

А.П.Бородин

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ И ВОЛОСТНАЯ РЕФОРМА

Borodin, A.P. "The State Council and Administrative District (Volost') Reform".

The author elucidates the history of a draft law on administrative district (volost') reform. Since this draft first appeared in 1908, its text has undergone various changes. The culmination of the local government issue is dated by the author to 20 May 1914, when the right core of the Duma turned down the draft during its general meeting of the upper and lower chambers. The author believes that this situation could have been avoided if the ministers-members of the upper chamber of the State Duma did not ignore the draft.

Законопроект о реформе волости до того, как стать предметом обсуждения в Государственном совете, прошел долгий путь и претерпел значительные изменения (Зырянов 1969: 56–59; Дякин 1972: 244–265).

Правительственное намерение превратить существующую волость в бессловную по своим задачам и всесловную по личному составу и обложению с возложением на нее, при сохранении административных, еще и земско-хозяйственных функций (РГИА. Ф.1162. Оп.4. 1911. Д.49-а. Л.288–289)

было встречено объединенным дворянством в штыки. Подавляющее большинство его IV съезда (март 1908 г.), обсудив доклад Ф.Д.Самарина «О местной земской реформе» и заключения по нему Постоянного совета, высказалось против правительственного проекта. Князь Н.Ф.Касаткин-Ростовский, правый член Государственного совета и товарищ председателя Постоянного совета, критикуя законопроект, указывал на неминуемые, по его мнению, последствия: намечаемое преобразование «повлечет только увеличение расходов»; подорвет существующее земство, у «которого и на уезд не хватает ни средств, ни людей»; произвольное обложение, ибо власть окажется в руках крестьян, «сделает существование всякого торгово-промышленного предприятия или крупной земельной собственности невозможным, потому что фактически не дается гарантии, что тот, которого будут облагать, будет иметь какой-либо голос в этой волости»; «естественным течением вещей дело перейдет в руки третьего элемента, который ничем с данной местностью не связан». «Я думаю, – заключал князь, – никто еще не может опровергнуть, что в действительной жизни в этой единице потребности нет и что та мелкая земская единица, которую нам предлагают, может только разрушить существующее, ничего не создав».

Князь Д.Н.Цертелев утверждал, что проект введения мелкой земской единицы разрушает «идею дворянства». Ему вторил В.Н.Шеншин: в бессословной волости «мы можем оказаться в критическом положении».

Самарин, возражая Н.Ф.Сухомлинову, поддержавшему идею бессословной волости, говорил: «Чтобы избежать розни между землевладельческим или дворянским классом и крестьянами, нужно именно теперь не включать дворянство в волость, потому что включить представителей частного землевладения в один и тот же общественный организм в пределах волости с крестьянством – значит поставить наряду два непримиримых интереса. Представьте себе в пределах волости одного, двух землевладельцев и массу крестьян, как вы устроите, чтоб эти два элемента сочтались, чтобы не дать перевеса тому или другому?» (Труды 1909: 140–141, 145, 221, 225).

Таким образом, ясное сознание непримиримости противоречий с крестьянством и невозможности сохранить руководящее положение в бессловной волости, страх быть подавленными крестьянской массой побудили объединенных дворян цепко держаться за существующее.

В Совете по делам местного хозяйства при Министерстве внутренних дел принципиальные противники реформы оказались в меньшинстве, и проект, по одобрении его Советом, поступил в III Думу. Большинство последней, полагая, что только укреплением и развитием общественного самоуправления можно укрепить представительный строй и что «спокойное и устойчивое существование государства достигнуто не будет до тех пор, пока не выльется в правильные формы быт сельской Руси», разработало фактически новый законопроект о волостном земстве – мелкой самоуправляющейся ячейке, тесно связанной с уездным земством и в некоторых случаях им руководимой, обязанной выполнять точно в законе определенные функции административного свойства, свободной в распоряжениях своих от административной опеки, но строго подчиненной контролю правительства в отношении законности своих действий (РГИА. Ф.1162. Оп.4. 1911. Д.49-а. Л.32 об., 34 об.–35).

В Государственный совет законопроект поступил в конце мая 1911 г.; к этому времени правые вполне уяснили существо как правительственных, так и думских предположений: полная неприемлемость проекта была для них очевидной. Однако провалить его не было никакой возможности: после «министерского кризиса» в марте 1911 г. правая группа была обезглавлена и ослаблялась внутренними противоречиями,* а намеченная Столыпиним перетасовка назначаемой половины Государственного совета и вовсе расчищала, казалось, путь столыпинским реформам. Не случайным в этой обстановке представляется решение общего собрания «верхней палаты»: в заседании 27 мая постановили передать дело в особую комиссию, однако формирование ее отложили до осени – центр шел на это, можно предполагать, в ожидании своего усиления.

