

УДК 93/94

**СТОЛЫПИНСКАЯ РЕФОРМА ВОЛОСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ:
РАЗРАБОТКА, КОРРЕКТИРОВКА И КРИТИКА В 1906–1908 гг.**

© 2020 г.

А.А. Сорокин

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

skaliger1989@yandex.ru

Поступила в редакцию 25.08.2020

Впервые в историографии рассматривается процесс разработки столыпинской реформы волостного управления. Показываются различия между проектами 1906 и 1907 гг., обсуждение черного варианта проекта в Совете министров. Представлены оценки, которые были даны внесенному во II Государственную Думу проекту участниками съезда объединенного дворянства.

Ключевые слова: волостная реформа, всесословная волость, мелкая земская единица, столыпинские реформы, П.А. Столыпин, объединенное дворянство, Государственная Дума, Совет министров.

Волостная реформа П.А. Столыпина относится к числу наименее изученных. Особо стоит отметить, что немногочисленные работы, посвященные ей, связаны с ее обсуждением в Государственной Думе и Государственном Совете [1–5], в то время как процесс разработки и корректировки Положения о волостном управлении в 1906–1907 гг. не становился предметом специального исследования.

К началу XX в. волостная организация управления находилась в глубоком кризисе, связанном, по оценке служившего в Земском отделе министерства внутренних дел И.М. Страховского, с тем, что волость из самоуправляющейся организации стала низшей единицей общего управления, в рамках которой крестьянское сословие на крестьянские же деньги обслуживало интересы не только крестьян, но и других сословий [6, с. 52].

Поэтому в период деятельности Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности в 1902–1905 гг. вопрос о необходимости введения всесословного волостного управления или даже мелкой земской единицы (всесословной волости как низшего, третьего звена земского самоуправления) стал одним из наиболее обсуждаемых. В качестве примера приведем предложение нотариуса В.Т. Вырво об организации всесословной волости и всесословной сельской общины, представленное в Малоархангельский уездный комитет, работавший в рамках вышеуказанного Особого совещания. По его мнению, для существовавшей волостной организации были характерны «инертность, отсутствие жизненной силы и инициативы» [7, с. 597], следствием чего становился и «неудачный выбор должностных лиц» [7, с. 597], в то время как остальные жители волости, в том числе и «местные культурные элементы»

отстранены от участия в ее делах и «воздействия на темные народные массы» [7, с. 596]. С переходом к всесословной организации, напротив, должно последовать, по мнению автора проекта, улучшение состава выборных лиц («исчезнет деревенский кулак, сельский горлан») [7, с. 597].

В законодательном отношении важной предпосылкой для реформы крестьянского сословного волостного управления стал выход указа 12 декабря 1904 г., в котором говорилось о повелении положить труды местных комитетов Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности в основу объединения законов о крестьянах с общим имперским законодательством и образовать помимо губернских и уездных земских учреждений находящиеся в теснейшей с ними связи общественные установления на небольших участках «по заведыванию делами благоустройства на местах» [8, с. 1197].

В 1906 г. председателем Харьковской губернской земской управы князем А.Д. Голицыным был разработан проект учреждения бессословной мелкой земской единицы, основанной на привязке ее к территории волости. Избирательный закон в нем был построен на «трехклассной прусской системе» [9, с. 265], в рамках которой избирательные права были связаны с размером уплачиваемого населением налога (все плательщики делятся на три класса, на долю каждого из которых приходится 1/3 уплачиваемых налогов, от каждого из классов избирается равное число депутатов, что дает гарантию представительства наиболее крупным плательщикам). В августе 1906 г. Голицын лично представил проект П.А. Столыпину, который обещал использовать его в качестве подготовительных материалов на совещании в министерстве внутренних дел по обсуждению законопроекта о волостном земстве [9, с. 265–266].

11 декабря 1906 г. министерство внутренних дел представило в Совет министров проект «Об установлении главных начал устройства местного управления». В нем указывалось, что для «приобщения к деятельному участию в политической жизни широкой массы населения» [10, л. 2] необходима реорганизация местного управления на принципах гражданского равенства. Подчеркивалось, что намечаемая реформа должна «довершить ликвидацию старых порядков сословного крестьянского управления» [10, л. 2] и установить бессословные институты самоуправления, сохранив лишь крестьянские союзы под названием земельных обществ как общности, связанные владением надельной землей (при этом их функционал ограничивался только распоряжением наделом) [10, л. 2].

