

Сорокин А. А. Реформа земского представительства: разработка и корректировка проекта П. А. Столыпина в 1906—1907 годах / А. А. Сорокин // Научный диалог. — 2020. — № 12. — С. 322—334. — DOI: 10.24224/2227-1295-2020-12-322-334.

Sorokin, A. A. (2020). Reform of the Zemstvo Representation: Development and Adjustment of P. A. Stolypin Project in 1906—1907. *Nauchnyi dialog*, 12: 322-334. DOI: 10.24224/2227-1295-2020-12-322-334. (In Russ.).



УДК 929Столыпин+94(47).083+324(47)“1906/1907”

DOI: 10.24224/2227-1295-2020-12-322-334

РЕФОРМА ЗЕМСКОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА: РАЗРАБОТКА И КОРРЕКТИРОВКА ПРОЕКТА П. А. СТОЛЫПИНА В 1906—1907 ГОДАХ¹

© Сорокин Александр Анатольевич (2020), orcid.org/0000-0003-1710-0801, ResearcherID AAG-4186-2020, кандидат исторических наук, старший преподаватель, федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского» (Нижегород, Россия), skaliger1989@yandex.ru.

Статья посвящена малоизученному вопросу о разработке и корректировке положений реформы земского представительства П. А. Столыпина в 1906—1907 годах. Приводятся основные программные требования либеральных кругов по изменению порядка выборов в земские собрания, выработанные земскими собраниями, земскими съездами, а также местными комитетами Особого Совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Впервые на материалах Российского государственного исторического архива показана эволюция положений проекта и их критика в Совете министров, а также на съезде объединенного дворянства в 1907 году. Подчеркивается, что разработка реформы являлась следствием принятых в 1903 и 1904 годах Манифеста и указа о необходимости преобразования местного управления и самоуправления. Автор констатирует, что изначально П. А. Столыпин стремился повысить долю в земских собраниях представителей от городов и торгово-промышленников, однако был вынужден по настоянию Совета министров сохранить большинство за землевладельцами. Освещается критика объединенного дворянства по отношению к реформе в связи с расширением круга избирателей и организации выборов на бессословном начале. Делается вывод о том, что планируемое П. А. Столыпиным преобразование выборов в земские собрания было направлено на вовлечение широких слоев населения в представительные институты местного самоуправления за счет бессословного начала и организации выборов на основе налогового ценза.

Ключевые слова: выборы; Совет министров; столыпинские реформы; П. А. Столыпин; земская реформа; самоуправление; избирательное собрание; объединенное дворянство; земские съезды.

1 Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 20-011-32232 «Столыпинская модернизация органов местного самоуправления Российской империи: власть и общество». Acknowledgments: The reported study was funded by RFBR and EISR, project № 20-011-32232 «Stolypin modernization of local self-government bodies of the Russian Empire: power and society».

1. Введение

Вопрос о развитии системы местного самоуправления и институтов представительства являлся одним из ключевых в Российской империи после проведения «Великих реформ» Александра II и дополнительно обострился после «контрреформ» 1889—1892 годов. Широкое распространение выборных институтов самоуправления и инкорпорация института выборов в общественно-политическую жизнь России к концу XIX века предопределили новый всплеск дискуссий о возможности формирования общероссийского представительного органа («увенчании здания») и развитии избирательного права. Данный процесс, в котором дискуссии о земских выборах как важной части политической жизни страны и о роли избирательного законодательства в формировании институтов «справедливого представительства» актуализировали проблему необходимости устранения правовой обособленности отдельных сословий (прежде всего, крестьян) и привлечения представительных органов к решению широкого круга проблем государственного развития, является малоизученным в современной историографии. Отдельные аспекты этого процесса нашли свое отражение в трудах Н. Г. Королевой [Королева, 1982], В. В. Куликова [Куликов, 2002], А. Ю. Шутова [Шутов, 1999].

Вместе с тем до сих пор вне поля зрения исследователей остается реформа земского представительства, разработанная П. А. Столыпиным как часть программы реформ местного управления и самоуправления. Л. Ю. Казаниной были освещены основные черты проектируемой Столыпиным реформы и дана их характеристика [Казанина, 2012]. О том, что реформа представительных институтов местного самоуправления являлась важной составляющей столыпинского законотворческого наследия, упоминают ведущие российские [Кабытов, 2007; Пожигайло, 2007; Могилевский, 2011; Могилевский и др., 2011] и зарубежные исследователи [Manning, 1982; Wcislo, 1990; Weissman, 1981]. К. И. Могилевский также показал ход обсуждения реформы земского представительства в Совете по делам местного хозяйства в 1908 году [Могилевский, 2008]. в то же время вопрос о разработке и корректировке положений столыпинской земской реформы в части порядка избрания гласных в 1906—1907 годах остается к настоящему времени неизученным. Его решению и посвящена данная статья.

2. Борьба за реформу земского представительства в начале XX века

В начале XX века вопрос о реформе земского представительства неоднократно поднимался земскими собраниями, а также обсуждался на заседаниях ряда местных комитетов, работавших в рамках деятельности Особого Совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Основными сформулированными требованиями земских либералов были следующие: возвращение к бессословным выборам, понижение земельного ценза, отказ от порядка назначения избранных от крестьян кандидатов в гласные [Сборник постановлений ..., 1914, с. 45—46; Труды местных ..., 1903, т. VII, с. 6, т. XVII, с. 85—86, 93, т. XXV, с. 12—13].