* На выборах финансовой комиссии 17 мая 1911 г. за список правой группы проголосовало 35,6% присутствовавших в заседании (51 из 143). Поговаривали даже о выходе из группы то выборных членов, то голосовавших 4 марта за национальные курни и соединении их с вышедшими из группы центра «нейдгартцами» (Новое время. 1911. 12 марта).

Сформированная 24 октября 1911 г. Особая комиссия нашла, что законопроект в редакции Думы видоизменяет общее земское устройство, установленное Положением 1890 г., и что «тем самым вопрос о преобразовании существующего волостного управления поставлен Думою на иную почву».

Не сочтя поэтому возможным рассматривать проект по существу, Комиссия поставила вопрос: «Не следует ли означенный проект подвергнуть переработке, чтобы приблизить его к той основной цели, которую преследовало представление министерства?» (РГИА. Ф.1162. Оп.4. 1911. Д.49-б. Л.846).

13 членов Особой комиссии (все правые, лидер правого центра А.Б.Нейдгарт и князь Б.А.Васильчиков из кружка внепартийного объединения) высказались за отклонение без замены другим законопроектом, мотивируя следующими соображениями: намеченное правительством преобразование волостного управления, во-первых, несвоевременно, ибо при «современных исторических условиях», «нынешнем культурном состоянии населения» и «общем сословном строе государства» может оказаться в государственном отношении «вредным»; во-вторых, в административном отношении предлагаемая мера «ничего существенно нового внести не может»; в-третьих, главный недостаток существующего волостного устройства «легко устраним путем принятия части этих расходов на государственное казначейство».

Три члена Особой комиссии воздержались (левый и двое из центра). 14 членов (9 из центра, 2 из правого центра, 2 левых и 1 из кружка внепартийного объединения) голосовали за переработку думского, полагая упразднение крестьянской сословной волости назревшим, а правительственное направление целесообразным, и особо подчеркивая необходимость реформы для успеха «того громадного движения в крестьянском землепользовании, которому дан толчок изданием закона 14 июня 1910 г.» (РГИА. Ф.1162. Оп.4. 1911. Д.49-б. Л.846–847 об.).

Решив большинством в один голос переработать законопроект, Особая комиссия приступила к выработке общих положений, руководствуясь при этом стремлением «устранить все опасения, возникающие на почве неподготовленности еще

большинства населения волостей к широкой общественной деятельности путем соответствующего устройства представительства новой сословной волости, строгою и осторожною постановкою права волости по обложению входящего в ее состав населения, а также учреждения над нею сильного правительственного надзора» (РГИА. Ф.1162. Оп.4. 1911. Д.49-б. Л.848).

Положения эти таковы: 1) волость должна быть преобразована в административно-хозяйственную единицу; 2) в ней должны быть объединены задачи административно-полицейские и земско-хозяйственные; 3) территория волости должна обнимать все находящиеся в ее пределах земельные владения; 4) право представительства в волости должно быть предоставлено всем владеющим находящимися в пределах волости недвижимыми имуществами, независимо от сословной принадлежности; 5) намеченные Думой круг ведомства волостных учреждений, пределы их власти, правила о правительственном надзоре – должны быть изменены (РГИА. Ф.1162. Оп.4. 1911. Д.49-б. Л.848).*

Положения эти легли в основу работ избранной 15 февраля 1912 г. подкомиссии,** разработавшей проект закона «О волостном управлении», который затем обсуждался в 29 заседаниях Особой комиссии с 31 января 1913 г. по 19 апреля 1914 г.

Восьмой съезд объединенного дворянства в марте 1912 г., имея перед собой уже думский проект, признал его неприемлемым в целом, поскольку он, по словам одного из уполномоченных, «замешивает нас в общую массу, ... уничтожает наше отдельное самостоятельное положение, которое только и дает нам влияние на местах» (Труды 1912: 263).***

* При этом первое положение принято 16 голосами против 12, второе – 19 против 7, третье – 17 против 1 при 5 воздержавшихся, четвертое – 13 против 3 при 3 воздержавшихся и лишь пятое – единогласно.

