

Научная статья
УДК 93/94 + 324 + 323.2
<https://doi.org/10.23859/2587-8344-2021-5-3-3>

Александр Анатольевич Сорокин
Нижегородский государственный университет
им. Н.И. Лобачевского
Нижний Новгород, Россия
skaliger1989@yandex.ru; <https://orcid.org/0000-0003-1710-0801>

Aleksandr A. Sorokin
Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod
Nizhny Novgorod, Russia
skaliger1989@yandex.ru; <https://orcid.org/0000-0003-1710-0801>



Столыпинский проект поселковой реформы: разработка и корректировка (1905–1908 гг.)*

Stolypin village reform project: development and correction (1905–1908)

Аннотация. Статья посвящена вопросам разработки и корректировки одной из малоизученных реформ П.А. Столыпина – поселковой реформы. На базе документов Совета министров, Министерства внутренних дел и Государственной Думы Российской империи автор реконструирует процесс создания законопроекта о поселковой реформе и внесения в него правок на протяжении 1905–1908 гг. Показывается, что данный законопроект являлся частью комплекса столыпинских реформ местного самоуправления и был разработан во исполнение законодательных актов царской власти 1903 и 1904 гг. с учетом мнений местных комитетов Особого Сопреждения о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Выделяется несколько редакций законопроекта: начальная, обсуждавшаяся в Министерстве внутренних дел и Совете министров в 1905–1906 гг.; законопроект для внесения во II Государственную Думу в 1907 г.; переработанный в Совете по делам местного хозяйства законопроект, внесенный в 1908 г. в III Государственную Думу. Показываются дискуссии в органах исполнительной власти и на съезде объединенного дворянства в отношении

* Для цитирования: Сорокин А.А. Столыпинский проект поселковой реформы: разработка и корректировка (1905–1908 гг.) // *Historia provinciae* – журнал региональной истории. – 2021. – Т. 5. – № 3. – С. 744–779, <https://doi.org/10.23859/2587-8344-2021-5-3-3>

For citation: Sorokin, A. “Stolypin village reform project: development and correction (1905–1908).” *Historia Provinciae – the Journal of Regional History*, vol. 5, no. 3 (2021): 744–79, <https://doi.org/10.23859/2587-8344-2021-5-3-3>

© Сорокин А.А., 2021

© Sorokin A., 2021

наиболее важных статей законопроекта: об имущественном цензе, о женском избирательном праве, о включении в состав поселкового распорядительного органа без выборов.

Ключевые слова: П.А. Столыпин, столыпинские реформы, поселковая реформа, местное самоуправление, Совет министров, Совет по делам местного хозяйства, съезды объединенного дворянства.

Abstract. The article is devoted to the development and correction of the village reform project, one of the least studied reforms of Pyotr A. Stolypin. Based on the documents of the Council of Ministers, the Ministry of Internal Affairs and the State Duma of the Russian Empire, the author reconstructs the process of creating a draft law of the village reform and making amendments to it during 1905–08. It is shown that this bill was part of the complex Stolypin reforms of local self-government and was developed in compliance with the legislative acts of the tsarist government of 1903 and 1904, taking into account the views of the local committees of the Special Meeting on the Needs of the Agricultural Industry. There are several versions of the draft law: the initial one, which was discussed at the Ministry of Internal Affairs and the Council of Ministers in 1905–06; the draft law for submission to the Second State Duma in 1907; the draft law revised in the Council for Local Economy Affairs which was submitted to the Third State Duma in 1908. The article considers the discussions in the executive bodies and at the congress of the United Nobility regarding the most important articles of the draft law on property qualification, women's suffrage, and inclusion in the village regulatory body without elections.

Key words: Pyotr Stolypin, Stolypin reforms, village reform, local self-government, Council of Ministers, Council for Local Economy, congresses of the United Nobility

Благодарности: *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 study was funded by RFBR and EISR, project number 20-011-32232 “Stolypin modernization of local self-government bodies of the Russian Empire: power and society.”*

Введение

Законотворческое наследие П.А. Столыпина является актуальным предметом исследований. Различные аспекты столыпинских реформ нашли свое отражение в значительном количестве публикаций¹. При этом к числу наименее изученных по-прежнему относятся столыпинские реформы в сфере местного самоуправления. Комплекс этих реформ затронут в работах К.А. Соловьева и К.И. Могилевского, а также в ряде трудов зарубежных

¹ Кабытов П.С. П.А. Столыпин: последний реформатор Российской империи. – Москва: РОССПЭН, 2007; Казанина Л.Ю. Столыпинские реформы в оценке общественного мнения (1906–1911). – Москва: АПКИППРО, 2012; Пожигайло П.А. Столыпинская программа преобразования России (1906–1911). – Москва: РОССПЭН, 2007.

историков². В то же время, каждая из этих реформ в отдельности до сих пор не изучена полностью (от разработки проекта до его политической судьбы), хотя и имеются отдельные работы, посвященные волостной и земской реформам³.

Из числа столыпинских реформ местного самоуправления «белым пятном» в историографии является поселковая реформа. В вышеуказанных исследованиях она, как правило, только упоминается. В 2011 г. текст законопроекта о реформе поселкового управления был опубликован в числе прочих документов, относящихся к законодательному наследию П.А. Столыпина⁴. Законопроект был приведен в той редакции, в которой был внесен во II Государственную Думу в 1907 г. Однако сам процесс его составления и корректировки на протяжении 1905–1908 гг. (от формирования начал до внесения в III Государственную Думу) был многоэтапным и сложным.

Данное исследование направлено на устранение этой лакуны в изучении столыпинского законодательного наследия. На материалах фондов Государственной Думы, Министерства внутренних дел и Совета министров Российской империи реконструируется процесс разработки законопроекта и его изменения к моменту внесения в III Государственную Думу в 1908 г.

² Могилевский К.И., Соловьев К.А. П.А. Столыпин: личность и реформы. – Москва: РОССПЭН, 2010; Conroy M.S. Peter Arkad'evich Stolypin. Practical politics in late tsarist Russia. – Boulder, CO: Westview Press, 1976; Korros A.S. The landed nobility, the State Council, and P.A. Stolypin (1907–11) // The politics of rural Russia, 1905–1914 / ed. by L.H. Haimson. – Bloomington; London: Indiana University Press, 1979. – P. 123–141; Manning R.T. The crisis of the old order in Russia. Gentry and government. – Princeton: Princeton University Press, 1982; The zemstvo in Russia. An experiment in local self-government / ed. by T. Emmons, W.S. Vucinich. – Cambridge, London; New York: Cambridge University Press, 1982; Weissman N.B. Reform in tsarist Russia: The state bureaucracy and local government, 1900–1914. – New Jersey: Rutgers University Press, 1981.

³ Зырянов П.Н. Третья Дума и вопрос о реформе местного суда и волостного управления // История СССР. – 1969. – № 6. – С. 45–62; Седова Я.А. Поправки, внесенные III Государственной Думой в законопроект о волостном управлении // Таврические чтения 2015. Актуальные проблемы парламентаризма: история и современность: сб. науч. ст. / под редакцией А.Б. Николаева. – Санкт-Петербург: Элексис, 2016. – Ч. 1. – С. 135–145; Бородин А.П. Государственный Совет и волостная реформа // На пути к революционным потрясениям: из истории России второй половины XIX – начала XX в.: материалы конференции памяти В.С. Дякина / под ред. Р.Ш. Ганелина. – Санкт-Петербург; Кишинев: Nestor-Historia, 2001. – С. 243–261; Сорокин А.А. Столыпинская реформа волостного управления: разработка, корректировка и критика в 1906–1908 гг. // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. – 2020. – № 5. – С. 68–75; Сорокин А.А. Реформа земского представительства: разработка и корректировка проекта П.А. Столыпина в 1906–1907 гг. // Научный диалог. – 2020. – № 12. – С. 322–334.

