

## Несбывшееся "переиздание великих реформ"

Журнал Совета министров – это подготовленный для царя краткий пересказ основных мыслей, высказанных по ходу обсуждения в Совете. Ниже приводится часть одного из таких журналов, где излагается проект П.А. Столыпина.

Даже в Совете министров предложенная его председателем реформа вызвала возражения; в жизнь она так и не воплотилась. Тем не менее, этот документ полезен тем, что позволяет понять замыслы реформатора.

Сравните предложения Столыпина с предшествующим законодательством. Какие из реформ и контрреформ Александра II и Александра III оказались бы отменёнными или исправленными в случае воплощения этих предложений? Какие сословные привилегии дворяне, согласно проекту, теряют, какие за ними сохраняются?

Какие важные для понимания проекта подробности добавляют "дополнительные объяснения" П.А. Столыпина?

### Об установлении главных начал устройства местного управления.

Из Особого журнала Совета министров  
за 19 и 22 декабря 1906 г., 3 и 6 января 1907 г.

Министр Внутренних Дел <...> представил на уважение Совета Министров общие основания проектируемого им устройства местного, в пределах уезда, управления, для выработки, в случае одобрения их, подробного по сему предмету законопроекта <...>

Главные начала будущего устройства местного управления намечаются Гофмейстером Столыпинным в следующих основных чертах.

Сословное управление крестьян (волостное и сельское), а также особые установления, заведующие ныне крестьянскими делами (земские начальники, уездные съезды и губернские присутствия), подлежат упразднению. Существующие общества сельских обывателей, владеющие надельною землею, по выделении их из состава местного управления, превращаются в чисто земельные союзы (земельные общества), построенные на следующих основаниях: членами земельных обществ состоят все лица, владеющие, в пределах общества, надельною землею; <...> главным предметом ведения земельного общества является хозяйственное заведование делами по распоряжению надельною землею <...>.

Взамен упраздняемых сословных сельских обществ, низшею единицею местного самоуправления является всесословный *сельский округ*, в состав коего входят все земельные владения, прилегающие к отдельным сельским поселениям. Сельскому окружному управлению, образуемому из сельского старосты и сельского схода, предоставляется заведование местными, в пределах сельского округа, делами благоустройства и благосостояния, причем на удовлетворение связанных с ними потребностей устанавливаются окружным управлением денежные сборы. Членами сельского схода являются все, без различия сословий, владельцы состоящего в пределах сельского округа недвижимых имуществ и торгово-промышленных заведений, достигающих стоимости в 150 р. <...>

Совершенно особое место предполагается дать для частных владельцев земельных владений, оцененных для взимания земских сборов в сумме более 7500 р. Означенные крупные земельные владения выделяются в самостоятельные владельческие округа <...>.

Следующею ступенью местного управления является всесословная *волость*, в состав коей входят все находящиеся в её пределах владения земельных обществ, частных лиц, казны, уделов, а также церковные, монастырские и общественные. В качестве распорядительного органа волостного управления проектировано волостное собрание, состоящее из выборных от земельных обществ и выборных от частных владельцев расположенных в пределах волости и подлежащих волостному обложению недвижимых имуществ, а также из всех собственников находящихся в пределах волости владельческих округов. <...> Число выборных определяется количеством состоящих во владении земельных обществ и частных владельцев полных имущественных цензов, по 7500 р. оценочной стоимости каждый. К предметам ведомства волостного управления, сверх заведования делами местного благоустройства и благосостояния, относится устройство и содержание волостной полиции, а также исполнение поручений административных и земских учреждений по делам общегосударственного значения (воинская повинность, взимание государственных и земских сборов, отбывание натуральных земских повинностей и пр.). Для удовлетворения своих нужд волостное собрание устанавливает волостные сборы <...>.

Непосредственное заведование текущими делами и выполнение постановлений волостного собрания поручается волостному старшине, а в более многолюдных волостях – волостной управе.

Заведование местными хозяйственными нуждами, имеющими более крупное значение и касающимися до интересов всего уезда, остаётся, как и ныне, в ведомстве уездных земских собраний, но самый способ избрания уездных земских гласных предполагается производить на совершенно новых основаниях, чуждых принципа сословности и приближающихся, в общем, к началам избирательной системы земского положения 1864 года, но с устранением особой крестьянской курии. Всего образуются три отдельных разряда гласных. Первый разряд составляют гласные от крупных землевладельцев, владеющих в уезде имуществом, оцененным для взимания земских сборов в 7500 р. Затем по следующему разряду идут гласные от городских собственников, а также от владельцев торгово-промышленных заведений в уезде и городе, уплачивающих земские сборы по оценке их заведений и имуществ в стоимости свыше 7500 р. <...>. Наконец, третью курию для избрания земских гласных составляют волостные собрания, из коих, однако, в этих случаях исключаются от участия лица, уже входящие в состав одного из избирательных уездных собраний. Общее число гласных определяется по числу цензов в 150000 р., принадлежащих совокупности участников каждого из собраний, причём допускается соответственное понижение или повышение указанного ценза с таким расчётом, чтобы число гласных было не ниже 30 и не выше 60. <...> В состав уездных земских собраний входят на правах гласных без избрания те лица, которые владеют недвижимыми имуществами и торгово-промышленными заведениями, оцененными для взимания земских сборов свыше 150000 р.