Для заведывания делами местного благоустройства планировалось создать особые сельские округа, в состав которых входили бы отдельные сельские поселения. В состав округа входили все земельные владения, находящиеся в усадебной черте сельского поселения, а также прилегающие к нему земли, за исключением недвижимости частных владельцев, оцененной для взимания земских сборов в сумму свыше 7500 руб. Членами сельского окружного общества становились все владельцы расположенной в границах округа недвижимости и торгово-промышленных заведений. В качестве институтов самоуправления планировалось установить выборные распорядительный (сельский сход, заменяемый в многолюдных поселениях сельским собранием) и исполнительный (сельский староста) органы. Сельский сход формировался из всех владельцев расположенной в округе и подлежащей обложению на нужды сельского управления недвижимости и торгово-промышленных заведений оценочной стоимостью от 150 руб. Сельское собрание избиралось сельским сходом по формуле 1 гласный на каждые 1500 руб. из стоимости принадлежащей членам схода недвижимости; крупные владельцы, чьи земельные владения были оценены более чем в 1500 руб., входили без выборов [10, л. 14 об.–15].

Следующей самоуправляющейся организацией становилась волость, реорганизуемая из крестьянского сословного во всесословное земское установление. Она пользовалась правами самообложения, к ее ведению относились административно-полицейские функции и благоустройство. В состав волости входили находящиеся в ее пределах владения земельных обществ (т.е. общинного землевладения), казенного, удельного, общественного и церковного землевладения, а также частные владельцы. Право представительства в органах самоуправ-

ления обуславливалось платежом волостных сборов. Распорядительным органом становилось волостное собрание, избираемое из числа частных владельцев и уполномоченных от земельных обществ. Для определения числа членов собрания была предложена схема: 1 гласный на 1 полный ценз избирателей. Полный ценз равнялся 7500 руб., при этом владельцы имущества большей стоимостью входили в состав собрания по личному праву. Также без выборов входили представители расположенных в волости владений казны, уделов и монастырей. Исполнительным органом являлся волостной старшина, в крупных волостях – коллегиальная волостная управа [10, л. 15–15 об.].

Примечательно, что волостное собрание становилось связанным с земскими учреждениями посредством осуществления выборов в уездное земское собрание в качестве третьей курии [10, л. 9 об.–10].

Совет министров рассмотрел данный проект на заседаниях 19 и 22 декабря 1906 г., а также 3 и 6 января 1907 г. Сам П.А. Столыпин заявил в Совете министров, что предлагаемая реформа находится в тесной связи с «давно назревшим в общественном сознании проектом установления у нас мелкой земской единицы» [10, л. 50–50 об.]. При этом, по его словам, именно от организации низшего уровня самоуправления должны зависеть «черты будущего местного строя на всех степенях его устройства» [10, л. 50–50 об.].

Совет министров, в свою очередь, признавая необходимость реформы, выразил сомнение в целесообразности двухстепенного устройства (сельского и волостного) низшего уровня самоуправления. Особо подчеркивалось, что для заведывания местными хозяйственными нуждами во многих селениях «не найдется ни достаточно развитых людей, ни потребных на это материальных средств» [10, л. 51 об.]. Поэтому предлагалось на первых порах ограничиться лишь организацией участкового земства как безусловно необходимого в целях приближения земских институтов к местным нуждам органа. Вместе с тем отмечалось, что во многих селениях значительное количество жителей не принадлежит к составу земельных союзов, что обуславливает (в целях защиты их общественно-хозяйственных интересов) необходимость организации особого общественного управления, ограничив при этом территорию таких поселков чертой усадебной оседлости. В связи с этим министерству внутренних дел было предложено вместо сельских округов разработать проект поселкового управления. Предполагалось, что тогда поселковое самоуправление будет представлять собой низший тип городского само-

управления, а волостное – земского. При этом рассматривалась возможность организации волости не по территориально-имущественному, а по приходскому признаку (в том числе и по причине искусственного характера границ большинства волостей): «Приурочение низшей земской единицы к такой самобытной и древней форме общения, как старинный русский приход, нельзя не признать заслуживающим полного сочувствия» [10, л. 53 об.]. Однако тут же была сделана оговорка, что привязка к приходу – дело будущего, поскольку «самое устройство прихода еще не завершено» [10, л. 51–54].