⁴ П.А. Столыпин: программа реформ. Документы и материалы: в 2 т. – Москва: РОССПЭН, 2011. – Т. 1. – С. 293–308.

Основная часть

К началу XX в. вопрос о реформе местного самоуправления вообще и крестьянского в частности являлся одним из наиболее актуальных. 26 февраля 1903 г. вышел Манифест «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка», которым провозглашалась необходимость преобразования губернского и уездного управления

для усиления способов непосредственного удовлетворения многообразных нужд земской жизни трудами местных людей, руководимых сильной и закономерной властью⁵.

Затем 12 декабря 1904 г. 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 населения⁶.

Во исполнение этих актов в декабре 1905 г. – январе 1906 г. под председательством товарища министра внутренних дел князя С.Д. Урусова работала комиссия по разработке проекта преобразования местного управления. В состав комиссии входили начальник Главного управления по делам местного хозяйства С.Н. Гербель, начальник Земского отдела министерства внутренних дел В.И. Гурко, эстляндский губернатор (бывший директор департамента полиции) А.А. Лопухин, чиновник особых поручений при министерстве внутренних дел И.Я. Гурлянд и начальник канцелярии министра Д.Н. Любимов. Также в заседаниях участвовали в качестве приглашенных лиц служившие по ведомству министерства внутренних дел М.А. Лозина-Лозинский, Н.Л. Пшерадский и И.М. Страховский. Целью комиссии было составление основных положений для проекта реформы местного управления, который затем предполагалось внести в Государственную Думу⁷.

⁵ Манифест «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка» // ПСЗ РИ. – Собр. 3. – Т. XXIII. – Ч. 1. – № 22581.

⁶ О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка: Именной Высочайший указ, данный Сенату // ПСЗ РИ. – Собр. 3. – Т. XXIV. – Ч. 1. – № 25495.

⁷ Журнал Комиссии по разработке проекта преобразования местного управления // Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). – Ф. 1288. – Оп. 1. – 1906 г. – Д. 3. – Л. 1.

Комиссия пришла к следующим заключениям: необходимо отказаться от сословного принципа в административных учреждениях в пределах уезда (основываясь на нормах указа 12 декабря 1904 г. и трудах местных комитетов Особого Совещения о нуждах сельскохозяйственной промышленности); выделить дела по ведению надельной землей из всей области дел сельской общины и подчинить их особому управлению; отказаться от сохранения существующей сословной волости и учредить земские участки и поселковые общества, которые будут действовать «по возможности в теснейшей между собой связи»⁸.

В.И. Гурко подчеркивал, что поселковая организация должна быть обязательной, а органами ее управления предлагал установить сход домохозяев и выборный сход по делам поселка. Комиссия постановила, что территория проектируемых поселков должна быть ограничена усадебной оседлостью. Распорядительным органом предлагался поселковый сход или сход выборных, а исполнительным – коллегиальная управа или староста (при этом допускалось, что у старосты может быть помощник)⁹.

11 декабря 1906 г. министерство внутренних дел представило в Совет министров проект «Об установлении главных начал устройства местного управления». В нем указывалось, что необходима реорганизация местного управления на принципах гражданского равенства. Подчеркивалось, что намечаемая реформа должна установить бессословные институты самоуправления, сохранив лишь крестьянские союзы под названием земельных обществ как общности, связанные владением надельной землей (при этом их функционал ограничивался только распоряжением наделом)¹⁰.

Для заведования делами местного благоустройства планировалось создать особые сельские округа, в состав которых входили бы отдельные сельские поселения. В состав округа входили все земельные владения, находящиеся в усадебной черте сельского поселения, а также прилегающие к нему земли, за исключением недвижимости частных владельцев, оцененной для взимания земских сборов в сумму свыше 7 500 руб. Членами сельского окружного общества становились все владельцы расположенной в границах округа недвижимости и торгово-промышленных заведений. В качестве институтов самоуправления планировалось установить выборные распорядительный (сельский сход, заменяемый в многолюдных поселениях сельским собранием) и исполнительный (сельский староста) органы. Сельский сход формировался из

⁸ Журнал Комиссии по разработке проекта преобразования местного управления // РГИА. – Ф. 1288. – Оп. 1. – 1906 г. – Д. 3. – Л. 2, 3, 4 об.–5.

⁹ Там же. – Л. 22–22 об., 25.

¹⁰ Об установлении главных начал устройства местного управления // РГИА. – Ф. 1276. – Оп. 2. – 1906 г. – Д. 63. – Л. 2.

всех владельцев расположенной в округе и подлежащей обложению на нужды сельского управления недвижимости и торгово-промышленных заведений оценочной стоимостью от 150 руб. Сельское собрание избиралось сельским сходом по следующей формуле: 1 гласный на каждые 1 500 руб. из стоимости принадлежащей членам схода недвижимости; при этом крупные владельцы, чьи земельные владения были оценены более чем в 1 500 руб., входили без выборов¹¹.

Совет министров рассмотрел данный проект на заседаниях 19 и 22 декабря 1906 г., а также 3 и 6 января 1907 г. Сам П.А. Столыпин заявил в Совете министров, что предлагаемая реформа находится в тесной связи с «давно назревшим в общественном сознании проектом установления у нас мелкой земской единицы». При этом, по его словам, именно от организации низшего уровня самоуправления будут зависеть «черты будущего местного строя на всех степенях его устройства»¹².

Совет министров, в свою очередь, признавая необходимость реформы, выразил сомнение в целесообразности двухстепенного устройства (сельского и волостного) низшего уровня самоуправления. Особо подчеркивалось, что для заведования местными хозяйственными нуждами во многих селениях «не найдется ни достаточно развитых людей, ни потребных на это материальных средств»¹³. Поэтому предлагалось на первых порах ограничиться лишь организацией участкового земства как органа безусловно необходимого в целях приближения земских институтов к местным нуждам. Вместе с тем отмечалось, что во многих селениях значительное количество жителей не входят в состав земельных союзов, что обуславливает в целях защиты их общественно-хозяйственных интересов необходимость организации особого общественного управления, с одновременным ограничением территорий таких поселков чертой усадебной оседлости. В связи с этим министерству внутренних дел было предложено вместо проекта сельских округов разработать проект поселкового управления. Предполагалось, что тогда поселковое самоуправление будет представлять собой низший тип городского самоуправления¹⁴.

После обсуждения основные положения внесенного П.А. Столыпиным проекта были одобрены на условиях учета высказанных замечаний и

¹¹ Об установлении главных начал устройства местного управления // РГИА. – Ф. 1276. – Оп. 2. – 1906 г. – Д. 63. – Л. 14 об.–15.

¹² Особый журнал Совета министров 19 и 22 декабря 1906 г. и 3 и 6 января 1907 г. // РГИА. – Ф. 1276. – Оп. 2. – 1906 г. – Д. 63. – Л. 50–50 об.

¹³ Там же. – Л. 51–51 об.

¹⁴ Там же. – Л. 51–54.

последующей доработки. 11 февраля 1907 г. это постановление было одобрено Николаем II¹⁵.