26 февраля 1903 года вышел Манифест «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка», которым провозглашалась необходимость пре-

образования губернского и уездного управления «для усиления способов непосредственного удовлетворения многообразных нужд земской жизни трудами местных людей, руководимых сильной и закономерной властью» [ПСЗРИ, 1905, № 22581].

На общеземском съезде, проходившем в ноябре 1904 года в Санкт-Петербурге, оргбюро предложило программу изменения государственного устройства. Предлагалось осуществить реформу земского представительства, устранив сословное начало, «чтобы к участию в земских учреждениях были привлечены, по возможности, все наличные силы местного населения» [Либеральное движение ..., 2001, с. 87, 93].

12 декабря 1904 года был подписан указ, согласно которому признавалось неотложным «предоставить земским и городским учреждениям возможно широкое участие в заведывании различными сторонами местного благоустройства, даровав им для сего необходимую, в законных пределах, самостоятельность, и призвать к деятельности в этих учреждениях на однородных основаниях представителей всех частей заинтересованного в местных делах населения» [ПСЗРИ, 1907, № 25495].

Этот указ послужил новым импульсом к проектированию основ будущей реформы в земских либеральных кругах. В апреле 1905 года на земском съезде в Москве группой земцев во главе с Д. Н. Шиповым был выдвинут проект, в котором вновь подчеркивалась необходимость отказа от сословного начала в организации местного самоуправления (земского и городского) и важность привлечения «всех наличных сил» [Либеральное движение ..., 2001, с. 168].

В июле 1905 года на общероссийском съезде земских и городских деятелей проходило обсуждение проекта Конституции. Согласно одобренному съездом разделу «Об основах местного самоуправления», земские институты учреждались в областях, губерниях, уездах и волостях, а в городах образовывались самоуправляющиеся общины (при этом города выделялись в самостоятельные единицы из состава волостей и уездов). Избрание низших органов самоуправления основывалось на всеобщем, равном, прямом и тайном голосовании, а в высшие органы гласные избирались низшими [Либеральное движение ..., 2001, с. 327].

Тезисы о необходимости преобразования земского самоуправления путем привлечения к деятельности всего населения были вновь выдвинуты и на общероссийском съезде земских и городских деятелей 12—15 сентября 1905 года [Либеральное движение ..., 2001, с. 399, 402, 416, 418].

Социал-демократами отмечалось, что действовавшее с 1890 года Положение о земских учреждениях существенно сократило избирательные права населения, в результате чего «земское дело всецело перешло в руки землевладельцев-дворян и отчасти сельских кулаков и мироедов». Критиковалось устранение от участия в земском самоуправлении женщин, мелких ремесленников, мелких торговцев, городских обывателей и пролетариата. В качестве необходимой меры виделось учреждение выборов, основанных на всеобщем, прямом, равном и тайном голосовании без ограничений избирательного права в связи с национальностью, оседлостью и иными цензами [Ачадов, 1907, с. 62—65]. Требовали сделать выборы в земство всеобщими, прямыми, равными и тайными и крестьяне в своих приговорах [Приговоры и наказания ..., 2000, с. 98].

3. Основные начала реформы земского представительства

11 декабря 1906 года министерство внутренних дел представило в Совет министров проект «Об установлении главных начал устройства местного управления». Разработка этих начал была осуществлена в целях исполнения норм манифеста 26 февраля 1903 года и указа 12 декабря 1904 года, а также в связи с произошедшими изменениями в государственном строе России. В проекте указывалось, что для «приобщения к деятельному участию в политической жизни широкой массы населения» необходима реорганизация местного управления на принципах гражданского равенства. Подчеркивалось, что намечаемая реформа должна «обновить местную жизнь той административной системой, в коей различные интересы местного населения нашли бы целостное и единообразное отражение и направление, чуждое сословных различий». Эту задачу предполагалось решить путем создания «единого строя управления местностью» из сельских, волостных, участковых, уездных и губернских учреждений [РГИА, 1906, л. 2].

Отмечалось, что существовавшая земская уездная организация «страдает некоторыми существенными несовершенствами, нуждающимися в скорейшем исправлении, особенно по соображению с коренными реформами государственного строя и теми новыми принципами внутренней политики, кои предопределяют необходимость проектируемого ныне коренного преобразования всего местного управления в целом» [РГИА, 1906, л. 8 об.] (очевидно, имелись в виду нормы указа от 12 декабря 1904 года).

Особое внимание было уделено избирательной системе. Указывалось, что еще при разработке Положения о земских учреждениях 1864 года было отдано предпочтение бессословному началу, однако уже в 1890 году выборы в земские учреждения были построены не на классовом, а на сословном принципе. С точки зрения авторов проекта, к началу XX века такой принцип был уже неприменим. Недостатками сословного начала виделись соединение в одном избирательном собрании лиц, зачастую не имеющих ничего общего, кроме принадлежности к одному сословию, и, напротив, разъединение избирателей, связанных общими экономическими и профессиональными интересами [РГИА, 1906, л. 9].