Подвергнут критике был и допуск волостных собраний к выборам в уездные земские собрания. Это обуславливалось тем, что для выборов в волости не устанавливалось минимального размера имущественного ценза, что могло способствовать прохождению в уездные гласные самых мелких собственников «незначительного клочка земли» [10, л. 57]. Поэтому было предложено установить минимальный размер ценза для собственников, участвующих в выборах через волостные собрания (750 руб.), с оговоркой, что вообще сам по себе оценочный ценз менее желателен, чем десятичный, поскольку, с одной стороны, он фактически приводит к всеобщему избирательному праву в условиях существующих цен на землю, а с другой – в уездах с низкой стоимостью земли крупного земельного собственника превращает в мелкого владельца. Исходя из этого было сочтено необходимым при выборах в уездные земские собрания установить ценз оседлости сроком от 1 года, а гласных от волостных собраний, городских дум и уездных избирательных собраний избирать таким образом, чтобы число избираемых было пропорционально суммам уплачиваемых от каждой из этих курий земских сборов, дополнительно установив гарантированное представительство от уездного избирательного собрания в $\frac{1}{4}$ от всего количества подлежащих избранию гласных [10, л. 57–59].

После обсуждения основные положения внесенного П.А. Столыпиным проекта были одобрены на условиях необходимости их корректировки в соответствии с высказанными замечаниями и дальнейшей разработки соответствующего законопроекта на этой основе. 11 февраля 1907 г. это постановление было одобрено Николаем II [10, л. 61–61 об., 96].

Проект волостной реформы после этого был скорректирован в сжатые сроки и внесен во II Государственную Думу 7 марта 1907 г. [11, стб. 180]. Отметим, что накануне Постоянный совет объединенного дворянства направил ходатайство председателю Совета министров об

отсрочке внесения всех столыпинских проектов местного управления в Думу до их обсуждения в земских и дворянских собраниях. В ответе было указано, что по политическим соображениям председатель Совета министров не считает возможным отсрочить внесение законопроектов, но при этом земские и дворянские собрания также имеют право самостоятельного их обсуждения [12, с. 305].

В пояснительной записке к внесенному в Думу министерством внутренних дел проекту волостной реформы указывалась неспособность существовавших волостных институтов осуществлять свои управленческие функции: «Несмотря на широту и ответственность функций, возложенных законом на волостные сходы и касающихся как всевозможных вопросов местного благоустройства, так и организации состава должностных лиц волости, а равно надзора за их действиями, эти распорядительные органы волостной жизни отличаются крайней инертностью и отсутствием интереса к общему делу» [13, л. 21 об.]. Отмечалась и трансформация исполнительного органа – волостного правления, превратившегося, по оценкам Земского отдела министерства, в фикцию путем замены коллегиального института единоличной властью волостного старшины. При этом и статус самого старшины претерпел существенные изменения: «Волостной старшина из представителя и охранителя общественных интересов постепенно превратился в исполнительный орган всех уездных властей по предметам их ведомства» [13, л. 22 об.].

Из этого делался вывод, что существующая волость из самоуправляющегося союза превратилась в низшую административную инстанцию общегосударственного управления, оставшись при этом и в кадровом, и в финансовом отношении строго сословным институтом. Возвращение статуса самоуправляющегося союза для волости, по мнению авторов проекта, возможно было лишь при условии ее реорганизации на бессословном начале и установлении ее органичной связи с земскими учреждениями [13, л. 23–23 об.].

Основные положения проекта сводились к следующему. Учреждались волости (округа) из находящихся вне городских поселений владений и всех проживающих на их территории лиц без различия сословий, численностью от 500 до 5000 жителей мужского пола. Управление возлагалось на волостные общества, в состав которого включались все лица, учреждения и общества, владеющие недвижимостью. Распорядительным органом объявлялось волостное собрание в количестве от 30 до 50 гласных (в зависи-

мости от численности населения волости). В состав собрания входили представители находящихся в пределах волости владений церковей, монастырей, казны и уделов (по назначению от местных епархиальных и губернских властей по одному представителю от каждого рода владения; при этом представители белого духовенства при наличии необходимого ценза могли также участвовать в выборах от частных владельцев на общих основаниях), а также избираемые на 3 года волостные гласные [13, л. 47–48].

