

ТРУДЫ
ВОЛЬНОГО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО
ОБЩЕСТВА
РОССИИ



ТОМ ВОСЬМИДЕСЯТЫЙ

МОСКВА
2007

ТРУДЫ

ВОЛЬНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБЩЕСТВА РОССИИ



МОСКВА
2007

ТРУДЫ
ВОЛЬНОГО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО
ОБЩЕСТВА
РОССИИ



ИЗДАЕТСЯ
с 1766 г.

Вольное экономическое общество России
Фонд изучения наследия П.А. Столыпина

Научные труды ВЭО России

**Научно-практическая
конференция
«Столыпинская модель
модернизации России.
1906–2006»**

8 ноября 2006 года

МОСКВА
2007





РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

- | | |
|--------------------------|--|
| Г.Х. ПОПОВ | Главный редактор, президент Вольного экономического общества России, президент Международного Союза экономистов, доктор экономических наук, профессор |
| Л.И. АБАЛКИН | Вице-президент, председатель Научно-практического Совета Вольного экономического общества России, научный руководитель Института экономики РАН, академик РАН, доктор экономических наук, профессор |
| И.В. ВОРОНОВА | Координатор-составитель, вице-президент Вольного экономического общества России, кандидат экономических наук, профессор |
| В.Н. КРАСИЛЬНИКОВ | Руководитель издания, первый вице-президент Вольного экономического общества России, доктор экономики и менеджмента, профессор |
| С.Г. МИТИН | Заместитель Министра сельского хозяйства РФ |
| Р.И. ПЛОТНИКОВА | Вице-президент Вольного экономического общества России, Заслуженный экономист Российской Федерации, профессор |
| П.А. ПОЖИГАЙЛО | Вице-президент Вольного экономического общества России, президент Фонда изучения наследия П.А.Столыпина, статс-секретарь, заместитель Министра культуры и массовых коммуникаций РФ, г. Москва |
| В.А. РАЕВСКИЙ | Член Президиума Вольного экономического общества России, президент Международного консультативно-правового центра по налогообложению, доктор экономических наук, профессор |
| В.В. ШЕЛОХАЕВ | Профессор Российского государственного гуманитарного университета, председатель ученого совета Фонда изучения наследия П.А. Столыпина, д.и.н. |

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	9
-----------------------	---

Открытие заседания Круглого стола:

В.Н. КРАСИЛЬНИКОВ Открытие Круглого Стола	11
---	----

А.С. СОКОЛОВ Приветствие министра культуры РФ.	13
---	----

Я.Э. ПОУЛЬ Приветствие министра-советника по сельскому хозяйству посольства Дании.	14
--	----

И.Г. КОМО Приветствие внучки Андрея Андреевича Кофода.	15
---	----

Ю.Б. ШЛИППЕ Приветствие внука Федора Владимировича Шлиппе.	16
---	----

Выступления участников Круглого стола:

П.А. ПОЖИГАЙЛО	17
-----------------------------	----

В.С. МОКРЫЙ	26
--------------------------	----

В.А. НИКОНОВ	30
---------------------------	----

М.А. КОРОБЕЙНИКОВ	36
--------------------------------	----

Н.Н. ГРИЦЕНКО	42
----------------------------	----

М.Г. ДЕЛЯГИН	44
---------------------------	----

К.Б. НОРКИН	50
--------------------------	----

М.А. ДАВЫДОВ	53
---------------------------	----

К.И. МОГИЛЕВСКИЙ	73
-------------------------------	----

Н.А. ПРОСКУРЯКОВА	78
--------------------------------	----

К.А. СОЛОВЬЕВ	99
----------------------------	----

А.А. КАМЕНСКИЙ	112
-----------------------------	-----

В.Б. ШЕЛОХАЕВ	123
----------------------------	-----

ВВЕДЕНИЕ

В ноябре 2006 года исполнилось 100 лет экономической реформе, по праву вошедшей в мировую историю под именем ее автора – **Петра Аркадьевича Столыпина**.

8 ноября 2006 г. в Доме экономиста на Тверской, 22а, состоялась научно-практическая конференция, посвященная 100-летию реформ П.А. Столыпина.

Конференция проводилась в рамках программы празднования 100-летия реформ в соответствии с постановлением правительства Российской Федерации. Организаторами празднования были Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Вольное экономическое общество России, Фонд изучения наследия П.А. Столыпина, Российский Фонд культуры.

В работе конференции приняли участие представители Правительства РФ, Федерального собрания и Государственной думы Российской Федерации, руководители ведущих научных институтов Российской академии наук, а также ученые, предприниматели, широкие круги общественности и представители средств массовой информации.

Петр Аркадьевич Столыпин (1862–1911) – выдающийся государственный и политический деятель, с именем которого связана целая историческая эпоха реформирования Российской империи.

П.А. Столыпин органически сочетал мощный интеллект и сильную волю, масштабный государственный ум и подлинный патриотизм. Столыпину пришлось решать чрезвычайно сложную задачу: с одной стороны, вывести Россию из состояния революционной анархии, а с другой – предложить обществу программу системных реформ, которая могла разрешить стоявшие перед страной проблемы.

Это была попытка комплексного макроэкономического реформирования российского хозяйства, реформирования, затрагивающего и аграрный сектор, и промышленность, и каноны тогдашнего самоуправления, и взаимоотношения экономики с государственной властью, и многое другое.

Именно с этих позиций и пытались проанализировать историческое наследие столыпинских реформ участники конференции.

Конференцию открыл и вел **В.Н. Красильников**, первый вице-президент ВЭО России, первый вице-президент Международного Союза экономистов, первый вице-президент, академик Международной академии менеджмента, доктор экономики и менеджмента, к.э.н., профессор.

Приветствие в адрес участников конференции направил министр культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации А.С. Соколов Его зачитал **П.А. Пожигайло**, статс-секретарь – заместитель министра культуры и массовых коммуникаций РФ, президент Фонда изучения наследия П.А. Столыпина, вице-президент Вольного экономического общества России.

Участников конференции приветствовал заместитель министра сельского хозяйства Российской Федерации С.Г. Митин, министр-советник по сельскому хозяйству посольства Дании г-н **Якоб Эрикstrup Поуль**.

В библиотеке Дома экономиста была организована выставка документов и раритетных изданий книг, посвященная столыпинской реформе, из фондов Центральной научной сельскохозяйственной библиотеки Российской академии сельскохозяйственных наук, выставка изданий Фонда изучения наследия П.А. Столыпина. Также была представлена экспозиция, любезно предоставленная посольством Дании в Российской Федерации.

Тема научно-практической конференции и выступления ее участников вызвали большой интерес общественности и получили широкое освещение средствами массовой информации.

*Дом экономиста,
8 ноября 2006 г., г. Москва*



В.Н. КРАСИЛЬНИКОВ,
первый вице-президент
ВЭО России,
первый вице-президент,
генеральный директор
Международного
Союза экономистов,
доктор экономики и менеджмента,
кандидат экономических наук,
профессор

Дорогие друзья, уважаемые коллеги! Мы рады приветствовать вас в здании Вольного экономического общества России, 240-летие которого мы отметили в прошлом году. Мне хотелось бы отметить, что экономические реформы в России и деятельность Вольного экономического общества, еще и императорского, а затем и Вольного экономического общества России неразрывно связаны. Безусловно, конкретная эпоха придает процессу экономических реформ России определенные черты. Но есть и некоторые общие для всех исторических моментов особенности, именно российские особенности. Поэтому анализ реформирования в России, анализ прошлого, исторический анализ дает большой и достаточно поучительный арсенал знаний для размышления о сегодняшнем дне. Опыт и уроки реформ Петра Аркадьевича Столыпина вызывают постоянный интерес, поэтому мы возвращаемся к этой теме уже не первый раз. 100-летний юбилей Столыпинской реформы и 95-я годовщина убийства Петра Аркадьевича Столыпина 1 сентября 2006 г. – это серьезный повод задуматься над тем, чем же поучительны для нас сегодня события вековой давности. 10 лет назад Вольное экономическое общество впервые в России провело Круглый стол «Столыпинские реформы. Документы и факты».

Мы собирались и обсуждали ход реформирования российской экономики, проводили анализ этих реформ с позиций опыта российского реформирования. В 2002 г. опять возвращались к этой теме вместе с Фондом П.А. Столыпина в связи со 140-летием со дня рождения Петра Аркадьевича. И вот сегодня, отмечая 100-летие реформ Столыпина, мне очень приятно приветствовать в стенах старейшей общественной организации России заместителя министра сельского хозяйства Российской Федерации Митина Сергея Герасимовича, председателя комитета Общественной палаты Российской Федерации Вячеслава Алексеевича Никонова, заместителя председателя Комитета Совета Федерации Федерального собрания РФ Олега Михайловича Толкачева, руководителя Комитета Государственной думы Федерального собрания РФ Владимира Семеновича Мокрого, госпожу Ирину Георгиевну Комо – внучку Андрея Андреевича Кофода, одного из руководителей Главного управления землеустройства и земледелия в России, направившего всю свою деятельность на осуществление Столыпинской реформы, Юрия Борисовича Шлиппе, внука начальника Главного управления землеустройства и земледелия в России. Ну и, конечно, с большим удовольствием, Павла Анатольевича Пожигайло, президента Фонда изучения наследия Столыпина, вице-президента Вольного экономического общества России, статс-секретаря, заместителя министра культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Хотелось бы назвать имена и фамилии всех присутствующих в этом зале и разрешите всех вас поприветствовать на этом Круглом столе в Доме экономиста на Тверской. С большим удовольствием я выражаю благодарность посольству Дании в России и библиотеке сельского хозяйства за организацию очень интересной выставки.

Разрешите мне открыть заседание Круглого стола и передать микрофон Павлу Анатольевичу Пожигайло.

А.С. СОКОЛОВ,
Министр культуры Российской Федерации

Уважаемые участники конференции!

Обращение к реформам Петра Аркадьевича Столыпина сегодня чрезвычайно актуально и современно. Они дают образец масштабного государственного мышления, формирования долгосрочной экономической стратегии развития страны. Но мало кто знает, что в своей сердцевине реформы содержали мощный духовно-нравственный стержень, нацеленность на развитие личности, укорененность в исторических национальных традициях России. Сила и могущество России сегодня заключены в пробуждении исторической памяти народа, обращении к нашим духовным истокам, осмыслении традиций, что всегда осознавалось величайшими умами отечества. Как никто другой чувствовал и понимал это Петр Аркадьевич Столыпин, соединивший исторические начала государственности России и творческую народную энергию для достижения общего блага, что стало по сути основой всей программы экономических преобразований. Деяния личности такого масштаба, их подлинная глубина и истинность не всегда могут быть оценены по достоинству современниками, несмотря на то что Столыпин стремился дать Родине верный шанс на процветание, благоденствие и стабильное развитие. Конференция Вольного экономического общества, посвященная столыпинской модели модернизации России, в наши дни – это свидетельство того, что идеи Петра Аркадьевича сохранили свою значимость, наследие его живо и востребовано новыми поколениями, созидательно мыслящими потомками. Ваше живое общение, обмен результатами исследований и совместное творчество способны породить мощную мотивационную энергию, направленную на поиск новых творческих решений в деле возрождения России, и в этом заключается большой патриотический потенциал вашей работы. Это еще один шаг на пути к тому, чтобы сформировать когорту ученых, подвижников, снабдив их определенной культурой мышления и научного поиска, служению высоким и чистым идеалам, пронизанным любовью к Родине. Это шанс не только по-новому осмыслить нашу историю, вернуть обществу уважение к ней, но и восстановить связующую нить времен, пролагая дорогу идеям Столыпина в будущее.

Желаю вам плодотворной работы и хочу повторить слова Екатерины Великой, обращенные к Вольному экономическому обществу еще в 1765 году: «Труд ваш с Божьей помощью наградится вам и потомкам вашим собственною вашею пользою. Намерения, вами предпринятые, и труды, от него происходящие, будут прямым доказательством вашего истинного усердия и любви к своему отечеству».

Я.Э. ПОУЛЬ,
министр-советник
по сельскому хозяйству посольства Дании

Уважаемые дамы и господа!

Прежде всего, огромное спасибо от имени королевского посольства в Дании и Москве за приглашение принять участие в конференции, посвященной 100-летию со дня начала реформ Столыпина в России. 100 лет тому назад Россия также была страной с огромными возможностями развития, и многие мои соотечественники, датчане, приезжали сюда, чтобы внести свой вклад в развитие промышленности, сельского хозяйства и художественных ремесел в России. Этот же сценарий воспроизводит себя сегодня, 100 лет спустя, когда мы видим, что достаточно тесные отношения между Россией и Данией развиваются сегодня очень успешно и, прежде всего, в такой области, как сельское хозяйство и производство продовольствия. И в этой связи нам хотелось бы еще раз назвать имя датчанина, который внес огромный вклад в развитие реформ в сельском хозяйстве в России, – это Карл Андеас Кофод, который очень много сделал для того, чтобы эти реформы по землеустройству в России были успешными, и для того, чтобы ведение отдельного фермерского хозяйства в России было эффективным. Стремление в движении от крестьянского общества к обществу индустриальному, при том чтобы сохранилась возможность накормить всех тех, кто в этом нуждается, и сегодня не потеряла своей актуальности во многих местах на земле. Я очень хотел бы пригласить вас посмотреть выставку, которую мы поставили для вас в библиотеке Вольного экономического общества, где рассказывается о вкладе Кофода в реформы Столыпина.

И в заключение хочу пожелать успеха вашей конференции и сказать о том, что мы желаем Вольному экономическому обществу успешной деятельности и процветания. Спасибо.



И.Г. КОМО,
внучка
Андрея Андреевича
Кофода

Я хотела бы обратиться прежде всего к дорогому Павлу Анатольевичу Пожигайло. Я вам очень благодарна за все, что вы делаете для памяти Петра Аркадьевича Столыпина. Поскольку я, можно сказать, родилась с этим именем, я с самого раннего детства всегда слышала о Столыпине, не зная абсолютно, кто он такой. Потом я узнала, как мой дед любил и уважал Петра Аркадьевича. Сегодня я хотела бы преподнести воспоминания моего деда, которые по-датски были названы «Пятьдесят лет в России». Причем дед сказал мне: «Ты прочитай внимательно ту часть, которая о Столыпинской реформе, о сельскохозяйственной реформе. Если ты чего-нибудь не поймешь, значит, я это написал недостаточно доходчиво». Мой дед, Андрей Андреевич Кофод, всю жизнь посвятил этой идее, во всяком случае с 30-летнего возраста, то есть задолго до того, как Столыпин привлек его к реализации своих идей. Я живу во Франции, я живу на Западе, и я пробую писать о России правдивую информацию в моей газете, русской зарубежной газете, которую я основала.

Ю.Б. ШЛИПPE,
внук Федора Владимировича Шлиппе

Для меня это большая радость и честь присутствовать на собрании Вольного экономического общества и сказать несколько слов. Хотя я не экономист и не ученый, я с большим интересом слушал все выступления. У меня есть много материалов воспоминаний моих дедов об их земской деятельности, – эти материалы еще не опубликованы, – и я считаю, что их содержание выходит за рамки интереса чисто семейного. Федор Владимирович Шлиппе был в 1913–1915 годах председателем Московской губернской управы, раньше, с 1907 г., оставаясь инспектором сельского хозяйства Московской губернии, исполнял обязанности неперменного члена губернской землеустроительной комиссии, в 1912 г. – он вице-директор Департамента земледелия, убежденный сторонник и поборник Столыпинских реформ, имел, конечно, дело и был до конца своих дней дружен, потом за границей еще переписывался с Кофодом. Земским деятелем был и мой другой дед, Николай Александрович Мельников, который возглавлял Земскую управу Казанской губернии, а во время войны Александр Николаевич Наумов перетянул его к себе в министерство членом Совета Министерства земледелия и главноуполномоченным по заготовкам продуктов для армии. Оба деда оказались в эмиграции – Шлиппе в Германии, Мельников во Франции. Уже в преклонном возрасте они написали свои мемуары, относительно большие по объему. Они не могли уже опираться ни на какие свои архивы, дневники – все это было потеряно. Тем не менее эти мемуары все-таки обладают некоторыми достоинствами и, если выделить что-то, что мне кажется особенно ценным для нынешнего читателя, и может быть, и для нынешних деятелей – это их перспектива. Оба отдавали себе полный отчет в общегосударственном значении того дела, к которому они были причастны. Они описывали очень конкретно кто, что, когда и где делал – и на уровне уездов, и губерний... И тот конкретный опыт, и портреты людей, которые описаны, дух, который царил, – все это делает воспоминания ценным материалом. Мне хотелось бы, конечно, чтобы все было использовано с максимальным положительным эффектом. На этом пожелаю я закончу свое выступление. Еще раз благодарю за внимание.

П.А. ПОЖИГАЙЛО,
статс-секретарь-заместитель
министра культуры
и массовых коммуникаций РФ,
президент Фонда изучения наследия
П.А. Столыпина,
вице-президент Вольного
экономического общества России,
кандидат исторических наук



Уважаемые коллеги!

Фонд изучения наследия П.А. Столыпина за 5 лет своей работы опубликовал значительный массив документов, позволяющих объективно судить о направленности и содержании столыпинских преобразований. Россия начала XX века очень отличается от сегодняшней России и политически, и экономически, и ментально. Однако анализ столыпинской программы показывает, что реформатор, по большому счету, имел дело с теми же проблемами государственного строительства, с которыми мы сталкиваемся сегодня. Основные из них мы попытались сформулировать и предложить вам для обсуждения. Это проблемы формирования гражданского общества и правового государства, вопросы функций государства и взаимоотношений ветвей власти, проблемы местного самоуправления и эффективного распределения полномочий и, наконец, сюжеты, связанные с реорганизацией структуры земельной собственности. Великая историческая заслуга Столыпина в том, что он эти проблемы осознал и предложил системный подход к их решению. Сегодня мы имеем возможность по каждой из обозначенных проблем услышать два доклада: один – о столыпинском видении вопроса, другой – о современной ситуации.

В своем докладе я хотел бы обозначить общие контуры столыпинской программы, ее идеологию. Столыпинская программа, не будучи формально статуйрованной, представляет из себя совокупность проектов законодатель-

ных и нормативных актов, подготовленных министерствами и ведомствами в начале XX века. Проекты предполагали существенные, а нередко коренные изменения во всех без исключения сферах жизни российского общества. Часть из них вступила в силу, другая часть осталась нереализованной. Не все из этих проектов были инициированы и подготовлены командой Столыпина – некоторые достались ему «по наследству». Однако именно Столыпин объединил их в цельную систему, в их основе лежало целостное представление Столыпина о том, какой должна быть Россия, чтобы, сохранив уникальность своей культуры, не проиграть в мировой конкурентной борьбе. Мы можем говорить о наличии у Столыпина самостоятельной концепции преобразований.

Столыпин прекрасно осознавал масштабность переживаемой Россией в начале XX в. трансформации и давал ей адекватные определения: «эпоха перемен», «период перестройки», «великий исторический перелом», «время переустройства всех государственных законодательных устоев» и т. д.

В рамках переходного периода Столыпин предлагал решить две взаимосвязанные проблемы. Первая (так называемая отрицательная задача) состояла в оперативном прекращении революции. Вторая (так называемая положительная задача) сводилась к проведению системных реформ, позволявших в конечном счете создать динамично развивающуюся Россию. Как известно, с отрицательной задачей Столыпин справился и фактически обеспечил России 12-летнюю паузу между революцией 1905 г. и революциями 1917 г.

Решая положительную задачу, Столыпин считал важнейшим фактором российский исторический опыт формирования и функционирования государственности, социокультурные традиции русского народа. Красной нитью через все сохранившиеся столыпинские тексты проходит мысль о необходимости идти «своим, русским, национальным путем» как при разработке исходного замысла преобразований, так и во всей технологической «цепочке» их реализации.

Руководящая идея Столыпина состояла в том, что реформы в своей совокупности должны непременно способствовать укреплению государственного единства и целостности России. При этом такое укрепление должно было осуществляться на основе «исторического ядра» государственности – русского народа и православия.

Столыпин подчеркивал, что выделение им этого «ядра» ни в коей мере не означает ущемление и тем более автоматическое поглощение других многочисленных этносов и конфессий. В понимании Столыпина речь шла о сохранении и упрочении «русского ствола», выполнявшего «цементирующую роль» в многовековой истории России.

Столыпин обращал внимание не только на необходимость внутренней политической стабильности в стране, но и на упрочение международного престижа России. Являясь противником силовых методов разрешения внешнеполитических конфликтов, особенно в условиях сохранявшейся внутренней кризисной ситуации, Столыпин прекрасно осознавал возможность втягивания

страны в войну и понимал важность обладания мощным оборонным потенциалом.

Внутриполитическая стабилизация и благоприятная международная обстановка должны были стать, по мысли Столыпина, необходимым условием эффективности трансформационных процессов на протяжении всего переходного периода.

Ведущим «маховиком» трансформации Столыпин считал исполнительную ветвь власти в лице сильного правительства, назначаемого монархом и действующего под его личным контролем. Правительству следовало взять на себя всю тяжесть ответственности за судьбы страны и создать стройный и эффективный центральный и региональный аппарат управления.

В условиях переходного периода огромное значение приобрела проблема сотрудничества между исполнительной и представительной ветвями власти. Столыпин неоднократно подчеркивал, что Дума является важнейшим фактором «воссоздания государственных устоев порядка», что обеим ветвям власти важно найти «тот язык, который был бы одинаково нам понятен». Таким «языком», по его мнению, должно было стать сходное понимание правительством и «молодым народным представительством» общенациональных и общегосударственных задач. «Правительство, – подчеркивал Столыпин, – готово в этом направлении приложить величайшие усилия: его труд, добрая воля, накопленный опыт предоставляются в распоряжение Государственной думы».

Один из важнейших элементов столыпинской программы – реальное обеспечение гражданских и политических свобод личности. В этом плане ключевое значение имел Указ от 5 октября 1906 г. «Об отмене некоторых ограничений в правах сельских обывателей и лиц других бывших податных сословий», который непосредственным образом касался миллионов крестьян. Указ, с одной стороны, ликвидировал архаичную систему разного рода ограничительных мер, свидетельствовавших о вопиющей гражданской и политической неправомерности, а также об ущемлении личного достоинства крестьян, а с другой – предоставлял крестьянам широкий круг прав, уравнивающих их в положении с другими категориями населения, в том числе и с дворянством (в отношении государственной службы). Он стал важным шагом в процессе перехода от сословного общества к гражданскому.

Проектом «О неприкосновенности личности и жилища и тайны корреспонденции» Столыпин ставил и решал две взаимосвязанные задачи: во-первых, личность, получив права, включалась в единое правовое пространство и воспитывалась в духе правопорядка и законности; во-вторых, фиксируемые в проекте права личности сопрягались с ее ответственностью перед законом.

Консолидирующую политическую и социальную функцию выполнял комплекс законопроектов конфессионального характера. Считая правильным первенствующее положение Православной церкви, вместе с тем Столыпин настаивал на юридической защите прав и чувств представителей других конфессий. Также ему принадлежит важная роль в практической реализации положений Манифеста 17 октября о свободе совести. Предоставление старо-

обрядцам и сектантам права открыто исповедовать свою веру, а также гражданских прав имело огромное значение для вовлечения в единый модернизационный процесс большого числа активных граждан. Принципиально важный шаг был сделан Столыпиным в снятии разного рода национальных ограничений и, прежде всего, относительно еврейского населения. Столыпин понимал, что от предоставления значительной части населения возможности передвижаться и работать «России будет не ущерб, а благо».

Получая гражданские права и свободы, «становящаяся личность» непосредственно приобщалась к процессу выработки и принятия решений на всех уровнях. Реализация столыпинских проектов о правах и свободах граждан, безусловно, способствовала формированию в России нового типа личности – свободной, творчески активной, целеустремленной в выборе жизненной позиции и профессиональной ориентации. Именно такая личность и обеспечила динамизм экономического роста в стране, создала основу социальной мобильности и политической стабильности.

Одной из важнейших составляющих столыпинской программы реформ была задача обеспечения социального партнерства между различными слоями населения. Столыпин предлагал законодательно закрепить право рабочих на экономические стачки, считая естественным их стремление к самоорганизации и борьбе за улучшение своего материального положения. Реформа рабочего законодательства мыслилась Столыпиным в двух взаимосвязанных направлениях: с одной стороны, планировалось постепенное ограничение административного вмешательства в отношения рабочих и предпринимателей, предоставление тем и другим необходимой свободы действий, а с другой – оказание реальной материальной помощи рабочим путем страхования, а также организации врачебной помощи и пересмотра нормирования труда подростков и женщин.

Гибким и дифференцированным был подход к социальным гарантиям рабочих. До Столыпина оказание денежных пособий рабочим, здоровью которых на предприятии был нанесен ущерб, всецело входило в область частной инициативы промышленников. Когда Столыпин возложил правительство, то впервые в России была разработана и внедрена система социального страхования, выразившаяся в десяти законопроектах. Страхование законодательство явилось одним из тех элементов столыпинской модели модернизации, который был воплощен уже после смерти премьера. Тем не менее, в нем выпукло и ярко отражен характер реформ, их направленность на расширение прав личности и, вместе с тем, на приобретение этой личностью еще и обязанностей, обусловленных нахождением в обществе. Рабочий должен был платить страховые взносы, но в то же время был уверен, что в случае болезни или несчастного случая он или его семья не останутся вовсе без средств к существованию. Также характерно для столыпинских реформ особое внимание государства к инициированным им процессам. Обоснованно не доверяя промышленникам и не наблюдая правового сознания у рабочих, правительство бралось контролировать каждый их шаг в страховом деле.

Столыпин хорошо сознавал тесную зависимость экономического и политического развития страны от уровня просвещения и профессиональной подготовки населения. Еще работая в Гродно, он наставлял местных помещиков-«зубров»: «Бояться грамоты и просвещения, бояться света нельзя. Образование народа, правильно и разумно поставленное, никогда не поведет его к анархии». Возглавив правительство, Столыпин планировал совместно с общественными учреждениями (земствами и городскими управами) создать единую и общедоступную образовательную сеть, включающую начальное, среднее и высшее образование. При этом подчеркивалась мысль о необходимости именно «законченного круга знаний» на каждой ступени образовательного цикла.

В проекте «О введении всеобщего начального обучения в Российской империи» говорилось: «Всем детям обоего пола должна быть предоставлена возможность, по достижении школьного возраста, пройти полный круг обучения в правильно организованной школе». Были разработаны типовые образцы школьных сетей (начальных и высших начальных училищ), составлены необходимые инструкции, планировалось повышение заработной платы учителям. Окончательного законодательного решения по проекту вынесено не было. Между тем, его реализация привела бы к постепенной ликвидации безграмотности населения.

Правительство Столыпина прилагало массу организационных усилий к тому, чтобы «становящаяся личность» была грамотной. От этого, без преувеличения, зависел успех реформ. За 1907–1911 гг. ассигнования на начальную школу возросли в 4 раза – с 9 млн. до 35,9 млн. рублей. Законом от 22 июня 1909 г. был образован специальный школьный строительный фонд, из которого отпускался льготный кредит на строительство школ.

Вместе с тем поощрялась частная инициатива. Были подготовлены «Правила о частных учебных заведениях, классах и курсах Министерства народного просвещения», согласно которым частные общества, товарищества и лица могли утверждать низшие, средние и высшие учебные заведения, классы и курсы.

В контексте общего стратегического замысла модернизации и увеличения доступности образования разрабатывался пакет проектов в области подготовки учительских кадров. Правительство ассигновало значительные средства на переподготовку учителей средней школы, на организацию для них ознакомительных поездок за границу.

С целью преодоления недостатков в подготовке преподавателей высшей квалификации, правительство разработало ряд проектов, направленных, с одной стороны, на подготовку профессоров в России и за рубежом, а с другой – на улучшение их материального положения.

Следует особо подчеркнуть, что Столыпин придавал принципиально важное значение развитию отечественной науки и культуры. Эта сторона его деятельности в отечественной историографии до сегодняшнего дня практически не затрагивается.

Прекрасно осознавая, что декларирование прав и свобод личности само по себе важно, но явно недостаточно, Столыпин считал необходимым реализовать всеобъемлющую судебную реформу. Огромное значение имела реформа местного суда, поскольку ее целью было обеспечить действительное равенство всех перед законом, независимо от сословной принадлежности. Этот аспект, а также принцип независимости суда от администрации и единые правила устройства судебной части, создавали необходимые предпосылки для перехода к правовым основаниям функционирования государства.

На демократизацию и гуманизацию судебной системы, на укрепление в сознании населения мысли о «святости и нерушимости закона» была направлена целая серия столыпинских проектов, в частности «О введении составительного начала в обряд предания суду», «О введении защиты на предварительном следствии», «Об условном досрочном освобождении» и об условном осуждении. Одновременно с гуманизацией судопроизводства в отношении рядовых подданных правительство Столыпина разработало ряд проектов, совершенствовавших систему гражданской и уголовной ответственности должностных лиц.

Реагируя на «преступную деятельность революционных организаций», направленную на «ниспровержение существующего государственного строя и основ общественности», П.А. Столыпин предложил ввести систему исключительно упрощенного судопроизводства. Законопроект «Об учреждении военно-полевых судов», принятый по 87 ст. Основных законов, намертво прикрепил к Столыпину ярлык «обер-вешателя». Решение не было простым, однако «во время народных волнений и бедствий, когда враги общественности и государства посягают на самые основы общежития и когда преступная деятельность злоумышленников приобрела угрожающие размеры», Столыпин не видел иного выхода. Наряду с законопроектом о военно-полевых судах был предложен принципиально важный «Проект исключительного положения», призванный, в известной мере, ограничить возможности государственного произвола.

С целью повышения эффективности репрессивного аппарата государства Столыпиным был предложен проект реформирования силовых ведомств. Был подготовлен проект «Устава полицейского», в котором четко прописывались права и обязанности полиции, структура и компетенция ее органов. Также в целях повышения эффективности полиции были предприняты меры к организации централизованного уголовного розыска.

Столыпин выступал последовательным и решительным сторонником укрепления военно-стратегической мощи России. Помимо того, что сильная, укомплектованная по понятным принципам армия была необходима государству для защиты внешних границ, она являлась и мощнейшим социальным фактором.

Важным структурным компонентом столыпинских реформ являлись преобразования в области управления, которые должны были обеспечить усиление исполнительной вертикали власти. В ряду планируемых мер принципиально важное значение приобретала реформа местного управления.

Стратегическая задача Столыпина заключалась в том, чтобы максимально снять имевшие место противоречия, порождавшие земскую оппозицию правительству, и направить усилия на решение задач общегосударственного и регионального масштаба.

Предложенные им реформы были направлены на четкое разделение функций местных землевладельцев, независимо от сословной принадлежности, и представителей государства. Последнее усиливало свое присутствие на низовом уровне, «опускалось» не только до уезда, но и до его составной части – участка. Вместе с тем многие управленческие функции и соответствующие им источники дохода передавались в фактически вновь создаваемую мелкую земскую единицу – мечту российского либерала. Подчеркнем, что старт местной реформы никогда не увязывался Столыпиным с окончательным успокоением деревни. Смысл предпринимаемых усилий был в их комплексности. Только четко разграничивая полномочия, настаивая на соблюдении законности и обеспечивая населению возможность апелляции к праву, можно было обеспечить движение к правовому государству.

Столыпинским правительством был разработан ряд законопроектов, направленных на стимулирование экономического роста.

В частности, был открыт широкий доступ крупному частному капиталу к разработке угольных и нефтяных месторождений, к добыче золота и платины, к освоению новых территорий в Сибири, Приморье, на Дальнем Востоке, в Средней Азии и Закавказье. Планировалось дальнейшее развитие и совершенствование инфраструктуры: строительство железных дорог (например, второй путь Сибирской магистрали, Амурская железная дорога и т.д.), шоссейных и грунтовых дорог, морских портов и торговых гаваней, развитие средств телефонного и телеграфного сообщения и т.д. В соответствии с потребностями экономики правительство Столыпина изменило устаревшую нормативную базу деятельности промышленных и финансовых структур. Была предложена явочная система учреждения акционерных промышленных обществ и банков. Правительство выработало проект устройства и открытия заведений фабрично-заводской и ремесленной промышленности, который централизовал и унифицировал порядок открытия промышленных предприятий, упростив эту процедуру.

Ряд проектов был направлен на совершенствование кредитно-финансовой системы, упорядочение налогов и сборов, совершенствование таможенных тарифов, предоставление тех или иных прав и льгот российским и иностранным промышленникам и предпринимателям, что способствовало экономическому росту, деловой активности среднего класса.

Учитывая назревшую потребность реформирования архаичной налоговой системы, правительство разработало проект введения в России прогрессивного налога, который, с одной стороны, должен был изменить приоритеты налогообложения с целью «достижения возможной равномерности обложения и возможного освобождения широких масс неимущего населения от дополнительного налогового бремени», а с другой – стимулировать население актив-

нее вкладывать средства в различные сферы экономики. Динамичный рост государственного бюджета на протяжении пяти лет пребывания Столыпина у власти позволял использовать его не только собственно на государственные нужды (содержание центрального и местного аппарата, армии и флота, образование, реализацию реформ и т.д.), но и передавать часть средств земским и городским управам на социальную сферу, на дальнейшее развитие образования и культуры.

Судьбоносное значение для России имела предложенная Столыпиным аграрная реформа. Столыпин отдавал себе отчет, что если не освободить много-миллионное крестьянство от традиционных общинных пут, если не предоставить ему законное право выхода из общины, то вообще бессмысленно говорить о предоставлении личности гражданских и политических свобод. Указ от 9 ноября 1906 г. ликвидировал насильственное прикрепление к общине и уничтожил закрепощение личности, несовместимое с «понятием о свободе человека и человеческого труда». Но чтобы крестьянин окончательно почувствовал себя свободным, ему, подчеркивал Столыпин, следует дать возможность «укрепить за собой плоды трудов своих и предоставить их в неотъемлемую собственность». Считая чувство личной собственности природным свойством человека, Столыпин настаивал на том, чтобы в России сформировался мощный класс крестьян-собственников, который в аграрно-крестьянской стране станет, с одной стороны, основным источником формирования среднего класса, а с другой – прочным фундаментом гражданского общества и правового государства.

Помимо указа от 9 ноября 1906 г. правительством Столыпина был разработан пакет документов, направленных на создание благоприятных условий для превращения крестьянина в личного собственника. Так, в распоряжение крестьян передавались казенные, удельные, кабинетские земли. Правительство наметило меры по совершенствованию системы кредитования крестьян-собственников посредством рационализации деятельности Крестьянского поземельного банка, приступило к мобилизации крестьянских общественных капиталов, которые планировалось обратить на нужды развития мелкого сельскохозяйственного кредита.

В целом ряде землеустроительных проектов и особенно базовом из них – «Наказе землеустроительным комиссиям» – намечалась программа первоочередных мер правительства по содействию крестьянам в улучшении условий землевладения и порядка землепользования. Ставилась задача создать на малозаселенных землях эффективное частное крестьянское землевладение, что позволило бы постепенно изменить общинный менталитет крестьянского сознания, способствовать сознательному выбору между традиционными и новыми системами земледелия и хозяйствования.

Осуществляя переселенческую политику, правительство Столыпина преследовало и задачу геостратегического характера. Ее суть состояла в том, чтобы на окраинах империи создать из переселенцев надежный «русский оплот», что позволило бы воспрепятствовать проникновению на Дальний Восток мигрантов из сопредельных азиатских стран.

Большое значение придавалось финансовой поддержке всего переселенческого дела. В целом ряде проектов были разработаны условия отпуска средств на общепользные надобности переселенцев, на выдачу льготных ссуд на сельскохозяйственные улучшения, а также льготные ссуды и пособия при землеустройстве. Вводился дифференцированный подход к предоставлению ссуд в зависимости от труднодоступности местности и от общегосударственных планов заселения пригодных к переселению земель.

Рациональное и конкурентоспособное частное крестьянское хозяйство становилось базой товарно-рыночного производства сельскохозяйственной продукции, что стимулировало динамичный рост экономики России в целом.