Апеллируя к тому обстоятельству, что избирательная система в Государственную Думу построена не на сословном начале, министерство внутренних дел заключало, что нет никаких оснований для сохранения этого начала и в местном самоуправлении, в связи с чем было бы желательно взять за основу принципы выборов в земские учреждения по Положению 1864 года. Для этого предлагалось выделить три избирательных собрания: уездных землевладельцев (собственники земли, оцененной для взимания земских сборов от 7500 руб.); владельцев городской недвижимости и торгово-промышленных заведений (оцененных свыше 7500 руб.); земледельцев. Функции третьего избирательного собрания при этом предлагалось передать на проектируемые волостные собрания. Но для того, чтобы в должной мере обеспечить представительство именно крестьянского населения, члены волостных собраний, владеющие имуществом стоимостью свыше 7500 руб., могли входить в состав только первого или второго избирательных собраний. В состав

второго собрания также избирались уполномоченные от съезда мелких собственников, чье имущество было оценено на сумму от 750 руб. (по одному уполномоченному на каждый полный ценз в размере 7500 руб.). Для мелких землевладельцев выборы уполномоченных не предусматривались, поскольку они участвовали в выборах в волостные собрания и уже через собрания могли избирать гласных в уездное земство [РГИА, 1906, л. 9 об. — 10 об.].

Для определения числа гласных уездного земского собрания, подлежащих избранию от каждого избирательного собрания, предлагалась совершенно новая формула: 1 гласный на каждые 150 тыс. руб. оценки имущества, принадлежащего участникам собрания. По расчетам авторов проекта, благодаря этой норме средняя численность уездных земских собраний варьировалась бы в диапазоне от 30 до 60 гласных [РГИА, 1906, л. 11]. Кроме того, от каждого из уездных избирательных собраний избранию подлежало не менее 3 гласных. Волостные собрания, не имевшие полных цензов, определенных в размере 150 тыс. руб., соединялись вместе [РГИА, 1906, л. 17 об.].

Поскольку указанные начала, по мнению составителей проекта, существенно расширяли круг избирателей, было необходимо принять меры к обеспечению для меньшинства крупных собственников «того влияния на местную земскую жизнь, которое действительно отвечало бы, если можно так выразиться, их хозяйственному удельному весу». Поэтому особыми привилегиями пользовались владельцы городской и уездной недвижимости и торгово-промышленных заведений, оценочная стоимость имущества которых превышала 150 тыс. руб. Крупнейшие собственники входили в состав уездного земского собрания на правах гласных без выборов, на основе так называемого личного права [РГИА, 1906, л. 11 об.]. Таким образом, в своей первоначальной редакции проект был направлен на формирование бессословной системы выборов, при которой крупные собственники городской недвижимости и землевладения получали наибольшее представительство.

4. Обсуждение проекта реформы земского представительства в Совете министров

В декабре 1906 года — январе 1907 года проект П. А. Столыпина обсуждался в Совете министров. Сам Столыпин в объяснительной записке к проекту отмечал, что основа реформы находится в соответствии с теми нормами, которые были провозглашены в манифесте 26 февраля 1903 года и указе 12 декабря 1904 года, а также в связи с необходимостью привести местное самоуправление в соответствие с проведенными в последнее время преобразованиями государственного строя [РГИА, 1906, л. 49 об. — 50 об.].

Совет министров, одолив основные начала реформы, отмечал ряд существенных отличий проекта о реформе земских учреждений от действовавшего законодательства. Во-первых, это замена территориального ценза (то есть количества десятин земли) на оценочный. Во-вторых, это замена предварительных съездов мелких землевладельцев волостным собранием — представительным органом мелкой земской единицы. В-третьих, это привязка числа подлежащих избранию гласных к сумме стоимости принадлежащей членам избирательных собраний собственности.

Допуск волостных собраний к участию в выборах в уездные земские собрания на предложенных П. А. Столыпиным основаниях был признан неприемлемым. Это объяснялось тем, что для выборов в волости не устанавливалось минимального размера имущественного ценза, а данный фактор мог способствовать прохождению в уездные гласные самых мелких собственников «незначительного клочка земли». Поэтому было предложено установить минимальный размер ценза для собственников, участвующих в выборах через волостные собрания (750 руб.), с оговоркой, что вообще сам по себе оценочный ценз менее желателен, чем подесятинный, поскольку, с одной стороны, он фактически приводит к всеобщему избирательному праву в условиях существующих ценз на землю, а с другой — в уездах с низкой стоимостью земли превращает крупного земельного собственника в мелкого владельца [РГИА, 1906, л. 57—57 об.].

Поэтому Совету министров была представлена министерством также другая схема выборов, основанная на налоговом цензе. Количество гласных привязывалось к численности населения и варьировалось от 45 до 75. Выборы гласных осуществлялись волостными собраниями, городскими думами, а также уездными избирательными собраниями. Членами уездных избирательных собраний становились лица, уплачивающие земские сборы в размере не менее половины обложения «по раскладкам 1907 г. земскими сборами ныне установленных земельных (подесятинных) цензов». Распределение гласных от курий осуществлялось таким образом, чтобы число избираемых было пропорционально суммам уплачиваемых от каждой из этих курий земских сборов, при этом число гласных от городских дум и уездных избирательных собраний не могло превышать половины всего числа гласных. В городских думах и уездных избирательных собраниях избиратели могли образовывать группы для избрания такого количества гласных, которое было бы пропорционально численности данной группы по отношению к числу явившихся в собрание избирателей [РГИА, 1906, л. 57 об. —58].