6 марта 1907 г. законопроект был внесен во II Государственную Думу. Основные его положения сводились к следующему. Проектировалась новая административная единица – поселковое общество, состоящее из частных лиц, обществ, товариществ, компаний и учреждений, владеющих недвижимостью или содержащих торговые, промышленные или ремесленные заведения в черте усадебной оседлости сельского населенного места. Распорядительными органами поселка устанавливались поселковый сход и поселковое собрание. В состав схода включались все члены общества старше 21 года, владеющие не менее 1 года на правах собственности в пределах общества усадебными местами с жилыми постройками либо иной недвижимостью или торговыми, промышленными и ремесленными заведениями, обложенными земскими сборами в сумме не менее 2 руб. в год. Женщины, лица моложе 21 года, а также учреждения и организации могли участвовать в сходе только через уполномоченных, а также опекунов и попечителей. При этом уполномоченными могли быть только лица, которые сами имели право участия в сходе, а также управляющие имениями. Каждый член схода мог иметь не более 2 голосов – один за себя и один по уполномочию. Участниками схода ни в каком качестве не могли быть иностранные подданные; монашествующие; чины общей полиции; подвергшиеся суду за преступные деяния, повлекшие за собой лишение / ограничение прав состояния или исключение со службы (а также подвергшиеся суду за преступления имущественного характера); состоящие под судом или следствием, в отношении которых могут быть приняты указанные выше меры; отрешенные от должности (в течение 3 лет); признанные несостоятельными; лишенные духовного сана или звания; исключенные из среды обществ и дворянских собраний по приговорам своих сословий; состоящие под гласным надзором полиции¹⁶.

В случае, если число имеющих право участия в поселковом сходе было больше 150, надлежало избрать поселковое собрание. В этом случае поселковый сход становился поселковым избирательным собранием и из числа имеющих право участия в поселковом сходе избирал поселковых гласных сроком на 3 года. Число гласных варьировалось от 30 до 60 и определялось следующим образом: 30 гласных при количестве выборщиков не более 324, при численности выборщиков не более 800 на каждые 25 выборщиков добавлялось по 1 гласному, а при численности от 800 – по одному на каждые

¹⁵ Особый журнал Совета министров 19 и 22 декабря 1906 г. и 3 и 6 января 1907 г. // РГИА. – Ф. 1276. – Оп. 2. – 1906 г. – Д. 63. – Л. 61–61 об., 96.

¹⁶ Проект Положения о поселковом управлении // РГИА. – Ф. 1278. – Оп. 1. – Созыв II. – Д. 926. – Л. 37–38 об.

50 выборщиков. Те члены поселкового общества, которые удовлетворяли критериям избрания и при этом владели недвижимостью, оцененной для взимания земских сборов на сумму от 7 500 руб., подлежали включению в число гласных без избрания. Поселковый сход (или собрание) избирал исполнительный орган – поселкового старосту, сроком на 3 года¹⁷.

15 мая 1907 г. в Думе была образована комиссия для рассмотрения законопроектов по местному управлению и самоуправлению, в состав которой вошли 33 депутата. В ней наибольшее представительство было у фракции кадетов (8 депутатов, причем В.М. Гессен был председателем комиссии). При этом почти половину комиссии образовали представители социалистических фракций и трудовики – 15 человек¹⁸.

Комиссия успела провести только одно заседание 24 мая, а также образовала особую подкомиссию по крестьянскому самоуправлению¹⁹. До роспуска Думы она не успела приступить к рассмотрению проекта по существу, однако не приходится сомневаться, что при таком партийном составе ею были бы внесены существенные коррективы в текст Положения.

Московским дворянским депутатским собранием для обсуждения проектов местной реформы в июне 1907 г. была образована особая комиссия. В ее состав вошли исполняющий должность губернского предводителя дворянства П.Б. Базилевский, С.С. Бутурлин, А.Д. Самарин, А.М. Катков, князь В.А. Голицын, А.В. Макаров, Ф.Д. Самарин, граф Д.А. Олсуфьев, князь А.М. Голицын, Н.А. Жедринский, В.П. Глебов, князь А.Г. Щербатов, граф К.А. Хрептович-Бутенев, Ф.И. Тютчев, князь Н.С. Щербатов, И.Ф. Тютчев и граф П.С. Шереметев²⁰. Данной комиссией в отношении реформ крестьянского самоуправления отмечалось, что содержание сельского и волостного управления станет более дорогим, а само их преобразование на всесословном начале отнюдь не проистекает из требований указа 12 декабря 1904 г. и Манифеста 17 октября 1905 г., на которые ссылаются составители проектов в объяснительных записках. Высказывались и опасения, что в поселковых и земельных обществах старосты не будут облечены правительственной властью в связи с совершенным изменением функционала обществ (ведение

¹⁷ Проект Положения о поселковом управлении // РГИА. – Ф. 1278. – Оп. 1. – Созыв II. – Д. 926. – Л. 38 об.–39, 42.

¹⁸ Государственная Дума. Второй созыв. Обзор деятельности комиссий и отделов. – Санкт-Петербург: Государственная типография, 1907. – С. 147.

¹⁹ Проект журнала № 1 комиссии о поселковом управлении // РГИА. – Ф. 1278. – Оп. 1. – Созыв II. – Д. 813. – Л. 7.

²⁰ Объединенное дворянство. Съезды уполномоченных губернских дворянских обществ. 1906–1916 гг.: в 3 т. Т. 1: 1906–1908 / составитель А.П. Корелин. – Москва: РОССПЭН, 2001. – С. 882.

хозяйственных дел и благоустройства). Члены комиссии считали, что министерство внутренних дел проводит реформу в интересах незначительной части сельских поселений, поскольку в то время в России существовал целый ряд уездов, имевших не более 10 дворов на поселение, т. е. таких, в которых в связи с их малочисленностью поселковое управление должно было быть перенесено на земельные общества. Кроме того, подчеркивалось, что фактическое упразднение сельской полиции лишь затруднит охрану порядка и безопасности. Негативно воспринималось членами комиссии и разобщение между волостным и сельским управлением, поскольку, во-первых, поселковые и земельные органы самоуправления не будут подчинены волостным, а во-вторых, если от земельных обществ будут представители на волостном сходе, то от поселковых – нет. Высказывались опасения, что целый ряд мелких селений может остаться вообще без самоуправления, поскольку, по законопроекту, в тех селениях, в которых не будет организовано поселковых обществ (т. е. в малолюдных), своя организация самоуправления будет только в том случае, если они будут совпадать с земельными обществами.

Более желательными признавались (в качестве альтернативы) организация селенных сходов (фактически уже существующих) с селенными старостами, а также предоставление возможности организации самоуправления по типу городского (по ходатайству сельского схода или большинства проживающих в селении посторонних лиц), крупным селениям со значительной долей проживающих в них лиц, не относящихся к крестьянам. Комиссия подчеркивала, что особая бессловная организация самоуправления должна быть факультативной, а в разграничении административных и хозяйственных функций сельских общественных учреждений с выделением для этого особых органов нет необходимости, ибо данные изменения не отвечают потребностям сельского управления. Общий вывод, сделанный комиссией, сводился к следующему:

Нынешнее устройство сельского общественного управления может быть существенно улучшено без коренной его ломки²¹.

С заключениями комиссии было согласно и собрание предводителей и депутатов, считавших, что реформа должна производиться путем постепенного введения в действующую систему частичных изменений и поправок, а широкое и одномоментное преобразование несвоевременно. Собранием особо критиковалась реформа сельского управления как вызывающая целый ряд затруднений и неудобств, а организация бессловного управления допускалась

²¹ Объединенное дворянство. Т. 1: 1906–1908. – С. 828–829.

