра.

Для реального политика, занимающего ключевые государственные посты в переходную эпоху, крайне важно «ухватить» сущностные, характерные черты трансформационного процесса, понять его внутреннюю логику и вектор развития. Несомненно, П.А. Столыпин прекрасно осознавал масштабность переживаемой Россией в начале XX века трансформации и давал ей адекватные определения: «эпоха перемен», «великий перелом», «перестройка и брожение», «период перестройки», «великий исторический перелом», «время переустройства всех государственных законодательных устоев» и т. д.¹

¹ См.: *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия. Полное собрание речей в Государственной Думе и Государственном Совете. 1906–1911. М., 1991. С. 50, 51.

В представлении П.А. Столыпина Россия вступила в стадию крупномасштабного переходного периода, переживая процесс «новоскладывающейся государственной жизни»², формирования нового типа системы общественно-политических отношений. П.А. Столыпин вполне реалистически определял и хронологические рамки трансформационного процесса. В интервью саратовской газете «Волга» 1 октября 1909 г. премьер-министр заявил: «Дайте государству 20 лет покоя, внутреннего и внешнего. И вы не узнаете нынешней России!»³

Напомним, что эволюционное течение модернизационного процесса, инициированного «сверху» в 1861 г., было прервано революцией 1905–1907 гг. Начавшийся в России «прерыв постепенности» показал, во-первых, что предложенный тип модернизации страны в рамках старой политической системы уже исчерпал себя и власть не справляется с решением конфликтов мирным путем, а, во-вторых, революция инициировала «снизу» вопрос о смене типа модернизации с учетом вызовов новой исторической эпохи. Спровоцированные революцией «анархия и хаос», чреватые непредсказуемыми последствиями, настоятельно потребовали и от власти, и от общества кардинального пересмотра существовавшей между ними прежней системы отношений и поиска рационального выхода из общенационального кризиса.

Как реалистически мыслящий политик, учитывающий опыт ранних западноевропейских революций, П.А. Столыпин понимал всю сложность и амбивалентность ситуации, сложившейся в условиях системного кризиса в стране. Поэтому в рамках переходного периода он предлагал решить две взаимосвязанные проблемы.

² *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия. С. 51.

³ См.: *П.А. Столыпин: Грани таланта политика.* М., 2006. С. 488.

Первая состояла в оперативном подавлении революции и выводе страны из состояния деструкции, что привело бы к стабилизации политической обстановки. Вторая сводилась к проведению системных реформ, позволявших, в конечном счете, создать динамично развивающуюся Великую Россию.

При этом П.А. Столыпин пытался учитывать и творчески перерабатывать опыт западноевропейских революций XVII—XIX вв., умело применяя его к российской действительности. «Реформы, — писал он, — во время революции необходимы, так как революцию породили в большей мере недостатки внутреннего уклада. Если заняться исключительно борьбой с революцией, то в лучшем случае устраним последствия, а не причину... К тому же этот путь торжественно возведен, создана Государственная Дума, и идти назад нельзя. Это было бы роковой ошибкой: там, где правительство победило революцию (Пруссия, Австрия), оно успевало не исключительно физической силой, а тем, что, опираясь на силу, само становилось во главе реформ. Обращать все творчество правительства на полицейские мероприятия — признак бессилия правящей власти»⁴.

П.А. Столыпин приложил максимальные усилия к решению непопулярной в оппозиционных общественных кругах «отрицательной» задачи — подавлению всеми имеющимися в руках государства средствами революционных эксцессов. Он был убежден в том, что любого рода «злодейства должны пресекаться без колебаний» и «если государство не даст им действительного отпора, то теряется самый смысл государственности. Поэтому правительство, не колеблясь, противопоставит насилию силу»⁵. Он также считал, что именно «бездействие власти

⁴ Столыпин П.А. Переписка. М., 2004. С. 675.

⁵ Столыпин П.А. Мысли о России. С. 45.

ведет к анархии», поэтому «для лиц, стоящих у власти... нет... греха большего, чем малодушное уклонение от ответственности»⁶. Отсюда следовал вывод, что «святая обязанность» правительства состоит в том, чтобы «ограждать спокойствие и законность, свободу не только труда, но и свободу жизни, и все меры, принимаемые в этом направлении, знаменуют не реакцию, а порядок, необходимый для развития самых широких реформ»⁷.

Правительство, как подчеркивал П.А. Столыпин, обязано «идти по пути строительства, чтобы создать вновь устойчивый порядок, зиждущийся на законности и разумно понятой истинной свободе»⁸. И эта стратегическая задача созидания основ новой жизни не может «меняться в зависимости от злого умысла преступников: можно убить отдельное лицо, но нельзя убить идею, которой воодушевлено правительство. Нельзя уничтожить волю, направленную к восстановлению возможности жить в стране и свободно трудиться»⁹.

Как известно, с «отрицательной» задачей П.А. Столыпин блестяще справился и фактически обеспечил России 12-летнюю «паузу» между революцией 1905 г. и революциями 1917 г. Однако бóльшую актуальность представляет изучение того, как решалась П.А. Столыпиным позитивная задача — программа построения новой России. Учитывая мировой опыт переходных эпох, аккумулируя его в теоретическом плане и используя в ряде случаев на практике, П.А. Столыпин, тем не менее, считал главным и определяющим исторический опыт формирования и функционирования собственно российской государственности, социокультурные традиции русского народа.

⁶ *Столыпин П.А.* Мысли о России. С. 114.

⁷ *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия. С. 41.

⁸ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 30.

⁹ Там же. С. 29.

В этом контексте смысловое значение приобретают высказывания П.А. Столыпина о его «неуклонной приверженности русским историческим началам», «русскому национальному пути». Красной нитью через все сохранившиеся столыпинские тексты проходит мысль о необходимости идти именно «своим, русским, национальным путем»¹⁰ при разработке как исходного замысла преобразований, так и всей технологической «цепочки» их реализации. По сути, эти идеи для П.А. Столыпина были системообразующими, определявшими основной вектор столыпинского курса во всех сферах трансформационных изменений.

Руководящая идея П.А. Столыпина состояла в том, чтобы посредством реформы способствовать укреплению государственного единства и целостности России. При этом в качестве «исторического ядра» государственности рассматривались русский народ и православие. Не случайно П.А. Столыпин характеризует российское государство в терминах — «монархическое», «русское», «православное». В общем и целом понимание природы и функций государства в русской истории П.А. Столыпиным вполне укладывалось в славянофильскую концепцию.

Для прояснения представлений П.А. Столыпина о государстве обратим внимание на его характеристику двух типов государства — европейского, где конституционный и парламентский режимы уже давно стали фактом, и российского, где «обновленному» после Манифеста 17 октября 1905 г. политическому строю еще предстояла длительная трансформация в направлении к правовому государству.

В первом случае, считал П.А. Столыпин, речь идет о государстве, «понимаемом как совокупность отдельных

¹⁰ *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия. С. 338, 362, 363.

лиц, племен, народностей, соединенных одним общим законодательством, общей администрацией». Такой тип государства, «как амальгама, блюдет и охраняет существующее соотношение сил».

Второй тип государства, по мнению П.А. Столыпина, представляет государство как некую силу, союз, проводящий народные исторические начала. Такое государство, «осуществляя народные заветы, обладает волей, имеет силу и власть принуждения, такое государство преклоняет права отдельных лиц, отдельных групп к правам целого. Таким целым я почитаю, — говорил П.А. Столыпин, — Россию»¹¹. Именно из подобного понимания ролевых функций государства вытекал неоднократно повторяемый П.А. Столыпиным тезис о том, что государство второго типа применительно к России является высшей ценностью, а его общее благо — высшим законом.

Характерно также высказывание П.А. Столыпина о том, что в экстремальной ситуации, ведущей к хаосу и непосредственно к распаду государства, исполнительная власть не только может, но и обязана использовать все меры, в том числе внеправового характера, чтобы сохранить единство и неделимость страны. Ссылаясь на исторические прецеденты, имевшие место в западноевропейских странах, П.А. Столыпин не отрицал возможности установления в России временной диктатуры, которая, по его словам, «иногда выводила государство из опасности и приводила до спасения». Так, в своей речи в Государственной Думе 13 марта 1907 г. он заявил: «Бывают, господа, роковые моменты в жизни государства, когда государственная необходимость стоит выше права и когда надлежит выбирать между целью-

¹¹ *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия. С. 340.

стью теорий и цельностью отечества»¹². Однако, считал он, такого рода «временные меры» не должны «приобретать постоянного характера», ибо когда «они становятся длительными, то теряют свою силу, а затем могут отразиться на самом народе, нравы которого должны воспитываться законом»¹³.

В контексте представлений П.А. Столыпина о природе и функциях «русского национального государства» становится понятной и вся совокупность его мер, направленных к укреплению единства и целостности России. Он стремился создать единое правовое, политическое, экономическое и социокультурное пространство в масштабах империи, предлагая с этой целью осуществить законодательную, административную унификацию, постепенное снятие этнических и конфессиональных ограничений с личности. Это способствовало бы, по мысли П.А. Столыпина, постепенному разрешению этнических и конфессиональных конфликтов, более динамичному развитию страны в целом, с активным участием в этом процессе политических и поликонфессиональных групп. Вместе с тем П.А. Столыпин считал принципиально важным и необходимым выделить в качестве приоритетных: историческую роль русского народа и православной церкви, которые, выполняя роль «скреп», должны на этапе переходного периода сохранить свои ведущие позиции в «новостроящейся» России. Отвергая огульные обвинения в «национализме и шовинизме» в свой адрес, П.А. Столыпин подчеркивал, что выделение им двух составляющих — русского народа и православной церкви — ни в коей мере не означает ущемление и, тем более, автоматическое поглощение других много-

¹² *Столыпин П.А.* Мысли о России. С. 99.

¹³ *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия. С. 75.

численных этносов и конфессий. В понимании П.А. Столыпина речь шла о сохранении и упрочении «русского ствола», выполнявшего «цементирующую роль» в многовековой истории России¹⁴.

Делая акцент именно на правовом характере реформирования политического строя после Манифеста 17 октября 1905 г., П.А. Столыпин обращал внимание на то, что государство в России представляет собой динамично развивающееся историческое явление. В своей программной речи 16 ноября 1907 г. в III Думе он заявил: «Ведь русское государство росло, развивалось из своих собственных русских корней, и вместе с ним, конечно, видоизменялась и развивалась и Верховная царская власть». Подчеркивая мысль об органическом росте русской государственности, П.А. Столыпин вместе с тем считал неприемлемыми «прививки» к ней западно-европейского парламентаризма. «Нельзя к нашим русским корням, — заявил он, — к нашему русскому стволу прикреплять какой-то чужой, чужестранный цветок. Пусть расцветет наш родной русский цвет, пусть расцветет и развернется под влиянием взаимодействия Верховной власти и дарованного ею нового представительного строя»¹⁵. По мнению П.А. Столыпина, Манифестом 17 октября 1905 г. в России установлен «представительный строй», который был дарован «самодержавным монархом». В процессе дальнейшей эволюции политической системы «преобразованное по воле монарха отечество наше должно превратиться в государство правовое»¹⁶. Как видим, П.А. Столыпин вполне четко и определенно сформулировал содержательный век-

¹⁴ *Столыпин П.А.* Мысли о России. С. 58–60.

¹⁵ *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия. С. 107.

¹⁶ *Столыпин П.А.* Мысли о России. С. 51, 53.

тор переходного политического процесса — создание в России в перспективе правового государства.

Суммируя совокупность высказываний П.А. Столыпина о роли верховной власти в истории России, выделим три основных положения. Во-первых, «верховная власть является хранительницей идеи русского государства, она олицетворяет собой его силу и цельность, и если быть России, то лишь при условии всех сынов ее охранять, оберегать эту власть, сковавшую Россию и оберегавшую ее от распада». Во-вторых, «историческая самодержавная власть и свободная воля монарха являются драгоценнейшим достоянием русской государственности, так как единственно эта власть и эта воля, создав существующие установления и охраняя их, призвана в минуту потрясений и опасности для государства принять меры к спасению России и обращению ее на путь порядка и исторической правды». В-третьих, все изменения политического строя в России произошли именно «сверху», по инициативе и воле монарха, установившего «правовой уклад, соответствующий русскому народному самосознанию»¹⁷.

Как видим, П.А. Столыпин по своим исходным политическим представлениям являлся последовательным сторонником монархического принципа, продолжавшего оставаться системообразующим элементом политической системы и после 17 октября 1905 г. Причем российский монарх, в отличие, например, от своих венценосных английских родственников, согласно новой редакции Основных законов 23 апреля 1906 г., продолжал сохранять за собой огромные властные prerogatives. Позиционируя себя последовательным противником республиканизма и парламентаризма, П.А. Столы-

¹⁷ *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия. С. 102–103.

пин был убежден в том, что, отстаивая принцип монархизма, он наиболее адекватно понимает сущность исторической природы русского государства, которое, будучи единым и цельным организмом, отлаженным по вертикали и горизонтали властным институтом, отражает и выражает общенациональные интересы.

Последовательно выступая за укрепление исторических основ русского национального государства, за обеспечение его целостности и единства, П.А. Столыпин обращал внимание не только на необходимость внутренней политической стабильности в стране, но и на упрочение международного престижа России. В этой связи приведем два ключевых высказывания П.А. Столыпина. Первое. «В мировой борьбе, в соревновании народов почетное место могут занять только те из них, которые достигнут полного напряжения своей материальной и нравственной мощи»¹⁸. Второе. «Народы забывают иногда о своих национальных задачах; но такие народы гибнут, они превращаются в назем, в удобрение, на котором вырастают и крепнут другие, более сильные народы»¹⁹. Едва ли можно сомневаться в том, что П.А. Столыпин явно не желал и не хотел, чтобы русский народ стал «наземом» для укрепления других народов и, как подлинный патриот, делал максимально возможное для того, чтобы Россия, в которую он верил, заняла подобающее ей место в мировом соревновании с другими странами. Но он отдавал себе отчет, что для достижения успеха необходимо обеспечить мирное эволюционное развитие России, итогом которого должно стать превращение ее в могучую державу, обладающую мощным военным потенциалом.

¹⁸ *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия. С. 179–180.

¹⁹ *Столыпин П.А.* Мысли о России. С. 38.

П.А. Столыпин являлся противником силовых методов разрешения внешнеполитических конфликтов, особенно в условиях сохранявшейся внутренней кризисной ситуации, однако, вместе с тем, допускал гипотетическую возможность вынужденного применения страной вооруженной силы.

Внутриполитическая стабильность и благоприятная международная обстановка являлись, по мысли П.А. Столыпина, главными факторами, обеспечивающими эффективность трансформационных процессов на протяжении всего переходного периода.

Ведущим «маховиком» трансформации П.А. Столыпин считал исполнительную ветвь власти в лице сильного правительства, назначаемого монархом и действующего под его личным контролем. П.А. Столыпин неоднократно подчеркивал ответственность властных структур перед Россией за ход и исход предлагаемых обществу глобальных перемен. «Безумием было бы полагать, — подчеркивал он, — что люди, которым вручена была власть, во время великого исторического перелома, во время переустройства всех государственных, законодательных устоев, чтобы люди не сознавали всю тяжесть возложенной на них задачи, не сознавали и тяжести взятой на себя ответственности»²⁰.

Исследовательского внимания заслуживают критерии, на основе которых П.А. Столыпин формировал свою правительственную «команду». Если учесть, что в переходный период, когда формирование новой политической системы еще было, образно говоря, «на марше», роль правительственной «команды» была весьма важной. Недаром П.А. Столыпин подчеркивал: «В тех странах, где еще не выработано определенных правовых

²⁰ *Столыпин П.А.* Мысли о России. С. 96.

норм, центр тяжести, центр власти лежит не в установлениях, а в людях»²¹.

Сильное и эффективное правительство, по мысли П.А. Столыпина, должно иметь вполне определенные и ясные идеалы, цели и задачи, обладать «зрелой государственной мыслью и твердой государственной волей»²², быть «хранительницей государственности и целостности русского народа»²³. Такое правительство, действующее в рамках Основных законов, призвано осуществлять общенациональную политику и во всех своих действиях руководствоваться исключительно общегосударственными интересами. «Мы, — говорил П.А. Столыпин о возглавляемом им правительстве, — рулевые, стоящие у компаса, и должны смотреть только на стрелку... Мы — межевщики, которым доверены межевые признаки... Мы — главные, поставленные для охраны демаркационной линии»²⁴.

В этих высказываниях П.А. Столыпина, по сути, речь шла не только о сильном, но и об ответственном правительстве, которому от лица монарха поручалось разработать и предложить систему мер общегосударственного характера. Подчеркивая, что в условиях переходного времени принципом «государственного напряжения» должно стать емкое русское слово «поднатужиться», П.А. Столыпин указывал, что правительству следовало взять на себя всю тяжесть ответственности за судьбы страны и создать стройный и эффективный центральный и региональный аппарат управления. Правительство, отмечал П.А. Столыпин, должно иметь в регионах «исполнителей испытанных, которые

²¹ *Столыпин П.А.* Мысли о России. С. 97.

²² Там же. С. 101–102.

²³ *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия. С. 63.

²⁴ *Столыпин П.А.* Мысли о России. С. 107.

являются его руками, его ушами, его глазами. И никогда ни одно правительство не совершит ни одной работы не только репрессивной, но и созидательной, если не будет иметь в своих руках совершенный аппарат исполнительной власти»²⁵.

П.А. Столыпин не раз подчеркивал, что действенное укрепление вертикали исполнительной власти может гарантировать, что и «при новом строе Россия не развалится, не расчленилась на части, а окрепнет и познает себя», что на всем ее пространстве будет установлен «стройный правовой строй»²⁶. П.А. Столыпин был убежден в том, что правительство должно вести выверенную рациональную политику, реализовывать в своей программе идею преобразования России «не в направлении радикального, но постепенного прогресса и закономерности»²⁷. По его словам, «надо не разрушать историческое здание России, а пересоздавать, переустраивать его»²⁸. Идея постепенного эволюционного преобразования России, без «скачков» и «откатов», имела в условиях системного кризиса многофакторное значение. Во-первых, она выступала в качестве реальной альтернативы леволиберальным и особенно социалистическим моделям радикальной трансформации России. Во-вторых, она давала возможность большинству населения страны, уставшему от политической нестабильности, адаптироваться к намечаемым преобразованиям. Недаром П.А. Столыпин считал важным придерживаться принципа: «Мы ничего насильственно, механически не хотим внедрять в народное сознание»²⁹. Столыпинская идея эволюци-

²⁵ *Столыпин П.А.* Мысли о России. С. 103.

²⁶ *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия. С. 148, 304.

²⁷ Там же. С. 350.

²⁸ Там же. С. 76.

²⁹ Там же. С. 106.

онного развития России стала постепенно «укореняться» в массовом сознании, что позволило премьер-министру, с одной стороны, предотвратить сползание страны в состояние деструкции, анархии и хаоса, а с другой — направить ее развитие в русло мирной творческой и созидательной жизни.

В условиях переходного периода огромное значение приобрела проблема налаживания оптимального сотрудничества между исполнительной и представительной ветвями власти. П.А. Столыпин неоднократно подчеркивал, что Дума является важнейшим фактором «воссоздания государственных устоев порядка»³⁰, что обеим ветвям власти важно найти «тот язык, который был бы одинаково нам понятен»³¹. Таким «языком», по его мнению, должно было стать сходное понимание правительством и «молодым народным представительством» общенациональных и общегосударственных задач. Обе ветви власти в рамках Основных законов, четко определивших круг их прав, функций и компетенции, нацеливались на совместное проведение в жизнь «обдуманых и твердых новых начал государственного строя», что, в конечном счете, и должно было привести «к успокоению и возрождению нашей великой страны»³². «Правительство, — подчеркивал П.А. Столыпин, — готово в этом направлении приложить величайшие усилия: его труд, добрая воля, накопленный опыт предоставляется в распоряжение Государственной Думы, которая встретит в качестве сотрудника правительство, сознающее свой долг хранить исторические заветы России и восстановить в ней порядок и спокойствие»³³.

³⁰ Столыпин П.А. Нам нужна Великая Россия. С. 65.

³¹ Столыпин П.А. Мысли о России. С. 118.

³² Столыпин П.А. Нам нужна Великая Россия. С. 34, 50, 62, 63, 86, 240, 264.

³³ Столыпин П.А. Мысли о России. С. 117–118.

К сожалению, в силу целого комплекса объективных и субъективных обстоятельств исполнительная и представительная ветви власти так и не могли найти «общего языка». I и II Дума демонстративно отказалась от сотрудничества с правительством. П.А. Столыпину в результате дважды пришлось принять участие в роспуске Думы и согласиться на весьма непопулярную в обществе меру – изменение в одностороннем порядке избирательного закона.

По замыслу П.А. Столыпина, изменение избирательной системы должно было обеспечить решение двух взаимосвязанных задач: во-первых, избрать работоспособную Думу и, во-вторых, сформировать в ней большинство, готовое к конструктивной работе с правительством в деле реализации программы системных реформ. Для осуществления поставленных задач П.А. Столыпиным были приняты достаточно эффективные меры: задействованы административные и финансовые ресурсы, налажено идеологическое и информационное обеспечение избирательной кампании. В результате III Дума по своему партийно-фракционному составу, в общем и целом, «вписалась» в контекст обновленной дуалистической политической системы. Можно констатировать, что П.А. Столыпин стал тем политиком, который завершил формирование «национального типа политической системы», соответствующей идее Манифеста 17 октября 1905 г. и новой редакции Основных законов 1906 г. Третьеиюньская политическая система позволяла разграничить сферы влияния исполнительной и представительной власти, что в представлении П.А. Столыпина было принципиально необходимым. В результате сложились более или менее приемлемые взаимоотношения между двумя ветвями власти, их ролевые

функции становились более прозрачными и доступными для понимания их электоратом.

Важно подчеркнуть личную роль П.А. Столыпина в налаживании сотрудничества исполнительной и представительной ветвей власти в законотворчестве. Премьер-министр умело и гибко использовал как официальные, так и личные каналы связи с председателями Государственной Думы и Государственного Совета, лидерами ведущих думских партийных фракций право-консервативного и либерального толка.

Принципиально новыми представляются также и те разнообразные технологии, которые были предложены и апробированы на практике П.А. Столыпиным для разрешения конфликтных ситуаций между двумя ветвями власти. С одной стороны, отлаживалось взаимодействие на всех этапах выработки и обсуждения, а также в ходе процедуры принятия законопроектов. В этом активно сотрудничали профессионалы-чиновники министерств и ведомств, «сведущие лица» из общественных и академических кругов, думские депутаты. С другой стороны, для выхода из кризисных ситуаций П.А. Столыпин с готовностью вступал в переговорный процесс с думскими лидерами. Он лично участвовал в наиболее важных заседаниях Государственной Думы и Государственного Совета, в работе их комиссий и комитетов. 48 раз он поднимался на трибуну в Таврическом и Мариинском дворцах, выступая с тщательно подготовленными, блистательными как по форме, так и по содержанию речами концептуального характера, укреплявшими авторитет исполнительной власти. Крылатые выражения премьер-министра сыграли важную роль в формировании общественного мнения. Все те, кто был последовательным сторонником идеи Великой России, кто отстаивал общенациональные интересы стра-

ны, неизменно находили в его лице и взаимопонимание, и реальную поддержку.

В обозначенных выше концептуальных рамках П.А. Столыпиным осуществлялась разработка идеологии и методологии программы системных реформ, которую он образно называл «наша чернорабочая программа»³⁴. Основным критерием при ее разработке он, прежде всего, считал «благо государства», что на деле означало выделение из совокупного множества разноректорных интересов некоего сублимированного общего интереса. Таким «общим» и были для него общегосударственные и общенациональные интересы России. При этом П.А. Столыпин неоднократно подчеркивал, что отношение к программе реформ должно быть не догматическим, а всегда творческим. В проекты преобразований следует «вносить все изменения, требуемые жизнью». Более того, законопроекты, «согласно выявившейся жизненной правде», могут и должны быть подвергнуты немедленной переработке как по инициативе правительства, так и по инициативе думских депутатов.

Формулируя методологические принципы реформ, П.А. Столыпин указывал на необходимость «связать все отдельные правительственные предложения одной общей мыслью, мысль эту выяснить и положить ее в основание всего строительства и защищать ее, поскольку она проявляется в том или другом законопроекте»³⁵. При этом центральная и руководящая идея правительства должна была сводиться к тому, чтобы «создать те материальные нормы, в которые должны воплотиться новые правоотношения, вытекающие из всех реформ последнего времени»³⁶. Для П.А. Столыпина было очевидным,

³⁴ *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия. С. 239.

³⁵ *Столыпин П.А.* Мысли о России. С. 94–95.

³⁶ Там же. С. 95.

что все проекты должны пройти стадию «естественного созревания» и одновременно быть «усвоены общественным сознанием». Более того, реформы должны стать стимулом для пробуждения творческих потенций большинства, привести к качественным позитивным переменам во всех сферах жизни общества.

П.А. Столыпин прекрасно представлял себе и вектор трансформационных изменений, и конечную цель всего переходного периода: создание в России правового государства, сохраняющего свои исторические особенности и традиции, и формирование гражданского общества. В ходе реформ должен был быть решен целый комплекс задач как текущего, так и стратегического характера:

- сохранение единства и целостности империи;
- формирование правового пространства;
- реформирование политической системы;
- реальное обеспечение прав и свобод граждан;
- создание среднего класса и эффективной экономики;
- обеспечение социальных гарантий населения;
- повышение образовательного и культурного уровня;
- упрочение международного статуса.

Как уже указывалось выше, содержательную сторону и направленность решения этих комплексных задач определял исходный принцип соответствия реализуемых реформ общегосударственным интересам. Этот критерий являлся своего рода «лакмусовой бумажкой» при разработке и проведении отдельных разделов программы через «цепочку» исполнительных и представительных структур. Приоритетная роль в реализации системных реформ отводилась П.А. Столыпинскому государству, которое, как бы сублимируя в себе разновекторные общественные интересы, должно было найти нечто общее между ними («общее благо»), предельно снизив тем са-

мым «порог напряженности» в процессе столкновения между представителями различных интересов. Государство, по мысли П.А. Столыпина, будучи «единым целым организмом», так или иначе, в той или иной пропорции должно присутствовать во всех без исключения сферах, и одновременно оно было обязано «прийти на помощь той его части, которая в настоящее время является слабой»³⁷. Так как в условиях системного кризиса «слабейших частей» было больше чем достаточно, то и присутствие государства прослеживается на всех основных направлениях преобразований. По сути, речь шла об активном участии государственных институтов и структур в разрешении всей совокупности проблем переустройства политической системы, экономики, социальных, этнических, конфессиональных отношений, реформирования армии и укрепления влияния России по всему периметру ее границ.

Подчеркивая огромную роль государства в истории России, П.А. Столыпин выделил и актуализировал проблему полного и окончательного раскрепощения личности. По его мнению, понятие «свободы человека и человеческого труда» в принципе несовместимо с какими-либо формами закрепощения личности: гражданским неполноправием, зависимостью от общины, ограничениями по этническим и конфессиональным признакам, законодательной неотрегулированностью политических прав и свобод. Государство не просто должно, но и по природе своей обязано прийти на помощь личности, стремящейся к сознательной и созидательной реализации своих потенциальных природных возможностей и ориентированной на приращение как личного, так и «общего» блага. Свою стратегическую

³⁷ *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия. С. 94.

задачу П.А. Столыпин видел в органическом соединении этих двух важных звеньев — правового государства и раскрепощенной личности — в единое целое, одушевленное общим смыслом создания Великой России. Идея соединения, с одной стороны, мощи государства, а с другой — творческой энергии свободной личности, и должна было стимулировать формирование реального гражданского общества и реального правового государства.

Концептуальные наработки П.А. Столыпина в решении системных кризисов и выработке методологии реформ стали той базой, на основе которой осуществлялось создание программы преобразований.

Глава вторая

ФОРМИРОВАНИЕ ОСНОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

ГРАЖДАНСКИЕ ПРАВА ЛИЧНОСТИ

Одной из важнейших стратегических задач, намечавшихся П.А. Столыпиным в рамках системных преобразований, являлось освобождение, по его образному выражению, «становящейся личности» от бесчисленного множества вековых сословных, национальных, общинных пут и перегородок. Для этого необходимо было реформировать всю старую законодательную базу и создать новые правовые нормы, позволяющие раскрыть творческие потенции личности, стимулировать ее деятельность, ориентированную на формирование гражданского общества и правового государства. «Правовые нормы, — подчеркивал П.А. Столыпин, — должны покоиться на точном, ясно выраженном законе еще и потому, что иначе жизнь будет постоянно порождать столкновения между новыми основаниями общественности и государственности, получившими одобрение Монарха, и старыми установлениями и законами, находящимися с ним в противоречии или не обнимающими новых требо-

ваний законодателя, а также произвольным пониманием новых начал со стороны частных и должностных лиц»¹.

В русле провозглашенных в Манифесте 17 октября 1905 г. принципов разрабатывалась система мер, направленных на реальное обеспечение гражданских и политических свобод личности. В этом плане ключевое значение имел Указ 5 октября 1906 г. «Об отмене некоторых ограничений в правах сельских обывателей и лиц других бывших податных сословий»², который самым непосредственным образом касался судеб многомиллионного сельского населения. «Уравнение прав крестьянства с остальными сословиями России, — считал П.А. Столыпин, — должно быть не словом, а должно стать фактом»³. Указ 5 октября 1906 г., с одной стороны, как раз и ликвидировал архаичную систему разного рода ограничительных мер, свидетельствовавших о вопиющей гражданской и политической неполноправности, а также об ущемлении личного достоинства крестьян, а с другой — предоставлял крестьянам широкий круг прав, уравнивающих их в положении с другими категориями населения, в том числе и с дворянством (в отношении государственной службы).

Проект Указа рассматривался в Совете министров 9 и 12 сентября 1906 г. Мотивация работы была определена еще до начала обсуждения: «Равенство населения перед законом является показателем всего последующего пути нашей государственной и общественной жизни». П.А. Столыпин специально подчеркивал, что в сложив-

¹ *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия. М., 1991. С. 57.

² *Столыпин П.А.* Программа реформ. М., 2003. Т. 1. С. 102–106; Полное собрание законов Российской империи. Третье издание (3 ПСЗ). Т. 26. № 28932.

³ *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия: Полное собрание речей в Государственной Думе и Государственном Совете. 1906–1911. М., 1991. С. 251.

шейся ситуации необходимо «сделать дальнейший шаг по пути гражданского равноправия и слияния крестьян с остальными сословиями»⁴.

Учитывая принципиальное значение данного Указа для создания условий и предпосылок формирования гражданского общества в России, рассмотрим его более подробно. Так, пункт II Указа освобождал сельских обывателей и лиц других бывших податных состояний: «а) от предоставления ими увольнительных общественных приговоров при поступлении в учебные заведения и на гражданскую службу, равно как и от исполнения личных натуральных повинностей и от несения общественной службы на все время прохождения курса в учебных заведениях или состояния лиц в гражданской службе и б) от необходимости предъявления при поступлении в белое духовенство или при пострижении в монашество увольнения от общества, согласия казенной палаты и разрешения губернатора»⁵.

Согласно пункту III Указа отменялось ранее обязательное исключение вышеназванных категорий лиц из обществ: «а) при вступлении их в гражданскую службу, б) при производстве их в чины, в) при получении орденов и знаков отличия, г) при окончании курса в учебных заведениях, д) при получении ученых степеней и званий, а также е) вообще при приобретении ими высших прав состояния, разрешив этим лицам оставаться в составе своих обществ, пользуясь, впредь до добровольного выхода из них или причисления соответственно приобретенным ими правам в иное сословное общество, всеми связанными с принадлежностью

⁴ Особые журналы Совета министров царской России. 1906 г. Вып. 2. М., 1982; Особый журнал Совета министров 9 и 12 сентября 1906 г. С. 333–334.

⁵ Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 1. С. 103.

к своим обществам правами, а равно и неся соответственные обязанности, причем в отношении подсудности, наказаний и последствий, определяемых для преступных деяний, означенные лица подчиняются, однако, узаконениям, действующим по отношению к тем высшим сословиям или званиям, права коих сии лица приобрели»⁶.

Пункт VI отменял с 1 января 1907 г.: «а) подушную подать, взимаемую с сельских обывателей в некоторых местностях империи; б) круговую поруку в уплате окладных государственных и земских, а также и мирских сборов в тех местностях, на которые не распространяется действие закона 12 марта 1903 г. об отмене круговой поруки, и в) отдачу неисправного плательщика в заработки и определение к нему опекуна в качестве особых мер взыскания сборов и повинностей»⁷.

Пункт VII отменял: а) особые правила о наказуемости сельских обывателей и других лиц, подведомственных волостному суду, по решениям сего суда за проступки, не наказуемые по уставу о наказаниях, налагаемых мировыми судьями; б) правила о принудительной отдаче бывших податных состояний в общественные работы, в качестве особых мер наказания или при несостоятельности их к уплате присужденных по судебным приговорам денежных взысканий и в) особые меры взыскания, предусмотренные действовавшим законом в отношении волостных судов Прибалтийских губерний и заключавшихся в испрошении прощения у обиженного, в публичном объявлении о жестокосердии осужденного и в отдаче в бесплатные работы на срок более 7 дней⁸.

⁶ *Столытин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 103–104.

⁷ Там же. С. 104–105.

⁸ Там же. С. 105.

В пункте VIII отменялись обязательные постановления: а) о порядке разрешения семейных разделов; б) о запрещении сельским обывателям, не владеющим недвижимыми имуществами, обязываться векселями и в) о запрещении бывшим горнозаводским людям и крестьянам устраивать огнедействующие заведения и лесопильные мельницы, а также производить торговлю лесом в заводских селениях⁹.

Пункт X отменял правило об утверждении губернатором земских гласных от сельских обществ из числа кандидатов, избранных волостными сходами, предоставив избранным кандидатам самостоятельное избрание из своего состава положенного числа гласных и определение очереди замещения их остальными кандидатами, согласно следующим правилам: а) избранные волостными сходами кандидаты в гласные от сельских обществ созываются уездным предводителем дворянства (либо замещающим его лицом) на особый съезд для избрания из своего состава положенного числа гласных и определения, посредством выбора, очереди заступления гласных остальными кандидатами и б) открыв съезд, уездный предводитель дворянства, либо заменяющее его лицо, объясняет собравшимся порядок действий съезда и предлагает им выбрать из своего состава председателя съезда, которому и передает, по его избрании, руководство занятиями съезда. Выборы на съезде регламентировались Правилами о выборе гласных в земских избирательных собраниях¹⁰.

Пункт XI отменял статьи Положения «Об установлении, заведующих крестьянскими делами», в силу которых «лица, подведомственные волостному, сельскому

⁹ *Столытин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 105.

¹⁰ Там же. С. 106.

и инородческому управлениям, подвергаются, по постановлениям земских и крестьянских начальников, без формального производства административным взысканиям за неисполнение распоряжений означенных должностных лиц»¹¹.

Пункт XII вводил определенное ограничение компетенции уездных съездов, которые могли отменять приговоры крестьянских общественных сходов по представлениям земских и крестьянских начальников «только в тех случаях, когда приговор постановлен несогласно с законами, либо когда приговор, нарушающий законные права членов сельских обществ или приписанных к волости лиц, обжалован заинтересованными лицами»¹².

Одновременно Указ 5 октября 1906 г. в пунктах IV, V и IX значительно расширял права сельских обывателей, принадлежавших к составу сельских обществ. Так, согласно пункту IV, они получали право: «а) вступать, без обязательного увольнения из этих обществ, в другие сельские общества, пользуясь, впредь до добровольного выхода из состава прежних обществ, всеми, связанными с принадлежностью к сим обществам, правами, а равно и неся соответствующие обязанности, и б) получать по отказе от участия в пользовании мирской землей или при отчуждении принадлежащих им участков таковой земли беспрепятственное увольнение из сельских обществ без соблюдения требований, означенных в статье 208 Общего положения о крестьянах и в статье 165 Положения о башкирах., при условии обязательного причисления их к своим волостям без согласия волостного схода, кроме тех случаев, когда увольнения состоят уже в других обществах, либо приняты в

¹¹ Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 1.

¹² Там же. С. 106.

таковые или состоят в гражданской службе, либо приобрели высшие права состояния»¹³.

Пункт V предоставлял сельским обывателям и лицам других бывших податных состояний свободу избрания постоянного места жительства на одинаковых, указанных в Уставе о паспортах, основаниях с лицами других сословий. Причем постоянным местом жительства признавалось не место приписки, а «место, где они по службе или занятиям, или промыслам, или недвижимому имуществу имеют оседлость, либо домашнее обзаведение». Им, согласно статье 47 Устава о паспортах, выдавались «в качестве видов на жительство бессрочные паспортные книжки как в местах приписки — от сословных учреждений, так и в местах постоянного жительства — от полицейских управлений, а в столицах — участковых приставов»¹⁴.

Пункт IX предоставлял сельским обывателям, обладающим установленным цензом, помимо надельной земли, право «участвовать во вторых земских избирательных съездах и собраниях независимо от участия их в выборах гласных от сельских обществ уезда»¹⁵.

Как видим, Указ 5 октября 1906 г., освобождавший «становящуюся личность» от вековых пут, стал важным шагом в процессе перехода сословного общества к гражданскому. Он отвечал потребностям политической, социальной и экономической эволюции в стране, настоятельно требующим гражданского равноправия и политических свобод, интересам многомиллионного крестьянства России.

Указ был принят в порядке чрезвычайного законодательства по 87 ст. Основных законов. Соответствующим

¹³ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 104.

¹⁴ Там же. С. 104.

¹⁵ Там же. С. 105–106.

щий законопроект был внесен П.А. Столыпиным во II Государственную Думу 10 февраля 1907 г., но до ее закрытия не был рассмотрен. 22 ноября 1907 г. проект был передан в III Государственную Думу, по постановлению которой поступил на рассмотрение в комиссию по направлению законодательных предположений¹⁶. Доклад комиссии, представленный 6 марта 1912 г., не был обсужден, и, согласно думскому Наказу, IV Государственная Дума начала новое рассмотрение законопроекта. 25 января 1913 г. проект вновь передали в комиссию по направлению законодательных предположений, 24 апреля 1913 г. ее доклад был внесен для представления в общее собрание Думы. Однако намеченное на апрель обсуждение не состоялось¹⁷. 29 апреля 1913 г. проект передали в комиссию по судебным реформам, доклад которой был представлен в Думу лишь 16 мая 1916 г. Обсуждение проекта проходило в июне 1916 г. 18 июня Дума, наконец, приняла законопроект, и он поступил в редакционную комиссию; доклад последней был подготовлен к 11 июня 1916 г. Затем, 20 июня, проект поступил в Государственный Совет, но до февраля 1917 г. так и не успел пройти обсуждение.

В логической связке с ранее изданными в порядке верховного управления Временными правилами «Об обществах и союзах», «О публичных собраниях» (4 марта 1906 г.), «О периодической печати» (18 марта 1906 г.), «О неповременной печати» (26 апреля 1906 г.) находился столыпинский проект «О неприкосновенности личности и жилища и тайны корреспонденции». Законопроект был составлен особой межведомственной комисси-

¹⁶ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия первая. Стенографические отчеты. СПб., 1908. Т. 1. Стб. 796.

¹⁷ Государственная Дума. Четвертый созыв. Сессия первая. Стенографические отчеты. СПб., 1913. Т. 2. Стб. 528, 606–613.

ей под председательством товарища министра внутренних дел, сенатора А.А. Макарова¹⁸.

Согласно проекту никто не мог быть наказан иначе, «как в порядке, законом определенном»; никто не мог быть судим «иначе, как тем судом, которому по закону подведомственно вменяемое в вину деяние», никто не мог быть задержан или заключен под стражу либо подвергнут личному обыску «иначе, как в случаях, законом определенных, и притом лишь по предъявлении письменного на то требования, от подлежащей судебной власти исходящего»¹⁹.

Одновременно в проекте фиксировались правовые функции полицейских, следственных и судебных органов, которые имели право действовать исключительно в рамках закона. Так, лица могли быть задержаны полицией без санкции судебных властей лишь в следующих случаях: «1) когда подозреваемый застигнут при совершении преступного деяния или тотчас после его совершения; 2) когда потерпевшие от преступления или очевидцы укажут прямо на подозреваемое лицо; 3) когда на подозреваемом или в его жилище найдены будут явные следы преступления; 4) когда вещи, служащие доказательством преступного деяния, принадлежат подозреваемому или оказались на нем; 5) когда он сделал покушение на побег или пойман во время или после побега и б) когда подозреваемый не имеет постоянного места жительства или оседлости». Кроме того, полиция могла задерживать лиц, «пребывание которых на свободе угрожает непосредственную опасность самим этим лицам, либо их окружающим, или сопряжено с незаконным нарушением свободы других лиц либо общественной благопристойности»²⁰.

¹⁸ РГИА. Ф. 1278. Оп. 6. Д. 6. Л. 8–12; Ф. 1276. Оп. 3. Д. 1. Л. 32–34об.

¹⁹ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 99–100.

²⁰ Там же. С. 100.

Лица, задержанные полицией без санкции судебной власти, должны были быть по истечении 24 часов «или освобождены, или же препровождены к судье либо судебному следователю», который «незамедленно и, во всяком случае, не позднее 24 часов опрашивает задержанного и отдает письменный приказ или о дальнейшем содержании его под стражей, или об освобождении»²¹.

