

РЕФОРМЫ И РЕФОРМАТОРЫ

Константин **МОГИЛЕВСКИЙ**,

кандидат исторических наук, учёный секретарь Фонда изучения наследия П. А. Столыпина

«ПРЕДДУМЬЕ»

Совет по делам местного хозяйства и его наследие

При оценке деятельности Петра Аркадьевича Столыпина, как и любого другого государственного деятеля, недостаточно учитывать только достигнутые им результаты. Необходимо исследовать замыслы, программу действий, а также механизмы её реализации. Именно неотработанный механизм осуществления каких бы то ни было преобразований приводит к тому, что реформы в России, как правило, лишь частично снимают старые проблемы, в большей же степени способствуют накоплению новых. Видимо, это связано с российской несбалансированностью отношений между властью и обществом. Чтобы реформы состоялись, они должны быть поддержаны теми социальными группами (или их частью), интересы которых они затрагивают. Понятно, что стратегически мыслящему правительству необходимо видеть перспективу дальше, чем это получается у поглощённого текущими интересами общества. Однако другой неизменной задачей реформаторского правительства должно быть совмещение стратегических планов с пожеланиями влиятельных общественных групп. Эта сложнейшая задача объективно стояла и перед Столыпиным. Реформатор её понимал.

СБЛИЗИТЬСЯ С ЗЕМСТВАМИ

Мы можем определённо утверждать, что столыпинское правительство и в самом деле имело планы системных преобразований¹. Они были направлены на достижение в стране стабильности, создание условий для свободного труда и устойчивого развития, то есть объективно отвечали интересам населения страны. Однако два теоретически договороспособных «лагеря» из трёх (социалистов в расчёт не берём) имели свои, отличные от столыпинских, представления о путях развития страны, то есть Столыпин изначально не имел сколько-нибудь значимой общественной поддержки. Её-то ему и предстояло найти.

Характерно, что первоначально премьер попытался наладить диалог с кадетами. Это был вполне рациональный шаг: они поль-

зовались популярностью и обладали достаточно высоким интеллектуальным потенциалом для того, чтобы стать эффективными проводниками замыслов правительства. Но эйфория от сокрушительной победы на выборах у многих партийных деятелей потеснила здравомыслие; Милюков побоялся даже обсуждать с единомышленниками столыпинские предложения.

Кадеты сами толкнули Столыпина вправо. А там находилась другая сила, недавно победившая на выборах, — «испуганные» помещичьи землевладельцы. Эта социальная группа была генетически близка Столыпину, кроме того, ему — консерватору в политических вопросах — не мог не импонировать подчёркнутый монархизм этих помещиков, «самого культурного слоя» и «опоры государства». Вместе с тем планируемые реформы, в первую очередь местного самоуправления и аграрная, объективно были направлены против их интересов. Помещики это прекрасно понимали и не стеснялись громко выражать свою позицию. Столыпину в этих условиях предстояло убедить хотя бы часть из них в неизбежности естественного хода вещей, помочь им найти своё место в новой системе, привлечь на свою сторону и сделать проводниками правительственной политики. В этих целях в 1908 году было создано «преддумье» — Совет по делам местного хозяйства, в рамках которого представители помещичьей общественности вместе с чиновниками правительства должны были обсудить законопроекты, составлявшие местную реформу.

Идея сблизиться с земствами дореволюционного образца возникла ещё у министра внутренних дел Вячеслава Плеве. Он хотел продемонстрировать помещичьим землевладельцам, составлявшим основу земских собраний, что их опыт и знания востребованы правительством. В порядке реализации этой идеи было разработано и принято положение, вводящее в структуру МВД Совет по делам местного хозяйства². Планировалось привлечь 12-15 земских деятелей к разработке законодательных мер, направленных на совершенствование государственного управления на местах. Наряду с земцами в Совет по делам местного хозяйства должны были войти чиновники правительства —

непосредственные разработчики законопроектов.

Механизм по созыву совета был запущен, но до результата Плеве не дожил — его убили террористы. У нас, впрочем, есть сомнения относительно успешных перспектив этого начинания. Вся деятельность Плеве была направлена на установление правительственной монополии в деле формирования государственной политики. Это вступало в непреодолимое противоречие с идеей Совета по делам местного хозяйства как органа для совместной работы земств и правительства.