лишь в отдельных селах, но без упразднения существующих сельских обществ²².

В марте 1908 г. проект рассматривался на IV съезде дворянских уполномоченных (объединенного дворянства), где был подвергнут критике. Докладчиком выступил Ф.Д. Самарин, взявший за основу ключевые выводы, к которым в июне 1907 г. пришла комиссия Московского дворянского депутатского собрания по рассмотрению законопроектов о реформе местного управления.

Витебский землевладелец Я.Н. Офросимов, выступавший после доклада Ф.Д. Самарина, заявил, что столыпинские проекты местной реформы вносят коренную ломку в местные учреждения. Отрицательно им было воспринято также включение в состав сходов местных жителей из числа налогоплательщиков как мера, уничтожающая крестьянское сословное самоуправление²³.

Комментируя предусмотренное проектом о поселковой реформе право всех плательщиков двухрублевого земского налога участвовать в поселковом сходе, тульский землевладелец князь А.П. Урусов доказывал, что тем самым, «не уничтожая общин, не создавая собственников, в элемент крестьянства, в элемент сельский вводятся люди, ничего общего с этой общиной не имеющие». Особо отмечалось, что этот «элемент» является крайне нежелательным и безызвестным для местных крестьян²⁴.

Раскритиковано Ф.Д. Самариним было и учреждение самоуправляющихся земельных и поселковых обществ. Отмечая, что законодателем первые спроектированы как хозяйственные институты, а вторые – как административные, он заключал, что в большинстве селений они будут практически полностью совпадать по своему составу, а, следовательно, целый институт самоуправления создается фактически ради небольшого числа лиц, не относящихся к крестьянству, что едва ли целесообразно. Сомнению была подвергнута и целесообразность разделения административных и хозяйственных функций, поскольку, с его точки зрения, общественная жизнь практически отсутствует в сельских обществах, которые не связаны между собой никакими общими хозяйственными интересами и имеют только общего сельского старосту. Признавая, что существуют в то же время и торгово-промышленные селения, для которых была бы применима предлагаемая правительством организация самоуправления, докладчик делал вывод, что ради составляющих меньшинство таких селений нельзя признать отвечающей интересам сельского населения ломку крестьянского самоуправления, в рамках

²² Объединенное дворянство. Т. 1: 1906–1908. – С. 884–887.

²³ Объединенное дворянство. Т. 1: 1906–1908. – С. 578.

²⁴ Объединенное дворянство. Т. 1: 1906–1908. – С. 587.

которой упраздняются сельские общества и повсеместно учреждается поселковое управление. Нежелательной он считал и ликвидацию селенных сходов, которые были в селениях, входивших в состав одного сельского общества как получившие надел по одному акту земельного устройства. Особо подчеркивалось, что поселковые и земельные старосты не будут иметь характера органов правительственной власти в связи с изъятием у них части полномочий и полицейских функций, поэтому делался вывод, что в селениях фактически будет отсутствовать полицейская власть. Кроме того, по мнению Самарина, уничтожалась и связь между сельским самоуправлением и волостью, поскольку поселковые и земельные старосты будут независимы от волостного старшины, и в итоге «волость будет как без рук». Общий вывод был следующим: в рамках предполагаемой реформы унификация сельского управления лишь ухудшит «дела в сельском общественном строе»²⁵.

Я.Н. Офросимов добавлял, что «крестьянство вовсе не желает принимать в свою среду чуждые ему элементы»²⁶, в качестве примера приводя отстаивание крестьянами волостного суда и усматривая в этом желание крестьян сохранить свой сословный порядок суда и управления. Об этом говорил и Э.А. Исеев, указывая на то, что в рамках работы Саратовского губернского совещания 1904 г. выяснилось категорическое нежелание крестьян переходить к поселковому управлению²⁷.

Съезд постановил признать несвоевременной и вредной «ломку» всей системы местного управления. Подчеркивалось, что бессословная организация сельского управления отвечает интересам лишь некоторых селений (и представляется для них даже необходимой). Однако ее повсеместное введение не соответствует нуждам сельского населения, поэтому замена крестьянских сельских обществ земельными обществами и поселковыми управлениями по проекту правительства не принесет никакой пользы и вызовет ряд существенных затруднений и неудобств. Большинство голосов было постановлено довести эти решения до сведения монарха через депутацию²⁸.

Практически одновременно с обсуждением столыпинских реформ на съезде объединенного дворянства проходила корректировка их проектов в Совете по делам местного хозяйства при министерстве внутренних дел. 12 марта 1908 г. состоялось первое заседание комиссии по поселковому управлению в Совете. В ее состав вошли гласный Нижегородского губернского земского собрания В.А. Инсарский, городской голова Нижнего Новгорода А.М. Меморский,

²⁵ Объединенное дворянство. Т. 1: 1906–1908. – С. 605–609.

²⁶ Объединенное дворянство. Т. 1: 1906–1908. – С. 610.

²⁷ Объединенное дворянство. Т. 1: 1906–1908. – С. 610–611.

²⁸ Объединенное дворянство. Т. 1: 1906–1908.– С. 592, 598, 605, 612–613, 616–617, 678, 748–750.

председатель Кременчугской уездной земской управы Д.Н. Милорадович, гласный Рязанского губернского земского собрания Н.Н. Писарев, гласный Елецкой городской думы Н.Н. Ростовцев, председатель Черниговской губернской земской управы Н.П. Савицкий, екатеринославский городской голова И.Я. Эзау. Председателем был избран председатель Тамбовской губернской земской управы И.И. Стерлигов²⁹.

В ходе заседания было озвучено мнение о необходимости ввести поселки в структуру земских организаций («удовлетворение потребностей местного благоустройства может быть вверено лишь органам, отвечающим значению мелкой земской единицы³⁰»). Это объяснялось следующим:

...если волостная организация была бы лишь административным округом, то учреждение поселковых обществ как средоточие интересов местного благоустройства являлось бы вполне логичным и практически необходимым; но при условии возложения на волость согласно правительственному законопроекту функций местного благоустройства и при значении волости как сплошной территории поселок, предназначенный для обслуживания по существу тех же нужд благоустройства в меньшем лишь территориальном объеме, окажется лишним и в то же время могущим стать в противоречие с направлением деятельности учреждения высшего порядка – волости³¹.

Тургайский губернатор И.М. Страховский, представлявший на заседании министерство, возражал:

Хотя задачи поселкового управления во многом однородны с интересами земских и даже городских организаций, будучи интересами общественного управления вообще, но этим не предрешается необходимость непосредственного введения их в земскую организацию³².

13 марта комиссия принципиально высказалась за учреждение новой поселковой организации. Часть статей проекта была принята без существенных дебатов в правительственной редакции³³. Наиболее дискуссионными оказались вопросы о цензах для права участия в поселковом сходе. Отдельные члены комиссии полагали, что необходимо требовать наличие ценза для владельцев

²⁹ Состав комиссии по поселковому управлению // РГИА. – Ф. 1288. – Оп. 1. – 1908 г. – Д. 13. – Л. 1.

³⁰ Журнал № 1 комиссии по поселковому управлению // РГИА. – Ф. 1288. – Оп. 1. – 1908 г. – Д. 13. – Л. 2.

³¹ Там же.

³² Там же.

³³ Там же. – Л. 3 об.–4.