** В подкомиссии не было ни одного правого, ее решения определялись членами группы центра.

*** «Я имею влияние не потому, – разъяснял уполномоченный Д.Н.Кованько, – что имею голос среди своего крестьянства, а потому, что само мое положение, вне крестьянства находящееся, ставит меня выше его и дает мне возможность давать ему те советы и те указания, которые оно, раз дело не касается отнятия у меня земли, принимает, потому что чувствует за мной силу, себе полезную и извне его мне принадлежащую. ... Наша сила в собственности нашей» (Труды 1912: 276).

Правый член Государственного совета и товарищ председателя Постоянного совета А.А.Нарышкин под аплодисменты заверил съезд: «Все высказанные суждения и речи дадут нам, членам Государственного совета, состоящим и членами Особой комиссии, богатый материал для того заключения, которое, в сущности, разделяется единогласно, именно, что проект этот невозможен, а когда будет сочинено что-нибудь не лучшее, то мы постараемся и его опрокинуть» (Труды 1912: 274).

Законопроект был атакован и со стороны камарильи. Князь В.П.Мещерский подошел к предполагаемой реформе с точки зрения борьбы с революцией: то, что бессословная волость уничтожит влияние дворянства – одна сторона дела; посредством земской волости «внесословный и беспочвенный третий элемент получит возможность того, что ему не удалось достигнуть в 1905 году, – близкого и постоянного с крестьянским миром общения». По мнению князя, следует не вводить земскую волость, а, оставив существующую крестьянскую волость, мелкую единицу устроить около церковного прихода (Гражданин 1911: 1–2).

Большинством 15 против 10 Особая комиссия решила перейти к поштатейному рассмотрению проекта подкомиссии. Первым обсуждался вопрос об устройстве представительства волости. Находя крестьянство «далеко еще не подготовленным для широкого участия в местном самоуправлении» и опасаясь его преобладания в местном волостном управлении, комиссия признала «наиболее правильным прибегнуть к установлению... отдельных избирательных курий, с правом избрания соответствующей части от общего их числа, положенного на всю волость».

В Особой комиссии обсуждались две избирательные системы. По первой, все избиратели разбивались на 3 курии: лица, владеющие недвижимым имуществом не менее полного земского ценза; лица с цензом менее полного, но не менее 1/10 его; крестьяне; каждая курия избирала 1/3 общего числа гласных волостного собрания. Согласно второй, избиратели делились на 4 курии: владельцы с полным земским цензом и выше; владельцы с цензом ниже полного, но не менее 1/5 его; владельцы с цензом менее 1/5, но не менее 1/25; уполномоченные от сель

ских и селенных обществ и поземельных товариществ, избираемые сельскими и селенными сходами. Распределение гласных должно производиться уездным советом соразмерно сумме земских сборов за предшествующий год, которыми обложено недвижимое имущество в волости. Особая комиссия предпочла вторую систему, полагая, что она не дает перевеса «пока еще мало развитому как в умственном, так и в хозяйственном отношении большинству населения волости», ибо, во-первых, дает большую возможность влиять на желательный состав волостного собрания и лучше обеспечивает представительство крупных землевладельцев; во-вторых, выделяя владельцев с цензом менее полного, но не менее 1/5 его в особую курию, ограждает от подавления их мелкими; в-третьих, третья курия обеспечивает самостоятельное представительство крестьян, купивших землю при посредстве Крестьянского поземельного банка; в-четвертых, ограждает хуторян от подавления односельчанами-общинниками. Однако этого показалось мало, и Особая комиссия, чтобы «еще более усилить представительство в волостном собрании наиболее культурной части населения», сочла справедливым допустить к участию в волостном собрании «без выборов, со всеми правами гласных и сверх положенного по волости общего их числа, всех избирателей, владеющих полным земским цензом, не лишая при этом их права участия в первом избирательном собрании для выбора приходящегося на долю этого собрания числа гласных».

Учла Особая комиссия и следующее обстоятельство: поскольку крупные владельцы земель и фабрик не всегда были «в состоянии лично осуществлять свои права», то «для устранения этого неудобства» решено было предоставить право передачи голоса на самых широких основаниях (родственникам, управляющим, арендаторам).

Отказавшись выделить в особую курию владельцев до 1/10 полного ценза, Особая комиссия оградила волостное собрание от лиц, «недостаточно связанных с волостью хозяйственными интересами, или даже вовсе им чуждых».