В заключение отметим, что Столыпин, являясь рационально мыслящим политиком, вынужден был учитывать «коридор возможностей», который ему предоставила конкретная российская действительность. Как реальный политик он не мог не учитывать расстановку социальных и политических сил, накал партийной борьбы в обществе. Вместе с тем он не мог игнорировать наличие материальных ресурсов, а также возможностей адаптации общества к системным преобразованиям.

Столыпин оставил потомкам богатое наследие. Он предложил российскому обществу структурированную национальную идеологию, базовыми компонентами которой являлись: законность и правовой порядок, раскрепощение личности, единое и неделимое государство, сильная и исполнительная власть, частная собственности и свободный труд, патриотизм и внешнеполитический авторитет великой державы. Вместе с тем он предложил обществу и технологии реализации своей программы системных реформ.

Реализация столыпинских реформ позволила России в канун Первой мировой войны выйти на пятое место в мире по темпам экономического роста, создать благоприятный инвестиционный и налоговый климат, повысить социальный статус значительной части россиян, укрепить обороноспособность страны, упрочить ее позиции на международной арене.

На диаграммах вы можете видеть, что при Столыпине в России продолжался устойчивый рост населения, в т. ч. и в Сибири, государственный бюджет также рос и в 1910 г. стал профицитным. С наибольшей скоростью увеличивались расходы на образование (за 13 лет в 5 раз). Бурно развивалась личная инициатива в экономике; об этом свидетельствует кратный рост количества земских касс мелкого кредита и учреждений кредитной кооперации.

Нетрудно заметить, что проблемы, вынесенные сегодня на обсуждение участников конференции, одинаково актуальны и во времена Столыпина, и сейчас. Ряд столыпинских идей может быть востребован и в наши дни. Проблема, которая стоит перед современным обществом и современными политическими элитами, состоит в том, сумеют ли они творчески распорядиться богатым столыпинским наследием.

В.С. МОКРЫЙ,
председатель Комитета
Государственной думы РФ
по вопросам местного самоуправления

Уважаемые коллеги! Уважаемые участники конференции! Я, прежде всего, хотел бы поблагодарить организаторов научно-практической конференции, и прежде всего – Вольное экономическое общество, за постоянность темы, темы «Столыпин и его реформы». Я могу сказать, что именно наша конференция подвинула меня обратиться к трудам Вольного экономического общества, я прочитал выступления многих наших коллег от 1996 года, оценивающие реальную ситуацию развития России и наши современные оценки Столыпинских реформ. Хочу поблагодарить также Фонд изучения наследия Петра Столыпина за действительно большой вклад в возвращение имени выдающегося государственного и политического деятеля Петра Столыпина. На мой взгляд, самой главной и важной заслугой Фонда является изучение, распространение столыпинских идей. Сегодня уже многие говорили, что они актуальны для нас. Это, безусловно, каждого из нас заставляет по-новому посмотреть на многогранную деятельность этого выдающегося деятеля, но также и оглянуться и посмотреть на те общественно-политические и социально-экономические процессы, которые проходят в наши дни. Важным структурным компонентом Столыпинских реформ являлись преобразования в области управления. В ряду планируемых мер принципиально важное значение приобретала реформа местного самоуправления. Свое теоретическое обоснование и конкретное законодательное оформление она получила в серии взаимосвязанных основополагающих документов, и, самое главное, что по прошествии столетия они нам понятны и не вызывают вопроса разъяснения. Это такие работы, как «Главное начало устройства местного правления» (1906 г.), «Главное начало преобразования земских и городских общественных управлений», «Положение о поселковом управлении», «Положение о волостном управлении», «Положение о губернском управлении» – это все работы 1907 г. Павел Анатольевич Пожигайло сказал о сути реформ местного самоуправления, хотел бы повторить только одну мысль для связки с современной ситуацией – это то, что реформы Столыпина были направлены на четкое разделение функций представителей государства и местных землевладельцев независимо от сословной принадлежности. Я не буду цитировать слова Столыпина о его понимании местного самоуправления, но его слова и сегодня имеют достаточно актуальное значение. Говоря о реформе Столыпина, объективно всегда подчеркивается, что реформы его носили прогрессивность, актуальность, системность, но можно говорить и о том, что идеи его сегодня актуальны в современной Рос-

сии, в частности, в области развития местного самоуправления в России. Реформа местного самоуправления в современной России, принятие новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» не являлись первоначально и не являются по сей день самоцелью. Реформы как федеративных отношений, так и местного самоуправления проводились в соответствии с государственной концепцией разграничения полномочий всех уровней публичной власти и повышения их эффективности, в том числе и местной власти. К сожалению, вместе с тем приходится констатировать, что как раз о повышении эффективности органов местного самоуправления говорить не приходится. И главная причина здесь кроется в необъективной оценке бюджетной обеспеченности органов местного самоуправления и отсутствии хотя бы каких-то расчетов расходных обязательств органов местного самоуправления в соответствии с закрепленными полномочиями. Объем расходов, который фактически осуществляется органами местного самоуправления и муниципальными образованиями различных уровней в разы меньше, чем требуется. В ряде обращений руководителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, Конгресса муниципальных образований Российской Федерации указывается, что в 2006 г. значительно увеличились расходы региональных и местных бюджетов на профессиональную подготовку и повышение квалификации депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, установление и описание границ муниципальных образований, компенсацию затрат муниципальных образований земельных участков с инвентаризацией, оформлением технической документации земельных участков и муниципальной имущества, разработку налоговой отчетности и системы показателей региональной и муниципальной статистики, отвечающих потребностям прогнозирования и планирования доходов региональных и местных бюджетов. Финансовые проблемы муниципальных образований сегодня усугубляются возникновением значительного числа проблем в области земельных и имущественных отношений. Анализ данных субъектов Российской Федерации показывает, что в 2006 г. у большинства местных бюджетов выпадает, по оценкам некоторых экспертов, до 60% поступлений от земельного налога, а это один из основных местных налогов. Причинами уменьшения поступлений от земельного налога в местный бюджет является наличие значительного числа льгот, в том числе и федеральных, по данному налогу, незавершенность работ, особенно в сельской местности, по межеванию земельных участков, находящихся в общей долевой собственности, оформление в собственность или аренду всех земельных участков, наличие бесхозных земель, необходимость проведения работ по закреплению их в пользование или в собственность, а также укрупнение территориальных налоговых органов и создание межрайонных налоговых инспекций. К сожалению, федеральный законодатель вместе с правительством постоянно, признаюсь и в своих грехах, постоянно занимается совершенствованием разграничения полномочий, и это совершенствование разграничения полномочий, на мой взгляд,

не приводит к улучшению ситуации в эффективности деятельности как органов государственной власти на уровне субъектов Российской Федерации, так и муниципальных органов. На протяжении двух лет уже третий законопроект находится сейчас в Государственной думе, но двумя законопроектами, в том числе начиная с 199-го закона, мы пытаемся дополнять вопросы местного значения и вопросы, за которые отвечают органы государственной власти регионов. К вопросам местного значения в последнее время были отнесены условия для развития малого предпринимательства, сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, развитие физической культуры и массового спорта, организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и организации деятельности аварийно-спасательных служб и многое-многое другое. Но характерная черта, что за изменением полномочий не происходит изменения в налоговом-бюджетной базе органов местного самоуправления – это ключевой вопрос на сегодняшний день. Несбалансированность местных бюджетов приводит к потере органами местного самоуправления мотивации к среднесрочному и долгосрочному планированию социально-экономического развития муниципальных образований и отсюда возникает конфликтность интересов – казалось бы, не должно быть, но возникает конфликтность интересов между органами государственной власти и органами местного самоуправления. К сожалению, 2006 год, я полагаю, будет показательным примером исполнения государственных полномочий, которыми наделяются органы местного самоуправления. Это, прежде всего, в организации воинского учета, в организации регистрации актов гражданского состояния и другие. Но уже первые месяцы этого года показали, что мы на федеральном уровне не несем ни политической, ни моральной ответственности за свои действия. Как пример могу привести, что органы местного самоуправления, наделенные государственными полномочиями по ведению воинского учета, финансирование на исполнение этих делегированных государственных полномочий получили только во II квартале. То есть мы заведомо ведем такую тактику: «Научитесь работать без денег, с деньгами и дурак умеет». То есть в государственной политике остается принцип, к сожалению, такой, как многие-многие годы в прошлом.

Я не хотел бы сейчас уже отвлекать ваше внимание на другие проблемы в части разграничения полномочий, в части реального развития местного самоуправления, но хотел бы сказать, что сегодняшний этап достаточно сложный и противоречивый. С одной стороны, реализация закона позволяет действительно создать органы местной власти, особенно в сельской местности, – вот мы с Михаилом Антоновичем Коробейниковым, общаясь сейчас в ходе конференции согласились что действительно, в отсутствие разрушенной системы или уже разломанной системы управления при колхозах и совхозах, управление социально-экономическими вопросами власть на местах необходима, но власть тоже не должна быть пустышкой, она должна быть компетентной и полномочной для решения этих вопросов.

И еще одна проблема, которая, на мой взгляд, была актуальна как 100 лет назад, так и сегодня. Мы можем очень долго и очень правильно на любых форумах, конференциях и круглых столах защищать местное самоуправление, его конституционные принципы, его суть, но главное, мне кажется, в развитии местного самоуправления заключается в тех словах, которые были сказаны Столыпиным 100 лет назад: «Будем помнить: даже самые правильные, соответствующие самым глубоким нуждам России реформы могут иметь настоящий успех только тогда, когда они становятся делом самого народа».



В.А. НИКОНОВ,
председатель Комиссии
Общественной палаты РФ
по международному сотрудничеству
и общественной дипломатии,
президент Фонда «Политика»,
доктор исторических наук

От воспроизведения семейных воспоминаний о стольпинском времени я, пожалуй, воздержусь, хотя можно было бы рассказать немало интересного. Начну же с двух замечаний. Во-первых, вполне очевидно, что за век, прошедший с 1906 года, задача формирования свободной личности и гражданского общества в России решена не была. Во-вторых, совершенно неочевидно, что же такое гражданское общество. С тех пор, как Аристотель впервые употребил это словосочетание, дано столько разных интерпретаций и формулировок, что я, откровенно говоря, точно не знаю, что именно под гражданским обществом понимать.

Чаще всего гражданское общество противопоставляется обществу политическому, то есть миру политиков и чиновников. Все, что не входит в мир политиков и чиновников, – это и есть гражданское общество, которое, кстати, в некоторых интерпретациях может включать в себя и бизнес.

Большинство коллег вслед за Карлом Марксом по-прежнему считает гражданское общество не-государством или даже антигосударством. Маркс в свое время назвал Парижскую коммуны восстанием гражданского общества против паразитирующего государства, и именно в таком противостоянии видел проявление гражданского общества.

Иначе определял гражданское общество Гегель. Он доказывал, что это место, где человек своим трудом извлекает для себя пользу, и потому оно немислимо как раз без государства, которое и создает условия для реализации каждым человеком его устремлений.

Но в любом случае, какое бы определение гражданского общества мы ни взяли, оно имеет отношение к сфере проявления индивидуальной свободы и к деятельности ассоциаций, добровольно сформированных гражданами, стремящимися оградить свои интересы от вмешательства власти и оказать свое влияние на власть.

На Западе как минимум с XIII века уяснили, что государство – не только неизбежность, но и тот институт, от которого исходит угроза для индивидуума, угроза утраты свободы, утраты собственности. Именно поэтому там начали правовыми средствами разводить между собой сферы публичного и частного. В XIII столетии появились Магдебургское право (Magdeburger Recht) и Великая Хартия вольностей (Magna Carta), затем – Habeas Corpus. Эти принципы, собственно, и сформировали западное гражданское общество.

Что касается российской традиции – и давней, и XIX века, и XX века, да и XXI века, – то государство в ней неизменно рассматривалось как «наше все» и «все благое». И естественно, что при такой постановке вопроса мы задержались с развитием гражданского общества лет на 600 по сравнению с западными странами. По существу, гражданское общество в России начало складываться лишь во времена Александра II, с освобождением крестьян, уничтожением крепостного права и созданием правовых основ для формирования гражданских внегосударственных институтов. Причем пришедшее на смену Великим реформам правление Александра III дальнейшему развитию этого процесса отнюдь не благоприятствовало. Единственное, что можно в данной связи отметить, – это продолжение существования тех земских институтов, которые были созданы еще при Александре II.

Определенный прорыв в создании гражданского общества в России пришелся уже на время Николая II, время Витте и Столыпина. Безусловно, его значение недооценивается, хотя сам этот прорыв был во многом вынужденным. И император, и правительство во многом следовали за событиями – и постоянно от событий отставали, что и привело к революционным потрясениям. И, конечно, осуществлялось все это под мощнейшим давлением российского интеллектуального класса, который в то время тоже находился сильно впереди российской власти. Так или иначе, манифест 17 октября и последующие законодательные акты имели огромное значение для формирования в России гражданского общества, создав ту систему, которую Макс Вебер назвал «псевдоконституцией» Российской империи.

Это не была в полной мере конституционная монархия, но основы российского конституционализма во многом были заложены именно тогда. В плане государственного устройства ближайший аналог ныне действующей Конституции 1993 года – как раз «псевдоконституция» Николая II. А та, в свою очередь, ориентировалась прежде всего на конституцию Пруссии, принятую в XIX веке.

В.Н. Коковцов, министр финансов в кабинете Столыпина, выступая в стенах Государственной думы, сказал: «Слава богу, у нас нет парламента». И был в значительной степени прав – считать Государственную думу полноценным

парламентом было достаточно сложно. Но это был действительно важный шаг к созданию российского парламентаризма.

И при том Столыпин – одна из самых мощных фигур российской политики, возможно, и мощнейшая – был одним из немногих, кто не боялся ходить в Думу, в отличие своих преемников на посту премьера, от императора и от большинства членов кабинета министров. Человек волевой и умный, он безусловно был политиком, который не боялся трудностей. Конечно, Столыпин не был либералом, и говорить, будто он мыслил категориями формирования свободной личности и гражданского общества, – это явное преувеличение. На самом деле мыслил он в первую очередь категориями права и порядка и в гораздо большей степени думал о государстве, чем о свободе личности.

Даже кадеты были для Столыпина достаточно опасной революционной либеральной силой, с которой следовало бороться. Безусловный монархист, по своим политическим симпатиям он был сторонником ультраправых монархических политических партий. И если рассматривать Столыпина в качестве столпа российской интеллектуальной традиции, то это, конечно, консервативная политическая традиция, для которой проблемы, связанные с индивидуальной свободой, стоят отнюдь не на первом плане.

Но в то же время объективно деятельность этого государственника способствовала созданию свободной личности, поскольку расширяла поле экономической свободы. А его известное выражение: «Нельзя ставить преграды обогащению сильного для того, чтобы слабые разделили с ним его нищету», – действительно манифест экономического либерализма. Безусловно, Столыпин сыграл большую роль в том, что в России появился целый класс экономически независимых индивидуумов.

При Столыпине уже существовала достаточно развитая сеть российских политических партий, причем в гораздо большей степени в них нужно видеть именно компоненты гражданского общества, нежели элементы политической системы, – думские партии играли все же очень небольшую роль, поскольку незначительной была и роль самой Государственной думы. И партии выступали скорее как общественные объединения, представлявшие интересы гражданского общества. Возникло и большое количество других общественных организаций, которые позже, уже во время Первой мировой войны, сыграли весьма активную роль в развитии российской экономики.

Бесспорно, Столыпин сделал очень многое для обеспечения правления закона в Российской империи. Здесь можно назвать судебную реформу, положение о неприкосновенности личности и жилища и т.д. Огромное значение имел указ о правах сельских обывателей и другие мероприятия в рамках аграрной реформы. Правда, многие историки не без оснований утверждают, что на самом деле Столыпин не успел разрушить крестьянскую общину и она продолжала существовать до времен коллективизации, то есть до 1928–1929 годов. Большую роль играла и реформа рабочего законодательства, хотя здесь неосуществленных намерений было еще больше, чем реально реализованного. Не случайно многие историки, в том

числе А.Я. Аврех, считали, что рабочее законодательство Столыпина скорее провалилось, чем привело к большим успехам.

Но в любом случае время Столыпина было одним из самых успешных периодов развития нашего государства с экономической точки зрения. С политической точки зрения, в том числе в плане создания гражданского общества и обеспечения свободы личности, можно было бы сделать и больше – и не случайно после гибели Столыпина либеральная оппозиция отвергла многое из того, что он предлагал и делал.

Теперь я вынужденно проскакиваю через несколько исторических периодов. Понятно, что применительно к советскому периоду говорить о гражданском обществе в полном смысле этого слова не приходится. А где мы находимся с точки зрения развития гражданского общества сейчас? В принципе, можно заявить о том, что успехи на этом поприще существуют. Когда в 1993 году был издан первый справочник российских общественных и неправительственных организаций, в нем было перечислено, насколько помню, около двух тысяч НПО. Сейчас никто на самом деле не знает, сколько у нас неправительственных организаций, поскольку продолжается их перерегистрация. Называются разные цифры – от 300 до 600 тысяч, но в любом случае это порядка полумиллиона неправительственных организаций. И все они возникли в течение тех последних 15 лет, в которые у нас, собственно, и складывается гражданское общество.

Рост очень большой. Но при этом с полным основанием могу сказать, что по части развития неправительственных организаций наше гражданское общество остается в начаточном состоянии. В Общественной палате я занимаюсь международным сотрудничеством и общественной дипломатией. Эта очень давняя сфера деятельности общественных организаций. Например, основанному в 1910 году Carnegie Endowment for International Peace, у нас известному как Фонд Карнеги, скоро исполнится уже 100 лет. В США в сфере общественной дипломатии задействовано сегодня 15 тысяч неправительственных организаций, действующих по всему миру, а бюджететы некоторых из них больше, чем бюджет Министерства иностранных дел Российской Федерации. Филиалы таких американских неправительственных организаций так или иначе присутствуют практически во всех странах мира, в том числе в России. В Германии этот сектор гражданского общества в настоящее время весьма активно развивается через сети партийных фондов и связанных с ними структур. Даже в такой небольшой стране, как Польша, внешнеполитической деятельностью сейчас занимается свыше ста НПО, которые очень неплохо финансируются.

В Российской Федерации число подобных организаций, зарегистрированных при ООН, не достигает и пяти десятков. Реально работающих в сфере общественной дипломатии НПО – не больше десяти. Должен с удовлетворением отметить, что среди них – Вольное экономическое общество России. Средней Азией у нас занимается одна неправительственная организация, Украиной – две, другими постсоветскими странами, если не считать опять же

Вольного экономического общества, обладающего достаточно широкой сетью филиалов, – практически никто.

В этом году Общественная палата занималась распределением бюджетных средств на поддержку неправительственного сектора – на поддержку всего неправительственного сектора Российской Федерации, во всей стране, было выделено 250 миллионов рублей. Для сравнения просто скажу, что эта сумма сопоставима (она чуть меньше) с бюджетом одного только московского отделения Фонда Форда (Ford Foundation). Уже не говорю о совокупном бюджете всех аналогичных структур, чьи филиалы действуют в Российской Федерации.

Меня просили особо сказать о роли Общественной палаты в становлении гражданского общества в России. Не думаю, что Общественная палата к этому становлению имеет прямое отношение. Она сама относится к гражданскому обществу постольку, поскольку является общественной организацией, которая отличается от других общественных организаций лишь тем, что ее функции определены специальным законом.

Как я уже говорил, среди этих функций – распределение средств на поддержку организаций гражданского общества. Безусловно, лучше, когда этим занимается Общественная палата, а не какое-нибудь министерство. Среди других полезных функций я прежде всего выделил бы экспертную. Мы можем давать заключения по различным нормативным актам и проектам нормативных актов, в том числе по законопроектам Российской Федерации, и власти обязаны наши экспертные заключения рассматривать. Контрольная функция позволяет Общественной палате запрашивать любую информацию, за исключением совершенно секретной, и органы государственной власти обязаны ее нам предоставлять. Законосовещательная функция позволяет членам Общественной палаты принимать участие в разработке законопроектов и нормативных актов уже на ранних стадиях их подготовки. Все это в совокупности как минимум не вредно.

При создании Общественной палаты многие называли ее беспрецедентным новообразованием, призванным «скрыть антидемократический характер режима», «стать «пятым колесом» в телеге российского авторитаризма» и т.д. Но когда Общественная палата заработала, выяснилось, что это не такая уж беспрецедентная организация. У нас нашлось огромное количество международных партнеров. Не так давно в Сеуле я присутствовал при вступлении Общественной палаты в Международную ассоциацию экономических и социальных советов и схожих институтов (International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions, IAESCSI), куда входят действительно схожие институты более чем из 50 государств. Наш партнер в Европейском союзе – это Европейский экономический и социальный комитет (European Economic and Social Committee, EESC), который является официальным органом ЕС, и мы не можем вступить в EESC лишь по той причине, что Россия в Европейском Союзе не состоит. В качестве своего прямого аналога рассматривает Общественную палату и еще один наш партнер, Экономический и социальный совет Франции (Le Conseil Économique et Social, CES) – тоже орган вполне конституционный. Таким образом, Общественная палата – структура

отнодь не уникальная и уж во всяком случае не вредит становлению полноценного гражданского общества и развитию индивидуальной свободы в нашей стране.

А что действительно препятствует выходу нашего гражданского общества из юного возраста, так это инерция российской политической традиции, которая никогда не ставила индивидуальную свободу и ответственность на первые места в шкале общественных ценностей. На мой взгляд, без решительных мер по созданию соответствующих предпосылок гражданское общество у нас на ноги не встанет.

Во-первых, это обеспечение гарантий собственности. Как отмечал философ С.Л. Франк, «частная собственность есть реальное условие бытия человека как духовно-телесного существа; тем самым она есть реальное условие его свободы как члена общественного целого и, следовательно, условие бытия самого гражданского общества». Только в собственности, как известно, человек выступает как личность, и гарантия собственности формирует независимость этой личности.

Во-вторых, для становления полноценного гражданского общества необходимо разбюрокрачивание российской экономики и других сторон нашей жизни, о котором неоднократно говорил президент Путин. Очевидно, что чрезмерное регулирование и регламентирование создают почву скорее для коррупции, чем для развития гражданского общества.

Конечно, нужен и растущий экономический пирог, без которого невозможно создание нормальных финансовых основ деятельности НПО. Необходимо создание условий для финансирования деятельности негосударственного сектора, над чем сейчас ведется достаточно активная работа, – в частности, над законодательством об endowments, то есть о прямой поддержке НПО со стороны предпринимательских структур и предоставлении им для этого соответствующих льгот.

И, конечно, нужна прямая государственная поддержка становления гражданского общества. Мы почему-то считаем, будто общественный сектор – действительно чисто общественный. Могу точно сказать: тот сектор, которым я занимаюсь – общественная дипломатия, – на Западе приблизительно на 65 процентов так или иначе финансируется государством. В основе американской общественной дипломатии лежит деятельность Информационного агентства США (USIA), уже не говорю о Госдепе, ЦРУ, Министерстве обороны. И только на поддержку общественной дипломатии в бюджете USIA в этом году выделено свыше 10 миллиардов долларов – только на сектор общественной дипломатии. И без такого участия государства гражданское общество развиваться не может.

Но главное, конечно, – это не мешать. Не пускать естественные процессы на самотек – сильная, давняя и пагубная российская привычка. На самом деле, нужно не мешать людям думать о самих себе, не мешать им развивать гражданское общество, в рамках которого только и возможна индивидуальная свобода.

М. А. КОРОБЕЙНИКОВ,
вице-президент
Вольного экономического общества
России, доктор экономических наук,
профессор, член-корреспондент
Россельхозакадемии



Уважаемые коллеги!

Обсуждаемая сегодня проблема, как известно, давно не обделена вниманием ученых, практиков, политиков. Я бы даже сказал в какой-то степени уже «заболтана» до неприличия. О личности П.А. Столыпина, взглядах, практической деятельности и месте в истории России высказываются по-прежнему самые крайние, диаметрально противоположные и взаимоисключающие суждения – от резко негативных до крайне положительных, а иногда и совершенно апологетических. Так было при его жизни, так продолжается и сегодня. Однако неоднозначность отношения к осуществляемой им аграрной реформе несколько не умаляет заслуги Столыпина в огромном желании наконец-то решить по-новому, справедливо и эффективно земельный вопрос. Но, к сожалению, вопросы, поднятые в начале XX века П.А. Столыпиным, не решены по существу и сегодня.

Вообще-то любые реформы – это самая неблагоприятная и опасная работа. Недаром в народе говорят, если желают кому-то плохого: «Жить тебе в эпоху реформ и радикальных перемен». Почему получается так? Мне представляется, что, к сожалению, все реформы в России проводились и проводятся решением сверху, революционным путем, сломом всего достигнутого и зачастую внедрением чего-то нового, порою непонятного и ненужного для народных масс. Именно поэтому ни одна начатая реформа в России не была реализована до конца. А ведь реформа – это преобразование и совершенствование достиг-

нутого опытом народных масс, общества, выход на новую более совершенную ступень развития и обязательно с учетом опыта всех предыдущих поколений. И пока мы это не осмыслим, мы постоянно будем наткаться на одни и те же «грабли» нашего общественного бытия.

Наткнулся на эти «грабли» и великий «реформатор» П.А. Столыпин. А ведь он был действительно крупным государственным деятелем, патриотом России, которому «нужна была Великая Россия, а не ее потрясения», понимая это трезвым умом и сердцем, он заблуждался в главном: в особенностях, традициях, нравственно-духовных качествах и менталитете российского крестьянства, стремясь повсеместно разрушить общину.

Эту же ошибку сегодня делают либерал-радикалы, которые утверждают, что если бы была осуществлена до конца Столыпинская аграрная реформа, то Россия навсегда бы избавилась от сдерживающего аграрное развитие коллективизма (в форме общины или позднейших колхозов). На эту ошибку Столыпина указывал известный русский экономист того времени Кондратьев. Ради справедливости следует, однако, заметить, что П.А. Столыпин все время подчеркивал, что община сама по себе не ликвидируется административно, «отменяется лишь насильственное прикрепление крестьянина к общине, уничтожается закрепощение личности, несовместимое с понятием о свободе человека и человеческого труда».¹

Насилие, предпринятое против общины во многих регионах страны, равно как и полное небрежение в отношении культурно-духовного строя русской жизни, проявленные Столыпиным в ходе его радикальной реформы, вызвали критику со стороны Л.Н. Толстого. В написанном, но не отправленном министру письме (писатель осознал утопичность своего обращения) читаем:

*«Вместо умиротворения вы... вводите в одном, в самом важном вопросе жизни людей – в отношении их к земле – самое грубое, нелепое утверждение того, зло чего уже чувствуется всем миром и которое неизбежно должно быть разрушено – земельная собственность. Ведь то, что делается теперь с этим нелепым законом 9-го ноября, имеющим целью оправдание земельной собственности и не имеющим за себя никакого разумного довода, как только то, что это самое существует в Европе (пора бы нам уж думать своим умом) – ведь то, что делается теперь с законом 9-го ноября, подобно мерам, которые бы принимались правительством в 50-х годах не для уничтожения крепостного права, а для утверждения его».*²

Не утихает этот спор и сегодня, так, академик РАН А.А. Никонов в книге «Спираль многовековой драмы: аграрная наука и политика России (XVIII–XX в.в.)» говорит:

«В наши дни полемика на страницах печати и с трибун различных форумов идет примерно по такому же сценарию. Противники частной собственно-

¹ Столыпин П.А. Полное собрание речей в Государственной думе и Государственном совете. М.: Молодая гвардия, 1991. С. 52.

² Толстой Л.Н. Собр. соч. – Т. XIX–X. С. 674.

сти особенно яростно выступают против купли-продажи земли, заявляя, что ею нельзя торговать так же, как своей Родиной и собственной матерью. В обществе, где царит беспредел, законы не выполняются, народ нищает и, как метастазы раковой опухоли, разрослись коррупция и мафиозные структуры, – это действительно опасно. Но для цивилизованного правового государства частная собственность на землю наряду с государственной – норма».³

Напор, с которым проводилась аграрная реформа, заданный ей темп всецело определялись волей и неиссякаемой энергией лично Столыпина. С первых дней своего пребывания на министерском посту он сумел реально возглавить реформаторский процесс, а благодаря его публичным выступлениям новое аграрное законодательство вскоре получило статус национальной программы социально-экономического развития.

Столыпин проявил себя блестящими организатором, способным в кратчайший срок овладеть всеми нитями управления громоздким бюрократическим аппаратом Российской империи, задействовать самые потаенные рычаги власти в целях осуществления намеченной программы. Благодаря его деятельности как публичного политика либеральная Россия получила государственного деятеля, достойного общественной поддержки. Конструктивные политические силы рассматривали его как последовательного реформатора и продолжателя дела либеральной бюрократии 60-х годов и связывали с ним надежды на возможный выход России из непреодолимого (как еще недавно казалось) тотального кризиса всех сфер социально-экономической, политической и культурной жизни.

Вместе с тем, по свидетельству одного из современников, Столыпин был недостаточно гибким политиком, отдававшим приоритет силе, а не компромиссам.

Для проведения реформы им была создана надежная управленческая вертикаль. Непосредственное осуществление земельных преобразований возлагалось на уездные и губернские землеустроительные комиссии, действовавшие при участии земских начальников. Создание землеустроительных комиссий началось сразу же после утверждения их законом от 4 марта 1906 г. Об энергии, с какой власти взялись за проведение аграрных преобразований, свидетельствуют следующие данные. К концу 1906 г. было создано 184 уездных комиссии, а в 1909 г. действовало уже 38 губернских и 411 уездных землеустроительных комиссий. Технические работы выполнялись кадрами землемеров, которых постоянно не хватало и подготовка которых была широко развернута в ведомстве Главного управления землеустройства и земледелия. Руководство работами на местах возлагалось на губернаторов.

Сразу же после принятия указа от 9 ноября Министерство внутренних дел сделало ставку на форсирование процесса земельной реформы. На места начали рассылаться многочисленные циркуляры и инструкции с рекомендациями

³ Никонов А.А. Спираль многовековой драмы: аграрная наука и политика России (XVIII–XX в.в.). – М.: Энциклопедия российских деревень. 1995. – С. 87–88.

по ускорению землеустроительных работ. Специальными распоряжениями губернаторам предлагалось создавать особые совещания «по применению указа 9 ноября». Регулярно созывались специальные съезды чиновников для обсуждения хода земельных мероприятий.

При подобной организации дела была вполне закономерна бюрократическая практика административного нажима на крестьян для ускорения выделов и увеличения их количества. С этой целью широко использовались фальсификации мнений сельских сходов, лживые обещания отдельным крестьянам предоставить лучшие земли, чтобы склонить к выделам, разверстание общинных земель, минуя решения схода, и многие другие злоупотребления.

Аграрная реформа проводилась в условиях резкой нехватки финансовых средств. Даже в годы наибольшего финансирования расходы на крестьянское землеустройство и агрономическую помощь составляли не более 4% бюджета. Но в целом динамика затрат на аграрное реформирование по годам свидетельствует о постепенном повороте финансового ведомства к осмыслению проблемы аграрной модернизации как требующей целенаправленного вложения значительных средств и невозможности продолжения прежней практики реформирования деревни «за счет деревни».

Увеличение объемов вкладываемых в сельское хозяйство средств отражало вполне определенную тенденцию увеличения общественного внимания к нуждам деревни. Аграрные мероприятия правительства, возможно против воли властей, пробудили активность наиболее передовой части общества. Активизировалась деятельность земских организаций.

И, наконец, особое направление столыпинской аграрной реформы представляла новая переселенческая политика. Причины заинтересованности правительства в переселении крестьян на восток ясны: это прежде всего стремление ослабить земельную нужду в перенаселенных губерниях и социальную напряженность в деревне в целом.

Переселенческое движение было достаточно активным и в достолыпинский период.

В период правления Столыпина правительство не только узаконило переселения крестьян, но и создало целую систему мер их материальной поддержки. Неудивительно, что число переселенцев в годы аграрной реформы многократно увеличилось, достигнув за десятилетие 1906–1915 гг. 3 078 882 человека.

Представленная Столыпиным программа социальных реформ являлась продолжением того реформаторского курса, на который Россия вступила в эпоху либеральных реформ второй половины XIX в. Вместе с тем в ее основании было заложено представление о государстве как единственном источнике модернизационных процессов в обществе. Следствием этого «консервативного либерализма» был централизованный, бюрократический характер проводимого правительством жесткого внутривластного курса, опирающегося на всю мощь чиновно-административного и военно-полицейского аппарата.

В качестве основной идеи реформационного процесса Столыпин выдвинул идею «государственного блага». Именно с этой «руководящей мыслью» он,

выступая перед Государственной думой, предлагал соотносить и все создаваемое законодательство. По Столыпину, государство, благо которого прежде всего и было призван защищать институт народного представительства, должно восприниматься как незабываемое историческое наследие.

Апеллируя к национально-исторической специфике, Столыпин рассматривал будущее российской государственности в качестве альтернативы западному типу буржуазной (парламентской) демократии. К самодержавному строю, этому «стволу национального древа», «нельзя прикрепить какой-то чужой, чужестранный цветок» (парламент), «пусть растет наш родной цветок, расцветает и развернется под взаимодействием верховной власти и дарованного ею представительного строя». П.А. Столыпин был закоренелым монархистом.

Разворачивая перед депутатами идеологию правительственного курса реформ, Столыпин призывает их подняться до уровня понимания стоящих перед обществом задач в русле обозначенной альтернативы, которая мыслилась в качестве единственного средства удержаться от разрушительного политического радикализма. Фактически он призывает членов Государственной думы встать на его точку зрения, сплотиться вокруг правительства, вступившего на путь реформ. В свою очередь, правительство было готово сотрудничать с Думой. Осознавая всю значимость идеологического фактора в консолидации общества вокруг правительственной программы реформ, Столыпин формирует свое понимание национальной идеи как государственной идеи.

Основной целью аграрной реформы Столыпин провозглашал создание в деревне класса независимых крестьян – собственников, призванных стать социальной опорой государства на местах. При этом первоначально правительство делало ставку на крестьянство как таковое. Как известно, лозунг «единения власти и народа» прозвучал уже в манифесте 17 октября, задолго до включения Столыпина в состав правительства, и был закреплен Думским избирательным законом 11 декабря 1905 г. Закон предоставлял преимущественные права представителям крестьянского сословия при выборах в Государственную думу. «Крестьянский характер» этого закона подчеркивал и С.Ю. Витте: «Тогда было признано, что держава может положиться только на крестьянство, которое по традиции верно самодержавию».

Венцом всех социально-экономических реформ Столыпина был проект преобразования всей системы государственного управления. Согласно ему, предполагалось создание восьми новых министерств: труда, местного самоуправления, национальностей, социального обеспечения, исповеданий, исследования и эксплуатации природных богатств, здравоохранения и переселений. В этой связи предусматривалось изыскание средств для трехкратного увеличения государственного бюджета, среди которых – прямой налог, прогрессивно-подоходный налог, повышение цен на водку и др. Немаловажное значение имел и проект реорганизации полицейского ведомства, предполагавшей значительное увеличение штата полиции.

Намеченной Столыпиным программе реформ не суждено было осуществиться в том виде, в каком ее хотел видеть сам реформатор. В этом смысле можно говорить о ее поражении. Тому было достаточно причин: препятствия, чинимые «слева» и «справа», охлаждение к нему императора, незавершенный и непоследовательный характер реформ, наконец, скорая смерть самого премьер-министра.

Были и идеологические причины: стране не удалось выработать сколь угодно жизнеспособное общенациональное мировоззрение типа «консервативного либерализма». Борьба по этому вопросу развернулась в политической плоскости между представителями разных партий.

Сегодня положительный и отрицательный опыт аграрных преобразований, носящих имя великого русского государственного деятеля П.А. Столыпина, важен нам в контексте современных народнохозяйственных задач, встающих перед обновляющимся обществом. Ценны стратегические задачи, широта поставленных и разрешаемых проблем, идеологическое обеспечение реформ, а главное – хозяйственные результаты реформаторства, решавшего в первую очередь не партийные, а национальные задачи. Особенно важен опыт социальной поддержки при переходе общества от патерналистской опеки государства к гражданскому строю, создания условий для развития личной инициативы и хозяйственной энергии граждан.