торговых, промышленных и ремесленных заведений как для лиц, «менее прочно связанных с поселком», но при этом приравнять владельцев прочей недвижимости к владельцам усадеб и отказаться от особых цензов для них. Также было высказано мнение, что налоговый ценз в размере 2 руб. земских сборов с недвижимых, неусадебных имуществ и различных заведений может оказаться слишком высоким и «устранит от участия в поселковой общественной жизни элементы, нуждающиеся в признании и охране их насущных интересов»³⁴.

В этой связи было выдвинуто несколько предложений. Во-первых, дать право участия в сходе всем плательщикам сборов независимо от их сумм, за исключением держателей трактиров, торгующих крепкими спиртными напитками в пределах поселка. Во-вторых, привязать право участия не к факту уплаты сборов, а к факту наличия промыслового свидетельства, необходимого всем владельцам мелких предприятий, что должно было расширить круг участников. Эти предложения не устраивали министерство внутренних дел, поскольку при отсутствии ограничений «каждый приобретатель клочка земли, хотя бы этот клочок не превышал квадратного аршина, станет активным участником поселковой жизни, на каковой почве легко вообще обратить цензовые рамки в фикцию»³⁵. Первоначально, 14 марта, комиссия проголосовала за то, чтобы право участия в сходе для владельцев различных заведений определялось не по факту уплаты земских сборов, а по наличию промыслового свидетельства³⁶. Однако 21 марта этот вопрос вновь был поставлен на обсуждение. С точки зрения одних членов комиссии, двухрублевый ценз «устранит от активного участия в общественных делах относительно более культурный элемент поселка»³⁷. Оппоненты же возражали, что ценз нельзя понижать, поскольку «держатели мелких лавок часто люди пришлые, не заинтересованные в делах местного благоустройства»³⁸. В итоге 5 голосами против 3 комиссия вернулась к прежней формулировке о предоставлении права участия в сходе для владельцев лавок и прочей недвижимости только по факту уплаты земских сборов на сумму не менее 2 руб. в год³⁹.

³⁴ Журнал № 3 комиссии по поселковому управлению // РГИА. – Ф. 1288. – Оп. 1. – 1908 г. – Д. 13. – Л. 5.

³⁵ Там же. – Л. 5 об.

³⁶ Там же. – Л. 5–5 об.

³⁷ Журнал № 8 комиссии по поселковому управлению // РГИА. – Ф. 1288. – Оп. 1. – 1908 г. – Д. 13. – Л. 17.

³⁸ Там же.

³⁹ Журнал № 8 комиссии по поселковому управлению // РГИА. – Ф. 1288. – Оп. 1. – 1908 г. – Д. 13. – Л. 17–17 об.

Правительственный вариант законопроекта предоставлял женщинам возможность участвовать в сходах только через уполномоченных. В комиссии было озвучено мнение, что такое ограничение «противоречит укладу деревенской жизни», однако позиция министерства (исходя из сенатской практики) была жесткой: в существующих сельских сходах участие женщин имеет место быть лишь исходя из норм обычного права, поэтому носит исключительный характер. Поэтому из шестерых присутствовавших членов комиссии пятеро проголосовали за правительственный вариант проекта и один воздержался⁴⁰.

При обсуждении возрастного ценза было выдвинуто предложение об установлении его в 25 лет. Однако за него проголосовал только один член комиссии, поэтому возрастной ценз был определен в 21 год⁴¹.

В вопросе о замене схода собранием поселковых гласных при численности схода свыше 150 человек была высказана точка зрения, что это будет резкий переход, «с которым едва ли помирится местное население»⁴². Ставился в этой связи вопрос: если возможен сход численностью в 150 человек, то нет оснований отказывать в существовании поселковых собраний такой же численности. В комиссии возникло предложение установить норму избрания: 1 гласный на каждые 5 членов схода. При этом большинство членов комиссии были солидарны в том, что большие собрания не приспособлены к правильному разрешению дел и есть опасность превращения собрания в толпу. Этот вариант был одобрен большинством комиссии. Согласно новой формулировке, принятой комиссией, поселковых гласных надлежало избирать из числа выборщиков⁴³.

Члены комиссии в большинстве своем выступили против введения поселкового управления в селениях из нескольких земельных обществ либо составляющих часть земельного общества без их ходатайства. До подачи такового в качестве органов управления в этих случаях должны были выступать селенные и соединенные сходы⁴⁴.

Председателем схода или собрания объявлялся поселковый староста. Комиссия определила, что эту должность нельзя будет совмещать с другими, за исключением должностей земельного старосты, волостного старшины или его

⁴⁰ Журнал № 3 комиссии по поселковому управлению // РГИА. – Ф. 1288. – Оп. 1. – 1908 г. – Д. 13. – Л. 5 об.–6.

⁴¹ Там же. – Л. 6.

⁴² Там же.

⁴³ Там же. – Л. 6–6 об.

⁴⁴ Журнал № 8 комиссии по поселковому управлению // РГИА. – Ф. 1288. – Оп. 1. – 1908 г. – Д. 13. – Л. 20.

помощника, почетных должностей в благотворительных, учебных и лечебных учреждениях, а также званий земского или городского гласного⁴⁵.

В общем собрании Совета по делам местного хозяйства, которое приступило к обсуждению проекта 27 марта 1908 г., В.Ф. Гаслер (как и при обсуждении проекта реформы волостного управления) защищал право женщин участвовать в самоуправлении напрямую, а не через представителей:

В самом деле, всем известно, что есть деревни, в которых на лето не остается ни одного мужика, а сходы собираются женские и все дела решаются женщинами не хуже, а лучше⁴⁶.

Ему возражал тульский землевладелец, националист князь А.П. Урусов (депутат III Думы), заявлявший, что в его губернии женщины на сходах не участвуют: «Наши мужики никогда не пустят баб на сходы решать дела»⁴⁷. В итоге большинство Совета поддержало позицию министерства, а за поправку Гаслера проголосовали лишь 5 человек⁴⁸.

Затем общее собрание повысило возрастной ценз до 25 лет, чтобы согласовать его с нормами, принятыми при обсуждении проекта реформы волостного управления⁴⁹.

После этого А.Д. Зиновьевым была выдвинута поправка о возможности расширения круга родственников, которым можно было бы передоверить свое право голоса, до четвертой степени включительно. Поправка объяснялась тем, что при ограничении лишь ближайшими родственниками «мы стесним круг лиц, которые присутствуют в выборах поселкового управления, который и так небогат»⁵⁰. Совет принял ее, но с оговоркой, что это возможно только для тех родственников, которые проживают в самом поселковом обществе⁵¹.

М.В. Пуришкевичем был поднят вопрос об устранении от участия в выборах поселковых гласных недоимщиков за три полугодия, а также уклонившихся от отбывания воинской повинности. В.Ф. Джунковский предлагал отстранить всех недоимщиков вообще. Этой идее воспротивился И.И. Стерлигов, заявивший, что тогда можно остаться без собраний как таковых, поскольку в неурожайные годы почти все будут иметь недоимки. Его

⁴⁵ Журнал № 11 комиссии по поселковому управлению // РГИА. – Ф. 1288. – Оп. 1. – 1908 г. – Д. 13. – Л. 23.

⁴⁶ Стенограмма дневного заседания 28 марта 1908 г. по проекту Положения о поселковом управлении // РГИА. – Ф. 1288. – Оп. 1. – 1908 г. – Д. 1. – Л. 9.

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Там же. – Л. 9–9 об.

⁴⁹ Там же. – Л. 9 об.

⁵⁰ Там же. – Л. 10.