Обсудив эту схему, Совет министров пришел к выводу, что, хотя налоговый ценз и удобен и широко используется в практике стран Западной Европы при формировании органов местного самоуправления, а также расширяет круг избирателей, однако такая схема может привести к тому, что окажется достаточно платежа в 15 руб. с промыслового свидетельства, чтобы стать полноценным избирателем по городской курии. Для Совета министров было важно сохранить за землевладельцами преобладающее влияние в земских собраниях. Поэтому налоговый ценз в этом виде был отвергнут. Также недостаточной была признана и норма о гарантированном представительстве по 3 гласных от землевладельческой и городской курий. Совет министров предлагал гарантировать курии землевладельцев минимум $\frac{1}{4}$ от всех гласных, а также ввести ценз оседлости сроком в 1 год для землевладельцев, городских собственников и владельцев торгово-промышленных заведений для получения избирательного права [РГИА, 1906, л. 58 об. — 59].

Вместе с тем Совет министров считал невозможным включить в состав уездных собраний на правах гласных без выборов владельцев имущества стоимостью свыше 150 тыс. руб. Это мотивировалось тем, что принцип включения по лично-

му праву был отвергнут еще при подготовке Положения о земских учреждениях 1864 года. Подчеркивалось, что такое включение «в корне подрывает самый принцип земского представительства, основанный на начале доверия, оказываемого населением местным деятелям путем избрания их в гласные». Высказывалось также опасение, что эта норма может послужить причиной неприязненного отношения к прошедшим по выборам гласным, а сами крупные собственники при этом будут уклоняться от участия в работе земства [РГИА, 1906, л. 59—60].

После обсуждения основные положения внесенного П. А. Столыпиным проекта были одобрены на условиях необходимости их корректировки в соответствии с высказанными замечаниями и дальнейшей разработки соответствующего законопроекта на этой основе [РГИА, 1906, л. 61—61 об.]. Само же одобрение предложенных П. А. Столыпиным начал позволило начать подготовку законопроекта о земской реформе, в рамках которой впервые в основу избирательного права в земские учреждения был бы положен налоговый, а не оценочный ценз.

5. Корректировка схемы земских выборов в 1907 году

7 февраля 1907 года П. А. Столыпиным в Совет министров были внесены на рассмотрение «Главные начала преобразования городских и земских общественных управлений». В них система выборов в земские учреждения была выстроена следующим образом. Формировалось 3 курии: волостные собрания, уездное избирательное собрание землевладельцев и уездное избирательное собрание владельцев неземельной недвижимости и торгово-промышленных предприятий. В уездное избирательное собрание землевладельцев входили лица, владеющие не менее 1 года землей, обложенной земскими сборами в размере не менее 25 руб. Такой же ценз оседлости и налоговый ценз применялись и к членам второго уездного избирательного собрания. Оговаривалось, что в тех уездах, где среднее обложение полного земельного ценза по Положению 1890 года менее 25 руб., уездные земские собрания могли понизить размер налогового ценза, но максимум на 1/5, то есть до 20 руб. От волостных собраний в выборах участвовали только те гласные, которые не входили в состав уездных избирательных собраний [РГИА, 1907, л. 79 об.].

Число гласных уездных земских собраний привязывалось к численности жителей: 45 гласных для уездов численностью до 110 тыс. с прибавлением 1 гласного на каждые следующие 10 тыс. жителей (при этом максимально возможное количество гласных — 75). В уездных избирательных собраниях избиратели могли образовывать группы для избрания такого количества гласных, которое было бы пропорционально численности данной группы по отношению к числу явившихся в собрание избирателей. Распределение гласных от каждого из избирательных собраний было пропорционально суммам уплачиваемых их членами земских сборов (по такому же принципу формировалось и представительство от каждого из уездных земских собраний в губернское собрание). При этом избирательному собранию землевладельцев гарантировалось не менее 1/4 от общего числа гласных, волостному собранию — не менее 1/3. Было определено и минимальное представительство от владельцев неземельной недвижимости — 2 человека. Распреде-

ние числа гласных между самими волостными собраниями также осуществлялось на основе пропорционального принципа (по суммам уплачиваемых сборов). При этом если число гласных, подлежащих избранию от волостных собраний, было не менее числа самих волостей, то каждая волостное собрание избирало как минимум 1 гласного [РГИА, 1907, л. 79 об. — 80].

Советом министров эти изменения первоначальной редакции внесенных в 1906 году основных начал реформы были одобрены [РГИА, 1907, л. 149 об.]. Министерство внутренних дел учло замечания Совета: отказалось от введения в число гласных крупных собственников без выбора, привязало размер налогового ценза к обложению полного земельного ценза, ввело годичный срок владения и гарантировало курии землевладельцев не менее $\frac{1}{4}$ в уездном земском собрании.