Гласные избирались отдельно: 1) земельными обществами и поземельными товариществами, которые приобрели землю с содействием Крестьянского банка; 2) волостным избирательным собранием из прочих частных владельцев, владеющих недвижимостью в пределах волости не менее 1 года, обложенных земскими сборами на сумму не менее 2 рублей в год. Столь низкий ценз обуславливался стремлением привлечь к участию в самоуправлении «самые широкие слои населения» [13, л. 48]. Избрание производилось закрытой баллотировкой, женщины и учреждения получали право участия в избирательном собрании через уполномоченных, а малолетние и несовершеннолетние – через опекунов и попечителей [13, л. 48–48 об.].

В избирательном собрании не имели права участия ни лично, ни через уполномоченных, ни в качестве таковых иностранные подданные, монашествующие, чины общей полиции, лишенные или ограниченные в правах или уволенные со службы по суду, состоящие под следствием или судом по обвинению в ряде проступков, отбывшие наказания за корыстные преступления (в течение 3 лет со дня приведения приговора в исполнение), несостоятельные должники, состоящие под гласным надзором полиции, лишенные духовного сана или звания за пороки, а также исключенные из среды обществ и дворянских собраний по приговорам тех сословий, к которым они принадлежали [13, л. 38 об., 48 об.].

Пассивное избирательное право предоставлялось только мужчинам старше 25 лет. Волостное собрание избирало волостных старшин (которые возглавляли волостные собрания) и их помощников (для волостей численностью свыше 1000 жителей мужского пола), а также кандидатов к ним. Для них повышался возрастной ценз (30 лет), вводилось требование грамотности и устанавливался имущественный ценз (владение недвижимостью сроком не менее 1 года на территории волости). В волостях с преобладающим русским или православным населением старшина и не менее как один из его помощников (при отсутствии таковых –

кандидат) должны были избираться из числа лиц русских по происхождению или принадлежащих к православной церкви. Также волостное собрание избирало гласных уездного земского собрания [13, л. 49, 50–51].

Примечательно, что по сравнению с первоначальным вариантом проекта, разработанного в 1906 г., министерство отказалось от идеи введения в состав гласных крупных собственников «по личному праву». Такая позиция объяснялась тем, что, во-первых, в большинстве волостей не будет таких крупных владельцев, во-вторых, они, как правило, редко проживают постоянно на территории волости и, следовательно, не будут фактически участвовать в работе волостных собраний, а в-третьих, включение в число волостных гласных благодаря своему привилегированному положению может быть враждебно встречено остальными гласными [13, л. 26].

Изменен был и принцип представительства. Было подчеркнуто, что он должен быть на основании «гарантии интересов меньшинства вообще от безраздельного преобладания большинства» [13, л. 26 об.]. Поэтому за основу было взято не число полных цензов, принадлежащих избирателям, а соотношение по платежам уплачиваемых сборов. На основании доли уплачиваемых платежей в их общей совокупности определялось число подлежащих избранию гласных от крестьян-общинников и от частных владельцев, и по этому же принципу шло распределение представительства от каждого поземельного общества или товарищества в отдельности [13, л. 26 об.–27].

В то же время у крупных частных владельцев появлялся другой способ обеспечения представительства. Для этого проектом допускалась возможность группировки избирателей: до начала выборов избиратели, совокупно уплачивающие сумму земских сборов, равную не менее среднего платежа для избираемого собрания гласных, могли заявить о желании провести выборы между собой и избрать от своей группы по 1 гласному не менее как из 3 вошедших в группировку избирателей. Формально это объяснялось стремлением обеспечить представительство лиц, не только связанных материальными интересами, но и объединенных такими факторами, как «общность племени или религии» [13, л. 27 об.–28].

Тем самым, согласно оценке П.С. Кабытова, П.А. Столыпин стремился предоставить «крепкому крестьянину значимую роль в местном самоуправлении» [14, с. 197]. Целью проекта было не только преобразование волостного управления на началах бессословности, но и приближение земского дела к населению [14, с. 198].

15 мая 1907 г. в Думе была образована комиссия для рассмотрения законопроектов по местному управлению и самоуправлению, в состав которой вошли 33 депутата. В ней наибольшее представительство было у фракции кадетов (8 депутатов, причем В.М. Гессен был председателем комиссии). При этом почти половину комиссии образовали представители социалистических фракций и трудовики – 15 человек (5 – от трудовиков; 4 – от социал-демократов; по 3 – от народных социалистов и эсеров). Социал-демократ В.А. Сташинский был избран секретарем комиссии. По 2 места получили мусульманская фракция, польское коло, казачья группа, октябристы, по 1 – беспартийные и мирнообновленцы [15, с. 147]. Комиссия успела провести только одно заседание 24 мая, а также образовала особую подкомиссию по крестьянскому самоуправлению [16, л. 7]. До роспуска Думы она не успела приступить к рассмотрению проекта по существу, однако не приходится сомневаться, что при таком партийном составе ею были бы внесены существенные коррективы в текст Положения о волостном управлении.