⁵¹ Там же. – Л. 10–10 об.

поддержал Зиновьев, отметивший, что стать недоимщиком очень легко: «как только платеж переходит с 31 декабря на 1 января, то окладной платеж делается недоимкой»⁵². Джунковский уточнил, что предлагает не учитывать тех, кто получил отсрочку по платежу. В итоге Совет проголосовал за поправку Пуришкевича⁵³.

С.А. Попов предложил допускать в число поселковых гласных без выборов по так называемому личному цензу. Эта поправка должна была гарантировать защиту интересов крупнейших плательщиков. Размер такого личного ценза определялся путем деления суммы сборов на число гласных (т. е. средний размер сбора, уплачиваемый гласными). Стерлигов был против и этой поправки: «Я не могу представить, чтобы давать преимущества тем лицам, которые обладают превосходством имущественного ценза»⁵⁴. Однако Совет ее принял⁵⁵.

Кроме того, Совет 25 голосами против 13 принял поправку А.Е. Кубаровского об увеличении срока владения составляющим ценз имуществом до 3 лет (в целях согласования с нормами проекта реформы волостного управления). Как и в комиссии, был поставлен вопрос об уменьшении или отказе от двухрублевого ценза для владельцев лавок и прочей недвижимости. 28 марта 24 голосами против 14 было решено его сохранить⁵⁶. Однако 30 марта по этому вопросу вновь возникли дебаты. А.М. Колчанов отмечал, что 2 рубля – много, поэтому нужно снизить до 50 копеек. Кубаровский возражал, что делами местного хозяйства должны ведать исключительно местные люди, а 2 рубля платить просто, поэтому будет много лиц из чужаков. Н.Ф. Рихтер апеллировал к решениям комиссии по земской избирательной реформе, которая отвергла в своем проекте минимальный размер уплачиваемых сборов по налоговому цензу для участия в земских выборах. Это вызвало уже возмущение Гаслера, по мнению которого, отсутствие минимума будет дискредитировать поселковое управление. Савицкий в качестве компромисса предлагал дать право участия в сходах всем владельцам промысловых свидетельств или же снизить налоговый ценз в 2–4 раза⁵⁷.

⁵² Стенограмма дневного заседания 28 марта 1908 г. по проекту Положения о поселковом управлении // РГИА. – Ф. 1288. – Оп. 1. – 1908 г. – Д. 1. – Л. 11.

⁵³ Там же. – Л. 11–11 об.

⁵⁴ Там же. – Л. 13 об.

⁵⁵ Там же. – Л. 13–13 об.

⁵⁶ Журнал общего присутствия Совета по делам местного хозяйства №№ 3–4 // РГИА. – Ф. 1288. – Оп. 1. – 1908 г. – Д. 14. – Л. 22–22 об.

⁵⁷ Журнал общего присутствия Совета по делам местного хозяйства №№ 3–4 // РГИА. – Ф. 1288. – Оп. 1. – 1908 г. – Д. 14. – Л. 45 об.–51.

В 1908 г. законопроект был внесен в Государственную Думу. Основные его положения сводились к следующему. В состав схода включались все члены общества старше 25 лет, владеющие на правах собственности не менее 3 лет в пределах общества усадебными местами с жилыми постройками либо иной недвижимостью или торговыми, промышленными и ремесленными заведениями, обложенными земскими сборами в сумме не менее 2 руб. в год. Женщины, лица моложе 25 лет, а также учреждения и организации могли участвовать в сходе только через уполномоченных, а также опекунов и попечителей. При этом уполномоченными могли быть только лица, которые сами имели право участия в сходе, а также управляющие имениями (при условии управления таковыми не менее 3 лет). Кроме того, в число уполномоченных от женщин допускались проживающие в пределах поселка мужа и совершеннолетние родственники до четвертой степени родства включительно по восходящей, нисходящей и боковым линиям. Каждый член схода мог иметь не более двух голосов – один за себя и один по уполномочию. Участниками схода ни в каком качестве не могли быть иностранные подданные; монашествующие; чины общей полиции (в пределах волости, на территории которой расположен поселок); подвергшиеся суду за преступные деяния, повлекшие за собой лишение / ограничение прав состояния или исключение со службы (а также подвергшиеся суду за преступления имущественного характера); состоящие под судом или следствием, в отношении которых могут быть приняты указанные выше меры; отрешенные от должности (в течение 3 лет); признанные несостоятельными; лишенные духовного сана или звания; исключенные из среды обществ и дворянских собраний по приговорам своих сословий; состоящие под гласным надзором полиции; уклоняющиеся от отбывания воинской повинности; имеющие недоимки по поселковым сборам за три полугодия⁵⁸.

В случае, если число имеющих право участия в поселковом сходе было больше 150, надлежало избрать поселковое собрание. В этом случае поселковый сход становился поселковым избирательным собранием и из числа имеющих право участия в поселковом сходе избирал поселковых гласных сроком на 3 года. Число гласных варьировалось от 30 до 60 и определялось следующим образом: 30 гласных при численности выборщиков не более 324, при численности выборщиков не более 800 на каждые 25 выборщиков добавлялось по 1 гласному, а при численности от 800 – по 1 на каждые 50 выборщиков. Те члены поселкового общества, которые удовлетворяли критериям избрания и при этом владели недвижимостью, оцененной для

⁵⁸ Представление министра внутренних дел от 18 декабря 1908 г. // РГИА. – Ф. 1278. – Оп. 2. – Д. 3513. – Л. 49–50 об.

взимания земских сборов на сумму от 7 500 руб., подлежали включению в число гласных без избрания. Поселковый сход (или собрание) избирал исполнительный орган – поселкового старосту, сроком на 3 года⁵⁹.

Выводы

Таким образом, законопроект к моменту внесения в III Думу по сравнению с редакцией 1907 г. был скорректирован следующим образом: с 21 года до 25 лет был повышен возрастной ценз; срок владения недвижимостью в рамках ценза оседлости был повышен с 1 года до 3 лет; был уточнен перечень лиц, которые могли быть уполномоченными от женщин; в поселковых собраниях гарантировалось присутствие крупных собственников за счет так называемого «личного ценза»; расширился перечень лиц, не имеющих права участия в самоуправлении (за счет недоимщиков и уклоняющихся от воинской повинности). При этом не все из этих изменений следует считать уступкой консервативному помещичьему дворянству (в частности, «личный ценз» присутствовал в числе основных начал реформы местного управления, внесенных в 1906 г. министерством внутренних дел в Совет министров). В III Государственной Думе проект поселковой реформы обсуждался в соответствующей подкомиссии, однако на общее обсуждение так и не поступил, поскольку правительство отозвало его для дальнейшей корректировки. До 1917 г. он так и не был принят.



⁵⁹ Представление министра внутренних дел от 18 декабря 1908 г. // РГИА. – Ф. 1278. – Оп. 2. – Д. 3513. – Л. 50 об.–51, 53.