Как было отмечено Н. Г. Королевой, проектируемой реформой расширялось влияние и значение выборных учреждений, намечался известный допуск их к решению дел общественной и хозяйственной жизни местности [Королева, 1982, с. 158]. Напротив, А. В. Попова полагает, что министерство внутренних дел П. А. Столыпина сводило смысл реформы органов местного самоуправления к расширению географии земства при сохранении и даже усилении права правительственного контроля над ним [Попова, 2016, с. 44].

6. Критика реформы земского представительства на съезде объединенного дворянства

Основы столыпинских проектов местного самоуправления, включая реформу земского представительства, были рассмотрены на проходившем 27 марта — 2 апреля 1907 года III съезде уполномоченных дворянских обществ. Накануне Постоянный совет объединенного дворянства направил ходатайство председателю Совета министров об отсрочке внесения проектов до их обсуждения в земских и дворянских собраниях [Объединенное дворянство ..., 2001, с. 305].

Вопрос о дальнейшей тактике объединенного дворянства в связи с готовящейся реформой вызвал разногласия среди участников съезда. Так, один из основателей Курской народной партии порядка М. Я. Говорухо-Отрок отмечал, что правительство спешит с законопроектом в связи с тем, что уже в июне в большинстве губерний должны пройти земские выборы. Для Говорухо-Отрока продление полномочий земских гласных, которое в этой связи было бы неизбежно, шло «вразрез со всеми нравственными принципами» и представлялось незаконным, поэтому он предлагал направить ходатайство с просьбой провести земские выборы в назначенный срок [Объединенное дворянство ..., 2001, с. 306—307].

Позиция Постоянного совета, высказанная председателем «Кружка дворян, верных присяге» В. Н. Ознобишиным, предполагала ходатайство через депутацию перед императором об отзыве всех проектов местной реформы для их корректировки, пока не будут «выслушаны компетентные голоса дворянства, земства и городских организаций» [Объединенное дворянство ..., 2001, с. 307].

За предварительное рассмотрение проекта в земских и дворянских собраниях выступал и один из лидеров «Союза русского народа», курский губернский предво-

дитель дворянства граф В. Ф. Доррер. Это аргументировалось тем, что «дворянство стоит во главе земства, и не выслушать его мнение по вопросу о земстве было невозможно министру внутренних дел» [Объединенное дворянство ..., 2001, с. 310].

Отношение многих членов съезда к планируемой реформе земских учреждений и выборов в земство было негативным [Баринова, 2002, с. 238—239; Кабытов и др., 2019, с. 85—86]. Представлявший Нижегородскую губернию Д. В. Хотяинцев усматривал в ней посягательство на дворянские права и призывал сопротивляться рассмотрению этого вопроса в Думе: «Не думаю, чтобы Государь согласился отдать дарованные его предшественниками права дворянству на рассмотрение тех нечистых рук, голов и сердец, которые с первого дня заседания Думы заявили себя враждебными Монарху» [Объединенное дворянство ..., 2001, с. 311].

Один из лидеров «Союза русского народа» Н. Е. Марков отмечал, что «нет основания в данную минуту приниматься за такую ломку земской жизни, которую предполагает сделать правительство». Сами проекты им были названы непригодными к жизни [Объединенное дворянство ..., 2001, с. 385].

Ему возражали уполномоченный от Нижегородской губернии В. Д. Обтяжных и уполномоченный от Псковской губернии В. Л. Кушелев, отмечавшие, что, во-первых, в проекте реформы земства «найдется что-либо подходящее к жизни», а во-вторых, среди землевладельцев-недворян сильно недовольство действовавшим Положением [Объединенное дворянство ..., 2001, с. 386].

Будущий прогрессист А. Н. Брянчанинов, напротив, считал, что объединенное дворянство не должно в этой ситуации вмешиваться в работу государственных учреждений, не будучи на то уполномочено дворянскими собраниями. С его точки зрения, нужно было делать ставку на провал закона в Государственном Совете: «Не дело нашего сословия тормозить реформы, какие бы они ни были» [Объединенное дворянство ..., 2001, с. 312—313].

По итогам голосования обращение от съезда с каким-либо ходатайством к императору или председателю Совета министров было признано нежелательным. Большинство голосов съезд принял предложения комиссии [Объединенное дворянство ..., 2001, с. 385, 388]. Учитывая тот ажиотаж, который вызвал законопроект о земской реформе, и пожелания земских собраний принять участие в его обсуждении, Совет министров в декабре 1907 года счел нужным передать его на рассмотрение в Совет по делам местного хозяйства [РГИА, 1907, л. 150]. В дальнейшем прозвучавшая на съезде критика оказала существенное влияние на ход корректировки законопроекта в Совете по делам местного хозяйства и замедлила процесс внесения законопроекта в Думу.

6. Заключение

Проведенная в рамках данного исследования реконструкция создания столыпинского проекта о земской реформе в части преобразования земских выборов показывает, что основными предпосылками к разработке проекта послужили действия «сверху», а именно: принятие манифеста 26 февраля 1903 года и указа 12 декабря 1904 года, а также учреждение Государственной Думы. Базовыми началами

проектируемой реформы являлись бессословный характер выборов; попытка предоставления статуса гласных без выборов крупным собственникам (отклоненная Советом министров); введение возможности избрания через группировки; замена крестьянских выборов выборами через волостные собрания; замена оценочного ценза налоговым, что расширяло круг избирателей. Вместе с тем П. А. Столыпин изначально стремился повысить возможности для избрания в гласные представителей от городов и торгово-промышленников, однако Совет министров настоял на дополнительных гарантиях для землевладельцев при определении числа гласных от каждой из курий. В то же время проектируемая реформа понижала роль дворян-землевладельцев в избирательном процессе, что и предопределило критику начал проекта на съезде объединенного дворянства.