Не может быть простого решения аграрного вопроса и сегодня. Те жертвы, которые принес наш народ, те испытания, которые он прошел, настоятельно требуют упорного труда, для того чтобы вновь не совершить роковых ошибок. Прошлое учит нас: нельзя строить общество исключительно на основе экономических начал, пренебрегая началами нравственными.

Н.Н. ГРИЦЕНКО,

президент Академии труда и социальных отношений,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор экономических наук, профессор,
член президиума Вольного экономического общества России

Я под впечатлением докладов и Павла Анатольевича Пожигайло, и Михаила Антоновича Коробейникова, и других коллег. И вот сейчас Константин Ильич внес свою лепту тоже в обсуждение этого вопроса. Но мне хотелось бы, чтобы мы, как Вольное экономическое общество, высказали свои рекомендации, посоветовали нашим законодателям, исполнительной власти, как вести дело с тем, чтобы извлечь уроки из прошлого, которые мы, к сожалению, плохо выучили. Об исторических уроках говорил в свое время известный историк Ключевский, напоминая, что «история никого не учит, но сурово наказывает за невыученные уроки». Так вот, мы оказались, наверное, плохими учениками, не выучили эти уроки, и вот история нас и наказывает за это. И то, что Михаил Антонович сообщил нам, что 40 млн. га сегодня бурьяном заросли, ну и то, что у нас поголовье в 2 раза уменьшилось за последние 10–15 лет и т.д., это все говорит о том, что мы действительно оказались плохими учениками. Так вот, у меня такое обращение к основным нашим докладчикам, что, может быть, в заключительном слове высказать предложения, какие же мы должны порекомендовать формы организации сельского хозяйства. Но вот вы там назвали, Михаил Антонович, что взять в аренду землю на 50 лет. Но могут быть и другие формы – и формы кооперации, и фермерство, и общегосударственные хозяйства или госхозы и др. Вот это мы могли бы порекомендовать включить в итоговый документ нашей конференции.

Дальше. Мы неоднократно, и вы тоже, ставили вопрос о необходимости принятия закона о развитии агропромышленного комплекса. Если мы поддерживаем эту идею, мы могли бы тоже высказать такое предложение. Вольное экономическое общество, если обратиться к истории, всегда было сопричастно к проблемам развития сельского хозяйства. Собственно, на заре создания общества это было центральным вопросом в его деятельности. И еще. Так как мы изучаем всю историю нашу, опираясь не только на собственное видение, собственное понимание проблем, но и на отзывы современников тех лет, то у меня остается невыясненным вопрос об отношении Фонда наследия к оценке Керенского, изложенной в его мемуарах: «Россия на историческом повороте», которые опубликованы были у нас в издательстве «Республика» в 1993 г. Я процитирую некоторые из его высказываний, и на этом я закончу.

Он пишет: «С административной точки зрения община была крайне удобна для полицейского контроля или, выражаясь словами Витте, для надзора за крестьянством как за малыми детьми, а также для сбора налогов, поскольку за

неплательщиков долги выплачивали остальные члены общины на основе пропорционального распределения. После аграрного бунта 1905–1906 гг. был подготовлен законопроект в Думе «О земельной реформе», который предусматривал решить эту извечную проблему и разрешил бы самим крестьянам определить будущее общинного землевладения. После роспуска Первой Думы решение земельной проблемы перешло в руки Столыпина, и 9 ноября 1906 г., приблизительно за 3 месяца до открытия Второй Думы, Столыпин, воспользовавшись статьей 87 Основ закона, которые предоставляли правительству право при отсутствии законодательных органов принимать законы между сессиями Думы и Государственной думы с последующим представлением их для ратификации. Таким образом, в руках Столыпина стала судьба решения этого вопроса. Вместо того, чтобы положить конец принудительному характеру общинной системы в законном порядке, с тем, чтобы содействовать развитию свободного фермерства, за что ратовал Витте, столыпинский закон насильственно ликвидировал общину в интересах крестьянского буржуазного меньшинства – так пишет автор. И далее он пишет: «...выступая на заседании Четвертой Думы с речью, в которой я подверг резкой критике политические и экономические последствия Столыпинской реформы, я процитировал слова хорошо известного немецкого эксперта по аграрным вопросам, профессора Ауфгатема. После посещения большого числа русских деревень, он писал: «Своей земельной реформой Столыпин разжег в деревне пламя гражданской войны», а по словам Милюкова, другой зарубежный ученый, ярый сторонник Столыпина, профессор Приор, который тоже тщательно изучал земельную реформу, пришел к выводу, что цель реформы не была достигнута. Ну и, тут приводятся цифры, что только 22–24% пригодных к обработке земель перешли к успешным крестьянским хозяйствам.

Хотелось бы услышать комментарии нашего Фонда и на такую оценку современника того времени. А в заключение я хотел поблагодарить Виктора Наумовича, президиум, аппарат ВЭО и Фонд изучения наследия Столыпина за прекрасно организованную и очень важную конференцию, и думаю, что она будет иметь последствия, будет услышана нашими и законодательными, и исполнительными органами, и даст еще один импульс на пути реализации президентом В.В. Путиным поставленной приоритетной задачи развития сельского хозяйства.

М.Г. ДЕЛЯГИН,
председатель президиума –
научный руководитель
Института проблем глобализации,
член правления Вольного
экономического общества России,
доктор экономических наук



То, что как отметил в своем приветствии уважаемый министр культуры, идеи Петра Аркадьевича Столыпина сохранили свою актуальность за последние 100 лет, является яркой характеристикой не только самих этих идей, но и последних 100 лет развития России и, в частности, характеристикой современного российского общества. Но я хотел бы посвятить свое выступление не злостной актуальности, а то мы сейчас родим лозунг «От развитого социализма – к развитому гражданскому обществу», а базовым проблемам и базовым взаимодействиям.

Развитие общества определяется взаимодействием трех основных субъектов – государства, бизнеса и населения. И очень важная, наверное, главная задача государства – это постоянное обеспечение баланса ценностей, постоянный баланс идеологий бизнеса и населения. Ведь образы действия и краткосрочные интересы бизнеса и населения очень сильно различаются.

Бизнес стремится к эффективности, концентрации благ у наиболее успешных субъектов экономики и политики и оформляет это идеологией либерализма. Население стремится к справедливости, то есть к более равномерному распределению благ, и его естественная идеология, соответственно, социализм. Государство должно обеспечивать гармонизацию этих текущих интересов ради долгосрочного успеха общества в целом.

В различных исторических условиях для решения различных задач выбираются разные пропорции, меняются стоящие у власти и занимающиеся историческим творчеством политические силы, но этот принцип остается неизменным. Общий принцип гармонизации интересов бизнеса и населения прост: внутри страны государство должно реализовывать интересы населения не только как избирателей, но и как просто тех, кто создает это государство и чьим трудом оно существует, а во внешнем мире государство должно реализовывать интересы бизнеса как более активного и творческого элемента общества, всячески поддерживая и направляя эту экспансию.

Этот принцип выработан развитыми странами в социально-управленческих муках, и из него следует очень важная вещь: никакой внутренней сбалансированности, никакой внутренней гармонии общества без внешней экспансии не бывает. Соответственно, поскольку «пряников сладких всегда не хватает на всех», организация внешней экспансии бизнеса является одной из ключевых задач государства. Потому что, если оно с этим не справится, оно не сможет обеспечить гармоничное развитие своей собственной страны и обеспечит внутри нее постоянный кризис.

Можно говорить о том, что нужно противостоять чужой внешней экспансии, – это объединяет интересы населения и бизнеса, – ради развития национального капитала и экономики в целом, но этого все равно недостаточно. Таким образом, гармонизация общественного развития организацией внешней экономической экспансии – главная обязанность всякого государства. Именно ее выполнение или невыполнение отличает успешное государство от неуспешного, а состоявшееся от упавшего или падающего.

Ну и, естественно, государство должно исполнять свои стандартные функции: оно должно заботиться о тех, кто по тем или иным причинам не может позаботиться о себе сам. Стандартная функция государства носит компенсаторный характер: оно берет на себя все задачи, которые стоят перед обществом, но которые это общество не может выполнить само по себе, – и упомянутую задачу гармонизации интересов населения и бизнеса, в частности. Именно в силу наличия огромного круга таких задач даже в самых развитых обществах общество терпит государство с его неизбежной относительно неэффективностью и монополией на насилие.

Исключительные функции государства понятны. Это, во-первых, установление норм и правил и обеспечение их соблюдения, поэтому возможна частная тюрьма как вид бизнеса, но невозможен частный суд как вид бизнеса. Во-вторых, обеспечение безопасности общества в широком плане – от обороноспособности до поддержания устойчивости природной и технологической среды. В-третьих, стратегическое планирование, – недаром говорят, что государство – это мозг и руки общества. И, в-четвертых, организация социальной помощи.

Кроме того, в зависимости от уровня развития общества государство оказывает ему услуги, которые общество должно постепенно научиться оказывать себе само. Важнейшая из них – это реализация долгосрочных капиталово-

емких проектов, непосильных или непривлекательных для бизнеса, как правило из-за значительности необходимых инвестиций, длительности или неопределенности их окупаемости. В первую очередь, это крупные проекты в области развития инфраструктуры и создания новых технологий.

При этом принципиально важно, что, если развитие инфраструктуры может осуществляться на рыночной основе, и здесь вопрос просто в горизонте планирования, в горизонте стабильности и длительности окупаемости и, соответственно, в накоплении рисков, то создание новых технологий – область принципиально нерыночная, потому что их создатели обречены направлять огромные средства на развитие фундаментальной науки, в которой мало кто понимает вообще, и нет никаких гарантий того, что хоть какие-то проекты хоть когда-то окупятся. Именно поэтому, к сожалению, главным инструментом развития технологий до сих пор остается вульгарный страх смерти, а главной статьёй расходов, которая обеспечивает создание новых технологий, являются военные. Другого способа масштабного стимулирования технологического прогресса, кроме военного кейнсианства, к сожалению, не придумано.

Сфера влияния государства естественным образом сужается по мере развития общества. Последнее берет на себя все больших функций, но установление норм и правил, а также стратегическое планирование и социальная помощь останутся в его преимущественной компетенции, наверное, навсегда.

В остальном налицо парадокс: чем слабее общество, тем шире поле деятельности государства. Поэтому государство постоянно испытывает не только бюрократический, но и политический соблазн ослабить общество и не допустить его укрепления ради сохранения или даже расширения своего влияния, а это неизбежно ведет к неэффективности и проигрышу во внешней конкуренции. Россия переживала такие периоды многократно, и в общем-то в большинстве случаев она выходила из них не очень эффективным и не очень гуманным путем.

Для сдерживания этих стремлений государства возникают, а частично и создаются различные механизмы обратных связей с обществом как со стороны самого общества – это СМИ, это демократические процедуры, неправительственные организации (я имею в виду настоящие неправительственные организации, а не неправительственные организации, финансируемые правительством), – так и со стороны самого государства.

И здесь важнейшим рычагом является разделение властей. Это независимый суд, разделение законодательной и исполнительной власти. Естественно, из разделения властей вытекают противоречия между их ветвями, в том числе между законодательной и исполнительной властью. Но прежде чем это противоречие рассматривать, я хочу сделать очень важное, очень серьезное отступление.

Принято считать, что разделение властей есть фундамент современной демократии. Так вот, всякий раз, когда мы говорим о демократии, мы должны очень четко разделять содержательную и формальную демократию, то есть цель и средства достижения этой цели.

Существуют неявно два явных понимания демократии. Первое понимание – это содержательное, которое концентрирует внимание на цели. Демократия – это общественное устройство, при котором управляющая система в наиболее полной степени учитывает мнения и интересы управляемых. Второе – это формально-институциональное, которое концентрирует внимание на средствах. По этому пониманию демократия – это совокупность формальных и потому поддающихся измерению, что очень удобно для выставления разнообразных оценок, институтов: разделение властей, независимого суда, парламента, выборов, свободы слова и т.д.

Принципиально важно, что цель примерно соответствует средствам лишь для наиболее развитых западных обществ. В остальных странах демократическое содержание общественного устройства может быть обеспечено иными, формально, с западной точки зрения, недемократическими инструментами. Более того, при определенной степени неразвитости общества оно может быть обеспечено только этими иными формально-недемократическими инструментами.

Именно поэтому искусственное внедрение демократических институтов в относительно неразвитое общество, как правило, ведет не к построению демократии, но к ее разнообразным и разрушительным извращениям. Как правило, эти институты становятся инструментами узурпации власти агрессивным и сплоченным меньшинством и установление его диктатуры над большинством. Классический пример – демократизация исламских стран, которая ведет к приходу к власти либо религиозных фундаменталистов, либо жестоких тиранов, единственным утешением которых является их спокойное отношение к религии. И, в конце концов, чего далеко ходить, история России также является яркой иллюстрацией разрушительности слепого заимствования демократических институтов или насильственного экспорта демократии.

Есть еще одна неприятность. Дело в том, что деградация и архаизация общества могут привести к тому, что работавшие в нем ранее демократические институты, которые соответствовали ему на прошлом этапе его развития, стали для него слишком сложными и, соответственно, превратились в свою разрушительную противоположность. В частности, в результате длительного и всеобъемлющего социально-психологического шока, например, из-за либеральных реформ, которые идут в России, и массового притока носителя архаичных культур современное российское общество может оказаться, а возможно, уже оказалось, в состоянии несоответствия требованиям стандартных демократических институтов. Именно в этом заключается разумная компонента мотивации сворачивания демократических институтов, которое у нас сейчас осуществляется.

Разумеется, параллельно выстраиваются другие демократические институты, достаточно иногда оригинальные. Я могу только позавидовать людям, которые работают, например, в одних гражданских институтах с Аллой Борисовной Пугачевой, но, тем не менее, такие институты существуют.

Я хочу подчеркнуть еще раз, что, как бы это ни было неприятно мне или присутствующим, но все-таки существует разумная мотивация сворачивания демократических институтов в России. Другое дело, что из-за корысти власти и некоторых других интересов она идет опережающими темпами и сама по себе становится одним из главных факторов архаизации российского общества, которая продолжается, с которой ничего не случилось, – как она, эта архаизация шла, так она и идет, причем в последние лет пять она идет ускоренными темпами, в том числе из-за интенсивного притока носителей архаичных культур.

Теперь об отношении законодательной и исполнительной власти. Теоретически все очень просто и понятно. Законодательная власть осуществляет стратегическое управление – как установлением «правил игры», так и реализацией крупнейших мероприятий, – а исполнительная занимается тактическим исполнением законов. На практике, как обычно, все сложнее, если не наоборот.

В условиях выборов, а не назначения депутатов под видом выборов, законодательная власть служит не столько народу, сколько избирателю, и вынуждена подчиняться его сиюминутным интересам и потакать его капризам. Это имеет место даже в Англии, где избиратель, в силу традиционной культуры, доверяет своему избраннику право судить от его имени о слишком сложных для него или посторонних для него вещах. Ну а в США, где члены парламента, в силу политических традиций, просто выражают мнение избирателей, иногда даже вне зависимости от своего к ним отношения, это тем более актуально.

В России, где избирателю потакают в течение пяти минут после выборов, а потом забывают о нем напрочь, это менее значимый фактор, но у нас в роли народа, который оказывает влияние на парламент, выступают те, кто имеет деньги и власть. Так что, если понимать слово «избиратель» в специфически российском понимании этого слова, то есть правящая бюрократия и крупная олигархия, а иногда и средняя олигархия, то это тоже относится к нам.

В результате парламентские республики, то есть республики, в которых правительства жестко контролируются парламентами, не имеют стратегии развития. В лучшем случае эти стратегии вырабатываются для них глобальными корпорациями или межгосударственными объединениями типа Евросоюза и поэтому являются неминуемо частичными для этих обществ. В президентских республиках функции стратегического управления возлагаются на президента, который частично делегирует выработку стратегии правительству.

В результате исполнительная власть оказывается воплощением не только тактики, но и стратегии управления – то, что было в царской России, – и здесь, к сожалению, критически важной становится личность президента или царя. Потому что если она оказывается не на высоте, то самое эффективное правительство – как мы видели на примере Столыпина, как мы видели на примере Примакова, – и даже самое добросовестное правительство оказывается бес-

сильным, не способным переломить вектор исторического развития и может только замедлить развитие негативных тенденций.

Законодатели в этой ситуации оказываются просто одним из стабилизаторов – механизмов, которые предохраняют общество от чрезмерной концентрации власти и осуществляют за ней внешний контроль. То есть законодательная власть оказывается в положении чуть ли не простого и тривиального элемента гражданского общества. Мы это видим сегодня, и я напомним, что когда только-только создали Общественную палату и еще никто толком не знал, что же это такое, ее члены имели значительно больше влияния и уважения в структурах исполнительной власти как в Центре, так и в регионах, чем представители традиционной законодательной власти, что последних очень сильно обижало – правда, последние пару месяцев, насколько я могу судить, перестало обижать.

При этом законодательная власть имеет единственный важный фактор, который отличает ее от гражданского общества – фактор критического управления. При беспомощности исполнительной власти в критических ситуациях функции исполнительной власти де факто берет на себя парламент. Это кризисный механизм, который никем, никогда и нигде за редчайшим исключением не прописывается, но он подразумевается, – что либо парламент просто берет на себя, начинает выполнять функцию стратегического управления самостоятельно, либо он меняет правительство или в критических ситуациях меняет даже политическое устройство, что тоже бывало.

Таким образом, отношение исполнительной и законодательной власти – это такой противоречивый симбиоз, в котором каждая ветвь власти внимательно смотрит за противоположной и готова присвоить себе все функции, которые друг-соперник выпустит из рук или будет выполнять недостаточно эффективно. И опять-таки все зависит, к сожалению, в президентских структурах от первого лица, ну а при всей моей симпатии к демократии и парламентским формам правления могу сказать, что парламентская республика не приспособлена к действиям в критических условиях – она в них просто тереится.

К.Б. НОРКИН,

советник мэра Москвы, академик Международной академии менеджмента и Российской академии естественных наук, член президиума Вольного экономического общества России

Небольшие комментарии. Прежде всего, я не вполне разделяю фетишизацию необходимости принятия закона о сельском хозяйстве без всяких прилагательных, которые стояли бы перед этим словом. Дело в том, что закон закону рознь. Например в 1902 г., примерно за три года до Столыпинских реформ, чешский сатирик Радое Доманович написал книгу «Страдия». В этой книге описывалось странное государство, куда попал некий путешественник. Государство с очень странными порядками. В частности, когда путешественник пришел к министру сельского хозяйства – оказалось, что министр сельского хозяйства прилег поспать. Но когда автор сказал, что он иностранец, его немедленно приняли. Еще раз подчеркну, это 1902 г. К нам это не имеет никакого отношения.

Итак, автора немедленно приняли, и министр сельского хозяйства стал ему показывать коллекцию ранних изданий «Илиады» Гомера. Путешественник говорит: «Ну а как же сельское хозяйство?» – «О, я сельским хозяйством не занимаюсь. У меня принят прекрасный закон о сельском хозяйстве, поэтому мне не нужно заниматься...» – «Ну все-таки, какой же это закон?» – «Это закон очень простой: зерновые должны вызревать повсеместно и в достаточном количестве». После этого зачем, как говорится, заниматься сельским хозяйством.

Это один тип закона. Известен и другой тип законов. В истории Мексики был такой президент Лазарь Карденас, который по существу создал мексиканское государство. Чтобы прекратить смену президентов путем расстрела предыдущего, он издал закон о деполитизации армии. Так вот, как это ни удивительно, в этом законе не было слова «армия», слова «политизация» или слова «деполитизация». Ничего такого там не было. Там было только написано, что офицер не может получить повышения в звании без перевода в другую часть. И все! Все разговоры в Мексике прекратились, потому что вы либо остаетесь в части, плетете заговор, тогда у вас нет повышения звания, либо вы добьетесь присвоения следующего звания и тогда вас переводят в другую часть. Из-за этого вы не можете составить заговор, потому что вам неизвестно, кто там шпион, кто там революционер и т.д.

На самом деле, наше сельское хозяйство требует именно такого закона, и идея такого закона хорошо известна. У нас сейчас все спорят – иметь частную собственность или не иметь частной собственности на землю. Что хорошо, что плохо? Многие считают, что якобы для сельского хозяйства важно иметь частную собственность на землю. Но я твердо говорю вам, и это не мои изобре-

тения, это до конца исследовано всякими экономическими школами, что все зависит от условий, в каких реализуется **владение** землей, как говорится, от налогово-правового окружения.

Известен, скажем, другой пример. Решение вопроса о частной собственности на орудия и средства производства. В той экономико-правовой среде, какая была во времена Маркса, она приводила к расслоению, ко всяким периодическим кризисам и т.д. и т.п. Когда изменили условия владения, ввели налогообложение собственности, налогообложение наследования и другие меры, когда предприниматели начали учитывать не только прибыль, но и механизмы формирования платежеспособного спроса, капиталистическое общество стало развиваться без заметных катаклизмов, почти 150 лет. Только сейчас начинаются какие-то проблемы. «Невидимая рука рынка» не работает из-за монополизации, злоупотребления монопольным положением и тупика потребительской цивилизации.

Так и для земли. По существу, все зависит не от титульного статуса собственности, а от условий пользования. Мы знаем, что если, например, обложить налогом яблони, люди их вырубят, и не будет ни яблок, ни налогов. Даже при частной собственности на землю. А если обложить умеренным налогом землю и сказать землепользователю: хозяйствуй как хочешь, но заплати нам налог в размере примерно цены трети средней урожайности на твоём участке. Если ты соберешь меньше средней урожайности – ты разорен. А все, что ты соберешь больше этого, – все твое. Налог не будет расти. Тогда, очевидно, люди посадят яблони. Будут и яблоки, и налоги.

А сейчас у нас что получилось с землей? Михаил Антонович говорил, что землю надо передать эффективному собственнику. Неужели эта передача должна производиться за счет административной распорядительности? Конечно нет! Налогово-правовая среда должна заставлять. Пока люди получают доходы не благодаря эффективному использованию земли, а за счет земельных спекуляций, никакого развития сельскохозяйственного производства не будет. Сейчас основные доходы получают из факта овладения землей. Если человек купил землю по кадастровой стоимости, а это вообще какая-то смешотворная сумма, то уже огромный доход гарантирован ему без всякого «эффективного использования». А если еще учесть возможности удешевить такую сделку, например, дав взятку нужным людям, то остается просто сидеть на земле и ждать больших барышей. Если всю землю захватили, а земля людям нужна для работы или для жизни, цены на нее растут. В таких условиях, просто спекулируя землей, можно заработать большие деньги. Может ли в такой ситуации появиться эффективный собственник? Для того чтобы он появился, нужно стимулирующее налогообложение землепользования. Должно быть, во-первых, стимулирующее налогообложение, во-вторых, жесткие правила землепользования, которые в мире 300 лет отработывались, а нам надо просто их частично взять и частично адаптировать к нашим условиям. Это очень важно. Я специально этот вопрос исследовал: совершенно не важно, частная собст-

венность или человек взял в аренду на определенных экономических условиях. Важно, на каких условиях он пользуется землей.

Еще два коротких замечания. Во-первых, мы забываем, что местное самоуправление – это не совсем власть. Местное самоуправление – это вторая сторона социального контракта народа с властью. Его главная функция – следить за тем, насколько власть эффективно и полно исполняет социальный контракт. Вот главная функция самоуправления. Если мы с таких позиций будем подходить, то это совсем другая ситуация. И здесь очень важно понимать, что если, например, социальный контракт с властью будет заключать один «человечишко», то его позиции против всей этой машины очень слабы. Он не сможет ничего добиться. А если второй стороной контракта является местное самоуправление, если оно говорит: «Вот ты мне вывозишь мусор, значит, ты получаешь деньги; не вывозишь мусор – не получаешь деньги». Вот это есть местное самоуправление.

И последнее. Заседания по поводу столыпинского наследия мы проводим не первый год. И всегда они оказываются очень креативными. Вот я, например, только сегодня увидел, что, наверное, одной из ошибок Столыпина было, современным языком выражаясь, отсутствие идеи социального партнерства. Впрочем, тогда не было таких слов. Думаю, что неправильно было освободить успешного крестьянина от социальной ответственности и считать, что он не обязан помогать тем, кого он победил в конкурентной борьбе. Против социального дарвинизма сейчас выступают многие экономисты. И еще. Попытка навязать реформы сверху, вместо насаждения «вирусов» нового, которые сами произведут реформы, для страны такого масштаба, как Россия, всегда кончались и, на мой взгляд, всегда будут кончаться крахом. По этим двум причинам я согласен, в какой-то мере, с теми, кто считает, что Столыпин фактически породил Великую Октябрьскую социалистическую революцию. На мой взгляд, реформы в России нужно делать так, как Лазарь Карденас осуществил деполитизацию армии. Может быть, меня переубедят, но пока я так вижу. В любом случае, убежден, что как раз ради такого креативного разговора мы и собрались сегодня. Спасибо за это организаторам.

М.А. ДАВЫДОВ,

профессор Российского государственного
гуманитарного университета, доктор исторических наук

Уважаемые коллеги! В моем выступлении на основании статистики ГУЗиЗ рассматриваются некоторые из основных количественных характеристик землеустройства, которое было главным компонентом Столыпинской аграрной реформы.

В самом общем виде о ходе землеустройства можно судить по таблице 1.

Внутринадельное землеустройство. Общие сводные данные.*Таблица 1*

ГОДЫ	Поступило ходатайств		Закончено подготовкой			Представлено в Комиссии законченных в натуре и предъявленных населению землеустрои- тельных проектов			Утверждено землеустрои- тельных проектов		
	Число земел. единиц	Число домохо- заяв	Число земел. единиц	Число домохо- заяв	Площадь в дес.	Число земел. единиц	Число домохо- заяв	Площадь в дес.	Число земел. единиц	Число домохо- заяв	Площадь в дес.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1907	4486	219332	1116	47648	578989	798	26556	262943	685	12611	132448
1908	8697	380691	3231	118903	1094628	2468	86381	789502	1934	60014	571440
1909	23738	704964	9043	326857	2974604	6431	252294	2356615	5503	205082	1858444
1910	26792	650347	12054	415692	3896934	9202	345316	3150825	7528	262439	2300845
1911	27057	678143	10912	403795	3702566	10230	361150	3270989	9319	319084	2952433
Итого за											
1907–1911	90770	2633477	36356	1312895	12247721	29129	1071697	9830874	24969	859230	7815610
1912	47228	1226225	20913	741473	6625580	12325	431735	3705562	8219	248164	2132128
1913	39809	1105742	22446	807698	6854480	12770	537174	4408212	10462	386574	2977579
1914	30426	828096	16028	647436	5898473	11796	495720	3944740	11568	472116	3906141
1915	14669	380917	9361	321769	2668115	8242	332202	2757442	9405	394420	3418076
Итого за											
1912–1915	132132	3540980	68748	2518376	22046648	45133	1796831	14815956	39654	1501274	12433924
ВСЕГО	222902	6174457	105104	3831269	34294369	74262	2868528	24646830	64623	2360504	20249534

Отчетные сведения о деятельности Землеустроительных комиссий на 1 января 1914 г. С-Пб. 1914.

Землеустройство начиналось с подачи крестьянами ходатайств об изменении условий землепользования, затем составлялся землеустроительный проект, далее производились необходимые землемерные работы, и, наконец, проводились в исполнение принятые населением проекты.

Число ходатайств отражало, главным образом, волеизъявление крестьян, хотя следует учитывать и то, что комиссии могли регулировать их динамику, когда им это казалось необходимым. Количественные характеристики остальных стадий зависели от оперативности работы Землеустроительных комиссий, прежде всего, от наличия необходимого числа землемеров.

Масштабы Столыпинской аграрной реформы позволяют представить следующие два показателя. Во-первых, за 1907–1915 гг. изменить условия землепользования пожелало почти 6,2 миллиона домохозяев – 6174 т. Это более половины всех крестьянских дворов России или 67% общинных хозяйств, по мнению Тюкавкина.

Во-вторых, согласно официальным данным на 1 января 1916 г. была закончена подготовка 87855 землеустроительных дел по 105104 земельным единицам для 3831,269 домохозяев на площади 34294,369 дес. Таким образом, общая площадь, охваченная землеустройством, составила 374,7 тыс. кв. км и превысила территорию современных нам Германии и Черногории, вместе взятых, или же, например, Италии и Ирландии, на которой жили как минимум 25–28 миллионов человек. И это без учета 4,4 млн. дес., проданных Крестьянским банком, а также землеустройства в Сибири!

Однако обеспечить потребным числом исполнителей реформу оказалось весьма сложно. Правительство предприняло серьезные усилия и, несмотря на бюджетные сложности в стране в эти годы, число землемеров только при Землеустроительных комиссиях увеличилось с 600 до 6500, т.е. почти в 11 раз всего за 7 лет.

Из общего числа ходатайств на долю пяти губерний-лидеров с числом прошений от 328 до 230 тыс. – Воронежской, Харьковской, Саратовской, Казанской и Пермской – пришлось 1437,4 прошений, или 23,3% их общего числа. В губерниях Московской, Екатеринославской, Волынской, Самарской и Херсонской, занимавших 6–10 позиции, изменить условия землепользования решили 957,0 тыс. дворов, или 15,5% соответственно.

Тот факт, что здесь перечислены губернии, представляющие разные хозяйственно-экономические районы и природно-географические зоны Европейской России, говорит о том многообразии возможностей для изменения своей жизни, условий хозяйствования, которое давала аграрная реформа Столыпина крестьянам, показывает, что она затронула и заинтересовала крестьянство губерний с различными исторически сложившимися типами землепользования. В то же время эти данные показывают, что реформа отнюдь не везде протекала с одинаковым темпом – 8 губерний из 47 дали почти треть всех ходатайств, а 14 губерний с числом ходатайств более 164 тысяч в каждой – половину всех ходатайств (49,7%), на 20 губерний с числом ходатайств более 125 тысяч в каждой пришлось 63,7% всех ходатайств по стране. В 27 остальных

ных губерниях реформа шла медленнее. Но иначе и не могло быть в гигантской стране более чем со 100 миллионами крестьян. То, что реформа затронула крестьян разных губерний и регионов в разной степени, вполне естественно. Каждая губерния в определенном смысле была целым миром со своей природой, географией, историей, экономикой, что не могло не влиять на особенности крестьянской психологии.

Во всяком случае, стремление значительной части крестьян к переменам совершенно очевидно. Это, кстати, было неожиданностью для самих реформаторов. Об этом пишут компетентные современники, это хорошо видно, в частности, по той сдержанной гордости, с какой написаны даже официальные отчеты о деятельности Землеустроительных комиссий.

Динамика подачи ходатайств.

Период 1907–1915 гг. делится на два этапа – 1907–1911 гг. и 1912–1915 гг. Положение о землеустройстве от 29 мая 1911 г. было введено в действие с 15 октября того же года (т.е. после окончания полевого периода 1911 г.). Тем самым завершился первый этап преобразований. Новый закон учел пятилетний опыт реформы и значительно расширил права и обязанности землеустроительных учреждений. Были уточнены все виды землеустроительных действий, введены новые, расширена компетенция комиссий, определен круг лиц, которые вправе пользоваться законом, и те земли, на которые распространяется его действие. Затем закон и изданный в развитие его Наказ от 19 июня 1911 г. изменили внешнюю сторону дел и установили особый порядок юридического оформления землеустроительных работ. Соответственно, изменился и формуляр официальной отчетности.

Результаты проявились сразу же. Если максимальное число прошений об изменении условий землепользования за 1907–1911 гг. пришлось на 1909 г. – 705 тыс., то в 1912 г. их было подано 1226 тыс., а в 1913 г. – 1106 тыс., т.е. соответственно в 1,74 и в 1,57 раза больше, чем в 1909 г.

В 1907–1911 гг. было подано 2633,5 тысячи ходатайств, а в 1912–1915 гг. – 3540,9 тысячи, т.е. на 34,5% больше. **Это само по себе снимает вопрос о том, насколько верно широко распространенное мнение о том, что с 1911 г. она [реформа] идет на убыль.** Анализ погубернской динамики дает обширный и интересный материал для выводов, которые не очень совпадают с обычными для традиционной историографии.

Однако лично я склонен считать 1914–1915 гг. особым этапом и полагаю, что корректнее сравнивать данные за 1907–1911 гг. и 1912–1913 гг.

Всего в 1912–1913 гг. об изменении условий землепользования в среднем за год ходатайствовало в 1,77 раза больше домохозяев, чем в 1907–1911 гг. Достаточно сказать, что в каждой третьей из 47 губерний в 1912–1913 гг. было подано ходатайств больше, чем в предыдущие пять лет. В 32 губерниях число желающих изменить условия землепользования выросло в полтора и более раз. Понятно при этом, что данные 1912–1915 гг. еще более выразительны – за 1914–1915 гг. было подано еще 1,2 млн. ходатайств.

**Сводные данные по единоличному
и групповому землеустройству по годам**

Таблица 2

ГОДЫ	УТВЕРЖДЕНО ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ								
	По единоличному землеустройству			По групповому землеустройству			ВСЕГО		
	Число земельных единиц	Число домохозяйств	Площадь в дес.	Число земельных единиц	Число домохозяйств	Площадь в дес.	Число земельных единиц	Число домохозяйств	Площадь в дес.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1907	566	8315	88358	123	4296	44090	685	12611	132448
1908	1541	42350	434624	406	17664	136816	1934	60014	571440
1909	4196	119380	1215279	1348	85702	642715	5503	205082	1857994
1910	5903	151814	1447125	1678	110625	853720	7528	262439	2300845
1911	7239	206723	2031507	2150	112361	920926	9319	319084	2952433
Итого за 190–1911	19445	528582	5217343	5705	330648	2598267	24969	859230	7815610
1912	5702	122522	1294439	2677	125642	837689	8219	248164	2132128
1913	7572	192988	1833556	3149	193586	1144023	10462	386574	2977579
1914	7816	203915	1980273	4086	268201	1925868	11568	472116	3906141
1915	6147	173502	1666875	3496	220918	1751201	9405	394420	3418076
Итого за 1912–1915	27237	692927	6775143	13408	808347	5658781	39654	1501274	12433924
ВСЕГО	46682	1221509	11992486	19113	1138995	8257048	64623	2360504	20249534

Отчетные сведения о деятельности Землеустроительных комиссий на 1 января 1916 г. С-Пб. 1916.

Указ от 9 ноября 1906 г. предусматривал два типа землеустроительных действий: единоличное и групповое. Единоличное землеустройство индивидуализировало крестьянское хозяйство, создавая хутора и отруба. В ходе группового землеустройства велись работы, направленные на улучшение порядка в землепользовании крестьян и ликвидацию его юридической неопределенности, вне зависимости от того, выходили они из общины или нет.

К личному землеустройству относились следующие виды землеустроительных действий: 1) разверстание на хутора и отруба общинных земель; 2) разверстание на хутора и отруба подворно-наследственных земель (в отчетности с 1912 г. пункты 1 и 2 соединены в один) и 3) выдел к одному месту отдельных участков из общинных земель. К групповому землеустройству до 1912 г. причислялись: 1) раздел земель между селениями и частями селений;

2) выдел земель под выселки (с 1912 г. в эту категорию перешел раздел земель между частями селений из 1-го пункта); 3) разбивка общинных земель в целях перехода к многопольному хозяйству (исключено с 1912 г.); 4) разверстание чересполосицы надельных земель с прилегающими владениями; 5) разверстание общности пользования крестьян с частными владельцами. С 1912 г. введены, во-первых, разверстание к одним местам (на отрубные участки) земель разного владения, включенных в одну дачу разверстания, и, во-вторых, отграничение надельных земель как самостоятельное землеустроительное действие.

Из общего числа ходатайств, поданных в 1907–1915 гг., 48,0% относятся к личным и 52,0% – к групповым, при том, что в 1907–1911 гг. личных ходатайств было чуть больше, чем групповых. Опережающий рост ходатайств второго типа после 1911 г. связан, конечно, с тем, что Положение 1911 г. развязало руки землеустроителям в отношении уничтожения разноправной чересполосицы, а Мировая война понятным образом увеличила число групповых работ.

Два компактных (сплошных) массива губерний, в одном из которых велики показатели группового землеустройства, а во втором одиночного, разделяются весьма четко. В первый из них входят Центр, Север и Северо-Восток, во второй – Запад, Юг и Юго-Восток Европейской России. Массив губерний с большими показателями группового землеустройства как бы перетекает с северо-востока на юго-запад, охватывая Нечерноземный центр и северную границу черноземного массива, навстречу губерниям, где велики показатели одиночных ходатайств.

