
ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

G.N. Utenkov
**The Ideology of P.A. Stolypin
State Government Reforms**

The article reveals the background of the crisis of public administration at the turn of XIX–XX centuries. Historical contradictions between different levels of government and social classes are shown.

Key words and word-combinations: public administration, state power, Russian autocracy, the ideology of reforms.

Раскрываются предпосылки кризиса государственного управления на рубеже XIX–XX вв. Показаны исторические противоречия между различными уровнями власти и общественными классами.

Ключевые слова и словосочетания: государственное управление, государственная власть, российское самодержавие, идеология реформ.

УДК 354:94(47)«17/1917»
ББК 66.3(0),123+63.3(2)5

Г.Н. Утенков

ИДЕОЛОГИЯ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ П.А. СТОЛЫПИНА

Особенность государственной власти самодержавной России, согласно авторитетному мнению выдающегося историка В.О. Ключевского, состояла в том, что «государь стоит неизмеримо высоко над всеми подданными и властью своею над ними превосходит всех монархов на свете. Эта власть одинаково простирается как на духовных, так и на светских людей; ни от кого не завися, никому не отдавая отчета в действиях, свободно располагает государь имуществом и жизнью своих подданных. Боярин и последний крестьянин равны перед ним, одинаково безответны перед его волей» [1, с. 54]. В неограниченности царской власти и полной зависимости служилого класса от государства состояло главное отличие российского самодержавия от европейского абсолютизма [2].

Неограниченность царской власти, пол-

ная зависимость подданных от верховной воли, по мнению современников, и стали причиной глубокого кризиса государственной власти в России. Так, Н.Х. Бунге, либерал-консерватор, занимавший в царствование Александра III пост председателя Комитета министров, в «Загробных записках», рассуждая о причинах политического кризиса последних десятилетий XIX в., указал, что почва для него была подготовлена еще в период царствования Николая I [3, с. 262]. По его оценке, император правил, опираясь преимущественно на бюрократию, и как редкое исключение допускал «общественную самодеятельность», что и привело к застою, поражению в Крымской войне, росту общественного недовольства.

Как следствие, Александр II и его окружение сделали ставку на предоставление населению большей свободы. Но созданные в ходе реформ земства, городские думы, органы крестьянского самоуправления не были должным образом интегрированы в общую систему государственного управления. Отсутствие в законодательстве должного разграничения компетенции выборных и административных учреждений при слабости правительственного надзора привело к постоянной конфронтации между ними. Кроме того, ведомственная разобщенность центральных государственных учреждений пагубно отражалась на качестве государственного управления [3, с. 263–264]. Система государственного управления деградировала.

К концу царствования Александра II в стране сложилась опасная политическая ситуация, обусловленная разочарованием в реформах, что создавало объективные условия для последовавших затем контрреформ.

Сложные по своей сути и содержанию процессы развития российского общества и государства привели к тому, что на рубеже XIX и XX столетия государственное управление России оказалось в состоянии системного кризиса. Диапазон предложений по решению назревших проблем был достаточно широк, но особое место в нем занимают реформы П.А. Столыпина.

Известный исследователь столыпинской концепции и программы преобразования России П.А. Пожигайло, оценивая политические процессы в Российском государстве того периода, справедливо отмечает, что эволюционное течение модернизационного процесса, инициированного «сверху», в 1861 г. исчерпало себя и власть не справлялась с решением конфликтов мирным путем [4, с. 16]. Революция 1905–1907 гг. инициировала «снизу» вопрос о смене типа модернизации с учетом вызовов новой исторической эпохи. Эти обстоятельства потребовали и от власти, и от общества кардинального пересмотра прежней системы взаимоотношений и поиска рационального выхода из общенационального кризиса.

Шаги к парламентаризму в системе государственного управления были связаны с принятием Николаем II документов от 6 августа 1905 г. – «Высочайшего Манифеста об учреждении Государственной Думы», «Закона об учреждении Государственной Думы» и «Положения о выборах в Государственную Думу». Государственные институты приобрели новую конфигурацию: была создана Государственная дума – нижняя палата российского парламента, в верхнюю палату преобразован Государственный Совет, широкие полномочия даны пра-

вительству. Но вся полнота власти по-прежнему принадлежала самодержавному монарху. Так, сохранялся «неприкосновенным Основной Закон Российской Империи о существовании самодержавной власти» [5, с. 83].

В России на императора ложилась вся ответственность за назначение министров [6], в то время как ни одна крупная реформа в политической жизни, ни одно крупное преобразование в социально-экономической сфере не проходило мимо министерских канцелярий [7, с. 47]. Министерская система предполагала ответственность единоличного начальника за законность действий, а также и за целесообразность принятых мер, поэтому назначение П.А. Столыпина министром внутренних дел и возложение на него обязанностей главы российского правительства было чрезвычайно значимо в сложившихся кризисных условиях.