Источники и принятые сокращения

1. *Ачадов [Данилов Ф. А.]*. Государственная власть и местное (городское и земское) самоуправление / Ф. А. Данилов. — Москва : тип. Ф. Я. Бурче, 1907. — 72 с.
2. *Либеральное движение в России. 1902—1905 гг.* — Москва : РОССПЭН, 2001. — 646 с. — ISBN 5-8243-0174-3.
3. *Объединенное дворянство. Съезды уполномоченных губернских дворянских обществ. 1906—1916 гг. : в 3 т. Т. 1: 1906—1908.* — Москва : Российская политическая энциклопедия, 2001. — 926 с. — ISBN 5-8243-0138-7.
4. *Приговоры и наказания крестьян Центральной России. 1905—1907 гг. : сборник документов / под ред. В. П. Данилова, А. П. Корелина.* — Москва, 2000. — 413 с. — ISBN 5-8360-0051-4.
5. ПСЗРИ — *О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка* : манифест 26 февраля 1903 г. № 22581 // Полное собрание законов Российской империи. Собр. третье, Т. XXIII, Отд. 1 : от № 22360—23838. — Санкт-Петербург, 1905. — С. 113—114.
6. ПСЗРИ — *О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка* : Именной Высочайший указ данный сенату 12 декабря 1904 г. № 25495 // Полное собрание законов Российской империи. Собр. третье, Т. XXIV, Отд. 1 : от № 23839—25604. — Санкт-Петербург, 1907. — С. 1196—1198.
7. РГИА — *Российский государственный исторический архив*. Ф. 1276. Совет министров. Оп. 2. 1906 г. Д. 63.; Ф. 1276. Совет министров. Оп. 3. 1907 г. Д. 22.
8. *Сборник постановлений Нижегородского губернского земского собрания. Т. 4 : 1900—1910.* — Нижний Новгород, 1914. — 1502 с.
9. *Труды местных комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Т. VII : Вологодская губерния.* — Санкт-Петербург : тип. Нар. польза, 1903. — 338 с.
10. *Труды местных комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Т. XVII : Костромская губерния.* — Санкт-Петербург : тип. Нар. польза, 1903. — 527 с.
11. *Труды местных комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Т. XXV : Новгородская губерния.* — Санкт-Петербург : тип. Нар. польза, 1903. — 557 с.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Баринаева Е. П.* Власть и поместное дворянство России в начале XX века / Е. П. Баринаева. — Самара : Самар. ун-т, 2002. — 364 с. — ISBN: 5-86465-257-1.
2. *Кабытов П. С.* П. А. Столыпин: последний реформатор российской империи / П. С. Кабытов. — Москва : РОССПЭН, 2007. — 190 с. — ISBN: 978-5-8243-0887-7.
3. *Кабытов П. С.* Петр Аркадьевич Столыпин и российское дворянство / П. С. Кабытов, Е. П. Баринаева // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4. Исто-

рия. Регионоведение. Международные отношения. — 2019. — Т. 24, № 3. — С. 79—91. — DOI: 10.15688/jvolsu4.2019.3.7.

4. *Казанина Л. Ю.* Столыпинские реформы в оценке общественного мнения (1906—1911) / Л. Ю. Казанина. — Москва : АПКИППРО, 2012. — 371 с. — ISBN: 978-5-8429-1125-7.

5. *Королева Н. Г.* Первая российская революция и царизм. Совет министров России в 1905—1907 гг. / Н. Г. Королева. — Москва : Наука, 1982. — 184 с.

6. *Куликов В. В.* Становление и развитие земского самоуправления, вторая половина XIX — начало XX вв.: историко-юридическое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук / В. В. Куликов. — Москва, 2002. — 461 с.

7. *Могилевский К. И.* Опыт создания отечественной модели местного самоуправления (вторая половина XIX — начало XX века) / К. И. Могилевский // Местное право. — 2011. — № 3. — С. 11—20.

8. *Могилевский К. И.* Столыпинские реформы и местная элита: совет по делам местного хозяйства (1908—1910) / К. И. Могилевский. — Москва : РОССПЭН, 2008. — 328 с. — ISBN: 978-5-8243-1030-6.

9. *Могилевский К. И.* П. А. Столыпин: личность и реформы / К. И. Могилевский, К. А. Соловьев. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : РОССПЭН, 2011. — 143 с. — ISBN: 978-5-8243-1467-0.

10. *Пожигаило П. А.* Столыпинская программа преобразования России (1906—1911) / П. А. Пожигаило. — Москва : РОССПЭН, 2007. — 240 с. — ISBN: 5-8243-0822-5.

11. *Попова А. В.* Вопросы реформирования местного самоуправления в российской нелиберальной политико-правовой доктрине начала XX века / А. В. Попова // Журнал российского права. — 2016. — № 2 (230). — С. 39—46. — DOI: 10.12737/17642.