Московским дворянским депутатским собранием для обсуждения проектов местной реформы в июне 1907 г. была образована особая комиссия. Ею в отношении реформ крестьянского самоуправления отмечалось, что содержание волостного управления станет более дорогим, а само его преобразование на всесословном начале отнюдь не проистекает из требований указа 12 декабря 1904 г. и Манифеста 17 октября 1905 г., на которые ссылались составители проектов в объяснительных записках. Подчеркивалось, что особая бессословная организация самоуправления должна быть факультативной: «Нынешнее устройство сельского общественного управления может быть существенно улучшено без коренной его ломки» [12, с. 784].

Отношение консервативно настроенной дворянской корпорации к реформе негативно оценивалось в «Вестнике Европы», по мнению публицистов которого, административные реформы были необходимы: «Устройство мелкой земской единицы положило бы конец сохранившемуся еще остатку неравенства, заменив мирские сборы, платимые теперь одними крестьянами и приравненными к ним категориями сельских обывателей, общим для всех местных жителей и землевладельцев волостным сбором» [17, с. 359].

Проект реформы рассматривался и в земских собраниях. В сентябре 1907 г. в соответствующей комиссии Московского губернского земского собрания основные положения проекта

были поддержаны в правительственной редакции (владение недвижимостью и уплата налогов на сумму от 2 рублей в год как условия избирательного права), однако было предложено ввести ряд поправок: число гласных согласовать с общим размером уплачиваемого налога, а также установить уездными земствами минимум общего числа гласных от крестьян для каждой организации (крестьянских обществ и товариществ) в целях обеспечения должного представительства от крестьян-общинников. Кроме того, священником Добровым было выдвинуто особое мнение о необходимости привязать мелкую земскую единицу не к территории волости, а к территории церковного прихода [18].

С началом работы III Думы проект о волостной реформе не был внесен в нее в ходе первой сессии и в марте 1908 г. был обсужден на IV съезде дворянских уполномоченных (объединенного дворянства). Докладчиком по нему выступил Ф.Д. Самарин, который входил в состав вышеупомянутой комиссии Московского дворянского депутатского собрания. Его доклад повторял заключения комиссии.

Витебский землевладелец Я.Н. Офросимов, комментируя выступление Ф.Д. Самарина, заявлял, что столыпинские проекты местной реформы вносят коренную ломку в местные учреждения. Отрицательно им было воспринято включение в состав сходов местных жителей из числа налогоплательщиков как мера, уничтожающая крестьянское сословное самоуправление: «Отсюда право участия на сходах дается внесением определенного казенного налога, и тем самым уничтожается та историческая группировка, к которой мы привыкли и на которую смотрим как на один из главных устоев местной жизни» [12, с. 578].

Ф.Д. Самарин полагал, что правительство слукавило, учреждая бессословное волостное управление, но сохраняя избрание в Государственную Думу по сословиям, а также учреждая земельные общества, в которых могут участвовать только лица сельского сословия, т.е. крестьяне: «Таким образом, в сущности, само правительство дает возможность не рассматривать вопроса в принципе, ибо раз допущено хоть одно отступление от принципа, то весь вопрос сводится к тому, не идти ли еще далее, и в каких размерах должен осуществиться принцип, и следует ли делать какие-либо уступки, а тут уже на первый план выступают не принципиальные, а фактические соображения» [12, с. 593]. Приводя в пример ряд европейских стран, в которых сохранились сословные привилегии, докладчик настаивал на сохранении сословных крестьянских учреждений, добавляя, что они

могут «продолжать существовать и уживаться с конституционным строем» [12, с. 593].

Таким образом, вопрос о реформе переходил в плоскость дебатов об отношении к бессословному принципу управления и самоуправления. Уполномоченный от Орловской губернии В.Н. Шеншин заявлял, что «все население бессословным быть не может» [12, с. 603], добавляя, что «вряд ли это бремя будет им по силам» [12, с. 603], и высказывая опасение, что дворянство во всесословном управлении может потерять свое значение [12, с. 603].