П.А. Столыпин встал у кормила власти Российского государства в период невероятно глубокого раскола в государстве, обществе, народе. Власть видела в общественности разрушительную силу; общественность же, в свою очередь, видела во власти силу косную, эгоистическую, эксплуататорскую [8, с. 6]. «Реформы, – писал П.А. Столыпин, – во время революции необходимы, так как революцию породили в большей мере недостатки внутреннего уклада... Обращать все творчество правительства на полицейские мероприятия – признак бессилия правящей власти» [9, с. 675].

Столыпинские реформы стали первым опытом системных реформ, затрагивавших все ключевые сферы жизни страны [10]. Отдавая отчет масштабности задач по модернизации России, П.А. Столыпин определял их как «эпоха перемен», «великий перелом», «перестройка и брожение», «период перестройки», «великий исторический перелом», «время переустройства всех государственных законодательных устоев» [11]. В сложившихся обстоятельствах решающим фактором в проведении модернизации России П.А. Столыпин считал органы государственной власти. От их дееспособности и эффективности, по его мнению, зависели исход реформ и в конечном счете стратегическое развитие России.

Базовые принципы идеологии реформирования системы государственного управления были сформулированы в правительственной Декларации, представленной в Государственную думу. В основу правительственных законопроектов, предложенных на рассмотрение парламента, была положена одна общая мысль: создать те материальные нормы, которые должны воплотиться новые правоотношения, вытекающие из логики реформ последнего времени. В результате Россия – Отечество, по выражению П.А. Столыпина – должна превратиться в государство правовое [12, с. 122].

Однако, хотя Столыпин и признавал правительство «аппаратом власти, опирающимся на законы» [11, с. 39–40], в своей речи в Государственной думе 13 марта 1907 г. он заявил, что бывают роковые моменты в жизни государства, когда государственная необходимость стоит выше права, и тогда надлежит выбирать между целью теорий и целью Отечества [13, с. 99]. Премьер-министр был убежден, что именно «бездействие власти ведет к анархии» [13, с. 45], в силу чего «для лиц, стоящих у власти... нет... греха

большого, чем малодушное уклонение от ответственности» [13, с. 114]. В условиях системного кризиса неэффективная власть, по его мнению, выступала одним из решающих факторов политической нестабильности.

Масштаб личности П.А. Столыпина как выдающегося государственного деятеля и подлинного реформатора показывает его проект децентрализации управления государством, разделения империи на области, располагающие правами самоуправления при наличии в этих областях представительных учреждений [11, с. 12–15]. Децентрализация открывала простор местным творческим силам, давала возможность применять в разных местностях разные системы выборов, приспособленные к особенностям общественного устройства. Вместе с тем преобразования в области управления должны были обеспечить укрепление исполнительной вертикали власти.

Согласно проекту значительная часть империи должна быть разделена на одиннадцать областей, в каждой из которых учреждалось областное земское собрание и областное правительственное управление, для работы в которых привлекались местные деятели.

Реформа местного управления приобретала особое значение среди планируемых мер. Свое теоретическое обоснование и конкретное законодательное воплощение она получила в серии основополагающих документов: «Главные начала устройства местного управления» (1906), «Главные начала преобразования земских и городских общественных управлений» (1907), «Положение о губернском управлении» (1907) [14, с. 252–280, 293–352].

Особое значение в системе государственного управления имела реформа местного самоуправления, согласно которой все крестьянские сословные учреждения подлежали упразднению. Старую сословную структуру – общества сельских обывателей (общины) – предлагалось преобразовать в земельные союзы, построенные по принципу владения землей на одной территории. По сути, речь шла о введении самоуправляющейся бессословной мелкой земской единицы [15, с. 82].

В схеме реформирования местного управления ключевым оказался законопроект об уездной реформе. Проектом предусматривалось ограничение компетенции уездного предводителя дворянства и введение новой административной должности уездного начальника. Эта должность была встроена в административную вертикаль. Уездный начальник не зависел от дворянской корпорации. Он назначался царем по представлению министра внутренних дел из числа лиц, занимавших должности вице-губернатора, предводителя дворянства, неперменного члена губернского по крестьянским делам присутствия, председателя уездного съезда, председателя губернской или уездной земской управы [4, с. 145].

Столыпиным предлагалось объединить разрозненное управление в губерниях в руках губернаторов. Кандидатура губернатора утверждалась царем по представлению министра внутренних дел и одобрению 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 спо-

койствие и безопасность, заботился о благосостоянии вверенной его управлению территории [16, с. 330–352].

Во главе уездов вместо предводителей дворянства предлагалось поставить уездных начальников из местной среды, назначенных министром внутренних дел. Усиление власти губернатора должно было предотвратить повторение событий, подобных революционной смуте 1905 г. В то же время областные земские собрания получили бы широкое право местного законодательства по всем предметам, не имевшим общегосударственного значения. Помимо перечисленных мер, премьер-министр намечал понизить земский ценз, чтобы допустить к местному самоуправлению владельцев хуторов и рабочих, владевших небольшой недвижимостью [17, с. 73–78].