12. *Шутов А. Ю.* Земский избирательный процесс в России (1864—1917) : дис. ... д-ра ист. наук / А. Ю. Шутов. — Москва, 1999. — 403 с.

13. *Manning R. T.* The crisis of the old order in Russia. Gentry and government / R. T. Manning. — Princeton : Princeton University Press, 1982. — 555 p.

14. *Wcislo F. W.* Reforming rural Russia: state, local society and national politics / F. W. Wcislo. — Princeton : Princeton University Press, 1990. — 347 p.

15. *Weissman N. B.* Reform in tsarist Russia. The state bureaucracy and local government, 1900—1914 / N. B. Weissman. — New Brunswick : Rutgers University Press, 1981. — 292 p.

REFORM OF THE ZEMSTVO REPRESENTATION: DEVELOPMENT AND ADJUSTMENT OF P. A. STOLYPIN PROJECT IN 1906—1907¹

© **Alexander A. Sorokin (2020)**, orcid.org/0000-0003-1710-0801, ResearcherID AAG-4186-2020, PhD in History, Senior Lecturer, National Research Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod (Nizhny Novgorod, Russia), skaliger1989@yandex.ru.

The article is devoted to the little-studied issue of the development and adjustment of the reform provisions of the zemstvo representation of P.A. Stolypin in 1906—1907. The main programmatic requirements of liberal circles to change the procedure for elections to zemstvo assemblies, developed by zemstvo assemblies, zemstvo congresses, as well as local committees of the Special Meeting on the needs of the agricultural industry. For the first time, on the materials of the Russian State Historical

1 Acknowledgments: The reported study was funded by RFBR and EISR, project № 20-011-32232 «Stolypin modernization of local self-government bodies of the Russian Empire: power and society».

Archive, the evolution of the provisions of the draft and their criticism in the Council of Ministers, as well as at the Congress of the United Nobility in 1907, is shown. It is emphasized that the development of the reform was a consequence of the Manifesto adopted in 1903 and 1904 and the decree on the need to transform local government and self-government. The author states that initially P. A. Stolypin sought to increase the share of representatives from cities and commercial and industrialists in zemstvo assemblies, however, at the insistence of the Council of Ministers, he was forced to retain the majority for landowners. The criticism of the united nobility in relation to the reform in connection with the expansion of the circle of voters and the organization of elections at the beginning of the non-class is highlighted in the article. It is concluded that the transformation of elections into zemstvo assemblies, planned by P. A. Stolypin was aimed at involving broad strata of the population in the representative institutions of local self-government at the expense of an unclassified beginning and the organization of elections based on a tax qualification.

Key words: elections; Council of Ministers; Stolypin reforms; P. A. Stolypin; zemstvo reform; self-management; electoral meeting; united nobility; zemstvo congresses.

MATERIAL RESOURCES

- Achadov [Danilov, F. A.]. (1907). *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe (gorodskoe i zemskoe) samoupravlenie* [State power and local (city and land) self-government]. Moskva: tip. F. Ya. Burche. 72 p. (In Russ.).
- Liberalnoe dvizhenie v Rossii. 1902—1905 gg.* [Liberal movement in Russia 1902—1905]. (2001). Moskva: ROSSPEN. 646 p. (In Russ.).
- Obyedinennoe dvoryanstvo. Syezdy upolnomochennykh gubernskikh dvoryanskikh obshchestv. 1906—1916 gg.* [United nobility. Congresses of authorized provincial noble societies. 1906—1916]. (2001). Moskva: Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya. 3/1: 926 p. (In Russ.).
- Danilova, V. P., Korelina, A. P. (eds.). (2000). *Prigovory i nakazy krest'yan Tsentralnoy Rossii 1905—1907 gg.* [Sentences and orders of peasants in Central Russia 1905—1907]. Moskva. 413 p. (In Russ.).
- PSZRI — O prednachertaniyakh k usovershenstvovaniyu gosudarstvennogo poryadka: manifest 26 fevralya 1903 g. [On the plans for improving the state order: the manifesto of February 26, 1903]. In: *Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii. Sobr. 3*. [Complete collection of laws of the Russian Empire. Coll. 3]. (1905). Sankt-Peterburg. 23 (1): 113—114. (In Russ.).
- PSZRI — O prednachertaniyakh k usovershenstvovaniyu gosudarstvennogo poryadka: Imennoy Vysochayshiy ukaz dannyy senatu 12 dekabrya 1904 g. [On the plans for the improvement of the state order: the Imperial decree given to the Senate on December 12]. In: *Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii. Sobr. 3* [Complete collection of laws of the Russian Empire. Coll. 3]. 24 (1): 1196—1198. (In Russ.).
- RGIA — *Rossiyskiy gosudarstvennyy istoricheskiy arkhiv. Sovet ministrov. 1906 g., 1907 g.* [Russian State Historical Archives. Council of Ministers. 1906, 1907]. (In Russ.).
- Sbornik postanovleniy Nizhegorodskogo gubernskogo zemskogo sobraniya. 1900—1910.* [Collection of resolutions of the Nizhny Novgorod provincial zemstvo assembly. 1900—1910]. (1914). Nizhny Novgorod. 4. 1502 p. (In Russ.).
- Trudy mestnykh komitetov o nuzhdakh selskokhozyaystvennoy promyshlennosti. Vologodskaya guberniya* [Proceedings of Local Committees on the Needs of the Agricultural Industry. Vologodskaya province]. (1903). Sankt-Peterburg: tip. Nar. polza. 7. 338 p. (In Russ.).
- Trudy mestnykh komitetov o nuzhdakh selskokhozyaystvennoy promyshlennosti. Kostromskaya guberniya* [Proceedings of Local Committees on the Needs of the Agricultural Industry. Kostromskaya province]. (1903). Sankt-Peterburg: tip. Nar. polza. 17. 527 p. (In Russ.).