В проекте содержались статьи 14 и 15, согласно которым «никто не может быть ограничиваем в избрании места пребывания или передвижения с одного места на другое, за исключением случаев, особо в законе указанных», и «вход в жилище без согласия его хозяина допускается не иначе, как по призыву из сего жилища или для оказания помощи при несчастных случаях, или же во исполнение должностным лицом возложенных на него законом обязанностей». Полиция могла производить «осмотры, обыски и выемки без постановления о том судебной власти лишь в тех случаях, когда ею застигнуто совершающееся или только совершившееся преступное деяние, а также когда до прибытия на место происшествия представителя судебной власти следы преступления могли бы изгладиться». В статье 18 проекта говорилось о нерушимости тайны почтовых, телеграфных и телефонных сношений. Отступления от этого правила допускались лишь «в целях раскрытия преступных деяний»²².

Как видим, разрабатывая данный проект, П.А. Столыпин ставил и решал две взаимосвязанные задачи: во-первых, личность, получив права, включалась в единое правовое пространство и воспитывалась в духе право-

²¹ Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 1. С. 101.

²² Там же. С. 101–102.

порядка и законности; во-вторых, фиксируемые в проекте права личности сопрягались с ее ответственностью перед законом.

8 марта 1907 г. П.А. Столыпин внес законопроект во II Думу, однако он остался нерассмотренным и был повторно внесен в III Думу 8 ноября 1907 г. По постановлению Думы от 4 декабря 1907 г. его передали в комиссию о неприкосновенности личности²³, которая 10 апреля 1909 г. представила свой доклад. До окончания срока своих полномочий III Дума так и не вынесла своего решения по законопроекту, и, согласно думскому Наказу, IV Дума начала его новое обсуждение. 10 декабря 1912 г. проект был передан в комиссию по судебным реформам, однако дальнейшее его прохождение застопорилось²⁴.

Консолидирующую политическую и социальную функцию выполнял комплекс законопроектов конфессионального характера²⁵. Разрабатывая их в контексте положений о свободе совести, декларируемых Указом 17 апреля и Манифестом 17 октября 1905 г., П.А. Столыпин считал принципиально важным найти «баланс интересов» между личностью, государством и «господствующей первенствующей православной церковью». Вместе с тем, он указывал, что «права и преимущества православной церкви не могут и не должны нарушать прав других исповеданий и вероучений»²⁶. По его мнению, допуская и оберегая свободу совести, государство должно оставить за собой «и право, и обязанность оп-

²³ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия первая. Стенографические отчеты. Т. 1. Стб. 750.

²⁴ Там же. Четвертый созыв. Сессия первая. Стенографические отчеты. Т. 1. Стб. 457, 565.

²⁵ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 107–142.

²⁶ *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия. С. 53.

ределять политические, имущественные, гражданские и общеуголовные нормы, вытекающие из вероисповедного состояния граждан»²⁷. Отстаивая свободу совести и право выбора личностью соответствующей конфессии, П.А. Столыпин настаивал на четком законодательном закреплении этого права.

Так, в проекте «Об изменении законоположений, касающихся перехода из одного исповедания в другое», подчеркивалось, что каждому гражданину, достигшему 21 года, предоставляется право перехода «во всякое вероисповедание или вероучение, принадлежность к коему не наказуема в уголовном порядке». Дополнительно оговаривалось, что лицам, «желающим присоединиться к другому вероисповеданию или вероучению... а тем более к православной вере, никто ни под каким видом не должен препятствовать в исполнении сего желания»²⁸.

Этот законопроект, как и многие другие, не был принят. П.А. Столыпин внес его 20 февраля 1907 г. во II Государственную Думу, но она не успела его обсудить до роспуска. Повторно законопроект был внесен в III Государственную Думу, по решению которой 27 ноября 1907 г. его передали в комиссию по вероисповедным вопросам²⁹. Доклад комиссии, представленный 10 апреля 1909 г., рассматривался в заседаниях общего собрания в июне 1909 г., по докладу редакционной комиссии — в октябре. Дума приняла проект и направила его в Государственный Совет³⁰. Однако последний не согласился

²⁷ *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия. С. 213.

²⁸ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 125.

²⁹ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия первая. Стенографические отчеты. Т. 1. Стб. 710, 1426.

³⁰ Там же. Сессия третья. Стенографические отчеты. СПб., 1910. Т. 1. Стб. 1020–1024, 1109–1110.

с поправками Думы и высказался за восстановление правительственного проекта. Ввиду разногласий была создана согласительная комиссия, которая, однако, так и не пришла к консолидированному решению³¹.

Рассмотренный нами законопроект был направлен, прежде всего, на упрощение порядка перехода в православную веру людей, принадлежавших к иным конфессиям. Вместе с тем П.А. Столыпин настаивал на юридической защите прав нехристиан. Не случайно в проекте «Об отношении государства к отдельным вероисповеданиям»³² предусматривались меры наказания за оскорбление религиозных чувств лиц нехристианских вероисповеданий. Так, «виновный в поношении признанного в России нехристианского вероисповедания, либо его установлений или обрядов, или в поругании действием, или в поношении предмета религиозного чествования этого вероисповедания, за сие поношение или поругание наказывается: если оно учинено: 1) в молитвенном доме нехристианского вероисповедания или при совершении установленного этим вероисповеданием общественного служения, или публично, или в распространенных или публично выставленных произведениях печати, письма или изображении: арестом; 2) с целью провести соблазн между присутствующими: арестом на срок не свыше трех месяцев»³³.

Виновный в «непристойном крике, шуме или ином бесчинстве, препятствующем отправлению общественного религиозного служения признанного в России нехристианского вероисповедания или учиненном в молитвенном доме сего вероисповедания, наказывается:

³¹ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. СПб., 1912. Т. 1. Стб. 2673–2674, 2861.

³² РГИА. Ф. 1278. Оп. 2. Д. 9. Л. 17–17об.

³³ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 124.

арестом сроком не свыше двух месяцев». Если же «вследствие такого бесчинства прервалось религиозное служение или если такое бесчинство учинено толпою, то виновный наказывается: арестом на срок не свыше трех месяцев»³⁴.

Из законодательства исключалось также указание на обязанность губернатора наблюдать, чтобы «никто не был совращаем из православия в другие исповедуемые в империи религии»³⁵.

Судьба этого законопроекта оказалась еще более незавидной, чем предыдущего, касающегося смены вероисповедания. Проект был внесен во II Государственную Думу 20 февраля 1907 г., однако не был рассмотрен. Повторно представлен в Думу третьего созыва, оглашен 27 ноября 1907 г. и передан на рассмотрение сначала в комиссию по вероисповедным вопросам, а затем, 25 января 1908 г., в комиссию по делам православной церкви³⁶. 10 октября 1909 г. отозван министром внутренних дел³⁷. Это действие было одной из тех уступок правоконсервативным силам в лице помещного дворянства, на которые П.А. Столыпин вынужден был идти, начиная с 1909 г.

П.А. Столыпину принадлежит важная роль в инициировании целого ряда проектов, ликвидировавших неравенство между православными, старообрядческими и сектантскими общинами. В этой связи, прежде всего, выделим проект «О порядке образования и действия старообрядческих и сектантских общин и о правах и обязанностях входящих в состав общин последовате-

³⁴ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 124.

³⁵ Там же.

³⁶ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. Т. 1. Стб. 2673–2674, 2861.

³⁷ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия третья. Стенографические отчеты. Т. 1. Стб. 10.

лей старообрядческих согласий и отделившихся от православия сектантов», одобренный Советом министров 13 октября 1906 г.³⁸

Данный законопроект был разработан в целях реализации Именного Высочайшего указа от 17 апреля 1905 г., устанавливавшего в России свободу совести³⁹. В Особом журнале Совета министров отмечалось, что справедливость и общественный порядок требуют осуществить обещанное⁴⁰. Всем старообрядцам и сектантам предоставлялось право свободного исповедания их веры и отправления религиозных обрядов по правилам их вероучений, создания самоуправляющихся религиозных общин и избрания духовных лиц, настоятелей или наставников, сооружения храмов, молитвенных домов, богоугодных заведений, а также право приобретать и отчуждать, для осуществления целей общины, недвижимое имущество, образовывать капиталы, заключать договоры, вступать в обязательства, подавать судебные иски и отвечать в суде. Исключение делалось для «последователей изуверных учений, самая принадлежность к коим наказуема в уголовном порядке». Отметим также, что образование новой общины являлось предметом решения губернатора, который мог разрешить или отказать по основаниям, не обозначенным четко в законопроекте. Зарегистрированным общинам дозволялось вести собственные книги гражданского состояния⁴¹.

Рассмотренный проект был проведен Именным Высочайшим указом, данным Сенату 17 октября 1906 г.,

³⁸ Особые журналы Совета министров царской России. 1906 г. Вып. 3; Особый журнал Совета министров 5 сентября и 13 октября 1906 г. С. 477–504.

³⁹ Там же. С. 480.

⁴⁰ Особый журнал Совета министров 5 сентября и 13 октября 1906 г. С. 482.

⁴¹ *Столытин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 107–124.

т. е. вступил в силу в период «междумья» в порядке чрезвычайного-указного законодательства по 87 ст. Основных законов. 20 февраля 1907 г. соответствующий законопроект (в числе семи других законопроектов, касавшихся осуществления права на свободу совести) был представлен во II Государственную Думу («Проект правил о старообрядческих и сектантских общинах»), однако его рассмотрение так и не состоялось до закрытия Думы. 6 ноября 1907 г. этот законопроект был внесен в III Государственную Думу, 27 ноября оглашен в общем собрании Думы, а 25 января 1908 г. передан в комиссию по старообрядческим вопросам и по делам православной церкви⁴². Комиссия по старообрядческим вопросам, в ходе обсуждения 13 апреля 1909 г., приняла первый отдел проекта («О порядке устройства последователями старообрядческих согласий общин, а также о правах и обязанностях сих лиц»).

Однако в ходе обсуждения данного отдела в апреле и мае 1909 г. в комиссии по делам православной церкви возражения вызвал пункт о предоставлении старообрядцам права проповедования их веры. Поставленная на голосование ст. 1, регламентирующая данный вопрос, была принята большинством 9 голосов против 8 при 2 воздержавшихся без изменений. Правда, затем, 4 мая 1909 г., председатель комиссии по делам православной церкви В.Н. Львов, голосовавший «за», заявил о присоединении своего голоса к числу противников предоставления старообрядцам свободы религиозной проповеди, ввиду «полной неясности того, что следует разуметь под понятием старообрядчества»⁴³. 8 мая

⁴² Государственная Дума. Третий созыв. Сессия первая. Стенографические отчеты. Т. 1. Стб. 710, 1426, 1769.

⁴³ См.: Приложения к Стенографическим отчетам Государственной Думы. Третий созыв. Сессия II. 1908–1909 гг. Т. II. СПб., 1909. № 303.

1909 г. доклады комиссий по законопроекту были внесены в общее собрание Думы. Обсуждение проходило в мае–июне 1909 г.

Дума внесла в проект существенные изменения: старообрядцам предоставлялось не только свободное исповедание, но и проповедование веры; общинам дозволялось объединяться в съезды по каждому отдельному вероучению или согласию на основании особых правил, утверждаемых министром внутренних дел; для открытия общины устанавливался явочный порядок и др. В части, касающейся старообрядческих общин, проект был принят Государственной Думой 2 июня 1909 г. В отношении сектантов – присоединен к проекту «Об иностранных и иноверных религиозных обществах». 4 июня законопроект был передан в Государственный Совет и направлен им в специально образованную комиссию⁴⁴. Наиболее существенные поправки Думы были отклонены Государственным Советом, который высказался против предоставления старообрядцам права проповедовать свое вероучение и права собираться в съезды. Из перечня духовных лиц было исключено наименование «священнослужители по старообрядчеству» и т. п. Проект был передан в согласительную комиссию, затем возвращен в IV Думу, постановлением которой от 25 января 1913 г. передан в комиссию по вероисповедным вопросам, а 13 марта 1913 г. – в комиссию по старообрядческим вопросам⁴⁵. Обсуждение затянулось и в результате проект так и не получил законодательного разрешения.

В порядке, предусмотренном 87 ст., были приняты также Временные правила для узаконения браков не-

⁴⁴ Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1909–1910 гг. Сессия 5. СПб., 1910. Стб. 28.

⁴⁵ Государственная Дума. Четвертый созыв. Сессия первая. Стенографические отчеты. Т. 1. Стб. 1031, 2149.

православных⁴⁶. Тем самым решались проблемы статуса детей (ранее дети, не записанные в православные метрические книги, считались незаконнорожденными), наследства и т. д.

Выравнивание прав старообрядцев и сектантов с православными имело огромное значение для вовлечения в единый модернизационный процесс большого числа активных и инициативных граждан, принадлежавших к разным конфессиям.

Принципиально важный шаг был сделан П.А. Столыпиным в снятии разного рода национальных ограничений и, прежде всего, относительно еврейского населения. В распоряжении исследователей находится собственноручная записка П.А. Столыпина по этому вопросу. В ней премьер констатировал неестественность «озлобленного настроения пятимиллионного племени». Вместе с тем он выдвигал неперемное условие: «никаких мер в порядке уступок революции, наглости и никакого ущерба коренному русскому населению». Поэтому, приходя в начале 1907 г. к выводу о необходимости отложить окончательное решение вопроса до созыва Думы, П.А. Столыпин выделил «те области, в которых без Думы может работать правительство в еврейском вопросе». Они касались отмены «полицейских стеснений в черте оседлости и уравнивания под одни правила всех [народностей] вне этой черты, а также уничтожения стеснений торговых».

П.А. Столыпин отдавал себе отчет, какую ответственность берет на себя правительство. «Люди, мыслящие страстно, не разберутся в чем дело и начнут кричать об измене; еврейство, желающее политического

⁴⁶ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 137–142; 3 ПСЗ. Т. 27. № 28840, № 28876.

преобладания, сочтет себя обиженным «полумерою». Но правительство... не должно терпеть такого положения, при котором часть подданных может справедливо считать себя обиженными». П.А. Столыпин понимал, что от предоставления значительной части населения возможности передвигаться и работать «России будет не ущерб, а благо»⁴⁷.

В подготовленном под его руководством проекте «О пересмотре постановлений, ограничивающих права евреев», подписание которого он настойчиво обосновывал во время аудиенций с Николаем II, предполагалось отменить: а) запрет на проживание отдельных категорий евреев (механики, винокуры, повара, мастера и ремесленники, проживающие без прекращения своего ремесла в течение десяти лет) вне черты оседлости на всем пространстве империи; б) запрет на приобретение в городских поселениях недвижимых имуществ; в) запрет на включение евреев в правление акционерных обществ, имевших земельную собственность⁴⁸.

Соответствующее постановление правительства П.А. Столыпин провел в декабре 1906 г. Однако Николай II в письме к нему от 10 декабря 1906 г. отказался подписать Особый журнал Совета министров, заявив, что «несмотря на самые убедительные доводы в пользу принятия положительного решения по этому вопросу, — внутренний голос все настойчивее твердит мне, чтобы я не брал этого решения на себя. До сих пор совесть моя никогда меня не обманывала. Поэтому и в данном случае я намерен следовать ее велениям»⁴⁹.

⁴⁷ *Столыпин П.А.* Переписка. М., 2004. С. 646–648.

⁴⁸ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 134–137; РГИА. Ф. 1276. Оп. 20. Д. 4. Л. 186–216.

⁴⁹ Переписка Н.А. Романова и П.А. Столыпина // Красный архив. 1924. Т. 5. С. 105.

Тогда П.А. Столыпин в ответном письме царю предложил иной выход из сложившейся ситуации. «Только что получил Ваше повеление относительно оставления без последствий журнала по еврейскому вопросу. Вашему Величеству известно, что все мои мысли и стремления направлены к тому, чтобы не создавать Вам затруднений и оберегать Вас, Государь, от каких бы то ни было неприятностей. В этих видах, а не из желания испрашивать каких-либо изменений решения Вашего по существу, я осмеливаюсь писать Вашему Величеству. Еврейский вопрос поднят был мною потому, что, исходя из начал гражданского равноправия, дарованного Манифестом 17 октября, евреи имеют законное основание домогаться полного равноправия; дарование ныне частичных льгот дало бы возможность Государственной Думе отложить разрешение этого вопроса в полном объеме на долгий срок. Затем я думал успокоить нерволюционную часть еврейства и избавить наше законодательство от наслоений, служащих источником бесчисленных злоупотреблений. Все это послужило основанием в обнародованном с одобрения Вашего Величества правительственном сообщении объявить, что коренное решение еврейского вопроса является делом народной совести и будет разрешено Думой, до созыва которой будут отменены не оправдываемые обстоятельствами времени наиболее стеснительные ограничения. Затем еврейский вопрос был предметом обсуждения Совета министров, журнал которого и был представлен Вашему Величеству, что, несмотря на полное соблюдение тайны, проникло, конечно, в прессу и в общество, ввиду участия многих лиц в составлении и печатании этой работы. Теперь о еврействе вопрос будет стоять так: Совет единогласно высказался за отмену некоторых ограничений, но Государь

пожелал сохранить их. Ваше Величество, мы не имеем права ставить Вас в такое положение и прятаться за Вас. Тем более неправильно, что Вы, Ваше Величество, сами указывали на неприменимость к жизни многих из действующих законов и не желаете лишь в порядке спешности и чрезвычайности даровать от себя что-либо евреям до Думы. Моя всеподданнейшая просьба поэтому такова: положите, Государь, на нашем журнале резолюцию приблизительно такого содержания: «Не встречая по существу возражений против разрешения поднятого Советом министров вопроса, нахожу необходимым провести его общим законодательным порядком, а не на основании 87 статьи Законов основных, так как 1) вопрос этот крайне сложен, 2) не представляется, особенно в подробностях, бесспорным, 3) не столь спешен, чтобы требовать немедленного разрешения за два месяца до созыва Государственной Думы». При таком обороте дела и министерство в глазах общества не будет казаться окончательно лишенным доверия Вашего Величества, а в настоящее время Вам, Государь, нужно правительство сильное. Затем, если бы Вашему Величеству было угодно, можно было бы резолютивную часть журнала переделать, не настаивая на 87 статье, и спрашивать разрешения Вашего Величества, внести ли вопрос в Думу, или разрешить его в порядке чрезвычайном. Простите мне, Ваше Величество, но я знаю, чувствую, что вопрос этот громадной важности. Если Ваше Величество не одобрите мои предложения и не разрешите мне прислать для наложения резолюции журнал, о возвращении которого никто пока не знает, позвольте приехать со словесным докладом в среду в 9¹/₂ часов вечера»⁵⁰. 15 декабря 1906 г. царь на-

⁵⁰ Переписка Н.А. Романова и П.А. Столыпина. С. 106–107.

ложил на журнал Совета министров резолюцию «Внести на рассмотрение Государственной Думы»⁵¹.

Цементирующей идеей столыпинских реформ была идея реализации прав и свобод граждан через систему выборного начала, начиная от низовых ячеек и структур (земельные, сельские общества и товарищества, сходы, советы, больничные кассы, профсоюзы, местное самоуправление) и вплоть до высших законодательных институтов – Государственной Думы. Получая гражданские права и свободы, «становящаяся личность» непосредственно приобщалась к процессу выработки и принятия решений на всех уровнях. Реализация столыпинских проектов о правах и свободах граждан, безусловно, способствовала формированию в России нового типа личности – свободной, творчески активной, целеустремленной в выборе жизненной позиции и профессиональной ориентации. Именно такая личность и обеспечила динамизм экономического роста в стране, создала основу социальной мобильности и политической стабильности.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА

Одной из важнейших составляющих столыпинской программы реформ была задача обеспечения социального партнерства между различными слоями населения. В отличие от своих предшественников, предпочитавших действовать по преимуществу административными методами, П.А. Столыпин предлагал законода-

⁵¹ Особые журналы Совета министров царской России. 1906 г. Вып. 4. М., 1982; Особый журнал Совета министров 27 и 31 октября и 1 декабря 1906 г. С. 241.

тельно закрепить право рабочих на экономические стачки, считая естественным их стремление к самоорганизации и борьбе за улучшение своего материального положения. Реформа рабочего законодательства мыслилась П.А. Столыпиным в двух взаимосвязанных направлениях: с одной стороны, планировалось постепенное ограничение административного вмешательства в отношения рабочих и предпринимателей, предоставление тем и другим необходимой свободы действий посредством профсоюзов, примирительных камер и т. п., а с другой — оказание реальной материальной помощи рабочим в виде государственного попечения о неспособных к труду путем страхования в случаях болезни, увечий, инвалидности, старости, а также организации врачебной помощи и пересмотра нормирования труда подростков и женщин (сокращение продолжительности труда, запрещение использовать труд детей и женщин на подземных работах и в ночное время).

Гибким и дифференцированным был подход П.А. Столыпина к социальным гарантиям рабочих. Задолго до назначения на пост премьер-министра он пытался найти возможность облегчить положение рабочих. Так, еще будучи ковенским губернским предводителем дворянства, он выступал против введения административных барьеров для рабочих, желающих эмигрировать. П.А. Столыпин писал: «Мы улучшаем содержание своего скота..., рабочий же наш слабеет с каждым днем... Физическому закону диффузии подчинены не только жидкости, но и людские массы: из тех мест, где они угнетены трудными условиями жизни, они естественно перемещаются в местности, где гнет материальных условий не так тяжел»⁵².

⁵² Цит. по: *Зырянов П.Н.* Петр Столыпин: политический портрет. М., 1992. С. 15.

П.А. Столыпин был одним из первых, кто поставил вопрос о страховании рабочих. До П.А. Столыпина выплата денежных пособий рабочим, здоровью которых на предприятии был нанесен ущерб, всецело входила в область частной инициативы промышленников. Считая подобную систему несправедливой и неэффективной, П.А. Столыпин, находясь в должности гродненского губернатора, предлагал рассматривать социальное страхование как «предохранительный клапан» против распространения социалистических идей⁵³. Когда же он возглавил правительство, то впервые в России была разработана (в виде 10 законопроектов) и начала внедряться продуманная система социального страхования.

Страховые проекты предполагалось представить еще к открытию I Государственной Думы. Однако это не удалось сделать вследствие противодействия со стороны промышленников. После обсуждения проектов 15–21 апреля 1906 г. в Особом совещании под председательством управляющего министерством М.М. Федорова они были направлены на отзыв ведомствам и предпринимательским организациям. После роспуска I Думы проекты перерабатывались в министерстве. В декабре 1906 г. и в феврале–марте 1907 г. проекты страхования рабочих обсуждались в межведомственном совещании по рабочему законодательству под председательством Д.А. Философова, созданном для окончательной корректировки проектов перед их внесением в Думу, однако расхождения во мнениях участников совещания оказались столь велики, что дальнейшее прохождение документов было временно приостановлено.

28 марта 1908 г. новый министр торговли и промышленности И.П. Шипов внес страховые законопро-

⁵³ Зырянов П.Н. Петр Столыпин: политический портрет. С. 19.

екты на обсуждение в Совет министров. С 6 апреля по 16 мая 1908 г. они рассматривались в межведомственном совещании под председательством товарища министра торговли и промышленности М.А. Остроградского, при участии представителей ведущих торгово-промышленных структур. 16 мая 1908 г. совещание, не достигнув единодушия, прекратило свою деятельность. Под давлением Министерства внутренних дел Министерство торговли и промышленности согласилось внести в проект существенные поправки, согласно которым на губернаторов фактически возлагался контроль над основными страховыми органами, а также больничными кассами. 17 и 19 июня и 26 сентября 1908 г. проекты обсуждались в Совете министров, который усилил позиции административного контроля над создаваемыми страховыми рабочими организациями. 30 октября 1908 г. Особый журнал Совета министров был одобрен Николаем II. 23 июня 1908 г. И.П. Шипов внес проекты в III Государственную Думу⁵⁴.

«Головной» проект «Об обеспечении рабочих на случай болезни» был направлен на создание условий для получения рабочими врачебной помощи и денежных пособий, частично восполняющих их потери в заработной плате во время болезни⁵⁵. В систему страхования автоматически включались рабочие всех производств, за исключением земских, городских и немногих других предприятий, численность персонала в которых не превышала 20 человек. Врачебная помощь рабочим предоставлялась за счет владельца предприятия. Законопроект прямо перечислял виды врачебной по-

⁵⁴ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия первая. Стенографические отчеты. СПб., 1908. Т. 3. Стб. 4160.

⁵⁵ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 498–517; 3 ПСЗ. Т. 32. № 37446.

мощи: 1) первоначальная помощь при внезапных заболеваниях и несчастных случаях; 2) амбулаторное лечение; 3) родовспоможение; 4) стационарное лечение с полным содержанием больных. Владельцам предприятий предоставлялся выбор: содержать собственную больницу, заключать соглашение с любой сторонней больницей или же оплатить лечение рабочего в общедоступной больнице по расценкам, утвержденным соответствующим государственным органом⁵⁶.

Еще одна новация законопроекта заключалась в образовании на предприятиях больничных касс. Они представляли собой выборный орган рабочего самоуправления. Участниками касс были все рабочие, занятые на предприятии. Если владелец обеспечивал медицинскую помощь, то денежная помощь в связи с болезнью выдавалась больничными кассами. Основные средства касс формировались из взносов участников и приплат владельцев предприятий. Размер взносов участников, т. е. рабочих и служащих, устанавливался на общем собрании и мог составлять от одного до двух процентов суммы заработка. В больничных кассах с числом участников менее четырехсот взнос мог быть увеличен до трех процентов. Размер приплаты владельца предприятия устанавливался в две трети взносов участников кассы.

Взносы рабочих удерживались из их заработка, осуществление расчетов вменялось в обязанность владельцу предприятия. В недельный срок после выплаты зарплаты он должен был перечислить в больничную кассу как взносы рабочих, так и свою доплату. За соблюдением сроков следила фабричная инспекция, в случае задержки выплат с владельца предприятия взыскивалась пеня — один процент в месяц с невнесенной суммы.

⁵⁶ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 504–505.

Больничные кассы выдавали участникам денежные пособия в случаях: 1) утраты трудоспособности по болезни или вследствие увечья; 2) родов — беременным и роженицам; 3) смерти — на погребение. При этом размер денежного пособия на случай болезни или увечья устанавливался в пределах от $\frac{1}{2}$ до $\frac{2}{3}$ заработка заболевшего, если на его иждивении находились жена и не достигшие 15-летнего возраста дети (законные, узаконенные, усыновленные или внебрачные), а также воспитанники и приемыши, или не достигшие 15-летнего возраста братья и сестры, круглые сироты или родственники по прямой восходящей линии. При ином семейном положении заболевшему рабочему выплачивалось от $\frac{1}{4}$ до $\frac{1}{2}$ заработка. Не имели права на получение денежного пособия те рабочие, болезнь которых была вызвана либо умышленным, либо уголовно наказуемым действием (дракой и т. п.).

В случае болезни денежные пособия могли выплачиваться в течение 26 недель, а при повторных заболеваниях в совокупности 30 недель в течение года. Денежные пособия выплачивались беременным женщинам в размере $\frac{1}{2}$ заработка в течение двух недель до родов и в течение четырех недель после родов. Пособие на погребение составляло от 20 до 30 размеров дневного заработка умершего⁵⁷.

23 июня 1908 г. законопроект был внесен в III Государственную Думу, 25 июня оглашен в общем собрании и передан в комиссию по рабочему вопросу. Доклад комиссии был представлен в общее собрание 17 ноября 1908 г., его обсуждение проходило с 24 октября 1911 г. по 10 января 1912 г. Дума расширила сферу применения закона, распространив его действие на предпри-

⁵⁷ Столытин П.А. Программа реформ. Т. 1. С. 506.

ятия с малым числом занятых на них (менее 20 человек). Дума также значительно расширила круг страхуемых, включив в него всех лиц без различия пола и возраста, независимо от размера годового содержания. Думой было установлено понятие семейных рабочих (к ним причислялись те рабочие, на иждивении которых находились или жена или дети до 15 лет, либо братья и сестры до 15 лет, круглые сироты, либо родственники в прямой восходящей линии), для них определялись повышенные размеры пособий на случай болезни или причиненного несчастным случаем увечья. Более широко было поставлено обеспечение беременных и рожениц и др. Изменения коснулись и состава управления делами больничных касс. По правительственному проекту, общее собрание кассы состояло лишь из уполномоченных, избираемых участниками кассы из своей среды. Дума ввела в его состав и представителей владельца предприятия, предоставив последнему, в соответствии с размером его взноса в больничную кассу, располагать двумя пятыми общего числа голосов, принадлежащих тому числу уполномоченных от участников кассы, которое определено в ее уставе⁵⁸.

3 марта 1912 г. проект прошел редакционную комиссию и 5 марта был направлен в Государственный Совет, который в заседании 2 мая 1912 г. постановил образовать согласительную комиссию⁵⁹. Комиссия представила Думе свой доклад 26 мая 1912 г., его обсуждение состоялось 28 мая⁶⁰. Доклад редакционной комиссии был принят 9 июня, а 10 июня проект передали в Госу-

⁵⁸ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. СПб., 1912. Т. 2. Стб. 3661–3670, 3791–3822.

⁵⁹ Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1911–1912 гг. Сессия 7. СПб., 1912. Стб. 3839–3841.

⁶⁰ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. Т. 4. Стб. 2565, 2661–2664.

дарственный Совет⁶¹. Одобренный Государственным Советом и Государственной Думой, законопроект «Об обеспечении рабочих на случай болезни» был Высочайше утвержден 23 июня 1912 г.⁶²

Важной составляющей «страхового» пакета был законопроект «О страховании рабочих от несчастных случаев». Проект развивал положения Закона 2 июня 1903 г. о вознаграждении увечных рабочих на предприятиях частной промышленности. Действие его предполагалось значительно расширить, распространить на рабочих тех предприятий, речь о которых шла в рассмотренном выше законопроекте. Устанавливалось, что все рабочие и служащие предприятий должны быть застрахованы от несчастных случаев. Страхование должно было осуществляться в страховых товариществах, участниками которых являлись и владельцы предприятий. Деятельность товариществ была детально регламентирована.

Основные положения нового законопроекта сводились к следующему: страхование становилось обязательным; для покрытия расходов по уплате пенсий устанавливалась система капитализации пенсий (т. е. поступающие в кассу товарищества взносы должны были исчисляться в таком размере, чтобы наличные средства товарищества, помимо покрытия текущих расходов по управлению и т. д., представляли бы капитал, соответствующий обязательствам кассы по назначенным пенсионерам пенсиям); права потерпевших при обязательном страховании уже не зависели от финансовой состоятельности отдельного предпринимателя, так как ответственность по уплате вознаграждения пострадав-

⁶¹ Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1911–1912 гг. Сессия 7. Стб. 5222–5224.

⁶² Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. Т. 4. Стб. 4315.

шему лежала на страховых учреждениях, следовательно, при страховании сглаживалось неравенство в положении предприятий крупных, с одной стороны, и средних и мелких — с другой.

Рабочим гарантировалась компенсация ущерба, причиненного здоровью непосредственно на рабочем месте или явившегося следствием работы. В случае получения увечья пособия выплачивались со дня несчастного случая в течение 13 недель в высшем размере, предусмотренном Положением об обеспечении рабочих на случай болезни. Если же рабочий за это время не выздоравливал, то с 14-й недели ему выплачивалось пособие в размере $\frac{2}{3}$ заработка. В случае же утраты трудоспособности рабочему ежегодно выплачивалась пенсия: при полной утрате — $\frac{2}{3}$ его годового заработка, при неполной — «в размере той доли двух третей годового содержания, которая соответствует степени утраты трудоспособности»; в особо тяжелых случаях (сумасшествие, полная потеря зрения, потеря конечностей и т. п.) — в размере полного годового заработка. В случае смерти рабочего в результате несчастного случая пенсия ежегодно выплачивалась в долях от годового заработка рабочего: вдове ($\frac{1}{3}$), детям до 15-летнего возраста ($\frac{1}{6}$), круглым сиротам ($\frac{1}{4}$), родственникам по прямой восходящей линии пожизненно (каждому в размере $\frac{1}{6}$), братьям и сестрам, круглым сиротам до 15-летнего возраста ($\frac{1}{6}$). При этом общая совокупность пенсий, назначенных родственникам умершего рабочего, не должна была превышать двух третей его заработка. От пенсии можно было отказаться и получить выплату, равную десяти годовым размерам пенсионного обеспечения.

В законопроекте были детально прописаны механизмы разрешения конфликтов между рабочими, страховыми товариществами и владельцами предприятий,

правила обращения товариществ с их основным и оборотным капиталом и другие аспекты страховой деятельности⁶³.

25 июня 1908 г. этот проект был оглашен в общем собрании Государственной Думы и передан в комиссию по рабочему вопросу. 31 марта 1910 г. доклад комиссии был представлен в общее собрании Думы⁶⁴. Его обсуждение проходило 17, 19 и 20 октября 1911 г. и 11 января 1912 г.

Дума сочла необходимым расширить сферу применения закона: 1) распространила его действие на предприятия, принадлежащие земствам и городам, тогда как правительственный проект не включал в систему страхования эти предприятия; 2) предоставила Совету по делам страхования рабочих право подчинять действию закона предприятия с меньшим против указанного в проекте правительства числом рабочих; 3) страхованию на общих основаниях подлежали и лица, которые получали содержание свыше 1500 руб. в год, тогда как по правительственному проекту указанным лицам гарантировались страховые выплаты лишь исходя из этой максимальной суммы и др.⁶⁵

27 февраля 1912 г. законопроект прошел редакционную комиссию и на следующий день был направлен в Государственный Совет, который 2 мая 1912 г. постановил образовать согласительную комиссию⁶⁶. 26 мая доклад комиссии был представлен в Государственной Ду-

⁶³ Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 1. С. 517–535; 3 ПСЗ. Т. 32. № 37447.

⁶⁴ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия третья. Стенографические отчеты. СПб., 1910. Т. 3. Стб. 2537.

⁶⁵ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. Т. 2. Стб. 3039–3042, 3147–3174.

⁶⁶ Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1911–1912 гг. Сессия 7. Стб. 3841.

ме. 28 мая прошло его обсуждение⁶⁷. 9 июня состоялось заседание редакционной комиссии, 10 июня проект передали в Государственный Совет⁶⁸. Одобренный Государственным Советом и Государственной Думой, законопроект был Высочайше утвержден 23 июня 1912 г.⁶⁹

Правительство считало, что осуществление намеченных им мероприятий по введению страхования рабочих возможно лишь под непосредственным контролем и руководством органов государственной власти, а именно, Совета и присутствий по делам страхования рабочих. Причем Совет по делам страхования рассматривался как высший, центральный орган, а присутствия по делам страхования — как низшая правительственная инстанция (коллегиальная) на местах. Этим органам были специально посвящены отдельные законопроекты.

Совет учреждался при Министерстве торговли и промышленности под председательством министра. В его состав входили представители ряда государственных ведомств и по пять представителей заинтересованных сторон — владельцев предприятий и участников больничных касс, т. е. рабочих. Основными задачами Совета были разработка подзаконных актов, регламентирующих страховую деятельность на предприятиях, а также урегулирование конфликтов, не нашедших разрешения на низших уровнях⁷⁰.

Присутствия по делам страхования рабочих учреждались в каждой губернии или области, а также в Санкт-

⁶⁷ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. Т. 4. Стб. 2661–2664.

⁶⁸ Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1911–1912 гг. Сессия 7. Стб. 5224–5225.

⁶⁹ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. Т. 4. Стб. 4315.

⁷⁰ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 491–498; 3 ПСЗ. Т. 32. № 37445.

Петербурге, Москве, Одессе и Варшаве. Председательствовал, как правило, губернатор, в состав присутствия входила масса местных чиновников, двое гласных земства и по два представителя владельцев предприятий и участников больничных касс. В задачи присутствий входило наблюдение за исполнением установленных законом правил страхования и распоряжений Совета, а также соответствующие распорядительные действия и рассмотрение жалоб⁷¹.

Указанные законопроекты несколько лет обсуждались в Думе и в Государственном Совете, существенных изменений не претерпели и 23 июня 1912 г. вместе с остальными были подписаны царем⁷². Страхование законодательство, таким образом, явилось одним из тех структурных звеньев столыпинской модели модернизации, которое было воплощено уже после смерти премьера.

В рассмотренных нами законопроектах выпукло и ярко отражен характер реформ, их направленность на расширение прав личности и, вместе с тем, на четкое определение обязанностей личности. Рабочий должен был платить страховые взносы, но в то же время он был уверен, что в случае болезни или несчастного случая ни сам он, ни его семья не останутся вовсе без средств к существованию. Одновременно законопроекты возлагали особую ответственность за осуществление выработанных ими мер на государство. Подобный подход был характерен для столыпинских реформ в целом. Обоснованно не доверяя промышленникам и не наблюдая достаточно зрелого правового сознания у рабочих, правительство бралось контролировать каждый их шаг в страховом деле.

⁷¹ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 486–491; 3 ПСЗ. Т. 32. № 37444.

⁷² Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. Т. 4. Стб. 4315.

В ноябре 1906 г. вышли два положения Совета министров об обеспечении нормального отдыха служащих в торговых и ремесленных заведениях, складах и конторах⁷³. Рабочий день ограничивался 12 часами, причем в тех случаях, когда он превышал 8 часов, устанавливался перерыв для приема пищи общей продолжительностью не менее двух часов в день. Предусматривались также ограничения на торговлю в праздники: ее допущение в воскресные и праздничные дни (за исключением Св. Пасхи, Св. Троицы и Рождества Христова, когда торговля по закону абсолютно исключалась) предоставлялось на усмотрение общественных городских и земских учреждений (но не свыше 5 часов).

В целях «охранения жизни и здоровья подрастающего рабочего поколения» подростки, помимо сокращенного рабочего дня и недопущения к труду во вредных производствах, освобождались ежедневно в рабочее время на 3 часа для посещения общеобразовательных школ.

Первая попытка провести законопроект, относящийся к служащим в торговых заведениях, складах и конторах, была предпринята еще до назначения П.А. Столыпина – в январе 1906 г., когда Министерство торговли и промышленности представило его на рассмотрение в Государственный Совет. Однако последний уклонился от обсуждения под предлогом изменения порядка представления законодательных предположений. В ноябре 1906 г. министр торговли и промышленности Д.А. Философов ходатайствовал перед Советом министров о проведении законопроекта по 87 ст. Основных законов. 15 ноября 1906 г. соответствующее положение Совета

⁷³ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 477–485; 3 ПСЗ. Т. 26. № 28548, 28549.

министров было утверждено царем в порядке чрезвычайного-указного законодательства⁷⁴.

12 апреля 1907 г. законопроект внесли во II Государственную Думу. По просьбе представителей торговых кругов, «в целях устранения обнаружившихся на практике стеснений в отношении торговли в воскресные и праздничные дни», его редакция была изменена. До своего роспуска Дума не рассмотрела законопроект, и эти изменения также были проведены по 87 ст. Высочайше утвержденным 12 сентября 1907 г. положением Совета министров⁷⁵.

12 декабря 1907 г. законопроект был направлен в Государственную Думу третьего созыва. 15 января 1908 г. его огласили в общем собрании и передали сначала в комиссию по рабочему вопросу (ее доклад поступил 22 мая 1909 г.), затем — на заключение комиссии по городским делам (ее доклад внесен на рассмотрение общего собрания Думы лишь 11 декабря 1909 г.⁷⁶, а 7 апреля 1910 г. был представлен дополнительный доклад). Первое обсуждение законопроекта состоялось в апреле 1910 г., второе — в мае, третье — в декабре 1910 г.

Спорным пунктом при рассмотрении проекта вновь явился вопрос о воскресном и праздничном отдыхе, крайне осложнившийся в силу столкновения экономических и вероисповедных интересов. Дума двукратно (при втором и третьем чтениях), вопреки заключению комиссии и настояниям представителей правительства, высказалась за установление в законе полного воскресного и праздничного отдыха торговых служащих, с изъ-

⁷⁴ Особые журналы Совета министров царской России. 1906 г. Вып. 3; Особый журнал Совета министров 3 ноября 1906 г. С. 602.

⁷⁵ Там же. 1907 г. Вып. 3. Ч. 2; Особый журнал Совета министров 21 августа 1907 г. С. 450.

⁷⁶ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия вторая. Стенографические отчеты. СПб., 1909. Т. 4. Стб. 1848.

ятием лишь некоторых видов торговли, причем пополнила имеющийся в проекте перечень дней, в которые торговля и занятия в торговых складах и конторах не допускаются, вторыми днями праздников Св. Пасхи и Рождества Христова, днем Нового года и днем освобождения крестьян от крепостной зависимости (19 февраля). Дума руководствовалась стремлением повысить социальную обеспеченность работающих граждан, однако для торговцев запрет на работу в праздничные дни был равнозначен прямому и невосполнимому убытку.

Дума установила максимально допустимый предел рабочего дня, ввела правило о возможности привлечения служащих к сверхурочным работам только с их согласия и за особую плату. Дума понизила (с 17 до 15 лет) предельный возраст нуждающихся в особой защите закона, взяла под особую охрану закона женщин, оговорив их право на оплаченный отпуск (в течение 6 недель) в период родов (правительственный проект не затрагивал вопроса об особых условиях для женщин, занятых в торговле). Дума возложила составление обязательных постановлений относительно времени торговли и работы служащих в торговых заведениях не на губернские земские учреждения, как то предусматривалось правительственным проектом, а на уездные⁷⁷.

Одобренный Государственной Думой, законопроект 21 марта 1911 г. был передан в Государственный Совет, который, однако, в силу возникших разногласий 16 января 1913 г. вернул его в Думу для нового рассмотрения. Постановлением Государственной Думы от 30 января 1913 г. законопроект направили сначала в комиссию о торговле и промышленности, а затем, 1 марта 1913 г., —

⁷⁷ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия третья. Стенографические отчеты. Т. 4. Стб. 10–77, 86–171, 252–334, 340–417, 487–574, 591–667.