Созванный Столыпиным совет лишь формально соответствовал задумке Плеве. По содержанию это был совершенно другой орган³. Во-первых, не нарушая закона, Столыпин в несколько раз увеличил численность совета, пригласив туда представителей каждого губернского земского собрания, а также представителей городов. Во-вторых, премьер предложил земствам самим избирать своих делегатов. Процедура утверждения их министром была формальностью. В-третьих, и это главное, совету предоставлялось обсуждать действительно наиболее актуальные вопросы реформирования страны. Учитывая, что совет должен был действовать постоянно, можно охарактеризовать его как общественно-государственный орган, не имевший аналогов в российской истории.

При Столыпине совет провёл пять сессий. Четыре из них открывал яркими и содержательными речами сам премьер. В этих речах он давал краткую характеристику законопроектам, которые совету предстояло рассмотреть⁴.

В первую сессию весной 1908 года советом был рассмотрен первый блок ключевых законопроектов местной реформы. Они касались формирования нового волостного и поселкового управления, изменения земской избирательной системы, а также выделения крупных городов в отдельные земские единицы. Осенью 1908 года пошёл второй блок — законопроекты по реформе губернского управления, уездного управления и об институте участковых начальников. Следующая сессия прошла весной 1909 года под председательством С. Н. Гербеля, на рассмотрение выносились гораздо



менее значимые вопросы. Совету было предложено поработать с проектом перестрахования между земствами имуществ от огня, с проектом устава земских гужевых дорог и доработать проект губернской реформы.

КОНЕЦ ДВОРЯНСКОЙ ВОЛЬНИЦЫ?

Осенью 1909 года направление деятельности совета несколько изменилось. На его рассмотрение был вынесен вопрос о распространении Земского и Городового положений на ряд неземских губерний, в том числе на Польшу. Тогда же был подправлен и принцип комплектования совета: для рассмотрения законопроектов приглашали людей из той местности, которой эти законопроекты касались. При этом костяк старого совета сохранялся. Новые участники заседаний совета никем уже не избирались.

На сессии 1910 года Столыпин отказался от вынесения на совет проектов существенных преобразований. Ещё раз перетасованный состав совета обсудил технические вопросы организации земского кредита, продовольственной помощи населению в случае неурожая и продолжил рассмотрение проекта устава о гужевых дорогах.

Как же всё-таки в 1908 году Столыпин собирался добиться поддержки земцев в Совете по делам местного хозяйства? С одной стороны, подчёркивалась их незаменимость как опытных специалистов. Официально совет был нужен для повышения качества законопроектов путём придачи им «жизненности». «Жизненность» в «мёртвых» министерских текстах должна была появиться благодаря участию в обсуждении «местных людей». С другой стороны, отсутствие у последних популистских мотивов должно было предотвратить сползание дискуссий из деловой в политическую плоскость. Земцы, из которых лишь несколько человек были членами Государственной думы, могли чувствовать себя облёчёнными особым доверием правительства.

На открытии первой сессии совета Столыпин взялся разъяснить участникам заседания и всей стране, для чего необходимо это учреждение. Начал он с выражения уверенности в той большой пользе, «которую принесут труды людей земли в разработке начинаний Министерства внутренних дел». Отвечая многим, думавшим, что «Совет этот останется мертворождённым и, во всяком случае, обречён при новом строе существовать лишь на бумаге», П. А. Столыпин указал, что он «убеждён в противном». В обоснование этого он отметил, что «при громадном пространстве Российской империи, при разных условиях местностей, входящих в её



Мнительный центр.
— Что это вы, ваше превосходительство, на руки воду льёте?
П. А. Столыпин. — А это, видите ли, у меня сейчас будут лидеры думского центра, и если моё рукопожатие будет сухим — сейчас же начнут циркулировать слухи о непрочности Думы! *Карикатура из журнала «Сатирикон». 1909 г.*

состав, между учреждениями исполнительными, которые разрабатывают законопроекты теоретически, и между законодательными учреждениями должно стоять ещё промежуточное учреждение, промежуточная среда, оживотворяющая, вливающая живую силу в выработанные Министерством предположения... При том громадном законодательном материале, который вносится в Государственную Думу и в Государственный Совет, эти учреждения могут осилить физически этот материал, только если он чрезвычайно тщательно разработан и всесторонне освещен и проверен»⁵.