Напротив, представитель Псковской губернии А.Н. Брянчанинов отмечал, что сомнительно, чтобы крестьяне желали сохранить существующий сословный строй и дворянскую опеку над крестьянскими учреждениями [12, с. 604]. Бывший губернатор И.А. Янович также заявлял, что необходимо постепенно «переходить к улучшениям» и вводить мелкую земскую единицу и всесословную волость. В качестве аргумента он приводил опыт всесословных волостей (гмин) Привисленского края, добавляя, что в них также удачно организованы и выборы судей: «Все судьи там – большею частью помещики, их крестьяне знают и сами выбирают» [12, с. 620–621]. Н.Ф. Сухомлинов поддерживал правительственный законопроект, видя во всесословности способ «прилива в волость интеллигентных сил» и снятия напряжения в отношениях крестьян и помещиков [12, с. 676–677].

Ф.Д. Самарин возражал, что существующая крестьянская волость является не только органом самоуправления крестьянства, но и органом общего управления, будучи тесно связанной с правительственными учреждениями. В этом отношении им подчеркивалось, что и без того будучи «искусственным учреждением», в ходе преобразования волость станет больше тяготеть к земству и потеряет связь как с крестьянством, так и с правительственными учреждениями, поэтому, став бессословной, станет еще более искусственным союзом, потому что в него «войдут такие элементы, которые с крестьянством имеют весьма мало общего и внесут в него некоторое разлагающее начало» [12, с. 616].

Я.Н. Офросимов добавлял, что «крестьянство вовсе не желает принимать в свою среду чуждые ему элементы» [12, с. 610–611], в качестве примера приводя отстаивание крестьянами волостного суда и усматривая в этом желание крестьян сохранить свой сословный порядок суда и управления [12, с. 610–611].

Присутствовавший на съезде В.И. Гурко, присоединяясь к предложенной Ф.Д. Самаринской резолюции о нежелательности преобразо-

вания по правительственному законопроекту, при этом добавлял, что нельзя вместе с тем считать и существующее волостное управление жизнеспособным, в качестве примера апеллируя к европейскому опыту, где существуют мелкие хозяйственные единицы, которые меньше российских волостей, и к решениям Комиссии М.С. Каханова [12, с. 617–619].

С другой стороны, категорическим противником реформы был один из лидеров правонархического движения князь Н.Ф. Касаткин-Ростовский, заявивший, что перенесение в волостное управление земской схемы подорвет и существующую земскую организацию в связи с нехваткой средств и людей и не даст гарантий, что облагаемые на территории волости собственники крупной собственности или предприниматели будут иметь в ней голос. Считая идею мелкой земской единицы теоретической абстракцией, он доказывал ее несостоятельность и вредность: «От осуществления правительственного проекта мы получим следующее: из рук действительных владельцев – собственников-крестьян и дворян и крупных промышленников – естественным течением вещей дело перейдет в руки того третьего элемента, который ничем с данной местностью не связан» [12, с. 621]. В отношении же приводившегося в качестве довода за всесословную волость примера гмин в Привисленском крае им отмечалось, что, во-первых, гмина едва ли удовлетворяет своему назначению, а во-вторых, она была введена для искоренения польского землевладения [12, с. 621–624].

Схожая риторика была и у князя Д.Н. Цертелева: «Тридцать лет назад был возбужден вопрос о мелкой земской единице, разрешившийся 1 марта и тогда указывали, к каким губительным последствиям поведет такого рода объединение сословий» [12, с. 624–625]. Переход к всесословной волостной организации им расценивался негативно как способствующий достижению «автономизма там, где его до сих пор не было» [12, с. 624–625].

Член Государственного Совета (правая группа) Я.А. Ушаков видел во всесословных институтах самоуправления утрату значения дворянства, отмечая, что во всесословных органах «разночинцы очень легко будут подбирать партии, и дворянство со срамом уйдет» [12, с. 625–626]. Кроме того, с его точки зрения, именно сословный характер существовавшего крестьянского сословного управления создавал отношения, в рамках которых «крестьянство несколько не находится в антагонизме с дворянством» [12, с. 625–626].