в комиссию по рабочему вопросу и на заключение комиссии о торговле и промышленности, где он и «лег под сукно», не получив в результате законодательного утверждения.

Другое положение Совета министров, касающееся условий труда в ремесленных заведениях, также было Высочайше утверждено 15 ноября 1906 г. в порядке чрезвычайного-указного законодательства по 87 ст. Основных законов. 12 апреля 1907 г. соответствующий законопроект, подготовленный министром торговли и промышленности и одобренный Советом министров⁷⁸, был внесен в Государственную Думу второго созыва, однако не был ею рассмотрен и 12 декабря 1907 г. поступил в III Думу. Постановлением Думы от 15 января 1908 г. проект был передан в комиссию по рабочему вопросу, представившую свой доклад на обсуждение Думы 24 мая того же года.

Таким образом, до определенного момента законопроекты, касающиеся служащих в торговых и ремесленных заведениях, шли параллельно. Однако затем их судьбы разошлись. Если торговыми служащими Дума заинтересовалась, то обсудить законопроект по ремесленным служащим так и не собралась до окончания своих полномочий. Согласно думскому Наказу, Государственная Дума четвертого созыва начала его новое обсуждение. По постановлению от 25 января 1913 г. проект был передан в комиссию о торговле и промышленности, а 1 марта 1913 г. — в комиссию по рабочему вопросу⁷⁹, доклад которой лишь 24 марта 1916 г. был представлен на заключение комиссии о торговле и промыш-

⁷⁸ Особые журналы Совета министров царской России. 1906 г. Вып. 3; Особый журнал Совета министров 3 ноября 1906 г. С. 625.

⁷⁹ Государственная Дума. Четвертый созыв. Сессия первая. Стенографические отчеты. Т. 1. Стб. 1033–1039.

ленности. В конечном счете проект так и не получил утверждения в законодательном порядке.

Наряду с рабочим законодательством был разработан пакет проектов, касающихся улучшения труда и быта различных категорий служащих (торговых, железнодорожных, почтовых, телеграфных), а также ремесленников, учителей начальной и средней школы, средних и мелких чиновников, военнослужащих, городского и сельского духовенства. В развитие закона 2 марта 1903 г. «О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семейств, на предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности» был подготовлен ряд проектов, распространявших нормы страхового законодательства на подведомственные казенные предприятия. Так, проект Министерства финансов распространял свое действие, помимо лиц, получивших увечья при несчастных случаях, и на пострадавших вследствие профессиональных заболеваний, а также на служащих торговых заведений данного ведомства⁸⁰. Проект Министерства путей сообщения вводил систему категорий при оплате вознаграждения пострадавшим, а также сохранял принцип индивидуальной ответственности железных дорог перед пострадавшими рабочими и служащими⁸¹.

Разрабатывая реформы в области социального законодательства, правительство П.А. Столыпина ориентировалось в своих действиях на унификацию системы выплат как в рамках одного ведомства, так и среди нескольких ведомств, в частности, при оплате труда лиц, относящихся к одной и той же категории. Так, в проектах об увеличении содержания служащим в духовно-

⁸⁰ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 317–324.

⁸¹ Там же. С. 352–370.

учебных заведениях и преподающим в церковно-приходских школах решалась задача ликвидации возникших ножниц в оплате труда учителей школ духовного ведомства и школ, относящихся к ведению Министерства народного просвещения и местного самоуправления, ибо и те и другие работали на благо просвещения⁸².

Что касается унификации выплат в рамках одного ведомства, то в этом плане показателен проект об увеличении окладов содержания нижним служащим почтово-телеграфного ведомства⁸³. В данном проекте правительство пошло на упразднение прежней системы различных, несогласованных между собой, тарифов оплаты и введение единых норм содержания служащим данного ведомства. Аналогичные проблемы решались в рамках военного ведомства, проект которого о признании нижних воинских чинов и их семейств устранял существовавшие различия в правилах начисления пенсионных окладов и создавал стройную систему единого пенсионного обеспечения. С этой целью предполагалось сосредоточить назначение пенсии в одном учреждении, централизовать источники ее выдачи (государственное казначейство) и предоставить право на пенсию всем нижним чинам, потерявшим способность к труду на службе как в военное, так и в мирное время, установить размеры пенсий в зависимости от единой сетки разрядов болезней и ранений, предложив при этом единые правила проведения освидетельствования⁸⁴.

Разрабатывая принципы новой социальной политики, правительство П.А. Столыпина пошло на инновационный шаг: «увязало» проблему повышения матери-

⁸² *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 309, 315–316.

⁸³ Там же. С. 309.

⁸⁴ Там же. С. 325–352.

ального уровня чиновников и служащих с результативностью проводимых реформ. Весьма характерен в этом отношении проект увеличения содержания чином судебного ведомства⁸⁵. В его обосновании подчеркивалось, что только достаточное материальное вознаграждение может обеспечить правильную постановку судопроизводства, гарантировать независимость и объективность судебных решений, привлечение в ряды судебного ведомства высокопрофессиональных и честных работников, что имело особое значение в условиях роста гражданского самосознания населения, повышения роли суда в контексте становления гражданского общества и правового государства.

Правительство в своей социальной программе стремилось поддержать православную церковь, прежде всего в лице ее служителей низового звена — городского и сельского приходского духовенства. Предполагалось, что эта мера, на фоне коренных преобразований экономического и социального уклада, поможет обеспечить в широких слоях населения устойчивость нравственно-этических традиций. Представленный правительством проект о дополнительном отпуске средств на содержание городского и сельского духовенства преследовал, в числе прочего, цель создания новых приходов в местах переселения крестьян в Сибири и на Дальнем Востоке⁸⁶.

Актуальным представляется проект о принципах, формах и размерах выплат содержания депутатам Государственной Думы, одобренный Советом министров 3 июня 1908 г.⁸⁷ До этого служебный заработок депутатов со-

⁸⁵ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 309–313; 3 ПСЗ. Т. 28. № 30655.

⁸⁶ Там же. С. 316–317; 3 ПСЗ. Т. 31. № 34890.

⁸⁷ Особые журналы Совета министров царской России. 1908 г. Вып. 3; Особый журнал Совета министров 3 июня 1908 г. С. 481–484.

ставлял 10 рублей в день, причем эти деньги выплачивались только в течение сессии. В год выходило около 2400 рублей. Недостаточность этих средств для проживания в столице, а также финансовые обязательства некоторых депутатов-крестьян перед своими земляками вынуждали их искать дополнительные доходы: кто-то устраивался швейцаром в гостиницу, кто-то заводил кур. П.А. Столыпин предлагал обеспечить членам Думы достойное существование. Согласно внесенному им проекту, члены Государственной Думы круглый год получали из казны ежемесячное довольствие в 350 рублей, т. е. 4200 рублей в год. Члены комиссий Государственной Думы, работавшие во время каникул, получали дополнительное довольствие в размере 10 руб. в день. Вместе с тем, принимались меры к тому, чтобы народный избранник не уклонялся от исполнения своих представительских обязанностей и аккуратно посещал заседания, в противном случае его наказывали вычетом из довольствия: 25 рублей за пропущенное без уважительных причин заседание⁸⁸. Любопытно, что данная инициатива П.А. Столыпина была подписана императором уже через месяц после внесения проекта в Думу, в то время как на прохождение иных законопроектов через «сито» Думы и Совета требовались годы⁸⁹.

В целом социальные реформы столыпинского правительства были ориентированы на развитие личности в тесной увязке с преобразованиями экономики и государственного управления. П.А. Столыпин старался соблюсти баланс между развитием промышленности и торговой сферы, повышением производительности тру-

⁸⁸ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 313–314; 3 ПСЗ. Т. 28. № 30674.

⁸⁹ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия первая. Стенографические отчеты. Т. 3. Стб. 4529.

да и одновременно социальной защищенностью рабочих. Основой социального законодательства было четкое определение прав и обязанностей личности.

ОБРАЗОВАНИЕ, НАУКА И КУЛЬТУРА

П.А. Столыпин хорошо сознавал тесную зависимость экономического и политического развития страны от уровня просвещения и профессиональной подготовки населения. Еще работая в Гродно, он наставлял местных помещиков-«зубров»: «Бояться грамоты и просвещения, бояться света нельзя. Образование народа, правильно и разумно поставленное, никогда не поведет его к анархии»⁹⁰.

Возглавив правительство, П.А. Столыпин планировал совместно с общественными учреждениями (земствами и городскими управами) создать единую и общедоступную образовательную сеть, включающую начальное, среднее и высшее образование. При этом подчеркивалась мысль о необходимости именно «законченного круга знаний» на каждой ступени образовательного цикла.

Министерством народного просвещения был подготовлен проект «О введении всеобщего начального обучения в Российской империи». В нем говорилось: «Всем детям обоего пола должна быть предоставлена возможность, по достижении школьного возраста, пройти полный круг обучения в правильно организованной школе»⁹¹. Основные положения проекта сводились к следующему: 1) формирование школьной сети и плана ее создания возлагалось на учреждения местного само-

⁹⁰ Зырянов П.Н. Петр Столыпин: политический портрет. С. 19.

⁹¹ Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 1. С. 625.

управления, которые должны выполнить эту работу в двухгодичный со дня введения закона срок; 2) нормальным округом, который должна обслуживать одна школа, признавалась местность с трехверстным радиусом; 3) населению обеспечивалась бесплатность обучения в училищах, входящих в школьную сеть; 3) проект школьной сети должен был утверждаться министром народного просвещения; 4) церковно-приходские школы, вошедшие в школьную сеть, получали казенное пособие на равных основаниях со школами Министерства народного просвещения; 5) отпускаемые из казны кредиты предназначались на вознаграждение учителей. Устанавливался нормальный срок обучения в начальной школе — 4 года. Количество учителей определялось из расчета: 1 учитель на 50 детей ⁹².

Министерством народного просвещения были разработаны типовые образцы школьных сетей (начальных и высших начальных училищ), составлены необходимые инструкции, планировалось повышение заработной платы учителям.

В проекте Положения о начальных училищах определялись типы училищ, порядок их учреждения, содержание учебной части, число учеников и учителей, правила приема последних на работу, устанавливалась компетенция педагогических совещаний, директоров и инспекторов начальных училищ, училищных попечительств и училищных советов.

Училища могли быть мужскими, женскими и смешанными, при них создавались вечерние и воскресные классы и курсы для подростков и взрослых, желающих «расширить и пополнить свое образование, по преимуществу специальное».

⁹² *Столытин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 625–626; РГИА. Ф. 1276. Оп. 2. Д. 495. Л. 480об.–481об.; Ф. 1278. Оп. 2. Д. 138. Л. 17–18об.

Максимально расширился круг учреждений и лиц, имевших право открыть начальное училище. Сюда были отнесены правительственные ведомства, земства, города, сословия, общества, торгово-промышленные товарищества, фабрики, заводы, отдельные учреждения и частные лица. Для первых четырех субъектов устанавливался уведомительный порядок открытия училищ, для остальных – разрешительный.

Рекомендуемый штат училища состоял из учителя (учительницы), преподавателя Закона Божия и, по возможности, врача. Изучались следующие предметы: Закон Божий, русский язык, арифметика, краткий курс геометрии в связи с черчением, география, история России, чистописание и, по возможности, пение, рисование и физические упражнения.

Были учтены вероисповедные особенности России. Так, церковно-славянское чтение было обязательным для православных детей. В местностях, где не проживало православное население, или там, где оно представляло меньшинство, допускалась возможность преподавания основ неправославной религии⁹³.

Законопроект принимал во внимание географические и хозяйственные особенности различных местностей. В силу этого не устанавливался единый учебный год. Оговаривалось только, что занятия должны проходить не менее 180 дней в году в городах и не менее 160 дней в году в сельской местности.

В проекте фиксировалось, что в начальные училища должны приниматься дети всех сословий и вероисповеданий в возрасте от 8 лет, правда, допускались исключения, определяемые подлежащей властью в соответствии с местными условиями. Численность учащихся не огра-

⁹³ Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 1. С. 628.

ничивалась, однако устанавливалось соотношение: не более 50 учеников на одного учителя. Обучение было бесплатным лишь в казенных училищах, в прочих допускалось взимать с учеников плату на жалование учителям. Нижний предел жалования учителя был установлен в 360 рублей в год, законоучителя — 60 рублей в год. Учителя также обеспечивались за счет местных средств квартирами или получали соответствующие выплаты.

Наблюдение за деятельностью училищ, а также оказание помощи в делах образования возлагалось на инспекторов начальных училищ. К их ведению относились все училища губернии, а сами они утверждались Высочайшим приказом по гражданскому ведомству. Наблюдение за религиозным образованием было отнесено к компетенции духовенства соответствующей конфессии.

Заведование хозяйственной частью училищ поручалось училищному попечительству. Важно отметить, что в состав этих органов входили и учителя. Так, попечительство при одном училище состояло из учителя, законоучителя и еще из двух лиц, без различия пола, избираемых содержателями училища на три года. С утверждения подлежащей власти в состав попечительства входили также лица, участвовавшие в содержании училища. Помимо финансово-хозяйственных функций в компетенцию попечительства входили: «забота о доставлении всем детям школьного возраста возможности обучения, наблюдение за правильным посещением уроков учащимися, побуждение родителей к тому, чтобы их дети исправно посещали училище, забота о снабжении недостаточных учащихся учебными пособиями, об устройстве квартир, ночлегов для учащихся», а также «сообщение уездному, окружному или городскому училищному совету о замеченных попечительством уклонениях от правильного хода занятий в училищах».

Училищные советы являлись органами надзора за деятельностью начальных училищ, они же выдавали разрешения обществам и частным лицам на открытие новых училищ. Вводилось три типа советов: уездные (окружные), городские и губернские (областные). В совет включались: предводитель дворянства (председатель), председатель земской управы, директор (инспекторы) начальных училищ, а также представители государственных ведомств, в том числе духовного⁹⁴.

После одобрения Советом министров законопроект был внесен в III Государственную Думу⁹⁵. 7 апреля 1909 г. его передали в комиссию по народному образованию⁹⁶. Комиссия представила доклад по проекту 9 апреля 1910 г. Обсуждение законоположений заняло 22 заседания, из которых первому чтению были посвящены заседания в октябре 1910 г., второму чтению — в ноябре того же года, третьему чтению — в феврале 1911 г.

Государственная Дума внесла некоторые изменения, касавшиеся состава губернских, уездных, городских училищных советов (в частности, допускалось участие в них женщин); кроме того, указывалось, что начальные училища суть учреждения общеобразовательные; перечень предметов дополнялся обществоведением; подчеркивалась также необходимость учета, при устройстве школы, религиозных, этнографических и бытовых особенностей местного населения; законопроект дополнялся специальными правилами о преподавании в училищах на родном языке для детей нерус-

⁹⁴ *Столытин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 627–641; РГИА. Ф. 1278. Оп. 6. Д. 47. Л. 29–37.

⁹⁵ Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909 г.; Особый журнал Совета министров 5 февраля и 3 марта 1909 г. С. 76–80.

⁹⁶ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия вторая. Стенографические отчеты. Т. 3. Стб. 1426, 1516.

ского населения; действие Положения о начальных училищах распространялось и на вошедшие в школьную сеть церковно-приходские школы; наконец, устанавливалась возможность введения обязательного обучения и в неземских местностях и т. д.

Законопроект получил одобрение Думы 25 апреля 1911 г. и 27 апреля был передан в Государственный Совет, который, однако, не согласился с большинством предложений Думы, в частности, относительно участия женщин в училищном совете, правил преподавания на родном языке, распространения Положения на церковно-приходские школы. Государственный Совет отверг взгляд на начальные училища как на учреждения общеобразовательные, призванные отвечать общегосударственным интересам и по своей организации, и по своим программам. Он отказался включить в число обязательных предметов обществоведение. По мнению Совета, выработка подробных программ основных предметов учебного курса должна была быть предоставлена Министерству народного просвещения. Из проекта исключалось указание на право перехода по окончании одноклассного начального училища в первый класс средней общеобразовательной школы. Согласительная комиссия, образованная по постановлению Государственного Совета 2 мая 1912 г., не достигла единого мнения по наиболее существенным вопросам⁹⁷. Постановлением Государственной Думы от 25 января 1913 г. законопроект был вновь передан в комиссию по народному образованию и на заключение комиссии по делам православной церкви⁹⁸. Окончательного законодательного реше-

⁹⁷ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. Т. 3. Стб. 1599.

⁹⁸ Государственная Дума. Четвертый созыв. Сессия первая. Стенографические отчеты. Т. 1. Стб. 1033.

ния по проекту вынесено не было. Между тем, его реализация привела бы к постепенной ликвидации безграмотности населения.

Министерством народного просвещения в правительстве П.А. Столыпина было подготовлено также Положение о высших начальных училищах, которые должны были заменить городские училища, преобразованные, в свою очередь, в 1872 г. из бывших уездных училищ, введенных еще в 1804 г. Выпускники этих учебных заведений должны были иметь «законченное низшее образование». Предполагалось, что они заменят городские училища, поэтому их учебный курс должен был соответствовать курсу городских училищ по Положению 1872 г. Предусматривалось четырехгодичное обучение по следующим предметам: Закон Божий, русский язык с церковнославянским и русская словесность, арифметика и начала алгебры, геометрия, география, история России с необходимыми сведениями из общей истории, естествоведение и физика, рисование и черчение, пение, физические упражнения, а для девочек, сверх того, и рукоделие. Кроме того, с согласия попечителя учебного округа, могли изучаться иностранные языки и другие предметы.

Порядок открытия высших начальных училищ был установлен в целом такой же, как и для начальных училищ. Доступ в них был открыт для всех детей, без различия пола, сословий и вероисповедания. В первый класс принимались, как правило, дети в возрасте 10—13 лет, прошедшие курс одноклассного начального училища или сдавшие соответствующие экзамены. Предельное количество учеников в классе составляло 50 человек.

Обучение было платным, впрочем, земства, города, общества и частные лица, содержащие училище, могли

и не назначать плату. Освобождались от платы дети служащих или прослуживших не менее 10 лет в низших учебных заведениях Министерства народного просвещения. Плата за обучение предназначалась для расходов на нужды училища, а также выдачи пособий учащимся, служащим или бывшим служащим училища.

Министерство допускало, что из высших начальных училищ могут вырасти своеобразные образовательные центры: при них дозволялось открывать дополнительные классы или курсы (педагогические, почтово-телеграфные, бухгалтерские, строительные, электротехнические, сельскохозяйственные, ремесленные и т. д.)⁹⁹

9 декабря 1908 г. проект был обсужден в Совете министров, 17 января 1909 г. его одобрил Николай II¹⁰⁰. Проект был внесен в III Государственную Думу¹⁰¹. 18 февраля 1911 г. его огласили в общем собрании и передали в комиссию по народному образованию. Доклад комиссии поступил 27 апреля. Обсуждение проекта прошло 2 и 7 мая 1911 г. Государственная Дума сочла нужным внести в проект следующие изменения и дополнения: 1) в высших начальных училищах вводится преподавание того иноверного исповедания, к которому принадлежит более половины учащихся, а также может быть введено преподавание местных языков; 2) предельное число учащихся в классе понижено с 50 до 40 чел.; 3) к преподаванию общеобразовательных предметов допускаются только лица, получившие высшее образование; 4) исключено положение о том, что министру на-

⁹⁹ Государственная Дума. Четвертый созыв. Сессия первая. Стенографические отчеты. Т. 1. С. 642–649; РГИА. Ф. 1276. Оп. 4. Д. 708. Л. 18–22об.

¹⁰⁰ Особые журналы Совета министров царской России. 1908 г. Вып. 6; Особый журнал Совета министров 9 декабря 1908 г. С. 1110.

¹⁰¹ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия вторая. Стенографические отчеты. Т. 2. Стб. 1901.

родного просвещения предоставляется право увольнять членов попечительного совета и др.

23 ноября 1911 г. законопроект был одобрен Государственной Думой и передан в Государственный Совет¹⁰². Последний отверг предложение Думы о праве перехода учащихся из высшего начального училища в соответствующий класс средних учебных заведений, а окончивших высшее начальное училище — в 5-й класс средней школы; не согласился с введением обязательного преподавания вероучения того иноверного исповедания, к которому принадлежит более половины учащихся. Кроме того, Государственный Совет указал, что высшие начальные училища находятся под непосредственным надзором инспекторов народных училищ и т. д.¹⁰³

Из-за возникших разногласий была образована согласительная комиссия, представившая доклад в Государственную Думу 31 мая 1912 г. Дума приняла доклад согласительной комиссии (без изменений) 2 июня 1912 г., а доклад редакционной комиссии — 9 июня 1912 г.¹⁰⁴ Затем проект был одобрен Государственным Советом¹⁰⁵. 25 июня 1912 г. он получил Высочайшее утверждение¹⁰⁶.

Правительство П.А. Столыпина, как видно на рассмотренных примерах, прилагало массу организационных усилий к тому, чтобы «становящаяся личность» была грамотной. От этого, без преувеличения, зависел ус-

¹⁰² Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. Т. 1. Стб. 2424–2429.

¹⁰³ Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1911–1912 гг. Сессия 7. Стб. 643–644.

¹⁰⁴ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. Т. 4. Стб. 4269–4271.

¹⁰⁵ Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1911–1912 гг. Сессия 7. Стб. 5339–5342.

¹⁰⁶ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. Т. 4. Стб. 4320.

пех реформ. За 1907–1911 гг. ассигнования на начальную школу возросли с 9 млн. до 35,9 млн. рублей. Законом 22 июня 1909 г. был образован специальный школьный строительный фонд, из которого отпускался льготный кредит на строительство школ¹⁰⁷.

Но правительство не стремилось быть монополистом в деле образования. Частная инициатива поощрялась настолько, насколько позволяли исторические условия. Были подготовлены «Правила о частных учебных заведениях, классах и курсах Министерства народного просвещения», согласно которым частные общества, товарищества и лица могли учреждать низшие, средние и высшие учебные заведения, классы и курсы¹⁰⁸. Данный законопроект был одобрен Советом министров 27 апреля 1910 г.¹⁰⁹ и представлен в III Государственную Думу 24 июня 1910 г. Дума внесла в него ряд поправок, согласно которым, в частности, право учреждения частных учебных заведений, классов и курсов предоставлялось также земствам, городам, сословиям и приходам¹¹⁰. Законопроект был одобрен Думой 9 июня. Однако Государственный Совет в заседании 22 мая 1913 г. постановил возвратить проект в Думу для нового рассмотрения. 6 июня 1913 г. проект был вновь передан в комиссию по народному образованию. 29 апреля 1914 г. комиссия представила доклад. 12 июня 1914 г. проходило слушание законопроекта в общем собрании Думы. Законопроект был признан спешным, принят в трех обсуждениях и передан в редакционную комиссию, заседание которой состоялось 13 июня 1914 г. 22 июня проект посту-

¹⁰⁷ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 627–648.

¹⁰⁸ Там же. С. 649–655; РГИА. Ф. 1276. Оп. 6. Д. 568. Л. 33–36об.

¹⁰⁹ Особые журналы Совета министров Российской империи. 1910 г.; Особый журнал Совета министров 27 апреля 1910 г. С. 193–196.

¹¹⁰ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. Т. 4. Стб. 1281–1344.

пил в Государственный Совет и 27 июня получил одобрение¹¹¹. 1 июля 1914 г. он был утвержден Николаем II.

Проект Положения о гимназиях Министерства народного просвещения ставил своей целью инкорпорировать гимназии в общую систему среднего образования. Посредством данного законопроекта предполагалось упорядочить учебную и воспитательную часть средних учебных заведений. В Положении были четко и определенно сформулированы следующие задачи: 1) объединение гимназий и реальных училищ в одну общеобразовательную группу гимназий с одинаковой продолжительностью курса (8 лет) и с общими учебными программами; 2) введение гимназий в систему других общеобразовательных учебных заведений (в 1-й класс шестиклассных и в 3-й класс восьмиклассных гимназий могли поступать те, кто прошел первые два класса высшего начального училища); 3) обеспечение гимназий учителями с необходимой педагогической подготовкой; 4) выделение для каждого класса отдельного классного наставника; 5) предоставление права оканчивающим курс всех видов гимназий на поступление в университет и высшие специальные учебные заведения.

Кроме того, согласно Положению о гимназиях, создавалось необходимое единство в руководстве учебной и воспитательной частью (в лице директора), при этом должность инспектора оставлялась только при гимназиях с пансионами, исключалась также должность помощника классных наставников как лишняя, круг обязанностей оставленного в штате надзирателя распространялся не на педагогический надзор за учениками, а на ведение разнообразных списков (опоздавших, не явившихся на уроки), сообщение родителям тех или иных

¹¹¹ Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1913–1914 гг. Сессия 9. Стб. 3085–3086.

сведений; устанавливался прием учеников в 1-й класс в возрасте на год моложе принятого на то время; вводилось такое количество уроков в неделю (от 18 до 25, в зависимости от возраста учеников), которое, во-первых, позволяло обратить серьезное внимание на физическое развитие учеников, а во-вторых, не препятствовало последовательно развивать самостоятельность учеников в приготовлении уроков и позволяло устраивать для них дополнительные занятия, в том числе и в гимназии¹¹².

13 апреля 1910 г. Совет министров одобрил проекты Положений о гимназиях и подготовительных училищах¹¹³. 15 октября 1910 г. законопроект был заслушан на общем собрании Государственной Думы и 20 октября передан на обсуждение в комиссию по народному образованию и на заключение в бюджетную комиссию. В ноябре 1910 г., по заявлению 35 членов Государственной Думы, была образована комиссия для рассмотрения законопроекта о гимназиях и подготовительных училищах. В конце апреля 1911 г. министр народного просвещения Л.А. Кассо обратился к председателю Государственной Думы М.В. Родзянко с просьбой о возвращении ему законопроекта, на основании ст. 47 Учреждения Государственной Думы. 2 мая 1911 г. проект был возвращен в министерство и дальнейшего движения не имел.

В контексте общего стратегического замысла модернизации и упрощения доступа к получению образования разрабатывался пакет проектов в области подготовки учительских кадров. В частности, был выдвинут законопроект «О временном учреждении одногодичных и краткосрочных курсов для подготовки учителей и учительниц средних заведений». Министру народного про-

¹¹² *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 632–646.

¹¹³ Особые журналы Совета министров Российской империи. 1910 г.; Особый журнал Совета министров 13 апреля 1910 г. С. 180–183.

свещения предоставлялось право в течение трех лет, начиная с 1 сентября 1911 г., учреждать указанные курсы в городах, где имелись высшие учебные заведения. На курсы принимались лица, имеющие высшее образование. Занятия делились на общие (педагогика, психология и гигиена) и специальные (по выбранным предметам). Время пребывания на курсах засчитывалось в «стаж», слушатели курсов, как и учителя гимназий, освобождались от воинской повинности.

Слушателям выплачивалась стипендия в размере до 600 рублей в год. За это они должны были прослужить в государственном среднем учебном заведении не менее полутора лет. В противном случае они должны были вернуть сумму, выданную им в качестве стипендии. На реализацию данного проекта планировалось выделить в 1911–1914 гг. 600 тыс. рублей¹¹⁴.

Проект был внесен в III Государственную Думу министром народного просвещения 10 марта 1910 г. 15 марта проект передали в комиссию по народному образованию, где он сначала рассматривался в особом совещании, специально избранном для этой цели комиссией (10 марта), а затем в самой комиссии, в присутствии директора департамента народного просвещения Вильева (23 марта). Проект получил законодательное утверждение¹¹⁵.

Правительство ассигновало значительные средства на переподготовку учителей средней школы, на организацию для них ознакомительных поездок за границу для изучения европейского опыта постановки школьного образования. Проект об отпуске соответствующих средств был внесен министром народного просвещения в III Го-

¹¹⁴ Столытин П.А. Программа реформ. Т. 2. С. 646–648.

¹¹⁵ З ПСЗ. Т. 31. № 35439.

сударственную Думу (представление от 5 сентября 1908 г.) и передан 18 октября в комиссию по народному образованию¹¹⁶. Признавая причинами «неустройства средней школы» недостаточно высокую квалификацию преподавательского состава, министерство сочло необходимым принять ряд неотложных мер для поднятия уровня педагогической подготовки учителей средней школы. С этой целью намечались следующие меры: посылка учителей за границу с целью изучения новейших методов преподавания тех или иных предметов, созыв Педагогических съездов, организация временных педагогических курсов при университетах в каникулярное время. Для финансирования намеченной программы министр ходатайствовал о выделении 24 тыс. рублей из казны. 22 мая 1909 г. проект прошел редакционную комиссию, был одобрен Думой и получил законодательное утверждение¹¹⁷.

Одновременно правительство разработало ряд проектов, направленных, с одной стороны, на подготовку кадров высшей квалификации — профессоров — в России и за рубежом, а с другой — на улучшение их материального положения. Необходимость принятия особых мер была вызвана обнаружившейся острой нехваткой профессорских кадров. В силу отсутствия лиц, обладавших установленным научным цензом, в университетах оставались незамещенными 113 вакантных кафедр. Между тем лица, избранные факультетами для подготовки к профессорской деятельности, вынуждены были ожидать назначения стипендий 1–2 года или искать другой род деятельности. Для исправления создавшегося положения Министерство народного просвещения и

¹¹⁶ Столытин П.А. Программа реформ. Т. 2. С. 596.

¹¹⁷ 3 ПСЗ. Т. 29. № 32055.

вошло с ходатайством об улучшении материального положения лиц, посвятивших себя подготовке к профессорской деятельности, и увеличении для этой цели числа выделяемых стипендий.

5 сентября 1908 г. министр народного просвещения внес в III Государственную Думу проект «Об отпуске из средств государственного казначейства дополнительно кредита на приготовление профессоров при университетах»¹¹⁸. По оглашении в общем собрании Думы, проект был передан 18 октября в комиссию по народному образованию, которая заседала 30 октября и 18 декабря 1908 г. Комиссия пришла к заключению, что испрашиваемая министерством дополнительная сумма в 20 000 руб. совершенно не соответствует действительной потребности. Признавая необходимым удовлетворить полностью все поступившие к тому времени в Министерство народного просвещения ходатайства о предоставлении стипендий, комиссия нашла желательным отпустить в 1909 г. дополнительно следующие кредиты: 1) на выплату 35 стипендий оставленным при университетах для подготовки к профессорскому званию и 30 стипендий — командируемым за границу (всего 102 000 руб.); 2) на удовлетворение уже имеющихся ходатайств — 50 000—55 000 руб. Бюджетная комиссия, заседавшая 15 апреля 1909 г., признала испрашиваемые суммы обоснованными. Доклад комиссии был внесен в общее собрание 18 октября 1908 г. и рассматривался 4 мая 1909 г. Государственная Дума в своем решении увеличила суммы выделяемого на указанную надобность кредита на 1909 г. до 100 000 руб., установив размер стипендий лицам, оставленным для подготовки к профессорскому званию при российском университете, в размере не менее

¹¹⁸ Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 2. С. 595.

1200 руб., а при подготовке их за рубежом — 2000 руб. Одобренный Государственной Думой (15 мая) и Государственным Советом, проект получил Высочайшее утверждение 6 июня 1909 г.¹¹⁹

Проект «Об отпуске из государственного казначейства средств на приготовление профессоров для высших учебных заведений ведомства Министерства торговли и промышленности» был подготовлен позже — в 1911 г. В течение предыдущего десятилетия возникли и перешли в ведение Министерства торговли и промышленности 4 высших технических учебных заведения: Варшавский Политехнический институт Императора Николая II, Киевский Политехнический институт Императора Александра II, Петербургский Политехнический институт Императора Петра Великого и Алексеевский Донской Политехнический институт. Однако с первых лет их существования начал ощущаться дефицит в профессорских кадрах. К 1911 г. оставались незамещенными 32% общего числа штатной профессуры, а исполнение обязанностей экстраординарных профессоров по некоторым кафедрам возлагалось зачастую на лиц, не имевших установленной научной степени. Кроме того, планировалось учредить ряд дополнительных профессорских кафедр. Между тем средства, отпускавшиеся из казны на содержание стипендиатов, подготовлявшихся к занятию профессорских должностей, были весьма ограничены. В связи с этим министр торговли и промышленности ходатайствовал об отпуске из казны кредита, достаточного для подготовки 50 стипендиатов, из расчета двухлетнего срока их подготовки. При этом стипендии предлагалось утвердить в таком же размере, как и для учреждений Министерства народного просвещения¹²⁰.

¹¹⁹ 3 ПСЗ. Т. 29. № 31992.

¹²⁰ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 662.

Проект был внесен 10 января 1912 г. в III Государственную Думу и передан в комиссию по народному образованию и на заключение в бюджетную комиссию. Комиссия по народному образованию сделала ряд частных замечаний. Со своей стороны, комиссия предложила зафиксировать в законе, что предоставленное министру торговли и промышленности право увеличить размер стипендий может быть применено лишь к стипендиатам, командируемым во внеевропейские страны. Комиссия внесла дополнительное разъяснение, какие именно лица могли назначаться министром торговли и промышленности для подготовки к профессорской деятельности. По ее мнению, стипендиаты должны назначаться лишь из числа кандидатов, представляемых советами профессоров высших учебных заведений, которые ближе всего знакомы с личными качествами и способностями претендентов. Бюджетная комиссия на своем заседании 18 мая 1912 г. поддержала законопроект. В дальнейшем он получил законодательное утверждение¹²¹.

В 1906—1911 гг. в России возникли десятки новых высших учебных заведений разного типа, отвечая растущим потребностям государства в специалистах высшей категории. Вузы открывались не только в столичных городах, но и в губернских, причем их специализация самым тесным образом увязывалась с хозяйственными потребностями того или иного региона. В качестве примера можно назвать Саратовский университет, Донской Политехнический институт.

Правительство П.А. Столыпина предоставило широкие возможности частной и общественной инициативе для участия в деле развития высшей школы. В этом плане характерны проекты Положения о Московском

¹²¹ 3 ПСЗ. Т. 29. № 37601.

Коммерческом институте, Московском Археологическом институте и Московском городском Народном университете им. А.Л. Шанявского¹²².

Стремясь, тем не менее, сохранить за государством контролирующие и регулирующие функции, правительство разработало новый Университетский устав и правила, касающиеся студенческих организаций. Продолжая традиции августовского проекта 1905 г., устав создавал благоприятные условия для автономного функционирования университетов (выборность ректора, широкие права профессорско-преподавательского корпуса и т. д.). Вместе с тем, памятуя о студенческих волнениях 1905–1906 гг., правительство ужесточило правила организации и деятельности студенческих обществ и порядок проведения ими собраний в стенах высших учебных заведений¹²³.

Проект был внесен в Государственную Думу министром народного просвещения А.Н. Шварцем 10 мая 1910 г., однако 22 ноября 1910 г. новый министр Л.А. Касо затребовал его обратно. Устав так и остался нерассмотренным.

Таким образом, мы можем выделить основные тенденции в политике правительства в области народного просвещения. Главными среди них являлись: формирование единой образовательной системы в России, реорганизация дела подготовки учительских и преподавательских кадров, привлечение различных ресурсов — как государственных, так и общественных и частных — к делу совершенствования образовательной системы.

Деятельность правительства П.А. Столыпина в области начального, среднего, общего и специального об-

¹²² Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 2. С. 569–571, 589–594, 649–662.

¹²³ Там же. С. 598–632.

разования привела к весьма внушительным позитивным изменениям. К концу 1914 г. в России насчитывалось 123 745 начальных учебных заведений. Количество детей в возрасте от 8 до 11 лет, обучающихся в начальной школе, составило по империи 30,1%. Причем в городах — 46,6%, в сельской местности — 28,3%¹²⁴. Рост числа учащихся начальной школы потребовал увеличения числа учебных заведений для подготовки учителей. К 1913 г. в стране уже было: учительских институтов — 33 (2249 чел.), учительских семинарий — 128 (12 190 чел.), педагогических курсов — 147¹²⁵. К этому же времени в России было 32 средних (8023 чел.) и 27 низших (2920 чел.) технических училищ; мужских гимназий и прогимназий соответственно 441 (147 751 чел.) и 29 (4359 чел.), реальных училищ 284 (80 800 чел.), женских гимназий — 873 (311 637 чел.) и прогимназий — 92 (11 940 чел.)¹²⁶. К 1913 г. возросло количество заведений Министерства торговли и промышленности, Главного управления землеустройства и земледелия — 308 (2857 чел.). Общее число частных учебных заведений составило — 2863¹²⁷. Кроме того, расширилась сеть национально-региональных учебных заведений: еврейских — 9248 и мусульманских (мектебе — 9723, медресе — 1064)¹²⁸.

К 1913 г. в России уже было 63 государственных высших учебных заведения, в которых обучалось 71 379 студентов, общественных и частных высших учебных заведений — 54, в которых обучалось 52 153 студента¹²⁹.

¹²⁴ Россия. 1913 год. Статистико-документальный справочник. СПб., 1995. С. 326.

¹²⁵ Там же. С. 330.

¹²⁶ Там же. С. 331.

¹²⁷ Там же. С. 339, 340.

¹²⁸ Там же. С. 341.

¹²⁹ Там же. С. 347.

Динамично по названиям и тиражности росло количество книг, журналов, газет¹³⁰.

П.А. Столыпин по-государственному ответственно относился к развитию отечественной науки и культуры, заботился об упрочении ее роли в мировом сообществе. Эта сторона деятельности премьер-министра в отечественной историографии до сегодняшнего дня практически не рассматривается. П.А. Столыпин был убежден в том, что сохранение и приумножение славных традиций науки и культуры является одним из определяющих факторов формирования национального сознания русского общества и его патриотического воспитания.

Будучи государственно мыслящим человеком, П.А. Столыпин поощрял выделение значительных средств на различные проекты, касавшиеся создания и поддержки различных научных и культурных учреждений (Академии наук, институтов, училищ, музеев, обществ), на организацию научных исследований и научных экспедиций (научно-промысловые исследования в Архангельской губернии и у берегов Мурмана, международное исследование Северных морей и Северного Ледовитого океана, археологические исследования Кавказа и восточных губерний), на издание фундаментальных серийных публикаций (Памятники дипломатических отношений Древней России с иностранными державами, архивные документы XVI–XVIII вв., Письма и бумаги императора Петра Великого, труды Русской полярной экспедиции 1900–1903 гг., материалы по истории русско-японской войны), на сохранение исторических памятников (Положение об охране древностей, содержание памятников и исторических мест, связанных с Севастопольской обороной)¹³¹.

¹³⁰ Россия. 1913 год. С. 357.

¹³¹ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 663–691.

П.А. Столыпин прекрасно понимал, что главным, определяющим условием успешности преобразований является человеческий фактор. Свободная личность, получив право делать выбор, могла приложить свой ум и талант, трудолюбие и сноровку в любых сферах жизнедеятельности. Столыпинские реформы создавали соответствующие ценностные ориентиры. Пробуждался интерес к получению образования – общего и специального, желание попробовать свои силы в инновационных отраслях экономики, и в целом в материальном производстве, выбрать такую профессию, которая больше всего отвечала бы природным склонностям и способствовала дальнейшему раскрытию потенциальных возможностей личности. Усилилась тяга к интеллектуальным формам творчества. На лекции в Народные университеты, вечерние курсы спешил стар и млад: первые жадно стремились наверстать упущенное, вторые овладеть новейшими достижениями в области науки и техники. Обычным явлением стало посещение кружков самодеятельности, народных театров, клубов, организация обсуждения творчества модных поэтов и писателей. Возросло число тех, кто хотел участвовать в общественной и политической жизни в столице, губернском и уездном городе, поселке и в деревне. Все это свидетельствовало о том, что преобразования дали мощный энергетический импульс и уже больше никто не мог остаться равнодушным и индифферентным. По сути, в период столыпинских реформ закладывались основы новой модели поведения личности, неравнодушной к дальнейшим судьбам своей страны и искренне желавшей ей успеха.

В целом, рассмотрев совокупность законопроектов, касающихся личности, общества и их взаимоотношений с государством, мы можем говорить о том, что столыпинское понимание гражданского общества было близко к

классическому европейскому. При этом П.А. Столыпин имел очень здравое представление о том, какие реформы своевременны, а с какими можно подождать. Его действия по реализации в России либеральных преобразований имели в своем основании не теоретические заключения, а вполне прикладной расчет. Видя своей целью сохранение и развитие в России сильного государства, П.А. Столыпин «не цеплялся» за отжившие свой век сословные, национальные и другие предрассудки, которые прочно закрепились в мировоззрении правящего слоя и способствовали лишь накоплению в стране внутренних противоречий.

П.А. Столыпин прекрасно понимал, что в России крайне важно создать совокупность условий и предпосылок для формирования свободной, образованной личности, обеспечения ей социальных гарантий и возможностей для самореализации. Решение этой задачи увязывалось им с реформированием государственных институтов и структур.

Глава третья

РЕФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ И СТРУКТУР УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

РЕФОРМА СУДА И СИЛОВЫХ СТРУКТУР

Целью преобразований, проводимых П.А. Столыпиным, являлось создание в России правового государства, в котором все взаимоотношения в обществе строились бы на твердой почве законности. Для этого он планировал провести реформу государственного управления и местного самоуправления. В его представлении государство должно было отказаться от прежней политики квазипатернализма. Взаимоотношения государства и общества должны предполагать четкое законодательное разделение прав и обязанностей, а также сферу их ответственности.

Стремясь подвести правовую базу под декларируемые права и свободы, П.А. Столыпин считал необходимым реализовать всеобъемлющую судебную реформу, которая должна была создать единое правовое пространство в масштабах всей России. Эта реформа пре-

дусматривала унификацию законодательства, пересмотр устаревших правовых норм, замену их новыми, более соответствующими тем материальным, социальным отношениям, которые формировались в ходе преобразований.