Следующим был вопрос о средствах волости и праве обложения. Здесь Особая комиссия нашла, прежде всего, необходи-

мым отнести часть расходов по содержанию волостного управления на средства казны на том основании, что волостные расходы настолько значительны, что раскладка их на все недвижимое имущество если и приведет к уменьшению сборов с крестьян, то, с другой стороны, «отразится повышением обложения недвижимых имуществ тех условий, на которые волостное обложение до настоящего времени не распространялось»; перенесение части волостных расходов на средства уездных земств вызовет повышение земского сбора и, значит, опять же обременит владельцев крупных недвижимых имуществ. Это – во-первых, а, во-вторых, у волостных управлений преобладали, по мысли членов Особой комиссии, обязанности не местного, а общегосударственного значения.

Как покрыть другую часть расходов по волостному управлению? Правое меньшинство Особой комиссии, опасаясь, что самообложение при численном преобладании в волости крестьянских и вообще мелких хозяйств, легко превратится в «обложение малокультурным и некультурным большинством состоятельных людей», и считая это, пятое по счету, обложение весьма обременительным для среднего и крупного землевладения, высказалось за ограничение волостного собрания в праве самообложения кругом волостных расходов по содержанию волостного управления или на хозяйственные потребности, точно указанные в законе; все, что потребуется сверх этого, меньшинство ставило в зависимость от уездного земства.

Большинство Особой комиссии, принимая во внимание охарактеризованное выше устройство представительства волости, а также правительственный надзор за действиями волости, не нашло нужным лишать бессловную волюсть права самообложения. Но поскольку облик будущего волостного собрания был не ясен и для большинства, оно решило не предоставлять волостному управлению права оценки облагаемых недвижимостей, и в особенности – привлечения к обложению тех видов имуществ, которые не облагались земством.

В итоге волостной сбор был установлен в виде дополнительного к земскому (20% оклада земских – губернских и уездных – сборов). При этом Особая комиссия особо подчеркнула «край-

нюю важность» закрепить в законе принцип предельности волостного обложения «как требование, твердо установленное и не допускающее исключений».

Что касается исполнительных органов бессословной волости, то Особая комиссия восстановила редакцию министерства, исправив ее в следующем: 1) чтобы сделать должность волостного старшины вполне приемлемой для «лучших людей из крестьян», а также для лиц «из других слоев населения, по имущественной обеспеченности, так и по своему общему развитию возвышающихся над крестьянской средой», комиссия уничтожила подчинение волостного старшины полицейской власти и освободила, придав ему в распоряжение сотских, от обязанности лично исполнять мелкие исполнительные действия; 2) волостному старшине, со стороны административных обязанностей, придавалось значение правительственного должностного лица, подчиняющегося всецело поставленной над ним административной власти, что предопределяло его место председателя волостного собрания и высшее заведование делами волости как единицы местного управления; 3) волостные управы, по мнению большинства, следовало образовывать только там, где хозяйство по своей сложности и обширности приближалось к земскому (меньшинство вообще отрицало целесообразность коллегиального органа).

Последним из крупных был вопрос о надзоре за деятельностью волостных установлений. Необходимость наблюдения местной административной власти за деятельностью волостных управлений вытекала, по мнению членов Особой комиссии, из основной задачи волостного управления – «исполнение обязанностей, относящихся до государственного управления».

Непосредственное наблюдение поручалось земскому начальнику и уездному съезду, в административном его присутствии. Высший надзор возлагался на губернское присутствие. При этом надзор должен был осуществляться в двух направлениях: как за законностью постановлений, так и за их целесообразностью. Для этого земский начальник получал право останавливать все постановления волостного собрания в двухнедельный срок, а уездный съезд – право обязывать волостное собрание к дей-

ствиям. Кроме этого, важнейшие постановления волостного собрания должны были утверждаться уездным съездом, а земский начальник и предводитель дворянства – как председатель уездного съезда – получали право ревизии всех волостных установлений (РГИА. Ф.1162. Оп.4. 1911. Д.49-б. Л.579 об., 848–852 об., 853 об., 855–857 об., 858 об.–859 об., 860 об.–861 об.).

Итак, либеральное большинство Особой комиссии сделало, казалось бы, все возможное, чтобы законопроект стал приемлемым для правых. Тем не менее, в заседании ее 21 апреля 1914 г. он был принят 14 голосами против 13 при 3 воздержавшихся. За проект голосовали 9 членов центра, 2 из правого центра, 1 из кружка внепартийного объединения и 2 левых; последние особо мотивировали свое голосование: в принципе они были за проект Думы. Воздержались 2 члена центра и внепартийный. Против были 11 правых, 1 из кружка внепартийного объединения и лидер правого центра, мотивировавший свою позицию тем, что предоставляемое проектом право самообложения окажется «совершенно непосильным для переобремененной уже налогами земли, особенно ввиду несомненного значительного их повышения в случае выделения городов в самостоятельные единицы» (РГИА. Ф.1162. Оп.4. 1911. Д.49-б. Л.570).