Наибольшее число ходатайств о личном землеустройстве было подано в губерниях – Екатеринославской (169,5 тыс.), Харьковской (152,6 тыс.), Херсонской, Волынской, Полтавской, Самарской, Саратовской (от 145,9 до 126,2 тыс. в каждой), Смоленской (98,4 тыс.), Киевской (76,4 тыс.), Воронежской (76,2 тыс.). В сумме на эти 10 губерний пришлось 42,9% всех ходатайств о личном землеустройстве.

Губерниями-лидерами в групповом землеустройстве были Воронежская (252,0 тыс. ходатайств), Казанская (239,1 тыс.), Пермская (173,2 тыс.), Московская (170,8 тыс.), Харьковская (166,3 тыс.), Саратовская (155,2 тыс.), Владимирская (135,2 тыс.), Тамбовская (118,3 тыс.), Нижегородская (115,9 тыс.), Тульская (106,9 тыс.)

Касаясь группового землеустройства, замечу следующее. Убежден, что адекватному восприятию аграрной реформы Столыпина сильнейшим образом препятствует лукавое якобы недоразумение, согласно которому этот вид землеустройства явно и неявно игнорируется и уж во всяком случае считается чем-то второсортным в сравнении с землеустройством личным. Причин тому немало, в том числе и фетишизация идеи «всеобщей хуторизации всей страны», которая сама по себе оскорбляет интеллект П.А. Столыпина и других реформаторов.

Большинство авторов, пишущих о реформе, не упоминает о том, что переход крестьян к личному землеустройству был невозможен до ликвидации так называемой «однопланности», чересполосицы, сервитутов и др., что до сведения к одним местам, в юридически и пространственно обособленное владение

земель каждого селения в отдельности, невозможно образование хуторских и отрубных хозяйств. Другими словами, излюбленный тезис о приверженности крестьян Нечерноземья к общине несколько подмывает тем, что огромная их часть попросту **не могла** выйти на хутор или отруб только из-за того, что их селение входило в состав однопланых, или потому, что в предшествующий период истории не были решены важные вопросы, связанные с проведением точных границ владений.

Россия была весьма сложным географическо-юридическим феноменом, если так можно выразиться, и сложные общины (однопланые селения), внеадаптивная чересполосность, сервитуты и т.д. – это весьма значимые реалии крестьянского землепользования в России в начале XX в.

Однопланые селения – одно из свидетельств спешки, в которой проводилась реформа 1861 г. и о которой писал С.Ю. Витте.¹ Они владели землей по одному общему акту укрепления. В таких селениях пахотные земли были в обособленном владении каждого отдельного селения. Все же остальные угодья, как то: луга, пастбища, леса, выгоны и пр., находились в общем пользовании всех или части селений. Общие угодья ежегодно подвергались разделу между селениями, что неизбежно порождало массу споров и судебных разбирательств, в результате которых общества однопланых селений постоянно пребывали в неприязненных, а зачастую в крайне враждебных между собой отношениях. Ясно, что это негативно влияло на экономическое состояние таких селений, делая вместе с тем почти недоступными какие-либо мелиоративные мероприятия.² Источники говорят, что суды были завалены исками крестьян однопланых селений друг к другу. Показательна следующая характеристика из официального Отчета о землеустройстве за 1912 г.: «Однопланые дачи занимают огромные площади, соединяя в своих границах значительное число селений, главным образом в центральных и особенно в северных губерниях, где свыше 75% всех селений не имеют отдельного владения землей. Однопланность, кроме того, обычно связана с чересполосностью селений, входящих в состав общества, владеющего землей по одному акту укрепления, а также и с владениями казны, церковных причтов, удела и частных лиц, причем нередко надел селения, площадью в 600–700 десятин, заключается в 120–150 отдельных участках на расстоянии 35–50 верст. Как

¹ «Наделение землей всего населения – это акт бесконечной сложности. Составление Положения и затем введение его требовало, даже при гениальности творцов и исполнителей, многие годы. Все же было сделано спешно, наскорю.

При таких условиях самый вопрос об общинном и индивидуальном наделении не был ни по Положению ясно и определенно разработан, но еще менее определенно проведен в действительную жизнь. Явилась масса недомолвок и вопросов, висевших и ныне висящих в воздухе.

Когда приходится в сложной материи делать работу спешно, гораздо легче ее делать огульно, нежели детально. Гораздо легче иметь как материал для действия, в данном случае для наделения землей, единицы в несколько тысяч людей, нежели отдельных людей. Поэтому с точки зрения технического осуществления реформы община была более удобна, нежели отдельный домохозяин». Из архива С.Ю. Витте. Воспоминания. Том 2. Рукописные заметки. СПб. 2003., С. 38

² Обзор деятельности уездных землеустроительных комиссий (1907–1908). С-Пб., 1909. С. 17.

на яркий пример такой чресполосности, можно указать на надел Рождественской волости Кунгурского уезда Пермской губернии, общою площадью около 32000 дес. (т.е. 349,6 квад. км; для сравнения – площадь княжества Лихтенштейн составляет 157 квад. км. – М. Д.), разбросанный в 918 отдельных кусках.

Нередко однопланность охватывает целые волости. Так, в Рыбинском уезде Ярославской губернии в 1909–1911 гг. был произведен раздел 99 селений с 3572 дворами, составляющих три волости (Сретенскую, Никольскую и Чудиновскую), наделенных землей в количестве 13444 по одному общему акту».³ В источниках есть и другие не менее впечатляющие факты. Достаточно сказать, что в Московской губернии таких селений имелось от 30 до 77% на уезд, в Казанской губернии, например, из 3,2 млн. дес. наделной земли около 1 млн. приходилось на долю однопланых селений. То же было в Воронежской и других губерниях.

В губерниях с развитым общинным землевладением стремление к единоличному хозяйству, как считается, проявлялось слабо. Однако статистика землеустройства вполне подтверждает то, о чем не раз говорят компетентные современники – групповое землеустройство открывало дорогу личному. После 1911 г. начинает, и весьма интенсивно, расти число ходатайств о личном землеустройстве именно в тех губерниях, которые в первые годы дают максимальное число прошений о групповом землеустройстве. Но и в том случае, когда работы и не имели сразу «единоличного» продолжения, нужно признать, что любое упорядочение юридических аспектов землепользования было выгодно крестьянам, притом с разных точек зрения.

Все это также говорит о только начавшем реализовываться потенциале реформы и делает понятным направление дальнейшей эволюции единоличного землеустройства в этом огромном регионе. Положение 1911 г. дало новый импульс преобразованиям. И там, где мы видим резкий взлет числа ходатайств, – там этот импульс имел наибольшую отдачу.

Менялась ли в ходе реформы структура ходатайств? Разумеется.

Общее число ходатайств об отдельных землеустроительных действиях

Таблица 3

ГОДЫ	1	2	3	4	5	6	7	8	ВСЕГО
1907–11	925453	384888	989065	84305	6999	200661	41185	921	2633477
1912–15	883703	480998	801740	135992	279062	432887	90026	436575	3540983
1907–15	1809156	865886	1790805	220297	286061	633548	131211	437496	6174460

Примечание:

1. Разверстание на хутора и отруба земель целых селений;
2. Выдел отрубных участков отдельным домохозяевам;

³ Отчетные сведения о деятельности Землеустроительных комиссий на 1 января 1914 г. С-Пб. 1914. С. 11–12

3. Выдел земель отдельным селениям сельских обществ;
4. Выдел земель выселкам и частям селений;
5. Разверстание на отрубных участки земель, включенных в одну дачу разверстания;
6. Уничтожение чересполосности с прилегающими владениями;
7. Раздел угодий общего пользования крестьян и частных владельцев;
8. Отграничение земель.

Доля ходатайств об отдельных землеустроительных действиях

Таблица 4

ГОДЫ	1	2	3	4	5	6	7	8	ВСЕГО
1907–1911	35,1	14,6	37,6	3,2	0,3	7,6	1,6	0,0	100
1912	22,7	14,4	28,8	2,5	9,2	9,1	3,2	10,1	100
1913	29,2	13,1	19,5	4,7	7,3	12,5	2,5	11,2	100
1914	26,0	14,0	18,0	4,3	6,3	14,7	2,1	14,7	100
1915	17,8	11,4	22	4,8	8,8	16,3	1,3	17,7	100
1907–1913	30,7	14,2	31,4	3,4	4	9,1	2,2	5	100
1907–1915	29,3	14,0	29,0	3,6	4,6	10,3	2,1	7,1	100
1907–1915*	33,2	15,2	30,6	3,2	1,3	7,9	0,8	7,7	100

Примечание:

1. Разверстание на хутора и отруба земель целых селений;
2. Выдел отрубных участков отдельным домохозяевам;
3. Выдел земель отдельным селениям сельских обществ;
4. Выдел земель выселкам и частям селений;
5. Разверстание на отрубных участки земель, включенных в одну дачу разверстания;
6. Уничтожение чересполосности с прилегающими владениями;
7. Раздел угодий общего пользования крестьян и частных владельцев;
8. Отграничение земель.

* Строка, выделенная курсивом, содержит структуру утвержденных землеустроительных проектов

Из таблицы 4 следует, что если в 1907–1911 гг. почти 90% ходатайств приходится на первые три категории землеустройства, то в 1912–1915 гг. доля ходатайств о разверстании целых селений на хутора и отруба и о разделе однопланых селений довольно заметно снижается, при незначительном уменьшении удельного веса единоличных выделов. Происходит это прежде всего за счет резкого увеличения числа ходатайств о проведении других землеустроительных действий, главным образом, разверстании на отрубные участки земель, включенных в одну дачу разверстания, уничтожении чересполосности с прилегающими владениями и отграничении земель, проведение которых стало возможным впоследствии принятия Актов 1911 гг. Присвоение Землеустроительным комиссиям судебных функций очень серьезно раздвигало перспективы землеустройства в целом.

Оценивая эти данные, следует помнить, что начавшаяся Первая Мировая война негативно сказалась прежде всего на личном землеустройстве, что и понятно – сотни тысяч хозяев были призваны в армию.

Естественный ход процесса проясняет динамика подачи прошений о разверстании целых селений на хутора и отруба. В 1912–1913 гг. по 47 губерниям в целом среднегодовое число ходатайств этого вида увеличилось на 30% в сравнении с 1907–1911 гг. – с 231363 до 300494, но при этом в 14-ти губерниях оно уменьшилось. Однако это не говорит о том, что стремление к личному землеустройству там пошло на убыль, поскольку в 10-ти из этих губерний показатели 1913 г. выше показателей 1912 г., включая такие важные губернии, как Екатеринославская (15597 против 9972), Херсонская (21241 против 8998), Полтавская (14086 против 10070), Киевская (8125 и 3035) и др. А всего в 1913 г. было подано 322762 ходатайства о разверстании целых селений против 278226 в 1912 г. А вообще в 1912–1913 гг. почти в половине губерний было подано ходатайств о единоличном землеустройстве больше, чем за предыдущие пять лет. Важно отметить, что в большинстве своем это губернии Нечерноземья и черноземного Центра, в которых ранее единоличное землеустройство значительно уступало групповому.⁴

Итак, **все основные показатели землеустройства, касающиеся его первой стадии – подачи ходатайств об изменении условий землепользования, – растут во времени** и по России в целом, и в подавляющем большинстве губерний. Соответственно увеличивалось и число окончательно утвержденных проектов. Полагаю, это является верным признаком адекватности реформы социально-экономической ситуации в стране и психологии населения (здесь – миллионов крестьян), а также и показателем мощности потенциала принимаемых преобразований. Реформа, предоставляя крестьянам широкий спектр выбора новых условий хозяйствования, вовсе не сводилась к «фабрикации хуторов и отрубов».

Неравномерность хода землеустройства в отдельных районах и губерниях вполне очевидна. Что определяло преобладание того или иного вида землеустройства в отдельных губерниях и темпы землеустройства в них?

Динамика практически всякого масштабного процесса определяется неким числом факторов. Они, как всегда, образуют своего рода «периодическую систему», элементы которой в каждом отдельном случае слагаются в индивидуальную «формулу процесса», в данном случае – землеустройства, зависящую от конкретных местных условий.

Как известно, были вполне объективные факторы, при прочих равных условиях воздействовавшие на ход землеустройства⁵ (далее они перечисляются не по степени значимости, ибо она редко бывает неконкретной).

⁴ М.А. Давыдов, Очерки аграрной истории России в конце XIX – начале XX вв. М. 2003.

⁵ Подробнее о сказанном см.: Давыдов, Очерки аграрной истории России в конце XIX – начале XX вв. М. 2003.

Это, во-первых, весь самый сложный комплекс проблем, связанных с юридическими аспектами землевладения (однопланное селения, прежде всего, наличие/отсутствие внадежной чересполосности, сервитутов и т.д.).

Во-вторых, важную, иногда определяющую роль играли почвенные условия данной местности – чем они однообразнее, тем легче происходит землеустройство.

В-третьих, уровень развития сельского хозяйства в целом, степень его связи с рынком.

В-четвертых, размер земельного обеспечения населения. Чем выше площадь наделов, тем при прочих равных условиях переход к единоличному землевладению происходит охотнее. Вряд ли случайно, что малоземельный Юго-Запад, особенно Подольская губерния, где были самые низкие по России средние наделы (3,8 дес. на двор), был аутсайдером реформы. Противодействие малоземельных крестьян землеустройству вызывается, как не раз отмечалось в литературе, не только их малоземельностью, но и «относительно крупным числом скота у большинства» из них.

Очень большое значение имел характер неземледельческих занятий населения и их значение в хозяйстве и жизни крестьян.

На землеустройство иногда влияли сугубо местные особенности хозяйственного строя. Так, в некоторых районах Крыма разверстанию не способствовал высокий уровень развития садоводства, виноградарства и табаководства, в которые уже было вложено немало труда и денег; понятно, что «включение таких земель в общую разверстку существенным образом нарушило бы интересы их владельцев» и т.д.

Конечно, совокупное действие всех этих факторов общего характера зависело от одного, который как бы оплодотворял их и определял очень многое в темпах разверстания.

Допустимо определить его как уровень психологической готовности крестьян к изменению условий землепользования, а нередко – самого образа жизни. Выдающийся знаток отечественного сельского хозяйства и главный теоретик реформы А.А. Кофод говорит, что «высшее умственное развитие крестьян, облегчающее им понимание существа землеустроительных работ», действует в позитивном для реформы направлении, ибо «повсюду наблюдается, что пионеры землеустройства принадлежат к наиболее развитой части крестьян».

Перефразируя мысль классика, можно сказать, что о неприятии крестьянами реформы, об их сопротивлении ей, о приверженности их общине и т.п. в традиционной историографии – отечественной и зарубежной – написано много книг. О поддержке крестьянством преобразований, о соответствии реформы стремлениям крестьян – ни одной. Разумеется, реальная жизнь была куда сложнее, чем представляется в неонароднической историографии.

Кофод в своих работах постоянно говорит о том, что успех землеустройства решающим образом зависит от степени готовности крестьян к изменению привычного образа жизни. «Опыт других стран показывает, – пишет он, – что

пока население не подготовлено к этой реформе, до тех пор успешное проведение ее не удастся; мало того, что дело не движается, что недоверчивое, как везде, крестьянство противится введению неизвестных ему новшеств, – разверстания, произведенные против желания большинства хозяев, исполняются неудовлетворительно».⁶

Открытый Кофодом задолго до реформы процесс самостоятельного, самостоятельного расселения крестьян западных губерний лучше всего свидетельствовал о том, что, по крайней мере в некоторых районах России, крестьяне созрели для новой жизни. История этих разверстаний «указывает путь к подготовке населения. Все самостоятельно развившиеся районы возникли под прямым влиянием наглядных примеров хуторских устройств, подходящих к земельному положению крестьян ближайших окрестностей... нужно прежде всего убедить, наглядно убедить их в пользе намеченной реформы для них... Кое-где крестьяне уже вполне убедились в выгоде нового устройства, да как будто боятся начать – ждут толчка. В таких местах нужны не показательные хутора, а толковые руководители, опытные землемеры и законодательство, облегчающее и регулирующее производство дела вообще».⁷

Различные источники отмечают стимулирующее влияние примеров, которые показывали соседи, привыкшие к хуторской системе землепользования, – латыши и немцы.

В известной мере подводя итоги дореформенного процесса разверстания, Кофод еще до начала преобразований писал: «Очевидно, наступил благоприятный культурный момент в народном развитии для производства разверстания чересполосицы. С одной стороны, пробудилась в крестьянах потребность заменить чересполосное распределение земли другим устройством, более удобным в хозяйственном отношении и предоставляющим более свободы личной инициативе. С другой же стороны, в русских деревнях еще не развился тот полугородской уклад жизни, который заставляет немецких крестьян... смотреть на расселение, как на нечто совершенно немислимое; иной из них лучше умрет, чем согласится жить на хуторе, среди поля, а стоимость переноса... усадеб в общем еще не настолько велика, чтобы составить серьезное препятствие расселению. Но время не терпит, ежегодно увеличивается число каменных построек в деревнях...

Что действительно теперь наступил удобный культурный момент для разверстания чересполосицы... убеждает беспримерная в аграрной истории Европы быстрота распространения расселения и радикальность производства его везде в России, где крестьяне имели возможность воочию убедиться в выгоде хуторского хозяйства в сравнении с чересполосным. При этом до сих пор расселение целиком происходило по добровольному и почти всегда единодушному соглашению крестьян, без содействия принудительных законов,

⁶ А.А. Кофод. Русское землеустройство. С-Пб. 1913. С. 118

⁷ Там же, С. 118–119.

как это делалось и делается в Европе везде, где крестьяне вообще переходят на хутора».⁸

Весьма показательна для характеристики начального этапа реформы информация из официального обзора землеустройства в Самарской губернии: «Малокультурное вообще и, в частности, инородческое население губернии искало выхода из неблагоприятно сложившихся условий сельскохозяйственной жизни, причем считало, что такой может быть достигнут, главным образом, путем увеличения наделов за счет правительственных земель. Между тем крестьянское население Самарской губернии не может быть признано малоземельным, т.к. процент безземельных очень невелик, и в среднем на двор причитается надел земли 19,8 дес. В отдельных же случаях имеются громадные наделы от 35 до 50 дес. на душевой пай (Смоленка, Перелоб и другие селения Николаевского у.)...

Население, ознакомившись с задачами Комиссий, отнеслось недоверчиво к ним. Новизна дела смущала и более сознательный элемент, стремившийся порвать связь с общиной, тем более, что в пределах Самарской и соседних с нею губерниях не имело обособленных участков единоличного владения крестьянского типа, могущих служить показательными.

В особенности затруднял всех крестьян вопрос о пастбище и порядке раздела наделных земель в смысле справедливого отвода каждому домохозяину причитающейся ему земли.

Вследствие изложенного и не улегшегося еще в умах части крестьян тревожного брожения как последствия бывших в некоторых местностях волнений, Землеустроительным учреждениям предстояло заслужить прежде всего доверие населения и, опираясь на него, практически осуществить поставленную им задачу по переустройству земельного быта крестьян.

В 1907 г. деятельность Землеустроительных комиссий носила главным образом подготовительный характер; с того же года стал применяться закон от 9 ноября 1906 г., получивший впоследствии широкое распространение в губернии.

К 1908 г. удалось создать и объединить кадр достаточно подготовленных землемерных и землеустроительных сил и с этого же года Комиссии приступили к планомерной работе по ликвидации банковских и казенных земель, а также и к внутринаделному землеустройству.

Ликвидация банковских земель имела решающее значение в деле дальнейшего землеустройства крестьян, тем более, что по условиям землеустройства в Самарской губернии, принадлежащие Крестьянскому банку земли, расположенных вблизи места жительства безземельных и малоземельных крестьян».⁹

Позже, в 1914 г., оценивая неслыханный и притом совершенно неожиданный даже для реформаторов взрыв землеустройства, Кофод писал: «Как необ-

⁸ Там же, с. 120–121.

⁹ РГИА, ф. 408, оп.1, д.884, л. 60–60 об.

ходимы школы для распространения грамотности, как необходим фермент для вызова брожения, так необходимы были живые примеры самостоятельного мелкого крестьянского хозяйства для всестороннего наглядного ознакомления крестьянских масс с предлагаемыми правительством новыми способами распределения их земель».

Этим делом занялись Землеустроительные комиссии.

Далее. Полагаю, в историографии не уделяется должного внимания тому обстоятельству, что преобразования начались в стране, еще не вполне остывшей после мощнейшего со времен Пугачева и куда более масштабного революционного взрыва.

Аграрная реформа Столыпина рассматривается в таком же, условно говоря, эмоциональном контексте, что и любая другая отечественная реформа. То есть ее трактуют так, словно бы она началась где-нибудь в 1880-1890-х гг., в жизни, которую принято называть нормальной, и при этом как-то забывается, что за считанные месяцы до 9 ноября по всей стране полыхали сотни помещичьих усадеб. Игнорировать это неправильно, потому что, как вскоре выяснится, аграрная революция изменила Россию не меньше, чем позорно проигранная война и Кровавое воскресенье.

В этом плане значительный интерес представляет описание своего рода инспекторами ГУЗиЗ д. с. с. С.А. Куколь-Яеницким и с. с. Н.Н. Куприяновым психологической обстановки в деревне в первые месяцы начала реформы. Вот как характеризуются в их отчете настроения крестьянской массы: «В значительном большинстве посещенных уездов сельское население ныне очень притихло по сравнению не только со «смутным переломом», но и с последовавшим временем далеко еще не полного успокоения. В виде исключения следует указать прежде всего на Путивльский уезд, скорее укрошенный, чем умиротворенный, и на уезд Сенненский, где давнишние притязания на помещичьи земли еще громко крестьянами заявляются; относительно большая нервность крестьян замечается отчасти еще в Опочечком уезде... Масса крестьянства пока потеряла надежду на даровое наделение из земель частновладельческих, даже возможность принудительного отчуждения этих земель, как меры общей, вызывает уже сомнение... За всем тем в каждом из двадцати трех уездов (обследованных чиновниками. – М.Д.) часть сельского населения не отказалась еще от заманчивых мечтаний дополнительного наделения до размеров десятков десятин на двор, что позволит продолжить нынешнее экстенсивное хозяйство без всякой ломки его.

Вообще, вопрос о земле вызывает напряженное внимание и захватывающий интерес у крестьянства к прочим сторонам политической жизни государства в массе своей равнодушного. Недавно еще отказавшись от выбора уполномоченных в землеустроительные комиссии, крестьяне многих волостей действовали под влиянием антиправительственной пропаганды, утверждавшей, что комиссии придуманы лишь для временного успокоения крестьян, что только Государственная дума даст действительно землю, кто же против нее пойдет и согласится произвести выборы в комиссию, тот прогадает, чего не-

осведомленные, недоверчивые и простовато-хитрые крестьяне очень опасаются». Однако к описываемому времени, совпавшему с окончанием смуты, крестьяне уже «изверились как в Государственной думе первого созыва, лишь поговорившей о земле, так и в «просветителях» своих слева, речи и прокламации коих перестали в очень многих местностях влиять на деревню. Но так как жажда к земле осталась прежняя, то для комиссий создавалась весьма благоприятная почва, которую наиболее энергичные и деятельные из них ко времени прибытия уполномоченных правительством лиц уже до известной степени успели возделывать, наладив добрые отношения с крестьянами и вызвав все численно возраставшие обращения последних за советом и помощью».¹⁰

Если члены Порховской уездной комиссии, пишут авторы отчета, жалуются, что крестьяне к ней равнодушны, то это объясняется тем, что она еще ничего не сделала даже для того, чтобы в более или менее широких масштабах оповестить сельское население о своих целях и задачах: «Тщетно, сидя в четырех стенах, ожидать, что крестьян охватит внезапное доверие и что они сами станут притекать. На первых порах, убедившись в отчужденности населения, члены комиссии должны сами объезжать волости, всюду разнося живую проповедь правительственных начинаний на пользу крестьян. Если в течение целых годов антиправительственные агитаторы, видевшие в темной сельской массе лишь обильный материал для бунта и погромов, успешно прививали этой массе яд своей лжи и лести, то может ли быть обречена на неудачу убежденная, правдивая проповедь экономического возрождения крестьян, составляющего задачу землеустроительных комиссий? В общем, несомненно, что во всех двадцати трех уездах четырех посещенных губерний от самих комиссий зависит приручить к себе крестьян, а дальнейшее доверие сельского населения удастся сохранить исключительно лишь плодотворною деятельностью».¹¹

Конкретные мотивы землеустройства были чрезвычайно многообразны и требуют предметного анализа. Б.Д. Бруцкус писал, что «редакция указа от 9 ноября была такова, что выделение из общины было выгодно для всех, кто мог опасаться, что ближайший передел сократит их землепользование. Сюда могли относиться не только те семьи, в составе коих число разверсточных единиц сократилось, но и те семьи, в которых оно осталось неизменным или даже недостаточно по сравнению с другими семьями возросло.

И действительно, одним из мотивов выделения из общины было желание закрепить за собой побольше земли. Но этот мотив совсем не имел преобладающего значения. Ближайшее исследование процесса выделов показывает, что в среднем выделяющиеся из общины скорей владели меньшими наделами на хозяина, чем большими, по сравнению с односельчанами, оставшимися верными общине. Это связано с чрезвычайной разнородностью мотивов, которые склоняли крестьян выходить из общины. **В общем, к выходу тяготели**

¹⁰ Столыпинская реформа и землеустроитель. А.А. Кофод... С. 188–189.

¹¹ Там же, с. 190.

наиболее дифференцированные элементы. С одной стороны, спешили выделить наиболее состоятельные, инициативные и культурные элементы, нередко прежние руководители освободительного движения. – Их наиболее тяготила зависимость их хозяйственной деятельности от малоподвижного мира. Едва ли не в большинстве случаев они стремились устроить свою землю, собрать ее к одному месту, и это свое намерение они осуществляли или немедленно, или спустя некоторый промежуток времени. Но на другом полюсе из общины выделялись хозяйственно слабые элементы или элементы, предполагавшие порвать со своим прежним местожительством. Слабые хозяева, поскольку они с сельским хозяйством не желали порывать, имеют ввиду продать часть своего надела, чтобы тем лучше наладить свое хозяйство на оставшейся части надела. Многие из них окончательно ликвидируют свое хозяйство, имея другие профессии, а иногда просто по болезни, пьянству или расточительности. Очень значительный контингент выделяющихся на севере представляли городские рабочие, уже сросшиеся с городской жизнью и спешившие с продажей земли окончательно ликвидировать свою связь с деревней. Землю продавали переселенцы, добывавшие себе, таким образом, средства для устройства на новых местах. Ее продавали также хозяева, приобретавшие землю от крестьянского банка, которым представлялось более выгодным переселиться на вновь приобретенную землю, ликвидировав прежнюю наделную землю и используя полученные средства для лучшего оборудования нового хозяйства».¹²

Понятно, что это резюме нуждается в конкретизации, и это – одна из задач, стоящих перед исследователями реформы.

На 1 января 1916 г. были утверждены землеустроительные проекты (далее – проекты) для 2360,5 тыс. дворов, что составило 38,4% от общего числа всех ходатайств. При этом проектов личного землеустройства оказалось несколько больше – 1221,5 тыс. против 1139,0 (на 82,5 тыс. больше). Иными словами, было утверждено 41,3 личных и 35,6% групповых прошений. В целом есть большое соответствие между числом ходатайств и числом утвержденных проектов, однако процент проектов не слишком зависит от количества ходатайств по отдельным губерниям.

Напомним, что на 1 января 1914 г. из 4965444 ходатайств об изменении условий землепользования прошли все подготовительные стадии и были утверждены лишь 1493968 проектов, т.е. 30,1%. При этом доля утвержденных проектов личного землеустройства составила 33,2%, а группового – 27,1%.

Обычно такое отставание конечной стадии землеустройства от начальной объясняется нехваткой землемерного состава. Архивные материалы показали, что на деле ситуация была сложнее. Они, в частности, подтверждают предположение, которое естественно возникает при анализе статистики землеустройства – темпы работы отдельных Землеустроительных комиссий сильнее всего образом зависели от личностных качеств их сотрудников.

¹² Б.Д. Бруцкус. Аграрная эволюция и аграрная политика России. Петербург. 1922. С. 92–93.

Одной из ключевых в столыпинском землеустройстве была фигура неперемного члена землеустроительной комиссии.¹³ Очень многое в ходе реформы зависело и от землеустроителей.¹⁴ Априори несложно предположить, *насколько сложной* в принципе была миссия сотрудников Комиссий, учитывая условия *реальной* жизни тысяч и тысяч *конкретных* деревень, какой подготовкой и какими личными качествами они должны были обладать, чтобы добиться успеха.

В Московской, например, губернии в состав неперемных членов уездных Комиссий вошли люди, ранее служившие в крестьянских учреждениях губернии, из которых семеро – бывшие земские начальники, а также бывшие – председатель, член уездной Земской управы, старший землеустроительных комиссий, наконец, один местный землевладелец, окончивший юридический факультет и прослушавший курс Сельскохозяйственного института. Девять неперемных членов имели университетское или высшее сельскохозяйственное образование, остальные – военные в отставке. Губернатор Джунковский пишет, что «на постановке дела и работе землеустроительных учреждений весьма благоприятно отразилось то обстоятельство, что лица, вошедшие в их состав, были хорошо ознакомлены с крестьянским делом вообще, в частности, отлично осведомлены о местных земельных нуждах и являлись воодушевленными сторонниками намеченных правительством земельных реформ. Ими установлены отличные, вполне обеспечивающие успех работы взаимоотношения с представителями крестьянских и иных учреждений, с коими приходится совместно работать. В большинстве уездов отношения крестьян, их доверие к Землеустроительным комиссиям и, в частности, к неперемным членам, не оставляют желать лучшего».¹⁵

Между тем далеко не всегда руководство Землеустроительных комиссий заслуживало столь лестные отзывы. В нашем распоряжении есть любопытный документ – «Аттестационные сведения о неперемных членах уездных Землеустроительных комиссий Екатеринославской губернии за 1909 год». Особый интерес вызывает то обстоятельство, что в нем оценки губернатора сопровождаются мнением А.А. Кофода.

«Губернатор: Фромандиер Иосаф Иванович (С.-хоз. инст.) – Бахмутская Землеустроительная комиссия.

Вполне удовлетворительный. Отличается особенной любовью и преданностью к делу, неутомимый и добросовестный работник, знает дело. Дело землеустройства в уезде поставлено широко, и если в этом году окончено работ только по выделам на пространстве 10991 дес., то всех работ производится значительно более...

А.А. Кофод: Не хозяин дела и не любит разъездов. Не сумел использовать в полной мере желания земства пойти навстречу всем землеустроительным начинаниям. 3+ (так в док. – М. Д.)

¹³ Там же, С. 47.

¹⁴ Там же, С. 69–70, 72.

¹⁵ РГИА, ф. 408, оп. 1, д. 696, л. 49 об-50.

Малама Сергей Иванович (Имп. Унив.) – Екатеринославская Землеустроительная комиссия.

Губернатор: Удовлетворительный. Неглупый человек, но, пользуясь своим положением родственника Уездного Предводителя дворянства и Председателя Земской управы, далеко не ревностный работник; тем не менее, будучи ликвидатором удельного имения, купленного Банком, Малама весьма хорошо устроил поселки и хутора...

А.А. Кофод: Лентяй редкостный, враль нахальнейший, ничего в деле не смыслит. Двоюродный брат Предводителя дворянства и свояк Председателя Земской управы. 1.

Лазарев Федор Александрович (Воен. Уч.) – Мариупольская Землеустроительная комиссия.

Губернатор: Выдающийся. Человек знающий дело, преданный ему, опытный и весьма добросовестный. Как бывший хороший земский начальник, Лазарев свои познания крестьянского дела умело применяет и в делах по землеустройству и является в губернии выдающимся неперменным членом...

А.А. Кофод: Нерешителен, не хозяин дела, но попались ему выдающиеся землемеры и дело идет удовлетворительно.

Филатов Нил Михайлович (Император. Ал. Лицей) – Славяносербская Землеустроительная комиссия.

Губернатор: Неудовлетворительный. Человек образованный, способный – тем не менее Филатов не желает работать в направлении, предугазанном распоряжениями по землеустроительным делам. До сего времени в Славсербском уезде нет ни одного, даже небольшого сельского общества, которое перешло бы все на отрубное или хуторское хозяйство. Усвоив себе только правило обязательного выдела, Филатов ввел это в практику и, защищаясь определениями уездного съезда (землеустроительного?), представляет проекты выделов крайне неудовлетворительные. На неуспешность работ по землеустройству в уезде влияет и то обстоятельство, что в состав комиссии входят: Предводитель дворянства – тест Филатова, Председатель управы – родной его отец (в настоящее время Председателем управы избрано другое лицо). Признавая в то же время Филатова не безнадежным служащим, я полагаю бы возможным оставить его на месте некоторое время, потребовав энергичной деятельности и, если он в течение нескольких месяцев не представит мне несомненных доказательств своей умелой работы, я доведу об этом до сведения Главного управления с просьбой об увольнении Филатова...

А.А. Кофод: Говорят, что ничего не делает. В смысле количества работы дела у него идут отвратительно. Хорошо бронирован – сын предводителя дворянства и зять Председателя Земской управы, или наоборот». ¹⁶

Таким образом, неперменные члены в половине из восьми уездов Екатеринославской губернии (лидировавшей в личном землеустройстве!), по мнению едва ли не самого компетентного в стране специалиста, были, мягко вы-

¹⁶ Там же, д. 692, лл. 326 об-327.

ражаясь, попросту не на своем месте (притом что о руководителях других комиссий губернии в документе не говорится).

Может показаться, что Кофод излишне строг и требователен к тем, кто реализует главную идею всей его жизни. Но такой вывод был бы поспешным. Вот его суждение об одном из непременных членов уездной Землеустроительной комиссии. Рассматривая распределение единоличных хозяйств по стране, он пишет: «Видно, что единоличное землеустройство развивается чрезвычайно неравномерно. Наряду с непочатыми еще уездами, имеются такие, в которых уже более половины домохозяев перешло к хуторскому и отрубному землепользованию. В особенности выделяется Новоузенский уезд Самарской губернии, где благодаря энергии, превосходному знанию местных условий и умению находить отвечающие стремлениям местного населения формы землеустройства и способы осуществления их со стороны бывшего непременного члена уездной Землеустроительной комиссии А.Ф. Бир, из общего количества 43839 крестьянских дворов уже к ... 1 января 1912 года разверстались целыми селениями или выделены – 23346; в течение же 1912 года перешли к единоличному хозяйству еще 7662».¹⁷

В «Обзоре деятельности... Комиссий губерний Северо-восточного района» достаточно наглядно объясняются недостатки существующей организации землеустройства, связанные именно с качеством личного состава комиссий: «По большинству дел, находящихся в производстве, землеустроителями назначаются земские начальники и землемеры. Между тем как те, так и другие в громадном большинстве случаев являются лицами, не вполне подготовленными к ответственному и сложным обязанностям землеустроителей за недостатком опыта и знаний в деле землеустройства, неосведомленности (как) с правовой, юридической стороны, так и с технико-хозяйственной. В силу этого, за действиями землеустроителей из числа земских начальников и землемеров особенно необходим в интересах дела бдительный надзор и постоянное руководство со стороны непременных членов уездных комиссий.

Надзор этот и руководство заставляют непременных членов уездных комиссий почти непрерывно переезжать с одного дела на другое, что при огромных расстояниях, чрезвычайной разбросанности работ и бездорожье в большинстве губерний Северо-Восточного района отнимает у них массу времени и труда, одновременно лишая их возможности правильно нести обязанности по канцелярии комиссий и по подготовке более сложных дел, которые по отмеченным выше причинам поручать земским начальникам либо землемерам не представляется допустимым. Принимая во внимание, что подготовку сложных дел необходимо завершать обязательно в течение летнего полевого периода, когда поверхность земли не покрыта снегом и землеустраиваемая местность доступна для изучения, – работа непременных членов в этот период времени достигает особенно высокого напряжения. Переобременение работой непременных членов не может не отразиться отрицательно на качественной

¹⁷ А.А. Кофод. Русское землеустройство... С. 109–110.