В этом плане исследовательского интереса заслуживает базовый документ «О преобразовании местного суда»¹. Проект предполагал унификацию местного суда, превращение его, по словам П.А. Столыпина, в суд «доступный, дешевый, близкий к населению»². Проектом предусматривалось упразднение волостных судов, а также судов земского начальника, городского судьи и уездного члена окружного суда. Взамен устанавливался один общий для всех граждан, независимо от сословных различий, мировой судья, положение которого проект стремился определить, по возможности сохраняя нормы судебных уставов 20 ноября 1864 г., относившиеся к мировому суду.

Реформа предполагала повышение образовательного и профессионального ценза мировых судей, их тесную связь с территорией, на которую распространялась юрисдикция местного суда (проживание в данной местности не менее года), материальную обеспеченность и независимость (владение землей или другим имуществом). Мировые судьи избирались сроком на три года земскими собраниями и городскими думами. Причем должность мирового судьи не могла быть совместима с другой должностью по государственной или общественной службе, за исключением только почетных должностей в местных богоугодных и учебных

¹ Столыпин П.А. Программа реформ. М., 2003. Т. 1. С. 154–226.

² Столыпин П.А. Нам нужна Великая Россия: Полное собрание речей в Государственной Думе и Государственном Совете. 1906–1911. М., 1991. С. 56.

заведениях, а также звания гласного земских собраний и городских дум.

В законе была четко прописана компетенция мирового судьи, круг рассматриваемых им гражданских дел (имущественные дела, о найме, аренде, наследстве и т. д., не превышающие сумму в 1 тыс. руб.), уголовных дел (выговоры, денежные взыскания на сумму не свыше 1 тыс. руб.; арест на 15 суток и заключение в тюрьму без права лишения состояния и преимуществ). Согласно закону, граждане, обратившиеся в мировой суд, могли воспользоваться услугами высококвалифицированных адвокатов, а в случае необходимости им предоставлялись и услуги переводчика. Одновременно предусматривался ряд мер, направленных к упрощению и облегчению действующего гражданского процесса. Важно подчеркнуть, что закон о реформе местного суда пронизывала мысль о его самоценных примирительных и арбитражных функциях, позволявших добиться в ходе следствия и самого судебного процесса примирения сторон, способствовавших поиску и принятию консолидированных решений. Закон предоставлял гражданам право обжаловать решения мирового суда в вышестоящих судебных инстанциях (съезде мировых судей, окружном суде, Правительствующем Сенате).

Проект реформы местного суда был подготовлен и внесен в I Государственную Думу, которая, однако, не успела его рассмотреть. Затем проект был повторно рассмотрен Советом министров и утвержден Николаем II 23 января 1907 г.³ В марте 1907 г. он был представлен во II Государственную Думу и передан в комиссию 33-х, которая 10 мая 1907 г. внесла свой доклад в общее соб-

³ Особые журналы Совета министров царской России. 1907 г. Ч. 2. М., 1984; Особый журнал Совета министров 19 и 23 января 1907 г. С. 246–261.

рание Думы. Тем не менее, до своего роспуска Дума не успела завершить рассмотрение проекта. 1 ноября 1907 г. он был представлен в III Государственную Думу и 27 января 1908 г. оглашен в общем собрании, по постановлению которого передан в комиссию по судебным реформам. Доклад комиссии был внесен в общее собрание 20 сентября 1909 г. Обсуждение законопроекта проходило с октября 1909 г. по март 1910 г. 28 мая 1910 г. его передали в Государственный Совет⁴, а 15 июня 1912 г. после прохождения согласительных процедур законопроект был Высочайше утвержден⁵.

Реформа местного суда имела огромное значение, поскольку способствовала установлению действительного равенства всех перед законом, независимо от словесной принадлежности. Наряду с принципом независимости суда от администрации и установлением единых правил устройства судебной части, это создавало необходимые предпосылки для перехода к правовым основаниям функционирования государства.

На фоне пересмотра в общественном сознании значимости и самооценности гражданских прав и свобод П.А. Столыпин большое внимание уделил реформированию охранительного судопроизводства — системы судебной защиты гражданских прав личности.

Правила охранительного судопроизводства были разработаны и утверждены не одновременно с Уставом гражданского судопроизводства, а включены в него позднее, образовав IV книгу устава. Многие вопросы (например, о признании права собственности по давности владения, об утверждении к исполнению духовных за-

⁴ Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1909–1910 гг. СПб., 1910. Сессия 5. Стб. 3552–3553.

⁵ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. СПб., 1912. Т. 4. Стб. 4309; 3 ПСЗ. Т. 32. № 37328.

вещаний, о снятии запрещений по заложенным свидетельствам, об отречении от наследства и т. п.) остались ненормированными и их впоследствии пришлось регулировать либо в порядке законодательном, либо путем разъяснений Правительствующего Сената. Отсутствие каких-либо указаний на связь между постановлениями искового и охранительного судопроизводства порождало массу затруднений и недоразумений.

Недостатки действовавшего закона обратили на себя внимание комиссии для пересмотра законоположений по судебной части. На основании выработанных ею предположений и был подготовлен проект Устава охранительного судопроизводства. Он совершенствовал систему судебной защиты, состоявшей в укреплении и охране гражданских прав личности на случай разного рода споров, касавшихся семейных, имущественных, наследственных дел. Так, проектом устава регулировались вопросы об узаконении детей, рожденных до брака, об усыновлении, об исправлении метрических книг, о признании лица душевнобольным, об освидетельствовании глухонемых и немых, о признании лица расточителем, об удостоверении в безвестном отсутствии, о разрешении отчуждения или обременения имущества лиц, состоящих под опекой, о разрешении залога имений, состоящих в пожизненном владении, об укреплении права собственности на недвижимое имущество по давности владения, о вводе во владение недвижимым имуществом, об утверждении к исполнению духовных завещаний, о порядке производства дел о наследстве, о судебном разделе общего имущества, о выкупе родового имущества, о внесении предмета обязательства в суд на хранение и о продаже такого предмета с публичного торга, об уничтожении доверенности, о публичной продаже имущества не по взысканию. Особые правила вво-

дились для губерний Варшавского судебного округа, для Прибалтийских губерний, для Северного Кавказа и для ряда других местностей⁶.

Устав, как видим, носил кодифицирующий характер. Для каждой из перечисленных категорий дел был установлен соответствующий судебный орган. Дела в порядке охранительного судопроизводства возбуждались вследствие просьбы граждан, «до коих те дела касаются», и лишь в исключительных случаях — по сообщениям государственных учреждений и должностных лиц. В целом устав способствовал реализации одного из фундаментальных условий гражданского общества — права на защиту человеком своих гражданских прав в суде.

Проект устава был внесен Министерством юстиции во II Государственную Думу, но до ее роспуска остался нерассмотренным. 1 ноября 1907 г. министр юстиции И.Г. Щегловитов внес законопроект в III Думу. 27 ноября он был оглашен в общем собрании и передан в комиссию по судебным реформам. Комиссия рассматривала проект в марте—ноябре 1911 г. Ее доклад был представлен 8 февраля 1912 г. Однако, до истечения полномочий III Государственной Думы законопроект так и не был утвержден. IV Дума начала новое его рассмотрение: 25 января 1913 г. он поступил в комиссию по судебным реформам, которая обсуждала его до апреля 1914 г.⁷ Доклад комиссии был представлен 27 января 1915 г. Однако и IV Дума также не успела завершить рассмотрение законопроекта. 12 октября 1917 г. Проект об изменении правил охранительного судопроизводства был возвращен в Министерство юстиции.

⁶ Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 2. С. 28–117; РГИА. Ф. 1278. Оп. 6. Д. 24. Л. 3–71.

⁷ Государственная Дума. Четвертый созыв. Сессия первая. Стенографические отчеты. СПб., 1913. Т. 1. Стб. 1034.

В логической связи с данным проектом находился проект «Об учреждении опеки над сельскими обывателями вследствие расточительности», который, по замыслу П.А. Столыпина, преследовал цель ограждения прав семьи в условиях разрушения патриархального общинного строя. В одной из своих речей в Государственном Совете П.А. Столыпин подчеркивал необходимость оградить семьи от обезземеливания вследствие пьянства или распутства домохозяина⁸.

Разработка законопроекта была инициирована III Государственной Думой, которая в своем заседании 8 декабря 1908 г. признала необходимым установить упрощенный, применительно к условиям сельской жизни, порядок учреждения над сельскими обывателями опеки за расточительность.

24 марта 1910 г. в ходе обсуждения докладов комиссий, разработавших собственные предложения на этот счет, товарищ министра внутренних дел А.И. Лыкошин заявил, что правительство «с величайшим сочувствием» относится к поднятому вопросу и «принимает на себя разработку соответствующего законопроекта».

Подготовленный министерством законопроект вводил два различных порядка учреждения опеки: первый — в отношении сельских обывателей, постоянно проживающих вне городских поселений, и второй — в отношении обывателей, проживающих в пределах городских поселений. В отношении первой категории законопроект устанавливал, что дело о признании расточителями относится к ведению волостного суда. Инициаторами возбуждения дела могли стать родственники или близкие расточителя, должностные лица крестьянских уч-

⁸ *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия. С. 255.

реждений и крестьянского управления, сельские или селенные сходы. Дело должно было рассматриваться в присутствии подозреваемого в расточительстве, ему предоставлялся двухнедельный срок для обжалования вынесенного решения в уездном съезде, который в любом случае должен был утверждать решение об установлении опеки. В случае такого утверждения накладывалось запрещение на действия в отношении недвижимого имущества расточителя, а также назначались опекуны к прочему его имуществу.

Дела в отношении лиц, подозреваемых в расточительстве и проживающих в городах, относились к ведению окружного суда, причем эти дела должны были рассматриваться в закрытом судебном заседании. Определение суда о признании лица расточителем приводилось в исполнение, не ожидая срока на обжалование. Снималась опека также по решению суда⁹.

Этот законопроект был представлен в Думу 4 мая 1910 г. и передан в комиссию по судебным реформам¹⁰. Комиссия внесла свой доклад в общее собрание Думы 11 февраля 1911 г. В ходе обсуждения проекта (по докладу комиссии), состоявшегося 24 марта 1910 г., Дума высказалась за исключение из проекта указания на «привычное пьянство, угрожающее разорением», как повод к наложению опеки, т. к. посчитала, что это выражение — частное относительно более общего термина «расточительность». Дума также предложила изменить порядок назначения опекунов — не волостным судом, как это было предусмотрено в проекте, а сельскими сходами. И, наконец, Дума посчитала необходимым установить, что ходатайство о снятии опеки может быть воз-

⁹ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 134–138.

¹⁰ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия третья. Стенографические отчеты. СПб., 1910. Т. 4. Стб. 843.

буждено не ранее года со времени ее учреждения. Закон был Высочайше утвержден 18 мая 1911 г.¹¹

Создавая условия для появления нового типа сельского жителя – крепкого собственника, П.А. Столыпин прекрасно понимал особенности восприятия мира многими из крестьян и не идеализировал их. Община, которую планировалось разрушить, не только сдерживала инициативу сильных, но и не давала опуститься и пропасть слабым. В этой ситуации, самоустраняясь от проблем, порождаемых неумением людей обращаться с собственностью, правительство содействовало бы общинам значительных групп населения, переходу их в ряды маргинальных и люмпенизированных элементов. Законопроект предоставлял родным неумелого собственника право препятствовать его расточительству посредством судебных учреждений. Так государство вводило в семейные отношения основания законности.

На демократизацию и гуманизацию судебной системы, на укрепление в сознании населения мысли о «святости и нерушимости закона» была направлена целая серия столыпинских проектов. Законопроект «О введении состязательного начала в обряд предания суду» в основе своей был нацелен на решение следующих задач: 1) упрощение и ускорение судебного процесса; 2) предоставление обвиняемому права защиты против незаконного привлечения к суду; 3) устранение формальностей, стесняющих свободу суждения судьи при вынесении приговора. В частности, законопроектом устанавливалось, что окружной суд «ни по обвинительным актам прокурора, ни по жалобам частных обвинителей не постановляет определений о предании обвиняемых суду», но рассматривает дело по существу. Если суд был

¹¹ 3 ПСЗ. Т. 31. № 35218.

не согласен с мнением прокурора, то дело передавалось на рассмотрение судебной палаты¹².

Государственная Дума одобрила законопроект 29 мая 1909 г.¹³ Из-за возникших разногласий с Государственным Советом¹⁴ проект обсуждался в согласительной комиссии, доклад которой был заслушан 10 декабря 1910 г. Новый доклад редакционной комиссии принят Думой 28 января 1911 г. Дума не согласилась с некоторыми изменениями, на которых настаивал Государственный Совет, и в силу этого проект был отклонен¹⁵.

В законопроекте «О введении защиты на предварительном следствии» предусматривались дополнительные права обвиняемого при совершении следственных действий. Так, устанавливалось, что участвовавшие в деле лица могли лично или через поверенных приносить жалобы на любое следственное действие, стесняющее или нарушающее их права. Обвиняемый имел право уполномочить на обжалование отдельных следственных действий своего защитника, а также просить о предоставлении защитнику документов следствия¹⁶.

Данный законопроект был внесен в III Государственную Думу и передан на предварительное рассмотрение в комиссию по судебным реформам. Однако обсуждение документа не было завершено. Министр юстиции затребовал законопроект обратно для дополнительной доработки, на чем дело и остановилось¹⁷.

¹² *Столытин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 229–234; РГИА. Ф. 1276. Оп. 3. Д. 106. Л. 2–5.

¹³ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия вторая. Стенографические отчеты. СПб., 1909. Т. 4. Стб. 2530–2532, 2655–2662.

¹⁴ Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1909–1910 гг. Сессия 5. Стб. 577–580, 605–612, 989–1047, 1050–1096.

¹⁵ Там же. Сессия 6. Стб. 997–1006, 1050–1096.

¹⁶ *Столытин П.А.*: Программа реформ. Т. 1. С. 234–235; РГИА. Ф. 1276. Оп. 2. Д. 94. Л. 2–2об.

¹⁷ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия вторая. Стенографические отчеты. Т. 3. Стб. 1602.

Специальным законопроектом проектировался институт условного осуждения. Существо этого института заключалось в том, что постановленный судом обвинительный приговор должен был приводиться в исполнение лишь в случае предусмотренного законом порочного поведения осужденного или совершения им новых преступных деяний. Применение условного осуждения допускалось в случаях совершения наименее тяжких преступных деяний, по которым виновный мог быть приговорен к штрафу в размере не более 500 рублей или тюремному заключению на срок не более одного года и четырех месяцев.

Испытательный срок (так называемая отсрочка наказания) устанавливался продолжительностью в 3 года, если речь шла о денежном взыскании, и в 5 лет, если виновный приговаривался к заключению в тюрьме. Отсрочка не могла быть предоставлена лицам, ранее судимым за более тяжкие преступления или совершившим преступление повторно, а также лицам, «учинившим преступные деяния по туеядству или праздности, или по привычке к преступной деятельности, или вследствие обращения такой деятельности в промысел»¹⁸.

Законопроект был внесен в III Государственную Думу 27 ноября 1907 г. и в тот же день передан в комиссию по судебным реформам. Дума внесла ряд изменений и дополнений. Так, Думой было признано, что отсрочка наказания могла назначаться, если виновные осуждались и к заключению в крепости. С другой стороны, Дума не признала возможным допустить применение условного осуждения к некоторым категориям осужденных, независимо от размера определенного им наказания, а именно к лицам, признанным виновными: 1) в кра-

¹⁸ Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 1. С. 227–229.

же лошади и крупного рогатого скота, 2) в тайной продаже спиртных напитков и 3) в преступных деяниях, дела по которым могли быть прекращаемы примирением сторон. По мнению Думы, право условного осуждения следовало предоставить не только коронному суду, в различных его видах, как то предлагал проект министра юстиции, но и суду присяжных заседателей¹⁹. 14 декабря 1909 г. законопроект был передан в Государственный Совет, где не встретил понимания и был отклонен 7 апреля 1910 г.²⁰ Тем не менее, проект отражает стремление столыпинского правительства двигаться в направлении разумной гуманизации уголовного законодательства.

В этом же контексте может рассматриваться и законопроект «Об условном досрочном освобождении». В основание этого института была положена мысль об освобождении до истечения срока заключения лиц, которые во время отбывания наказания отличались хорошим поведением и подавали надежду на исправление, под условием соблюдения ими на свободе, в течение определенного промежутка времени после освобождения, особо установленных правил поведения.

Действие законопроекта распространялось на лиц, отбывших не менее $\frac{3}{4}$ срока наказания. В то же время исключалась возможность условного досрочного освобождения лиц, осужденных за бродяжничество, и лиц, приговоренных к помещению в работный дом после отбытия тюремного заключения. Решение об освобождении сначала должно было приниматься особым совещанием под председательством местного мирового су-

¹⁹ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия третья. Стенографические отчеты. Т. I. С. 681–734, 740–830, 831–864, 876–944, 2795–2814.

²⁰ Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1909–1910. Сессия 5. Стб. 2101–2168.

ды по представлению начальника тюремного учреждения, затем с ним должен был ознакомиться и согласиться осужденный, после этого оно подлежало рассмотрению окружного суда в его ближайший присутственный день. После принятия судом решения об условном досрочном освобождении начальник тюрьмы должен был исполнить его в течение суток²¹.

Проект был внесен в III Государственную Думу, оглашен на заседании 27 ноября 1907 г. и передан в комиссию по судебным реформам²². Доклад комиссии был представлен 15 февраля 1908 г. 27 марта 1908 г. Дума возвратила законопроект в комиссию для обсуждения предложенных поправок. Доклад редакционной комиссии был принят Государственной Думой 4 июня 1908 г., а 12 июня законопроект передали в Государственный Совет²³, который не согласился с рядом его положений²⁴. Затем, по докладу согласительной комиссии, проект вновь заслушан Думой 1 июня 1909 г. и новый доклад редакционной комиссии принят 2 июня того же года²⁵.

Поправки, внесенные в законопроект Думой, касались тех категорий осужденных, которые лишались права условного досрочного освобождения — в имеющийся в правительственном проекте перечень дополнительно были включены осужденные за кражу лошадей. Затем Дума предложила разрешить возбуждать вопрос об условном досрочном освобождении и до истечения трех четвертей определенного судебным приговором срока,

²¹ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 235–239.

²² Государственная Дума. Третий созыв. Сессия первая. Стенографические отчеты. Т. 1. Стб. 708.

²³ Там же. Т. 3. Стб. 2116–2121.

²⁴ Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1908–1909 гг. СПб., 1909. Сессия 4. Стб. 12–13.

²⁵ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия первая. Стенографические отчеты. Т. 3. Стб. 2852–2853.

но с тем, чтобы самое освобождение было осуществлено не ранее наступления этого срока. Согласительная комиссия, в свою очередь, внесла следующие изменения: 1) исключила указание на то, что досрочному освобождению могут подлежать заключенные в работном доме, ибо такие места заключения еще не были учреждены; 2) определила, что отбывающий наказание не просто должен изъявить согласие на применение к нему досрочного освобождения, но и дать письменное обязательство выполнить все условия, на которых ему предоставляется свобода и др. Законопроект был Высочайше утвержден 22 июня 1909 г.²⁶

Одновременно с гуманизацией судопроизводства правительство П.А. Столыпина разработало ряд проектов, совершенствующих систему гражданской и уголовной ответственности должностных лиц. В 1906 г. было осуществлено преобразование системы судопроизводства в отношении высших чиновников государства. Из Верховного уголовного суда был выделен Верховный военно-уголовный суд. Соответствующий проект был составлен Главным военно-судным управлением и предусматривал, что Верховный военно-уголовный суд назначался на один год из пяти членов Военного совета, не состоявших в частном присутствии Совета²⁷. Проект был Высочайше утвержден 1 мая 1906 г. на основании ст. 97 Основных законов²⁸. Эта статья предусматривала, что постановления по военно-судебной и военно-морской судебной частям издавались в порядке, установленном в Сводах военных и морских постановлений, и законопроекты по ним не подлежали внесению в Государственную Думу.

²⁶ З ПСЗ. Т. 29. № 32241.

²⁷ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 15–17.

²⁸ З ПСЗ. Т. 26. № 27887.

По существу реформа Верховного уголовного суда означала ликвидацию «безответственных» влияний лиц, принадлежащих к императорской фамилии и дворцовой камарилье и занимавших высшие военные посты в армии и флоте.

Впервые новое Положение о Верховном военном уголовном суде было применено на практике при рассмотрении дела о сдаче крепости Порт-Артур — процесс по делу бывшего начальника Квантунского укрепленного района генерал-адъютанта А.М. Стесселя, бывшего коменданта Порт-Артура генерала К.Н. Смирнова, бывшего начальника 4-й Восточно-Сибирской стрелковой дивизии А.В. Фока и бывшего начальника штаба Квантунского укрепленного района генерал-майора В.А. Рейса (27.11.1907 — 07.02.1908 гг.).

Законопроект «О судопроизводстве по преступным деяниям по службе» предусматривал коренное изменение «процессуальных особенностей, отличающих производство дел о преступных деяниях по службе от нормального порядка производства уголовных дел», и сближение процессуальных правил в этой области с постановлениями Устава уголовного судопроизводства, относящимися к делам об общих преступных деяниях. При этом Верховному уголовному суду могли быть преданы: «члены Государственного Совета и Государственной Думы — за преступные деяния, совершенные при исполнении ими лежащих на них по сим званиям обязанностей, председатель Совета министров, министры, главноуправляющие отдельными частями, наместники, сенаторы, российские послы и посланники и генерал-губернаторы — за преступные деяния по службе». Правда, в законопроекте оговаривалось, что «уголовное преследование против служащих административных ведомств возбуждается начальством, от которо-

го зависит определение служащего в должности или утверждение в оной». Предварительное следствие о преступных деяниях по службе должно было производиться общим порядком уголовного судопроизводства²⁹.

Проект был внесен в III Государственную Думу, оглашен во второй сессии 19 марта 1909 г. и передан в комиссию по судебным реформам³⁰. Доклад комиссии был доложен 11 марта 1911 г. Доклад редакционной комиссии принят Думой почти через год, 1 февраля 1912 г. Возражения Думы вызвал пункт относительно процедуры возбуждения уголовного преследования по должностным преступлениям. Она предоставила прокурорскому надзору более широкие права и самостоятельность по возбуждению дел об обнаруженных преступных деяниях по службе. 4 февраля 1912 г. проект был передан в Государственный Совет, который своим решением от 9 апреля 1913 г. постановил возвратить его для нового рассмотрения. 24 апреля 1913 г. Государственная Дума постановила снова передать проект в комиссию по судебным реформам³¹.

Осужденный чиновник в соответствии с общим порядком уголовного судопроизводства должен был возместить нанесенный его противозаконными действиями ущерб. В том случае, если чиновники неверными действиями причиняли вред или убытки, однако не подлежали уголовному преследованию, с них все равно могло быть взыскано вознаграждение. Соответствующий законопроект также был подготовлен Столыпинским правительством. Иски о вознаграждении предъяв-

²⁹ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 241–251; РГИА. Ф. 1278. Оп. 6. Д. 55. Л. 3–12.

³⁰ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия вторая. Стенографические отчеты. Т. 3. Стб. 1209.

³¹ Там же. Четвертый созыв. Сессия первая. Стенографические отчеты. Т. 2. Стб. 499.

лялись в окружной суд, в судебную палату или в кассационный департамент Правительствующего Сената — в зависимости от уровня чиновника, нанесшего вред³².

Законодательное воплощение оба проекта получили уже после свержения монархии. Закон об уголовной и гражданской ответственности служащих был принят 11 апреля 1917 г. Практического применения этот закон не имел, поскольку до октября 1917 г. не был введен в действие, а 22 ноября (5 декабря) 1917 г. решением Совнаркома о суде прежняя судебная система России была ликвидирована.

Совершенствование судебной системы было необходимой мерой на пути к созданию правового государства. Однако следует помнить, что перед П.А. Столыпиным стояли не только конструктивные задачи. Необходимо было жесткими мерами подавить революцию, успокоить страну, создав основу для реализации программы системных реформ.

Выполнение этой «отрицательной» задачи было одним из приоритетов в повседневной деятельности П.А. Столыпина. После назначения премьер-министром 8 июля 1906 г. он сохранил за собой и пост министра внутренних дел, что, разумеется, способствовало укреплению его положения и усилению влияния на правительственные решения. П.А. Столыпин четко видел совокупность причин, обусловивших неэффективность действий репрессивного аппарата накануне и в ходе самой революции, его несоответствие требованиям времени. Реагируя на «преступную деятельность революционных организаций», направленную на «ниспровержение существующего государственного строя и основ общественности», П.А. Столыпин предложил ввести сис-

³² *Столыпин П.А.* Программа реформ. М., 2003. Т. 2. С. 118–124.

тому упрощенного судопроизводства. Законопроект «Об учреждении военно-полевых судов», принятый по 87 ст. Основных законов, намертво прикрепил к П.А. Столыпину ярлык «обер-вешателя». Однако «во время народных волнений и бедствий, когда враги общественности и государства посягают на самые основы общежития и когда преступная деятельность злоумышленников приобрела угрожающие размеры», П.А. Столыпин не видел иного выхода.

К середине 1906 г. в стране уже существовали элементы упрощенного судопроизводства в целях борьбы с революцией. В случае если местность объявлялась на военном положении, целый ряд преступлений оказывался подведомственным военным судам. Однако незначительное число таких судов и необходимость соблюдения некоторых процессуальных формальностей снижало эффективность этой системы. Была поставлена задача создать суд, оперативно принимающий решения «в тех случаях, когда учинение известным лицом преступного деяния является вполне очевидным». При этом разработчики проекта о военно-полевых судах принимали во внимание действовавшие нормы военно-судебного и военно-морского судебного уставов, которые, в частности, определяли особый сокращенный порядок расследования преступлений, совершенных на корабле во время автономного плавания.

Согласно законопроекту, военно-полевые суды могли быть введены в местностях, объявленных на военном положении или положении чрезвычайной охраны, по требованию генерал-губернатора или главноначальствующего начальниками гарнизонов, отрядов или портов. Помимо председателя в состав такого суда входило четыре офицера. Предание военно-полевому суду осуществлялось по распоряжению генерал-губернатора или

главноначальствующего в тех случаях, когда «учинение лицом гражданского ведомства преступного деяния является настолько очевидным, что нет надобности в его расследовании». Это распоряжение должно было отдаваться безотлагательно, по возможности, в течение суток после совершения преступления. Суду на разбор дела (при закрытых дверях) отводилось не более двух суток. Приговор немедленно вступал в силу и безотлагательно, в пределах одних суток, приводился в исполнение.

Проект был одобрен царем 19 августа 1906 г. и вступил в силу³³. В соответствии с Основными законами он должен был быть внесен в Думу в течение двух месяцев со дня ее созыва. Понимая, что Дума отвергнет его немедленно, П.А. Столыпин не стал этого делать, и указ о военно-полевых судах автоматически утратил силу 20 апреля 1907 г. Впрочем, продолжили свою деятельность, хотя и не столь интенсивную, военно-окружные суды.

Наряду с законопроектом о военно-полевых судах П.А. Столыпиным был предложен принципиально важный «Проект исключительного положения», призванный, в известной мере, ограничить возможности государственного произвола. По сравнению с прежней практикой, существовавшей с 1881 г., сужались возможности введения исключительного положения — лишь во время войны или непосредственно перед началом военных действий, а также в случае внутренних волнений, когда «для обеспечения государственного порядка или общественной безопасности обычные полномочия органов управления оказываются недостаточными». Исключительное положение могло вводиться лишь в местностях, которых непосредственно касались перечис-

³³ Особые журналы Совета министров царской России. 1906 г. Вып. 2. М., 1982; Особый журнал Совета министров 17 августа 1906 г. С. 241–251.

ленные обстоятельства, при этом в соответствующем Именном Высочайшем указе местность должна была быть точно определена.

При исключительном положении «высшая власть по охранению на месте государственного порядка и общественной безопасности» переходила к главноначальствующему (во время войны — к главнокомандующему или командующему армией), назначенному императором. Его распоряжения в пределах предоставленных ему прав должны были выполнять представители местной военной и гражданской власти, городские, земские и другие общественные учреждения, а также должностные и частные лица.

Введение исключительного положения влекло за собой приостановление действия законодательства о гражданских свободах. Лица, подозреваемые в совершении тяжких преступлений, могли задерживаться полицией на срок до двух недель без решения суда. При этом копия постановления о взятии под стражу должна была быть доставлена в течение суток местному прокурору. Упрощались процедуры проведения обысков, в отношении ряда лиц допускалось ограничение свободы передвижения, выбора места жительства и т. д. Главноначальствующему предоставлялось издавать в дополнение к действовавшему законодательству постановления по предметам, исчерпывающий перечень которых приводился в проекте.

В условиях исключительного положения большое значение получали военные суды. Проект определял перечень преступлений, в случае совершения которых виновные — гражданские лица, предавались военному суду. Суд рассматривал дела в закрытом режиме³⁴.

³⁴ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 17–28; РГИА. Ф. 1278. Оп. 6. Д. 7. Л. 5–19.

В проекте, таким образом, сочетались меры предупредительного и репрессивного характера. Министерство внутренних дел внесло его во II Государственную Думу 22 марта 1907 г., но он так и не был рассмотрен. 8 ноября 1907 г. законопроект был передан в III Думу, 4 декабря оглашен в общем собрании и передан в комиссию о неприкосновенности личности. Доклад комиссии был представлен 21 мая 1909 г. Однако до окончания полномочий III Думы законопроект так и не был утвержден, и, согласно думскому Наказу, IV Дума начала его новое обсуждение. По ее постановлению от 25 января 1913 г. законопроект передали в комиссию по судебным реформам³⁵. Утверждения в порядке общего законодательства проект так и не получил.

П.А. Столыпин глубоко переживал необходимость принятия исключительных мер. Их целесообразность и вынужденный характер он неоднократно обосновывал в своих выступлениях, постоянно подчеркивая: революционные беспорядки — это болезнь государства; чтобы его вылечить, необходимо решительно уничтожить очаг заболевания, иначе больной стране грозит гибель. Вместе с тем П.А. Столыпин считал исключительные меры средством «экстренной помощи», поскольку в случае длительности их применения «они теряют свою силу, а затем они могут отразиться на самом народе, нравы которого должны воспитываться законом»³⁶.

С целью повышения эффективности репрессивного аппарата государства П.А. Столыпиным был предложен проект реформирования силовых ведомств. В конце 1906 г. при Министерстве внутренних дел была создана комиссия по преобразованию полиции в России под

³⁵ Государственная Дума. Четвертый созыв. Сессия первая. Стенографические отчеты. Т. 1. Стб. 1032.

³⁶ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 45–46.

председательством сенатора А.А. Макарова. 15 апреля 1911 г. Макаров представил программу реформы полиции в Совет министров. В пакет документов вошли: заключение комиссии по проекту закона о преобразовании полиции в империи, постановления об организации полиции, ее видах, о положении ее чинов среди других органов управления, о расходах на полицию, что в совокупности составило проект об учреждении полиции, а также постановления, определявшие права и обязанности чинов полиции, порядок их служебной деятельности в различных областях, что составило проект Устава полицейского, отсутствовавшего ранее в Своде законов³⁷.

Устав полицейский должен был заменить собой правила устаревшего Устава о предупреждении и пресечении преступлений. В Уставе полицейском четко прописывались структура полиции и компетенция ее органов. «Полиция, — говорилось в ст. 1 устава, — наблюдает в пределах возложенных на нее обязанностей, и на основании, в сем уставе указанном, за использованием законов и обязательных постановлений и принимает меры к предотвращению, обнаружению, устранению и преследованию всякого рода действий, воспрещенных законами уголовными или направленными против государственного или общественного порядка и спокойствия, а равно личной и имущественной безопасности»³⁸. Все нарушения закона или обязательного постановления должны быть зафиксированы в письменной форме, протоколом, в котором указывалось, где, когда и кем совершено нарушение, в чем оно заключалось, какому закону либо обязательному постановлению противоречит и какими последствиями угрожает, а также в чем заключа-

³⁷ *Столытин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 142–182; РГИА. Ф. 1276. Оп. 7. Д. 12. Л. 352–382.

³⁸ *Столытин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 142.

ется требование, предъявленное полицией»³⁹. При задержании «лица, заподозренного в совершении преступного деяния, полиция руководствуется постановлениями, в законе о неприкосновенности личности и в подлежащих судопроизводственных правилах определенными»⁴⁰.

Помимо общих положений в уставе были прописаны задачи и полномочия полиции по борьбе с нарушениями законности в различных областях общественной жизни. Полиция должна была следить за религиозным порядком и благочинием, общественным порядком и личной безопасностью, в том числе за соблюдением правил проведения собраний и съездов, учреждения обществ и союзов, организации лотерей и тотализаторов, оборота взрывчатых веществ и оружия, за поддержанием благоустройства и порядка в местах общего пользования, за внутренним порядком в домах, бороться с нищенством и праздношатанием, заниматься профилактикой насилия и несчастных случаев, оберегать имущественные интересы граждан. Особые разделы были посвящены роли полиции в охране здоровья и общественной нравственности, контролю за соблюдением законности в торговле и промыслах, в строительстве и при личном найме. Вместе с уставом были разработаны правила о порядке наложения взысканий за маловажные проступки, правила о полицейском надзоре и правила о порядке выдачи разрешения на лотереи⁴¹.

Совет министров, рассмотрев проект на заседаниях 12 июля 1911 г. и 31 января 1912 г., постановил передать его, после обсуждения окладов содержания полицейских чинов в Особом совещании под председательством государственного контролера П.А. Харитонова, на законода-

³⁹ *Столытин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 143.

⁴⁰ Там же. С. 144.

⁴¹ Там же. С. 142–182.

тельное рассмотрение. Сменивший А.А. Макарова на посту министра внутренних дел Н.А. Маклаков признал необходимым подвергнуть законопроект о преобразовании полиции дополнительному рассмотрению, о чем 23 марта 1913 г. подал соответствующее представление в Совет министров. По постановлению Совета министров от 30 мая 1913 г., проект перерабатывался в Особом совещании при Министерстве внутренних дел под председательством Н.А. Маклакова, при участии некоторых губернаторов и «ближайше осведомленных в полицейском деле чинов центрального управления внутренних дел». 11 сентября 1913 г. проект был представлен в Государственную Думу. По предложению председателя Думы М.В. Родзянко, для рассмотрения законопроекта была образована особая комиссия. Обсуждение реформы полиции продолжалось до 1917 г., но закон о ее преобразовании так и не был принят.

В целях повышения эффективности полиции были предприняты меры к организации централизованного уголовного розыска. Первой попыткой такого рода было создание в 1866 г. сыскного отделения в Петербурге. В 80-х годах XIX в. такие отделения возникли в Москве и некоторых других городах: Киеве, Варшаве, Риге, Одессе. Однако не было разработано закона, объединявшего, регулировавшего и регламентирующего их деятельность. Децентрализация органов сыска, подчинение их местной администрации приводили к снижению их эффективности. В результате общеуголовный сыск в Российской империи находился на более низком уровне, чем сыск политический.

Проектом «Об организации сыскной части» предусматривалось образовать сыскные отделения в составе полицейских управлений империи, обозначались места их дислокации и устанавливалось штатное расписание

и материальное вознаграждение. На чиновников сыскных отделений возлагались все права и обязанности, присвоенные полиции судебными уставами 1864 г., поэтому они, кроме оперативно-розыскных действий, должны были проводить дознания по отдельным преступлениям и выполнять определенные поручения прокуроров и судебных следователей⁴².

29 декабря 1907 г. П.А. Столыпин внес законопроект в Государственную Думу. 18 января 1908 г. проект был заслушан в общем собрании Думы и передан ею в комиссию по судебным реформам⁴³. 23 июня 1908 г. проект был принят Думой и в тот же день передан в Государственный Совет⁴⁴. Одобренный Государственным Советом⁴⁵, законопроект был Высочайше утвержден 6 июля 1908 г.⁴⁶

Как видим, основные законопроекты, разработанные правительством П.А. Столыпина в целях успокоения страны, — «Проект исключительного положения» и «Устав полицейский», «увязнув» в думских дебатах, так и не были приняты. Подвижки в области реформирования силовых структур и всей системы судопроизводства, с ними связанной, оказались не столь кардинальны, как рассчитывал П.А. Столыпин. Борьбу с революцией ему приходилось вести в основном при помощи уже устаревшего административно-репрессивного аппарата. Понимая, что обязанность правительства «оградить спокойствие и законность, свободу не только труда, но

⁴² *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 117–118; 3 ПСЗ. Т. 28. № 30672.

⁴³ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия первая. Стенографические отчеты. Т. 1. Стб. 1110.

⁴⁴ Там же. Т. 3. Стб. 3937–3944.

⁴⁵ Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1907–1908 гг. Сессия 3. Стб. 2276–2277.

⁴⁶ 3 ПСЗ. Т. 28. № 30672.

и свободу жизни, и все меры, принимаемые в этом направлении, знаменуют не реакцию, а порядок, необходимый для развития самых широких реформ», П.А. Столыпин, по его образному выражению, готов был действовать и «кремневым ружьем». «Нельзя сказать часовому: у тебя старое кремневое ружье; употребляя его, ты можешь ранить себя и посторонних; брось ружье. На это честный часовой ответит: покуда я на посту, покуда мне не дали нового ружья, я буду стараться умело действовать старым»⁴⁷.

П.А. Столыпин являлся категорическим противником силовых методов разрешения внешнеполитических конфликтов. Потрясенный бессмысленностью войны с Японией, он говорил: «Грустна и тяжела война, не скрашенная жертвенным порывом»⁴⁸. Вместе с тем П.А. Столыпин выступал последовательным и решительным сторонником укрепления военно-стратегической мощи России. По инициативе Государственной Думы, межведомственной комиссией, образованной при Военном министерстве, была произведена переработка Устава о воинской повинности. В нем четко прописывались льготы по отбыванию воинской повинности для различных категорий призывников, круг функций и компетенций призывных комиссий и система обжалования их решений, определены срок службы и род войск, меры ответственности призывника за уклонение от призыва в армию и т. д.

В частности, от воинской повинности освобождались 7 категорий граждан, в первую очередь духовенство и ученые. Отсрочки предоставлялись по имущественному положению, для окончания образова-

⁴⁷ *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия. С. 41.

⁴⁸ *Бок М.П.* Воспоминания о моем отце П.А. Столыпине. Нью-Йорк, 1953. С. 128.

ния, вследствие нахождения на службе по договору на судах торгового флота и по семейному положению. Вместе с тем, отправлялись служить не все, подлежащие призыву; производился набор заранее планируемого количества солдат. Поскольку это количество было заведомо меньше круга лиц, которых можно было призвать, устанавливалась детально прописанная процедура жеребьевки⁴⁹.

Законопроект был одобрен Советом министров 16 декабря 1910 г.⁵⁰ и 14 января 1911 г. внесен в Государственную Думу. 19 января проект был передан в комиссию по государственной обороне, 16 марта – на заключение комиссии по судебным реформам. 30 марта доклад комиссии поступил на рассмотрение Государственной Думы. Обсуждения проходили в ноябре 1911 г. – в марте 1912 г. Дума внесла ряд изменений в систему предоставляемых льгот: в частности, было признано излишним предложенное переведение из числа безусловно освобождаемых по семейному положению (1-й разряд) единственных сыновей при трудоспособных отцах – в число условно освобождаемых (2-й разряд). Законопроект прошел редакционную комиссию 18 апреля 1912 г. На следующий день его передали в Государственный Совет, который 26 мая 1912 г. постановил образовать согласительную комиссию. Доклад комиссии внесен на обсуждение Государственной Думы 6 июня 1912 г. Принятый Думой 9 июня, законопроект получил одобрение Государственного Совета и был Высочайше утвержден 23 июня 1912 г.⁵¹

⁴⁹ *Столытин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 658–695.

⁵⁰ Особые журналы Совета министров Российской империи. 1910 г.; Особый журнал Совета министров 16 ноября и 16 декабря 1910 г. С. 433–438.

⁵¹ 3 ПСЗ. Т. 32. № 37417.

Говоря о действиях, предпринятых П.А. Столыпиным по обеспечению обороны государства, мы не можем обойти вниманием вопрос о флоте. Россия после Цусимы оказалась на море практически безоружна, и нашлось много желающих заявить, что флот стране не нужен — его создание и развитие требует весьма значительных ассигнований, а потерять его можно мгновенно. Выступая в Государственной Думе, П.А. Столыпин призвал слушателей «забыть ту жгучую боль, которую испытывает каждый русский, когда касается вопроса о русском флоте», и понять, что «только тот народ имеет право и власть удержать в своих руках море, который может его отстоять»⁵². В Главном морском штабе были разработаны так называемые большая и малая судостроительные программы⁵³. В установленных ими рамках была предусмотрена постройка четырех линейных кораблей с турбинными механизмами, что являлось новой ступенью в техническом развитии российского флота⁵⁴.

Помимо того что сильная, укомплектованная по четко определенным принципам армия была необходима государству для защиты внешних границ, она являлась и мощнейшим социальным фактором. Говоря о флоте, П.А. Столыпин напоминал, что в действительности речь идет о живых людях, связавших с морем свою судьбу⁵⁵. Предложенные П.А. Столыпиным меры позволяли достичь большей справедливости при наборе в армию, уменьшить произвол государственных органов,

⁵² *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 56.

⁵³ См. *Шаццло К.Ф.* От Портсмутского мира к Первой мировой войне. Генералы и политика. М., 2000.

⁵⁴ Особые журналы Совета министров царской России. 1908 г. Вып. 5. М., 1988; Особый журнал Совета министров 21 октября 1908 г. С. 911.

⁵⁵ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 56.

комплектовать войска, не ослабляя при этом позиции в других отраслях экономики.