Правое меньшинство в «Особом мнении» (РГИА. Ф.1162. Оп.4. 1911. Д.49-б. Л.1022–1026) к докладу Особой комиссии подвергло проект большинства резкой критике. Во-первых, крестьянство, по их мнению, «далеко еще не достигло» нужной «степени гражданской зрелости» и продолжает оставаться, в значительном своем большинстве, без того имущественного достатка, который «служит вообще залогом устойчивости гражданского и хозяйственного быта». Во-вторых, указывая на сокращение крупного и среднего землевладения, на упадок влияния на ход местной жизни «наиболее просвещенного и состоятельного класса», на ухудшение отношения крестьян к оставшимся на местах землевладельцам, меньшинство опасалось, что участие последних в делах волости будет встречено крестьянством враждебно, чем не замедлят воспользоваться представители

«третьего элемента». Последствием аграрной реформы стало «разделение крестьянства на два противоположных лагеря, ... вследствие чего трудно ожидать согласованной работы в волостном управлении и представителей старых и новых форм крестьянского хозяйства».

При современных условиях, заключало меньшинство, «личный состав проектированных большинством членов комиссии волостных собраний не обещает плодотворной деятельности преобразованного волостного управления», последнее в руках «непросвещенного и граждански незрелого большинства может превратиться в орудие несправедливой эксплуатации более просвещенного и имущественно обеспеченного меньшинства».

В-третьих, предполаемая волость в административном отношении не будет, полагало меньшинство, лучше существующей; что касается земско-хозяйственной деятельности, то некоторые хозяйственные функции осуществляются и крестьянской волостью. Для широкой земско-хозяйственной деятельности нужны деньги, а «уделяя ничтожные суммы на земско-хозяйственную деятельность преобразуемого волостного управления, вводить в закон широковещательную программу этой деятельности и создавать для ее осуществления крайне сложную и громоздкую организацию волостного управления – значило бы впасть в непримиримое логическое противоречие и законодательствовать в области мечтаний».

Такова была точка зрения правого меньшинства Особой комиссии, и она не была случайной. В начале марта 1913 г., когда проект подкомиссии только еще начинал обсуждаться, собрался очередной, девятый съезд объединенного дворянства, который признал проект подкомиссии, поскольку он предусматривал бессловную волость, неприемлемым.*

* «Бессловность немыслима на Руси, ее не было в течение веков, и не думаю, – говорил правый член Государственного совета князь А.Н.Лобанов-Ростовский, – чтобы скоро она могла появиться. Как на протяжении целых столетий дворянское сословие играло первенствующую роль в делах государственного управления, так оно и впредь должно играть эту роль. Между тем эта роль у него вырывается законопроектом, начертанным подкомиссией» (Труды 1913: 229). (Об отношении IX съезда объединенного дворянства к законодательному наследству Столыпина см.: Зырянов 1969: 61).

Правый член Государственного совета С.И.Зубчанинов под аплодисменты съезда сделал вывод для правых «верхней палаты»: «Нам следует... устроить денежный вопрос, устранить недовольство массы населения. Это устроить, а весь проект зачеркнуть» (Труды 1913: 216).

В начале 1913 г. возобновил свои атаки и Мещерский: проектируемая реформа даст «12 тысяч маленьких штатов, где будут главными деятелями самые бойкие представители третьего элемента, вроде тех молодцов, из-за которых пришлось разогнать первую Государственную думу»; законопроект отдает крестьянство «в безответственное и безграничное подчинение третьего элемента» (Гражданин. 1913. № 1. С.17; № 5. С.15).

В то время, пока правые члены Особой комиссии всячески затягивали дело, вне стен ее шла полным ходом подготовка необходимых условий для отклонения законопроекта в общем собрании «верхней палаты». Правительство приступило к пересмотру всего строя местного управления, что позволило правым Государственного совета выдвинуть еще один довод против реформы: намечаемое преобразование волостного строя «преждевременно и бесцельно», надо-де выждать завершения начатой правительством работы.