стороне исполняемых дел, так как непременные члены вынуждены работать ускоренным темпом и лишены возможности подолгу останавливаться на отдельных делах. Чтобы дать непременным членам возможности нести непосредственные обязанности землеустроителей только по исключительно сложным делам, а в остальном – руководить работой, быть инструкторами, им необходимо не только командировать в помощь особых лиц для содействия в канцелярской работе, но и озаботиться укомплектованием надежного состава рядовых землеустроителей, коими возможно было бы только руководить, а не исполнять за них непременным членам их обязанности...

Та же количественная и качественная «скудость» замечается и в среде техников-исполнителей. Тяжелые условия работы в большинстве губерний Северо-Восточного района без всяких преимуществ по службе по сравнению с остальными губерниями Европейской России лишают возможности привлечь на службу в местные землеустроительные комиссии хороших техников. Кроме того, по мере приобретения даже посредственными техниками знаний и опыта, удержать последних на службе в пределах Северо-Восточного района невозможно, и подучившиеся землемеры, и их помощники при первой же возможности оставляют службу и стремятся в центральные и южные районы России, где они при одинаковом напряжении труда и при том же годовом окладе выработают задельной платы значительно больше, чем в Северо-Восточном районе. Благодаря такому положению вещей контингент землемерных чинов постоянно меняется и никогда не достигает установленного числа...».¹⁸

Таким образом, проблемы с личным составом у Землеустроительных комиссий, безусловно, были, что, впрочем, естественно – непросто было найти для 47 губернских и 463 уездных Комиссий тысячи в равной степени квалифицированных специалистов.

Следует также помнить, в каких условиях протекала реформа – только что окончившаяся аграрная революция, негативное восприятие реформы большей частью образованного класса страны, в том числе и теми, кто должен был работать и работать в Комиссиях. Все это (и не только это), конечно, влияло на количественную и качественную стороны землеустройства, притом не в лучшую сторону.

Основными причинами отставания процесса утверждения проектов, как представляется, были:

1. Некомплект квалифицированного землеустроительного персонала, причем не только землемеров, что выяснилось уже в первые годы проведения реформы, но и кадров непременных членов и землеустроителей. Негативное влияние этого обстоятельства значительно усилилось после вступления в силу закона от 29 мая 1911 г. и Положения о землеустройстве, поскольку

¹⁸ РГИА, ф.408, оп.1, д.884, лл.10а об – 11.

2. они радикально усилили требования к юридическим и техническим аспектам землеустройства, потребовав от Землеустроительных комиссий не только существенной перестройки привычной деятельности, но и специальных, прежде всего юридических, знаний. В большинстве Комиссий для усвоения новых законоположений потребовался как минимум 1912 год, а в некоторых, как, например, Пензенской – и 1913-й. Об этом наглядно свидетельствует высокий процент дел, которые были отложены исполнением Комиссиями разных губерний. Попутно заметим, что последний факт, несомненно, – показатель изменившегося – более требовательного – отношения землеустроителей к делу.

3. Хотя закон от 29 мая 1911 г. позволил приступить к землеустроительным действиям, которые по старому законодательству были практически неосуществимы, в ряде губерний он значительно усложнил процесс землеустройства в целом, притом же в некоторых – особенно. Это касается в первую очередь Малороссийских, Юго-Западных и, можно думать, Западных (губерний), т.е. почти всех, входивших когда-то в состав Речи Посполитой, – в силу исторически сложившейся специфики землевладения и землепользования.

Сказанное, конечно, далеко не исчерпывает очень сложного вопроса о роли субъективного фактора в развитии Столыпинской аграрной реформы, но, как представляется, должно привлечь к нему более пристальное внимание.

Здесь уместно заметить, что, как представляется, в анализе реформы Столыпина традиционной историографией наличествует колоссальный разрыв между бытовым пониманием мира и осмыслением реформы как некоей сверхидеальной модели. Имеется в виду, что существует некий устоявшийся набор требований (претензий) к преобразованиям, которые, по мнению некоторых историков, должны почему-то протекать только так, как *им* хочется, а не иначе, и притом – быстро, результативно, эффективно и исключительно добровольно (как будто такое возможно!).

Кроме того, едва ли убедителен подход, при котором научная дискуссия по социально-экономической проблематике ведется без солидной исторической, прежде всего статистической, базы, а теоретические (часто – квази-) построения весьма высокого уровня обобщения основываются на **личном** отношении того или иного специалиста к обсуждаемым сюжетам, в том числе и к реформам Столыпина и к личности самого Петра Аркадьевича.

Реформа уверенно шла вперед, радикально меняя жизнь страны к лучшему. Данное утверждение, разумеется, далеко не означает, что все труднейшие проблемы жизни российской деревни были решены. Аграрный вопрос, как известно, нельзя было решить. Но его можно было решать. И реформа начала это делать.

К.И. МОГИЛЕВСКИЙ,

ученый секретарь Фонда изучения наследия П.А. Столыпина,

кандидат исторических наук

Обозначенная тема звучит несколько необычно по отношению к истории столыпинских реформ. Уху российского историка более привычны другие характеристики Столыпина: «реакционер», «махровый националист», «обер-вешатель» и т.д. Говоря о Столыпинских реформах, люди, знающие о них из университетского курса, имеют в виду, как правило, аграрный вопрос. Рассуждая об отношении Столыпина к праву, характеризуют его, используя идиомы «столыпинский галстук», «столыпинский вагон» и т.д.

Это – результат многолетнего искажения фактов официальной советской исторической наукой. Стратегические цели столыпинской внутренней политики заключались не в землеустройстве и даже не в создании крепких собственников. Реформа не может быть целью. И аграрная реформа, и реорганизация системы управления, и модернизация экономики – это все средства. В чем же цель? Цель столыпинской России, по меткому определению П.А. Пожигайло, заключалась в том, чтобы, сохранив уникальность своей культуры и вековых традиций, не проиграть в мировой конкурентной борьбе.¹

Для этого следовало установить в стране правовой порядок, разбудить творческие силы народа, дать людям возможность свободно жить и трудиться. В 1911 г. Столыпин подводил итог своей пятилетней деятельности: «Главное это то, что Россия с каждым годом зреет: у нас складывается самосознание и общественное мнение. Нельзя осмеивать наши представительные учреждения. Как они ни плохи, но под влиянием их Россия в пять лет изменилась в корне и, когда придет час, встретит врага сознательно. Россия выдержит и выйдет победительницей только из народной войны».² Как видим, Столыпин вполне прагматично оценивал свободу и признавал ее ценность.

Основную задачу Столыпин сформулировал уже в августе 1906 г. в правительственном сообщении: «создать вновь устойчивый порядок, зиждущийся на законности и разумно понятой истинной свободе».³ Законность и свобода – это и есть основы правового государства и гражданского общества.

Эту мысль Столыпин развивал и в последующем. Выступая с декларацией в Государственной думе 6 марта 1907 г., он заявил: «Преобразованное по воле монарха отечество наше должно превратиться в государство правовое, т.к. пока писанный закон не определит обязанностей и не оградит прав отдельных русских подданных, права эти и обязанности будут находиться в зависимости

¹ П.А. Пожигайло. Столыпинская программа преобразования России (1906–1911). Шуя, 2006. С. 3.

² П.А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 425–426.

³ П.А. Столыпин: Программа реформ. М., 2003. Т. 1. С. 30.

от толкования и воли отдельных лиц, т.е. не будут прочно установлены».⁴ Действительно, программа реформ, предложенная столыпинским правительством, представляла собой совокупность детально прописанных законопроектов. Установленная в четких рамках законодательная процедура также способствовала формированию основ правового государства.

Вместе с тем, Столыпин в начале своей работы на посту премьер-министра, по-видимому, находился еще в плену определенных иллюзий относительно правовых взглядов императора. Николаю II требовалось отказаться от мысли о неограниченной власти, однако он не был к этому готов, Думу лишь терпел и с охотой слушал представителей поместного дворянства. Последние настойчиво предлагали вернуться к проверенной веками форме взаимодействия власти и общества. В этом заключалось одно из внутренних противоречий царской России, которые так и не удалось разрешить эволюционным путем.

Частично решение задачи по преобразованию России в правовое государство зависело от власти. Необходимо было подготовить адекватные реальности законы и добиваться их выполнения, в том числе формируя независимую систему правосудия. Однако Столыпин отчетливо понимал, что «без граждан правовое государство немыслимо».⁵ Российское крестьянство, составлявшее порядка 80% населения страны, получило в 1861 г. личную свободу, однако оставалось связанным множеством ограничений. Основные из них были обусловлены существованием общины. Столыпин высказывался об этой институции крайне жестко. «Наша земельная община – гнилой анахронизм, здравствующий только благодаря искусственному, беспочвенному сентиментализму последнего полувека, наперекор здравому смыслу и важнейшим государственным потребностям. Дайте выход сильной личности в крестьянстве, освободите ее от воздействий невежества, лени и пьянства, и у вас будет прочная, устойчивая опора для развития страны без всяких утопий и искусственных, вредных скачков. Община в ее настоящем виде не помогает слабому, а давит и уничтожает сильного, давит народную энергию и мощь». Столыпин прямо связывал аграрные преобразования и создание гражданского общества. По его словам, Россия «до сих пор была государством сословным, причем самое большое сословие, крестьянство, в десять раз превышающее численностью все остальное, вместе взятое, было обезличено главным образом общиной. Это не отдельные граждане, а людская амальгама, масса, в которой индивидуализму открыта только одна дорога – кулачество. В ней нет понятия о гражданственности, о связанных с нею правах и обязанностях, следовательно, нет и граждан. Нужно создать этих граждан, нужно дать способной части крестьянства возможность сделаться ими».⁶

⁴ Там же. С. 33.

⁵ П.А. Столыпин: Грани таланта политика. М., 2006. С. 499.

⁶ Там же. С. 498–499.

Важно в связи с этим подчеркнуть, что аграрные преобразования, удостоенные повышенного внимания советской историографии, были лишь инструментом для создания в России гражданского общества. На это же были направлены и другие важнейшие реформы: самоуправления, образования, социального страхования и др. Крестьянство намного превосходило по численности все прочие группы населения, поэтому именно работе с ним Столыпин уделял повышенное внимание.

Правительство активно работало в направлении выравнивания прав русских подданных, создавая возможности для нормальной общественной жизни.

Ключевое значение в этом плане имел Указ от 5 октября 1906 г. «Об отмене некоторых ограничений в правах сельских обывателей и лиц других бывших податных сословий»,⁷ который самым непосредственным образом касался судеб многомиллионного сельского населения. «Уравнение прав крестьянства с остальными сословиями России, – считал Столыпин, – должно быть не словом, а должно стать фактом».⁸ Указ от 5 октября 1906 г., с одной стороны, как раз и ликвидировал архаичную систему разного рода ограничительных мер, свидетельствовавших о вопиющей гражданской и политической неполноправности, а также об ущемлении личного достоинства крестьян, а с другой – предоставлял крестьянам широкий круг прав, уравнивающих их в положении с другими категориями населения, в том числе и с дворянством (в отношении государственной службы).

Данный указ был принят в порядке чрезвычайного законодательства по 87-й ст. Основных законов. Его проект был рассмотрен в Совете министров 9 и 12 сентября 1906 г. Общее направление работы было сформулировано еще до начала обсуждения: «Равенство населения перед законом является показателем всего последующего пути нашей государственной и общественной жизни». Столыпин специально подчеркивал, что в сложившейся ситуации необходимо «сделать дальнейший шаг по пути гражданского равноправия и слияния крестьян с остальными сословиями».⁹

Согласно указу, крестьяне могли без согласия общины и иных инстанций поступать в высшие учебные заведения, на гражданскую и духовную службу, оставаясь при желании в составе общины; окончательно отменялись подушная подать и круговая порука, ограничения, относящиеся к предпринимательской деятельности; земские гласные от сельских обществ избирались непосредственно крестьянами, а не утверждались губернатором из числа предложенных кандидатов.

⁷ П.А. Столыпин: Программа реформ. М., 2003. Т. 1. С. 102–106; Полное Собрание законов Российской империи. Третье издание (3 ПСЗ). Т. 26. №8932.

⁸ П.А. Столыпин. Нам нужна Великая Россия. Полное собрание речей в Государственной думе и Государственном совете. 1906–1911. М., 1991. С. 251.

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

Одновременно Указ от 5 октября 1906 г. в пунктах IV, V и IX значительно расширил права крестьян, принадлежавших к составу сельских обществ. Так, сельским обывателям и лицам других бывших податных состояний предоставлялась свобода избрания постоянного места жительства на одинаковых основаниях с лицами других сословий. Соответствующий законопроект был принят Думой только в 1916 г., Государственный совет не успел его обсудить.

Столыпинский проект «О неприкосновенности личности и жилища и тайны корреспонденции» продолжил серию законопроектов, изданных еще до Столыпина и направленных на обеспечение основных гражданских прав. Столыпин охарактеризовал меры, предусмотренные в данном законопроекте, как «обычные для всех правовых государств».¹⁰

Согласно проекту, никто не мог быть наказан иначе «как в порядке, законом определенном»; никто не мог быть судим «иначе как тем судом, которому по закону подведомственно вменяемое в вину деяние», никто не мог быть задержан или заключен под стражу либо подвергнут личному обыску «иначе, как в случаях, законом определенных, и при том лишь по предъявлении письменного на то требования, от подлежащей судебной власти исходящего».¹¹

Одновременно в проекте фиксировались правовые функции полицейских, следственных и судебных органов, которые имели право действовать исключительно в рамках закона. Лица, задержанные полицией без санкции судебной власти, должны были быть в течение 24 часов «или освобождены, или же препровождены к судье либо судебному следователю», который «немедленно и, во всяком случае, не позднее 24 часов опрашивает задержанного и отдает письменный приказ или о дальнейшем содержании его под стражей, или об освобождении».¹²

В проекте содержались статьи, согласно которым «никто не может быть ограничиваем в избрании места пребывания или передвижения с одного места на другое, за исключением случаев, особо в законе указанных», и «вход в жилище без согласия его хозяина допускается не иначе как по призыву из сего жилища, или для оказания помощи при несчастных случаях, или же во исполнение должностным лицом возложенных на него законом обязанностей». Полиция могла производить «осмотры, обыски и выемки без постановления о том судебной власти лишь в тех случаях, когда ею застигнуто совершающееся или только совершившееся преступное деяние, а также когда до прибытия на место происшествия представителя судебной власти следы преступления могли бы изгладиться». В проекте говорилось о нерушимости тайны почтовых, телеграфных и телефонных сношений. Отступления от этого правила допускались лишь «в целях раскрытия преступных деяний».¹³

¹⁰ П. А. Столыпин: Программа реформ. Т. 1. С. 35.

¹¹ П. А. Столыпин: Программа реформ. Т. 1. С. 99–100.

¹² Там же. С. 101.

¹³ Там же. Т. 1. С. 101–102.

Как видим, разрабатывая данный проект, Столыпин ставил и решал две взаимосвязанные задачи: во-первых, личность, получив права, включалась в единое правовое пространство и воспитывалась в духе правопорядка и законности; во-вторых, фиксируемые в проекте права личности сопрягались с ее ответственностью перед законом. Законопроект так и не получил утверждения в порядке общего законодательства.¹⁴

Были подготовлены и другие законопроекты, направленные также на ограничение бюрократического произвола и обеспечение прав личности. Столыпинское правительство предложило довольно стройную правовую систему, которая, во-первых, представляла собой существенный шаг к построению бессословного общества, а во-вторых, коренным образом меняла отношение государства к личности.

На пути перехода от сословного общества к гражданскому существовали трудности, более значимые, чем недостаток доброй воли и решительности у правительства, на что ссылались его либеральные оппоненты. Столыпин ссылался на отсутствие граждан и был в этом, по-видимому, прав. Он говорил о том, что России необходимо 20 лет для того, чтобы выправить ситуацию; это значит, что должно было смениться поколение. Столыпин рассчитывал, что за это время дадут эффект мероприятия по социализации крестьянства. Однако он не до конца учитывал ту силу, с которой его реформам сопротивлялось помещное дворянство. Появление в деревне нового собственника с неизбежностью означало и смену власти, а помещики с властью расставаться не желали. И что самое печальное, на их стороне в итоге оказывался царь. Препятствовали быстрому результату реформ и историческая инертность крестьянства, его недоверчивое отношение к инициативам власти. Крестьянин в своей массе хотел перехитрить государство, забрать то, что можно, пока дают, не меняя принципиально своего отношения к труду и к жизни. И у него были на то основания. Крепкими собственниками доводилось стать меньшинству, остальным, подчиняясь общей логике урбанизационного процесса, приходилось перебираться в город, где их, как правило, ждала нищета и люмпенизация.

Клубок противоречий, формируемый этими и иными факторами, так и не был распутан Столыпиным; его идеи свободной личности, правового государства и гражданского общества, лежащие в основе всего трансформационного процесса, воплотились в жизнь лишь незначительными фрагментами.

Здесь существует еще немало исследовательских проблем. Представляется, что основная проблема, которую можно сформулировать как роль структур и групп традиционного сословного общества в процессе перехода этого общества в гражданское, еще, конечно, нуждается в изучении.

¹⁴ Государственная дума. Четвертый созыв. Сессия первая. Стенографические отчеты. Т. 1. Стб. 457, 565.

Н.А. ПРОСКУРЯКОВА, доктор исторических наук

Одним из важнейших мероприятий реформы стала деятельность государственного Крестьянского поземельного банка. Этот банк был учрежден еще в 1882 году для выдачи крестьянам долгосрочных ссуд под залог купленных у частных владельцев земель. Срок выдаваемых банком ссуд первоначально устанавливался от 24,5 до 34,5 года; с 1894 года – от 13 до 55,5 года (13,18, 28 лет, 41 год, 55,5 года). Ссуда не должна была превышать 80–90% оценки покупаемой земли. Ссудный процент равнялся 7,5–8,5% годовых. В отличие от других ипотечных банков, выдававших нецелевые ссуды, кредит Крестьянского поземельного банка имел строго определенное назначение – только на покупку земли. Средства для выдачи ссуд банк аккумулировал за счет выпуска ипотечных облигаций (свидетельств Крестьянского банка) и продавал их через Государственный банк на фондовом рынке.

В начале своей деятельности, в соответствии с проводимой правительством политикой консервации общинно-сословных институтов, банк создавал наиболее благоприятные условия для покупок земли обществами или товариществами. В 1895 году по инициативе С.Ю. Витте, бывшим тогда министром финансов, Крестьянскому банку (единственному из всех ипотечных банков Российской империи) было дано право покупать продаваемые дворянами земли, создавать собственный земельный фонд, а затем продавать эту землю крестьянам. Приобретая землю, банк учитывал интересы и продавцов – дворян, и покупателей – крестьян. В первом случае банк должен был предотвратить, усилившийся в связи с сельскохозяйственным кризисом переход дворянских земель в руки скупщиков-спекулянтов по низким ценам и помочь дворянству ликвидировать свою собственность по возможности безубыточно. Во втором – помочь крестьянам купить земельные участки, которые бы отвечали их возможностям и потребностям. В случае необходимости банк мог развернуть и более широкую деятельность по устройству крестьян, купивших участки из его фонда, вплоть до устройства поселков и увеличения площади удобных сельскохозяйственных угодий. До 1906 года крестьянами из земельного запаса банка было куплено 670,1 тыс. дес. земли, а всего при содействии банка было приобретено 9 млн. дес. земли (62,4% прироста частного крестьянского землевладения за 1882–1905 гг.).

Последний период деятельности Крестьянского поземельного банка связан с начавшейся в 1906 г. Столыпинской аграрной реформой. Реформа имела одновременно политический, экономический и социальный характер. Ее цель

заклучалась в создании слоя зажиточных крестьян-собственников – устойчивой опоры государственного монархического порядка.

Проведению реформы предшествовала солидная проработка ее основных принципов, в которой приняли участие известные государственные деятели: С.Ю. Витте, А.В. Кривошеин, В.И. Гурко и др. Генеральную идею реформы – предоставление крестьянам права свободного выхода из общины – высказал С.Ю. Витте, который в начале XX в. стал убежденным сторонником индивидуализации крестьянского землевладения и землепользования, а также расширения гражданских прав крестьян.

В мае 1906 г. за упразднение общины высказался первый съезд дворянских обществ. Съезд собрался в сложных условиях революции, когда крестьяне целыми деревнями грабили помещичьи усадьбы. На съезде присутствовал Николай II, все министры, члены Государственного совета, сената, все генерал-губернаторы и губернаторы, губернские и уездные предводители дворянства, крупные сановники. Обстановка заставляла предпринимать кардинальные меры. Съезд принял в адрес правительства заявление, в первых пунктах которого перечислялись все составные части грядущей Столыпинской реформы: разрешение крестьянам выхода из общины, расширение переселения крестьянских семей на окраины России, передача наделов в частную собственность и право их продажи. Позиция «передового сословия» в значительной степени предопределила изменение правительственной политики по отношению к деревне.

Реформа включала в себя целый комплекс мероприятий, часть которых была проведена уже в период короткого премьерства С.Ю. Витте (октябрь 1905 г. – апрель 1906 г.) – отмена взимания выкупных платежей, принятие нового закона о переселении. П.А. Столыпин, ставший председателем Совета министров 8 июля 1906 г., придал политический характер вопросу о насаждении крепких крестьянских хозяйств, отстаивал необходимость сохранения помещичьего хозяйства и вмешательства государства в перестройку деревни путем административных мер. Столыпин доказывал, что нужно опираться не на мужика-общинника, а на единоличного хозяина, который будет с уважением относиться к чужой собственности, имея свою. Четкое указание на политическое значение опоры власти на крепкого хозяина-крестьянина отличало позицию Столыпина от точки зрения Витте. Благодаря железной воле и решительности, Столыпин смог на какое-то время объединить разнородные силы в правительстве и стать проводником новой аграрной политики. Он поручил заведование Крестьянским и Дворянским банками (вместе с должностью товарища министра финансов, в ведении которого находились оба банка) А.В. Кривошеину. Столыпин и Кривошеин (в 1908–1915 гг. возглавлял в ранге министра Главное управление землеустройства и земледелия) стали идеологами и организаторами этой реформы.

В системе мероприятий Столыпинской реформы Крестьянскому банку отводилась важнейшая роль. Был издан целый пакет законодательных актов, оп-

ределивших его деятельность в новых условиях. В манифесте «Об улучшении благосостояния и облегчении положения крестьянского населения» (3 ноября 1905 г.) Крестьянский банк был призван «к особо напряженному участию... в выполнении неотложных задач правительственной деятельности». Специальным указом 3 ноября 1906 г. на него была возложена задача «оказывать крестьянам более широкую помощь как путем выдачи ссуд для покупки земли, так и усилением операции по приобретению земель за счет собственных средств банка». Тем самым Крестьянский банк должен был способствовать «прочному насаждению в среде крестьянского населения единоличной собственности на землю как основы преобразования хозяйственного уклада сельской России».

Еще раньше, 28 апреля 1906 г., высочайше утвержденное мнение Государственного совета предоставило Крестьянскому банку при производстве операций с землями, заложенными в Дворянском банке и в акционерных земельных банках, принимать на себя долги этих кредитных учреждений (а с 30 августа 1906 г. – и Особого отдела Дворянского банка). Был предпринят ряд мер, направленных на увеличение земельного фонда Крестьянского банка. Высочайшим повелением от 12 августа 1906 г. и Высочайшим указом от 27 августа того же года банку была передана часть удельных и казенных земель для дальнейшей продажи ее крестьянам.

21 марта 1906 г. был принят закон об изменении способа выдачи ссуд из Дворянского и Крестьянского банков, в котором было установлено, что выдача ссуд будет производиться не наличными деньгами, а процентными бумагами. До этого при низком курсе процентных бумаг Крестьянский банк должен был возмещать разницу из своих средств. (При общем падении курса госфондов, в том числе свидетельств, до 79%, как это имело место в конце 1905 г., и при широком развитии операций Крестьянского банка потери на курсе в самое непродолжительное время поглотили бы всю наличность собственного капитала банка.) Таким образом, реализация свидетельств Крестьянского банка должна была идти за счет заемщиков, и они, а не банк, должны были терять на курсовой разнице. 14 октября 1906 г. был издан указ о понижении платежей заемщиков Крестьянского банка (с 5 руб. 25 коп. и 5 руб. 75 коп. до 4 руб. 50 коп. в год со 100 руб. ссуды при сроке 55,5 года с установлением соответствующих платежей по другим срокам ссуд). Одновременно вышло высочайше утвержденное положение Совета министров об изменении условий выпуска и погашения свидетельств Крестьянского банка с целью повышения их биржевой расценки.

Упомянутым указом от 3 ноября 1906 г. банку было предоставлено право реализовывать свои свидетельства на такую сумму, которая требовалась для производства его расширяющихся операций. Тем же указом, с целью облегчения для крестьян пользования кредитом из банка для покупки земель по со-

глашению с продавцами, была разрешена выдача ссуд в полном размере оценки, когда земля покупалась безземельными или малоземельными крестьянами, не имевшими средств для внесения доплат к ссудам, выдаваемым в размере 90% от специальной оценки.

15 ноября 1906 г. последовал Высочайший указ о предоставлении Крестьянскому банку права выдачи ссуд под залог наделных земель. Эти ссуды должны были идти на уплату за наделы, оставляемые крестьянами, переселяющимися на новые земли; на пополнение той части покупной цены на землю, приобретаемую с содействием Крестьянского банка, которая не покрывалась ссудой банка, выдаваемой под залог покупаемой земли; на покрытие вызываемых улучшением землепользования расходов, а также использоваться при переходе от общинного владения к подворному, при разделении обществ на отдельные поселки и хутора и пр. Этот указ равно относился и к наделным землям, «укрепленным в личную собственность» по закону от 9 ноября 1906 г.: в ст. 31 закона отмечалось, что «участки, укрепленные в личную собственность... подчиняются... действиям правил о наделных землях».

До 1906 г. Крестьянский банк отдавал предпочтение коллективным покупателям земли. После 1906 г. главной целью деятельности банка в русле всей аграрной реформы стало содействие насаждению прочных единоличных хозяйств: с 1908 г. земли из имений банка продавались только в единоличную собственность. Сельские общества и товарищества включались в состав покупателей в исключительных случаях. По указу от 27 июня 1908 г. товарищества могли получить ссуду при условии, что они дадут формальное обязательство выделять по первому требованию каждому из своих членов причитающееся на его долю количество земли к одному месту в единоличную собственность с освобождением от круговой поруки». По этому же указу была утверждена выдача ссуд при посредничестве банка в высших пределах (до 90%) только при покупке земли в единоличную собственность. В товарищеских покупках (и сельско-общественных) ссудная помощь ограничивалась 80%. Безземельным и малоземельным крестьянам, не имевшим средств для внесения доплат к ссудам, выдаваемым в размере 90% от специальной оценки, еще раньше (указом от 3 ноября 1906 г.) была разрешена выдача ссуд в полном размере оценки, о чем уже говорилось выше. Однако это было скорее исключением. По мнению администрации Крестьянского банка, выплата части покупной стоимости приобретаемой крестьянами земли имела своеобразное «воспитательное» значение, так как укрепляла в крестьянах-покупщиках чувство собственника: «Необходимо, чтобы покупатель раньше, чем превратиться во владельца приторгованной земли, покрыл известную часть покупной цены... Уплатив за землю из трудовых сбережений, крестьянин проникается сознанием, что эта земля его неотъемлемая собственность и как бы роднится с нею».¹

¹ Обзор деятельности Крестьянского поземельного банка за 1906–1910 гг. СПб., 1911. С. 24.

Одновременно были приняты меры по упорядочению организационной стороны дела. С 1906 г. деятельность банка распространилась на Закавказье и прибалтийские губернии. На местах действовало 40 его отделений, из которых 23 были самостоятельными, а 23 – соединенными с отделениями Дворянского банка. В 1915 г. операции Крестьянского поземельного банка распространялись на 68 губерний и 5 областей Европейской и Азиатской России, где действовало его 52 местных отделения.

Еще 16 ноября 1905 г. министр финансов обратился к предводителям дворянства и уездным земствам с просьбой принять участие в деятельности Крестьянского банка и образовать на местах особые комиссии, в состав которых вошли бы представители и крестьянского населения. Задача таких комиссий состояла в обсуждении вопросов о целесообразности приобретения банком того или иного имения и о способах его ликвидации, а также в оказании крестьянам помощи в покупке имений у владельцев и выяснении действительной стоимости заявленных к продаже земельных участков.²

Вместе с тем сам Крестьянский банк был намерен усилить свою деятельность в качестве самостоятельного покупателя земельных имуществ. Местным отделениям банка было предписано безостановочно производить оценку земель, даже в зимнее время. Состав местных отделений был увеличен за счет новых должностных лиц или командированных служащих из Центрального управления Дворянского и Крестьянского банков. К оценочной работе были привлечены также податные инспектора и другие местные чины. Одновременно последовали упрощение формальностей делопроизводства и некоторое расширение самостоятельности отделений банка.

Земельный запас Крестьянского банка стал важным средством решения поставленных перед ним в то время задач. По данным отчетов банка всего в его распоряжении с 1 января 1906 г. по 1 января 1915 г. находилось 6159,6 тыс. дес. земли стоимостью 578,1 млн. руб. (*таблица 1*) (на земли частных владельцев приходилось 4326,7 тыс. дес. общей стоимостью 445,2 млн руб., на земли, переданные удельным ведомством, – 1258,9 тыс. дес. общей стоимостью 70 млн. руб., на земли неисправных заемщиков – 623 тыс. дес. стоимостью 47,9 млн руб.³). Земли частных владельцев составляли 70% всего земельного запаса банка. Он, как уже отмечалось, был очень осторожен в покупках и тщательно взвешивал пригодность имения для дальнейшей его распродажи крестьянам. За десять лет (1906–1915 гг.) было приобретено 3257 имений, что составляло лишь 30% от предложенных банку (*таблица 2*). Площадь купленных банком частных земель составляла 4,2% от всех частновладельческих земель Европейской России.

² Там же. С. 14.

³ Отчет Крестьянского поземельного банка за 1915 г. СПб., 1916. С. 112.

Таблица 1

**Увеличение земельного запаса Крестьянского банка
в 1906–1915 гг. (в дес.)**

Из остатков земель к 1 янв. 1906 г.	1196012
1907 г.	2032507
1908 г.	1497033
1909 г.	283551
1910 г.	203210
1911 г.	232835
1912 г.	198085
1913 г.	346525
1914 г.	103560
1915 г.	66229
Итого:	6159547

Источник: Отчет Крестьянского поземельного банка за 1915 г. Пг., 1916. С. 112.

Максимальное увеличение земельного запаса пришлось на 1906–1908 гг. (таблица 1), когда в связи с событиями 1905–1907 гг. происходили массовые продажи дворянами своих земель. Преобладающая часть земель была приобретена в составе крупных имений (свыше 500 дес.). Наибольшее количество земли было куплено в восточных и юго-восточных (Самарской, Саратовской, Симбирской, Пензенской), а также в центрально-земледельческих (Воронежской, Курской, Орловской, Рязанской, Тамбовской, Тульской) губерниях.

Таблица 2

Покупка частных земель Крестьянским банком в 1906–1915 гг.

Год	Кол-во куплен. имений	Площадь куплен. земли (тыс. дес.)	Общая покупная цена (млн. руб.)
1906	700	1144,4	123,9
1907	1191	1519,8	159,1
1908	564	572,1	54,8
1909	189	172,8	19,6
1910	185	172,2	18,7
1911	135	196,2	11,8
1912	125	146,5	11,9
1913	175	301,2	31,8
1914	73	83,5	11,4
1915	20	17,8	2,1
Итого	3257	4326,7	445,2

Источник: Отчет Крестьянского поземельного банка за (1906–1915 гг.). СПб., Пг., 1907–1916.

Покупная стоимость имений, приобретаемых Крестьянским банком за его счет, исчислялась согласно правилам, утвержденным Министерством финансов 12 июля 1906 г. При оценке учитывалась, как уже говорилось выше, действительная доходность имений, устанавливаемая по долгосрочной аренде, по съемным ценам на один урожай и, наконец, по производительности почвы. Кроме того, принималась во внимание вся совокупность сельскохозяйственных условий имения: расстояние его от ближайшего торгового центра, предположения о возможной ликвидации, пригодность земли для разбивки на участки и образования на них крестьянских хозяйств и пр.

Превращение Крестьянского банка в наиболее крупного покупателя земли в стране несомненно повлияло на колебание земельных цен в смысле уменьшения его амплитуды. В 1906–1907 гг. – в период массовых продаж помещичьих земель банк не допустил обесценивания продаваемых частновладельческих имений. Кроме того, активная роль Крестьянского банка предотвратила скупку земли за бесценок разного рода спекулянтами. Ведь в условиях общей неуверенности в будущем многие владельцы спешили продать свои имения, а надежных покупателей не было: частные лица опасались вкладывать свои капиталы, а крестьяне, ожидая дополнительного наделения, воздерживались от приобретения земли. Позже (1908–1914 гг.) ценовая политика банка была направлена на то, чтобы предупредить искусственный подъем продажной стоимости частновладельческой земли, когда спрос на нее со стороны крестьян повысился (таблица 3).

Таблица 3

Средние цены 1 дес. земли (в руб.), 1906–1915 гг.

Годы	По всей Европейской России	При покупках крестьянами у частных владельцев при содействии Крестьянского банка	При покупке имений Крестьянским банком
1906	101,6	127	113
1907	103,7	133	133
1908	101,6	139	116
1909	107,0	144	136
1910	114,3	140	124
1911	122,2	141	116
1912	129,3	145	121
1913	136,3	151	112
1914	143,9	152	112
1915	нет данных	136	104

Источники: Материалы по статистике движения землевладения в России. Вып. XIII–XXV. СПб., 1907–1917; Динамика движения землевладения в России. 1906–1914 гг. М., 1989. С. 79–80; Отчет Крестьянского поземельного банка за (1906–1915 гг.). СПб., 1907–1916. Подсчитано автором.

«Насаждение и развитие мелкого землевладения в условиях единоличной собственности, независимый труд землевладельца на своем участке, отмежеванном и устроенном в постоянных границах»,⁴ – вот те принципы, которые стали основой деятельности Крестьянского банка при продаже земли крестьянам из собственного земельного запаса в 1906–1916 гг. Это мероприятие получило название ликвидации земельного запаса банка. По Высочайше утвержденному Особому журналу Совета министров для проведения ликвидации приобретенных Крестьянским банком имений в июне 1907 г. на местах были образованы три временных отделения Совета Крестьянского поземельного банка. В состав каждого из этих отделений вошли представители Министерства внутренних дел, Главного управления землеустройства и земледелия во главе с членом Совета банка. В конце 1907 г. число временных отделений Крестьянского банка было увеличено до пяти.

По распоряжению министра финансов в начале 1908 г. при Центральном управлении банка для заведования распродажей и хозяйственным использованием приобретенных имений был создан Особый ликвидационный отдел. В состав нового учреждения вошли, во главе с управляющим банком, члены Совета банка по назначению министра финансов и представители Государственного контроля, Министерства внутренних дел и Главного управления землеустройства и земледелия. Особый ликвидационный отдел при Центральном управлении Крестьянского поземельного банка, обладая широкими полномочиями и находясь в постоянном взаимодействии с временными отделениями, объединил ликвидационное дело по всему земельному запасу банка. В качестве исполнительных органов Особого отдела в составе отделений банка были образованы местные ликвидационные отделы.

Работы по размежеванию земель выполнялись командированными в распоряжение отделений банка землемерами землеустроительных комиссий и межевыми техниками из состава штатных чиновников отделений. Кроме того, в случае надобности к работам привлекались частные землемеры по вольному найму. К 1915 г. в распоряжении отделений банка состояло всего 106 землемеров, 40 помощников землемеров и 146 межевых техников.⁵ Землеустроительные комиссии участвовали в ликвидационной деятельности на банковских землях, рассматривая ликвидационные предложения и намечая списки покупателей.

Правила и приемы подготовки банковских земель к «землеустроительному использованию» и порядок их последующей распродажи были изложены в составленной Крестьянским банком и утвержденной Комитетом по землеустроительным делам инструкции от 19 февраля 1908 г. («Временная инструкция об основаниях и порядке ликвидации земель, принадлежащих Крестьянскому поземельному банку»)⁶.