Рассмотрев содержание законопроектов, направленных на реформирование силовых структур, мы можем констатировать не только их логичность и продуманность, но и заключенный в них потенциал.

Напрягая всю свою волю, пренебрегая грозящей лично ему каждодневной опасностью быть убитым террористами, П.А. Столыпин, по мере возможности совершенствуя и концентрируя усилия своего силового ведомства, в целом успешно решил проблему, которую Николай II поставил перед его назначением на пост министра внутренних дел. Ему удалось подавить основные очаги революции, уничтожить террористические и экспроприаторские группы.

Помимо сугубо репрессивных мер, наведению порядка в стране способствовала четкая регламентация обязанностей государства по охране жизни, здоровья и собственности русских подданных. Подчеркивая, что бывают «роковые моменты в жизни государства, когда надлежит выбирать между целостью теорий и целостью отечества», что государство может принимать «самые исключительные законы, чтобы оградить себя от распада», П.А. Столыпин прекрасно осознавал необходимость временного, краткосрочного действия этих законов⁵⁶. Предложенные им решения позволили восстановить порядок в стране. Однако, рассчитывая «исцелить» «трудно больную» Россию, П.А. Столыпин одновременно хотел жесткими мерами привить народу уважение к законности и понимание того, что государство в состоянии требовать и контролировать исполнение установленных им правил. Вместе с тем, и само государ-

⁵⁶ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 45–46.

ство, в его понимании, не должно было ни на йоту отступать от норм права. Таким образом, через проблему восстановления законности П.А. Столыпин планировал перейти от решения сугубо «отрицательной» задачи к конструктивным мерам, к созданию условий для свободного труда в правовом государстве.

Постепенно набирая силу, в России установился законный порядок и общественное спокойствие. Соответственно менялись и приоритеты: правительство во главе с П.А. Столыпиным могло сосредоточить свое основное внимание на проведении реформы во всех сферах жизни.

МОДЕРНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

Важным структурным компонентом столыпинских реформ являлись преобразования в области управления, которые должны были обеспечить усиление исполнительной вертикали власти. В ряду планируемых мер принципиально важное значение приобретала реформа местного управления в соответствии с вызовами времени и намечаемыми переменами во всех сферах жизни. Приступая к разработке комплексного пакета законопроектов, касающихся местного управления, П.А. Столыпин исходил из того, что укрепление исполнительной власти является не целью, а функциональным средством результативного проведения преобразований. Он хорошо понимал, что в условиях переходного периода старый административный аппарат, традиционно формируемый, по преимуществу, по сословному принципу, пронизанный региональным сервильизмом и коррупцией, в течение более 40 лет противостоявший местному

самоуправлению, не соответствовал новому реформистскому правительственному курсу. П.А. Столыпин считал принципиально важным сформировать местный управленческий аппарат нового типа, состоящий из новой генерации административной элиты и отличающийся высоким профессионализмом и компетентностью, желанием и умением работать в «команде», открытостью к инновациям, идущим не только из «центра», но и из региональных общественных структур. Недаром девизом столыпинской концепции реформы местного управления стало: «Единое понимание замысла реформ и единая воля при их реализации».

Планируя реформу местного управления, П.А. Столыпин считал важным наладить оперативную прямую и обратную связь между центральными и местными исполнительными институтами и структурами, достичь синхронности их действий в деле реализации реформ. Учитывая слабую структурированность тогдашнего российского общества, которое еще находилось в начальной стадии перехода в гражданское, высокую степень конфронтационности между управлением и самоуправлением, П.А. Столыпин настаивал на том, что в переходный период реформируемые управленческие структуры обязаны взять на себя роль «оперативной разведки», улавливающей трансформационные импульсы, и лидирующей силы в деле реализации системных преобразований. По сути, органы местного управления должны были стать иницилирующим и мобилизующим фактором реформирования России.

Свое теоретическое обоснование и конкретное законодательное воплощение столыпинская реформа местного управления получила в серии взаимосвязанных основополагающих документов «Главные начала устройства местного управления» (1906 г.), «Об установ-

лении Главных начал устройства губернских учреждений» (1907 г.), «Главные начала преобразования земских и городских общественных управлений» (1907 г.), «Положение о поселковом управлении» (1907 г.), «Положение о волостном управлении» (1907 г.), «Проект заключения об изменении и дополнении действующих узаконений об уездных установлениях в губерниях, управляемых по общему учреждению губернскому» (1907 г.), «Положение о правительственных участковых комиссарах» (1907 г.), «Положение о губернском управлении» (1907 г.)⁵⁷

П.А. Столыпин прекрасно понимал, что перераспределение власти в деревне натолкнется на ожесточенное сопротивление поместного дворянства, которое, уже смирившись с потерей больших земельных ресурсов, не желало отдавать еще и принадлежавшую ему власть. П.А. Столыпину было важно найти общий язык с поместным дворянством, убедить его в своей правоте, потому что в противном случае местная реформа была обречена. Ведь проводниками идей П.А. Столыпина на местах должны были стать, в основном, те же самые напуганные революцией помещики. В 1908 г. было принято решение искать общий язык в рамках специального органа — Совета по делам местного хозяйства⁵⁸. В состав Совета входили чиновники правительства — разработчики реформы и представители земств и городов. Правительственные законопроекты вносились в Совет, который предлагал к ним свои поправки. Замечания Совета носили рекомендательный характер, но правительство обязано было при представлении за-

⁵⁷ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 252–280, 293–352.

⁵⁸ Подробно об этом см.: *Могилевский К.И.* Совет по делам местного хозяйства: структура, функции, деятельность (1908–1910). Дисс. ... к. и. н. М., 2005.

конопроекта в Государственную Думу присовокуплять к нему результаты его рассмотрения в Совете.

Общая схема реформы была изложена в записке «Главные начала устройства местного управления»⁵⁹, внесенной П.А. Столыпиным в Совет министров, где она обсуждалась на четырех заседаниях в декабре 1906 – январе 1907 г. 11 февраля 1907 г. Особый журнал Совета министров был рассмотрен царем⁶⁰. Согласно проекту, все крестьянские сословные учреждения подлежали упразднению. Старую сословную структуру – общества сельских обывателей (общины) – предлагалось преобразовать в земельные союзы, построенные по принципу владения землей на одной территории. По сути, речь шла о введении самоуправляющейся бессословной мелкой земской единицы. Именно к этой идее, «давно назревшей в общественном сознании», апеллировал П.А. Столыпин, представляя проект в Совете министров⁶¹.

Преобразование низовой структуры местного управления влекло за собой изменение всего строя управления в уезде. Представительство государства, которое ранее существовало только в губерниях, должно было «опуститься» на уездный уровень, поскольку из губернии было сложно разглядеть все тонкости местной жизни. Для этого вводилась должность вице-губернатора (начальника уезда) и создавался уездный совет. Усиление государственного присутствия компенсировалось развитием местного самоуправления. В записке устанавливался принцип распределения источников дохода

⁵⁹ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 252–261; РГИА. Ф. 1276. Оп. 2. Д. 63. Л. 14–19об.

⁶⁰ Особые журналы Совета министров царской России. 1907. Ч. 1. М., 1984; Особый журнал Совета министров 19 и 22 декабря 1906 г. и 3 и 6 января 1907 г. С. 74–105.

⁶¹ Особые журналы Совета министров царской России. 1907. Ч. 1. С. 82.

между уровнями управления. В целом предполагалось увеличить финансирование деятельности земств⁶².

На основании записки и Особых журналов в департаментах и отделах МВД был разработан пакет законопроектов о поселковом, волостном и уездном управлении.

В проекте Положения о поселковом управлении власть на ее низшем уровне возлагалась на земельные, волостные и поселковые общества, а также на сельские союзы. Земельные общества, созданные в результате упразднения особого сословного управления крестьян, получали право юридических лиц и право самообложения. В них входили домохозяева, владеющие участками полевой или усадебной земли из состава принадлежащих обществу надельных земель. Учреждениями общественного управления земельного общества являлись: а) земельный сход (распорядительный орган), состоящий из всех членов данного общества, и б) земельный староста (исполнительный орган), избираемый сходом. Компетенция земельного схода ограничивалась исключительно хозяйственными функциями, а земельный староста, помимо выполнения решений схода, исполнял: а) поручения участкового комиссара и земских учреждений по делам, касающимся исключительно благоустройства и благосостояния селения, и б) распоряжения по подаче помощи в чрезвычайных случаях (пожары, наводнения, эпидемии).

Поселковое управление возлагалось на волостные общества лишь в тех волостях, в состав которых входил только один сельский населенный пункт. Собственно же поселковое управление возлагалось на поселковые общества, состоящие из лиц и учреждений, владеющих

⁶² Особые журналы Совета министров царской России. 1907. Ч. 1. С. 102–103.

недвижимыми имуществами, либо содержащих торговые, промышленные или ремесленные заведения в черте усадебной оседлости сельского населенного места. Обладая правом юридического лица, поселковое общество могло приобретать и отчуждать как движимое, так и недвижимое имущество, распоряжаться своими имуществами и капиталами, принимать пожертвования, вступать в договоры и обязательства, а также обращаться в судебные инстанции через своих поверенных.

Органами управления поселкового общества являлись: а) распорядительный орган: поселковый сход и б) исполнительный орган: поселковый староста (не моложе 25 лет), утверждаемый в должности участковым комиссаром; помощники старосты; поселковый писарь и вспомогательные должностные лица.

Поселковый сход состоял из всех членов общества, владеющих лично не менее одного года, в пределах поселкового общества: а) усадебными местами с жилыми постройками, либо б) иного рода недвижимым имуществом, а также торговыми, промышленными или ремесленными заведениями, обложенными земскими сборами в сумме не менее двух рублей в год. Лица женского пола участвовали в сходе через уполномоченных, а лица, не достигшие 21 года, — через опекунов и попечителей. Не имели права участия в сходе: иностранные подданные; монашествующие; чины общей полиции; осужденные и состоящие под следствием; подвергавшиеся, по судебным приговорам за преступные деяния, лишению или ограничению прав состояния, либо исключению из службы; объявленные несостоятельными должниками; лишенные духовного сана или звания за пороки; исключенные из среды обществ и дворянских собраний; состоящие под гласным надзором полиции.

Поселковые гласные (в составе не более 60 человек) избирались на трехлетний срок путем тайного голосования. В компетенцию поселкового схода входил широкий круг проблем, связанных с жизнедеятельностью и жизнеобеспечением поселкового общества: избрание исполнительных органов поселкового общества, членов сельского совета и общественных ссудо-сберегательных касс; запрещение и разрешение открытия в пределах общества частных питейных заведений; рассмотрение строительного плана селения; устройство и содержание ночных караулов, пожарных обозов, дорог, улиц, площадей, сточных труб, прудов, колодцев, канав, мостов, гатей, переправ; выдача пособий из общественных средств на устройство и содержание правительственных, церковных, земских и частных учебных заведений, больниц, богаделен, приютов; назначение и раскладка между членами общества денежных сборов на общественные потребности; установление и раскладка между членами общества натуральных повинностей; распоряжение общественными имуществами и капиталами; заключение займов на нужды общества в размере не свыше общей суммы годовой сметы общества; подача жалоб по делам общества через уполномоченных и поверенных.

Достаточно широким был круг обязанностей должностных лиц поселкового общества. Недаром в законопроекте специально подчеркивалось, что должности поселкового старосты и его помощников не могут быть совмещаемы ни с какими иными общественными должностями, кроме должностей земельного старосты, а также волостного старшины. Примечательно также, что должности старосты и его помощников не могли в одно и то же время занимать лица, находящиеся в родстве или свойстве, а также участники в одном торговом, промышленном или ремесленном предприятии. Староста и его

помощники на время службы освобождались от исполнения всяких натуральных повинностей. Сумма содержания поселковым должностным лицам определялась поселковым сходом на трехлетний срок и не могла быть уменьшаема, без их согласия, до истечения этого срока.

На поселкового старосту возлагались следующие обязанности: созыв и роспуск поселкового схода; приведение в исполнение приговора схода; сношения по делам общества с подлежащими учреждениями; заведение общественными имуществами, капиталами и заведениями; наблюдение за исправным поступлением общественных сборов, а также за исполнением общественных натуральных повинностей; производство расходов из общественных средств по указанию схода; наблюдение за исполнением обязательных постановлений, действующих в пределах общества; привлечение к ответственности виновных в нарушении этих постановлений; исполнение поручений участкового комиссара, а также земских учреждений по делам, касающимся общественного благоустройства и благосостояния; распоряжение в организации помощи в чрезвычайных случаях (пожары, наводнения, эпидемии и эпизоотии и т. п.)

Как должностное лицо поселковый староста имел право подвергать виновных в нарушении обязательных постановлений схода денежному штрафу в размере не свыше 3-х рублей. В свою очередь, за проступки по службе поселковые должностные лица могли быть подвергнуты наказанию участкового комиссара: старосты и его помощники — замечаниям и выговорам, а остальные должностные лица — выговорам и денежным штрафам в размере до 3-х рублей.

Поселковым обществам предоставлялось право, по приговорам сходов, объединяться между собой, а также с частными владельцами в сельские союзы для совмест-

ной деятельности по решению проблем местного благоустройства, относящимся к ведению поселковых сходов. Заведование делами сельского союза возлагалось на сельский совет, который должен был состоять не менее как из 12-ти членов, избираемых на трехлетний срок⁶³.

Проект был внесен во II Государственную Думу 20 февраля 1907 г., но не был рассмотрен. Весной 1908 г. он обсуждался в Совете по делам местного хозяйства. Совет согласился с необходимостью проведения реформы, но постарался выхолостить ее суть. В первоначальный правительственный проект были внесены следующие коррективы: поднят ценз оседлости с одного года до трех лет, возрастной ценз — с 21 года до 25 лет, женщины, а также евреи устранены от участия в поселковых сходах. Главное же — оппоненты правительства сузили 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, постарались сделать так, чтобы возможно больше ее черт сохранилось в новой деревне, вернее, чтобы этой новой деревни как раз и не возникло. Правительство не проявило достаточной решительности и последовательности в отстаивании собственного проекта поселкового устройства. Исследователь столыпинских реформ П.Н. Зырянов, рассмотрев поправки, внесенные Советом, нашел, что законопроект был значительно ухудшен⁶⁴.

⁶³ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 293–308; РГИА. Ф. 1278. Оп. 2. Д. 3513. Л. 4858.

⁶⁴ *Зырянов П.Н.* Крах внутренней политики третьеиюньской монархии в области местного управления. Дисс. ... к. и. н. М., 1972. С. 223.

Результат обсуждения в Совете по делам местного хозяйства проекта поселковой реформы не принес полного удовлетворения ни одной из сторон. Правда, внося свои поправки, Совет руководствовался не только словесными интересами дворянства, но и объективными недостатками правительственного проекта, который не вполне учитывал многообразие форм устройства деревенской жизни на территории империи.

После рассмотрения в Совете проект Положения о поселковом управлении был внесен 12 ноября 1908 г. в III Государственную Думу. 24 февраля 1909 г. он был обсужден в комиссии по местному самоуправлению, а затем, для постатейного рассмотрения, передан в специально образованную подкомиссию о поселковом управлении. Подкомиссия восстановила ценз оседлости в один год, настояла на участии женщин в поселковом сходе, понизила норму численности поселкового схода с 150 до 120 чел. Подкомиссия закончила рассмотрение проекта 29 марта 1911 г., однако дальнейшего движения он не имел. 12 февраля 1913 г. министр внутренних дел Н.А. Маклаков обратился к председателю Думы М.В. Родзянко с просьбой о возвращении Положения о поселковом управлении в министерство⁶⁵.

Второй ступенью местного управления являлась волость, реформа которой представлялась необходимой, во-первых, ввиду неэффективности волостного управления, снижавшей коэффициент полезного действия всей государственной машины. Во-вторых, требовалось «произвести своего рода третьеиюньский переворот, но уже в масштабах волостного устройства», т. е. передать власть в волости из рук ненадежного общинного кре-

⁶⁵ Государственная Дума. Четвертый созыв. Сессия первая. Стенографические отчеты. Т. 1. С. 1743.

стьянства в руки прогосударственной социальной силы — хуторян, отрубников и старого поместного дворянства. В-третьих, необходимо было 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 находилась в зачаточном состоянии⁶⁶.

В проекте Положения о волостном управлении последнее планировалось распространить на сплошные округа (волости), образуемые из находящихся вне городских поселений всякого рода владений казны, обществ, учреждений и частных лиц и на всех проживающих в пределах этих округов лиц, без различия состояний, а также на все находящиеся в них имущества и заведения.

Волостное управление возлагалось на волостные общества, в состав которых входили все лица, учреждения и общества, владеющие в пределах волости недвижимыми имуществами. Являясь юридическим лицом, волостное общество имело право приобретать и отчуждать как движимые, так и недвижимые имущества, распоряжаться своими имуществами и капиталами, принимать пожертвования, вступать в договоры и обязательства, выступать в суде через своих поверенных.

Распорядительным органом волостного общества являлось волостное собрание, состоящее: из волостных гласных, избираемых земельными обществами и поземельными товариществами, приобретшими землю с содействием Крестьянского банка, а также частными уч-

⁶⁶ Зырянов П.Н. Крах внутренней политики третьейюньской монархии в области местного управления. С. 252–255.

реждениями и лицами, владеющими не менее одного года недвижимым имуществом в пределах волости; из представителей находящихся в пределах волости владений церковей, монастырей, казны и уделов.

Общее число волостных гласных определялось уездным советом в количестве 30—50 человек, в зависимости от численности населения волости. Волостные гласные избирались на трехлетний срок отдельно: земельными обществами и поземельными товариществами, приобретшими землю с содействием Крестьянского банка; волостным избирательным собранием, состоящим из частных владельцев недвижимых имуществ, которые не принадлежали к составу владений земельных обществ, поземельных товариществ, церковей, монастырей, казны и уделов и которые обложены земскими сборами в сумме не менее двух рублей в год.

Избрание волостных гласных производилось посредством закрытой баллотировки. В компетенцию волостного собрания входило: избрание волостного старшины и его помощников, назначение им содержания; рассмотрение и утверждение отчетов старшины; избрание гласных в уездное земское собрание; устройство и содержание начальных одноклассных школ, приемных покоев, амбулаторий, богаделен и приютов; выдача пособий на устройство и содержание правительственных, церковных, земских и частных учебных, лечебных и благотворительных заведений, существующих и учреждаемых в пределах волости; устройство и содержание дорог местного пользования и местных почтовых сообщений; устройство общественных учреждений мелкого кредита, а также сельскохозяйственных и кустарных складов; раскладка между земельными обществами и поземельными товариществами, а также между частными владельцами натуральных земских повинностей; назначение денеж-

ных сборов на волостные расходы; распоряжение общественными имуществами и капиталами; заключение займов на общественные нужды в размере не свыше общей годовой сметы волости.

Волостной исполнительный орган состоял из волостного старшины (не моложе 30 лет, владеющего грамотой) и его помощников, волостного писаря, сотских, вспомогательных должностных лиц. Как и поселковый староста, волостной старшина не мог занимать иных общественных должностей, всецело посвящая себя выполнению широкого круга обязанностей.

В компетенцию волостного старосты входили дела: общего управления (объявление законов и распоряжений правительства и исполнение поручений участкового комиссара); земского управления (участие в заведении находящихся в пределах волости земскими заведениями и исполнение поручений земских управ и собраний); волостных учреждений (созыв и роспуск волостного собрания и приведение в исполнение его приговоров); по охране порядка и безопасности (принятие мер к восстановлению нарушенного порядка и задержанию виновных в преступлениях и проступках); сельскохозяйственной полиции (освидетельствование потрав и других повреждений сельскохозяйственной собственности); задержание пригульного скота и распоряжение при пожарах и наводнениях; по исполнению воинской и военно-конской повинности (ведение семейных списков, распоряжения о призыве к исполнению воинской повинности); по взиманию окладных сборов (рассылка окладных листов и наблюдение за поступлениями окладных сборов); по паспортной части — выдача видов на жительство и т. д.

Старшина имел право подвергнуть виновных штрафу в размере не свыше 10 рублей в пользу волостных

сумм. В своих действиях волостной старшина подчинялся руководству участкового комиссара земских учреждений. Размер его содержания определялся волостным собранием на трехлетие⁶⁷.

Пройдя обсуждение в Совете по делам местного хозяйства весной 1908 г., проект сохранил главную мысль: волость переставала быть крестьянской; за благоустройство и поддержание в порядке ее территории должны были платить все, кто владел на ней землей. Основной ущерб от реформы несли поместные землевладельцы, потому что им принадлежало больше всего земли и на них лежало меньше всего обязанностей общественно-финансового характера. Соответственно, главные споры в Совете разгорелись вокруг того, каковы источники финансирования волости и кто будет определять их расходование.

Правительственный проект был дополнен рядом 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 определение нормы, по которой бюджет новой волости не должен был уступать бюджету волости старой, сословной.

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. Поместные дворяне, собравшиеся в Совете, готовы были поделиться властью и деньгами с новыми землевладельцами. Совет в целом одобрил правительственную концепцию реформы. Достигнутые ком-

⁶⁷ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 308–318.

промиссы служили залогом того, что концепцию волостной реформы должны были принять и на местах.

30 октября 1908 г. министр внутренних дел представил проект Положения о волостном управлении в III Государственную Думу. 12 ноября 1908 г. документ был передан в специально созданную подкомиссию по волостному управлению, в которой обсуждался с 29 января 1909 г. по 25 февраля 1910 г. Подкомиссия предложила предоставить женщинам активное и пассивное избирательное право при выборах волостных гласных; переименовать волостных старшин в председателей волостных земских управ, а сам проект – в «Положение о волостном местном управлении». Комиссия по местному самоуправлению приступила к рассмотрению законопроекта 8 апреля 1910 г. и закончила эту работу к началу 1911 г.

14 февраля 1911 г. доклад комиссии был внесен в общее собрание Думы, обсуждался на 16 заседаниях. Одобрение Думой законопроекта по докладу редакционной комиссии последовало 13 мая 1911 г. В думском варианте проекта подчеркивалась необходимость создания из волости мелкой земской единицы, которая бы приблизила земское дело к населению. Государственный Совет, по получении проекта, передал его в комиссию, состав которой еще не был сформирован. Свою работу комиссия начала лишь в октябре 1911 г. Только 16 мая 1914 г. Государственный Совет приступил к обсуждению законопроекта. 20 мая, не открывая постатейного обсуждения, он отклонил законопроект 77 голосами против 73⁶⁸. Закон о введении волостного земства был принят лишь Временным правительством 25 мая 1917 г.

⁶⁸ Государственный совет. Стенографические отчеты. Сессия 9. Пг., 1914. С. 2394.

Одновременно в Министерстве внутренних дел разрабатывались Правила введения в действие Положений о поселковом и волостном управлении. Они были внесены в III Государственную Думу 20 января 1909 г. и переданы в комиссию по местному самоуправлению. Доклад комиссии поступил в общее собрание 7 мая 1911 г., рассмотрен в трех чтениях, 13 мая 1911 г. одобрен Думой по докладу редакционной комиссии. Однако Государственный Совет не принял решения по проекту. IV Государственная Дума начала его новое рассмотрение. 10 декабря 1912 г. он был передан в комиссию по местному управлению и там остался без движения.

Рассмотренные законопроекты ориентировались на то, чтобы местное управление (поселковое и волостное) носило демократический, коллегиальный характер, обеспечивало общественный контроль за действиями должностных лиц. Разрабатывая реформу местного управления, П.А. Столыпин стремился учитывать национальные традиции и ментальность большинства населения. Он решительно выступал за ликвидацию сословных перегородок и сословных учреждений особого управления крестьян (земские начальники, уездные съезды и губернские присутствия). Тем самым создавались предпосылки для формирования базовых элементов гражданского общества. Значительно расширяя гражданские права крестьян, П.А. Столыпин рассчитывал привлечь к управленческому процессу основную массу населения, приучая его, таким образом, к ответственности за выработку и принятие решений, от качества которых непосредственно зависело благосостояние и благополучие земельных, поселковых и волостных обществ. По сути, поселковое и волостное управление представляло собой местное самоуправление, хотя формально

законодательства о так называемой «мелкой земской единице» не существовало.

Поселок и волость в столыпинских проектах — это структуры, предоставленные сами себе, тот уровень, до которого вертикаль государственного управления не опускалась. Вместе с тем, представители государства на следующей административной ступени — в уезде — не были в состоянии обеспечить эффективное проведение в жизнь политики правительства. Необходимо было создать некое промежуточное звено между волостью и уездом.

Помимо этого, расширившиеся возможности местной самоорганизации населения, упразднение сословных крестьянских учреждений логически подводило правительство к следующему шагу — освобождению местной власти от дворянского элемента. Функции местного управления, находившиеся в руках помещичьих корпораций, надлежало передать вновь созданным структурам государственной административной власти на местах⁶⁹. Прототипом такой структуры был институт земских начальников, введенный в 1890 г. Правда, этот институт нуждался в реформировании, поскольку был создан в условиях четкого разделения населения по сословному признаку. Дворянскую должность земского начальника правительство задумало преобразовать в государственную должность участкового комиссара (в некоторых версиях проекта — участкового начальника).

По замыслу П.А. Столыпина, выраженному в проекте Положения о правительственных участковых комиссарах, этот институт, являясь представителем правительственной власти, должен был стать связующим

⁶⁹ См.: Зырянов П.Н. Крах внутренней политики третьеиюньской монархии в области местного управления. С. 312–327.

звеном между поселковым, волостным и уездным управлением, осуществлять надзор за деятельностью низших органов самоуправления. У земского начальника предполагалось изъять ряд функций, как то: местный суд и опека над крестьянским населением. Участковый комиссар, в отличие от земского начальника, лишался права вынесения суждения о целесообразности действий поселковых и волостных органов, что было характерно для прежнего «вотчинно-попечительного» стиля управления. Вместе с тем, не располагая полномочиями административной юрисдикции, которая сосредоточивалась в ведении уездного совета, участковый комиссар выступал в роли органа активной администрации. Планировалось, что общее число участковых комиссаров должно было быть вдвое меньше числа земских начальников. Участковый комиссар действовал в пределах одного из участковых районов, на которые был разделен уезд. Городские общественные учреждения и чины общей полиции не входили в компетенцию комиссара.

Участковый комиссар назначался министром внутренних дел из лиц, достигших 25-летнего возраста, имеющих диплом об окончании высшего или среднего учебного заведения и обладающих соответствующим административным опытом. Он не имел права совмещать свою должность с какими-либо иными должностями по правительственной или общественной службе.

В круг компетенции участкового комиссара входило: ведение дел по земельному, поселковому и волостному управлениям, в том числе утверждение в должностях лиц поселкового и волостного управления, контроль за правильностью их распоряжений и наложение на них дисциплинарных взысканий, вплоть до отстранения от должности; участие в завершении поземельного устройства сельских обывателей; заведование де-

лами по взиманию окладных сборов; заведование делами по воинской и военно-конской повинностям; исполнение поручений правительственных учреждений; распоряжение при чрезвычайных обстоятельствах. Действия участкового комиссара могли быть обжалованы в уездном совете⁷⁰.

В Совете по делам местного хозяйства проект удалось провести, хотя и с некоторыми потерями. Оппонентам хватило голосов для того, чтобы отказать правительству в праве назначать участковых комиссаров по своему усмотрению. Губернаторы, перед тем как представить министру кандидатуру на эту должность, должны были согласовать ее с губернскими и уездными предводителями дворянства, а также с председателями уездных и губернских земских управ. Таким образом, поместное дворянство продемонстрировало, что готово идти на прямую конфронтацию с правительством ради сохранения своей власти на местах. В III Государственную Думу проект не вносился.

Ключевым во всей предлагаемой схеме реформирования местного управления оказался законопроект об уездной реформе. Проектом предусматривалось ограничение компетенции уездного предводителя дворянства и введение новой административной должности уездного начальника. Этот начальник был встроен в административную вертикаль и не зависел от дворянской корпорации. Он назначался царем по представлению министра внутренних дел из числа лиц, занимавших должности вице-губернатора, предводителя дворянства, непременного члена губернского по крестьянским делам присутствия, председателя уездного съезда, председателя губернской или уездной земской управы. Его долж-

⁷⁰ *Столытин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 325–329.

ность не могла быть совмещена ни с какими иными должностями по государственной и общественной службе.

Начальнику уездного управления подчинялись (в порядке руководства, надзора и ревизии) все уездные правительственные учреждения и должностные лица МВД, а также участковые правительственные комиссары. Кроме того, он, по поручению губернатора, мог производить ревизии всех земских и городских учреждений, присутствовать на заседаниях земского собрания и городской думы, не участвуя, однако, в разрешении дел.

Уездный начальник являлся председателем уездного совета во всех его присутствиях и осуществлял руководство его занятиями и делопроизводством. В своей деятельности начальник уезда подчинялся губернатору, представлял ему ежегодные отчеты о состоянии дел в уезде и о деятельности правительственных и общественных учреждений уезда⁷¹. В компетенцию уездного совета входило осуществление распорядительных, административно-судных и дисциплинарных функций.

При обсуждении в Совете по делам местного хозяйства проект вызвал бурное негодование ряда присутствовавших предводителей дворянства и сочувствовавших им. Жаркие дискуссии получили свое продолжение на страницах прессы. Хотя правительственный проект удалось провести через Совет по делам местного хозяйства незначительным большинством практически в его первоначальном виде, однако эта победа команды П.А. Столыпина была пирровой. Большинство было получено благодаря голосам чиновников, входивших в Совет *ex officio*, а также представителей городов. Фактически провалилась попытка договориться с поместным дворянством, и это означало, что правительство останет-

⁷¹ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 726–733.

ся без поддержки. В Государственную Думу законопроект не вносился.

В этих условиях проект Положения о губернском управлении уже не имел определяющего значения. Согласно проекту, управление губернией возлагалось на губернатора, кандидатура которого утверждалась царем по представлению министра внутренних дел и по одобрению Совета министров. Состоя в ведомстве МВД, губернатор являлся главным представителем высшего правительства в губернии. Он осуществлял наблюдение за точным исполнением законов и распоряжений правительства, обеспечивал общественное спокойствие и безопасность, заботился о благосостоянии вверенной его управлению территории. Губернатору принадлежал надзор за всеми находящимися в губернии гражданскими ведомствами, правительственными и общественными учреждениями и должностными лицами, исключая судебные установления, учреждения государственного контроля, Государственного банка и высшие учебные заведения. Губернатор являлся председателем губернского совета, осуществляя руководство через его структуры (общее, распорядительное, административно-судное и дисциплинарное присутствия)⁷².

В Совете по делам местного хозяйства проект губернской реформы рассматривался весной 1908 г. и осенью 1909 г. Он не вызвал живого интереса, поскольку «не затрагивал вопросы материального права», а значит, не мог служить компенсацией за другие, грозившие благополучию помещиков, реформы. Вместе с тем Совет внес некоторые поправки, которые не могли не узвать правительство. Так, в проект был включен пункт,

⁷² *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 330–352; РГИА. Ф. 176. Оп. 3. Д. 18. Л. 272–284.

запрещающий губернатору присутствовать на земских собраниях. В Государственную Думу законопроект не вносился.

Таким образом, столыпинскими законопроектными, начиная с участкового и заканчивая губернским уровнями, создавалась единая и взаимосвязанная система управления. П.А. Столыпин рассчитывал сосредоточить в рамках возглавляемого им Министерства внутренних дел подбор и расстановку управленческих кадров различного уровня. С помощью подготовленных чиновников-профессионалов, которые разделяли его программу преобразования России и выражали готовность активно участвовать в реализации реформ, П.А. Столыпин пытался отладить эффективную систему местного управления, поскольку именно местному управлению и предстояло проводить реформы в регионах. В этом и была суть его конфликта с поместным дворянством, которому в результате реформ грозило отлучение от власти на местах.

Второй составляющей столыпинской реформы управления, начиная с уездного уровня, было урегулирование отношений между органами местного управления и самоуправления. Взгляд П.А. Столыпина на эту проблему был изложен в «Главных началах преобразования земских и городских общественных управлений». Данный документ представляет собой записку Министерства внутренних дел, которая 7 февраля 1907 г. была внесена П.А. Столыпиным на рассмотрение Совета министров.

Предлагаемая в ней программа мер сводилась к: 1) «усилению в местном самоуправлении общественно-го начала»; 2) расширению компетенции «выборных учреждений»; 3) привлечению к участию в их деятельности широких слоев населения; 4) упорядочению отно-

шений органов местного самоуправления и исполнительных структур центральной и местной власти. В «Главных началах» содержалась продуктивная мысль о необходимости создания в уездах и губерниях смешанных коллегий (губернские и уездные советы), состоявших на паритетных началах из правительственных должностных лиц и представителей местного самоуправления. Такие коллегии должны были четко определить и разграничить компетенцию и функции тех и других органов, а также выработать конкретные предложения по всему комплексу совместно решаемых проблем.

В целях устранения обособленности органов управления и самоуправления предлагались следующие меры: преобразовать Совет по делам местного хозяйства, на началах участия в нем выборных от земств и городов, для предварительного обсуждения как дел законодательного свойства, так и распорядительных мер общего характера в области земского и городского хозяйства; расширить компетенцию земских и городских учреждений в областях: общественного призрения, народного здоровья, ветеринарного, продовольственного, строительного, пожарного, страхового дела, путей сообщения и средств связи; издания обязательных постановлений о развитии земледелия, торговли и промышленности⁷³.

Проект был направлен на демократизацию и расширение функций органов местного самоуправления. Так, уездные гласные избирались: а) волостными собраниями, в которых принимали участие все их члены, кроме тех, которые уже входили в уездные избирательные собрания; б) уездным избирательным собранием землевладельцев, в котором принимали участие лица, владею-

⁷³ Особые журналы Совета министров царской России. 1907. Вып. 5. Ч. 2. М., 1985; Особый журнал Совета министров 7 и 18 декабря 1907 г. С. 851–897.

щие не менее одного года землей, обложенные губернскими и уездными сборами в размере не менее 25 руб.; в) уездным избирательным собранием владельцев неземельных движимых имуществ и торгово-промышленных предприятий, в котором участвовали лица, владеющие не менее одного года названными имуществами и предприятиями, обложенные губернскими и уездными сборами в размере 25 руб., а также уполномоченные, избранные предварительным съездом владельцев городских недвижимых имуществ, обложенных земскими сборами в размере ниже установленного полного ценза, но не менее $\frac{1}{10}$ такового. Число гласных между этими тремя разрядами избирателей распределялось пропорционально суммам земских сборов. При этом число гласных от землевладельцев должно было быть не менее $\frac{1}{4}$, от волостных собраний не менее $\frac{1}{3}$ и от владельцев неземельных имуществ не менее 2 человек. Общее число гласных уездных собраний не должно было превышать 75 человек.

Число гласных губернских земских собраний определялось для губерний с 10 уездами в 50 человек; для губерний с большим числом уездов на каждый уезд прибавлялось по 5 человек. Распределение общего числа гласных губернского земского собрания между отдельными уездами производилось пропорционально причитающимся с них суммам губернских земских сборов.

В целях расширения круга лиц, участвовавших в городских выборах, был на $\frac{1}{2}$ понижен избирательный ценз по владению недвижимостью. Избирательное право предоставлялось уплачивающим государственный квартирный налог в размере не менее 1% стоимости или 10% доходности по городской оценке недвижимого имущества, владение которым давало право участия в выборе гласных в городскую думу. В городских поселениях чер-

ты постоянной оседлости участие в выборе гласных предоставлялось и евреям, число представителей которых не должно было превышать $\frac{1}{5}$ от общего состава думы.

В проекте большое внимание уделялось проблеме финансирования земского и городского самоуправления. Причем при введении государственного подоходного налога земствам и городам предполагалось передать налоги с недвижимых имуществ, а городам еще дополнительно и квартирный налог; они также допускались к участию в государственном подоходном налоге⁷⁴.

Записка обсуждалась на двух заседаниях Совета министров 7 и 18 декабря 1907 г., при этом акцент был сделан на вопросе об упорядочении отношений органов местного самоуправления и центральной власти. Участники заседания исходили из следующей посылки: по мере расширения деятельности органов местного самоуправления должен соответственно усиливаться и правительственный контроль. В частности, было одобрено предложение о предоставлении министру внутренних дел права производить ревизию местных выборных учреждений по собственному почину, а не испрашивать в каждом отдельном случае, как это было ранее, Высочайшего повеления на ее производство. Министр внутренних дел получал право: распускать земское собрание или городскую думу и назначать, не позже чем через шесть месяцев, новые выборы гласных; устранять одновременно с роспуском земского собрания избранные ими исполнительные органы, которые временно должны быть заменены административным управлением. В принципе согласившись с соответствующим пунктом проекта, фиксирующим «в самых исключительных случаях» право замены земского или городского самоуправления уп-

⁷⁴ *Столытин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 280–293.

равлением административным на срок не свыше трех лет, Совет министров высказался против перечисления этих случаев и их замену словами «по важным соображениям государственного порядка».

По итогам обсуждения Совет министров принял решение о передаче проекта на обсуждение Совета по делам местного хозяйства⁷⁵. Положения записки впоследствии легли в основу ряда проектов, касавшихся реформ местных и городских учреждений. Так, в Совете по делам местного хозяйства обсуждался проект реформы земской избирательной системы. В нем правительство отказалось от замены старого земельного избирательного ценза на налоговый, мотивируя это «крайним несовершенством» земских оценок⁷⁶. При предварительном рассмотрении проекта в комиссии Совета он был существенно изменен, но общее присутствие вернуло его к виду, близкому к первоначальному. В частности, комиссия предлагала резко увеличить количество избирательных курий, исключив из списка волостные собрания. Совет, однако, на это не пошел. Представителям городов удалось провести решение о проведении выборов в уездное земство от городской курии через городские думы, т. е. о том, чтобы сделать выборы непрямыми. В свою очередь, земцы при поддержке правительства и лично П.А. Столыпина ограничили представительство городов в земских собраниях, установив для него планку в $\frac{1}{6}$ от общей численности.

Реформа земской избирательной системы находилась в общем русле столыпинских преобразований и

⁷⁵ Особые журналы Совета министров царской России. Ч. 2. Т. 5. М., 1985. С. 851–897.

⁷⁶ Журналы Совета по делам местного хозяйства. Весенняя сессия 1908 г. СПб., 1908. Доклад комиссии по земской избирательной реформе. С. 1.

была направлена на то, чтобы предоставить местному населению широкие возможности участия в управлении. Вместе с тем, государство стремилось сохранить баланс между центральной и местной властью и компенсировать рост представительства земств ростом надзора за их деятельностью.

Намечая демократизацию и расширение функций земского и городского самоуправления, действующего на основе Положений 1864 и 1890 гг. в 50 губерниях России, П.А. Столыпин планировал постепенно распространить местное самоуправление на остальные регионы империи. Были подготовлены законопроекты о введении земства в западных губерниях (Витебская, Волынская, Киевская, Минская, Могилевская и Подольская), а также в Астраханской, Оренбургской и Ставропольской губерниях.

Законопроект о введении земства в западных губерниях призван был обеспечить интересы русских в этом многонациональном крае. С этой целью предполагалось предоставить русскому населению края соответствующее занимаемому им положению число мест в земских собраниях, установить деление как избирательных собраний и съездов, так и некоторых уездных земских собраний, а также съездов, избранных волостными сходами кандидатов в гласные — на отдельные национальные курии⁷⁷.

Законопроект был внесен в III Государственную Думу министром внутренних дел 20 января 1910 г., по постановлению Думы от 25 января передан в комиссию по местному самоуправлению и на заключение финансовой комиссии. Доклад комиссии поступил в общее собрание 7 апреля 1910 г., а заключение финансовой комис-

⁷⁷ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 357–365.

сии — 9 апреля. Обсуждение заняло 13 заседаний. Одобрение по докладу редакционной комиссии последовало 1 июня 1910 г. Однако Государственный Совет 11 марта 1911 г. отклонил законопроект⁷⁸. Закон был введен в действие 14 марта 1911 г. Именным Высочайшим указом в порядке 87 ст. Основных государственных законов⁷⁹.

Вопрос о введении земских учреждений в Астраханской, Оренбургской и Ставропольской губерниях был инициирован Государственной Думой. Правительство П.А. Столыпина приняло на себя выработку соответствующих законопроектов. Во исполнение взятого обязательства министр внутренних дел А.А. Макаров представил 1 ноября 1911 г. председателю Государственной Думы законопроект, распространявший на указанные губернии Положение о земских учреждениях, действовавшее в 34-х внутренних губерниях Европейской России, с теми изменениями и дополнениями, необходимостью которых вызывалась местными особенностями. В частности, действию Положения 12 июня 1890 г. не подлежали земли казачьих войск, территории, отведенные в пользу кочующих калмыков (Калмыцкая степь), и земли других кочевых народов. Города Астрахань, Оренбург, Троицк, Челябинск и Ставрополь выделялись в самостоятельные уездные земства. Поскольку главная особенность трех названных губерний заключалась в незначительности дворянского землевладения, правительственный проект проводил в целом те принципы применения Положения о земских учреждениях, которые действовали в отношении северо-восточных губерний — Вятской, Олонецкой, Пермской и Вологодской. В отличие от внутренних губерний проектом вводилась

⁷⁸ Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1910–1911 гг. Сессия 6. Стб. 1354–1362.

⁷⁹ З ПСЗ. Т. 31. № 34903.

бессловность земских выборов, путем установления не по два, а по одному избирательному собранию и съезду в каждом уезде. Владельцам недвижимых имуществ предоставлялось право уполномочивать на участие в земских избирательных собраниях управляющих своими именами, министр внутренних дел мог назначать председателями и членами земских управ лиц, не имеющих имущественного ценза. Проектом предусматривался также ряд особенностей в отношении земских повинностей и сборов⁸⁰.