Introduction

The legislative legacy of P. Stolypin is a topical object of research. Various aspects of the Stolypin reforms are reflected in a significant number of publications.¹ However, the Stolypin reforms in the field of local self-government are still little studied. The complex of these reforms is touched upon in the works of K. Solov'ev and K. Mogilevskii and in a number of works of foreign historians.² At the same time, each of these reforms has not been studied in full (from the development of the project to its political fate), although there are separate works devoted to the volost and zemstvo reforms.³

Among the Stolypin reforms of local self-government, the village reform is the blank spot in historiography. As a rule, there is only a brief mention of it in the studies referred to above. In 2011, the text of the draft law on the reform of village administration was published among other documents related to the legislative legacy of P. Stolypin.⁴ The draft law was cited in the version submitted to the Second State Duma in 1907. However, the process of its drafting and correction during 1905–08

¹ P.S. Kabytov, *P.A. Stolypin: the last reformer of the Russian Empire* [in Russian] (Moscow: ROSSPEN, 2007); L.Yu. Kazanina, *Stolypin reforms as evaluated by public opinion (1906–1911)* [in Russian] (Moscow: APKiPPRO, 2012); P.A. Pozhigailo, *Stolypin program for the transformation of Russia (1906–1911)* [in Russian] (Moscow: ROSSPEN, 2007).

² K.I. Mogilevskii and K.A. Solov'ev, *P.A. Stolypin: personality and reforms* [in Russian] (Moscow: ROSSPEN, 2010); M.S. Conroy, *Peter Arkad'evich Stolypin. Practical politics in late tsarist Russia* (Boulder, CO: Westview Press, 1976); A.S. Korros, “The landed nobility, the State Council, and P.A. Stolypin (1907–11),” in *The politics of rural Russia, 1905–1914*, ed. L.H. Haimson (Bloomington; London: Indiana University Press, 1979), 123–41; R.T. Manning, *The crisis of the old order in Russia. Gentry and government* (Princeton: Princeton University Press, 1982); T. Emmons and W.S. Vucinich, *The Zemstvo in Russia. An experiment in local self-government* (Cambridge; London; New York: Cambridge University Press, 1982); N.B. Weissman, *Reform in tsarist Russia: the state bureaucracy and local government, 1900–1914* (New Jersey: Rutgers University Press, 1981).

³ P.N. Zyryanov, “The Third Duma and the question of the reform of the local court and volost administration [in Russian],” *Istoriya SSSR*, no. 6 (1969): 45–62; Ya.A. Sedova, “Amendments introduced by the Third State Duma to the bill on volost administration” [in Russian], in *Tauride readings 2015. The current problems of parliamentarism: history and modernity: collected scientific papers*, ed. A.B. Nikolaev, pt. 1 (St Petersburg: Eleksis, 2016), 135–45; A.P. Borodin, “The State Council and volost reform” [in Russian], in *On the way to revolutionary upheavals: from the history of Russia in the second half of the 19th – early 20th centuries: materials of the conference in memory of V.S. Dyakin*, ed. R.Sh. Ganelin (St Petersburg; Chisinau: Nestor-Historia, 2001), 243–61; A.A. Sorokin, “The Stolypin reform of volost administration: development, correction and criticism in 1906–1908” [in Russian], *Vestnik Nizhegorodskogo gosudarstvennogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo*, no. 5 (2020): 68–75; A.A. Sorokin, “Reform of the zemstvo representation: development and adjustment of P.A. Stolypin’s project in 1906–1907” [in Russian], *Nauchnyi dialog*, no. 12 (2020): 322–34.

⁴ P.A. Pozhigailo, *P.A. Stolypin: program of reforms. Documents and materials* [in Russian], vol. 1 (Moscow, ROSSPEN, 2011), 293–308.

(from the formulation of the principles to the submission to the Third State Duma) was multi-stage and complex.

This research aims to fill this gap in the study of Stolypin's legislative legacy. The process of developing the draft law and making amendments to it before it was submitted to the Third State Duma in 1908 is reconstructed on the basis of the materials of the fonds of the State Duma, the Ministry of Internal Affairs, and the Council of Ministers of the Russian Empire.

Main body

By the beginning of the 20th century, the issue of reforming local self-government in general and peasant self-government in particular had become most pressing. On February 26, 1903, the Manifesto “On the Precepts for the Improvement of the State Order” was issued, which proclaimed the need to transform the governorate and uyezd administration

in order to strengthen the ways of directly satisfying the diverse needs of zemstvo life through the work of local people led by a strong and legitimate authority.⁵

Then, on December 12, 1904, a decree was signed, according to which it was recognized as urgent

to provide zemstvo and urban institutions with the widest possible participation in the management of various aspects of local improvement by granting them the independence necessary for this, within legal limits, and to call on the representatives of all parts of the population interested in local affairs to work in these institutions on a uniform basis.⁶

In compliance with these acts, in December 1905 – January 1906, a commission was working under the chairmanship of Deputy Minister of Internal Affairs Prince S. Urusov to develop a project for the reform of the local government. The commission consisted of the head of the Main Department for Local Economy Affairs S. Gerbel, the head of the Zemstvo Department of the Ministry of Internal Affairs V. Gurko, the governor of Estonia (former director of the Police Department) A. Lopukhin, an official of special assignments under the Ministry of Internal Affairs I. Gurlyand, and the head of the Minister's office D. Lyubimov. M. Lozina-Lozinskii, N. Psheradskii, and I. Strakhovskii who served at the Ministry of Internal Affairs also

⁵ Manifesto on the precepts for the improvement of the state order, *Complete collection of laws of the Russian Empire*, collection 3, vol. 23, pt. 1, no. 22581.

⁶ On the precepts regarding the improvement of the state order: the personalized Imperial decree given to the Senate, *Complete collection of laws of the Russian Empire*, collection 3, vol. 24, pt. 1, no. 25495.

participated in the meetings as invited persons. The purpose of the commission was to draw up the main provisions for the local government reform project which was supposed to be submitted to the State Duma.⁷

The commission came to the following conclusions: it was necessary to abandon the social estate principle in uyezd administrative institutions (based on the norms of the decree of December 12, 1904 and the works of the local committees of a Special Meeting on the Needs of the Agricultural Industry); to separate the affairs of allotted land from the entire range of village community affairs and subordinate them to special administration; to abolish the existing social estate volost and establish zemstvo zones and village communities which would act “in association with each other as close as possible.”⁸

V. Gurko emphasized that the village organization should be mandatory and proposed to establish the meeting of householders and the elected meeting on the affairs of the village as governing bodies. The commission decided that the territory of the villages under planning should be limited by the homestead settlement. It was proposed that the village meeting or the elected meeting should act as a regulatory body and the collegial board or the headman (it was assumed that the headman could have an assistant) should be an executive body.⁹

On December 11, 1906, the Ministry of Internal Affairs submitted the draft “On Establishing the Main Principles of the Structure of Local Government” to the Council of Ministers. The draft stated that it was necessary to reorganize local government according to the principles of civil equality. It was emphasized that the reform to be commenced should establish institutions of self-government with no distinction of social estates and preserve only peasant unions under the name of land communities as an entity united by the ownership of allotted land (while their functions were limited only to the disposal of the allotment).¹⁰

To manage the affairs of local improvement, it was planned to establish special rural districts which would include separate rural settlements. A district included all land holdings located within the estate boundaries of a rural settlement and adjacent lands, with the exception of private property assessed at over 7,500 roubles for the collection of zemstvo duties. All owners of real estate and commercial and industrial establishments within the boundaries of the district became members of the village district community. As institutions of self-government, it was planned to establish

⁷ “Zhurnal Komissii po razrabotke proekta preobrazovaniya mestnogo upravleniya” [Journal of the commission for the development of a project for the transformation of local government]. F. 1288, op. 1, 1906, d. 3, l. 1. Rossiiskii gosudarstvennyi istoricheskii arkhiv [Russian State Historical Archive] (RGIA), St Petersburg, Russia.

⁸ Ibid., ll. 2, 3, 4 ob.–5. RGIA.

⁹ Ibid., ll. 22–22 ob., 25.