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

Также в своей речи министр окончательно отверг возможность рассылки законопроектов для получения отзывов от земских собраний. «...При громадном пространстве Российской империи этот путь мне кажется громоздким и медлительным. Я убеждён, что только при живом сношении с теми лицами, которые составляют законопроекты, при словесном разъяснении недоразумений, при сношении между собою лиц, представляющих самые разнообразные

интересы, может быть всесторонне и правильно освещено дело... Я совершенно не отрицаю необходимости в некоторых случаях запрашивать по вопросам крупного местного значения органы местного самоуправления, но я полагаю, что это целесообразно не во всех случаях и притом лишь после того, как вопрос будет обсуждён в Совете по делам местного хозяйства»⁶.

Столыпиным был дан ответ и ещё на один немой вопрос земцев. «Совет не должен смущаться тем, что он не имеет решающего значения. Хотя он не связывает свободу решений министерства, но мнение Совета обязательно представляется в законодательные учреждения»⁷. В своей речи премьер впервые употребил термин «преддумье», который точно отразил суть Совета по делам местного хозяйства и был подхвачен и широко распространён русской и зарубежной прессой.

Земцы с самого начала дали понять Столыпину, что от него потребуются новые уступки. Несмотря на то что премьер чётко высказался против передачи законопроектов на обсуждение земств, некоторые из членов Совета по делам местного хозяйства в ходе их обсуждения то и дело возвращались к этой идее. Это была уловка, таким образом они пытались затянуть, а в последующем и вовсе похоронить реформы.

Тем не менее первая сессия совета могла дать Столыпину повод для оптимизма. По сути, правительственные проекты практически не изменились, однако земцы остались довольны. Довольно тяжёлые вопросы, предусматривавшие, в частности, увеличение обложения помещиков при создании поселковой и волостной организаций, небольшую либерализацию земской избирательной системы, выделение из состава земств крупных городов с неминуемым уменьшением земских бюджетов, прошли через совет довольно спокойно.

Иной оказалась ситуация осенью 1908 года. Внешних причин к каким-то изменениям в работе совета, казалось, не было. Страна переживала период относительной стабильности, Третья дума работала уже год, что являлось рекордом для российских парламентов. К открытию сессии совета левая пресса вяло поругивалась по этому вопросу в адрес правительства, соблюдая, скорее, ритуал.

Однако в результате давления на Столыпина со стороны камарильи в состав совета перед второй сессией было введено девять губернских предводителей дворянства. Это В. Н. Поливанов (Симбирск), В. М. Урусов (Смоленск), В. А. Драшусов (Рязань), Н. Б.

Щербатов (Полтава), А. Д. Самарин (Москва), Н. П. Урусов (Екатеринослав), С. С. Толстой-Милославский (Казань), В. Н. Ознобишин (Саратов) и И. А. Куракин (Ярославль). Объединённому дворянству удалось поставить Столыпина перед фактом: сословная организация общества свой век ещё не отжила, земство само по себе не является достаточно влиятельной силой. Учитывая, что к этому времени в совет входили такие губернские предводители, как А. Н. Наумов (Самара), Д. К. Гевлич (Пенза), П. П. Голицын (Новгород) и В. Ф. Доррер (Курск), компания для борьбы с антидворянскими инициативами правительства подобралась внушительная.

«Бомба» оказалась заложена в проекте уездной реформы, который МВД внесло на рассмотрение совета. Согласно проекту, фактическая власть в уезде вместе с соответствующими доходами переходила от предводителя дворянства к уездному начальнику. То обстоятельство, что первыми кандидатами на роль уездных начальников правительство видело именно предводителей, никого не смущало. Было ясно, что дворянская вольница заканчивается, и против этого выступила значительная часть совета. Ю. Б. Соловьёв аргументированно утверждал, что она это сделала под руководством Постоянного совета Объединённого дворянства⁸. Чтобы получить формальное большинство, Столыпину пришлось срочно мобилизовать всех членов совета от ведомств. Проигравшие подали особое мнение, которое было немедленно поддержано V съездом Объединённого дворянства. Это был очевидный скандал, информация о котором попала в прессу.

ТРИУМФ «ПОЧВЫ» НАД РЕФОРМОЙ

Этот момент стал одним из ключевых в истории совета. Известно, что в последующие сессии выносились куда менее значимые вопросы. Возможно, это следует объяснять тем, что совет рассмотрел все крупные проекты, которые Столыпин хотел ему предложить. Однако ряд важных реформ, например реформа земства и местного суда, так и не были обсуждены.