Trudy mestnykh komitetov o nuzhdakh selskokhozyaystvennoy promyshlennosti. Novgorodskaya guberniya [Proceedings of Local Committees on the Needs of the Agricultural Industry. Novgorodskaya province]. (1903). Sankt-Peterburg: tip. Nar. polza. 25. 557 p. (In Russ.).

REFERENCES

- Barinova, E. P. (2002). *Vlast' i pomestnoe dvoryanstvo Rossii v nachale XX veka* [Power and local nobility of Russia at the beginning of the 20th century]. Samara. 364 p. (In Russ.).
- Kabytov, P. S. (2007). *P. A. Stolypin: posledniy reformator rossiyskoy imperii* [P. A. Stolypin: the last reformer of the Russian empire]. Moskva: ROSSPEN. 190 p. (In Russ.).
- Kabytov, P. S., Barinova, E. P. (2019). *Petr Arkad'evich Stolypin i rossiyskoe dvoryanstvo* [Pyotr Arkadievich Stolypin and the Russian nobility]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 4. Istoriya. Regionovedenie. Mezhduнародnye otnosheniya* [Science Journal of VolSU. History. Area Studies. International Relations], 24 (3): 79—91. DOI: 10.15688/jvolsu4.2019.3.7. (In Russ.).
- Kazanina, L. Yu. (2012). *Stolypinskie reformy v otsenke obshchestvennogo mneniya (1906—1911)* [Stolypin reforms in assessing public opinion (1906—1911)]. Moskva. 371 p. (In Russ.).
- Koroleva, N. G. (1982). *Pervaya rossiyskaya revolyutsiya i tsarizm. Sovet ministrov Rossii v 1905—1907 gg.* [The first Russian revolution and tsarism. Council of Ministers of Russia in 1905—1907]. Moskva: Nauka. 184 p. (In Russ.).
- Kulikov, V. V. (2002). *Stanovlenie i razvitiye zemskogo samoupravleniya, vtoraya polovina XIX — nachalo XX vv.: istoriko-yuridicheskoe issledovanie: Doct. Diss.* [Formation and development of zemstvo self-government, second half of 19th — early 20th centuries: historical and legal research. Doct. Diss.]. Moskva. 461 p. (In Russ.).
- Manning, R. T. (1982). *The crisis of the old order in Russia. Gentry and government*. Princeton: Princeton University Press. 555 p.
- Mogilevskiy, K. I. (2008). *Stolypinskie reformy i mestnaya elita: Sovet po delam mestnogo khozyaystva (1908—1910)* [Stolypin Reforms and the Local Elite: Council for Local Economy Affairs (1908—1910)]. Moskva: ROSSPEN. 328 p. (In Russ.).
- Mogilevskiy, K. I. (2011). *Opyt sozdaniya otechestvennoy modeli mestnogo samo-upravleniya (vtoraya polovina XIX — nachalo XX veka)* [The experience of creating a domestic model of local self-government (second half of the XIX — early XX century)]. *Mestnoe pravo*, [Local Law]. 3: 11—20. (In Russ.).
- Mogilevskiy, K. I., Solov'ev, K. A. (2011). *P. A. Stolypin: lichnost' i reformy* [P. A. Stolypin: personality and reforms]. (2nd ed.). Moskva: ROSSPEN. 143 p. (In Russ.).
- Popova, A. V. (2016). *Voprosy reformirovaniya mestnogo samoupravleniya v rossiyskoy neoliberalnoy politiko-pravovoy doktrine nachala XX veka* [Issues of reforming local self-government in the Russian neoliberal political and legal doctrine of the early 20th century]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian Law], 2 (230): 39—46. DOI: 10.12737/17642. (In Russ.).
- Pozhigaylo, P. A. (2007). *Stolypinskaya programma preobrazovaniya Rossii (1906—1911)* [Stolypin program for the transformation of Russia (1906—1911)]. Moskva: ROSSPEN. 240 p. (In Russ.).
- Shutov, A. Yu. (1999). *Zemskiy izbiratelnyy protsess v Rossii (1864—1917): Doct. Diss.* [Zemsky electoral process in Russia (1864—1917). Doct. Diss.]. Moskva. 403 p. (In Russ.).
- Weislo, F. W. (1990). *Reforming rural Russia: state, local society and national politics*. Princeton: Princeton University Press. 347 p.
- Weissman, N. B. (1981). *Reform in tsarist Russia. The state bureaucracy and local government, 1900—1914*. New Brunswick: Rutgers University Press. 292 p.