Оглашенный 7 ноября 1911 г. в общем собрании Думы, законопроект был в тот же день передан в комиссию по местному самоуправлению и на заключение в финансовую комиссию. Доклады комиссии по местному самоуправлению по означенным законопроектам были внесены, совместно с заключениями финансовой комиссии, в общее собрание Государственной Думы 9 декабря 1911 г. После прохождения согласительных процедур одобренные Государственным Советом и Государственной Думой, законопроекты были Высочайше утверждены 9 июня 1912 г.⁸¹

Рассмотрев планы правительства в отношении реформы земского и городского самоуправления, мы можем констатировать, что они мыслились П.А. Столыпиным в органическом единстве с реформами в области управления. Тем самым создавалось единое унифицированное пространство, в котором органы управления и самоуправления, по сути, решали одни и те же общегосударственные задачи. В этом едином поле и должен был наладиться конструктивный диалог между функционально различными структурами и институтами, сов-

⁸⁰ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 223–237.

⁸¹ З ПСЗ. Т. 32. № 37238, 37239, 37240.

местные усилия которых направлялись в созидательное русло. Стратегическая задача П.А. Столыпина как раз и заключалась в том, чтобы максимально снять имевшие место противоречия, порождавшие земскую оппозицию правительству, и направить усилия тех и других на решение задач общегосударственного и регионального масштаба.

П.А. Столыпину часто приписывается фраза: «сначала успокоение, потом реформы». Она, однако, неточно передает его реальный подход к проблеме вывода России из кризиса. Признавая необходимость репрессий, П.А. Столыпин одновременно предложил и конструктивную программу трансформации государства. Он не разделял взглядов многих социально близких ему помещичьих землевладельцев, не перекладывал всецело ответственность за беспорядки на «бациллу социализма». П.А. Столыпин прекрасно видел всю закоснелость, неэффективность прежней системы управления. Обладавшие фактически полнотой власти в уездах, помещичьи землевладельцы, называвшие себя, по старой памяти, опорой государства, на самом деле таковой уже не являлись. Они олицетворяли собой безответственность государства за все, что происходило в уезде. П.А. Столыпин твердо решил покончить с «безответственной» системой управления. Предложенные им реформы были направлены на разделение функций местных землевладельцев, причем независимо от сословной принадлежности, и представителей коронной администрации. Последняя усиливала свое присутствие на низовом уровне, «опускалась» не только до уезда, но и до его составной части — участка. Вместе с тем многие управленческие функции и соответствующие им источники дохода передавались в фактически вновь создаваемую мелкую земскую единицу — мечту российского либерала.

Подчеркнем, что осуществление местной реформы никогда не увязывалось П.А. Столыпиным с окончательным успокоением деревни. Залог успеха предпринимаемых усилий был в их комплексности. Только четко разграничивая полномочия, настаивая на соблюдении законности и гарантируя населению возможность апелляции к праву, можно было обеспечить движение к правовому государству.

Глава 4

ПРОГРАММА МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

АГРАРНАЯ РЕФОРМА

Освобождение «становящейся личности», реформирование органов административной власти и местного самоуправления являлись необходимыми предпосылками для постановки и решения комплекса экономических, социальных, культурных проблем. В этом ряду судьбоносное значение имела предложенная П.А. Столыпиным аграрная реформа. Напомним, что П.А. Столыпин считал аграрный вопрос вопросом «бытия русской державы»¹. Учитывая обстоятельство историографической разработки данной проблемы в литературе², сосредоточимся на анализе представлений П.А. Столыпина о сущностной стороне аграрно-крестьянской реформы.

¹ *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия. М., 1991. С. 100.

² См.: *Тюкавкин В.Г.* Великорусское крестьянство и столыпинская аграрная реформа. М., 2001; *Давыдов М.А.* Очерки аграрной истории России в конце XIX – начале XX вв. (По материалам транспортной статистики и статистики землеустройства). М., 2003 и др.

Основными направлениями реформы было разрушение общины и соответствующие изменения в землеустройстве, переселение на неосвоенные площади в Сибирь и развитие государственного и частного кредитования растущих крестьянских хозяйств. П.А. Столыпин отдавал себе отчет, что если не освободить многомиллионное крестьянство от традиционных общинных пут, если не предоставить ему законное право выхода из общины, то вообще бессмысленно говорить о раскрепощении личности и предоставлении ей гражданских и политических свобод. «Пока крестьянин беден, пока он не обладает личной земельной собственностью, пока он находится в тисках общины, — говорил П.А. Столыпин, — он остается рабом, и никакой писанный закон не даст ему блага гражданской свободы»³. Отсюда вытекала главная стратегическая задача — «снять те оковы, которые наложены на крестьянство, и дать ему возможность самому избрать тот способ пользования землей, который наиболее его устраивает»⁴. Крестьяне должны были сами сделать свой выбор, ибо, считал П.А. Столыпин, «закон не призван учить крестьян и навязывать им какие-либо теории, хотя бы эти теории и признавались законодателями совершенно основательными и правильными»⁵.

Базовый документ — Указ 9 ноября 1906 г. «О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования», ставший 14 июня 1910 г. законом, как раз и был нацелен на формирование условий для такого свободного выбора⁶. Напомним, что царским

³ *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия. С. 105.

⁴ Там же. С. 91–92.

⁵ Там же. С. 91.

⁶ *Столыпин П.А.* Программа реформ. М., 2003. Т. 1. С. 380–385; 3 ПСЗ. Т. 26. № 28528.

Манифестом от 3 ноября 1905 г. отменялись выкупные платежи, вследствие чего крестьянская земля освобождалась от обременений и теоретически могла быть использована по желанию владельца. Однако главным тормозом оставалась община; механизмы выхода из нее вместе с землей оставались неясными. В Указе как раз четко прописывались права (личные и имущественные) выхода крестьянина-домохозяина из общины. «Каждый домохозяин, владеющий надельной землей на общинном праве, — говорилось в Указе, — может во всякое время требовать укрепления за собой в личную собственность причитающейся ему части из означенной земли»⁷. Если в течение 24-х лет в общине не было общих переделов земли, то домохозяину, помимо усадебного участка, безусловно причитались те площади, которые были выделены ему при последнем переделе и им обрабатывались. В ином случае при укреплении участка в собственность возвращались к основаниям, по которым домохозяин получил его при последнем переделе, и если количество членов его семьи с того времени уменьшилось, то соответственно уменьшалась и площадь участка. Вместе с тем, крестьянин мог выкупить этот излишек по «первоначальной средней выкупной цене за десятину предоставленных в надел данному обществу угодий, облагавшихся выкупными платежами»⁸. Отметим также, что после выхода из общины домохозяева сохраняли за собой право «пользования в неизменной доле теми сенокосами, лесными и другими угодьями, которые переделываются на особых основаниях, а также право участия в пользовании, на принятых в обществе основаниях, непеределываемыми угодь-

⁷ *Столытин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 380.

⁸ Там же. С. 380–381.

ями, как то: мирскою усадебною землею, выгонами, пастбищами, оброчными статьями и друг.»⁹

Был установлен порядок и сроки принятия решения об укреплении надела в личную собственность. Соответствующее требование предъявлялось через сельского старосту общине, которая была обязана в течение месяца указать на законном основании участки, поступающие в собственность заявителя, размер доплаты в случае необходимости и постоянную долю заявителя в угодьях общего пользования. Если община не укладывалась в срок, то по ходатайству выходящего из нее домохозяина решение принимал земский начальник. Принятое им или общиной постановление могло быть обжаловано в уездном съезде, решение которого считалось окончательным¹⁰.

После укрепления участков наделной земли в собственность домохозяин получал право «во всякое время требовать, чтобы общество выделило ему взамен сих участков соответственный участок, по возможности, к одному месту»¹¹. Община могла удовлетворить требование, а могла, сочтя его неудобным, выплатить домохозяину соответствующую сумму, определяемую по взаимному соглашению или по решению волостного суда.

Указ 9 ноября 1906 г. призван был стать, по П.А. Столыпину, последним звеном в «деле раскрепощения нашего земледельческого класса». Указ ликвидировал насильственное прикрепление к общине, несовместимое с «понятием о свободе человека и человеческого труда»¹². Чтобы крестьянин окончательно почувствовал себя свободным, ему, подчеркивал П.А. Столыпин, сле-

⁹ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 381.

¹⁰ Там же. С. 381–382.

¹¹ Там же. С. 382.

¹² *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия. С. 52, 253.

дует дать возможность «укрепить за собой плоды трудов своих и предоставить их в неотъемлемую собственность. Пусть собственность эта будет общая там, где община еще не отошла, пусть она будет подворная там, где община уже не жизненна, но пусть она будет крепкая. Пусть будет наследственная»¹³. Считая чувство личной собственности природным свойством человека, П.А. Столыпин настаивал на формировании мощного класса крестьян-собственников, который в аграрно-крестьянской стране станет, с одной стороны, основным источником пополнения среднего класса, а с другой — прочным фундаментом гражданского общества и правового государства.

Помимо Указа 9 ноября 1906 г. правительством П.А. Столыпина был разработан пакет документов, направленных на создание благоприятных условий для превращения крестьянина в личного собственника. Правительство наметило меры по совершенствованию системы кредитования крестьян-собственников посредством рационализации деятельности Крестьянского поземельного банка. Речь шла об установлении шкалы понижения платежей заемщиков, нормировании выплаты ссуд, предоставлении Крестьянским банком ссуд под залог наделных земель.

Так, 14 октября 1906 г. Сенату были даны Именные Высочайшие указы «О понижении платежей заемщиков Крестьянского поземельного банка» и «Об изменении и дополнении действующих относительно выпуска и погашения свидетельств Крестьянского поземельного банка узаконений», принятые в порядке чрезвычайно-указного законодательства по 87 ст. Основных законов. Предусматривалось понижение про-

¹³ *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия. С. 93–94.

центных ставок для заемщиков банка в среднем на 1% годовых. Максимальный срок погашения ссуды устанавливался в 55,5 лет¹⁴.

16 марта 1907 г. законопроекты были внесены Министерством финансов во II Государственную Думу, но остались нерассмотренными вплоть до ее роспуска. 1 ноября 1907 г. министр финансов В.Н. Коковцов вновь представил их на рассмотрение Думы третьего созыва. 16 ноября проекты были оглашены в общем собрании Думы и по ее решению переданы в финансовую комиссию. Доклад комиссии поступил в общее собрание 2 июня 1909 г. и долгое время оставался без движения. Обсуждение состоялось лишь в мае—июне 1912 г. Доклад редакционной комиссии был принят 8 июня 1912 г. и в тот же день проекты направили на рассмотрение в Государственный Совет. Одобренные Государственным Советом и Государственной Думой, законопроекты были Высочайше утверждены 25 июня 1912 г.¹⁵

Анализ данных проектов показывает, что горизонты планирования у столыпинского правительства были весьма широки. В частности, кредитование крестьянства под 4,5% годовых на срок свыше 50 лет давало возможность домохозяевам существенно улучшить жилищные условия своей семьи, «растянув» выплаты по займу на 2—3 поколения. Однако этих мер было недостаточно, т. к. низкое обеспечение по займам затрудняло развитие ипотечного кредитования. Согласно закону от 14 декабря 1893 г., крестьянским обществам и отдельным крестьянам воспрещалось отдавать надельные земли в залог частным лицам и частным учреждениям, хотя бы выкупная ссуда по этим землям и была погашена¹⁶.

¹⁴ *Столытин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 378—379.

¹⁵ З ПСЗ. Т. 26. № 28416, 28417.

¹⁶ *Столытин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 385—386.

17 октября 1906 г. Совет министров пришел к заключению, что «скорейшее принятие мер, способствующих разрешению аграрного вопроса, есть неотложная потребность русской жизни, выразившейся в таких грозных событиях, которые не допускают, казалось бы, никаких отсрочек и промедлений»¹⁷.

Высочайшим указом от 15 ноября 1906 г., в порядке 87 ст. Основных законов, была разрешена выдача ссуд из Крестьянского поземельного банка под залог надельных земель для расширения землевладения крестьян и улучшения их землепользования. Банк мог давать ссуды сельским обществам, в которых владение землей было персонифицировано по актам землеустройства; отдельным владельцам подворных участков и домохозяевам, выделившим свои наделы из общины, а также совокупности владельцев, взаимно ручавшихся друг за друга; товариществам крестьян, образованным для приобретения надельной земли. Важно, что предмет залога могла быть не только приобретаемая заемщиком, но и принадлежавшая ему надельная земля¹⁸.

Выдача ссуд должна была производиться для уплаты за наделы, оставляемые крестьянами-переселенцами; для пополнения ссуды Крестьянского банка, выдаваемой под залог покупаемой земли и на покрытие расходов, вызываемых улучшением землепользования: при выходе из общины, расселении на хутора, объединении полос и др.¹⁹

Соответствующий законопроект был внесен министром финансов сначала во II Государственную Думу (16 марта 1907 г.), однако остался нерассмотренным,

¹⁷ Особые журналы Совета министров царской России. 1906. Ч. 3. М., 1982. С. 511–539.

¹⁸ Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 1. С. 386.

¹⁹ Там же. С. 387.

а затем — в Думу третьего созыва. 16 ноября 1907 г. передан на рассмотрение финансовой, а также земельной комиссий. Тем временем в Думе получил одобрение законопроект об изменении и дополнении некоторых постановлений закона о крестьянском землевладении и был заслушан проект Положения о землеустройстве, в которых намечались новые меры в области земельного быта крестьян. Ввиду этого министр финансов признал необходимым подвергнуть представленный им проект корректировке и сообщил письмом от 16 апреля 1909 г. председателю Думы свою просьбу отложить законодательное обсуждение временных правил 19 марта 1909 г. 28 июня 1910 г. существенно переработанный законопроект вновь был представлен на рассмотрение Думы. По ее постановлению от 28 сентября 1910 г. его снова передали в финансовую комиссию, доклад которой поступил в общее собрание 8 марта 1912 г. После внесения ряда изменений законопроект был одобрен Думой 9 июня 1912 г., а 5 июля 1912 г. Высочайше утвержден²⁰.

Вскоре после внесения рассмотренного проекта правительство приняло решение уточнить направление посреднических сделок Крестьянского поземельного банка. 16 ноября 1907 г. Совет министров поручил министру финансов В.Н. Коковцову подготовить свои предложения. Министерство финансов исходило из следующего принципа: наиболее эффективным средством воздействия на лиц, прибегающих для совершения купле-продажной сделки к помощи Крестьянского поземельного банка, могло бы стать установление различных норм процентного отношения выдаваемых ссуд к оценке имущества — в зависимости от того, насколько данная сделка будет соответствовать общему аграрному курсу прави-

²⁰ 3 ПСЗ. Т. 26. № 28547.

тельства. Эти принципы были согласованы с П.А. Столыпиным и главноуправляющим землеустройством и земледелием князем Б.А. Васильчиковым и положены в основу проекта «О согласовании посреднической деятельности Крестьянского поземельного банка с общими землеустроительными мероприятиями правительства», разработанного Комитетом по землеустроительным делам. Этот проект, внесенный В.Н. Коковцовым в Совет министров, был рассмотрен на его заседании 22 апреля 1908 г.

Согласно проекту, для выдачи Крестьянским банком ссуд на покупку земель у частных владельцев, а также под залог земли, купленной крестьянами без содействия Крестьянского банка, были установлены следующие нормы ссудных ставок: при покупке земли в единоличное владение — 90% оценки; при приобретении сельскими обществами вспомогательных угодий (лесных участков, лугов, выгонов и иных чересполосных и вклинивающихся земель), а также при покупке земли мелкими земельными товариществами — 85%; в остальных случаях — 80% оценки²¹. Подчеркивая в ходе обсуждения насколько важно стимулировать приобретение крестьянами земли именно в частную собственность, члены Совета министров допускали, что Крестьянский банк мог повысить норму ссудной ставки до 90% в случае выселения покупателей на приобретенную ими землю. Проект был утвержден Николаем II 27 июня 1908 г.²²

Ссуды под залог надельных земель могли бы способствовать: расширению переселенческого движения, улучшению землепользования крестьян при переходе

²¹ Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 2. С. 263–264.

²² 3 ПСЗ. Т. 28. № 30521.

от общинного владения к подворному; расселению обществ на отдельные поселки или хутора; разделам надельных земель на отрубные участки, а также отводу к одним местам чересполосных участков отдельных домохозяев.

Правительство П.А. Столыпина не ограничивалось привлечением государственных средств для кредитования крестьянства, оно активно изыскивало возможности мобилизации общественных капиталов. Правительство сосредоточилось на выявлении новых источников денежных средств, которые могли быть использованы для нужд учреждений мелкого кредита, прежде всего для образования их основных капиталов. Ко времени подготовки проекта (1910 г.) таковыми источниками являлись: 1) особый фонд (переданный в распоряжение управления по делам мелкого кредита), предназначенный для выдачи ссуд собственно одним крестьянским сословным кредитным учреждениям и лишь временно расходуемый на надобности других мелких кредитных учреждений; 2) Государственный банк, выдающий ссуды в основные капиталы кредитным товариществам. Однако ни тот, ни другой источник не соответствовали в полной мере назревшей потребности учреждений мелкого кредита в основных капиталах.

Суть министерского проекта заключалась в том, чтобы предоставить государственным сберегательным кассам право выдавать долгосрочные ссуды в основные капиталы учреждений мелкого кредита. При этом предельный размер помещения сумм этих касс назначался в первом году по обнародовании закона в 20 млн. руб., а затем предельная сумма должна была ежегодно увеличиваться на сумму, равную $\frac{1}{10}$ части прироста денежных вкладов в сберегательных кассах за предшествующий отчетный год, что, по расчетам, должно было уве-

личить суммы затрат сберегательных касс на ссуды до 100 млн. руб. В связи с переориентацией на новый источник выдачи средств на нужды мелкого кредита министерский проект предлагал: 1) отменить постановление действующего Устава Государственного банка, в силу которого банку предоставлено выдавать ссуды на образование основных капиталов кредитных товариществ; 2) приступить к постепенной ликвидации ссуд, выданных в основные капиталы кредитным товариществам из средств Государственного банка и иным учреждениям мелкого кредита, кроме крестьянских общественных касс, из остаточных сумм бывшего особого комитета для помощи нуждающимся по случаю неурожаев 1891 и 1892 гг.

Помимо государственных сберегательных касс, министерский проект указал на другой источник пополнения основных капиталов учреждений мелкого кредита — крестьянские общественные капиталы, образуемые из денежного вознаграждения, назначаемого сельским обществам за отчуждаемую от них для государственных или общественных надобностей надельную землю, а также из сумм, выручаемых обществами от отдачи в разработку недр земли. Согласно проекту, капиталы сельских обществ могли быть помещены с разрешения министров финансов и внутренних дел вкладами в учреждения мелкого кредита, по ходатайствам о том подлежащих обществ, а также могли быть обращаемы и в основные капиталы как существующих, так и вновь возникающих крестьянских сословных общественных учреждений мелкого кредита с разрешения, в каждом отдельном случае, министров финансов и внутренних дел²³.

²³ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 273–275.

Проект был внесен в III Государственную Думу министрами финансов и внутренних дел (представление от 5 марта 1910 г.), оглашен 10 марта и передан в финансовую комиссию и на заключение в земельную. Позднее на заседании Думы 1 мая 1910 г. финансовая комиссия внесла ходатайство поручить ей, в отмену предыдущего решения Думы, внести доклад по законопроекту без предварительной передачи его в земельную комиссию, т. к. он не касается «ни в общем, ни в какой-либо части предметов ведения земельной комиссии».

Финансовая комиссия высказалась в целом против принятия предусмотренных проектом мер как преждевременных и не вызываемых необходимостью. Возражения с ее стороны вызвал и ряд конкретных положений проекта. Во-первых, условия выдачи сберегательными кассами ссуд. Проект предполагал выделять эти ссуды в обособленный фонд, из которого они выдавались бы учреждениям мелкого кредита и который бы пополнялся поступлениями роста и погашения по выданным ссудам. Комиссия находила, что такая мера лишила бы сберегательные кассы части дохода, необходимой им для уплаты процентов по тем вкладам, из которых этот фонд был бы образован.

Во-вторых, порядок направления, рассмотрения и разрешения дел о выдаче каждой отдельной ссуды из средств сберегательных касс. В проекте говорилось, что ходатайство о ссудах предварительно рассматривается в губернских (или областных) комитетах по делам мелкого кредита, а затем, с заключением последних, пересылается в Петербург на разрешение Центрального комитета по делам мелкого кредита. Финансовая комиссия пришла к выводу, что предлагаемый порядок выдачи ссуд в основные капиталы удлиняет и ухудшает действующий порядок. По ее мнению, прошение о выдаче ссуд

следовало направлять в местные учреждения Государственного банка, в районе которых находились данные учреждения мелкого кредита, и по рассмотрении их в учетных комитетах, состоящих при учреждениях банка, затем непосредственно, т. е. минуя местные губернские или областные комитеты мелкого кредита, направлять в Петербург, в Центральный комитет по делам мелкого кредита на окончательное разрешение.

Финансовая комиссия, в целом поддержав позицию правительства по вопросу использования крестьянских общественных капиталов, тем не менее, заметила, что нет оснований стеснять владельцев данных капиталов условием, чтобы средства обращались в основные капиталы исключительно сословных крестьянских учреждений мелкого кредита. Но, ввиду возражений представителя Министерства внутренних дел, комиссия не стала настаивать на этом положении во избежание задержек в утверждении законопроекта. Доклад комиссии был внесен 31 мая 1910 г., обсуждение состоялось 1 июня. Проект был принят, согласно докладу комиссии, и передан в редакционную комиссию. 2 июня был представлен доклад последней. Проект получил законодательное утверждение²⁴. Его значение состояло в том, что правительство, вкладывая реальные деньги в переустройство деревни, делало это не напрямую, а поощряя частную и общественную инициативу.

Помимо чисто финансовых механизмов столыпинским правительством были предусмотрены и организационные меры по содействию крестьянам в улучшении условий землевладения и порядка землепользования. Программа первоочередных мер намечалась в целом ряде землеустроительных проектов и особенно в базо-

²⁴ 3 ПСЗ. Т. 30. № 33865.

вом — «Наказе землеустроительным комиссиям»²⁵. Губернские и уездные землеустроительные комиссии были учреждены Высочайшим указом 4 марта 1906 г.²⁶ в целях «выяснения на местах земельных нужд крестьянского населения и содействия к расширению и улучшению его землевладения». Фактически они были призваны заменить губернские и уездные по крестьянским делам присутствия. В деревню были направлены хорошо подготовленные специалисты, которые должны были воплотить в жизнь столыпинские идеи землеустройства. П.А. Столыпин не просто декларировал аграрную реформу и обеспечил ее законодательно, он предусмотрел создание мощного инструмента реализации своих планов. Ниже мы подробно рассмотрим функции и полномочия, которые делегировались землеустроительным комиссиям.

В Наказе, утвержденном Комитетом по землеустроительным делам 19 сентября 1906 г., разъяснялись меры по устранению недостатков в крестьянском землепользовании, порядок участия землеустроительных комиссий в деятельности Крестьянского поземельного банка по приобретению имений и продаже их крестьянам, компетенция комиссий по продаже и сдаче в аренду казенных земель, указывались возможные пути оказания помощи крестьянам, желающим переселиться за Урал. Наказ определял как общий объем задач комиссий, отдельные направления их деятельности, так и личный состав комиссий и порядок ведения их делопроизводства²⁷.

Предполагалось, что деятельность комиссий должна быть весьма основательной и состоять: 1) в содействии крестьянам при покупке ими земель с помощью

²⁵ Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 2. С. 243–260.

²⁶ 3 ПСЗ. Т. 26. № 27478.

²⁷ Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 2. С. 243–260; РГИА. Ф. 1276. Оп. 2. Д. 400. Л. 14–23.

Крестьянского банка; 2) в распределении казенных земель, предназначенных для увеличения крестьянского землевладения путем продажи их крестьянам; 3) в участии в сдаче в аренду казенных земель из числа обращенных для увеличения крестьянского землевладения, но не проданных крестьянам; 4) в содействии переселению крестьян на казенные земли азиатской части страны; 5) в содействии селениям и отдельным домохозяевам в деле улучшения условий землевладения и порядка землепользования; б) в содействии заключению крестьянами и смежными владельцами добровольных сделок об упразднении чересполосности и общности угодий и об отмене сервитутов, а также осуществлению этих сделок²⁸.

В этих целях предполагалось провести полное статистическое обследование села, в том числе, по возможности, установить: а) количество надельной и купленной крестьянами земли в каждом селении «с распределением дворов по размерам владения на наличную мужского пола душу (менее 1 дес., от 1 до 2 дес., от 2 до 3 дес., свыше 3 дес.)»; б) обычные формы землепользования «с выделением из числа селений с общинным землевладением обществ, не производящих в действительности уравнительных переделов»; в) «главнейшие недостатки в расположении и очертании крестьянских наделов и в способах внутринадельной разверстки полос»²⁹. Затем комиссиям надлежало установить средний размер надела по уезду и, определив таким образом малоимущие семьи, оказывать им преимущественное содействие в покупке земли.

Это содействие, в первую очередь, должно было выражаться в совместной работе с Крестьянским бан-

²⁸ Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 2. С. 243.

²⁹ Там же. С. 243–244.

ком при покупке имений для землеустроительных целей и оказании помощи крестьянам в деле покупки ими земли непосредственно у владельцев с участием Крестьянского банка. В первом случае в землеустроительные комиссии обращались либо сами владельцы, желавшие осуществить сделку с банком, либо сам банк, препровождавший поступившие к нему напрямую предложения. Комиссии давали заключение о целесообразности покупки, о действительной стоимости имений и участвовали в решении вопросов, связанных с их ликвидацией. Банк должен был обязательно иметь это заключение, впрочем, если в течение месяца комиссия не отвечала на запрос, банк мог самостоятельно дать ход делу. Заключение же комиссии о нецелесообразности покупки имения окончательно приостанавливало дальнейшее производство дела³⁰.

Комиссиям также предоставлялось право решающего голоса в разработке плана распродажи имений. При этом они должны были соотноситься с заявлениями крестьян о желании приобрести землю и с их действительной нуждой в этой земле. Везде, где позволяли местные условия, комиссиям надлежало производить разбивку «крупных участков на отдельные хозяйственные единицы, особенно озабочиваясь образованием небольших хуторских отрубов». При этом устанавливалось, что они «по мере возможности и в соответствии с имеющимися в их распоряжении техническими силами производят в купленных банком имениях необходимые землемерные и мелиоративные работы». Все расходы на это относились на счет Крестьянского банка³¹.

³⁰ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 245.

³¹ Там же. С. 246.

Государство, как видно, прилагало большие усилия для реализации своих землеустроительных идей. Вместе с тем, в Наказе землеустроительным комиссиям оговаривалось: «комиссии озабочиваются устройством на купленных Банком землях только тех нуждающихся в земле крестьян и мещан, для которых личный земледельческий труд является основным источником средств к жизни; при этом из числа безземельных устраиваются лишь те, которые занимаются земледелием на арендуемой земле и притом имеют инвентарь для ведения собственного земледельческого хозяйства». В первую очередь содействие в покупке земель оказывалось: «а) малоземельным и безземельным арендаторам продаваемой земли, снимавшим ее в течение продолжительного времени; б) малоземельным крестьянам, наделы которых смежны с продаваемой землей; в) крестьянам, покупающим землю для устранения вредной в хозяйственном отношении чересполосности или существенных недостатков в очертании владения; г) крестьянам, согласным разделить приобретаемую землю, вместе с состоящей в их владении, на хуторские отруба или образовать выселок на покупаемой земле». При этом особое внимание должно было оказываться ветеранам русско-японской войны, прежде всего, раненым³².

Сделки по приобретению крестьянами земли непосредственно у владельцев при содействии Крестьянского банка также утверждались уездными землеустроительными комиссиями. Им вменялось в обязанность «содействовать участникам покупки в разделе земли на отдельные отруба или в уменьшении числа полос отдельных домохозяев и оказывать им в этом отношении необходимую помощь командированием на место членов комиссии»³³.

³² Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 2. С. 246.

³³ Там же. Т. 2. С. 248.

Следующим вопросом, решение которого входило в компетенцию землеустроительных комиссий, была продажа казенных земель. Разъяснению этой меры был посвящен Именной Высочайший указ от 27 августа 1906 г., проведенный по 87 ст. Основных законов. В соответствии с документом, к продаже нуждающимся крестьянам предназначались свободные казенные земли в пределах Европейской России, а именно: а) «земельные оброчные статьи, по мере прекращения арендных по ним договоров» и б) «те из лесных угодий, которые главноуправляющий землеустройством и земледелием признает возможным назначить к отчуждению без ущерба для нужд местного населения и интересов лесосохранения». При этом не подлежали продаже крестьянам: а) участки, «отведенные или необходимые для отвода церквям, школам, сельскохозяйственным училищам, опытным и показательным учреждениям, под фабрики, промышленные заведения, лесоразведение, разработку ископаемых, а равно участки, предназначенные для иных государственных или общественных надобностей»; б) участки, которые заняты «ценными строениями, садами или представляют собой угодья, не отвечающие обычным условиям крестьянского хозяйства», а также в) земли, которые землеустроительные комиссии признают необходимым, в интересах местного населения, временно сохранить в его арендном пользовании³⁴.

Выявив, таким образом, казенные земли, подлежащие продаже, комиссии определяли, какая их часть необходима для обеспечения местных крестьян, а какая может быть передана переселенцам из других уездов и губерний. Деятельность комиссий была направлена на скорейшую распродажу казенных земель, относительно

³⁴ *Столытин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 374.

участков, находящихся в аренде, им было рекомендовано выяснять, возможно ли немедленное прекращение договора. Впрочем, комиссии могли высказать мнение и о желательности оставить землю в аренде или даже продлить последнюю³⁵.

Предназначенные к продаже казенные территории комиссии разбивали на участки, «по преимуществу пригодные для образования хуторских хозяйств». Правом их покупки наравне с крестьянами пользовались и земледельцы других сословий, «по быту своему не отличающиеся от крестьян». Затем комиссии определяли цену участка исходя из средней доходности земли в данной местности. Домохозяевам, уже купившим землю, комиссии выдавали за государственный счет необходимые денежные ссуды на мелиорационные и иные работы (строительство колодцев, запруд, осушительных канав, дорог и т. д.). Устанавливался лимит этих сумм в размере 165 рублей на семью при переселении на расстояние свыше 30 верст; при водворении на более близком расстоянии эта сумма сокращалась вдвое. В течение 5-ти лет получивший ссуду крестьянин не должен был ее возвращать; по их истечении долг гасился за 10 лет равными долями без начисления процентов. Также в видах помощи обосновывавшимся на новых участках домохозяевам комиссии могли ходатайствовать перед управлением государственных имуществ о выделении крестьянам казенного леса для возведения построек³⁶.

Все казенные земли, не проданные крестьянам, должны были быть в обязательном порядке сданы в аренду посредством проведения торгов. Исключение допускалось для крестьянских обществ, селений, товариществ,

³⁵ Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 2. С. 248–249.

³⁶ Там же. С. 249–250.

а также для рядовых домохозяев. Первым земля могла сдаваться в аренду на срок до 12 лет; последним — на год. В этом Наказ землеустроительным комиссиям повторял закон 5 июня 1900 г. Устанавливалось, что арендуемая земля должна находиться не далее чем в 20 верстах от места жительства крестьян. В качестве обеспечения платежей, вместо денежных залогов, могли приниматься мирские приговоры или взаимные ручательства крестьянских обществ. Наказ предусматривал ситуации, когда вследствие тех или иных причин арендатор не мог вовремя или полностью расплатиться. Решение об отсрочке или рассрочке платежа на срок до 3 лет предоставлялось уездным землеустроительным комиссиям, на больший срок — губернским³⁷.

Комиссии должны были содействовать правительству в переселении крестьян на казенные земли в пределах Азиатской России. Это могло выражаться в содействии Переселенческому управлению «по распространению в среде сельского населения точных сведений об условиях переселения в Азиатскую Россию и об имеющихся там свободных участках», в оказании помощи переселившимся крестьянам при решении проблем, касавшихся продажи земли и иного имущества на родине и т. д.³⁸

Впрочем одной из основных задач комиссий оставалось собственно землеустройство. В зависимости от местных условий крестьянам по их просьбам оказывалось содействие в переходе к «улучшенным формам землепользования», а именно: в разделе земель между селениями, соединенными в одно общество, и между частями селения; в выделе отдаленных земель под высел-

³⁷ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 251–252.

³⁸ Там же. С. 252–253.

ки; в выделе участков из общинной земли в собственность отдельным домохозяевам; в переходе общества «от передельного пользования землею к подворно-наследственному, с разверстанием чересполосности или с распределением всей земли на отрубные участки (хутора)»; в «разверстании чересполосности подворно-наследственных земель и переходе от подворно-наследственного землепользования к владению в отрубных участках» и в переделе общинных земель в целях перехода к многопольному хозяйству. При этом комиссии обязаны были разъяснять крестьянам, что в таких случаях им будет оказана землемерная помощь, а также, по возможности, денежные пособия на перенос усадеб, рытье колодцев и на прочие расходы, связанные с расселением³⁹.

В Наказе описывалась процедура достижения соглашения между участниками землеустроительного процесса, обращалось внимание членов комиссий на необходимость «принимать возможные меры к полюбовному разрешению возникающих при этом споров и несогласий». Все землемерные и землеустроительные работы предписывалось производить правительственным землемерам «при условии принятия подлежащими обществами и селениями обязательства предоставлять на местах производства работ: 1) квартиры командированным лицам; 2) подводы для переездов при работах и для перевозки инструментов; 3) рабочих — пеших для постановки вех и столбов, ношения инструментов, копания ям и т. д. и конных — для пропашки межников, — тех и других с необходимыми орудиями; 4) материалы для изготовления вех и межевых знаков»⁴⁰.

³⁹ Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 2. С. 253.

⁴⁰ Там же. С. 255–256.

Как видно, Наказ весьма подробно регламентировал беспрецедентно масштабные работы по землеустройству. В российскую деревню отправились большие группы специалистов-землемеров, имевшие целью помочь крестьянам наладить нормальную жизнь на своей земле. Однако таких специалистов катастрофически не хватало.

В связи с резко возросшим спросом на землемеров Министерство юстиции, в ведении которого находилось управление межевой частью, вошло в Государственную Думу с ходатайством об утверждении документов, регулирующих деятельность землемерных училищ (Положение и штат), а также об отпуске кредита на переустройство пяти существующих и открытие трех новых землемерных училищ (в соответствии с особой потребностью в межевании земель предполагалось учредить училища в Сибири, Поволжье и в Западном крае).

Из-за недостатка средств министерство планировало открывать ежегодно, начиная с 1909 г., по одному училищу, притом в первый год — в виде одного лишь первого класса. Правительственный проект включал комплекс мер, направленных на улучшение качества получаемого в землемерных училищах образования, с этой целью предполагалось: 1) добавить к трем существовавшим — четвертый класс; 2) включить в программу обучения дополнительные предметы — историю, космографию, почвоведение, растениеводство, сельскохозяйственную и лесную таксацию, культур-технику; 3) изменить условия приема в училища: если раньше от поступающих требовались знания в объеме четырех классов реальных училищ или первых пяти классов гимназий, то, согласно новому Положению, — в объеме курса городских училищ.

Другой задачей, на решение которой был направлен представленный проект Положения, был учет требова-

ний жизни при устройстве училищ и организации учебного процесса. Для этого планировалось: 1) повысить содержание директору (3000 руб. вместо 2000 руб.), обязав его при этом бесплатно вести уроки (не более 6 раз в неделю); 2) вместо двух надзирателей вводилась должность инспектора, обязанного иметь 12 уроков в неделю; 3) устанавливались 4 должности штатных преподавателей, проводивших по 12 уроков в неделю, с тем чтобы за дополнительные уроки преподаватели получали особое вознаграждение; 4) разрешить преподавание в училище вольнонаемным преподавателям за поурочную плату; 5) установить штатную должность врача⁴¹.

Проект Положения о землемерных училищах был внесен в III Государственную Думу министром юстиции 13 декабря 1907 г. По решению общего собрания проект передали 15 января 1908 г. в комиссию по народному образованию. Рассмотрев проект в заседании 31 января, комиссия внесла в него некоторые изменения и дополнения: 1) допустить возможность преподавания вероучений инославных и иноверных исповеданий; 2) запретить инспектору давать дополнительные уроки, чтобы не отвлекать его от прямых обязанностей контроля за учащимися; 3) установить плату за дополнительный урок штатным преподавателям; 4) повысить содержание инспекторам и штатным преподавателям (для первых — с 1500 до 2000 руб., для вторых — с 1200 до 1300 руб.), с тем чтобы лицам этим не назначалось особого вознаграждения за заведование учебно-вспомогательными учреждениями училища.

Вследствие задержки в рассмотрении доклада комиссии ее решение начать кампанию по реформе землемерных училищ с 1 сентября 1908 г. не могло быть

⁴¹ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 266–269.

осуществлено. Поскольку в связи с этим в доклад следовало внести определенные изменения, Дума постановила (20 октября 1908 г.) вновь передать проект в комиссию по народному образованию. Повторно обсудив проект на заседании 18 ноября, комиссия предложила еще ряд корректив, в основном редакционного свойства. Среди прочего было признано желательным: сравнить статус лиц, окончивших землемерные училища, со статусом лиц, окончивших общеобразовательные учебные заведения; упомянуть о праве учеников, окончивших курс, на вступление в общегражданскую службу. Бюджетная комиссия на своем заседании 2 февраля 1909 г. дала положительное заключение. Проект получил законодательное утверждение⁴².

Важной составляющей столыпинской аграрной реформы была переселенческая политика. Так, в распоряжение крестьян передавались казенные, удельные, кабинетские земли. В сельскохозяйственный оборот дополнительно вводились «впусте лежащие» земли Мугани и Голодной степи, а также регионов Сибири и Дальнего Востока.

Первый проект, касающийся проблемы орошения Муганской степи, был внесен в III Государственную Думу главноуправляющим землеустройством и земледелием 25 октября 1908 г. Муганская степь, располагавшаяся в юго-восточной части Бакинской губернии, между реками Араксом и Курой, разделялась естественными границами на три части: северную, центральную и южную. К 1900 г. было завершено устройство оросительной системы северной части Мугани (средняя ветвь Голицынской оросительной системы), затем последовало ее заселение, в то время как две другие части

⁴² Государственная Дума. Третий созыв. Сессия вторая. Стенографические отчеты. Т. 3. Стб. 1356–1357, 1389–1396; 3 ПСЗ. Т. 29. № 31755.

оставались непригодными для сельского хозяйства, несмотря на благоприятнейший климат. Между тем в губерниях Северного Кавказа скопились в ожидании устройства массы переселенцев. Правительством был разработан проект орошения всей центральной Мугани (176 тыс. дес. земли)⁴³.

В качестве первого приступа к осуществлению этого плана главноуправляющий землеустройством и земледелием ходатайствовал об отпуске средств на орошение только одного, пограничного с Персией, участка в 8000 дес., наиболее компактного и удобного в смысле выполнения программы орошения. Государственная Дума на заседании 31 мая 1909 г. приняла законопроект об отпуске 307 630 руб. с распределением работ и средств на два года⁴⁴. Высочайшее утверждение последовало 17 июня 1909 г.

Вместе с тем, на заседании 29 мая Дума признала желательным, чтобы Главное управление землеустройства и земледелия: 1) озаботилось внесением в Думу законопроекта об отпуске средств на реализацию плана орошения всей центральной Муганской степи, разработав при этом программу хозяйственного использования орошенных земель, произведя учет их возможной доходности и выяснив условия передачи орошенных земель для заселения; 2) приняло меры к обеспечению возможности орошения южной, прилегающей к персидской границе, Муганской степи. 17 октября 1909 г. Главное управление землеустройства и земледелия вошло с предложением о сооружении части нижней оросительной системы — особого канала за рекой Новым

⁴³ Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 2. С. 290–292; 3 ПСЗ. Т. 31. № 35380, Т. 32. № 37579.

⁴⁴ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия вторая. Стенографические отчеты. Т. 4. Стб. 2898, 2947–2948.

Араксом. Необходимая сумма, 121 165 руб., была отпущена Государственной Думой на заседании 1 мая 1910 г. Силу закона проект приобрел 29 мая 1910 г.

23 февраля 1910 г., во исполнение пожелания Думы, на ее рассмотрение был внесен обширный законопроект по орошению всей центральной Мугани⁴⁵. Согласно проекту, предполагалось соорудить и оборудовать ряд каналов общей поливной площадью в 142 000 дес. Законопроект был принят Думой на заседании 10 мая 1911 г. Высочайшее утверждение последовало 29 мая 1911 г.⁴⁶

Другой территорией, вводимой в земледельческий оборот, была Голодная степь — южная часть равнины, расположенной на правом берегу реки Сыр-Дарьи, занимавшей площадь свыше 1 млн. дес. Из-за недостатка воды равнина использовалась лишь ранней весной в качестве пастбища для кочевников. Работы по созданию оросительных сооружений, начатые в сентябре 1901 г., проводились без предварительно составленного плана. В 1908 г. Главное управление землеустройства и земледелия окончательно составило детальный проект, однако, смета работ оказалась существенно превышена, что и вызвало необходимость ходатайства от 28 февраля 1910 г. о дополнительных ассигнованиях на проведение плана орошения, с тем чтобы все работы окончились в 1914 г.⁴⁷

5 марта 1910 г. проект был оглашен в общем собрании Думы и передан в сельскохозяйственную комиссию, рассмотревшую его на заседаниях 29 ноября и 4 декабря 1910 г. Государственная Дума на заседании 10 мая 1911 г. приняла законопроект⁴⁸.