Наряду с изменениями в земской избирательной системе существенным образом расширяется и самая компетенция уездных земских учреждений. <...> Контроль правительственной власти за деятельностью земства должен ограничиваться надзором исключительно со стороны законности постановлений земских собраний, с устранением принадлежащего ей нынче права контролирования земства со стороны целесообразности его действий. <...>

Расширение полномочий земских и преобразование общественных организаций в уезде вызывает необходимость соответственного переустройства правительственных уездных установлений, призываемых к наблюдению за деятельностью местного самоуправления и к проведению на местах начинаний центральной администрации. В видах объединения всего центрального правительственного управления предполагается учредить должность начальника уезда и при нём особую коллегию – *уездный совет*. Начальник уезда, коему присваивается наименование вице-губернатора, должен являться в уезде представителем общей правительственной власти; его руководству подчиняются все правительственные должностные лица уездной администрации, без различия ведомств; он же состоит и председателем уездного совета. Означенный совет, составляемый из представителей различных ведомств и должностных лиц, пребывающих в уезде, а также из представителей дворянства, земства и города, имеет заменить собою существующие ныне в уезде отдельные коллегии. <...> С учреждением в каждом уезде должности вице-губернатора и с возложением на него председательствования в уездном совете, должность уездного предводителя получает совершенно иную постановку: за уездным предводителем остаётся значение лишь как представителя дворянского сословия. Поэтому в его заведовании сохраняется попечение о делах и учреждениях своего сословия в уезде, а из дел общественного значения ему предполагается оставить только попечительство над народными училищами и председательство в уездном земском собрании и в уездной землеустроительной комиссии.

Учреждение в уезде должности вице-губернатора не должно, однако, повести к упразднению низших должностных лиц, ныне непосредственно наблюдающих за действиями сельских и волостных управлений. В настоящее время эти весьма ответственные обязанности осуществляются земскими начальниками. С упразднением сословных крестьянских учреждений обязанности эти должны перейти к проектируемым Министерством Внутренних Дел должностям *участковых начальников*, на коих и будет возложен надзор за законностью действий всесословных волостных и сельских управлений и рассмотрение жалоб, приносимых на неправильные их постановления. Сравнительная узость компетенции участковых начальников, при сопоставлении её с кругом ведения нынешних земских начальников, даёт возможность ограничиться комплектом участковых начальников приблизительно вдвое меньшим, чем нынешнее число земских начальников.

Обозрев приведённые предположения Министра Внутренних Дел, Совет Министров выслушал следующие дополнительные объяснения Гофмейстера Столыпина.

Всемиловейшим Манифестом от 26 Февраля 1903 г. Вашему Императорскому Величеству, в числе других предначертаний к усовершенствованию государственного порядка, благоугодно было повелеть: "Преобразовать губернское и уездное управления для усиления способов непосредственного удовлетворения многообразных нужд местной жизни трудами местных людей, руководимых сильной и закономерной властью, перед Вашим Величеством строго ответственной" <...> Таким образом, по непосредственному почину Вашего Императорского Величества на ближайшую очередь поставлен вопрос огромной государственной важности о реформе губернского управления и о коренном переустройстве действующего земского и городского самоуправления, в связи с давно назревшим в общественном сознании проектом установления у нас мелкой земской единицы.

<...> В Министерстве Внутренних Дел были предприняты, поэтому, спешные работы по изготовлению законопроектов о преобразовании местного строя. Один из сих законопроектов – положение о земельных обществах, владеющих надельными землями, – был уже внесён в Государственную Думу, но остался ею не рассмотренным и ныне нуждается лишь в несущественных изменениях и исправлениях. Остальные – о преобразовании губернского и уездного управлений, о пересмотре земского и городского положений и проект административно-полицейского устава – будут представлены на одобрение Совета Министров в непродолжительном времени. <...> Прежде всего, Министерство Внутренних Дел сочло нужным остановиться на проекте образования мелкой земской единицы. <...> При ближайшей разработке низшей ячейки местного самоуправления оказалось, что различные стороны уездной жизни столь тесно между собою переплетаются, что, закладывая главные основания будущей мелкой земской единицы, неизбежно приходится затронуть не только строй уездного управления, но и общие начала избирательной системы земских учреждений и их компетенции. <...> Предположенное расширение компетенции земских учреждений и дальнейшее их разветвление в виде волостного и сельско-окружного земств должны неизбежно иметь следствием соответственное наряду с ними усиление административной власти, облечённой надлежащими полномочиями и достаточно близкой, дабы осуществлять действительный контроль за деятельностью земства <...> и способной согласовать ныне разрозненную деятельность различных уездных властей общим над ними руководством. В сих видах предположено центр местного управления, сосредоточенного теперь в губернии, опустить до уезда, каковое предположение вполне отвечает, казалось бы, несомненному усложнению местной жизни, оказавшейся в последнее время слишком далёкой и труднодоступной для непосредственного содействия губернской власти.

<http://stolypin.rgia.ru/file/162624870?attr=10251&num=1&lc=ru>

Виртуальная выставка Российского государственного исторического архива

"П.А. Столыпин и его реформы" (<http://stolypin.rgia.ru/>)

РГИА. Ф. 1276 Оп. 2 Д. 63 Л. 64-69