

5. Законодательные акты переходного периода (1904–1906) / под ред. Н.И. Лазаревского. СПб., 1907.
6. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Изд. 7-е. СПб., 1909. Т. 1.
7. Крыжановский С.Е. Записки консерватора // Вопросы истории. 1997. № 1–4.
8. Лазаревский Н.И. Конституционное право. СПб., 1910.
9. Леонтович В.В. История либерализма в России. 1762–1914. Париж, 1980.
10. Манифест 17 октября 1905 г. // Государственная дума в России в документах и материалах. М., 1957.
11. Медушевский А.Н. Конституционная монархия в России // Вопросы истории. 1994. № 8.
12. Отечественная история. 1996. № 4.
13. Протоколы Особых совещаний // Былое. 1917. № 4.
14. Смирнов А.Ф. Государственная Дума Российской Империи 1906–1917 гг.: Историко-правовой очерк. М., 1998.
15. Степанов И.М. Грани российского конституционализма (XX век) // Конституционный строй России. Вып. 1. М., 1992.

*В.А. Тюрин*

*Самарский государственный университет*

## **П.А. СТОЛЫПИН И РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГУБЕРНСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Выдающийся государственный деятель П.А. Столыпин на посту премьер-министра руководствовался глубокой, комплексной программой реформирования российского государства, построения «Великой России». Этот комплекс включал, помимо самых известных, аграрных преобразований, реформы в области местного управления, образования, военного дела и многие другие. Рассмотрим подробнее обстоятельства воплощения проекта П.А. Столыпина, посвященного пересмотру уездного и губернского управления. В ноябре 1908 года, на сессии Совета по делам местного хозяйства, Петр Аркадьевич подчеркнул, что придает этому проекту огромное значение. По замыслу премьера, преобразование уездной и губернской администрации должно было стать логичным продолжением аграрных преобразований, так как расширялись права поселянина-выделенца и усложнялись взаимоотношения на селе. С другой стороны, безотносительно аграрной реформы, преобразование местного управления нельзя было более откладывать [1, л. 3]. Уездные

и губернские коронные учреждения кардинально были преобразованы лишь в ходе губернской реформы 1775 г., далее, в течение XIX века, местная административная система только слегка обновлялась и корректировалась. При этом явно устарели не только принципы функционирования местной администрации, но и принципы комплектования и финансирования местных учреждений Министерства внутренних дел, и все это имело место в период взрывного экономического и демографического роста государства, усложнения и трансформации социальной структуры Российской империи.

Стержнем административного проекта П.А. Столыпина была мысль об усилении местной администрации в лице губернатора, мысль не новая, однако осуществление этой идеи предполагалось через объединение ведомств, а не традиционным путем предоставления чрезвычайных прав и полномочий.

По замыслу П.А. Столыпина губернатор должен был объединить под своей властью местные структуры различных ведомств. Действительно, на рубеже XIX–XX веков разобщенность ведомств на местном уровне была общепризнанным фактом, например, особняком стояли казенные палаты и казначейства, фабрично-заводские инспекции, подчиняющиеся, минуя губернатора, Министерству финансов; губернские жандармские управления постоянно конфликтовали с общей полицией и так далее. Губернатор лишь надзирал, но реальной власти над ведомственными структурами не имел. Отныне под властью губернатора предполагалось не механическое объединение губернских административных учреждений разных ведомств, но создание из них единого живого организма [2, с. 249].

Проект губернской и уездной реформы П.А. Столыпина включал в себя установление более тесных отношений между администрацией и органами самоуправления, устранение оснований для возможных пререканий и розни между ними. При этом допускалось делегирование более широких полномочий. Кроме того, важной частью проекта являлась полицейская реформа, которая должна была прямо подчинить власти губернатора все виды полиции, и общей, и жандармской [3, л. 117].

Таким образом, мы видим попытку усилить власть губернатора. Возникает резонный вопрос: куда же более? На первый взгляд, действительно, «начальник», он же «хозяин губернии» в России рубежа XIX–XX вв. был наделен огромным объемом власти. Однако если пристальнее всмотреться в фигуру российского губернатора рубежа веков, мы видим гигантскую обремененность многочисленными и разнообразными должностными обязанностями. Губернаторы буквально утопали в не-

обходимости председательствовать в десятках губернских комитетов и присутствий, были чрезвычайно обременены рутинными мелкими обязанностями, которые закон не позволял передоверить подчиненным [5].