⁴⁵ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия вторая. Стенографические отчеты. Т. 1. Стб. 2971.

⁴⁶ Там же. Т. 4. Стб. 4270–4271.

⁴⁷ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 292.

⁴⁸ З ПСЗ. Т. 31. № 35416.

Проект «О продаже переселенческих участков в некоторых местностях Азиатской России» был направлен на преодоление тех недостатков, которые выявились в ходе практического осуществления планов переселения за Урал. Поначалу, при весьма значительном различии в условиях водворения, все заготовленные за Уралом переселенческие участки предоставлялись на одинаковых основаниях, вследствие этого возникла неравномерность в распределении прибывавших: в некоторых районах переселенцы ждали устройства по несколько лет, в то время как в других районах имелся запас свободных земель.

Для решения возникшей проблемы предлагалось сохранить даровую раздачу земли только для отдаленных районов лесных и степных местностей, а во всех более или менее обжитых местах (в Сибири, Степном крае, а также в Туркестане), где земля приобрела уже известную ценность — продавать участки переселенцам, при этом ежегодно определять те местности, где переселенцы могут получать землю только за плату. Однако эти правила не должны были распространяться на земли, орошенные в Семиреченской, Сыр-Дарьинской и Ферганской областях за счет казны, так как ввиду особого их значения и крупных затрат на мелиорацию, предположено было установить особый порядок — сдачу в аренду с предоставлением права покупки только арендаторам, доказавшим умение рационально использовать эти ценные земли. На продажу переселенческих участков в Сибири и Туркестане распространялись основные начала Высочайшего указа 27 августа 1906 г. «О предназначении казенных земель к продаже для расширения крестьянского землевладения», с тем чтобы обязанности уездных землеустроительных комиссий

по оценке и продаже казенных земель перешли к переселенческим учреждениям.

Компетенция губернских землеустроительных комиссий по делам о продаже казенных земель присваивалась в проекте губернским или областным по крестьянским делам присутствиям, а в областях Семиреченской, Самаркандской, Сыр-Дарьинской и Ферганской – областным правлениям, с непременным участием чиновников Переселенческого управления, заведовавших переселенческим делом в губерниях и областях, или их заместителей по назначению главноуправляющего землеустройством и земледелием. Проект исходил из того, что продажа земель переселенцам в этих районах могла производиться лишь на самых льготных условиях и потому покупная стоимость должна была быть минимальной.

Для определения цены продаваемых участков руководствовались правилами, установленными для специальной оценки земель Крестьянским поземельным банком, при этом, однако, устанавливался минимальный предел оценки – двойной размер оброчной подати. Для Сибири был предусмотрен льготный порядок погашения покупного долга – рассрочка его (в случае ходатайства покупателя) на 20 лет без начисления процентов, равными частями. Предельное количество земли, которое могло быть продано одному домохозяину, определялось проектом в 75 дес. Проект предусматривал, что продажа возможна только отдельным домохозяевам в единоличную собственность и товариществам, с непременным определением земельного пая каждого участника товарищества. Таким образом, казенные земли в Сибири и Туркестане планировалось продавать переселенцам преимущественно хуторскими и отрубными участками. Кроме того, проектом предусматривались обязательные

выделы, после трех лет со времени образования товариществ, производимые по требованию $\frac{1}{5}$ части всех членов товарищества⁴⁹.

В Сибири и в некоторых северных областях, напротив, многие земли оставались невостребованными. Выработанный Главным управлением землеустройства и земледелия проект Правил о привлечении частной предприимчивости к разработке впусе лежащих казенных земель в малонаселенных местностях был внесен весной 1911 г. на рассмотрение Совета министров. На своем заседании 5 мая 1911 г. Совет министров одобрил проект и постановил внести его на законодательное обсуждение в Государственную Думу, с тем, однако, чтобы предварительно были запрошены заключения подлежащих генерал-губернаторов. Присланные генерал-губернаторами отзывы положительно оценили проект, как отвечающий потребностям окраинных районов России. Наиболее существенное дополнение касалось воспрещения приобретать и арендовать впусе лежащие земли иностранцам и инородцам. Приамурский и Степной генерал-губернаторы, признавая необходимым, в государственных интересах, допускать заселение свободных казенных земель исключительно коренным русским населением, предлагали дополнить ст. 3 проекта указанием, что предусматриваемые ею ограничения распространяются и на принявших русское подданство лиц желтой расы (Приамурский генерал-губернатор), равно как и на немецких колонистов (Степной генерал-губернатор). В феврале 1912 г. главноуправляющий землеустройством и земледелием А. В. Кривошеин направил измененную, в соответ-

⁴⁹ *Столыпин П. А.* Программа реформ. Т. 2. С. 293–295; РГИА. Ф. 1276. Оп. 8. Д. 292. Л. 20об.–22.

ствии с отзывами генерал-губернаторов, редакцию проекта в Совет министров. Законопроект был внесен в Государственную Думу, но дальнейшего движения не получил⁵⁰.

В трех проектах: «Правила о предназначении свободных казенных земель в пределах Европейской России для обеспечения нуждающихся в земле крестьян»⁵¹, «Положение о поземельном устройстве крестьян и инородцев на казенных землях Сибирских губерний и областей»⁵², «О предоставлении под переселение земель Алтайского округа»⁵³ ставилась задача создать на этих землях эффективное частное крестьянское землевладение, что позволило бы постепенно изменить общинный менталитет крестьянского сознания, содействовало бы сознательному выбору между традиционными и новыми системами земледелия и хозяйствования.

В частности, проект «Положения о поземельном устройстве крестьян и инородцев на казенных землях Сибирских губерний и областей» преследовал цель провести колонизацию Сибири на основе купли и продажи земли, что предполагало, с одной стороны, оказание помощи в утверждении на праве собственности всех тех участков и угодий, которые фактически уже были освоены отдельными домохозяевами, а с другой — максимальное ограничение возможности возникновения при поземельном устройстве общинного владения. Для этого изменялся «титул владения» — взамен постоянного пользования утверждалось право собственности

⁵⁰ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. Т. 3. Стб. 773.

⁵¹ *Столытин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 260–262; РГИА. Ф. 1278. Оп. 6. Д. 21. Л. 13об.–14об.

⁵² Там же. С. 275–288; РГИА. Ф. 1278. Оп. 6. Д. 73. Л. 3–9об.

⁵³ Там же. С. 289–290; 3 ПСЗ. Т. 31. № 35141.

сибирских крестьян на землю, на новых собственников распространялся закон 14 июня 1910 г. об изменении и дополнении некоторых постановлений о крестьянском землевладении с правом выдела участков к одним местам. Причем планировалось самым широким образом использовать этот закон не только в отношении селений, окончательно устроенных, но и в тех случаях, когда угодья находились в составе земель, окончательно еще не отграниченных от владения казны, или входили в состав земель, отведенных под переселенческие участки, окончательно еще незаполненные. Основные положения законопроекта созвучны с идеями и выводами, к которым пришли П.А. Столыпин и А.В. Кривошеин в ходе своей поездки по Сибири и Поволжью в сентябре 1910 г.⁵⁴

Проект был внесен в III Государственную Думу, оглашен в общем собрании 22 ноября 1910 г. и передан в земельную комиссию, а затем 10 декабря — в комиссию по переселенческому делу. Однако до окончания полномочий III Думы проект так и не был рассмотрен, и в IV Думе его обсуждение началось заново. 10 декабря 1912 г., по решению общего собрания Думы, проект был передан вновь в земельную комиссию и на заключение в комиссию по переселенческому делу⁵⁵. Законодательного утверждения проект так и не получил.

Осуществляя переселенческую политику, правительство П.А. Столыпина преследовало и задачу геостратегического характера. Ее суть состояла в том, что

⁵⁴ Записка председателя Совета министров и главноуправляющего землеустройством и земледелием о поездке в Сибирь и в Поволжье в 1910 г. Приложение к всеподданнейшему докладу. СПб., 1910 г. С. 127–131.

⁵⁵ Государственная Дума. Четвертый созыв. Сессия первая. Стенографические отчеты. Т. 1. Стб. 457–583.

бы на окраинах империи создать из переселенцев надежный «русский оплот», что позволило бы воспрепятствовать проникновению на Дальний Восток «иностранцев» из сопредельных азиатских стран.

В контексте реализации этой актуальной задачи большое значение придавалось финансовой поддержке всего переселенческого дела. Был подготовлен проект «Правил о ссудах и пособиях из средств казны при землеустройстве». Необходимость принятия законопроекта определялась несовершенством порядка предоставления крестьянству кредитной помощи. На этапе перехода крестьян к новым формам землевладения и землепользования, а также обустройства и налаживания хозяйства на новом месте выяснилось принципиально важное значение оказания им быстрой кредитной поддержки. Хотя таковая, в виде ссуд и пособий, была организована на основе законов 4 марта, 26 апреля и 27 августа 1906 г., однако в законодательстве отсутствовали точные указания относительно порядка выдачи этих ссуд, а равно и гарантий их правильного возвращения. Основные положения представленного законопроекта сводились к следующему: 1) кредит, установленный данными правилами, носил чисто землеустроительный характер, т. е. ссуды выдавались исключительно на осуществление землеустройства или вскоре по его окончании; 2) кредит был весьма гибкий по своему характеру, без точной фиксации в законе как размеров, так и сроков возврата, это объяснялось разнообразием тех целей, на которые могли быть употреблены ссуды — и на оборудование и улучшение хозяйства (постройки, проведение мелиорации, покупка скота), и на улучшение инвентаря; 3) в отличие от существовавших правил, согласно которым ссудами могли пользоваться лишь владельцы надельных земель и лица, покупавшие земли от Крестьянского банка, в

данном проекте ссуды предоставлялись всем мелким владельцам, удовлетворяющим известным имущественным требованиям; 4) при чрезвычайной льготности этих ссуд они не предоставлялись лицам обеспеченным, ими могли воспользоваться лишь те землевладельцы, которые не имели собственных средств для проведения необходимых работ; 5) ссуда выдавалась под обеспечение участка, но, вместе с тем, ссуда не являлась строго ипотечной, т. к. взыскание должно было производиться в порядке, установленном для взимания окладных сборов, что давало возможность прибегать к продаже участка лишь тогда, когда все остальные способы понуждения были исчерпаны⁵⁶.

28 ноября 1911 г. главноуправляющий землеустройством и земледелием А.В. Кривошеин внес проект в Государственную Думу. 2 декабря 1911 г. проект был оглашен в общем собрании Думы и передан в земельную комиссию. 23 мая 1912 г. комиссия представила доклад в общее собрание. 24 мая 1912 г. прошли три обсуждения законопроекта. При рассмотрении проекта в земельной комиссии было отмечено, что законопроект заполняет существовавший пробел в законодательстве — до сих пор нигде в законе не оговаривалось право Комитета по землеустроительным делам назначать ссуды и пособия земствам и иным общественным учреждениям на проведение мероприятий, содействующих развитию крестьянских хозяйств. Комиссия, вместе с тем, внесла некоторые изменения: указала, что в местах, где нет земства, его заменяют соответствующие учреждения; исключила положение, согласно которому земства могут помогать лишь лицам, получившим землю в единоличное владение, по мнению комиссии, помощь должна

⁵⁶ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 302–304.

была распространяться на все население. Был добавлен особый раздел, который ассигновал на расходы по проведению данного законопроекта в 1913 г. 1 млрд. руб. из средств государственного казначейства⁵⁷. Предложения комиссии были одобрены Государственной Думой. Редакционная комиссия заседала 27 мая, а 31 мая проект был передан в Государственный Совет⁵⁸. Одобренный Государственной Думой и Государственным Советом, законопроект получил Высочайшее утверждение 16 июня 1912 г.⁵⁹

Другой проект – «Об изменении правил о выдаче ссуд на хозяйственное устройство переселенцев» – был внесен в IV Государственную Думу главноуправляющим землеустройством и земледелием 4 января 1912 г.⁶⁰ Посредством проекта коренным образом изменялся существовавший порядок выдачи ссуд на хозяйственное устройство переселенцев, по которому ссуды могли получить все нуждающиеся. Землеустроительная практика показала, что нужду в ссудах, в той или иной степени, испытывали по существу все переселенцы и потому неизбежна была огульная выдача ссуд, далекая от планомерности и не приносящая реальной пользы, ввиду незначительных размеров. Согласно новым правилам, предполагалось поставить возможность выдачи ссуды в зависимость от действительной трудности хозяйственного устройства в данной местности или от особой государственной необходимости скорейшего ее заселения. При этом размеры ссуд увеличивались и полу-

⁵⁷ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. Т. 4. С. 2515–2519.

⁵⁸ Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1911–1912 гг. Сессия 7. Стб. 4886–4898.

⁵⁹ 3 ПСЗ. Т. 32. № 37341.

⁶⁰ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. Т. 2. С. 455.

чение их становилось уже правом заселяющих определенные районы «вне вопроса о степени их нуждаемости»⁶¹. Государственная Дума приняла законопроект 9 июня 1912 г.⁶²

Анализируя опыт переселенческой политики, правительство пришло к выводу о необходимости отказаться от практики повсеместной даровой раздачи земли, сохранив при этом дифференцированный подход к переселенцам. Даровые земли переселенцы могли получить в труднодоступных в хозяйственном отношении местностях. В остальных же районах вводилась продажа земли по заранее определяемой школе расценок. С одной стороны, правительство вводило меры, облегчающие ходачество (бесплатная перевозка переселенцев и ходочков, упрощение порядка предоставления ходочкам особых свидетельств), а с другой — в целях ускорения мобилизации и оборота земельного фонда принимало меры по ограничению срока сохранения переселенческих участков за ходочками, самовольно покинувшими места заселения⁶³.

Таким образом, комплексный подход к решению аграрно-крестьянского вопроса, как единой крупномасштабной проблемы, создавал вполне реальные условия и предпосылки для «раскрепощения нашего земледельческого класса», составлявшего, как известно, 80% населения России, для создания рационального и конкурентоспособного частного крестьянского хозяйства, которое становилось базой товарно-рыночного производства сельскохозяйственной продукции. Создание частного крестьянского хозяйства стимулировало динамичный рост экономики России в целом.

⁶¹ Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 2. С. 304–305.

⁶² Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. Т. 4. Стб. 4270–4271.

⁶³ Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 2. С. 288–289.

Благодаря реализации столыпинской аграрной реформы достаточно быстрыми темпами росло производство сельскохозяйственной продукции. Причем это происходило не только за счет расширения площади сельскохозяйственных угодий, но, прежде всего, за счет перехода крестьян на новые рациональные формы и методы хозяйствования.

Вряде современных исследований убедительно показано, что на протяжении 1906–1913 гг. сохранялась устойчивая тенденция роста числа выходящих из общины крестьян и укрепления земли в личную собственность. На основании обширной статистической информации по землеустройству М.А. Давыдов сделал ряд заслуживающих исследовательского внимания выводов. За 1907–1911 гг. в среднем по России о своем желании выделиться из общины заявляло 76 798 домохозяев в год, а в 1912–1913 гг. — 160 952, т. е. в 2,09 раза больше. Еще активнее был рост числа утвержденных и принятых населением землеустроительных проектов единых выделов: их количество увеличилось с 55 933 до 111 865 соответственно, т. е. было в 2,34 раза больше в 1912–1913 гг., чем в 1907–1911 гг.⁶⁴

К началу 1914 г. общая площадь, охваченная землеустройством, составила, по данным М.А. Давыдова, 25 млн. дес. и превысила территорию Англии и Бельгии вместе взятых⁶⁵. В ходе землеустройства в 1907–1913 гг. изменить условия землепользования пожелало почти 5 млн. домохозяев почти $\frac{2}{5}$ всех крестьянских дворов 47 губерний Европейской России. Если же сравнить данные за 1907–1911 гг. и 1912–1913 гг., то об изменении условий землепользования в среднем за год

⁶⁴ Давыдов М.А. О статистике землеустройства в России (1907–1913 гг.) // Экономическая история. Ежегодник 2001. М., 2002. С. 446.

⁶⁵ Там же. С. 449.

по стране во второй период ходатайствовало в 1,77 раза больше, чем в первый. Причем единоличных ходатайств было подано 2 433 764, т. е. 49% всех ходатайств вообще, а групповых — 2 531 680, или 51% соответственно⁶⁶.

Принципиально важной представляется тенденция к выделу именно отдельных домохозяев. За 1907—1913 гг. было подано 706 792 таких ходатайств, из них в 1907—1911 гг. — 384 888 (54,6% от общего числа) и 321 904 — в 1912—1913 гг. (45,5% соответственно). Всего за 1907—1913 гг. было утверждено 235 351 проект, из них 123 486 — в 1907—1911 гг., т. е. 52,5% от общего числа, а в 1912—1913 гг. — 111 865, или 47,5%. При этом в первый период в среднем в год утверждалось 24 697 проектов, а во второй период — 55 932, т. е. в 2,26 раза больше⁶⁷.

Обработка статистической информации новейшими методами убедительно опровергает утверждения советской историографии о снижении динамики столыпинской земельной реформы. Наоборот, по всем показателям прослеживается четкая тенденция роста ее темпов. В процесс землеустройства вовлекались все новые массы, которые сделали свой выбор в пользу перехода к новым формам землепользования и ведения рационального хозяйства.

Для наращивания темпов земельной реформы правительство П.А. Столыпина использовало все имеющиеся у него ресурсы, начиная от передачи казенных, удельных и кабинетских земель Крестьянскому банку для продажи и до разного рода кредитных вливаний в сельское хозяйство, в том числе и на поддержку крестьянина-собственника. По подсчетам Н.А. Проскуряковой,

⁶⁶ Давыдов М.А. О статистике землеустройства в России. С. 449.

⁶⁷ Там же.

в течение 1906—1915 гг. из земельного запаса Крестьянского банка было продано крестьянам 3738,2 тыс. дес. земли. При этом хуторяне приобрели 980,9 тыс. дес. (23,8%), отрубники — 2258,1 тыс. дес. (54,9%), сельские общества и товарищества — 682,1 тыс. дес. (16,6%). Средний размер хуторского владения составил 18,8 дес., а отрубного — 17,6 дес.⁶⁸

Правительство ввело для хуторян дополнительные льготы: ссуда им выдавалась на полную стоимость земли; отрубники должны были вносить сразу лишь 5% наличными, а товарищества — 20%. При отсутствии у покупателей свободных денег для немедленного взноса задатка Крестьянский банк сдавал ему участок в аренду сроком до 3-х лет. Кроме выдачи ссуд на покупку земли из своих запасов, Крестьянский банк выдавал ссуды на покупку земли по сделкам, заключенным крестьянами при его участии; ссуды под залог земель, ранее купленных крестьянами без участия банка; ссуды под залог наделных земель. Банк также оказывал содействие в разбивке продаваемой частным собственникам земли на единоличные участки. С 1909 по 1915 г. банковские служащие произвели нарезку 667 имений на хутора и отруба, на их площади было образовано 7712 хуторов (общей площадью 112,2 тыс. дес.) и 14 327 отрубов общей площадью 120,7 тыс. десятин⁶⁹.

Правительство оказало финансовую поддержку переселенцам за Урал. В 1906—1914 гг. желающих попытать свое счастье за Уралом оказалось 3 772 151 человек. Несмотря на то что за это же время возвратилось 1 026 072 человека (27,2%), за Уралом осталось более 70% переселенцев, которые, по выражению П.А. Сто-

⁶⁸ *Проскурякова Н.А.* Земельные банки Российской империи. М., 2002. С. 341–342.

⁶⁹ Там же. С. 344.

лыпина, стали подлинными «русскими пионерами», начавшими осваивать огромные земельные пространства Сибири и Дальнего Востока, создавать, развивать и благоустраивать свое частное хозяйство⁷⁰.

Идя навстречу потребностям рационализации частного крестьянского хозяйства, правительство за семь лет земельной реформы подготовило в специальных землемерных училищах до 6500 землеустроителей⁷¹. Правительство в 1908–1912 гг. увеличило ассигнование на агрономическую помощь населению и распространение сельскохозяйственного образования с 5702 тыс. руб. до 21 880 тыс. рублей⁷². Правительство отпускало льготные ссуды для покупки сельскохозяйственной техники, удобрений, новейших сортов семян и племенного скота, организовывало специальные прокатные станы, проводило обучение желающих ведению образцового хозяйства, финансировало выезды крестьянских групп за границу для обмена опытом.

Если даже принять во внимание благоприятную экономическую конъюнктуру (ряд урожайных лет, отмену выкупных платежей, рост цен на сельскохозяйственную продукцию), нельзя не признать, что рост объема сельскохозяйственного производства, его товарности, урожайности, а также масштабы использования сельскохозяйственных машин, применения искусственных удобрений, распространения многопольной системы, проведения мелиоративных работ значительно опережали темпы предшествовавшего столыпинским аграрным реформам периода. В частности, потребление сельскохозяйст-

⁷⁰ Россия. 1913 год. С. 24.

⁷¹ Давыдов М.А. Очерки аграрной истории России в конце XIX – начале XX в. (По материалам транспортной статистики и статистики землеустройства). М., 2003. С. 260.

⁷² Россия. 1913 год. С. 59.

венных машин и орудий на десятину посева в 1906–1910 гг., по сравнению с 1901 г., возросло на 213,3%⁷³. Широкое развитие получили крестьянские сословно-общественные учреждения мелкого кредита (в 1908 г. их было 5498, а в 1910 г. уже 5616)⁷⁴.

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ, ФИНАНСЫ И ИНФРАСТРУКТУРА

В соответствии с потребностями экономического развития России правительством П.А. Столыпина был разработан пакет мер, которые в своей совокупности должны были обеспечить высокие и стабильные темпы экономического роста, создать мобильную и эффективную инфраструктуру, рациональную финансовую, кредитную и налоговую систему. Речь, по сути, шла о создании единого экономического пространства в масштабах Российской империи, включая Польшу, Финляндию и другие национальные окраины, что в ближайшей перспективе позволило бы осуществлять единую экономическую и финансовую политику, соответствующую современным рыночным отношениям. В проектах, разработанных в министерствах торговли и промышленности и финансов, планировалось обеспечить интенсивное развитие производительных сил, включавшее освоение природных богатств страны, обеспечение доступа к ним представителей промышленного и торгового капитала, дешевый и общедоступный кредит, налоговые льготы для представителей среднего и мелкого бизнеса, а также облегчение налогового бремени для рядовых тружеников.

⁷³ Россия. 1913 год. С. 85.

⁷⁴ Там же. С. 167.

Важнейшее значение для развития экономики имела модернизация налоговой системы. 10 марта 1905 г., при обсуждении представления министра финансов об увеличении некоторых налогов в связи с расходами, вызванными войной с Японией, Государственный Совет, в соединенных департаментах государственной экономики, законов, гражданских и духовных дел и промышленности, науки и торговли, указал финансовому ведомству на необходимость подготовки проекта о государственном подоходном налоге. Во исполнение принятого решения в Министерстве финансов был разработан проект, в основу которого легли идеи, высказанные ведущими экономистами страны.

Введение в России прогрессивного подоходного налога, с одной стороны, должно было изменить приоритеты налогообложения с целью «достижения возможной равномерности обложения и возможного освобождения широких масс неимущего населения от дополнительного налогового бремени»⁷⁵, а с другой – стимулировать население активнее вкладывать средства в различные сферы экономики.

Законопроект распространялся на всю территорию России за исключением Великого княжества Финляндского. Налог взимался со всех видов доходов, включая денежные доходы, доходы от недвижимости, от торговых, промышленных предприятий и т. д. Из налогооблагаемой базы исключались наследства, дарственные получения, страховые вознаграждения, выигрыши по процентным бумагам, суммы, направленные на богоугодные, благотворительные и просветительные цели. Обложению не подлежали император, наследник престола и члены их семей. Важно, что подоходный налог распространял-

⁷⁵ *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия. С. 62.

ся не только на физических лиц, им облагались перечисленные в законопроекте учреждения, общества, компании, товарищества, артели и общественные собрания.

Вводя прогрессивную шкалу налогового обложения, правительство установило начальную сумму облагаемого минимума налога в размере 850 рублей в год (ранее даже планировалась сумма в 1500 рублей в год), налог с которой исчислялся в сумме 6 рублей. Затем ставка поразрядно повышалась относительно доходов. Например, при увеличении дохода в 10 раз, т. е. до 8,5 тыс. рублей, налог вырастал в 42 раза, т. е. до 252 рублей. При 100-кратном увеличении дохода (до 85 тыс. рублей) налог должен был составить 6930 рублей, т. е. вырасти в 1155 раз.

Вместе с тем, в проекте был прописан индивидуальный подход к каждой категории плательщиков, а также возможная система льгот. Так, по ходатайству плательщика, облагаемый доход которого не превышал 4 тыс. руб. в год и на попечении которого находились более двух, не имевших самостоятельного дохода, членов семейства (не достигшие 21 года, неспособные к труду вследствие болезни, достигшие 60-летнего возраста), сумма налога понижалась на один разряд за каждого члена семьи. В случае продолжительной болезни плательщика участковое по подоходному налогу присутствие могло снизить сумму исчисляемого налога, но не более чем на три разряда⁷⁶.

Законопроект был представлен министром финансов В.Н. Коковцовым в Совет министров 24 октября 1906 г. и после обсуждения одобрен царем по 87 ст. Основных законов 26 января 1907 г.⁷⁷ 23 февраля 1907 г.

⁷⁶ *Столытин П.А.* Программа реформ. Т. 1. С. 589–624.

⁷⁷ *Особые журналы Совета министров царской России.* 1906. Ч. 3. М., 1982. С. 555–583.

Положение о государственном подоходном налоге было внесено во II Государственную Думу. До своего закрытия Дума не успела приступить к обсуждению проекта, и он был возвращен в министерство. 1 ноября 1907 г. В.Н. Коковцов внес тот же проект в III Государственную Думу. 16 ноября он был оглашен в общем собрании и передан в финансовую комиссию. Доклад комиссии, представленный в общее собрание 17 декабря 1910 г., до окончания срока полномочий третьей Думы оставался нерассмотренным.

В начале работы IV Государственной Думы законопроект был снова внесен и по решению Думы от 25 января 1913 г. передан в финансовую комиссию⁷⁸. Для обсуждения проекта данная комиссия образовала особую подкомиссию. Еще через два года, 20 июля 1915 г., Дума назначила финансовой комиссии двухнедельный срок для представления доклада по проекту. Доклад был оглашен на общем собрании 11 августа; 13, 14 и 25 августа проходило постатейное обсуждение законопроекта. 25 августа он был передан в редакционную комиссию, которая на следующий день постановила представить проект на одобрение Думы. Поддержанный Государственной Думой, проект был передан на рассмотрение в Государственный Совет. 10 марта 1916 г. по решению Совета образовалась согласительная комиссия, которая заседала 23 и 24 марта. 31 марта проект, прошедший редакционную комиссию, поступил на одобрение в Государственную Думу. В тот же день председатель Думы М.В. Родзянко препроводил принятый Думой проект в Государственный Совет, который также одобрил документ. 6 апреля 1916 г. последовало его Высочайшее утверждение⁷⁹.

⁷⁸ Государственная Дума. Четвертый созыв. Сессия первая. Стенографические отчеты. Т. 1. С. 1033.

⁷⁹ Собрание узаконений. 1916. 26 апреля. Отд. I. Ст. 838.

Законопроект о введении подоходного налога затрагивал интересы представителей всех слоев общества, в том числе и самых влиятельных. Новый налог не мог устраивать ни торгово-промышленные круги, ни помещное дворянство, которому также предлагалось поделиться деньгами в рамках реформы местного управления. Поэтому неудивительно, что в течение 10 лет законопроект не могли принять. Тем не менее, было очевидно, что подоходный налог — это требование времени, поэтому даже преемники П.А. Столыпина приложили максимум усилий, чтобы довести дело до конца.

Другой важной мерой, направленной на пополнение государственного бюджета, было восстановление полного оклада поземельного налога. В соответствии с Высочайшим манифестом «О дарованной в день священного коронования Их Императорских Величеств милости», в течение 10 лет, начиная с 1896 г., государственный поземельный налог в Европейской России взимался в размере половинных установленных средних по губерниям окладов. 1 января 1906 г. истек срок налоговой льготы. Вследствие этого Министерство финансов, наряду с восстановлением полных окладов налога, предприняло обследование имеющихся материалов по земельным ценам в губерниях Европейской России и подготовило, с учетом действовавших цен, проект изменения подесятинных окладов государственного поземельного налога. Губернии были разделены на 6 групп, с возрастающим размером подесятинных окладов. Первая группа (менее 5 коп.): Архангельская, Олонецкая, Вологодская, Астраханская, Оренбургская, Костромская, Пермская, Новгородская губернии; вторая группа (от 5 до 10 коп.): Уфимская, Вятская, Минская, Ярославская, Самарская, Псковская; третья группа (от 10 до 15 коп.):

Тверская, Нижегородская, С.-Петербургская, Владимирская, Виленская, Витебская, Ставропольская, Могилевская, Смоленская, Казанская, Гродненская, Эстляндская, Симбирская, Волынская, Калужская, Ковенская; четвертая группа (от 15 до 20 коп.): Саратовская, Лифляндская, Пензенская, Черниговская, Курляндская, Рязанская; пятая группа (от 20 до 25 коп.): Воронежская, Тульская, Тамбовская, Орловская, Екатеринославская, Московская, Харьковская; шестая группа (25 коп. и выше): Херсонская, Бессарабская, Курская, Таврическая, Полтавская, Киевская, Подольская.

Введение новой росписи окладов должно было повлечь за собой увеличение общей суммы налога по 50 губерниям на 17 121 тыс. рублей в год. Новую роспись предполагалось установить с 1912 г., а на 1909–1911 гг. налогообложение увеличивалось лишь на половину разницы между старыми и новыми окладами. Предусматривался также ряд льгот для плательщиков, пострадавших от неурожая и стихийных бедствий⁸⁰.

31 октября 1908 г. министр финансов В.Н. Коковцов представил законопроект об изменении средних по губерниям окладов государственного поземельного налога на десятину удобной земли и леса в Государственную Думу. 7 ноября 1908 г. проект был заслушан в общем собрании Думы и передан в финансовую комиссию, заседания которой состоялись лишь 29 января и 3 февраля 1911 г. Большинство членов финансовой комиссии нашло обложение земли предложенным налогом чрезмерно обременительным и предложило снизить налоговые ставки. Доклад комиссии был внесен в Думу 7 мая 1911 г. Большинство членов Думы не при-

⁸⁰ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 390–392; РГИА. Ф. 1278. Оп. 6. Д. 40. Л. 31об.–33.

няло поправки финансовой комиссии. До окончания срока полномочий III Думы законопроект остался нерассмотренным.

Начав новое его обсуждение, IV Государственная Дума передала законопроект (25 января 1913 г.) на рассмотрение финансовой комиссии. В связи с увеличением государственных расходов во время Первой мировой войны Министерство финансов разработало предложение о повышении с 1 января 1915 г. государственного поземельного налога как в Европейской России, так и в Закавказье, Терской и Кубанской областях и в Туркестанском крае и о повышении оброчной подати в Сибири, Степных областях и на Кавказе и поземельной подати в Сибири. В Европейских губерниях абсолютный размер налога должен был возрасти: от 60% в Центральных черноземных губерниях до 165,8% в нечерноземных и до 168,1% в прочих черноземных губерниях. В Самаркандской, Ферганской и Сыр-Дарьинской губерниях, на Кавказе, в Закавказье, на Кубани и в Сибирских губерниях земельное обложение повышалось на 50–100%. Оклады государственной оброчной подати повышались на 11–16%. Предположения Министерства финансов были одобрены Советом министров и 24 декабря 1914 г. получили Высочайшее утверждение в порядке 87-й статьи. 17 марта 1915 г. представление министра финансов П.Л. Барка относительно налога было направлено председателю Государственной Думы М.В. Родзянко. 20 июля проект был оглашен в общем собрании Думы и передан в финансовую комиссию. Утверждения в порядке общего законодательства проект так и не получил.

Представляется очевидным, что проект повышения поземельного налога вызвал еще большее сопротивление, чем идея введения подоходного налога. Ес-

ли последний противоречил интересам тех, кто все же имел устойчиво высокие доходы, то увеличение обложения земель напрямую било по неэффективным крупным собственникам, ставя их перед необходимостью либо распродавать землю, либо внедрять новые формы хозяйствования. Таким образом, рассмотренный нами законопроект экономическими методами способствовал реализации одной из главных идей П.А. Столыпина — повышения эффективности использования земли.

Предложенная столыпинским правительством налоговая реформа предусматривала также изменение порядка обложения промышленных предприятий.

Система, установленная Положением 1908 г. о промысловом налоге, была весьма сложной и неэффективной. Предприятия подвергались обложению как по факту своего существования (так называемый патентный сбор), так и из расчета полученной прибыли (раскладочный и окладной сборы). Особенную нагрузку несли предприятия розничной торговли.

В соответствии с новым документом, разработанным в Министерстве финансов, основные сборы должны были взиматься в виде налога с капитала и процентов с прибыли. Проектом Положения о государственном промысловом налоге также устанавливались объекты налогообложения. Ими являлись «действующие в пределах империи торговые, промышленные и иные, преследующие получение прибыли, предприятия»⁸¹. Исключались из списка сельскохозяйственные предприятия, государственные учреждения и принадлежавшие казне компании, учебные, лечебные заведения и др.⁸² Детально регламентировался порядок расчета и уплаты

⁸¹ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 401.

⁸² Там же. С. 401–406.

налога, вводился механизм контроля за своевременностью и полнотой выплат, устанавливалась система льгот и пеней.

В целом законопроект был направлен на финансовое обеспечение растущих потребностей государства, на увеличение его бюджета, но вместе с тем он позволял развиваться промышленности и торговле. Правительством была сделана попытка установить ясную систему налогообложения, стимулирующую рост производства. К сожалению, монографических исследований, анализирующих содержание и результаты столыпинских налоговых преобразований, до сих пор нет.

В конце XIX – начале XX в. в России началось интенсивное освоение месторождений полезных ископаемых. П.А. Столыпин понимал какие преимущества это дает в мировой конкурентной экономической борьбе. При нем был открыт широкий доступ крупному частному капиталу к разработке угольных и нефтяных месторождений, к добыче золота и платины, к освоению новых территорий в Сибири, Приморье, на Дальнем Востоке, в Средней Азии и Закавказье.

Правительство сознавало необходимость установления правил допуска частного капитала к разработке нефтяных месторождений. Основными условиями были стабильная добыча нефти и доступные цены на нефтепродукты. Одной из важнейших правительственных инициатив в этой области был законопроект «О сдаче казенных нефтеносных земель в разработку по договорам», устанавливавший новую систему сдачи с торгов в аренду казенных нефтеносных земель⁸³. Срок аренды составлял до тридцати лет. Для каждого участка министерством торговли и промышленности назначались «тор-

⁸³ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 535–539.

говые кондиции», определявшие годовую добычу нефти, объемы выполнения необходимых буровых и горных работ и, при необходимости, включавшие в себя обязательство сдать казне, по прекращении аренды, не только участок, но и находящиеся на нем сооружения и оборудование⁸⁴.

Важнейшее значение для справедливого распределения природной ренты имело то, что арендатор был обязан уплачивать в казну разницу между стоимостью обязательного для добычи количества нефти по рыночной цене и стоимостью ее по условной цене. Последняя и являлась предметом торга при предоставлении участка в аренду, т. е. возможность работать с месторождением получала компания, обязавшаяся больше платить государству. Рыночная цена фиксировалась специальным государственным органом. Причитающуюся казне долю арендатор должен был заплатить в расчете на те периоды, когда рыночная цена превышала условную, и в объемах, соответствующих обязательной добыче. Нефть, добытая сверх нормы, подлежала оплате долевыми отчислениями натурой или деньгами по рыночной цене. Ставки также определялись торговыми кондициями⁸⁵. Вместо оплаты всей годовой обязательной добычи или ее части на промышленника могло быть возложено обязательство поставить в казну нефть натурой. При осуществлении арендодателем подобной замены арендатор должен был быть предупрежден за шесть месяцев⁸⁶.

Законопроект был внесен министром торговли и промышленности в III Государственную Думу 28 июля 1910 г. После оглашения в общем собрании Думы проект 20 октября 1910 г. был передан в финансовую ко-

⁸⁴ *Столытин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 535–536.

⁸⁵ Там же. С. 535.

⁸⁶ Там же.

миссию, которая представила доклад по нему 10 декабря 1911 г. Государственная Дума поддержала проект с некоторыми изменениями⁸⁷. Высочайшее утверждение последовало 17 июня 1912 г.⁸⁸

Отдельные правила были изданы в отношении льгот, предоставляемых арендаторам нефтеносных земель на Апшеронском полуострове. Проект, по своей сути, менял систему вознаграждения за изъятие из пользования владельцев нефтеносных участков земли. Согласно существовавшему правилу, в соответствии со ст. 201 Устава горного, недра казенных земель, отведенные в постоянное пользование государственных крестьян и иных поселян (но не предоставленных им в собственность), принадлежали государству, и правительство разрабатывало найденные на сих землях рудные богатства (или само, или предоставляя это частным лицам) с вознаграждением селений за отходящие от них под означенное употребление земли соразмерным их отводом в другом месте. Изложенные в проекте предположения министра устанавливали в виде общего правила не только отвод земли, но и денежное вознаграждение за отходящие от поселян земли на Апшеронском полуострове для обращения их под добычу нефти. При этом отпускались необходимые для компенсации средства⁸⁹.

Проект «О предоставлении льгот арендаторам казенных нефтеносных участков Апшеронского полуострова» был представлен в III Государственную Думу министром торговли и промышленности 3 декабря 1910 г. По постановлению общего собрания Думы про-

⁸⁷ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. Т. 4. Стб. 1247–1248, 1361, 3789, 3844.

⁸⁸ 3 ПСЗ. Т. 32. № 37368.

⁸⁹ *Столытин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 532–534.

ект передали 7 декабря в финансовую комиссию. Доклад последней был внесен 6 марта 1912 г. Проект в целом получил одобрение Думы⁹⁰. На стадии его обсуждения в Государственном Совете были внесены некоторые изменения, касавшиеся, в частности, порядка исчисления вознаграждения поселян за изымаемые из их пользования земли; допущено было также участие сторон при решении дела о вознаграждении и при производстве обследования на месте⁹¹. По докладу согласительной комиссии Дума постановила на заседании 4 июня 1912 г. принять проект в изложении, установленном Государственным Советом⁹². Высочайшее утверждение последовало 25 июня 1912 г.⁹³

Программа системных преобразований, продуманная П.А. Столыпиным, предусматривала дальнейшее развитие и совершенствование инфраструктуры: строительство железных дорог (например, второй путь Сибирской магистрали, Амурская железная дорога и т. д.), шоссейных и грунтовых дорог, подъездных путей, морских портов и торговых гаваней, товарных складов и элеваторов, холодильных установок, развитие средств телефонного и телеграфного сообщения, гидростанций и т. д.

В целях повышения привлекательности железнодорожного бизнеса был разработан законопроект «Об облегчении условий эксплуатации подъездных путей». Государство попыталось заинтересовать инвесторов этим видом деятельности еще в 1887 г., когда было издано «Положение о подъездных путях к железным дорогам».

⁹⁰ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. Т. 3. Стб. 1526, 1573–1578.

⁹¹ Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1911–1912 гг. Сессия 7. Стб. 5282–5288.

⁹² Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. Т. 4. Стб. 3971, 4099.

⁹³ 3 ПСЗ. Т. 32. № 37474.

В 1892 г. были дополнительно приняты «Правила сооружения и эксплуатации паровозных подъездных и железнодорожных путей общего пользования». Эти положения определяли порядок разрешения постройки подъездных путей, вводили разного рода облегчения технического характера в отношении устройства железнодорожного полотна, станций, разъездов и т. д., устанавливали более облегченные, чем для железных дорог магистрального типа, условия эксплуатации.

Принятие названных положений и правил способствовало активизации строительства подъездных путей, причем все они сооружались на частные средства. Однако со временем наметились трудности в оплате лежащих на подъездных путях обязательных платежей и отчислений. В силу этого почти совсем прекратился приток капиталов на развитие подъездных путей. Правительство П.А. Столыпина пришло к заключению, что подъездным путям необходимо предоставить большие льготы.

В законопроекте предлагалось освободить подъездные пути от пятнадцатипроцентного сбора с пассажиров и грузов пассажирской скорости, если по характеру своего движения они не подходят к общему характеру движения на железных дорогах. В пояснительной записке к проекту указывалось, что данный сбор представляет, по сути, отчисления от валового дохода обществ подъездных путей, уменьшает их доходность, а потому принимает характер обложения самих предприятий. Кроме того, предлагалось освободить общества подъездных дорог от обязанности бесплатно перевозить почту и чинов, ее сопровождающих. Эти льготы планировалось распространить как на строящиеся или проектируемые подъездные пути, так и на уже существовавшие⁹⁴.

⁹⁴ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 539–540.

Законопроект был представлен в III Государственную Думу 16 февраля 1911 г. и, по решению общего собрания, передан 16 марта в комиссию о путях сообщения. Комиссия рассматривала проект в заседаниях 5 мая, 8 и 24 ноября 1911 г., в присутствии представителя Министерства финансов — директора департамента железнодорожных дел Гиацинтова. Комиссия единогласно поддержала предложенные в проекте меры в отношении строившихся и предполагавшихся к строительству подъездных путей. Относительно уже выстроенных мнения разделились. Большинство предлагало предоставить льготы только тем подъездным путям, которые не в состоянии эксплуатироваться безубыточно. Что же касается остальных, — то отмечалось, что распространение на них льгот привело бы лишь к увеличению доходности акционерных капиталов этих путей. Меньшинство выступало за предоставление льгот всем без изъятия, в качестве аргументов отмечалось, что ныне процветающие компании вынуждены были прежде достижения ими финансовой стабильности нести крупные убытки, а некоторое повышение доходности акционерных капиталов могло бы служить поощрением для предпринимателей, избегающих вкладывать средства в постройку подъездных путей⁹⁵.