⁴ Обзор деятельности Крестьянского поземельного банка за 1906–1910 гг. СПб., 1911. С. 18.

⁵ Отчет Крестьянского поземельного банка за 1915 г. СПб., 1916., с. 94.

⁶ Обзор деятельности Крестьянского поземельного банка за 1906–1910 гг. СПб., 1911., С. 27.

Инструкция была основана на следующих исходных положениях: 1) коренным условием правильной разбивки имений было создание «жизненных и хозяйственных единиц» владения хуторского и отрубного типа; 2) продажа земли производилась только в единоличную собственность (сельские общества и товарищества могли быть включаемы в состав покупателей только по особо уважительным причинам и не иначе как с дозволения Особого ликвидационного отдела, временного отделения Совета банка или его уполномоченного); 3) предпочтение отдавалось домохозяевам, недостаточно обеспеченным землей, «не отбившимся от земли и способным образовать действительно прочные крестьянские хозяйства»; 4) размер обязательного взноса покупателя мог быть ниже 10% продажной стоимости земли для лиц, приобретающих участки в единоличное владение.

В ходе подготовки земель к распродаже в соответствии с требованиями землеустройства возникла необходимость в предварительном и тщательном исследовании почвенных условий и производстве мелиоративных работ: устройстве колодцев, сооружении водоемов с запрудами и мостами, осушении болот.⁷

Ответственность за подготовку к распродаже и сама распродажа каждого отдельного имения возлагались на определенное должностное лицо – ликвидатора. Ликвидаторы избирались преимущественно из состава служащих местных отделений или Центрального управления банка. Составленный ликвидатором план разбивки и расценки имения передавался одновременно с посемейно-имущественными списками намечаемых покупателей в местную землеустроительную комиссию. При этом, если среди местных крестьян не оказывалось достаточного числа лиц, желающих приобрести распродаваемые участки, принимались меры к привлечению покупателей из других губерний и уездов. Заключение землеустроительной комиссии вместе с планом разбивки лично докладывалось ликвидатором ликвидационному отделу местного отделения Крестьянского поземельного банка и утверждалось уполномоченным временного отделения Совета или Центрального управления банка.

За последнее десятилетие своей деятельности (1906–1915 гг.) банк провел работы по размежеванию и подготовке к ликвидации на площади в 4748,3 тыс. дес., что составляло 73,7% от общей площади земельного запаса банка (95,6% той площади, на которую были утверждены планы ликвидации до 1 января 1916 г.).

⁷ Так, например, только в 1907–1909 гг. было обустроено или отремонтировано колодцев простого типа 3337 (артезианских, или абиссинских, – 98), вырыто 635 прудов, расчищено 63 родника. Одновременно было проведено осушительных каналов протяженностью несколько тысяч верст и т.д. В 1915 г. на продаваемых участках было построено 357 новых колодцев, вырыто 26 прудов с плотинами, мостами, проведено 75 верст канав и каналов (Отчет Крестьянского поземельного банка за 1915 г. СПб., 1916. С. 94–95).

Таблица 4

**Распределение размежеванных Крестьянским банком земель
на 1 января 1916 г.**

Разряды земель	Размежевано (тыс. дес.)	% к общей площади запаса земель
Купленные у частных владельцев	3639,2	79,8
Переданные удельным ведомством	652,1	51,8
Перешедшие от неисправных заемщиков	457,0	73,3

Источник: Отчет Крестьянского поземельного банка за 1916 г. Пг., 1917. С. 114.

Имения, составляющие земельный запас банка, равно как и имения, перешедшие от неисправных должников, вплоть до распродажи состояли в хозяйственном заведовании банка.

Таблица 5

Хозяйственное использование земель Крестьянского банка (дес.)

Формы эксплуатации земли	1910 г.	%	1915 г.	%
Сдавалось в денежную аренду крестьянам	3144428	74,2	1555729	59,3
Сдавалось в денежную аренду предпринимателям	216883	5,2	137835	5,3
Сдавалось в издольную аренду крестьянам	29610	0,7	24680	1,0
Сдавалось в другие виды арендного пользования	63234	1,5	29422	1,1
Оставалось в заведование прежних владельцев	34796	0,8	2456	0,1
Находилось в непосредственном распоряжении банка	693049	16,6	871518	33,2
Итого	4182000	100	262164	100

Источник: Отчет Крестьянского поземельного банка за 1910 г. СПб., 1911. С. 120;
Отчет Крестьянского поземельного банка за 1915 г. Пг., 1916. С. 122.

Как видно из приведенных данных, главнейший вид хозяйственного использования земель банка составляла сдача в аренду, применявшаяся в 1910 г. на площади 3 454 155 дес. (81,6%), а в 1916 г. – 1 747 666 дес. (66,7%). Земля сдавалась в аренду почти исключительно крестьянам. При этом предпочтение оказывалось нуждающимся в земле местным крестьянам, сама же сдача, если банк не был связан при покупке особыми условиями, производилась по большей части на один посев, так как более продолжительный срок аренды задерживал бы ход распродажи земельного запаса.

В течение 1906–1915 гг. из земельного запаса банка было продано крестьянам 3738,2 тыс. дес. земли (212,2 тыс. ссуд на общую сумму 421,6 млн. руб.,

(таблица 7). Это составляло 60,4% от всего бывшего в распоряжении банка земельного запаса, 78,4% от площади, на которую были утверждены планы ликвидации, и 81,9% от размежеванной площади. Кроме того, часть земель была продана учреждениям и частным лицам за наличный расчет и безвозмездно уступлена по обменам на «общественные надобности».

В результате продажи земель из земельного запаса банка к 1 января 1916 г. свободный для ликвидации остаток составлял 1151,9 тыс. дес., или 17,9% общей площади, поступившей за 1907–1916 гг. в распоряжение банка. Из указанного остатка были отграничены и подготовлены к ликвидации 515 633 дес. (из них 218,5 дес., 42,4%, предназначались к продаже хуторскими участками и 230,5 дес., 44,7%, – отрубными). На 116,6 дес. были утверждены планы ликвидации, но межевые работы еще не были закончены, лишь на пространстве в 519,8 дес. (8,11%) к работам вообще не приступали.⁸

Среди покупателей банковской земли (по всем видам продаж) преобладали единоличники, на которых приходилось 78,7% от общей площади проданной банком земли (таблица 6).

Таблица 6
Продажа земли из запасов Крестьянского банка, 1907–1915 гг.

Виды продаж	тыс. дес.	% к итогу
Хуторами	980,9	23,8
Отрубями	2258,1	54,9
Сельским обществам и товариществам	682,1	16,6
Учреждениям и частным лицам за наличный расчет	181,9	4,4
Уступка по обменам и безвозмездно на общественные надобности	13,1	0,3
ИТОГО*	4114,2	100,0

Примечание: * В итоговые данные включены следующие сведения о сделках по продаже земли (в процентах к общей площади земли): о сделках, по которым уже были выданы ссуды, – 94,5%; о сделках, по которым договор о купле-продаже был подписан, но ссуды еще не назначены и расчеты не проведены – 0,2%; о сделках, в которых были определены предварительные условия продажи, – 3,1%; о сделках с договорами о предварительной аренде – 2,2%.

Источник: Отчет Крестьянского поземельного банка за 1915 г. Пг., 1916. С. 115.

Больше половины земли из земельного запаса банка было продано отрубями (54,9%), а одна четвертая часть – хуторами (23,8%). Средний размер хуторских владений составлял 18,8 дес., а отрубных 17,6 дес.⁹ Как уже говори-

⁸ Отчет Крестьянского поземельного банка за 1915 г. С. 128, 146, 151.

⁹ По данным С.М. Дубровского, деятельность банка привела к созданию 280 тыс. хуторов и отрубов, что составляло 2,2% по отношению ко всем крестьянским хозяйствам.

лось, для хуторян были введены дополнительные льготы: ссуда им выдавалась на полную стоимость земли; отрубникам нужно было вносить сразу 5% наличными, а товариществам (в случае разрешения ссуды) – 20%. Стимулируя образование хуторов и отрубков, Крестьянский банк не только предоставлял их хозяевам льготы при выдаче ссуд, но при отсутствии у покупателя свободных денег для немедленного взноса задатка сдавал ему участок в аренду сроком до 3 лет. Тем самым крестьянину предоставлялась возможность «подняться и собраться с деньгами». Кроме того, банк настаивал на разверстке и тех земель, которые были уже проданы из его запасов товариществам, но которые не были полностью оплачены.

Увеличение количества единоличных сделок до 78% (а в отдельные годы и до 90% и выше) свидетельствует о том, что в среде крестьянства стал назревать определенный «поворот» в сторону мелкой частной собственности. Банк ведь своей земли никому не навязывал, напротив, покупщики допускались с тщательным отбором. Отказы местного населения от покупки банковских участков, широко распространенные в годы революции 1905–1907 гг., со временем стали редким явлением. Если в первые два года с начала реализации Столыпинской реформы распродажа вполне подготовленного имения растягивалась на многие месяцы и требовала иногда призыва переселенцев из других губерний, то в дальнейшем участки разбирались за несколько недель. При составлении списка покупателей банку иногда приходилось прибегать к жеребьевке среди многочисленных просителей, отвечающих установленным для подбора будущих хозяев требованиям.

В первое время единоличные покупщики банковской земли избегали продавать свои наделные паи и усадьбы, придерживая их с присущей крестьянину осторожностью, на всякий случай. Сохранение связи с наделом давало надежду, что, если попытка упрочить хозяйство в новых условиях окажется неудачной, можно будет вернуться на старое место. Через 3–4 года после начала реформы, осмотревшись на приобретенном участке, покупщики по возможности старались разделиться с наделом и обратить вырученные от его продажи деньги на хозяйственное обустройство на новом месте.

Таким образом, Крестьянским поземельным банком была проделана огромная работа по «насаждению единоличной собственности в хозяйственном быту сельского населения».¹⁰

Смельчаки, не побоявшиеся ни новизны обособленного землевладения, ни запугивания (и даже «красного петуха»), ни насмешек соседей и водворившиеся на банковских землях, явились на местах «первыми работниками в до-

¹⁰ Безусловно, в этом направлении деятельности банка были свои трудности и свои недочеты: неудачная и недостаточно продуманная разбивка земли, недосмотр при проведении подъездных дорог, некоторая неправильность в рациионе угодий, пробелы в водоснабжении участков, недостаточное внимание к отбору покупателей (см. Обзор деятельности Крестьянского поземельного банка за 1906–1910 гг. С. 46.). Все это было неизбежно в таком сложном деле, особенно в первое время, когда не хватало ни опыта, ни квалифицированных исполнителей.

селе неведомых хозяйственному сознанию народа условиях независимого землепользования. В наглядном примере этих работников крестьянство впервые увидело, что можно не только существовать, но и хорошо жить». Недаром среди осевших на банковских землях крестьян были слышны заявления, что они «свет увидели».¹¹

Кроме выдачи ссуд на покупку земли из своих запасов, Крестьянский банк, как и прежде, выдавал ссуды на покупку земель по сделкам, заключенным крестьянами при участии банка; ссуды под залог земель, ранее купленных крестьянами без его участия; ссуды под залог наделных земель. Ссуды на покупку земли от частных владельцев при содействии банка исчислялись 126,1 тыс., они были выданы под залог 5722,1 тыс. дес. земли на сумму 606531,3 тыс. руб. (таблица 7).

Таблица 7

Ссуды Крестьянского банка на покупку земель в 1906–1915 гг.

Годы	Ссуды на покупку земель из имений банка			Ссуды на покупку земель у частных владельцев при содействии банка		
	Кол-во ссуд (тыс. шт.)	Площадь проданной земли (тыс. дес.)	Объем ссуд (тыс. руб.)	Кол-во ссуд (тыс. шт.)	Площадь проданной земли (тыс. дес.)	Объем ссуд (тыс. руб.)
1906	0,2	39,2	2552,4	2,8	483,5	51756,9
1907	1,1	180,1	19786,3	4,3	752,2	88095,3
1908	13,6	325,0	38017,0	5,8	694,1	80266,7
1909	39,4	551,3	70598,5	11,3	675,8	73899,0
1910	50,2	764,8	89212,2	19,5	784,9	80346,0
1911	40,5	679,7	74007,9	24,8	717,9	73319,7
1912	23,4	371,7	42212,7	20,6	545,6	54926,6
1913	22,1	410,1	42903,8	18,5	484,0	49096,2
1914	15,2	290,6	30132,7	12,8	383,3	38142,0
1915	6,5	125,7	12128,8	5,7	200,8	16682,9
Итого	212,2	3738,2	421552,3	126,1	5722,1	606531,3

Источник: Отчет Крестьянского поземельного банка за 1915 г. Пг., 1916. С. 128, 146, 151.

¹¹ Обзор деятельности Крестьянского поземельного банка за 1906–1910 гг. С. 44. По своему составу домохозяева, купившие обособленные участки банковской земли, разделялись на три разряда: отрубники без переселения, поселковцы и хutorяне. Вопрос об особенностях хозяйственной жизни этих групп практически не изучен.

При этом банк оказывал содействие в разбивке продаваемой частными собственниками земли на участки единоличного владения на основании правил, утвержденных Комитетом по землеустроительным делам 20 февраля и 3 июня 1909 г. С 1909-го по 1915 г. банковские служащие произвели нарезку 667 имений на хутора и отруба для продажи крестьянам (больше всего в 1910 г. – 201 имение), и на их площади было образовано 7712 хуторов (общей площадью 112,6 тыс. дес.) и 14 327 отрубов (общей площадью 120,7 тыс. дес.).¹²

Кроме того, Крестьянский банк оказывал помощь своим заемщикам (уже купившим землю при содействии банка) в переходе от товарищеского владения землей к единоличному, согласно выше упомянутым правилам. В этом случае производился выход крестьянина из товарищества и выделение ему на хутор или отруб соответствующего земельного пая. Вышедший из товарищества домохозяин становился единоличным заемщиком банка.

Таблица 8

Ссуды Крестьянского банка под залог земель в 1906–1915 гг.

Годы	Ссуды под залог земель, купленных без содействия банка			Ссуды под залог наделных земель		
	Кол-во ссуд (тыс. шт.)	Площадь проданной земли (тыс. дес.)	Объем ссуд (тыс. руб.)	Кол-во ссуд (тыс. шт.)	Площадь проданной земли (тыс. дес.)	Объем ссуд (тыс. руб.)
1906	0,07	6,0	451,9	–	–	---
1907	0,2	19,9	1738,5	0,05	32,2	504,6
1908	0,9	46,0	3763,4	0,2	36,2	765,0
1909	1,8	76,3	5513,5	0,9	53,9	1089,0
1910	2,6	117,8	8792,4	1,1	45,7	1213,1
1911	2,6	101,4	7599,6	1,1	23,4	1116,4
1912	1,9	81,0	6628,1	1,4	22,9	1078,4
1913	1,7	63,0	4928,5	1,7	28,4	1755,9
1914	1,0	35,2	2902,7	2,2	25,4	2346,4
1915	1,7	5,8	516,6	0,04	15,6	1079,9
Итого:	14,47	552,4	42834,9	9,72	283,7	10948,7

Источник: Отчет Крестьянского поземельного банка за 1915 г. С. 146, 151, 152.

¹² Подсчитано по данным отчетов Крестьянского поземельного банка за 1909–1915 гг.

Ссуды под залог земель, купленных без содействия банка, не имели широкого распространения: количество ссуд равнялось 14,47 тыс., они были выданы под залог 552,4 тыс. дес. земли, их объем составлял 42834,9 тыс. руб. Самой малочисленной группой были ссуды под залог наделных земель. С 1906 г. по 1915 г. было выдано около 10 тыс. таких ссуд на сумму около 11 млн. руб. Хотя условия предоставления таких ссуд четко оговаривались в специальном Указе от 15 ноября 1906 г. (см. выше) и были связаны с улучшением крестьянского землевладения и землепользования, часть ссуд могла иметь и производительное использование.

Итак, больше всего за 10 лет было выдано ссуд на покупку земель из запасов банка: 212,2 тыс. ссуд общим объемом 421552,3 тыс. руб., а площадь проданной крестьянам земли, как уже говорилось, равнялась 3738,2 тыс. дес. (таблица 7).

Наибольшего размаха деятельность Крестьянского банка по всем видам ссудных операций достигла в 1908–1911 гг., после чего пошла на убыль. По данным отчетов Крестьянского банка при его посредничестве всего было куплено крестьянской земли в 1906–1915 гг. (в тыс. дес.):

в 1906 г. – 528,7	в 1911 г. – 1499,0
в 1907 г. – 952,2	в 1912 г. – 998,3
в 1908 г. – 1065,1	в 1913 г. – 957,1
в 1909 г. – 1303,4	в 1914 г. – 709,1
в 1910 г. – 1667,5	в 1915 г. – 332,3

Итого: 10012,7

В общей сложности, с 1906-го по 1916 г. банком было выдано 352,7 тыс. ссуд на сумму 1070918,5 тыс. руб., в результате чего в собственность крестьян перешло 10012,7 тыс. дес. земли. Из них часть земель (946,2 тыс. дес.) была продана с торгов (земли неисправных заемщиков), а часть (645,5 тыс. дес.) после безуспешных торгов перешла в собственность банка. Таким образом, у крестьян-покупателей осталось 8371,0 тыс. дес. За этот же период площадь частного крестьянского землевладения увеличилась на 9066,5 тыс. дес. Следовательно, в период осуществления Столыпинской реформы формирование буржуазной крестьянской земельной собственности произошло почти исключительно (92,3%) при участии Крестьянского банка.¹³

В целом за весь период деятельности Крестьянского поземельного банка (1883–1915 гг.) крестьяне купили через него 17737,1 тыс. дес. земли, им было выдано 398 тыс. ссуд на сумму 1774,3 млн. руб. По количеству сделок преобладали единоличные покупатели (на их долю приходилось более 78%), а по

¹³ Подсчитано по данным отчетов Крестьянского поземельного банка за 1906–1915 гг., земельных переписей 1877 и 1905 гг. и сведений «Материалов о мобилизации земельной собственности в России».

площади купленной земли – товарищества (около 59%) (см. таблицу 9). В среднем на одну сделку приходилось у отдельных домохозяев 13,6 дес. земли и 1,6 тыс. руб. выданной ссуды; у товариществ – 137,3 дес. земли и 13,9 тыс. руб. ссуды; у сельских обществ – 301,1 дес. земли и 22,1 тыс. руб. ссуды.

Таблица 9

Общий свод ссудных операций Крестьянского банка за 1883–1915 гг.

Категории заемщиков	Количество ссуд (тыс.)	Площадь купленной земли (тыс. дес.)	Объем ссуд (млн. руб.)
Домохозяева	312,0 78,4%	4244,4 24,9%	494,8 27,9%
Товарищества	75,7 19,0%	10391,4 58,6%	1052,7 59,3%
Сельские общества	10,3 2,6%	3101,3 17,5%	226,8 12,8%
ИТОГО	398,0 100%	17737,1 100%	1774,3 100%

Источник: Отчет Крестьянского поземельного банка за 1915 г. С. 156–157.

Прирост частного землевладения крестьянства за весь период деятельности банка (1883–1915 гг.) составил 23133,4 тыс. дес. (в 1882 г. в частной собственности крестьян было 10530,4 тыс. дес., а в 1915 г. – 33663,8 тыс. дес.). Отсюда следует, что 76,7% (17737,1 тыс. дес.) частных крестьянских земель было приобретено через Крестьянский банк, который сыграл тем самым большую роль в формировании системы бессословного землевладения в России.¹⁴

Главными районами операций Крестьянского поземельного банка в начале XX в. стал Центрально-Черноземный (на который приходилось 23,2% от общего объема выданных банком ссуд) и Южный Степной (15,9%). Кроме того, банк активно действовал и на Левобережной Украине (12,2% ссуд) и в Среднем Поволжье (14,5%). По количеству выданных ссуд выделялись также Белорусский и Юго-Восточный районы.

Вопрос о том, как распределялись покупки банковских хуторов и отрубов среди различных групп крестьянства, исследован недостаточно. Среди исто-

¹⁴ Подобные расчеты ранее по всему периоду деятельности банка не предпринимались. Лишь З.С. Канценеленбаум в статье «Сельскохозяйственный кредит в России» (Социалистическое хозяйство. 1923. №8. С. 121) утверждал, что к 1914 г. в собственности крестьян находилось 35 млн. дес. земли, из них, по его мнению, около половины было приобретено посредством Крестьянского банка. Мои подсчеты вносят серьезные коррективы.

риков нет единого мнения на этот счет. С.М. Дубровский утверждал, что «состав покупателей – это новая сельская буржуазия, которая до того имела мало собственной земли, но успела уже тем или иным путем накопить капитал и теперь реализовать его покупкой земли». П.Н. Зырянов полагают, что среди покупателей банковских земель преобладало среднее крестьянство и беднота.¹⁵

Отчеты Крестьянского банка содержат подробные сведения о земельном обеспечении крестьян-заемщиков. В *таблице 10* представлены данные за 1910–1915 гг. о земельном обеспечении крестьян до и после покупки земли, как из имений банка, так и у частных владельцев посредством банка.

До покупки земли из имений банка 20,6% крестьян были безземельными, чуть больше половины (52,6%) – малоземельными, 22,4% – среднеземельными, и лишь 4,4% были хорошо обеспечены землей (многоземельные). При посреднических сделках картина была похожей (соответственно – 14%, 51,7%, 28,9% и 5,4%). После покупки земельное обеспечение крестьян заметно улучшилось. Среди тех, кто купил землю у банка, уже 45,8% были хорошо обеспечены землей, 38% относились к среднеземельным и лишь 16,2% – к малоземельным. При посреднических сделках большинство составили среднеземельные крестьяне (49,1%), многоземельных было 23,9%, т.е. почти в 2 раза меньше, чем при покупках земли у банка, а малоземельных осталось 27%. Таким образом, среди заемщиков были представлены все группы крестьянства, как до покупки, так и после покупки. Покупка земли у Крестьянского банка в большей степени способствовала росту земельного обеспечения среднего и многоземельного крестьянства, но и после покупки среди заемщиков банка преобладали мелкие землевладельцы. Типичным клиентом Крестьянского поземельного банка был скорее середняк (а не кулак, как это было принято считать). Это вполне соответствовало той задаче, которая ставилась перед банком в период столыпинских преобразований, – насаждению в деревне мелкой частной земельной собственности.

Администрация банка, оценивая состав покупателей, замечала, что «подавляющее большинство их представляет собой не тех деревенских бобылей, которые домогаются во что бы то ни стало захватить кусок «казенной» земли в надежде, что потом все равно простят, а прочных хлебопашцев, хотя и не располагавших крупным достатком, но проникнутых твердой решимостью заработать его своими руками».¹⁶

¹⁵ С.М. Дубровский. Столыпинская земельная реформа: Из истории сельского хозяйства и крестьянства России в начале XX в. М., 1963. С. 341. Зырянов П.Н. Крестьянская Россия в Европейской России. 1907–1913 гг. М., 1992. С. 115.

¹⁶ Обзор деятельности Крестьянского поземельного банка за 1906–1910 гг. С. 44.

Таблица 10

**Земельное обеспечение крестьян, купивших землю из имений
Крестьянского банка и по посредническим сделкам в 1910–1915 гг.**

Группы заемщиков (дес. на двор)	Из имений банка		По посредническим сделкам	
	до покупки %	после покупки %	до покупки %	после покупки %
Безземельные	20,6	–	14,0	–
Малоземельные (до 6 дес.)	52,6	16,2	51,7	27,0
Среднеземельные (от 6 до 15 дес.)	22,4	38,0	28,9	49,1
Многоземельные (свыше 15 дес.)	4,4	45,8	5,4	23,9
	100%	100%	100%	100%
Общее число заемщиков	232237		495711	

Источник: Отчет Крестьянского поземельного банка за 1910–1915 гг. СПб., Пг., 1911–1916.

Анализируя роль Крестьянского банка в мобилизации земельной собственности в конце XIX – начале XX в., нельзя не согласиться с замечанием известного экономиста начала XX в. Б.Д. Бруцкуса, что «в вопросе о надлежащем подборе покупателей свободная мобилизация имеет несомненные преимущества по сравнению с передачей земли из рук в руки в виде государственно-правового акта в целях удовлетворения потребительских нужд». И далее: «Мобилизационный процесс (посредством Крестьянского банка. – **Я.Я.**) привел к переходу земли из рук плохих хозяев (помещиков. – **Я.Я.**) не в руки каждого случайного крестьянина, а в руки тех, кто брался отвечать перед народным хозяйством за ее надлежащее использование».¹⁷

Для отечественных историков в недавнем прошлом были типичны осуждение Крестьянского банка за те «огромные» платежи, которые несли крестьяне по ссудам, предоставленным им банком для покупки земли, и утверждение о «непосильности» этих платежей для крестьян. След-

¹⁷ Б.Д. Бруцкус. Аграрный вопрос и аграрная политика. Пг., 1922. С. 109–110.

ствием этой точки зрения являлся тезис о «грандиозной» недоимочности заемщиков-крестьян.¹⁸

Посмотрим на эти явления с современной точки зрения. Тот факт, что за выданную банком ссуду надо платить проценты, сегодня возражений вызывать не может. Хорошо известно, что платежи по ссудам, выданным Крестьянским банком, были выше, чем в Дворянском банке и акционерных земельных банках (в конце XIX в. в Крестьянском банке – 7,5–8,0%, в акционерных земельных банках – 6,5–5,0%, в Дворянском банке – 5,0–4,0%, а в 1897 г. – 3,5%). Это, как правило, вызывало гневное обличение «эксплуататорской сущности» Крестьянского банка и определялось как «грабеж» крестьянства. Однако никогда не учитывалось, что Крестьянский банк до 1906 г. (закон от 21 марта 1906 г., см. выше) выплачивал ссуды наличными деньгами и, как уже говорилось, нес значительные потери при реализации свидетельств. В платежах заемщиков Крестьянского банка была заложена компенсация за услуги банка при реализации закладных листов. Когда в 1906 г. банк перешел к выплате ссуд ипотечными облигациями, одновременно были снижены и платежи заемщиков (закон от 14 октября 1906 г.).

Действительно, среди заемщиков Крестьянского банка было немало таких клиентов, которые оказались не в состоянии исправно осуществлять платежи. Банк предоставлял заемщикам-недоимщикам широкий спектр льгот, количество которых с каждым годом увеличивалось: в 1909 г. их было 78, в 1913 г. – уже 847. По данным отчета банка за 1914 г., по сумме отсроченных и рассроченных платежей на первом месте шли товарищества (52%), затем отдельные домохозяева (34,1%) и, наконец, сельские общества (13,9%). В нестабильной экономической ситуации 1905–1906 гг. недоимочность заемщиков доходила до 75% годового оклада платежей (в 1905 г. – 78,5%, в 1906 г. – 75,4%), но в 1907 г. уплаты заемщиков производились более исправно (98,8%). В 1908–1911 гг. ежегодные поступления даже превышали оклады платежей – 106,9%, 108,6%, 101,6% (таблица 11). При этом годовой оклад платежей заемщиков постепенно рос вследствие развития операций банка. Рост ежегодных поступлений происходил за счет не только выплаты недоимок за прошедший год, но и растущих досрочных погашений по единоличным ссудам. Это можно рассматривать как своеобразный показатель стремления крестьян-заемщиков превратиться в самостоятельных земельных собственников. В последние два предвоенных года (1912–1913 гг.) сумма поступивших от заемщиков платежей снизилась незначительно – до 95% годового оклада.

¹⁸ А.М. Анфимов. Крестьянское хозяйство Европейской России 1884–1904 гг. М., 1980. С. 57, 59.

Таблица 11

Оклады и платежи заемщиков Крестьянского банка, 1907–1915 гг.

Годы	Годовой оклад (тыс. руб.)	Сумма поступив- ших платежей (тыс. руб.)	Оставшаяся к концу года недоимка (тыс. руб.)	Отношение 3 к 2 (%)	Отношение 4 к 2 (%)
1	2	3	4	5	6
1907	25603	25316	16926	98,8	38,6
1908	30425	32494	13461	106,9	41,0
1909	35253	37946	9935	108,6	28,2
1910	42603	43292	9072	101,6	21,3
1911	50420	46220	13136	91,7	26,1
1912	5658	54074	15383	95,6	27,2
1913	61169	57846	18414	94,6	30,1
1914	65328	49893	33685	59,6	68,5
1915	67933	54439	46525	53,6	51,6

Источник: Отчет Крестьянского поземельного банка за (1907–1915 гг.) СПб., Пг., 1908–1916.

За неплатеж недоимок по ссудам Крестьянский банк, как и все другие ипотечные банки, прибегал к продаже имений заемщиков с публичных торгов. (Банк, как уже говорилось, предоставлял льготы заемщикам в уплате недоимок, если на то были объективные причины: неурожай, призыв на действительную службу во время войны, близость имения к району военных действий.)

Таблица 12

Имения, поступившие на торги и оставшиеся
за Крестьянским банком (1907–1915 гг.)

Годы	Количество име- ний, поставлен- ных на торги	К общему числу залогов к началу года (%)	Количество име- ний, оставшихся за банком	К общему числу залогов к началу года (%)
1907	463	0,74	450	0,42
1908	333	0,50	321	0,48
1909	266	0,30	241	0,28
1910	223	0,16	196	0,14
1911	256	0,12	218	0,10
1912	690	0,24	603	0,21
1913	1235	0,37	1085	0,33
1914	847	0,23	745	0,20
1915	2092	0,51	1990	0,49

Источник: Отчет Крестьянского поземельного банка за 1915 г. Пг., 1916. С. 89.

Постановке на торги подлежали лишь те участки, владельцы которых уклонялись от взноса платежей банку без уважительных причин или сдавали свои участки в аренду. Количество участков, выставленных на торги, по отношению к общему числу залогов было невелико и ежегодно колебалось от 0,2 до 0,74% (таблица 12). А это значит, что подавляющее большинство заемщиков справлялось с платежами банку, хотя число тех, которые испытывали временные трудности, было намного больше (об этом, в частности, говорят данные о росте недоимок в 1912–1913 гг.). Из числа участков, выставленных на торги, значительная часть (по безуспешности торгов) оставалась за банком и поступала в его хозяйственное распоряжение.

Особое значение Крестьянского банка заключалось в том, что он играл большую роль в попытках правительства решить крестьянский вопрос. Вследствие этого происходил постепенный переход от выполнения им функций пассивного инструмента консервации существующей системы поземельных отношений в 80-90 гг. XIX в. к активному вмешательству в процесс перестройки земельных отношений, особенно в годы Столыпинской аграрной реформы.

Рост объема операций Крестьянского поземельного банка наблюдается с 1895 г., а с 1906 г. он принимает стремительный характер. Именно тогда Крестьянский банк выходит на первое место среди всех других ипотечных учреждений по количеству и объему выданных ссуд, по общему объему находившихся в обращении ипотечных облигаций. Крестьянский банк сыграл значительную роль в формировании системы буржуазной земельной собственности в России в начале XX века. В период проведения Столыпинской реформы деятельность Крестьянского банка положила «почин делу переустройства земельного быта деревни. Она была направлена на то, чтобы пробудить в сельском населении чувство собственности, заглушавшееся социалистической проповедью о равеннии (т.е. об уравнительном распределении. – Н.П.) всей земли».¹⁹ Конечно, это было только начало той трудной, огромной исторической работы, которой не суждено было завершиться. Однако, по мнению автора этих строк, ценный опыт Крестьянского банка, несомненно, может быть использован в наше время при переустройстве современной деревни.

¹⁹ Обзор деятельности Крестьянского поземельного банка за 1906–1910 гг. С. 44.

К.А. СОЛОВЬЕВ,

кандидат исторических наук

В начале XX в. казалось очевидным, что мир движется к дальнейшей демократизации политических институтов, что уровень сознательности населения будет неуклонно повышаться и, вместе с тем, будет расти его участие в управлении государством. Мысль о преимуществах представительной формы правления не требовала доказательств. Правда, и тогда даже среди правоведов либерального толка были сомневающиеся (М.Я. Острогорский,¹ Г. Моска²), но их голос тонул в общем хоре. XX век подорвал эту веру человека в прогресс и неизбежное торжество разума. В сознании интеллигента народ заменили массы, чье торжество ассоциировалось с нашествием варваров и гибелью старой Европы. Прежние аксиомы стали всего лишь гипотезами, нуждающимися в серьезной аргументации. Так, западная политология потратила немало сил для доказательства правомерности сохранения представительных учреждений. Признавая, что парламент не является органом народовластия, т.е., собственно говоря, демократическим институтом, западноевропейские и североамериканские интеллигенты скорее готовы были отказаться от термина «демократия», нежели от парламента. Так, известный американский исследователь Р. Даль предложил ввести новое понятие «полиархия» (власть многих – греч.) для определения политического режима в странах Западной Европы и Северной Америки.³

В этом контексте опыт представительных учреждений в России в начале XX в. становится тем более значимым. Они формировались в условиях острого системного кризиса. Перед Государственной думой и Государственным советом вставали проблемы срочного законодательного оформления реформ важнейших структур правовой, социальной и экономической жизни России и тесного взаимодействия с исполнительной властью во имя сохранения стабильности в обществе. Иными словами, представительные учреждения были поставлены в экстремальные условия, способствовавшие выявлению конструктивного потенциала зарождавшихся органов власти.

За всю недолгую жизнь дореволюционной Думы и реформированного Государственного совета годы, павшие на премьерство П.А. Столыпина, представляются наиболее интересными с точки зрения изучения механизмов взаимодействия представительной и исполнительной властей. В это время депутаты и члены Государственного совета имели дело с правительством, обладавшим определенным видением перспектив развития страны. Совет мини-

¹ См.: М.Я. Острогорский. Демократия и политические партии. М., 1997.

² П.Ю. Рахшмир. Идеи и люди. Политическая мысль первой половины XX века. Пермь, 2001. С. 5–37

³ Категории политической науки. М., 2002. С. 234–240.

стров представлял собой более или менее самостоятельную силу, имевшую собственную тактику взаимодействия с представительными учреждениями. Если не брать в расчет 103 дня Второй Государственной думы, в этот период отношения между правительством и законодательными палатами стабилизировались, нормы же Основных законов 23 апреля 1906 г. начали приравниваться к требованиям практической деятельности.

Историография, посвященная Государственной думе и реформированному Государственному совету, возникла еще до начала работы этих учреждений. И сразу же возник вопрос о природе народного представительства в России. Эта проблема была поставлена еще на Царскосельских совещаниях в ходе обсуждения проекта Основных законов.⁴ На заре же думской монархии были предложены популярные и в настоящее время подходы к решению этой исследовательской задачи: формально-юридический и социологический.

Наиболее очевидный путь изучения Государственной думы как института власти – анализ Основных государственных законов от 23 апреля 1906 г. На этой основе делается вывод о природе народного представительства в 1906–1917 гг. Одни исследователи (Е.Д. Черменский, В.С. Дякин, В.М. Шевырин, В.А. Демин, В.В. Козбаненко, А.Ф. Смирнов, Б.Н. Миронов и др.) признают Государственную думу законодательным органом власти в условиях реализации принципов конституционной монархии, другие (Н.П. Ерошкин, Ф.М. Калинычев, А.Я. Аврех, С.М. Сидельников и др.) оставляют ей законосовещательные функции, подчеркивая сохранение абсолютизма в России, третьи (А.М. Давидович, А.И. Королев, О.Г. Мальшева, И.Н. Кирьянов, Н.М. Лукьянов, А.Н. Медушевский) предпочитают золотую середину, говоря о «псевдоконституционализме» думской монархии.⁵ Однако формально-юридический подход в данном случае представляется весьма уязвимым. Во-первых, в правовой науке хорошо известно, что взаимодействие между различными ветвями власти редко поддается жесткой формализации. Оно строится преимущественно на прецедентах, в соответствии с имеющим место раскладом сил, в согласии с господствующим общественным мнением и правосознанием населения страны.⁶ Во-вторых, Основные законы от 23 апреля 1906 г. – государственный акт, создававший необычные для конституционной хартии пробелы в праве. Не случайно, что формально-правовой статус Государственной думы и Государственного совета может быть проанализирован лишь при привлечении учреждений нижней и верхней палаты, Положения о выборах, Наказа и, конечно, самого текста Основных законов.⁷ И даже весь этот комплекс документов не дает представления о порядке функциони-

⁴ Протоколы царскосельских совещаний (1905–1906) // Русский конституционализм: От самодержавия к конституционно-парламентской монархии. М., 2001. С. 89.