Проект П.А. Столыпина должен был разгрузить и освободить губернаторов от рутины, но при этом предоставить больший объем власти в решении действительно серьезных вопросов. Прежде всего, вопросов межведомственного взаимодействия и межведомственной координации. Стратегической целью этих преобразований должна была стать эффективная система государственного управления, построенная на перемещении центра административно-распорядительной деятельности из губернии в уезд [2, с. 249].

Важной частью проекта П.А. Столыпина была забота о кадровом составе служащих ведомства Министерства внутренних дел и их материальном положении. Проект предусматривал существенное увеличение должностных окладов, в среднем в 1,5 раза, причем наиболее серьезные прибавки к окладу предназначались в основном служащим средних и низших категорий. Вопрос материального благополучия и уровня жизни чиновничества на тот момент приобрел необыкновенную остроту, например, оклады чиновников канцелярий губернаторов принципиально не менялись с 1876 года, и это несмотря на существенную инфляцию в России конца XIX – начала XX века. В итоге мелкий чиновник начала XX века буквально выживал [1, л. 247об.].

В полной мере осознавая глубину проблемы, министр внутренних дел П.А. Столыпин (став премьер-министром он сохранил за собой пост министра внутренних дел) решил поддержать канцелярских чиновников, не дожидаясь реализации всего проекта реформы местного управления.

В октябре 1908 года, согласно высочайше утвержденному 11 апреля 1908 года положению Совета министров, П.А. Столыпин внес на рассмотрение Государственной Думы проект новых штатов губернского управления в качестве части проекта Общего преобразования губерний. Ввиду того что весь проект местной реформы с огромным трудом и проволочками рассматривался Государственной Думой, П.А. Столыпин предложил внести в проект бюджета 1909 года сумму в 1 млн 160 тыс. рублей на увеличение в 50 губерниях окладов чиновников губернаторских канцелярий и губернских правлений. Бюджетная комиссия Думы сразу же «торпедировала» это предложение как преждевременное, предлагая вернуться к нему при реализации всей реформы местного управления. Примечательно, что и фракция кадетов поддержала мнение Бюджетной комиссии [1, л. 429].

Однако П.А. Столыпин слишком хорошо знал бедственное положение рядовых канцелярских служащих и искренне сочувствовал им. В итоге Петр Аркадьевич не пожалел времени на этот достаточно частный вопрос и 11 декабря 1909 г. выступил в Думе с речью. Речь Столыпина была пространной, в стенографическом отчете она заняла 3 страницы. П.А. Столыпин говорил о том, что чиновники Министерства внутренних дел находятся в гораздо худших условиях, чем местные чины остальных ведомств. Канцелярские чины и писцы МВД живут часто со своими семьями на 15, иногда на 10 рублей в месяц. Премьер-министр говорил о том, что «обстановка губернских правлений и канцелярий губернаторов настолько убога, что часто, в силу невозможности приобрести лишний шкаф, важные дела, важные бумаги валяются на столах и даже прямо на полу» [4, с. 3408]. Бывший саратовский губернатор П.А. Столыпин горестно восклицал в Думе: «...Господа, нет ни одного губернатора, который горько бы ни пожаловался на совершенно невозможное положение этих подчиненных ему учреждений... но, несмотря на это, эти маленькие люди служат вполне добросовестно, но они выбиваются из сил, живут надеждой только на улучшение своего положения» [4, с. 3408]. В своей речи П.А. Столыпин заявил, что его личная прислуга получает гораздо больше, чем средний чиновник губернаторской канцелярии. Действительно, в начале XX века дворники и швейцары у некоторых вельмож получали до 20 рублей в месяц, частные ремингтонисты (служащие на печатной машинке) – до 75 рублей в месяц, тогда как канцелярские служащие МВД в среднем – 15–20 рублей в месяц.

Столь эмоциональная речь и личная поддержка премьер-министра, как это было уже не раз, произвели положительное впечатление на депутатов, и законопроект был принят Думой уже 18 декабря 1909 года. При этом общее число канцелярских служащих МВД по губерниям России исчислялось в 2300 человек, и этому скромному числу премьер-министр уделил личное внимание и вступил в жаркие дебаты в Думе. Простые канцелярские служащие с воодушевлением приняли известие об утверждении ассигнования. На имя министра внутренних дел были направлены коллективные письма от служащих губернских правлений Ставропольской, Казанской, Уфимской, Владимирской, Вятской, Бессарабской и других губерний [1, л. 445–452].