Доклад комиссии, составленный с учетом мнения большинства, был передан на заключение финансовой комиссии, которая, со своей стороны, нашла неприемлемым сам принцип предоставления льгот только некоторым из существующих подъездных путей в зависимости от степени их доходности. Большинство финансовой комиссии не считало нужным предостав-

⁹⁵ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. Т. 4. Стб. 1102.

лять льготы ни существующим подъездным путям (нет оснований дарить казенные деньги нерасчетливым концессионерам, тем более что убытки несли первоначальные концессионеры, а не современные владельцы акций, которые приобрели их по пониженным ценам), ни будущим подъездным путям (условия железнодорожного строительства за это время не настолько изменились, чтобы сделать эту разницу в условиях справедливой). Меньшинство комиссии считало возможным распространить льготы на все существующие и будущие подъездные пути с оговоркой, что получение льгот должно сопровождаться согласием обществ подъездных путей на участие правительства в их чистых доходах. Заслушав заключение финансовой комиссии, комиссия о путях сообщения, в отношении существующих путей, присоединилась к мнению ее меньшинства, а в отношении будущих путей осталась при прежнем своем мнении.

Доклад комиссии о путях сообщения был внесен 11 мая 1912 г., его обсуждение состоялось 2 июня. В ходе прений депутат А.А. Добровольский внес компромиссную формулировку спорной статьи, предлагая правительству решать вопрос о предоставлении льгот существующим подъездным путям строго конкретно, входя с отдельным представлением по отдельным путям⁹⁶. С этой поправкой законопроект был принят, 9 июня прошел редакционную комиссию и был одобрен Думой⁹⁷. Высочайшее утверждение последовало 9 июня 1912 г.⁹⁸

Рассмотренный законопроект свидетельствует, что правительство П.А. Столыпина хорошо понимало важность развития инфраструктуры и было готово посту-

⁹⁶ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. Т. 4. Стб. 4270–4271.

⁹⁷ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стб. 1247.

⁹⁸ З ПСЗ. Т. 32. № 37540.

питься сиюминутными доходами ради развития экономики страны.

В этих же целях подверглась ревизии устаревшая нормативная база деятельности промышленных и финансовых структур. В отличие от архаичного разрешительного законодательства, тормозившего развитие частной инициативы и предприимчивости, препятствовавшего возникновению новейших форм организации промышленного производства и банковского дела, была предложена явочная система учреждения акционерных промышленных обществ и банков.

Характерным примером является Положение о городских общественных банках⁹⁹. Изданное в 1883 г. Положение о городских банках уже устарело и находилось в противоречии с рядом законодательных актов. В новую редакцию были включены все основные правовые нормы банковской деятельности, выработанные к 1909 г. Устанавливалось, что городские банки могли быть организованы с основным капиталом не менее 10 тыс. рублей. Эта сумма предоставлялась из городских средств или пожертвований. В случае уменьшения капитала более чем на одну треть банк подлежал закрытию. Городские банки принадлежали к числу городских общественных учреждений, действовали под наблюдением и отчитывались перед городской думой. Дума же избирала правление банка — директора, двух товарищей и двух кандидатов в товарищи. По принятым обязательствам банки отвечали своим капиталом и своим имуществом. Вместе с тем, для обеспечения принимаемых банком вкладов городская дума могла предоставить свободное городское имущество, на которое, в таком случае, распоряжением министра финансов налагалось запрещение¹⁰⁰.

⁹⁹ Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 2. С. 487–516.

¹⁰⁰ Там же. С. 487–490.

В Положении были детально прописаны правила ведения делопроизводства и осуществления отчетности городских общественных банков. Кроме городской думы ревизия такого банка могла осуществляться Министерством финансов либо по просьбе самой думы, либо в одном из следующих случаев: 1) когда правлением банка не доставляется своевременно обязательной отчетности; 2) когда отчетность составлена не по форме; 3) когда по состоянию счетов есть полное основание сомневаться в устойчивости банка; 4) когда получены сведения о допусках в банке беспорядках¹⁰¹.

Городские общественные банки были вольны производить практически все операции, свойственные подобным учреждениям: принимать вклады, выдавать ссуды, работать с ценными бумагами. При этом сумма всех обязательств не должна была более чем в пять раз превышать основной и запасный капиталы банка. Городская дума могла увеличить эту норму до десятикратной¹⁰². Отдельно была прописана процедура выдачи ссуд городу и земству, которая не требовала обеспечения залогом¹⁰³.

Проектом предписывался также порядок распределения прибыли банка. Ежегодно из нее отчислялось не менее 15% в запасный капитал и столько же на увеличение основного капитала. Запасный капитал подлежал обращению в гарантированные государством ценные бумаги. Оставшаяся часть прибыли могла идти на вознаграждение членам правления и служащим, на образование особых капиталов со специальным назначением, на учреждение вспомогательных пенсионных и

¹⁰¹ Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 2. С. 493.

¹⁰² Там же. С. 494–496.

¹⁰³ Там же. С. 513–514.

ссудо-сберегательных касс для служащих, на благотворительные и просветительские цели и в пользу города¹⁰⁴.

Положение о городских общественных банках было представлено в III Государственную Думу министром финансов 15 апреля 1909 г. и, по постановлению общего собрания, передано на рассмотрение комиссий по городским делам и о торговле и промышленности, которые заседали 24 апреля и 30 мая 1909 г. Доклад соединенного собрания названных комиссий был внесен 7 апреля 1910 г. и обсуждался 24, 26 мая и 2 июня 1910 г. Государственная Дума в целом поддержала проект с учетом ряда изменений. Так, вместо разрешительного порядка открытия новых банков устанавливался явочный порядок. Ряд дополнений и изменений редакционного характера внес при рассмотрении проекта Государственный Совет, большинство из которых Дума приняла при обсуждении доклада согласительной комиссии¹⁰⁵. Высочайшее утверждение проекта последовало 13 января 1912 г.¹⁰⁶

Характерной чертой рассмотренного законопроекта являлось предоставление свободы рук городским самоуправлениям. Местная инициатива не ограничивалась жесткими запретами и необходимостью согласовывать каждый шаг с Министерством финансов, — напротив, были установлены широкие и гибкие рамки, призванные не мешать делу, а ускорять его.

Однако земских средств для развития местного кредита было явно недостаточно. По инициативе Государственной Думы в 1911 г. был подготовлен проект Устава кассы городского и земского кредита для выда-

¹⁰⁴ *Столытин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 514–515.

¹⁰⁵ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. Т. 1. Стб. 3712, 3771–3814.

¹⁰⁶ 3 ПСЗ. Т. 32. № 36437.

чи ссуд городам и земствам и для реализации выпущенных ими облигационных займов¹⁰⁷. Долгосрочные ссуды могли быть выдаваемы на точно определенные капитальные затраты по «приобретению, устройству или расширению недвижимых имуществ, сооружений и предприятий, заведование коими отнесено по закону к числу прямых обязанностей городских и земских учреждений или, не составляя прямой их обязанности, направлено к обеспечению интересов местного населения», а также на погашение займов, ранее заключенных городами или земствами¹⁰⁸.

Законопроект определял порядок управления кассой, формы отчетности и контроля, источники и пути распределения средств кассы, виды ссуд, способы реализации облигаций и льготы, предоставляемые заемщикам. Средства кассы, действовавшей под общим руководством министра финансов, составляли основной, оборотный и запасный капиталы. Основной капитал в 10 млн. руб. был образован путем внесения правительством государственной 4% ренты в сумме 10 млн. руб. нарицательных, что давало право выпустить облигаций на 100 млн. руб. Так как основной капитал должен был оставаться неприкосновенным, то на первоначальные расходы по обзаведению, устройству и ведению операций и на выдачу краткосрочных ссуд кассе предполагалось предоставить заимообразно из государственного казначейства еще 10 млн. руб. государственной 4% ренты¹⁰⁹.

Срок, на который предоставлялись ссуды городам и земствам, составлял от 6 месяцев до 66 лет. Заем можно было возвратить раньше срока с выплатой соответст-

¹⁰⁷ Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 2. С. 540–554.

¹⁰⁸ Там же. С. 540.

¹⁰⁹ Там же. С. 544–545.

вующих процентов. Для упрощения расчетов заемщики могли предоставить кассе право получения причитающихся ей сумм непосредственно из государственного казначейства за счет причитающихся им из казны платежей¹¹⁰.

Независимо от учреждения кассы городского и земского кредита, законопроектом признавалось возможным допустить к участию в деле кредитования органов городского самоуправления также и акционерные земельные банки.

Законопроект был внесен в Государственную Думу министром финансов В.Н. Коковцовым 7 февраля 1912 г. 10 февраля 1912 г. законопроект был оглашен в общем собрании Думы и передан ею в финансовую комиссию. Доклад комиссии поступил 5 марта 1912 г. В общем собрании Думы законопроект обсуждался на заседаниях в марте и апреле 1912 г. Государственная Дума нашла, что акционерным земельным банкам следует предоставить право кредитовать, наравне с городами, также и земства и признала необходимым включить указание на временное ограничение (в течение трех лет) размера долгосрочных ссуд двумя миллионами рублей.

Дума сочла необходимым установить законодательное определение потребностей, на которые органы городского и земского самоуправления могли бы получать ссуды из кассы, включив для этого в законопроект новую статью: «Долгосрочные ссуды городам и земствам могут быть выдаваемы лишь с точным определением их назначения, на капитальные затраты по приобретению, устройству или расширению недвижимых имуществ, сооружений и предприятий, заведование коими

¹¹⁰ Столытин П.А. Программа реформ. Т. 2. С. 546–547.

отнесено по закону к числу прямых обязанностей городских и земских учреждений или, не составляя прямой их обязанности, направлено к обеспечению интересов местного населения, а также на погашения займов, полученных городами или земствами до издания сего закона. Краткосрочные ссуды могут быть выдаваемы как с точным определением их назначения, так и вообще на подкрепление средств городов и земств».

Государственная Дума высказалась также за издание правил об условиях выдачи ссуд кассой. Дума не усмотрела необходимости участия в заседаниях правления кассы представителя Государственного контроля, находя, что его участие может только стеснить свободу суждений Государственного контроля об отчетах кассы. Далее, Дума высказалась за включение в устав кассы положения о том, что казна, предоставляя основной капитал, несет возможный расход на покрытие убытков кассы при реализации государственной сметы и что государственная рента, за счет которой образуется оборотный капитал, предоставляется кассе по курсу дня, а не по номинальной цене. Дума не согласилась с требованием законопроекта о полной неприкосновенности основного капитала при нормальном ходе операций кассы. Было постановлено исключить указание на взимание с заемщиков гербового сбора, подлежащего уплате по облигациям кассы, так как, по мнению Думы, эти облигации, как выпускавшиеся государственным учреждением, гербовому сбору не подлежали. При этом Дума высказалась за то, чтобы нарицательная сумма всех имеющихся в обращении облигаций кассы находилась в соответствии не только с основным, но и с запасным ее капиталом, не превышая более чем в десять раз общую их сумму. 18 апреля 1912 г. законопроект был одобрен Думой и передан в Государственный Совет.

В результате выявившихся разногласий было постановлено образовать согласительную комиссию из представителей Государственного Совета и Государственной Думы, по семь членов с каждой стороны. Основное разногласие заключалось в том, что по проекту, одобренному Государственной Думой, предполагалось постановить, что годовые отчеты кассы городского и земского кредита подлежат ведению Государственной Думы. Государственный Совет, находя такое положение неприемлемым, полагал, что отчеты кассы должны подлежать ведению второго департамента Государственного Совета. Большинство членов согласительной комиссии высказалось за предложение Государственного Совета. В остальном, за небольшими исключениями, законопроект был одобрен согласительной комиссией в принятой Государственным Советом редакции. 26 мая 1912 г. доклад согласительной комиссии был обсужден на общем собрании Думы; 7 июня он прошел редакционную комиссию, был одобрен Государственной Думой и передан в Государственный Совет¹¹¹; 26 июня получил Высочайшее утверждение¹¹².

Принятие законопроекта позволяло земствам и городам расширить свою деятельность, активнее вкладывать деньги в благоустройство своих территорий.

Еще одной мерой, направленной на совершенствование кредитной системы, было учреждение Центрального банка обществ взаимного кредита, объединившего десятки подобных организаций по всей России. Создание этого института давало возможным небольшим обществам взаимного кредита увеличивать свои оборотные средства. Устав регулировал вопросы, связан-

¹¹¹ Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1911–1912 гг. Сессия 7. Стб. 5433–5434.

¹¹² 3 ПСЗ. Т. 32. № 37545.

ные со структурой банка, приемом и выбытием его членов, капиталами, операциями, отчетностью банка, распределением прибылей и покрытием убытков¹¹³.

Важно, что создание этого банка являлось инициативой снизу. Проект устава разрабатывался по решению III съезда представителей обществ взаимного кредита, состоявшегося в Петербурге в 1907 г. Непосредственная работа велась членами бюро, избранного участниками съезда из своей среды. Министерство финансов, со своей стороны, поддержало проект и в мае 1908 г. направило его на рассмотрение в Совет министров. В.Н. Коковцов, представляя проект, выразил уверенность, что постановка дела взаимного кредита внесет оживление в торгово-промышленную деятельность на местах. Устав не требовал законодательного утверждения, поэтому вступил в силу после одобрения Советом министров.

Государство активно стимулировало экономическую деятельность в самых разных проявлениях. Различные формы приобретала в экономике частная инициатива. В годы премьерства П.А. Столыпина появились сотни акционерных обществ, в том числе с присутствием иностранного капитала. Возникла необходимость в разработке типовых нормативных актов, регламентирующих деятельность этих обществ, и они были предложены правительством. В подобного рода «условия», как правило, входило определение места и цели деятельности общества, размера его капитала; общество обязывалось назначить ответственного агента для ведения дел в России и уведомить об этом министра торговли и промышленности; вся переписка и делопроизводство должны были вестись на русском языке; ут-

¹¹³ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 372–390; РГИА. Ф. 1276. Оп. 4. Д. 238. Л. 11–24об.

верждались сроки представления и содержание отчетных документов. Отдельно оговаривалось, что заведующие делами и управляющие недвижимыми имуществами подобных обществ в России не должны быть лицами иудейского вероисповедания¹¹⁴.

Правительство выработало проект устройства и открытия заведений фабрично-заводской и ремесленной промышленности, который централизовал и унифицировал порядок открытия промышленных предприятий, тем самым упростив эту процедуру и одновременно оградив интересы населения от «вреда и беспокойства», которые могло принести соседство с промышленными заведениями. Причем органам местного самоуправления было предоставлено право составления списков местностей, в которых запрещалось учреждение предприятий того или иного профиля, входящего в разряд риска¹¹⁵.

Необходимость регламентировать имущественно-правовые отношения собственников земельных владений и владельцев построек, возведенных на этих землях (застройщиков), вызвала разработку специального проекта «О праве застройки». Суть проекта сводилась к установлению нового вещного права, именуемого правом застройки, отличного от права собственности и права найма. Это право состояло в предоставлении застройщику собственником земли, путем договора или завещательного распоряжения, возможности возводить строения и сооружения на принадлежащей собственнику земле, причем это право устанавливалось на вечные времена или на срок, по соглашению сторон, но не менее 36 лет. Право застройки переходило по наследству и

¹¹⁴ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 393–395; 3 ПСЗ. Т. 28. № 30574.

¹¹⁵ *Столыпин П.А.* Программа реформ. Т. 2. С. 564–565.

могло быть в пределах времени его действия отчуждаемо как добровольно, так и с торгов, завещаемо и обременяемо долгами, а также правами участка частного (сервитутами), если в договоре не содержалось особого на этот счет постановления, — порядком, определенным для имуществ недвижимых.

Право застройки отличалось от права собственности тем, что застройщик уплачивал ежегодно собственнику имени определенный оброк. Раз установленный размер оброка не подлежал изменению по усмотрению одной из сторон; но стороны могли, при заключении договора, условиться о периодическом увеличении оброка, заранее определив сумму, на которую он через известный промежуток времени должен был увеличиваться или же поставить увеличение оброка в зависимость от точно определенных событий.

От найма право застройки отличалось тем, что застройщик мог пользоваться именем и извлекать из него, за некоторыми лишь исключениями, всякие выгоды подобно собственнику, а равно продавать, закладывать, завещать и вообще распоряжаться принадлежащим ему правом отдельного владения по своему усмотрению, чего нанимателю не предоставлялось.

Кроме установления права застройки как нового института гражданского права, в правительственный проект был введен ряд положений, определявших права и обязанности собственника и нанимателя недвижимого имущества по договорам, заключенным до дня обнародования закона о праве застройки. Регламентация арендных отношений вызывалась опасением, что собственник, пользуясь своим правом не возобновлять договор найма, мог заставить нанимателя снести свои постройки, в которые вложен иногда весьма значительный капитал, а также принудить его вновь заключить договор

найма на невыгодных или разорительных для него условиях. В целях предупреждения такого рода действий собственник проект установил правило, в силу которого собственник земли, на которой, до дня обнародования закона о праве застройки, другим лицом, согласно договору, возведены строения, обязан, по истечении срока договора, оставить эти строения за собою и возместить арендатору земли их стоимость, если не согласится продлить право последнего на пользование застроенной землею на срок, за плату и на условиях по соглашению, а в случае спора — по определению суда.

Право застройки прекращалось с истечением срока, на который оно было установлено, или с момента совпадения в одном лице права застройки с правом собственности. Проект распространял право застройки на всю территорию России¹¹⁶.

Законопроект «О праве застройки» был внесен в III Государственную Думу 18 октября 1908 г. министром внутренних дел и после оглашения в общем собрании Думы передан 27 октября в комиссию о чиншевом праве. Доклад комиссии был внесен 30 ноября 1909 г.

Первое обсуждение проекта общим собранием Государственной Думы заняло три заседания, второе — также три, третье — одно. По кодификационным соображениям Дума посчитала целесообразным разделить правительственный проект на два совершенно самостоятельных отдела, из которых первый рассматривал само Положение о праве застройки — закон, рассчитанный на длительное действие, а второй — правила в отношении договоров найма недвижимых имуществ, заключенных до вступления в действие права застройки, что, по сути, имело характер временный, в зависимости

¹¹⁶ Столыпин П.А. Программа реформ. Т. 2. С. 526–532.

от срока, который потребуется для ликвидации правоотношений, возникших между собственником земли и арендатором земли, построившим сооружения на арендуемой земле. Комиссия образовала также новый отдел, в который поместила указание, что закон не распространяется на губернии Царства Польского и Прибалтийские в силу своеобразия гражданских отношений, сложившихся в этом регионе.

Вместе с тем, Дума обратила внимание на возможность нахождения на застроенном участке ценных ископаемых, добыча которых из недр земли не представлялась возможной без повреждения строений застройщика и, полагая, что разработка ископаемых желательна, с точки зрения государственных интересов, считала необходимым установить правило, в силу которого нахождение ископаемых, при невозможности их разработки без сноса строений застройщика, должно служить причиной уничтожения права застройщика. Однако, войдя в положение застройщика, Дума постановила, что право застройщика и в этом случае не прекращается, если застройщик изъявит желание возобновить пользование участком по окончании разработки недр или согласится ограничить пользование участком тою его частью, которая не нужна для такой разработки¹¹⁷.

Высочайшее утверждение законопроекта последовало 23 июня 1912 г.¹¹⁸ Он органично вписывался в общую систему мер, предложенных правительством П.А. Столыпина и направленных на стимулирование динамичного развития экономики. Закон оставлял возможность для землевладельцев, не имеющих оборотных средств, не продавая землю, получать от нее ста-

¹¹⁷ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия пятая. Стенографические отчеты. Т. 1. Стб. 3437, 3596, 3608.

¹¹⁸ 3 ПСЗ. Т. 32. № 37414.

бильный доход. Вместе с тем, предприниматели, имевшие свободные деньги, могли их надежно и эффективно вложить.

В результате деятельности правительства П.А. Столыпина по созданию рациональной инфраструктуры в 1909—1912 гг. железнодорожная сеть в России выросла на 5,8%, динамично росло число учреждений почт, телеграфа и телефона: 1908 г. — 13 376, 1909 г. — 13 860, 1910 г. — 14 558, 1911 г. — 15 261, 1912 г. — 16 041, 1913 г. — 16 213¹¹⁹.

Эффективное развитие промышленности, сельского хозяйства, транспортных коммуникаций и средств связи способствовало устойчивому росту бюджета, который, начиная с 1910 г., стал профицитным. Так, например, доходная часть бюджета в 1910 г. составила 2485,5 млрд. руб., а расходная — 2596,7 млрд. руб.; в 1913 г. соответственно 3431,2 млрд. руб. и 3382,9 млрд. руб.¹²⁰ Общее развитие экономики страны позволяло не только использовать бюджетные средства собственно на государственные нужды (содержание центрального и местного аппарата, армии и флота, образование, реализацию реформ и т. д.), но и передавать часть средств в распоряжение органов местного самоуправления — земским и городским управам на социальную сферу, на дальнейшее развитие образования и культуры.

Развитие получили кассы мелкого кредита: 1908 г. — 19, 1909 г. — 38, 1910 г. — 57, 1911 г. — 81, 1912 г. — 114, 1913 г. — 159, 1914 г. — 203¹²¹. Число государственных сберегательных касс в 1909 г. было 7051, а в 1913 г. — 8553¹²².

¹¹⁹ Россия. 1913 год. Статистико-документальный справочник. СПб., 1995. С. 101, 109, 146.

¹²⁰ Там же. С. 153.

¹²¹ Там же. С. 168.

¹²² Там же. С. 172.

К началу 1914 г. в России насчитывалось более 30 тыс. кооперативных объединений разных типов с числом членов свыше 10 млн. человек¹²³. Росло число учреждений и членов кредитной кооперации: 1906 г. — 1680 (704,6 тыс. чел.), 1907 г. — 2189 (932,9 тыс. чел.), 1908 г. — 3237 (1383,6 тыс. чел.), 1909 г. — 4261 (1943,2 тыс. чел.), 1910 г. — 5396 (2559,4 тыс. чел.), 1911 г. — 6679 (3447,1 тыс. чел.), 1912 г. — 8533 (4747 тыс. чел.), 1913 г. — 10 992 (6610,6 тыс. чел.), 1914 г. — 13 028 (8270 тыс. чел.)¹²⁴

За период столыпинских реформ в России увеличилось число торговых предприятий, товарных бирж, возрос объем ярмарочной торговли. Так, к 1913 г. в России уже было 94 товарные биржи¹²⁵. Возросли объемы внешней торговли. Так, в 1913 г., по сравнению с 1900 г., экспорт хлеба возрос на 94%¹²⁶, одновременно увеличился внутренний товарооборот на душу населения¹²⁷.

Наметилась устойчивая тенденция к повышению уровня жизни всех слоев населения, увеличилось потребление важнейших продуктов питания, изменилась и его структура, возросли заработки промышленных и сельскохозяйственных рабочих, определенные сдвиги наметились в области здравоохранения (например, за 1906—1910 гг. число врачебных участков возросло с 3268 до 3804) и организации врачебной помощи населению.

Темпы экономического и культурного развития страны привели к качественным изменениям всего социально-культурного облика России. Правительст-

¹²³ Россия. 1913 год. С. 189.

¹²⁴ Там же. С. 190.

¹²⁵ Там же. С. 203.

¹²⁶ Там же. С. 211, 214.

¹²⁷ Там же. С. 198.

вом П.А. Столыпина была разработана и реализована система мер по благоустройству городов и поселков городского типа (проведение канализации, водопровода, электрического освещения, трамвайных линий, телефонизация). В результате аграрной реформы стал меняться сам облик российской деревни: взамен старых покосившихся деревенских изб, крытых соломой, строились просторные жилища, постоянным явлением в деревенской жизни стали ежедневные газеты, журналы, городская культура все активнее проникала в сельскую глубинку. Простой рабочий люд и деревенские жители стали лучше питаться, носить новую одежду, проявлять устойчивый интерес к вопросам общественной и политической жизни, следить за дебатами в законодательных палатах, принимать участие в общественно-политическом процессе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

П.А. Столыпин, осознавая масштабы накопившихся за века проблем, предложил обществу программу системных реформ. Только такая единая синтетическая программа, синхронно реализуемая в течение всего переходного периода, являлась, по его мнению, единственно эффективной, позволявшей по мере ее осуществления постепенно, без «скачков» и «откатов», шаг за шагом уменьшать идеологическое и политическое противостояние в российском обществе. П.А. Столыпину удалось, по крайней мере, на концептуальном уровне, амальгировать общую идею, программу, технологии ее реализации в единое целое. Такой опыт органического видения замысла, содержательных задач и путей их решения представляется продуктивным и актуальным и в наши дни. Приступить к созиданию нового, не выработав системного подхода, — не рационально.

П.А. Столыпин понимал, что для вывода российского общества из конфронтационного состояния необходимо предложить такую программу, которая бы, во-первых, четко и определенно обозначала конечную цель преобразований, во-вторых, намечала реальные пути их осуществления. Только в этом случае общество может сделать свой выбор: либо поддержать, либо от-

вергнуть предложенную модель модернизации страны. В условиях идеологического и политического противостояния в российском обществе, традиционного разгула демагогии и популизма столыпинская позиция была рассчитана на здравый смысл, на выявление и мобилизацию здоровых общественных сил, чуждых огульной критики исторических традиций, ориентированных на творческое созидание нового. Недаром П.А. Столыпин пытался найти равнодействующую между традициями и инновациями, рассчитывая их задействовать в качестве мобилизационных в условиях общественного противостояния, «сшибки» разновекторных интересов. В исторической перспективе столыпинская позиция здравого смысла представляется единственно правильной и реалистичной, ибо она дала российскому обществу шанс вырваться из перманентного состояния идеологического и политического противостояния, наметила пути мирного эволюционного развития. К сожалению, тогдашнее российское общество еще далеко не созрело для восприятия программы, в основе которой лежали идея «общего блага» и идея мирного разрешения конфликтов — не методами разрубания их, а цивилизованными приемами их постепенного «развязывания».

Основопологающей идеей программы столыпинских реформ было полное и окончательное раскрепощение человека, который из традиционного «винтика» должен был превратиться в подлинно творческую и созидательную личность, создание предпосылок и условий для всестороннего раскрытия потенциальных возможностей человека, заложенных природой. Вместе с тем, такая личность должна была осознавать свою ответственность перед обществом и перед государством и, наконец, перед потомками и будущим страны. Это была глубоко нравственно-этическая позиция. П.А. Сто-

лыпин понимал, что без освобождения личности вообще не имеет смысла говорить о реальном гражданском обществе в России, без формирования которого страна обречена на перманентное кризисное состояние. Гражданское общество, сформированное из независимых и свобододолюбивых, целеустремленных и творчески активных личностей, способно, по мысли П.А. Столыпина, создать и полноценные общественные институты и структуры. Имелись в виду политические партии и законодательные учреждения, способные артикулировать и транслировать интересы общества.

В отличие от демагогов и популистов, которых в России было и есть великое множество, П.А. Столыпин не призывал к насильственному изъятию или переделу собственности, а предлагал создать благоприятные условия для самореализации личности, для организации собственного рационального хозяйства, для выбора достойной профессии, соответствующей природным склонностям каждого. По сути, впервые в истории России личность приглашалась к партнерскому сотрудничеству с государством, к соединению усилий в деле достижения общего блага. Реализация столыпинской идеи соучастия свободной личности и правового государства в совместном строительстве Великой России позволила бы создать современную рыночную экономику, улучшить материальное положение населения, укрепить военно-стратегическую мощь страны.

По мнению П.А. Столыпина, ключевая роль в процессе трансформации страны принадлежала формирующемуся среднему классу. Он должен был «сцементировать» расколотое и конфликтогенное российское общество, «стянуть» его маргинальные фланги, стать основой гражданского общества, прочной социальной базой для правового государства и одновременно «мотором»

создания современной рыночной экономики. По мере упрочения своего экономического, социального, правового положения средний класс должен был поставлять кадры по всей вертикали исполнительной и представительной ветвей власти, вытесняя постепенно из них представителей старых страт, привыкших к традиционным формам управления страной и доведших ее, как известно, до очередного системного кризиса.

П.А. Столыпин одним из первых политических лидеров начал «наводить мосты» с общественными институтами и структурами, рассчитывая привлечь их к делу совместного развязывания конфликтных узлов. До П.А. Столыпина власть и общество действовали в двух параллельных, не пересекающихся плоскостях, предлагали и отстаивали диаметрально противоположные модели развития страны. П.А. Столыпин же от имени исполнительной власти предложил обществу совместно решать стоящие перед Россией проблемы. Он выступал в роли публичного политика, который в свободной дискуссии с депутатами Государственной Думы и членами Государственного Совета четко и ясно обозначал политику правительства. В его лице общество впервые увидело, как работает правительство, какие цели и задачи (текущие и перспективные) оно решает. Опыт публичной деятельности П.А. Столыпина показывает, что правительство должно публично разъяснять свою программу деятельности, каждый раз подчеркивая, к каким конкретным результатам она должна привести. Недаром П.А. Столыпин столько времени проводил в Государственной Думе и Государственном Совете — он пытался убедить народных избранников в обоснованности правительственного курса реформ. Участвуя в думских дебатах, П.А. Столыпин на протяжении пяти лет показал себя одним из наиболее глубоких, государственно

мыслящих деятелей России, для которого общенациональные интересы страны являлись основными и определяющими. Впервые перед обществом предстал политик общенационального масштаба, который защищал не узковедомственные корпоративные или групповые, а именно общегосударственные интересы. Ради этого премьер-министр не жалел ни сил, ни времени, ни здоровья. П.А. Столыпин был глубоко убежден, что российское общество рано или поздно должно измениться и стать конструктивным.

П.А. Столыпин являлся подлинным патриотом своей страны. Он ни на минуту не мог себе представить, что от нее может «отпасть» какая-либо «пяť» земли, которую завоевали и обустроивали несколько поколений россиян, представлявших различные национальности и конфессии. Он был убежден в том, что обновленная Россия должна стать единым экономическим, правовым, политическим и социокультурным пространством. Выступая за предоставление гражданских и политических прав, снятие разного рода ограничений по национальному и конфессиональному признаку, П.А. Столыпин рассчитывал путь к формированию российской нации. Движение к этой цели, по его мнению, должен был возглавить русский народ — ядро российской государственности.

В условиях нарастания национальных и конфессиональных конфликтов, пробуждения национального самосознания П.А. Столыпин полагал, что если не приступить немедленно к правовому и законодательному урегулированию этих острых проблем, то может наступить момент, когда «ослабленный центр» окажется не в состоянии справиться с сепаратистскими тенденциями, провоцируемыми националистическими силами, и с логической неизбежностью произойдет распад империи. Способы решения национальных и конфессиональных

проблем он искал на пути правового «выравнивания» гражданских и политических прав и свобод различных национальностей и конфессий, распространения на всю территорию России местного самоуправления, с постепенной передачей ему функций исполнительной власти.

К сожалению, П.А. Столыпин, ратующий за сохранение единства и целостности империи, не был услышан и понят лидерами национальных движений, уже в то время взявших курс на отделение в перспективе от России. Более того, он не был понят и поддержан общероссийскими либеральными и социалистическими партиями. Если первые настаивали на идеях автономии и децентрализации, то вторые выставляли лозунг национального самоопределения вплоть до отделения от России и образования самостоятельных государств. Опасность этих идей для будущего России П.А. Столыпин прекрасно понимал и пытался найти способы противодействия. По примеру США и Великобритании, которым удалось создать единую нацию, мобилизовать ее на конструктивное решение проблем современной эпохи, П.А. Столыпин в России также хотел сформировать не только гражданское общество и правовое государство, но и единую российскую нацию.

Выработанная и предложенная обществу П.А. Столыпиным логически взаимосвязанная во всех частях и звеньях масштабная программа системных реформ, рассчитанная на весь длительный переходный период, представляла собой самостоятельный тип модернизации России. Данный тип можно охарактеризовать как консервативно-либеральный. Он базировался на сохранении исторических традиций (монархического принципа, особых ролевых функций государства) и вместе с тем не отрицал инновационных явлений и процессов новой исторической эпохи, пытаясь соединить то и дру-

гое в единое целое. Предложенный П.А. Столыпиным тип модернизации, отражавший общегосударственные интересы, давал довольно широкий простор развитию творчески и созидательно ориентированной свободной личности. Таким образом, если в области трансформации политических институтов и структур П.А. Столыпин позиционировал себя в роли консерватора, сторонника сохранения дуалистической политической системы, то в экономике и социально-культурной сфере он выступал в роли последовательного либерала. Подобного рода амбивалентность характерна для политических лидеров, вынужденных действовать в условиях переходных периодов, когда трансформационные процессы еще не получили своего завершения. Разрабатывая программу системных реформ, П.А. Столыпин, являясь рационально мыслящим политиком, вынужден был учитывать «коридор возможностей», который ему предоставила конкретная российская действительность. Как реальный политик, он не мог не учитывать расстановку социальных и политических сил, накал партийной борьбы в обществе. Вместе с тем он не мог игнорировать наличие материальных ресурсов, а также возможностей адаптации общества к системным преобразованиям.

Реализация системных реформ, разработанных под непосредственным руководством П.А. Столыпина, проходила с большими трудностями и напряжением, встречала торможение со всех сторон, и «справа», и «слева». П.А. Столыпину приходилось преодолевать мощное сопротивление среды. Осознавая, что реформы могут стать эффективными только в том случае, если они будут реализовываться в едином пакете, П.А. Столыпин вначале сохранял уверенность, что ему удастся убедить акторов политического процесса в том, что провозглашенные реформы наиболее адекватно соответствуют

вызовам времени и наиболее полно отражают государственные интересы. Он рассчитывал утвердить в политическом сознании понимание того, что «общее благо» должно стать единственным ценностным критерием в деле преобразования России. Однако сопротивление системным реформам со стороны и традиционных, и новых социальных страт и политических сил было слишком велико. Правая часть идеологического и политического спектра прямо усматривала в них покушение (явное или подспудное) на ее вековые властные функции, попытку передела сфер влияния в пользу новых социальных страт, а также прямое ущемление интересов тех, кто веками господствовал и монопольно распоряжался собственностью и личными судьбами. В свою очередь, новые социальные страты и политические силы были не удовлетворены умеренностью и постепенностью преобразований, предлагали собственные альтернативные им радикальные модели, они видели в П.А. Столыпине «крепостника-помещика», «махрового националиста», «душителя» всего свободолюбивого и прогрессивного. До конца не сработала ставка П.А. Столыпина на умеренное большинство III Думы.

Оказавшись в эпицентре борьбы обеих маргинальных флангов, П.А. Столыпин хотел разорвать этот порочный круг перманентных схваток между обеими диаметрально противоположными полюсами, которые уже не раз приводили Россию на край пропасти. Учитывая негативный опыт идейно-социальной нетерпимости, укоренившийся в общественном сознании, П.А. Столыпин предлагал обществу такую модель переустройства, реализация которой позволила бы в перспективе избежать «кровавых разборок» типа разинщины, пугачевщины или революции 1905 г. Он призывал встать на путь цивилизованного разрешения имеющихся сослов-

ных и корпоративных конфликтов, найти общий интеграл, который бы не разъединял, а сближал общество, нацеливал его на совместное достижение позитивных результатов, позволил бы, в конечном счете, разорвать порочный круг борьбы «всех против всех».

Таким общим интегралом П.А. Столыпин считал интересы государства, которые и должны были стать «лакмусовой бумажкой», позволяющей выявить тех, кто может и искренне хочет работать над созданием обновленной России, и тех, кто не желает участвовать в этом созидательном процессе, продолжая настаивать на необходимости разрушения и государственности, и культуры, и империи. П.А. Столыпин верил и надеялся, что постановка и рассмотрение проблем именно через призму общегосударственного и общенационального интереса является достаточной объединяющей основой, чтобы «собрать» расколотое по идеологическим и политическим признакам российское общество, положив тем самым начало для его реального примирения и выработки консенсуса. Не случайно столыпинская идея «общего блага» пронизывала всю его программу системных реформ, являлась стержнем проводимой им политики. В условиях жесточайшей конфронтации в российском обществе начала XX в. это была единственно верная позиция, которая давала шанс мирным путем преодолеть общенациональную катастрофу. И не вина П.А. Столыпина, что расколотое российское общество не услышало этот разумный призыв, не воспользовалось предоставленным ему историей шансом.

В ситуации набирающей силу тенденции противоборства исполнительной и представительной ветвей власти П.А. Столыпин, чтобы не оказаться в изоляции, вынужден был маневрировать, соглашаться на изъятие ряда важных проектов из Думы и Государственного Со-

вета и на их переработку, что с логической неизбежностью вело к асинхронности в осуществлении замысла реформ, нарушению технологической цепочки их реализации, а отсюда и снижению уровня их эффективности. Осознавая, что при таком соотношении сил реформы в первоначально задуманном виде провести невозможно, П.А. Столыпин прилагал максимальные усилия к тому, чтобы сохранить базовые их составляющие. И если бы определенная часть законопроектов не проводилась по 87 ст. Основных законов, а дожидалась их прохождения через законодательные учреждения, то результаты реформ были бы менее эффективными. Только благодаря усилиям, настойчивости и твердой воли П.А. Столыпина правительственная программа реформ все же внедрялась в практику и приносила свои реальные результаты.

В условиях переходного периода, когда еще только обозначились контуры формирующегося гражданского общества и правового государства, единственной реальной силой проведения преобразований в стране являлись государственные институты и структуры, вступившие после Манифеста 17 октября в стадию своего постепенного обновления. Недаром П.А. Столыпин сделал ставку на это «обновляющееся» государство, которое, обладая колоссальными материальными и человеческими ресурсами, могло в буквальном смысле этого слова «вытянуть» Россию на качественно новый виток развития, закрепить за ней статус подлинно великой мировой державы. При этом он вел речь не о прежней тотальной монополии государства, как это имело место в России на протяжении веков, а о новом типе государства как творческой созидательной силе, действующей совместно с общественными силами.

П.А. Столыпин был убежден в том, что в переходный период, который переживала Россия, следует на-

ращивать «присутствие» государства в экономике, социальной сфере, образовании и культуре. Вместе с тем он стремился максимально задействовать и ресурсы самого общества. По сути, речь шла о поиске оптимального соотношения участия и государства, и общества в построении новой России. Эта столыпинская идея красной нитью проходила через всю программу системных реформ, определяла технологическую «цепочку» ее реализации. По мнению П.А. Столыпина, такая тенденция к сотворчеству между властью и обществом должна была привести к расширению «поля» их взаимного пересечения для разрешения глобальной общей задачи — формирования в России гражданского общества и правового государства.

Статистические показатели и экспертные оценки однозначно свидетельствуют о том, что реализация столыпинских реформ дала весьма и весьма значительные позитивные результаты. Они стали преобразовать Россию в своих основаниях, превращать ее в передовую державу. Столыпинские реформы проложили грань между старой и новой Россией. По сути, это были два принципиально различных качественных состояния одной и той же страны. Органически сочетая в себе природный мощный интеллект и сильную волю, масштабный государственный ум и патриотизм, глубоко укоренные морально-нравственные и этические принципы, П.А. Столыпин смог уловить ведущие тенденции пореформенной модернизации, придать им новый импульс, что позволило с оптимизмом смотреть в будущее. П.А. Столыпин был убежден в том, что предложенный им тип модернизации позволит вывести страну на качественно новые рубежи развития.

П.А. Столыпин оставил потомкам богатое наследие. Он предложил российскому обществу структури-

рованную национальную идеологию, базовыми компонентами которой являлись: законность и правовой порядок, раскрепощение личности, единое и неделимое государство, сильная исполнительная власть, частная собственность и свободный труд, патриотизм и внешнеполитический авторитет великой державы. Вместе с тем он определил технологию реализации своей программы системных реформ.

Проблема, которая стоит перед современным обществом и современными политическими элитами, состоит в том, сумеют ли они творчески распорядиться богатым столыпинским наследием. Как известно, сам П.А. Столыпин был решительным противником бездумного копирования и западноевропейского, и отечественного опыта. Он предлагал критически изучать имеющиеся наработки, традиции и инновации, обозначая собственное творческое видение конкретной ситуации и соотношения разнородных интересов и сил. При этом он неизменно настаивал на четкости и определенности конечной цели, намечал, исходя из нее, программу постепенного перехода общества из одного состояния в другое. Это давало обществу вполне четкую цель движения вперед, способствовало мобилизации его внутреннего ресурса на решение действительно масштабных задач.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
ВВЕДЕНИЕ.....	6
Глава первая	
Столыпинская концепция разрешения системных кризисов	15
Глава вторая	
Формирование основ гражданского общества	
Гражданские и политические права личности	35
Обеспечение социального партнерства.....	56
Образование, наука и культура	76
Глава третья	
Реформирование институтов и структур управления и самоуправления	
Реформа суда и силовых структур.....	98
Модернизация местного управления и самоуправления.....	127
Глава четвертая	
Программа модернизации экономики	
Аграрная реформа	158
Экономическое развитие, финансы и инфраструктура.....	197
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	227

П.А. Пожигайло

**СТОЛЫПИНСКАЯ ПРОГРАММА ПРЕОБРАЗОВАНИЯ
РОССИИ (1906—1911)**

Л.Р. № 066009 от 22.07.1998. Подписано в печать 15.11.2006.
Формат 84×108 ¹/₃₂. Бумага офсетная № 1. Печать офсетная.
Усл.-печ. л. 12,6. 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)