Съезд после обсуждения постановил признать несвоевременной и вредной «ломку» всей системы местного управления на совершенно новых началах, отмечая, что «гораздо правильное и осторожнее было бы идти путем частичных исправлений и постепенного усовершенствования существующих учреждений» [12, с. 592]. Также было постановлено, что сословные учреждения, в том числе и крестьянские, не могут считаться «утратившими жизненное и существенное значение» [12, с. 598] как едва ли заменимые институты управления. Указывалось, что организация волостного управления на бессословном начале также не несет положительных изменений и не может считаться целесообразной как включающая в состав волостного общества «всех разнородных и ничем внутренне не объединенных общественных элементов» [12, с. 605]. Большинство голосов было постановлено довести эти решения до сведения монарха через депутацию в составе председателя Постоянного совета графа А.А. Бобринского, его товарищей А.А. Нарышкина и князя Н.Ф. Касаткина-Ростовского, московского губернского предводителя дворянства А.Д. Самарина и нижегородского губернского предводителя С.М. Прутченко [12, с. 748–750].

Таким образом, для кабинета П.А. Столыпина оставалась нерешенной проблема организации представительства в проектируемых институтах всесословного самоуправления, что обусловливалось значительной критикой справа, в рамках которой уже сама всесословность являлась вызовом сложившейся системе дворянского патернализма по отношению к деревне. Эта риторика в дальнейшем сказалась на ходе корректировки Проекта о волостном управлении в Совете по делам местного хозяйства при министерстве внутренних дел, который начал обсуждать его в те дни, когда проходил съезд объединенного дворянства. Ход этого обсуждения будет являться предметом следующего исследования ввиду объемности внесенных Советом поправок.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 20-011-32232 «Столыпинская модернизация органов местного самоуправления Российской империи: власть и общество».

Список литературы

1. Гинев В.Н. Правительственные законопроекты о волостной реформе в оценке октябристско-кадетского большинства III и IV Государственных Дум // Революционный процесс и общественное сознание: Сб. ст. / Отв. ред. Б.В. Ананьич. СПб.: Лики России, 2009. С. 89–112.
2. Зырянов П.Н. Третья Дума и вопрос о реформе местного суда и волостного управления // История СССР. 1969. № 6. С. 45–62.
3. Седова Я.А. Поправки, внесенные III Государственной Думой в законопроект о волостном управлении // Таврические чтения 2015. Актуальные проблемы парламентаризма: история и современность: Сб. науч. ст. / Под ред. А.Б. Николаева. СПб.: Элексис, 2016. Ч. 1. С. 135–145.
4. Бородин А.П. Государственный Совет и волостная реформа // На пути к революционным потрясениям: из истории России второй половины XIX – начала XX в.: Материалы конф. памяти В.С. Дякина. СПб.; Кишинев: Nestor-Historia, 2001. С. 243–261.
5. Юртаева Е.А. Государственный совет в России (1906–1917 гг.). М.: URSS, 2001. 204 с.
6. Страховский И.М. Крестьянские права и учреждения. СПб.: Тип. «Общественная польза», 1904. 256 с.
7. Труды местных комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Т. XXVIII. Орловская губерния. СПб.: Тип. И. Гольдберга, 1903. 768 с.
8. О предназначениях к усовершенствованию государственного порядка: Именной Высочайший указ, данный Сенату // ПСЗ РИ. Собр. 3. СПб.: Госуд. типография, 1907. Т. XXIV, ч. 1. № 25495. С. 1196–1198.
9. Голицын А.Д. Воспоминания / Сост., подгот. текста, послесл., указатель имен А.К. Голицына. М.: Русский путь, 2008. 606 с.
10. Российский государственный исторический архив. Ф. 1276. Оп. 2. 1906 г. Д. 63.
11. Государственная Дума. Стенографические отчеты. Сессия II. СПб.: Госуд. типография, 1907. Т. 1. 2344 стб.
12. Объединенное дворянство. Съезды уполномоченных губернских дворянских обществ. 1906–1916 гг.: в 3 т. Т. 1: 1906–1908. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2001. 925 с.
13. РГИА. Ф. 1278. Оп. 1. Созыв II. Д. 926.
14. Кабытов П.С. П.А. Столыпин: последний реформатор Российской империи. Самара: Самарский университет, 2006. 218 с.
15. Государственная Дума. Второй созыв. Обзор деятельности комиссий и отделов. СПб.: Госуд. типография, 1907. 821 с.
16. РГИА. Ф. 1278. Оп. 1. Созыв II. Д. 813.
17. Внутреннее обозрение // Вестник Европы. 1907. Кн. 11. С. 354–360.
18. Голос Москвы. 1907. 21 сентября.