В целях укрепления центрального правительства и повышения его эффективности П.А. Столыпин планировал организовать восемь новых министерств. Ими должны были стать преимущественно «социальные» (в современной терминологии) министерства: труда, местного самоуправления, национальностей, социального обеспечения, исповеданий, исследования и эксплуатации природных богатств, здравоохранения, переселения. Характерно, что при разработке принципов новой социальной политики правительство П.А. Столыпина пошло на инновационный для своего времени шаг: была реализована идея взаимосвязи повышения уровня материального обеспечения государственных чиновников и служащих с результативностью проводимых реформ [4, с. 74; 17, с. 309, 315–316].

С точки зрения укрепления институтов государственной власти, повышение ответственности актуальным представляется проект о принципах, формах и размерах выплат содержания депутатам. Премьер-министр предлагал обеспечить членам Госдумы достойное существование, но одновременно принимались меры к тому, чтобы народный избранник не уклонялся от исполнения своих представительских обязанностей и аккуратно посещал заседания (в противном случае ему грозили вычеты из положенного довольствия) [17, с. 309, 313–314].

В результате Столыпинских реформ создавалась единая и взаимосвязанная система управления, стратегическая задача которого заключалась в том, чтобы максимально снять имеющиеся противоречия, порождавшие земскую оппозицию правительству, и направить усилия и тех и других в созидательное русло на решение задач общегосударственного и регионального масштаба [4, с. 156].

Реформу государственного управления невозможно представить без всеобъемлющей трансформации правовой системы, тем более, что Столыпин считал остро необходимым создание единого правового пространства в масштабах всей России. Эта реформа предусматривала унификацию законодательства, пересмотр устаревших правовых норм, замену их новыми, более соответствующими тем материальным и социальным отношениям, которые формировались в ходе преобразований.

Проект «О преобразовании местного суда» предполагал унификацию местного суда, превращение его, по словам П.А. Столыпина, в суд «доступный,

дешевый, близкий к населению» [4, с. 99; 8, с. 56; 16, с. 154–226]. С целью повышения эффективности репрессивного аппарата государства Петром Аркадьевичем был предложен проект реформирования силовых ведомств: в конце 1906 г. при Министерстве внутренних дел Российской империи была создана комиссия по преобразованию полиции, а именно: Устав полицейский должен был заменить собой правила устаревшего Устава о предупреждении и пресечении преступлений [14, с. 142].

Многие идеи П.А. Столыпина по реформированию государственного управления, предложенные в начале XX в., не потеряли своей актуальности до настоящего времени. Первостепенное значение для органов государственной власти по-прежнему имеют вопросы развития правового государства и гражданского общества, совершенствования российского федерализма, местного самоуправления и политической системы, повышения эффективности государственного управления и ответственности должностных лиц. Проводимая в настоящее время Президентом РФ и Правительством РФ политика вселяет надежду, что Россия получит те долгожданные двадцать лет покоя, о которых мечтал П.А. Столыпин, выстраивая стратегическую идеологию созидания Великой России.

Библиографический список

1. *Ключевский В.О.* Сказания иностранцев о Московском государстве. М., 1991.
2. *Ачкасов В.А.* Особенности эволюции российской государственности. URL: <http://www.politex.info/content/view/628/30/> (дата обращения: 24.04.2012).
3. *Степанов В.Л., Бунзе Н.Х.* Судьба реформатора. М., 1998.
4. *Пожгайло П.А.* Столыпинская программа преобразования России (1906–1911). М., 2007.
5. *Пахоленко Н.Б.* К характеристике «Думского периода» в истории Российского государства // Становление конституционного государства в посттоталитарной России: сб. статей / отв. ред. В.А. Четвернин. М., 2007.
6. *Сецин А.С.* Становление министерской системы управления в России. URL: <http://elibrary.ru/download/30479562.html> (дата обращения: 05.03.2011).
7. *Демин В.А.* Государственная дума России (1906–1917): механизм функционирования. М., 1996.
8. *Бок М.П.* Воспоминания о моем отце П.А. Столыпине. М., 2004.
9. *Столыпин П.А.* Переписка. М., 2004.
10. *Мозилевский К., Соловьев К.* Столыпинский проект преобразования России. URL: <http://www.politobraz.ru/novie-publikatsii/2009-06-15/stolipinskiy-proekt-preobrazovaniya-rossii.html> (дата обращения: 15.06.2009).
11. *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия // Полное собрание речей в Государственной думе и Государственном Совете. 1906–1911 гг. М., 1991.
12. Декларация Правительства П.А. Столыпина, внесенная в Государственную думу, 6 марта 1906 г. // История государственного управления в России (X–XXI вв.): хрестоматия / под общ. ред. Р.Г. Пихои. М., 2003.
13. *Столыпин П.А.* Мысли о России. М., 2006.
14. *Столыпин П.А.* Программа реформ. М., 2003. Т. 2.
15. Особые журналы Совета министров царской России. 1907. Ч. 1.
16. *Столыпин П.А.* Программа реформ. М., 2003. Т. 1.
17. *Зеньковский А.В.* Правда о Столыпине. Нью-Йорк, 1956.