⁵ Государственная дума России: Энциклопедия: В 2 т. М., 2006. Т. 1: Государственная дума Российской империи. С. 451–452.

⁶ С.А. Котляревский. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных законов. М., 2003. С. 244.

⁷ В.А. Демин. Государственная дума России (1906–1917): Механизм функционирования. М., 1996. С. 45–47.

рования Совета министров в принципиально новых политических условиях 1906–1917 гг. Как 19 июля 1906 г. писал бывший глава правительства И.Л. Горемыкин, «в ряду государственных учреждений, созданных недавно изданными Основными законами, Совет министров имеет наименее определенное устройство. В сущности, закон о нем говорит только, что на Совет министров возлагается направление и объединение действий отдельных министров. Хотя в подлежащей статье и прибавлено – «на основаниях, в законе определенных», но такого определения вовсе не существует». ⁸ Иными словами, важнейший игрок в системе взаимодействия исполнительной и представительной властей, по сути дела, оставался юридически неопределенным. В значительной мере это было обусловлено тем, что составители Основных законов были озабочены определением не механизмов диалога между властью и обществом, а скорее способов защиты прерогатив монарха от депутатских посягательств. По воспоминаниям П.П. Менделеева, «усилить значение монаршей власти по отношению к новым законодательным учреждениям, обеспечить государю возможность править в случае надобности и без их участия – было главной заботой Витте (при разработке проекта Основных законов. – К.С.). [П.Н.] Дурново и [М.Г.] Акимову оставалось только помогать ему в нахождении наиболее удачного изложения принимаемых постановлений».⁹

Часто исследователи рассматривают Государственную думу и Государственный совет с точки зрения степени презентации различных социальных и национальных групп в представительных учреждениях. При всей формальности такого подхода он, тем не менее, кажется перспективным для характеристики законодательных собраний Российской империи как общественного явления. Проблема же заключается в том, что выводы в данном случае чаще всего предопределены и носят сугубо оценочный характер. Исследователи неизменно констатируют недемократичность выборов и непредставительность палат.¹⁰ Это утверждение строится на признании наличия некоего эталона, в соответствии с которым следует оценивать всякое законодательное собрание. Принимается в качестве аксиомы положение, что ключевая задача любого представительного учреждения – воплотить идеалы демократического устройства. Обозначенная идея абсолютно созвучна мыслям части либеральной и леворадикальной публицистики начала XX века и имеет явную идеологическую подоплеку. Однако очевидно, что законодательное собрание возникает в конкретной исторической обстановке и решает обусловленные этим фактом задачи. Его невозможно характеризовать, исходя из универсальных ценностей, – оно требует понимания в соответствии с ритмом и логикой политической системы изучаемой эпохи.

Было бы неверным отождествлять представительный режим с демократическим. Представительные учреждения – институт, способствующий разворачиванию диалога между властью и обществом. Совсем не обязательно, чтобы

⁸ ГАРФ Ф. 543 Оп. 1. Д. 520 Л. 17 об. – 18.

⁹ ГАРФ Ф. Р-5971 Оп. 1 Д. 109 Л. 61.

¹⁰ Малышева О. Г. Думская монархия: Рождение, становление, крах. Ростов-на-Дону, 2004. С. 87.

в нем в той или иной форме участвовало большинство населения страны. Демократизация выборов не может быть самоцелью – это, прежде всего, способ достижения гражданского мира. При этом расширение избирательного права должно быть подкреплено готовностью социума к диалогу. В противном случае демократизация лишь дестабилизирует общество. В этом отношении характерен пример II Думы, созданной согласно Положению о выборах 11 декабря 1905 г., которое было заметно демократичнее последующего избирательного законодательства.¹¹

Вскоре после открытия II Государственной думы в беседе с журналистом П.А. Тверским П.А. Столыпин говорил, что «у многих членов (Думы. – К.С.) главной, а иногда единственной квалификацией является то, что они были и есть враги правительства. Трудно предположить, чтобы они одобрили что-либо от него исходящее. Поэтому у меня лично надежд на эту Думу мало. Однако, если она будет работать, будем пытаться работать вместе. Не будет – распустим. После опыта с Первой Думой это совсем не так страшно, как многим казалось прошлым летом».¹² Эта позиция премьера имела серьезные основания. О конфронтационной линии поведения по отношению к правительству большинство Думы заявило еще до начала работы народного представительства. За несколько дней до открытия сессии кадеты и представители левых фракций съехались на квартиру князя П.Д. Долгорукого, где было согласовано выдвижение кадета Ф.А. Головина на должность председателя Думы. П.Д. Долгоруков назвал это первым решением «объединенной оппозиции», что вызвало бурные аплодисменты собравшихся.¹³ «Объединенная оппозиция», несмотря на выдвинутый кадетами лозунг «бережения Думы», готовилась к противостоянию с правительством по ключевым для П.А. Столыпина вопросам. Так, член фракции «Народной свободы» А.А. Кизеветтер писал незадолго до роспуска законодательного собрания, 31 мая 1907 г.: «Все же впереди предстоит немало острого: бюджет; а затем отклонение изданных правительством между двумя Думами аграрных законов. В этом последнем вопросе мы будем заодно с левыми, ибо законы эти действительно не могут быть одобрены без вреда для народа. Вот тогда-то правительство и должно будет показать, насколько оно способно примириться с действительной самостоятельностью народного представительства».¹⁴ Схожим образом пересказывала позицию кадетов и А.С. Петрункевич в письме к А.А. Муханову 17 мая 1907 г.: «Фракция стремится изменить законы Столыпина своими, которые она поручила выработать своей комиссией и которые она внесет, вероятно, прямо в Думу, так как провести их через думскую аграрную комиссию почти невозможно. Кажется, Столыпин с остервенением вцепился в эту 87 ст. и эти законы, и на этом почти

¹¹ Государственная дума России: Энциклопедия: В 2 т. М., 2006. Т. 1: Государственная дума Российской империи. С. 489–497.

¹² П.А. Столыпин. Грани таланта политика. М., 2006. С. 500.

¹³ В.А. Маклаков. Вторая Государственная дума. М., 2006. С. 86–87.

¹⁴ ГАРФ Ф. 102 Оп. 265 Д. 210 Л. 78.

неминуем конфликт».¹⁵ Даже кадет весьма умеренных взглядов М.В. Челноков, говоря о перспективах взаимодействия Думы и Совета министров, высказывал точку зрения, которая была неприемлема для правительства П.А. Столыпина: «Чтобы установился мир, нужно предоставить Думе законодательствовать спокойно, а министерство пусть оставит неблагоприятную для себя роль законодателя и займется управлением, прилагая все усилия к введению законности, ответственности и порядка».¹⁶ Иными словами, правительство должно было довольствоваться ролью исполнителя решений народного представительства.

Невозможность полноценного диалога между Советом министров и Государственной думой проявлялась и в «мелочах». В отказе Ф.А. Головина нанести визит П.А. Столыпину после избрания на должность председателя нижней палаты.¹⁷ В его задержке ответов на письма председателя Совета министров. Так, Ф.А. Головин не спешил отвечать на обращение П.А. Столыпина о неприемлемости образования думской комиссии о безработных. «Головин ленится составить письмо и говорит [Н. Н.] Щепкину: «Да вы напишите там что-нибудь, а я подпишу»».¹⁸

Дума была непредсказуема даже для своих лидеров. Показательно, как председатель Думы кадет Ф.А. Головин описывал своих коллег-депутатов, принадлежавших к другим фракциям: «Левое крыло невольно поражало зрителя множеством слишком молодых для ответственного дела народного представительства лиц и при этом не интеллигентных. На фоне этой некультурной левой молодежи редкими пятнами выделялись умные лица некоторых образованных народных социалистов, социалистов-революционеров, двух-трех трудящихся и стольких же социал-демократов. Но, повторяю, общая масса левых отличалась тупым самомнением опьяневшей от недавнего неожиданного успеха необразованной и озлобленной молодежи». И все же на фоне правого крыла левые могли вызывать симпатию у стороннего наблюдателя: «Здесь, прежде всего, бросались в глаза лукавые физиономии епископов и священников, злобные лица крайних реакционеров из крупных землевладельцев-дворян, бывших земских начальников и иных чиновников, мечтавших о губернаторстве или вице-губернаторстве, ненавидевших Думу... и с первых же дней старавшихся уронить ее достоинство, добиться ее роспуска, мешавших ее работе и не скрывавших даже своей радости при ее неудачах. На это крыло, шумевшее, гоготавшее, кривлявшееся было противно смотреть как на уродливое явление: народные представители, не признающие и глумящиеся над народным представительством».¹⁹ Причем в этом Законодательном собрании крайне

¹⁵ ГАРФ Ф. 102 Оп. 265 Д. 206 Л. 75.

¹⁶ П.А. Столыпин. Грани таланта политика. М., 2006. Л. 79.

¹⁷ Маклаков В. А. Указ. соч. С. 97–98.

¹⁸ ГАРФ Ф. 102 Оп. 265 Д. 207 Л. 21.

¹⁹ Ф.А. Головин. Воспоминания Ф.А. Головина о II Государственной думе // Исторический архив. 1959. №. С. 148.

правые могли объединяться с крайне левыми, как это было 24 мая 1907 г. во время голосования о внесении вопроса об амнистии в повестку дня. Социалистов не волновали «конституционные рамки» деятельности Государственной думы, правые же стремились свернуть представительное учреждение с законного пути, чтобы тем самым ускорить его роспуск. Центр, представленный в первую очередь кадетами, в этом случае оставался бессильным.²⁰ Неудивительно, что мысль о необходимости роспуска II Думы не была чужда и кадетской среде. Так, А.А. Кизеветтер в разговоре с женой 9 мая 1907 г. заметил: «Конечно, эта Дума в ее настоящем составе должна быть распущена. Ее состав неработоспособен, но ужасно было бы, если бы эта Дума и ее несвоевременный роспуск поколебали бы идею народного представительства».²¹ Согласно письму А.С. Петрункевич от 11 мая 1907 г., П.Б. Струве приходил в «бешеное состояние», как только речь заходила о Думе, которая его симпатий не вызывала.²² К маю 1907 г. и П.А. Столыпин пришел к убеждению, что с данным составом Думы правительство работать не может. Показательно в этом отношении письмо председателя Совета министров императору от 18 мая 1907 г. В нем П.А. Столыпин перечислял все «прегрешения» депутатов перед престолом: 7 мая, когда обсуждался вопрос о покушении на жизнь государя, треть Думы демонстративно отсутствовала; 15 мая народные избранники не выразили своего порицания революционному террору; они фактически игнорировали требования министра юстиции рассмотреть вопрос о привлечении к ответственности депутатов, обвиненных в организации заговора против императора. «Самым же серьезным является отношение большинства Думы к земельному вопросу, в котором не видно ни малейшего желания пойти навстречу серьезным предположениям и работе правительства. Вообще вся думская работа последнего времени начинает приводить к убеждению, что большинство Думы желает разрушения, а не укрепления государства», — констатировал П.А. Столыпин.²³

3 июня 1907 г. Государственная дума была распущена и было введено новое Положение о выборах, заметно сузившее число избирателей в Российской империи. По словам депутата Думы третьего созыва Н.В. Савича, этот фактический государственный переворот «спасал самую сущность нового конституционного строя, «представительного строя», как его называл сам Столыпин», так как он позволял сохранить складывавшиеся законодательные учреждения.²⁴ Как впоследствии вспоминал автор нового Положения о выборах С.Е. Крыжановский, «стало очевидным, что без изменения избирательного

²⁰ Ф.А. Головин. Воспоминания Ф.А. Головина о II Государственной думе // Исторический архив. 1959. № 6. С. 72–73.

²¹ Е.Я. Кизеветтер. Революция 1905–1907 гг. глазами кадетов: Из дневников Е. Я. Кизеветтер // Российский архив. М., 1994. Вып. 5. С. 413–414.

²² ГАРФ Ф. 102 Оп. 265 Д. 204 Л. 97.

²³ Там же. С. 363.

²⁴ Н.В. Савич. Воспоминания. М. — Дюссельдорф, 1993. С. 27.

закона и без предоставления решающего голоса тем слоям населения, которые воспитывались на земской работе, нельзя получить Думу, способную к государственной деятельности... Главная задача времени была создать Думу уравновешенную и государственную, а для этого приходилось вылавливать из современного общества чуть ли не по крупинке тех немногих лиц и начала, которые способны были к этому делу».²⁵ Однако утверждение, что правительство искусственно конструировало послушную себе Думу, представляется несколько преувеличенным. Во-первых, социальная картина Российской империи была столь «пестрая», что жестко определить принципы формирования избирательных курий и тем самым смоделировать выборы в представительное учреждение из Петербурга было невозможным.²⁶ По этой причине полномасштабное вмешательство правительства в ход выборов в IV Думу зачастую давало сбои, и результаты кампании 1912 г. были для властей далеко не однозначными.²⁷ Во-вторых, региональные отделения одной партии чрезвычайно отличались друг от друга, так что правительственная поддержка конкретного политического объединения не могла гарантировать единодушия в будущей Думе. Например, в ходе выборов в IV Государственную думу казанские октябристы отказались от идеи блокироваться с националистами и вели электоральную кампанию самостоятельно,²⁸ подобная позиция преобладала и в Харьковской губернии,²⁹ в то время как в Рязани фактически стерлась разница между «Союзом 17 октября» и Всероссийским национальным союзом.³⁰ В Херсонской губернии октябристы и националисты тесно сотрудничали,³¹ в Москве же обсуждалась возможность альянса «Союза 17 октября» и конституционно-демократической партии, а в Черниговской губернии левые октябристы блокировались с кадетами.³² В-третьих, это разнообразие определялось, помимо всего прочего, и тем, что депутаты являлись представителями не только общенациональных сил, но и региональных элит, которые часто играли исключительную роль в выдвижении той или иной кандидатуры и в финансировании избирательной кампании.³³ Иными словами, в ходе выборов сталкивались различные интересы, и далеко не всегда голос власти заглушал все остальное.

При анализе представительных учреждений России начала XX в. следует учитывать тот факт, что основные характеристики любого органа власти раскрываются во взаимодействии с прочими элементами политической системы.

²⁵ С.Е. Крыжановский. Заметки русского консерватора // Вопросы истории. 1997. №. С. 127–128.

²⁶ ГАРФ Ф. 102 Оп. 265 Д. 509 Л. 1.

²⁷ В.С. Дякин. Буржуазия, дворянство и царизм в 1911–1914 гг. Л., 1988. С. 66, 82, 86–87.

²⁸ ГАРФ Ф. 102 Оп. 265 Д. 509 Л. 84.

²⁹ Там же. Л. 8.

³⁰ Там же. 23 об.

³¹ Там же. Л. 36.

³² Там же. Л. 19.

³³ Там же. Л. 29, 36.

Иначе говоря, Государственную думу и реформированный Государственный совет необходимо исследовать в контексте функционирования государственной машины в целом. Исходной точкой для анализа, естественно, будет юридическая база, в соответствии с которой работали и представительные учреждения. Согласно Основным законам, любой законодательный акт требовал утверждения Государственной думы, Государственного совета и императора.³⁴ В приближении эта процедура представляется значительно более изощренной. Предположим, речь идет о правительственном законопроекте. По внесению в нижнюю палату он оставался без движения, пока совещание Думы не принимало решение об определении его в ту или иную комиссию, доложив об этом на пленарном заседании. Иногда законопроект вносился сразу в несколько думских комиссий. По внесению доклада комиссии в общее собрание депутаты приступали к обсуждению законопроекта по существу. Всего предполагалось три чтения. Если законопроект более или менее успешно преодолевал думское горнило, он поступал в Государственный совет.³⁵ «Мелкие» законопроекты утверждались там без обсуждения. Более значительные правительственные или депутатские инициативы предварительно рассматривались одной из комиссий Государственного совета.³⁶ Причем, если законопроект нуждался в предварительной разработке, для него формировалась особая комиссия, состоящая из наиболее компетентных в данном вопросе членов верхней палаты. Государственный совет мог отклонить законопроект, принять его, мог принять его лишь отчасти, что влекло бы за собой вторичное обсуждение вопроса в Государственной думе или же создание согласительной комиссии, состоящей из членов как верхней, так и нижней палат. После принятия решения согласительной комиссией законопроект вновь поступал в Думу. Вся эта долгая процедура заканчивалась вместе с подписью императора.³⁷

Если же законопроект был инициирован депутатами, его прохождение было сопровождено еще большими трудностями. Законодательное предположение могло быть выдвинуто не менее чем тридцатью членами Государственной думы. Он передавался в комиссию для принятия решения на предмет его желательности. По внесению доклада комиссии Дума могла отклонить законопроект или дать ему дальнейший ход. В случае принятия положительного решения правительство могло само взять на себя ответственность за разработку этого вопроса.³⁸ Если же министры отказывались от этого, законодательное предположение вновь поступало в комиссию для даль-

³⁴ Российское законодательство X–XX вв.: В 9 т. Т. 9.: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. М., 1994. С. 48.

³⁵ Государственная дума России: Энциклопедия: В 2 т. М., 2006. Т. 1: Государственная дума Российской империи. С. 211–212.

³⁶ Н.В. Савич. Указ. соч. С. 69.

³⁷ В.А. Демин. Указ. соч. С. 48–49.

³⁸ Согласно Наказу Государственной думы, с 1907 г. комиссии приступали к разработке законопроекта одновременно с министрами (там же. С. 47).

нейшего обсуждения. Затем следовало все то, что предстояло и правительственным законопроектам.³⁹

Такова была прописанная в законодательстве процедура. Но существовал еще и «законодательный быт» – сложившаяся практика обсуждения министерских и депутатских инициатив. Зачастую именно она определяла механизм принятия решений и даже их характер.

По воспоминаниям министра торговли и промышленности в 1909–1915 гг. С.И. Тимашева, «необыкновенно тяжеловесен был аппарат думских комиссий, конкурировавших в этом отношении с устаревшими бюрократическими учреждениями». Заседания комиссий редко начинались вовремя. Депутатам и министрам иногда приходилось долго дожидаться необходимого кворума. Порой из-за его отсутствия заседания комиссий и вовсе не начинались. Обсуждение часто носило весьма своеобразный характер, так как обычно лишь 2–3 депутата были знакомы с текстом законопроекта. Редкий депутат мог высидеть все заседание. Кто-то уходил вскоре после начала, кто-то же приходил ближе к концу. Таким образом, состав комиссий часто был случаен; случайными, непредсказуемыми были и ее решения. Иногда оказывалось, что не было кворума к моменту голосования. Тогда начинался поиск отсутствовавших депутатов в кулуарах или же в Таврическом саду. Очень многое определяло то, кто отправлялся за прогуливавшимися товарищами. «Если на поиски шли сторонники законопроекта, которые приводили своих единомышленников, то дело проходило благополучно. В противном случае законопроект отклонялся или в него вводились нежелательные поправки». Так принимались решения комиссиями, которые были чрезвычайно авторитетны для общего собрания, часто абсолютно не сведущего в обсуждаемом вопросе.⁴⁰

Для проведения законопроекта в общем собрании отводилось очень мало времени. В октябре, когда обычно начиналась сессия, кворум был слабым и проводить законопроекты было затруднительно. Причем осенью «депутаты, набравшись летом новых впечатлений, пользовались ими как материалами для запросов или политических затей, так что текущие дела подвигались медленно». В декабре же думцы жили в ожидании скорых каникул и часто спешили на места, чтобы дома отпраздновать Рождество. Когда во второй половине января они съезжались в Петербург, в Думу вносился проект государственного бюджета. Обсуждение росписи затягивалось на несколько месяцев. «К весенней сессии пленум загромождался горами законопроектов, и тогда начиналось не столько обсуждение, а скорее штемпелевание заключений комиссий, за исключением некоторых вопросов, на которых члены Думы останавливали внимание своих собратьев по соображениям политическим, ввиду острых спорных интересов или какой-нибудь личной подкладки». Остальные законопроекты утверждались в опустевшем зале. Депутаты переговаривались друг с

³⁹ Там же. С. 47–48.

⁴⁰ С.И. Тимашев. Кабинет Столыпина: Из записок министра торговли и промышленности // Русское прошлое. СПб., 1996. №. С. 119–120; ГАРФ Ф. Р-5881. Оп. 2. Д. 335. Л. 51.

другом, редко обращая внимание на выступавшего докладчика. Мало кто решался выступать по поводу такого законопроекта, не желая раздражать уставших народных избранников. Депутаты спешили принять законопроект, не вдаваясь в подробности дела. Однако и при таком ускоренном прохождении законов многие правительственные и депутатские инициативы оставались нерассмотренными.⁴¹

Из Таврического дворца законопроект отправлялся в Государственный совет. По мнению С.И. Тимашева, «техника работы в Совете с его старыми традициями и образцовой канцелярией была поставлена неизмеримо выше, чем в Думе». При составлении комиссий Государственного совета жестко проводился принцип пропорционального участия представителей всех групп верхней палаты. Это делало решения верхней палаты значительно более предсказуемыми. Члены Совета были более дисциплинированы, чем их коллеги по Думе. Они приходили вовремя на заседания комиссии, редко уходили до их окончания, чаще всего были подготовлены к обсуждению внесенного законопроекта и скрупулезно обсуждали параграф за параграфом. «В этом отношении можно даже сделать упрек верхней палате, что по сравнению с Думой она впадала в другую крайность: слишком тщательная отшлифовка каждой статьи проекта нередко задерживала его на очень продолжительное время». Также как и в комиссиях, дисциплина царила на общих собраниях Государственного совета. Казалось бы, законопроекты должны были проходить здесь легко и беспрепятственно. Однако именно Государственный совет, генетически связанный с дореформенными порядками, служил серьезнейшим тормозом для системных преобразований П.А. Столыпина.⁴²

При этом сложившаяся процедура принятия законопроектов не исчерпывалась официальными протоколируемыми заседаниями. Правительство, желая обезопасить себя от возможных неожиданностей, стремилось к личным контактам с депутатами, дабы во время непринужденной беседы разрешать все возникающие противоречия. «Большое значение в деле сближения Столыпина с членами палат имели его известные приглашения «на чашку чая», которые привлекали в квартиру премьерера огромное число лиц – членов Думы и Совета, министров и ближайших их сотрудников, представителей ученого мира, видных общественных деятелей. Принимал он с истинно русским радушием. Представители разных лагерей объединялись у столов, заваленных обильным угощением, знакомились друг с другом и вели деловую беседу, которая содействовала выяснению многих вопросов».⁴³

Законопроекты до внесения в Думу или во время работы комиссий нижней палаты предлагались на обсуждение различных общественных кругов. Как сказал П.А. Столыпин на первом заседании Совета по делам местного хозяйства 11 марта 1908 г.: «... При громадном пространстве Российской империи, при разных услови-

⁴¹ С.И. Тимашев. Указ. Соч. С. 120–121.

⁴² Там же. С. 123; См. Демин В. А. Указ. соч. С. 52–53.

⁴³ С.И. Тимашев Указ. соч. С. 118.

ях местностей, входящих в ее состав, между учреждениями исполнительными, которые разрабатывают законопроекты теоретически, и между законодательными учреждениями должно стоять еще промежуточное учреждение, промежуточная среда, оживотворяющая, вливающая живую силу в выработанные Министерством предложения».⁴⁴ Законопроекты отдавались на заключение Совету по делам местного хозяйства,⁴⁵ созываемым правительством съездам предводителей губернского дворянства, съездам представителей промышленности и торговли,⁴⁶ местным отделениям партий и союзов,⁴⁷ экспертным советам при фракциях Государственной думы, которые образовывались для обсуждения того или иного конкретного вопроса. Так, в декабре 1907 г. кадеты организовали при фракции группу специалистов, разрабатывавших проекты Земского положения для губерний, где еще не было земства.⁴⁸ В Думе второго и третьего созывов при фракции октябристов работала экспертная комиссия, разрабатывавшая проекты, связанные с церковной проблематикой.⁴⁹ Депутаты III и IV Государственной думы, члены комиссии по Государственной обороне Н.В. Савич и А.И. Звегинцев устраивали регулярные совещания с офицерами военно-морского флота. Они же были инициаторами неформальных собраний, в которых принимали участие депутаты, входившие в комиссию по государственной обороне, и представители Морского министерства.⁵⁰ Тесные контакты с офицерским корпусом поддерживал и А.И. Гучков.⁵¹ Таким образом, привлечение различных групп интересов к обсуждению законопроектов инициировалось и правительством, и депутатским корпусом. Представительная власть становилась механизмом вовлечения разнообразных общественных кругов в процесс принятия политических решений.

Сколько же времени занимало прохождение того или иного проекта через представительные учреждения? «Мелкие» законопроекты, «законодательная вермишель» утверждалась сравнительно быстро – иногда в пределах одной сессии.⁵² Они практически не обсуждались ни на пленарном заседании Государственной думы, ни Государственного совета. К проектам принципиального характера подход был совсем иной. Законопроект о реформе местного суда поступил в Государственную думу первого созыва. Однако за короткое время существования I Думы он так и не был рассмотрен. В марте 1907 г. проект

⁴⁴ П.А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 621–622.

⁴⁵ К.И. Могилевский. Совет по делам местного хозяйства: Структура, функции, деятельность (1908–1910): Автореферат диссертации... кандидата исторических наук. М., 2005. С. 25–27.

⁴⁶ РГАЛИ Ф. 1208. Оп. 1. Д. 40. Л. 11–12; П. А. Столыпин: Биохроника. М., 2006. С. 312.

⁴⁷ ГАРФ Ф. 579. Оп. 1. Д. 4654. Л. 29.

⁴⁸ ГАРФ Ф. 5102. Оп. 1. Д. 283. Л. 2–4.

⁴⁹ Каменский П.В. Вероисповедные и церковные вопросы в Государственной думе третьего созыва и отношение к ним «Союза 17 октября». М., 1909. С. 14–17.

⁵⁰ Н.В. Савич. Указ. Соч. С. 38–39.

⁵¹ А. Гучков. Московская сага: Летопись четырех поколений знаменитой купеческой семьи Гучковых. М., 2005. С. 415.

⁵² Государственная дума. Созыв III. Сессия II. Обзор деятельности комиссий и отделов. СПб., 1909. С. 281.

был внесен уже в Думу второго созыва. 22 марта он был передан в комиссию, которая 10 мая внесла доклад в общее собрание Государственной думы. Законопроект обсуждался депутатами вплоть до роспуска народного представительства 3 июня 1907 г. В третий раз он был внесен в Думу 1 ноября 1907 г. 27 января 1908 г. был оглашен на пленарном заседании и передан в комиссию по судебным реформам. Ее доклад был внесен в общее собрание 20 сентября 1909 г. Законопроект обсуждался с 30 октября 1909 г. по 31 марта 1910 г. После внесения исправлений редакционной комиссией 28 мая 1910 г. он был передан Государственному совету. С 29 октября 1910 г. по 13 января 1912 г. законопроект обсуждался в специально созданной для того комиссии верхней палаты. 16 марта 1912 г. Государственный совет принял решение о создании согласительной комиссии для разрешения противоречий, возникших между палатами. Она совещалась с 16 по 21 мая 1912 г. Новая редакция законопроекта была в итоге одобрена и Думой, и Государственным советом. 15 июня 1912 г. законопроект был подписан императором. Иными словами, проект стал законом через шесть лет после его внесения в Думу.⁵³ Положение о поселковом управлении шесть лет рассматривалось и так и не стало законом, потому что министр внутренних дел Н.А. Маклаков отозвал его в феврале 1913 г. Положение о волостном управлении четыре года обсуждалось в Государственной думе, три года ожидала свою судьбу в Государственном совете, пока верхняя палата не отклонила его.⁵⁴ Решение об образовании Холмской губернии прошло путь от проекта до закона за три года.⁵⁵ Закон об обеспечении рабочих по случаю болезни прошел все необходимые инстанции за четыре года, за те же четыре года было утверждено положение о страховании рабочих от несчастных случаев.⁵⁶

Столь длительный процесс законотворчества вызывает сомнение в эффективности законодательных учреждений. Казалось бы, широкая программа государственных преобразований П.А. Столыпина упиралась в «стену» народного представительства. Причем законопроекты, прошедшие Думу и Государственный совет, часто заметно «выхолащивались».⁵⁷ Однако оценка эффективности представительных учреждений должна строиться не на основе абстрактных идеалов, а исторических реалий начала XX в. Процедуру законотворчества надо сравнивать ни с тем, что в принципе могло бы быть, а с тем, что ей в действительности предшествовало.

Бюрократическая модель управления самодержавной России давала многочисленные примеры законодательного «долгостроя». В 1880-е гг. долго и бесплодно работала Кахановская комиссия по разработке реформы Земского

⁵³ П.А. Столыпин: Программа реформ: В 2 т. М., 2002. Т. 1. С. 707–708.

⁵⁴ Там же. С. 717–718.

⁵⁵ Там же. С. 736.

⁵⁶ Там же. С. 743–745.

⁵⁷ А.П. Бородин. Государственный совет России (1906–1917). Киров, 1999. С. 199.

положения.⁵⁸ Четыре года шла работа над проектом закона о земских начальниках 1889 г.,⁵⁹ столько же продолжалось обсуждение проекта Земского положения, которое в итоге будет утверждено в 1890 г.⁶⁰ Однако наиболее характерная черта законотворческого процесса в Российской империи до 1906 г. – отсутствие фиксированной процедуры. Проект мог стать законом как после многочисленных межведомственных совещаний, так и после самого непродолжительного всеподданнейшего доклада императору.⁶¹ Подобная бюрократическая «анархия» становилась непреодолимым препятствием для проведения в жизнь системных преобразований. Возникновение представительных учреждений коренным образом изменило этот порядок. Вместе с фиксированной процедурой рождалось понятие закона в западноевропейском понимании этого слова. Процесс законотворчества становился определенным и организованным. Соответственно, возникала потребность в силе, способной его постоянно поддерживать, обеспечивать его необходимым материалом. В сущности, это и стало причиной консолидации исполнительной власти, возникновения Совета министров, который был уже вправе определять вектор развития страны. Вне этого контекста системные реформы П.А. Столыпина реализовываться не могли.

Выход же из системного кризиса без разрешения одного из ключевых вопроса того времени – соотношения власти и общества – был невозможен. Бюрократическое творчество без диалога с обществом представляло собой лишь оборот замкнутого круга взаимного подозрения и недоверия. «Думская монархия» способствовала институционализации этого диалога и вовлечению в него сравнительно широких кругов общественности. Выступая на заседании Государственной думы 6 марта 1907 г., П.А. Столыпин так определил преимущества представительной формы правления: «Закон, прошедший все стадии естественного созревания, является настолько усвоенным общественным самосознанием, все его частности настолько понятны народу, что рассмотрение, принятие или отклонение его является делом не столь сложным и задача правительственной защиты сильно упрощается».⁶²

⁵⁸ П.А. Зайончковский. Российское самодержавие в конце XIX в. М., 1970. С. 217–233.

⁵⁹ Там же. С. 366–401.

⁶⁰ Там же. С. 401–411.

⁶¹ Н.П. Ерошкин. Российское самодержавие. М., 2006. С. 271–280.

⁶² П.А. Столыпин: Программа реформ: В 2 т. М., 2002. Т. 1. С. 32.

А.А. КАМЕНСКИЙ,
аспирант Московского государственного
областного университета

Возрождение местного самоуправления – одна из актуальных проблем развития современной России.

Поиск форм и методов разумного соединения интересов государства и его территориальных составляющих начался уже давно – еще на заре возникновения российского государства. Но несмотря на это, до сих пор не найдены механизмы, которые удовлетворяли бы потребностям и интересам как государственной власти, так региональных и местных управленческих структур.

Стабильность государства зависит от местного самоуправления, так как без самоорганизации общества невозможно обеспечить высокие социальные стандарты, сформировать гражданское общество, укрепить государственную целостность.

В качестве основных претензий к местному самоуправлению, как правило, называют следующие проблемы: отсутствие управляемости в регионах в момент кризисных ситуаций, которые у нас постоянно в том или ином виде проявляются; криминализация органов местного самоуправления; массовое нарушение федерально-регионального законодательства, а также нормативно правовых актов органов местного самоуправления; слабая зависимость от населения.

В связи со всем вышесказанным определенным интерес представляю законопроекты по реформированию всей системы местного управления, разработанные еще в начале XX века выдающимся российским политическим деятелем П.А. Столыпиным. Сразу стоит оговориться, что необходимо различать российское общество начала XX и начала XXI веков прежде всего по степени экономического и социального развития, нельзя не принимать во внимание все те процессы, которые происходили за эти 100 лишним лет в области местного управления, но было бы непостижительно оставить без внимания все те наработки, которые были созданы по данной проблеме Столыпиным.

Свое теоретическое обоснование и конкретное законодательное оформление Столыпинская реформа местного управления получила в серии взаимосвязанных основополагающих документов, впервые опубликованных Фондом изучения наследия П.А. Столыпина: «Главные начала устройства местного управления» (1906), «Об установлении главных начал устройства губернских учреждений» (1907), «Главные начала преобразования земских и городских общественных управлений» (1907), «Положение о поселковом управлении» (1907), «Положение о волостном управлении» (1907), «Проект заключения об изменении и дополнении действующих узаконений об уездных установлениях

в губерниях, управляемых по общему учреждению губернскому» (1907), «Положение о правительственных участковых комиссарах» (1907), «Положение о губернском управлении» (1907).

Анализ этих документов помогает разобраться, в чем же состояли качественно новые замыслы Столыпина по реформированию системы местного управления.

Теперь приступим к рассмотрению общей схемы реформы управления. Низовое звено управления – поселковое управление – возлагалось на земельные, волостные и поселковые общества, а также на сельские союзы. Земельные общества, созданные в результате упразднения особого сословного управления крестьян, получали право юридических лиц и право самообложения. В них входили домохозяева, владеющие участками полевой или усадебной земли из состава принадлежащих обществу наделных земель.

По законопроекту в состав поселкового общества включались лица и учреждения, владеющие недвижимым имуществом, либо содержащие торговые, промышленные или ремесленные заведения в черте усадебной оседлости сельского населенного места.

Поселковое общество как юридическое лицо имело право приобретать и отчуждать как движимое, так и недвижимое имущество, распоряжаться своим имуществом и капиталом, принимать пожертвования, вступать в договоры и обязательства, а также искать и отвечать на суде через своих поверенных.

Учреждениями управления поселкового общества являлись:

Поселковый сход (орган распорядительный) и поселковый староста (орган исполнительный).

Поселковый сход состоял из всех членов поселкового общества, владеющих лично не менее одного года в пределах общества: а) усадебными местами с жилыми постройками, либо б) иного рода недвижимым имуществом, а также торговыми, промышленными или ремесленными заведениями, обложенными земскими сборами в сумме не менее двух рублей в год. Участие женщин и учреждений в поселковых сходах планировалось через уполномоченных. Что касается лиц, не достигших «общего гражданского совершеннолетия (то есть 21 года)», то их интересы в сходе представляли опекуны и попечители. Избрание на сходе поселковых гласных производилось по средствам закрытой баллотировки. Если были жалобы на неправильное производство выборов, то все они должны были направляться в двухнедельный срок к участковому комиссару.

В обязанности поселковых сходов входили следующие обязанности, которые предполагалось разделить на два «разряда»: 1) на дела, принадлежащие ведению этих учреждений непосредственно, и 2) на дела, которые могут быть предоставлены этими учреждениями с разрешения подлежащей власти.

Ведению поселкового схода принадлежало:

- избрание поселкового старосты и его помощников;
- избрание исполнительных органов поселкового общества, членов сельского совета и общественных ссудно-сберегательных касс;

- запрещение и разрешение открытия в пределах общества частных питейных заведений;
- устройство и содержание ночных караулов, пожарных обозов, дорог, улиц, площадей, сточных труб, прудов, колодцев, канав, мостов, гатей, переправ;
- рассмотрение строительного плана селения;
- выдача пособий из общественных средств на устройство и содержание правительственных, церковных, земских и частных учебных заведений, больниц, богаделен, приютов;
- назначение и раскладка между членами общества денежных сборов на общественные потребности;
- установление и раскладка между членами общества натуральных повинностей;
- распоряжение общественным имуществом и капиталом и т.д.