В конце 1908 года, а вернее, в начале 1909 года отношения Столыпина с верхушкой дворянства перешли в новое качество. Пользуясь лексикой Ю. Б. Соловьёва, можно сказать, что Столыпину с этого времени «приходится думать об укреплении обороны, а не о движении вперёд». Иными словами, Столыпин в поисках поддержки протянул земцам палец, а они потребовали всю руку. А Р. Мэннинг пишет, что вскоре после фиаско в «тщательно подобранном Совете» Столыпин стал испытывать «физическое и духовное изнеможение, переросшее в воспаление лёгких»¹⁰.

Логичнее поставить вопрос шире. Дело в том, что отношения Столыпина с лидерами поместных землевладельцев при всём желании не могли ограничиться рамками Совета по делам местного хозяйства. Существовал Постоянный совет Объединённого дворянства, куда вожаки предводителей в «преддумье» ходили за инструкциями. Важную роль играла и позиция Николая II, которая придворной камарильей

корректировалась не в пользу столыпинских идей.

Мы легко можем согласиться с Соловьёвым, утверждавшим, что Столыпин «споткнулся там, где, видимо, не ожидал». В то же время историк, пожалуй, несколько перебарщивает, говоря, что Столыпин «капитально ошибался в общей оценке обстановки». Премьер создавал силу противника, пытался работой в Совете по делам местного хозяйства убрать остроту конфликта, но не рассчитал.

Казалось бы, мелкий собственник в деревне должен был стать опорой для крупного. Известно мнение Столыпина, что землевладельцы «не могут не желать иметь своими соседями людей спокойных и довольных вместо голодающих и погромщиков». По планам правительства в итоге должен был быть создан блок земельных собственников под главенством дворянства, таким образом взаимная вражда дворян и крестьян отмерла бы¹².

Однако намерение власти воспринималось дворянством в ином свете — как оставление его, по выражению Соловьёва, «один на один с

превосходящей силы противником». И в такой оценке обстановки дворянство стояло ближе к действительности, чем некоторые правительственные круги, питавшие иллюзии насчёт возможности безболезненного преодо-

«Петру Аркадьевичу Столыпину русские люди».

Памятник Столыпину в Киеве.



ния социального конфликта громадной значимости и глубины".

Более того, мнения, намечаемые на дворянских съездах и провозглашаемые в Совете по делам местного хозяйства, больше соответствовали природе сложившегося в России самодержавия, чем политика столыпинских реформ".

Рубеж 1908-1909 годов — это время, когда окончательно оправившееся после революции дворянство переходит в антиправительственное наступление по всему фронту. Конфликт Столыпина с лидерами дворянства в Совете по делам местного хозяйства, в котором на самом деле не оказалось победителя, — это первый признак наступавшего перелома в их борьбе.

Мы склонны считать, что Совет по делам местного хозяйства после осенней сессии 1908 года был уже другой организацией. Его значение изменилось вместе с содержанием вопросов, выносимых на обсуждение. Его состав, начиная с осени 1909 года, начал беспорядочно изменяться.

Однако на практике ни со стороны Столыпина, ни со стороны членов совета не было резких движений. Сразу после осенней сессии 1908 года МВД внесло в Думу рассмотренные советом весной проекты поселковой и волостной реформ. Очевидно, что Столыпин не собирався из-за стычки с дворянством сворачивать реформы. Весной 1909 года совет, как обычно, собрался на весеннюю сессию. Столыпин, правда, не прибыл, но по уважительной причине — лечился в Крыму от воспаления лёгких.

Возможно, конечно, что Столыпин решил больше не иметь с дворянством дела и умирить его в Совете по делам местного хозяйства, заставив заниматься законотворческой рутинной. Однако основные проекты, составлявшие реформу местного устройства, худо-бедно через совет прошли. И, судя по всему, Столыпин не был уверен в том, нужно ли его сохранять в прежнем виде. Свою функцию совет выполнил — проекты местной реформы были разъяснены «местным деятелям» и ими одобрены. МВД получило «право и вместе с тем основания» ссылаться на мнение «преддумья».