Один из важных аргументов сторонников реформы заключался в том, что волость, выполняя преимущественно общегосударственные обязанности, содержится на средства одного крестьянства. Но вот 11 марта 1914 г. царь рескриптом на имя председателя Совета министров возлагает на правительство составление законопроекта о принятии большей части расходов по содержанию волостного управления на средства казны.*

* Имевший непосредственное отношение к исходатайствованию рескрипта товарищ министра внутренних дел А.И.Лыкошин писал 12 марта 1914 г. А.В.Кривошеину: «Я усиленно хлопотал в прошлом году, чтоб сделали это торжественности, дабы крестьянству ясно было, что оно пользуется милостью непосредственно от государя. Но столько было рескриптов за это время, что Ник[олай] Ал[ексеевич] Маклаков счел неловким спрашивать еще один. Очень этим смущается острый вопрос о волостном земстве» (РГИА. Ф.1571. Оп.1. Д.287. Л.1-2). Мысль эта была подказана царю объединенным дворянством. См.: Всеподданнейший доклад А.П.Струкова о работе IX съезда уполномоченных дворянских обществ (ГАРФ. Ф.543. Оп.1. Д.498. Л.24 об.).

Это не только лишило сторонников всесословной волости одного из доводов, но и свидетельствовало о позиции верховной власти в этом споре.

Велось что-то вроде специальной обработки членов Государственного совета. 11 мая 1913 г. в Русском собрании один из активнейших деятелей дворянских съездов, К.Ф.Головин, прочел доклад по вопросу о волостной реформе. 13 ноября отделение общего собрания Государственной канцелярии получило 113 экземпляров этого доклада для распределения среди членов «верхней палаты». «Бессознательное стремление к демократизму», утверждалось в докладе, – это «игра с огнем»: ни крестьяне, в силу своей «некультурности», ни помещики, в силу своей малочисленности, руководителями в волости не станут; волость окажется в руках «третьего элемента», и «так наивно ласкавших до сих пор наемников земства гласных из помещиков постигнет заслуженная участь: они будут со срамом изгнаны из того самого земства, где были до этого времени господами».

Этим не исчерпывалась перспектива, рисуемая Головиным: «Завладев волостью, а затем уездом, новые хозяева русского самоуправления не замедлят, конечно, попытаться оказать свое воздействие и на государственные выборы. Волость, сделавшись вотчиной третьего элемента, не преминет, конечно, стать готовой избирательной ячейкой и для членов Государственной думы. Правительство создает, таким образом, по всему лицу земли русской целую сеть революционных очагов, имеющих дать нам левую Думу» (РГИА. Ф.1162. Оп.4. 1911. Д.49-б. Д.203–295 об.).

В преддверии рассмотрения законопроекта в общем собрании Совет правой группы специальным письмом под грифом «секретно» просил каждого своего сочлена «не отлучаться из С.-Петербурга после 5 мая впредь до разрешения дела о всесословной волости» (РГАДА. Ф.1287. Оп.1. Д.5129. Л.202).

Наконец, 12 мая 1914 г. законопроект был поставлен на рассмотрение общего собрания. Группа центра сделала попытку спасти реформу, предложив отложить рассмотрение проекта до осени; это, по ее мнению, позволит членам Государственного совета «вполне ознакомиться и изучить законопроект», и они бу-

дут в состоянии внести поправки, «которые, может быть, сделают его приемлемым для большинства собрания». Дело-де в том, что «медкому хуторскому землевладению и крестьянству он может принести большую пользу, но возрастут повинности, и он может лечь тяжелым бременем на более крупное землевладение. Является необходимость разрешить задачу так, чтобы обе стороны были удовлетворены» (Государственный совет 1914: Стб.2133–2135). Группа центра, таким образом, готова была идти на дальнейшие уступки правым. П.Н.Дурново выступил против откладывания, общее собрание поддержало его 83 голосами против 62.

Начались прения по основам законопроекта. Левая группа выступила за переход к постатейному рассмотрению проекта в надежде устранить его недостатки путем поправок. Признавая необходимость преобразования волости как административной единицы, так и земско-хозяйственной, левые не видели финансовой возможности решить эти задачи параллельно. Выход они усматривали в создании одной организации, объединяющей обе функции, и из трех проектов наиболее подходящим им представлялся проект Думы. Принять последний значило, с точки зрения левых, «уступить во-время неизбежному социальному прогрессу».