Проблема, которую затронул в своей речи П.А. Столыпин, действительно была злободневной. Губернаторы буквально заваливали Министерство внутренних дел просьбами дополнительных, чрезвычайных ассигнований на обстановку канцелярий и правлений, прибавку к жа-

лованиям, на увеличение штатов и так далее. Московский губернатор Владимир Федорович Джунковский писал П.А. Столыпину, что обстановка врачебного отделения пришла в такую негодность и «приняла настолько убогий вид, что является непривычной даже для правительственных учреждений. Курьеры вследствие незначительного содержания (15 р. в месяц) ходят в неряшливой, оборванной одежде» [1, л. 350об.]. При этом объем обязанностей местных учреждений МВД в начале XX века продолжал возрастать. Добавились такие обязанности, как регистрация обществ и союзов, заведование полицейской стражей, попечение семей воинов, погибших в русско-японской войне, и многое другое. Более чем за 40 лет не изменились штаты губернских правлений, по-прежнему это 35 штатных чинов, в канцелярии губернатора сохранялся штат в 11 чинов, тогда как население России возрастало на рубеже веков стремительно. Средний расход на содержание учреждений МВД в губерниях составлял 46 тыс. рублей в год, для сравнения, содержание одной только канцелярии губернской земской управы исчислялось в среднем суммой в 40 тысяч рублей, канцелярии городской управы в среднем – 30 тыс. Таким образом, важнейшие коронные инстанции были гораздо менее финансово обеспечены, чем структуры местного самоуправления. Следствие из сложившейся ситуации замечательно сформулировано в одном из губернаторских донесений: «перехода из посторонних ведомств в МВД не замечается, даже на должность советников, за исключением редких случаев...» [6, л. 389].

Что же касается судьбы всего проекта местного управления, она печальна, как и многое другое из задуманного П.А. Столыпиным. С момента начала работы над реформированием местных учреждений в полном объеме о себе заявила дворянская оппозиция, категорически не согласная с подчинением уездного предводителя дворянства, как начальника уезда, коронной администрации. Эта точка зрения была поддержана Государственным Советом, и проект был отклонен. У приемников П.А. Столыпина не хватило политической воли вернуться к столь сложно решаемому вопросу. В итоге сохранился и еще более усилился разрыв между динамично развивающейся социально-экономической сферой Российского государства и устаревшей, восходящей еще к екатерининским временам системой местного управления. Данный факт стал одним из важнейших элементов системного кризиса власти позднеимперской России и краха Империи в 1917 году.

## Библиографический список

1. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1284. Оп. 185. Д. 45.
2. Местное управление в пореформенной России: механизмы власти и их эффективность. Сводные материалы заочной дискуссии. Екатеринбург; Ижевск, 2010.
3. РГИА. Ф. 1284. Оп. 46. 1903. Д. 24.
4. Государственная Дума. Третий созыв. Стенографический отчет. Сессия III. Заседание 29.11.XII.1909 .
5. Блинов И.А. Губернаторы. Историко-юридический очерк. СПб., 1905.
6. НСБ РГИА. Коллекция печатных записок. ПЗ 481.

*А.В. Сыпченко*

*Поволжская государственная социально-гуманитарная академия*

## **НАРОДНЫЕ СОЦИАЛИСТЫ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ**

Народные социалисты (энесы) выступали за всеобщее избирательное право, создание Государственной думы с широкими законодательными правами и ответственным перед нею правительством. Они рассматривали Государственную думу как представительный орган, единственно способный создать правопорядок в стране. Тактика народных социалистов в отношении Государственной думы не оставалась неизменной. Более того, выработка тактики в отношении Думы 1-го и 2-го созывов в значительной степени способствовала самоидентификации энесов в политической системе Российской империи и их организации в Трудовую народно-социалистическую партию (ТНСП).

Народные социалисты критиковали избирательный закон о выборах в Государственную думу. Они считали, что созданная на его основе Дума будет лишь орудием в руках правительства и окажется бессильной решить актуальные вопросы российской действительности. Поэтому в отношении I Думы энесы выработали тактику бойкота вместе с левыми силами [1, с. 39–40]. Однако когда выяснилось, что массы, особенно крестьянство, бойкот не поддержали, быстро перестроились и приняли активнейшее участие в организации крестьянских депутатов в Думе в особую, трудовую группу. Идеи будущих энесов легли в основу программы этой группы и ее аграрного проекта «104-х», вырази-