**THE STOLYPIN REFORM OF VOLOST ADMINISTRATION:
DEVELOPMENT, CORRECTION AND CRITICISM IN 1906–1908***A.A. Sorokin*

The article for the first time in historiography examines the process of preparing the Stolypin reform of volost administration. The differences between the 1906 and 1907 projects are shown, and the draft version of the project is discussed in the Council of Ministers. The article presents the assessments that were given to the project submitted to the II State Duma by the participants of the Congress of the United nobility.

Keywords: Stolypin reforms, P.A. Stolypin, all-class volost, volost reform, small zemstvo district, the State Duma, the Council of Ministers, the Union of nobility.

References

1. Ginev V.N. Pravitel'stvennye zakonoproekty o volostnoj reforme v ocenke oktyabristsko-kadetskogo bol'shinstva III i IV Gosudarstvennyh Dum // *Revolucionnyj process i obshchestvennoe soznanie: Sb. st. / Otv. red. B.V. Anan'ich. SPb.: Liki Rossii, 2009. S. 89–112.*
2. Zyryanov P.N. Tret'ya Duma i vopros o reforme mestnogo suda i volostnogo upravleniya // *Istoriya SSSR. 1969. № 6. S. 45–62.*
3. Sedova Ya.A. Popravki, vnesennye III Gosudarstvennoj Dumoj v zakonoproekt o volostnom upravlenii // *Tavricheskie chteniya 2015. Aktual'nye problemy parlamentarizma: istoriya i sovremennost': Sb. nauch. st. / Pod red. A.B. Nikolaeva. SPb.: Eleksis, 2016. Ch. 1. S. 135–145.*
4. Borodin A.P. Gosudarstvennyj Sovet i volostnaya reforma // *Na puti k revolyucionnym potryaseniyam: iz istorii Rossii vtoroj poloviny XIX – nachala XX v.: Materialy konf. pamyati V.S. Dyakina. SPb.; Kishinev: Nestor-Historia, 2001. S. 243–261.*
5. Yurtaeva E.A. Gosudarstvennyj sovet v Rossii (1906–1917 gg.). M.: URSS, 2001. 204 s.
6. Strahovskij I.M. Krest'yanskie prava i uchrezhdeniya. SPb.: Tip. «Obshchestvennaya pol'za», 1904. 256 s.
7. Trudy mestnyh komitetov o nuzhdah sel'sko-hozyajstvennoj promyshlennosti. T. XXVIII. Orlovskaya guberniya. SPb.: Tip. I. Gol'dberga, 1903. 768 s.
8. O prednachertaniyah k usovershenstvovaniyu gosudarstvennogo poryadka: Imennoj Vysochajshij ukaz, dannyj Senatu // *PSZ RI. Sobr. 3. SPb.: Gosud. tipografiya, 1907. T. XXIV, ch. 1. № 25495. S. 1196–1198.*
9. Golicyn A.D. Vospominaniya / Sost., podgot. teksta, poslesl., ukazatel' imen A.K. Golicyna. M.: Russkij put', 2008. 606 s.
10. Rossijskij gosudarstvennyj istoricheskij arhiv. F. 1276. Op. 2. 1906 g. D. 63.
11. Gosudarstvennaya Duma. Stenograficheskie otchety. Sessiya II. SPb.: Gosud. tipografiya, 1907. T. 1. 2344 stb.
12. Ob"edinennoe dvoryanstvo. S"ezdy upolnomochennyh gubernskih dvoryanskih obshchestv. 1906–1916 gg.: v 3 t. T. 1: 1906–1908. M.: Rossijskaya politicheskaya enciklopediya (ROSSPEN), 2001. 925 s.
13. RGIA. F. 1278. Op. 1. Sozyv II. D. 926.
14. Kabytov P.S. P.A. Stolypin: poslednij reformator Rossijskoj imperii. Samara: Samarskij universitet, 2006. 218 s.
15. Gosudarstvennaya Duma. Vtoroj sozyv. Obzor deyatel'nosti komissij i otdelov. SPb.: Gosud. tipografiya, 1907. 821 s.
16. RGIA. F. 1278. Op. 1. Sozyv II. D. 813.
17. Vnutrennee obozrenie // *Vestnik Evropy. 1907. Kn. 11. S. 354–360.*
18. Golos Moskvyy. 1907. 21 sentyabrya.