Мелкая земская единица через совместную работу землевладельцев и крестьян умиротворит последних, уничтожит вражду и введет в состав волости недостающий ей «культурный элемент». М.М.Ковалевский подверг резкой критике позицию объединенного дворянства: в то время как пример Франции показывает, что свое значение можно сохранить не в качестве дворянского сословия, а в качестве богатых людей, «русское дворянство думает в узкой сословности найти основание для усиления своего влияния». Это – ошибка, ибо через 20 лет, кроме третьего элемента, будет и четвертый – «тот сельский пролетариат, который вами самими отчасти создан благодаря закону 9 ноября. Этот пролетариат все более будет проникаться сознанием своего классового характера», и через 20 лет он будет столь же хорошо понимать свое положение и свои

задачи, как современный городской рабочий. Перед такой перспективой, разумеется, надо объединяться на широкой основе частной собственности, а не замыкаться в узкой сословной скорлупе, чтобы иметь возможность противостоять этому пролетариату. Вопрос о судьбе дворянства не был для левых Государственного совета важным; для них было совершенно ясно, что дворянство как особое сословие далее существовать не может, не поднимая на воздух вместе с собой и других. Главным было крестьянство, и принятием думского законопроекта они надеялись оградить деревню от «развала», создать «новое русло», по которому и пустить крестьянскую жизнь в надежде, что она «войдет в берега и пойдет правильным ходом» (Государственный совет 1914: Стб.2238, 2259, 2274, 2275–2278, 2373).

За постатейное рассмотрение законопроекта выступила и группа центра. В отличие от левых она была принципиально против думского проекта. Главным для центра были поиски путей сохранения господствующего положения дворянства. Отличие тут от правых в том, что группе центра спасение виделось не в обособлении, а в контакте с крестьянской массой. «Неблагоустроенное положение нашей низшей административно-хозяйственной единицы, – утверждал А.Д.Зиновьев, – совершенно невозможно»: кооперативные организации помогают «третьему элементу» стать «темною силою», в кооперативах «может начаться именно та подпольная разрушительная работа, которая представляет такую опасность для государства. Новая организованная волость поэтому необходима не только по административно-хозяйственным соображениям, но и по мотивам государственной осторожности».

Меньшинство Особой комиссии, по мнению Зиновьева, неверно оценивает крестьянство (оно за последние 30 лет изменилось к лучшему: стало богаче, развитее) и преувеличивает вражду к помещикам и хуторьям (Государственный совет 1914: Стб.2272–2273).

Д.А.Олсуфьев, как раз по этому вопросу разошедшийся с правыми, убеждал, полагая патриархальный строй деревни ушед-

шим в вечность, что для предотвращения «хаоса и анархии толпы» необходимы новые формы жизни. Не либеральные затеи, а политический интерес дворянства требует контакта с крестьянством, ибо только «в условиях дружной соседской работы дворянство возвратит утраченное им влияние в деревне» (Государственный совет 1914: Стб.2292–2296).

Торгово-промышленная подгруппа центра в лице Н.Ф.фон Дитмара выступила с критикой законопроекта большинства Особой комиссии: не предоставляя промышленности места в управлении новой волостью, законопроект использует (и очень!) ее в качестве источника местных средств. Тем не менее, несмотря на эту «жесточайшую несправедливость в отношении промышленности», подгруппа – за переход к постатейному чтению, поскольку законопроект «нужен России» (Государственный совет 1914: Стб.2338–2345).

Своеобразным, совершенно особо стоящим защитником мелкой земской единицы был вышедший из группы правых В.И.Гурко. Считая одной из причин погромов 1905 г. сословную замкнутость и обособленность, отчужденность друг от друга отдельных слоев сельского населения, он видел во всесословной волости «последний буюк спасения», средство слияния, способ установления «тесных отношений среднего поместного дворянства с крестьянством».

Без всесословной волости среднее землевладение, эта наиболее, по мнению Гурко, «культурная и наиболее дорогая для местных наших польз и нужд часть поместного дворянства», неминуемо погибнет, ибо оно «слишком отчуждено, слишком лишено какой бы то ни было помощи в своих ежедневных хозяйственных потребностях». Возражая Дурново, он говорил: «Господа, мы (т.е. правые. – А.Б.) многих до сих пор подозревали, чуть ли не все нами взяты под подозрение. Взят нами под подозрение третий элемент, взята интеллигенция под подозрение, взяты и земства под подозрение. Но еще народа русского мы до сих пор под подозрение не брали. Сейчас мы и этот элемент притянули в качестве подозреваемого. Куда же идти дальше? И зачем мы существуем, если все подозреваются, и нельзя

ли в таком случае обернуться и сказать: “Да не мы ли подозрительны?”» (Государственный совет 1914: Стб.2198–220, 2390–2391).