ТРИ ИПОСТАСИ НЕСБЫВШЕГОСЯ

Весной 1909 года совет, можно сказать, «подвис». Вынесение на его рассмотрение технических по своей сути проектов можно охарактеризовать, как попытку превратить совет в чисто экспертную организацию. Но экспертная организация должна подбираться по признаку

профессионализма, выборов в экспертную организацию быть не должно. Лиц, которые по частным вопросам высказывают политические соображения, также лучше там не держать. Поэтому совет так или иначе должен был перейти в иное качество, сменить свою ипостась.

И уже осенью 1909 года эта новая ипостась была явлена заинтересованной общественности. На рассмотрение совета были внесены законопроекты о введении земских учреждений в ряде западных губерний и о распространении Городового положения на ряд городов царства Польского. Предполагалось ввести там элементы самоуправления, максимально ущемив при этом права польского населения. Эти вопросы обсуждал совет в совсем другом составе. Были приглашены люди из тех мест, о которых шла речь в законопроектах, из старых остались только те, кто хорошо сработался с МВД. В результате совет представлял из себя странный сплав представителей западных губерний, большей частью поляков, и русских помещичьих землевладельцев, для которых проблемы Польши и польского населения жизненными не являлись.

Идея Столыпина, видимо, состояла в том, чтобы ответить на претензии поляков по поводу недостаточности даруемых прав устами русской общественности. Однако поляки в большинстве своём оказались вполне миролюбивыми. Больших споров не вышло даже в связи с тем, что проект, чиня трудности для участия в выборах польского дворянства, задевал интересы дворянства вообще. Дворяне из Центральной России либо не испытывали чувства корпоративной солидарности, либо просто не обращали внимания на этот аспект вопроса. Так или иначе, осенью 1909 года Совет по делам местного хозяйства выступил в новой ипостаси — органа для решения национальных проблем.

Однако эта функция совета, разумеется, не могла быть постоянной. Идея решать проблемы национальных окраин с привлечением на постоянной основе русских помещиков выглядела совсем уж новаторски. Необходимо было либо избавляться от совета, либо переводить его в другую, уже третью ипостась. И тут в МВД вспомнили о старых задумках Плеве насчёт фактического объединения ведомств с использованием Совета по делам местного хозяйства. Проблема разноречивая в действиях министров продолжала существовать. Более других, как водится, ведомствам, тратящим деньги, докучало Министерство финансов. Было принято решение вынести на рассмотрение совета те проекты, в

которых Минфин имел свой интерес, не совпадающий с интересом МВД.

Конечно, Министерством финансов были вовремя разоблачены козни МВД направленные на сосредоточение большей власти в руках Столыпина. Однако ситуация в бюрократическом мире со времён Плеве существенно изменилась. Совет министров стал тем учреждением, которое реально объединило министерства. И во главе его стоял именно Столыпин. Поэтому, несмотря на неудовольствие Минфина, на осеннюю сессию 1910 года были вынесены законопроекты, в которых ведомство В. Н. Коковцова было заинтересовано. Один из них — об организации долгосрочного кредита для земств — был непосредственно подготовлен Министерством финансов. В ходе обсуждения законопроектов на голосование несколько раз ставились принципиальные вопросы, по которым позиции министерств диаметрально расходились. Характерно, что в каждом из этих случаев совет практически единогласно вставал на сторону МВД. В данном случае мы имеем дело с третьей ипостасью совета — органа, используемого в целях межведомственной борьбы.

Совет так и не стал третьей палатой парламента, как считают некоторые западные исследователи. При Столыпине он более не собирався. Преемники реформатора как минимум дважды прибегали к его услугам для обсуждения технических вопросов, но более по инерции. Необходимость убеждать, уговаривать земских деятелей в чём-либо отпала. Она перестала быть государственной необходимостью. Особые же присутствия совета продолжали работать; как и прежде, они выполняли функцию межведомственных совещаний. Их последние заседания датируются сентябрём 1917 года. Октябрьская революция упразднила Совет по делам местного хозяйства вместе со всем государственным устройством старой России.

Он сошёл с исторической сцены, так и не найдя себе в обществе прочной опоры. Анализ истории совета показывает, что виновато в этом в первую очередь общество. Его самая влиятельная часть — поместное дворянство — сочла компромисс с правительством для себя неприемлемым. Земцы, так же как до них либералы, проявили близорукость. В результате, как известно, вся система общественных отношений вместе с её субъектами потерпела крах.