Решение поселкового схода излагались в виде приговоров, которые записывались в установленную для этого книгу и подписывались всеми участвовавшими в их составлении.

Так выглядит структура создания и функционирования поселковых сходов, четко регламентированная во втором разделе «Положения о поселковом управлении».

Как указывалось выше, к исполнительному органу поселковых обществ относился поселковый староста и другие должностные лица, как то: помощники поселкового старосты, поселковый писарь, смотрители общественных заведений и другие.

Все вспомогательные поселковые должности, указанные выше, учреждались и упразднялись по усмотрению поселкового схода. Должность поселкового старосты и его помощников предполагалось занимать на трехлетний срок.

Необходимо отметить, что круг обязанностей данных должностных лиц был довольно широк и требовал от них всей полноты внимания. Об этом свидетельствует тот факт, что должности поселкового старосты и его помощников не могли быть совмещаемы ни с какими иными общественными должностями. Характерно также, что должности старосты и его помощников не могли в одно и то же время занимать лица, находящиеся в родстве, а также участники одного торгового, промышленного или ремесленного предприятия. Это ясно свидетельствует о том, что данные меры были направлены на недопущение узурпации власти родственниками одной семьи или работниками одного предприятия, даже на таком невысоком уровне местного управления.

Согласно установлениям, на поселкового старосту возлагались следующие обязанности:

- созыв и роспуск поселкового схода;
- приведение в исполнение приговоров схода;
- заведование общественными имуществами, капиталами и заведениями;
- сношения по делам общества с подлежащими учреждениями;

- наблюдение за исправным поступлением общественных сборов, а также за исполнением общественных натуральных повинностей;
- производство расходов из общественных средств по указанию схода; наблюдение за исполнением обязательных постановлений, действующих в пределах общества;
- привлечение к ответственности виновных в нарушении этих постановлений;
- исполнение поручений участкового комиссара, а также земских учреждений по делам, касающимся общественного благоустройства и благосостояния;
- распоряжение в подаче помощи в чрезвычайных случаях (пожары, наводнения, эпидемии и т.п.).¹

И это далеко не полный перечень всех обязанностей, возложенных на поселкового старосту и его помощников.

Рассмотрев первую ступень местного управления, которым являлось поселковое управление, приступим ко второй ее ступени, к управлению волостному.

Волостное управление распространялось на сплошные округа (волости), образуемые из находящихся вне городских поселений всякого рода владений казны, обществ, учреждений и частных лиц и на всех проживающих в пределах этих округов лиц, без различия состояний, а также на все находящееся в них имущество и здания.

Волостное управление возлагалось на волостные общества, в состав которых входили все лица, учреждения и общества, владеющие в пределах волости недвижимым имуществом. Являясь юридическим лицом, волостное общество имело право приобретать и отчуждать как движимое, так и недвижимое имущество, распоряжаться своим имуществом и капиталом, принимать пожертвования, вступать в договоры и обязательства, выступать в суде через своих поверенных.

Распорядительным органом волостного общества являлось волостное собрание, состоящее: а) из волостных гласных, избираемых земельными обществами и поземельными товариществами, купившими землю с содействия Крестьянского банка, а также частными учреждениями и лицами, владеющими не менее одного года недвижимым имуществом в пределах волости; б) из представителей, находящихся в пределах волости, владений церковью, монастырями, казны и уделов. Общее число волостных гласных определялось уездным советом в количестве 30–50 человек, в зависимости от численности населения волости.

Волостные гласные избирались на трехлетний срок раздельно:

- земельными обществами и поземельными товариществами, приобретшими землю с содействием Крестьянского банка;
- волостным избирательным собранием, состоящим из частных владельцев, не принадлежащих к составу владений земельных обществ, позе-

¹ П.А. Столыпин: Программа реформ. Документы и материалы. В 2-х т. Т. 1. – М.; 2002. С. 293–308.

мельных товарищей, церквей, монастырей, казны и уделов, недвижимого имущества, которые обложены земскими сборами в сумме не менее двух рублей в год.

Избрание волостных гласных (как и поселковых) производилось посредством закрытой баллотировки.

К ведению распорядительного органа волости относилось:

- 1) избрание волостного старшины и его помощников (где таковые полагаются), назначение им содержания;
- 2) рассмотрение и утверждение отчетов старшины;
- 3) избрание гласных в уездное земское собрание;
- 4) устройство и содержание начальных одноклассных школ, приемных покоев, амбулаторий, богаделен и приютов;
- 5) выдача пособий на устройство и содержание правительственных, церковных, земских и частных учебных, лечебных и благотворительных заведений, существующих и учреждаемых в пределах волости;
- 6) устройство и содержание дорог местного пользования и местных почтовых сообщений;
- 7) устройство общественных учреждений мелкого кредита, а также сельскохозяйственных и кустарных складов;
- 8) раскладка между земельными обществами и поземельными товариществами, а также между частными владельцами, нагуральных, земских повинностей;
- 9) назначение денежных сборов на волостные расходы;
- 10) распоряжение общественным имуществом и капиталом;
- 11) заключение займов на общественные нужды в размере не свыше общей годовой сметы волости.

Необходимо отметить, что существовал ряд условий по избранию на должность волостного старшины. Волостной старшина и его помощники, а также кандидаты в них, избираются из числа постоянных жителей волости, владеющих в ее пределах каким-либо недвижимым имуществом. Причем волостной старшина и не менее как один из его помощников, а если в волости не полагается помощников старшины, то кандидат старшины, – должны быть избираемы из числа лиц, хорошо знающих русскую грамоту и быть не младше тридцатилетнего возраста.²

Рассмотрев два низовых уровня местного управления, мы приходим к выводу, что оно должно было носить демократический характер, осуществлять контроль над деятельностью должностных лиц, а также выполнять широкий круг обязанностей. Тем самым Столыпин подчеркивал необходимость к переходу от традиционного сословного общества к бессословному гражданскому обществу с постепенной ликвидацией сословных, национальных и конфессиональных ограничений. Все это должно было вести к поэтапному расширению гражданских и политических прав личности, которая должна была стать ак-

² П. А. Столыпин: Программа реформ. Документы и материалы. В 2 т. Т. 1. – М.; 2002. С. 308–319.

тивным участником коренных преобразований. Нельзя, не согласиться с В.В. Шелохаевым, что «по сути поселковое и волостное управление представляло собой местное самоуправление, хотя формально и не существовало законодательство о низовом местном самоуправлении (т.н. «мелкой земской единицы»)».³

Прежде чем перейти к рассмотрению местного управления на уездном уровне, необходимо остановиться на положении, по которому планировалось введение такой должности, как «правительственный участковый комиссар». Эту должность предполагалось ввести вместо земских участковых, деятельность которых так хорошо описана П.Н. Зыряновым в статье «Социальная структура местного управления. 1861–1914 гг.». В ней наглядно показано, что земские участковые по преимуществу отстаивали сословные интересы землевладельческого класса – поместного дворянства и, как правило, сковывали местную инициативу.

На мой взгляд, существует некая неопределенность: к какому из уровней местного управления относить участкового комиссара – к волостному или уездному. Дело в том, и мы ниже это рассмотрим более подробно, что правительственный участковый комиссар не избирался, как, например, волостное правительство, а назначался свыше, но при этом он не входил в уездное управление. Мне видится правильным рассматривать должность участкового комиссара как промежуточное звено между волостным управлением, представляющим фактически самоуправление, и уездным управлением, являющимся органом государственного контроля и управления. Если смотреть на должность правительственного участкового комиссара именно с этой позиции, то мне представляется, что Столыпин придавал огромное значение введению этой должности.

Согласно общему положению, участковый комиссар, являясь представителем общей правительственной ветви власти, в участке осуществлял надзор за всеми жителями участка, без различия состояний, и на все находящиеся в пределах участка учреждения местного управления, за исключением городских общественных учреждений и чинов общей полиции.

Участковые комиссары назначались лично министром внутренних дел. Это еще раз свидетельствует о том, что эта должность была одной из важнейших в новой, предполагаемой Столыпиным, системе местного управления. На должность участковых комиссаров планировалось назначать лиц, достигших двадцатипятилетнего возраста и имеющих диплом об окончании курса в одном их «высших или средних учебных заведений Империи, либо выдержавшего соответственное испытание, если притом лица эти, состоя кандидатами на правительственные должности, приобрели право на занятие самостоятельных административных должностей, либо занимали ранее такие должности, в

³ Шелохаев В.В. Столыпинская реформа местного управления // Россия в XX веке: Сборник статей к юбилею профессора Семенниковой Любви Ивановны. М., 2003. С. 63.

которых могли получить надлежащую подготовку к исполнению обязанностей правительственного участкового комиссара».⁴

Учреждение кандидатов на правительственные должности, порядок прохождения ими подготовительной службы и условия приобретения ими права на занятие самостоятельных административных должностей определялись бы на основании особых правил. А список должностей, предшествующая служба в которых давала бы право на занятие должности правительственного участкового комиссара, устанавливалась Советом министров. В положении говорилось и о том, что существовала также возможность назначения на эту должность и лица, не имевшего чина. На мой взгляд, это не должно вводить в заблуждение, что якобы любой мог попасть на эту должность, так как уже выше говорилось, что назначение на должность участкового комиссара того или иного лица подписывал даже не губернатор, а министр внутренних дел, коим по совместительству, как мы знаем, был П.А. Столыпин. Из этого следует, что премьер-министр не собирался ставить успех своих преобразований в зависимость от воли губернаторов. Также о значимости и важности правительственных участковых комиссаров свидетельствуют статьи 7 и 8 «Положения о правительственных участковых комиссарах». В них говорилось, что «должность правительственного участкового комиссара не может быть совмещена ни с какими иными должностями по правительственной или общественной службе, за исключением почетных должностей в благотворительных, учебных и лечебных учреждениях, а также званий земского и городского гласного». Там же написано, что комиссару присваивался «особый знак и печать».⁵

В круг компетенции участкового комиссара входило:

- 1) ведение дел по земельному, поселковому и волостному управлениям, в том числе утверждение в должностях лиц поселкового и волостного управлений, контроль за правильностью их распоряжений и наложение на них дисциплинарных изысканий, вплоть до отстранения от должности;
- 2) участие в завершении поземельного устройства сельских обывателей;
- 3) заведование делами по взиманию окладных сборов;
- 4) заведование делами по военной и военно-конской повинностям;
- 5) исполнение поручений правительственных учреждений;
- 6) распоряжения при чрезвычайных обстоятельствах.⁶

Завершая рассмотрение должности правительственного участкового комиссара, стоит еще раз отметить, что Столыпин делал большую ставку на людей, которые должны были занять эту должность. Премьер-министр хотел создать опору для губернского и уездного управления в виде молодых, активных и высокообразованных чиновников. Они должны были стать, по замыслу Петра Аркадьевича, связующим звеном между уездно-губернским управлением и поселково-волостным, фактически, самоуправлением. Лишним подтвержде-

⁴ П.А. Столыпин: Программа реформ. Документы и материалы. В 2 т. Т. 1. – М.; 2002. С. 326.

⁵ П.А. Столыпин: Программа реформ. Документы и материалы. В 2 т. Т. 1. – М.; 2002. С. 326–327.

⁶ П.А. Столыпин: Программа реформ. Документы и материалы. В 2 т. Т. 1. – М.; 2002. С. 325–330.

нием слов о важности этой должности может служить и то, что Столыпин лично планировал, как занимающий по совместительству пост министра внутренних дел, заняться комплектацией штата правительственных участковых комиссаров. Проект рассматривал участкового комиссара как единоличного представителя правительственной власти, основная задача которого – введение начал законности на низшем управленческом уровне. Участковому комиссару вменялось в обязанность осуществление надзора за законностью деятельности общественных учреждений, но одновременно он лишался права вынесения суждения о целесообразности их действий, что было характерно для прежнего «вотчинно-попечительного» стиля управления. Вместе с тем, не располагая полномочиями административной юрисдикции, которая сосредотачивалась в ведении уездного совета, участковый комиссар выступал в роли органа активной администрации. Планировалась, что общее число участковых комиссаров будет вдвое меньше числа земских начальников. Что свидетельствует о намерении сократить бюрократизацию управленческого аппарата.

Рассмотрев и проанализировав столыпинские законопроекты, касающиеся реформирования нижнего яруса местного управления (поселок, волость), и дав характеристику должности правительственного участкового комиссара, как связующего звена приступим к рассмотрению верхнего яруса, уездно-губернского, начав, естественно, с уезда.

Столыпин, замышляя реформирование уезда, планировал сначала упразднить следующие должности и организации: «уездные съезды, уездные съезды мировых посредников, съезды по крестьянским делам, уездные по чиншевым делам присутствия, уездные по воинской повинности присутствия и уездные распорядительные комитеты».⁷

Главой новосоздаваемой структуры местного управления должен был стать начальник уездного управления, который являлся бы в пределах уезда представителем общей правительственной власти. Назначение на должность начальника уезда подписывал лично император, по представлению кандидатуры министра внутренних дел. Возникает вопрос: «Каков тот источник, из которого Столыпин намеревался черпать новых хозяев уезда»? В первую очередь это должны были быть опытные люди, знающие не понаслышке о тех проблемах, которые существовали на местах. Таковыми были вице-губернаторы, предводители дворянства, неперменные члены губернских по крестьянским делам присутствий, председатели уездных съездов, председатели губернских или уездных земских управ, советники губернских правлений, неперменные члены уездных советов, правительственные комиссары.

Как писал В.С. Дякин, замена выбираемого главы уезда на назначаемого чиновника значительно увеличивала самостоятельность бюрократического аппарата.⁸ Столыпин и его правительство преследовали в процессе замещения

⁷ П.А. Столыпин: Программа реформ. Документы и материалы. В 2 т. Т. 1. – М.; 2002. С. 319.

⁸ В.С. Дякин. Столыпин и дворянство. Провал местной реформы. // Проблемы крестьянского землевладения и внутренней политики России. Дооктябрьский период. Л., 1972. С. 243.

выбираемых глав уездов назначаемыми и более прагматические цели. В частности, в них видели важное средство проведения в регионах Российской империи всего спектра социально-экономических преобразований. Очень часто при защите интересов крестьян, пожелавших выйти из общины с землей против воли «сельского мира», требовалась помощь государственного чиновника.

П.А. Столыпин предвидел противодействие основной массы общинников выделению из общины крестьян, пожелавших получить землю в частную собственность, и предусмотрел окончательное решение спорных вопросов земским начальством.

Также начальнику уездного управления подчинялись (в порядке руководства, надзора и ревизии) все уездные правительственные учреждения и должностные лица МВД, а также участковые правительственные комиссары. Кроме того, он, по поручению губернатора, мог производить ревизии всех земских и городских учреждений, присутствовать в заседаниях земского собрания и городской Думы, не участвуя, однако, в разрешении дел. Должность начальника уезда, по аналогии с вышерассмотренными должностями поселкового старосты, волостного старшины, участкового комиссара, не могла быть совмещаемой ни с какими другими должностями.

Начальник уездного управления являлся председателем уездного совета во всех его присутствиях и осуществлял руководство его занятиями и делопроизводством. В компетенцию уездного совета входило осуществление распорядительных, административно-судных и дисциплинарных функций. В порядке своей деятельности начальник уезда подчинялся руководству и надзору губернатора, представлял ему ежегодные отчеты о состоянии дел в уезде и о деятельности правительственных и общественных учреждений уезда. Управление губернией возлагалось на губернатора, кандидатура которого утверждалась царем по представлению министра внутренних дел и одобрения Совета министров. Состоя в ведомстве МВД, губернатор являлся главным представителем высшего правительства в губернии. Он осуществлял наблюдение за точным исполнением законов и распоряжений правительства, обеспечивал общественное спокойствие и безопасность, заботился о благосостоянии вверенной его управлению губернии. Губернатору принадлежит надзор за всеми находящимися в губернии гражданскими ведомствами, правительственными и общественными учреждениями и должностными лицами, исключая судебные установления, учреждения государственного контроля, Государственного банка и высших учебных заведений. Губернатор являлся председателем губернского совета, осуществляя руководство через его структуры (общее, распорядительное, административно-судное и дисциплинарное присутствия).⁹

Таким образом, начиная с участкового и заканчивая губернским уровнем, создавалась единая и взаимосвязанная система управления, которую осуществляли правительственные чиновники-профессионалы, имеющие высокий социальный и административный статус, а также достаточный управленческий опыт.

⁹ П.А. Столыпин: Программа реформ. Документы и материалы. В 2 т. Т. 1. – М.; 2002. С. 330–352.

«Сильное правительство, – считал П.А. Столыпин, – должно на местах иметь исполнителей испытанных, которые являются его руками, его ушами, его глазами. И никогда ни одно правительство не совершит ни одной работы не только репрессивной, но и созидательной, если не будет иметь в своих руках совершенный аппарат исполнительной власти».¹⁰

Как следует из слов самого Столыпина, государственные служащие должны быть не только исполнителями воли, но и союзниками правительства, творческими проводниками правительственного курса.

В целом, ориентируясь на сильную власть центра, контролирующего положение на местах через назначаемых представителей, Столыпин считал необходимым уменьшение числа аппаратных работников и сокращение количества административных институтов при одновременном расширении полномочий местного самоуправления.

Стремясь, с одной стороны, сократить армию чиновников и освободившиеся средства направить на реализацию более важных целей, а с другой – повысить эффективность работы управленческого аппарата, премьер разработал программу усовершенствования системы уездной и губернской администрации. Она предусматривала объединение всех гражданских властей, сотрудничество с органами самоуправления и организацию административной юстиции.

Нельзя не согласиться с В.В. Шелохаевым, что, приступая к разработке реформы местного управления, П.А. Столыпин считал, что она не должна быть самоцелью исполнительной власти, а функциональным средством и механизмом, способствующим результативному проведению системных преобразований. Недаром и разработка, и реализация реформы местного управления самым непосредственным образом увязывалась П.А. Столыпиным с решением следующих стратегических задач:

- 1) сохранение единства и неделимости страны;
- 2) реальное обеспечение прав и свобод граждан;
- 3) раскрепощение личности и пробуждение ее творческих стимулов;
- 4) формирование гражданского общества и правового государства;
- 5) создание среднего класса и эффективной экономики;
- 6) утверждение частной собственности и свободного труда;
- 7) введение социальных гарантий населения;
- 8) упрочение внешнеполитического авторитета Великой России.

П.А. Столыпин прекрасно сознавал, что в условиях качественно новых преобразований старый административно-бюрократический аппарат, сформированный преимущественно по сословному принципу, пронизанный сервизмом и коррупцией, не только оторванный, но и противостоящий местному управлению, явно не способен находить адекватные ответы вызовам времени. В представлении П.А. Столыпина речь, по сути, должна была идти о форми-

¹⁰ П.А. Столыпин. Нам нужна великая Россия...: Полное собрание речей в Государственной думе и Государственном совете, 1906–1911. М., 1991. С. 412.

ровании новой генерации административно-управленческой элиты, для которой характерными чертами должны были стать: социальная мобильность, высокий профессионализм и компетентность, желание и умение работать одной «командой», открытость инновациям, идущим, в том числе, и со стороны общества. Не случайно девизом столыпинской концепции реформы местного управления стало: «Единое понимание замысла реформ и единая воля при их реализации». Замышляя реформу местного управления, П.А. Столыпин считал важным наладить четкую прямую и обратную связь между центральными и местными исполнительными структурами и институтами, достичь синхронность их действий в деле реализации реформ. Учитывая слабую структурированность российского общества, которое еще находилось в начальной стадии трансформации в гражданское общество, он настаивал на том, что реформированные управленческие структуры должны, образно говоря, выполнить роль «оперативной разведки», не только чутко улавливая импульсы, идущие со стороны общества, но и сами, иницируя новые задачи. Таким образом, реформа местного управления, по замыслу Столыпина, должна была сыграть роль мобилизационного фактора в деле дальнейшего динамичного развития России.¹¹

Также необходимо согласиться и с тем, что анализ столыпинской концепции реформы местного управления позволяет сформулировать ряд практических рекомендаций, которые могут быть использованы при разработке современной административной реформы.

Во-первых, при формировании низового звена управления и самоуправления важно максимально задействовать потенциал традиционных демократических институтов и структур самоорганизации российского общества (сходы, собрания, советы и т.д.), которые наиболее адекватно отражают черты и особенности национального менталитета большинства. Речь идет о системе мер юридического и особенно морально-нравственного характера, направленных, с одной стороны, на повышение качественного состава избирательного корпуса, а с другой – на подбор и расстановку должностных лиц, составляющих исполнительные органы низового звена управления. Во-вторых, при формировании низового звена управления приоритетным должно стать именно самоуправление, в компетенцию которого должен войти весь круг вопросов, связанных с жизнедеятельностью и жизнеобеспечением населения. Компетенция управленческого звена может быть ограничена исключительно контролирующими и координирующими функциями.

¹¹ В.В. Шелохаев Столыпинская реформа местного управления // Россия в XX веке: Сборник статей к юбилею профессора Семенниковой Любви Ивановны. М., 2003. С. 54–55.

В.В. ШЕЛОХАЕВ,
доктор исторических наук, профессор

Настоящая конференция имеет, на мой взгляд, ряд особенностей. Во-первых, столетие, прошедшее со времени начала системных столыпинских преобразований, дает основание надеяться на более объективную и адекватную их оценку в исторических судьбах России начала XX в. Во-вторых, предложенная на обсуждение участников конференции программа свидетельствует о преодолении столетнего «агротризма» в представлениях и оценках обществоведов о содержательной стороне и направленности столыпинских реформ. В-третьих, участие в конференции представителей различных научных школ и генераций исследователей свидетельствует не только об устойчивости, но и о нарастании интереса как к самой личности Столыпина, так и к его государственной деятельности.

Учитывая выход в свет в 2005 г. монографии «Петр Аркадьевич Столыпин. Интеллект и воля», написанной П.А. Пожигайло и мной, сосредоточим внимание на некоторых проблемах общетеоретического и методологического характера, которые представляются актуальными и в наши дни.

Считаю принципиально важным особо подчеркнуть, что П.А. Столыпин обладал концептуальным типом мышления, что позволило ему предложить обществу масштабный проект стратегического развития России на длительную историческую перспективу. Он был способен не только генерировать инновационные идеи и разрабатывать на их основе системные законопроекты, но и определять конкретные пути и механизмы их практической реализации. По сути, П.А. Столыпин в начале XX в. предложил такую синтетическую модель, которая, с одной стороны, способствовала выводу страны из системного кризиса, отягченного революцией 1905–1907 гг., а с другой – содержала пакет реформ, которые должны были обеспечить переход России из одного качественного состояния в другое, а именно, от традиционного сословного общества к гражданскому, от авторитарного политического режима к правовому государству. Кроме того, П.А. Столыпин, на мой взгляд, обладал обостренным чувством динамики истории, что, в частности, нашло свое отражение как в используемой им терминологии («великий исторический перелом», «период перестройки», «перестройка», «перелом жизни страны» и т.п.), так и в рациональном определении хронологических рамок самого переходного периода.

П.А. Столыпин обладал не только концептуальным типом мышления, но и недюжинными организаторскими способностями, мощной природной энергетикой, непреклонной силой воли. Эти личностные качества должны быть присущи любому лидеру, претендующему на разрешение крупных задач общегосударственного и общенационального масштаба. Наличие этих качеств выделяло П.А. Столыпина из тогдашней правящей элиты и позволяло ему стать подлинным общенациональным лидером. Нельзя также не обратить

внимание и на тот непреложный факт, что П.А. Столыпин был первым публичным политиком, представившим правящую элиту на общественной арене, умело транслировал идеи и программу правительству не только в стенах представительных учреждений, но и по каналам тогдашних массовых коммуникаций. Программа Столыпинских реформ стала мощным стимулятором формирования общественного мнения в России.

Накопленная за пять лет в рамках Фонда изучения наследия П.А. Столыпина аналитическая информация позволяет утверждать, что Столыпин, в отличие от многих представителей правящей элиты, включая и Николая II, в полном объеме осознавал: во-первых, совокупность причин, приведших Россию к системному кризису; во-вторых, наличие связи, с одной стороны, между политической «смутой», а с другой – социальной «смутой», которые, «слившись» друг с другом, привели к кризису политические и социальные институты и структуры, правосознание и нравственно-этические ценности тогдашнего общества. Переживаемый Россией «великий исторический перелом» настоятельно требовал как от власти, так и от общества адекватных ответов на вызовы эпохи, в противном случае страна, как это уже не раз было в ее истории, оказывается на грани национальной катастрофы. В этих поистине экстремальных условиях П.А. Столыпин видел свою задачу в том, чтобы, во-первых, стабилизировать политическую обстановку в стране, навести элементарный порядок, а во-вторых, осознав первопричины политической и социальной смуты, начать, используя политическую стабилизацию, реформировать страну.

В отечественной и зарубежной историографии за столетний период наблюдался избыточный крен в описание отрицательной задачи – методов и форм борьбы П.А. Столыпина с революцией, которые нередко представлялись в качестве некоей самоцели власти. Действительно, П.А. Столыпин считал, что «любые злодейства», кровавые «безумства», откуда бы они ни исходили, без колебаний должны пресекаться. И если государство, считал премьер-министр, не даст им «действительного отпора», то теряется «самый смысл государственности».¹² Он был убежден, что против революции власть должна защищаться, используя при этом самые жесткие и непопулярные в обществе меры. «Государство, – подчеркивал П.А. Столыпин, – может, государство обязано, когда оно находится в опасности, принимать самые строгие, самые исключительные законы, чтобы оградить себя от распада. Это было, это есть, это будет всегда и неизменно».¹³ По мнению П.А. Столыпина, не исключена и такая ситуация, когда власть может прибегнуть и к диктатуре. «Бывают, господа, роковые моменты в жизни государства, когда государственная необходимость стоит выше права и когда надлежит выбирать между цельностью теории и целостностью отечества».¹⁴ Однако подавление революции, неоднократно подчеркивал П.А. Столыпин, является не самоцелью власти, а всего лишь услови-

¹² П.А. Столыпин: Мысли о России. М., 2005. С. 45.

¹³ Там же. С. 98.

¹⁴ Там же. С. 99.

ем и предпосылкой осуществления системных реформ, позволявших ликвидировать коренные причины возникновения политической и социальной смуты. Не случайно, блестяще справившись с отрицательной задачей – подавлением революции, – П.А. Столыпин стратегический смысл своей деятельности видел в осуществлении именно позитивной задачи – проведении системных преобразований, позволивших превратить Россию в великую державу.

Учитывая, что основное содержание и направленность столыпинских реформ обстоятельно раскрыты в докладе президента Фонда изучения наследия П.А. Столыпина – П.А. Пожигайло, сосредоточим внимание на некоторых теоретико-методологических подходах Столыпина по выводу России из системного кризиса. Представляется, что П.А. Столыпину удалось сформулировать ряд принципиально важных положений, свидетельствующих о том, что он прекрасно осознавал негативные стороны процесса протекания модернизационного процесса и намеревался внести в него коррективы. В этом контексте понятны следующие высказывания: «Россия недовольна собой», «Россия сама смело шагает вперед по пути усовершенствования», «Россия переживает период переустройства всех государственных и законодательных устоев», «мы строим леса здания обновленной, свободной от невежества, от бесправия России» и т.д. По своей логике эти и другие аналогичные им высказывания означали лишь одно. П.А. Столыпин прекрасно осознавал, что реализуемый тип пореформенной модернизации привел России к системному кризису, обусловил объективную потребность в ее коренной перестройке, в противном случае страна обречена на отставание и проигрыш в гонке за лидирующее положение в мире. По мнению П.А. Столыпина, переживаемый Россией объективно назревший качественный перелом в ее историческом развитии требует всестороннего рационального, а не эмоционального анализа, выработки научно обоснованной широкомасштабной программы реформ, которые должны охватить все стороны общественно-политической, социально-экономической, культурной и духовной жизни страны. По сути, речь шла о качественной перестройке России, от успеха которой зависело ее историческое будущее.

Осознавая собственную историческую ответственность за предложенную им модель преобразования России, П.А. Столыпин выделил в ней ряд составляющих, ставших своего рода «скрепами» его программы реформ и представляющих, на мой взгляд, определенный интерес для сегодняшнего дня. Наиболее болевой точкой, образно говоря, «центральной нервной» намечаемой им реформы стала идея о свободной и творчески активной личности. В данной аудитории едва ли нужно специально доказывать, что доминантой исторической традицией было и по сей день, к сожалению, остается игнорирование исторической личности, «растворение» ее в общей коллективной массе. П.А. Столыпин осознавал, что только свободная личность способна полностью раскрыть свой природный творческий потенциал, стать активным субъектом исторического процесса как целого. Он был также убежден в том, что сначала необходимо сформировать самого гражданина, а лишь потом – гражданственность. Именно такая последовательность позволила бы, с одной сто-

роны, начать формирование подлинного гражданского общества в России и правового государства. Разумеется, данный процесс не мог быть одномоментным, а должен был занять сравнительно длительный период, ибо основная масса российского населения – крестьянство, получив гражданские и политические права лишь по указу от 5 октября 1906 г., еще далеко не осознала себя полноправными гражданами. «Пока крестьянин беден, пока он не обладает личной земельной собственностью, пока он находится насильно в тисках общины, он, – подчеркивал П.А. Столыпин, – остается рабом, и никакой писанный закон не даст ему блага гражданской свободы».¹⁵ Чтобы крестьянин осознал себя свободной личностью, он, считал П.А. Столыпин, должен стать собственником. Это позволит ему выйти из бедности, из невежества, из земельного нестроения».¹⁶ Только став, по образному выражению П.А. Столыпина, «кузнецом своего счастья, крестьянин-собственник начнет осознавать себя подлинным гражданином, будет наравне с другими участвовать в формировании и гражданского общества, и правового государства. Именно «крепкие люди земли» – свободные и трудолюбивые, по замыслу П.А. Столыпина, должны были стать новой социальной основой гражданского общества и правового государства в России.

Неоднократно подчеркивая в своих выступлениях, что «у нас есть конституционализм, но нет парламентаризма»,¹⁷ П.А. Столыпин, адекватно принципам манифеста 17 октября 1905 г. и новой редакции Основных законов 23 апреля 1906 г., определял и тип его институтов. Следуя российской исторической традиции, согласно которой государство играет роль «демиурга», П.А. Столыпин был убежден в том, что в условиях переходного периода «обновленный строй должен взять на себя инициативу в проведении объективно назревших реформ. Суть же столыпинской инновации состояла в том, что государство должно сделать ставку на свободные и творческие личности. Обязанность государства состояла в том, что оно должно было создать им условия и предпосылки для самореализации. Характерно, что государство, по мысли Столыпина, должно выступить и в роли инвестора, и в роли кредитора и, самое главное, в роли социального партнера. Используя свои властные функции и финансовые ресурсы, государство должно создать такой благоприятный климат в стране, который будет максимально способствовать пробуждению созидательных творческих сил личности, ибо «в творчестве, – неоднократно подчеркивал П.А. Столыпин, – и кроется залог успеха».

Государство не только должно предложить обществу рациональную модель преобразований, но и создать условия и предпосылки для ее успешной реализации. Одновременно государство должно разработать систему идеологических мер, способствующих мобилизации общества на выполнение данной программы. Ибо, считал Столыпин, без осознания и поддержки основного замысла масштабных преобразований они не будут реализованы в полном объ-

¹⁵ П.А. Столыпин: Мысли о России. М., 2005. С. 76.

¹⁶ Там же. С. 84–85.

¹⁷ См.: Там же. С. 120–121.

еме. По сути, общество должно было дать кредит доверия власти. «Если не верить силам государства и силам государственности, – говорил П.А. Столыпин, – то тогда, господа, конечно, нельзя ни законодательствовать, ни управлять».¹⁸ Представляется, что в условиях современного переходного периода идеи П.А. Столыпина о ролевых функциях государства в формировании России продолжают сохранять свою актуальность.

Исследовательского внимания заслуживают идеи П.А. Столыпина о роли исполнительных структур как в разработке, так и в реализации системных реформ. «Только то правительство имеет право на существование, – подчеркивал П.А. Столыпин, – которое обладает зрелой государственной мыслью и твердой государственной волей».¹⁹ При этом правительство, считал премьер-министр, «разрешая каждое дело, должно иметь в виду всегда и прежде всего интересы России».²⁰ Задача правительства состоит не только в выработке стратегического курса, но, самое главное, в его успешной реализации. «Негосударственно, господа, – говорил П.А. Столыпин, – ставить себе известную задачу и не обеспечить в полном объеме ее достижения».²¹ При этом правительство «должно уважать себя и требовать к себе уважения».²²

Правительство, по мнению П.А. Столыпина, может быть эффективным лишь в том случае, если будет «иметь в своих руках совершенный аппарат исполнительной власти»,²³ состоящий из высокообразованных и профессионально компетентных людей, взявших на себя ответственность за управление страной. Прекрасно осознавая, что «в тех странах, где еще не выработано определенных правовых норм, центр тяжести, центр власти лежит не в установлениях, а в людях»,²⁴ Столыпин сумел сформировать «команду» из талантливых администраторов, осознавших как грандиозность замысла реформ, так и понимавших ту ответственность, которую они на себя взяли. «Для лиц, стоящих у власти, нет, господа, греха большего, – подчеркивал П.А. Столыпин, – чем малодушное уклонение от ответственности».²⁵ Реализуя реформистский курс, правительство, по образному выражению П.А. Столыпина, должно направлять «свой путь по звездам», а не «отвлекаться встречными попутными огнями».²⁶ В своей практической деятельности правительство «должно достигать полного напряжения своей материальной и нравственной мощи».²⁷ «Преступ-

¹⁸ П.А. Столыпин: Мысли о России. М., 2005. С. 110.

¹⁹ Там же. С. 101–102.

²⁰ Там же. С. 66.

²¹ Там же. С. 109.

²² Там же. С. 111.

²³ Там же. С. 103.

²⁴ Там же. С. 97.

²⁵ Там же. С. 114.

²⁶ Там же. С. 123.

²⁷ Там же. С. 83.

лением перед страной, – считал Столыпин, – является не принятая вовремя на себя ответственность, а прикрытая боязнью ответственности бездеятельность».²⁸

В условиях переходного периода, переживаемого Россией в начале XX в., принципиально важным было найти «общий язык» между исполнительной и представительной ветвями власти. Считая правительство и Государственную думу «неразрывными частями новой государственной машины», Столыпин был убежден в том, что между ними не должно быть разномыслия, ибо обе ветви власти должны стремиться к благу и величию России.

Будучи подлинным патриотом России, П.А. Столыпин выражал и отстаивал в своей каждодневной деятельности общенациональные интересы страны. Во всех его выступлениях рефреном проходит мысль: «Родина требует себе служения настолько жертвенно чистого, что малейшая мысль о личной выгоде омрачает душу и парализует свою работу».²⁹

Из вышесказанного следует, что П.А. Столыпин оставил богатое теоретическое наследие. По сути, он предложил российскому обществу структурированную национальную идеологию и технологии реализации программы системных реформ, позволивших вывести страну из кризиса, стабилизировать политическую обстановку и создать условия для ее динамичного продвижения по пути прогресса. Историческая заслуга П.А. Столыпина состоит в том, что он провел «борозду» между старой Россией и новой Россией, приступил к формированию качественно новой экономической, политической и социокультурной ткани будущего. Именно этим он вызывает непреходящий интерес.

²⁸ Там же. С. 105.

²⁹ П.А. Столыпин: Мысли о России. М., 2005. С. 61.

**НАУЧНЫЕ ТРУДЫ
ВОЛЬНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО
ОБЩЕСТВА РОССИИ**

**Научно-практическая конференция
«Столыпинская модель модернизации России.
1906–2006»**

**Труды Вольного экономического
общества России
Том 80 (восемидесятый)**

**Над выпуском работали
И.Л. Смелянская
С.Ю. Свистунов**

Свидетельство о регистрации СМИ – ПИ № 77-3786 от 20.06.2000
Лицензия на издательскую деятельность – ИД № 01775 от 11.05.2000