Большая часть правого центра не принимала ни проект Особой комиссии, ни думский; первый – как совершенно искажающий идею мелкой земской единицы, второй – как переобременяющий землю. Нейдгардт боялся, что мелкая земская единица принесет «земской идее – урон, а земскому плательщику – разор».

Волостное земство принималось только с одновременной ликвидацией губернского. Сейчас же, высказываясь за отклонение законопроекта, он предлагал подождать «того времени, когда нам представят законопроект о реформе всего земского управления» (Государственный совет 1914: Стб.2219, 2222, 2246–2247).

Меньшинство правого центра придерживалось точки зрения центра. Ф.А.Уварову мелкая всесловная единица представлялась «совершенно необходимой, как единственное средство приближения земства к населению и как подсобный земский орган»; необходима она, по мнению Уварова, и «с общеполитической точки зрения, дабы взять в свои руки под определенным и в проекте указанным контролем те, хотя и мелкие, но весьма серьезные и разнообразные функции, шаг за шагом... в нежелательном направлении переходящие от уездных земств, не могущих за всеми своими организациями уследить, к самым разнообразным, хотя и полезным, но не всегда с земством органически связанным и мало подлежащим какому-либо учету кооперативным учреждениям».

Откладывать решение вопроса далее, по мнению Уварова, невозможно: «Когда еще сильнее поредеет помещичье дворянство или когда совершенно растает крупное землевладение, тогда ведь мы это дело совершенно выпустим из рук, тогда как теперь это станет нашим делом, каким является ныне и земское дело» (Государственный совет 1914: Стб.2177–2180).

Правые на этот раз выставили всю свою «тяжелую артиллерию»: А.С.Стишинского, А.П.Струкова, Дурново, В.И.Карпова, Нарышкина, графа А.А.Бобринского. Первый охарактери-

зовал проект большинства Особой комиссии как «отвлеченную, кабинетную работу, задуманную для какого-то неизвестного государства».

Указав далее на незавершенность аграрной реформы и отсутствие вследствие этого в волости «прочно осевших на земле, самостоятельных и достаточно умственно развитых людей» и на более быстрый, чем развитие благосостояния, рост земского обложения, он заключил: «Законопроект большинства Особой комиссии составлен без достаточного соображения с современными условиями России».

Дурново, как всегда, обнажил суть проблемы: «Новый закон передает все дело местного управления и хозяйства в руки крестьян – тех самых крестьян, которые только 8 лет тому назад грабили и жгли землевладельцев и которые до настоящего времени хранят в себе земельные владения за счет помещиков. Подавляющее большинство неразвитых и несостоятельных людей в новых волостных учреждениях будет стремиться перенести бремя расходов на более состоятельное меньшинство. Отсюда, прежде всего, последует потрясение едва-едва приходящих в порядок расшатанных грабежами и поджогами 1905–1906 гг. экономических отношений. Поэтому я нахожу, что рискованно создавать самоуправляющиеся единицы, смешивая в них большое число людей неимущих с весьма малым числом имущих, совершенно различных по воспитанию, образу жизни и обычаям, и, наконец, самое главное, когда все помыслы неимущих направлены к отобранию земли у имущих».

Граф Бобринский говорил от имени объединенного дворянства, доказывая, что оно – «крупнейшая интеллигентная экономическая сила», не считаться с которой невозможно, и коль сила эта выступает против законопроекта, то, очевидно, так и должно быть (Государственный совет 1914: Стб.2200–2207, 2300, 2334–2335).

20 мая 1914 г. общее собрание 77 голосами против 72 отклонило законопроект. Положение можно было спасти голосами членов правительства (в мае 1914 г. министров-членов «верхней палаты» было 13), однако министерская ложа пустовала.

Литература

- Государственный совет 1914. Государственный совет: Стенографические отчеты. 1913–1914 годы. Сессия девятая. СПб., 1914.
- Дякин 1972 – Дякин В.С. Столыпин и дворянство (Провал местной реформы) // Проблемы крестьянского землевладения и внутренней политики России. Л., 1972.
- Зырянов 1969 – Зырянов П.Н. Третья Дума и вопрос о реформе местного суда и волостного управления // История СССР. 1969. № 6.
- Труды 1909 – Труды IV съезда уполномоченных дворянских обществ 32 губерний. СПб., 1909.
- Труды 1912 – Труды VIII съезда уполномоченных дворянских обществ 37 губерний. СПб., 1912.
- Труды 1913 – Труды IX съезда уполномоченных дворянских обществ 39 губерний. СПб., 1913.