¹⁰ “Ob ustanovlenii glavnykh nachal ustroistva mestnogo upravleniya” [On the establishment of the main principles of local government]. F. 1276, op. 2, 1906, d. 63, l. 2. RGIA.

elective regulatory bodies (the village meeting or the village assembly in populous villages) and executive bodies (village headmen). The village meeting included all owners of real estate and commercial and industrial establishments assessed at 150 roubles or more located in the district and subject to taxation for the needs of village administration. The village assembly was elected by the village meeting according to the following formula: 1 delegate for every 1,500 roubles of the value of the property belonging to the members of the meeting; large owners whose land holdings were estimated at more than 1,500 roubles were included without elections.¹¹

The Council of Ministers considered this draft at the meetings on December 19 and 22, 1906 and on January 3 and 6, 1907. P. Stolypin said to the Council of Ministers that the proposed reform was in close connection with “the project of establishing a small zemstvo unit, which was long overdue in the public mind.” At the same time, according to him, it was the organization of the lower level of self-government that should define “the features of the future local system at all levels of its structure.”¹²

Recognizing the need for reform, the Council of Ministers, in its turn, expressed doubts about the advisability of a two-level structure (village and volost) on the lower level of self-government. It was especially emphasized that for the management of local economic needs in many settlements there were “neither sufficiently educated people nor the material resources required for that.”¹³ Therefore, it was proposed to confine at first to the establishment of district zemstvo as a body, necessary in order to bring zemstvo institutions closer to local needs. At the same time, it was noted that in many villages a significant number of residents were not members of land unions, which made it necessary to organize special public administration in order to protect their social and economic interests while limiting the territory of such settlements to the boundary of estate settlement. In this regard, the Ministry of Internal Affairs was asked to develop a project of village administration instead of the project of rural districts. It was assumed that in that case the village self-government would correspond to the lowest type of urban self-government.¹⁴

¹¹ “Ob ustanovlenii glavnykh nachal ustroistva mestnogo upravleniya” [On the establishment of the main principles of local government]. F. 1276, op. 2, 1906, d. 63, ll. 14 ob.–15. RGIA.

¹² “Osobyi zhurnal Soveta ministrov 19 i 22 dekabrya 1906 g. i 3 i 6 yanvarya 1907 g.” [Special journal of the Council of Ministers, December 19 and 22, 1906, January 3 and 6, 1907]. F. 1276, op. 2, 1906, d. 63, ll. 50–50 ob. RGIA.

¹³ *Ibid.*, ll. 51–51 ob.

¹⁴ *Ibid.*, ll. 51–54.

The main provisions of the draft submitted by P. Stolypin were approved after discussion on condition of taking into account the comments made and subsequent revision. On February 11, 1907, this decree was approved by Nicholas II.¹⁵

On March 6, 1907, the bill was submitted to the Second State Duma. Its main provisions were as follows. A new administrative unit was designed. It was a village association consisting of individuals, societies, partnerships, companies, and institutions all of which owned real estate or ran commercial, industrial or craft establishments within the estate boundaries of a rural settlement. The village meeting and the village assembly were established as the regulatory bodies of a village. The meeting included all members of the community over the age of 21 who had owned homesteads with residential buildings for at least 1 year, other real estate in the territory of the community, or other commercial, industrial and craft establishments subject to zemstvo duties of no less than 2 roubles per year. Women, persons under the age of 21, and also institutions and organizations could participate in the meeting only through authorized representatives, guardians, or trustees. Only those persons who had the right to participate in the meeting and estate managers could be authorized representatives. Each member of the meeting could not have more than 2 votes, one for himself and one by authorization. Among those who could not participate in the meeting in any capacity were foreign subjects; monks; ranks of the general police; persons who were tried for criminal acts that entailed infringement of rights / attainder or exclusion from service (as well as those who were tried for crimes against property); persons under trial or investigation, in respect of whom the above measures could be taken; persons dismissed from office (within 3 years); recognized as insolvent; degraded from the priesthood; excluded from societies and noble assemblies by the verdicts of their social estates; persons under overt police supervision.¹⁶

If the number of persons entitled to participate in the village meeting was more than 150, it was necessary to elect the village assembly. In this case, the village meeting became the village electoral meeting and elected delegates from among those who had the right to participate in the meeting for the period of 3 years. The number of delegates varied from 30 to 60 and was determined as follows: 30 delegates if the number of electors was no more than 324; if the number of electors was no more than 800, 1 delegate was added for every 25 electors; if the number of electors was over 800, 1 delegate was added for every 50 electors. Those members of village community who met the criteria for election and at the same time owned real estate

¹⁵ “Osobyi zhurnal Soveta ministrov 19 i 22 dekabrya 1906 g. i 3 i 6 yanvaryia 1907 g.” [Special journal of the Council of Ministers, December 19 and 22, 1906, January 3 and 6, 1907]. F. 1276, op. 2, 1906, d. 63, ll. 61–61 ob., 96. RGIA.

¹⁶ “Proekt Polozheniya o poselkovom upravlenii” [Draft regulations on village administration]. F. 1278, op. 1, Convocation II, d. 926, ll. 37–38 ob. RGIA.

assessed at 7,500 roubles for the collection of zemstvo duties were subject to inclusion in the delegates without election. The village meeting (or assembly) elected the executive body, the village headman, for the term of 3 years.¹⁷

On May 15, 1907, a commission of 33 deputies was formed in the Duma to consider the bills on local government and self-government. The Kadet faction had the largest representation in the commission (8 deputies, and V. Hessen was the chairman of the commission). At the same time, almost half of the commission (15 persons) was formed by the representatives of socialist factions and Trudoviks.¹⁸

The commission managed to hold only one meeting on May 24 and formed a special subcommittee on peasant self-government.¹⁹ Before the dissolution of the Duma, it did not have time to start considering the draft on its merits, but there is no doubt that with such party representation it would have made significant amendments to the text of the regulations.

A special commission was formed by the Moscow Noble Deputy Assembly to discuss drafts of the local reform in June 1907. It consisted of the acting governorate marshal of nobility P. Bazilevskii, S. Buturlin, A. Samarin, A. Katkov, Prince V. Golitsyn, A. Makarov, F. Samarin, Count D. Olsuf'ev, Prince A. Golitsyn, N. Zhedrinskii, V. Glebov, Prince A. Shcherbatov, Count K. Khreptovich-Butenev, F. Tyutchev, Prince N. Shcherbatov, I. Tyutchev, and Count P. Sheremetev.²⁰ With regard to the reforms of peasant self-government, the commission noted that the maintenance of village and volost administration would become more expensive, and their transformation on the all-estate basis did not at all stem from the requirements of the decree of December 12, 1904 and the Manifesto of October 17, 1905, to which the drafters referred in the explanatory notes. There were also concerns that in village and land communities, the headmen would not be granted governmental power because of radical changes in the functions of the communities (conducting economic affairs and improvement). The members of the commission believed that the Ministry of Internal Affairs was carrying out the reform in the interests of an insignificant part of rural settlements, since at that time Russia had a number of uyezds with no more than 10 homesteads per village, i.e. those in which, due to their small size, village government had to be transferred to land communities. In addition, it was emphasized that the actual abolition of the village police would only make it more difficult to enforce order and security. The members of the commission also negatively

¹⁷ “Proekt Polozheniya o poselkovom upravlenii” [Draft regulations on village administration]. F. 1278, op. 1, Convocation II, d. 926, ll. 38 ob.–39, 42. RGIA.

¹⁸ *The State Duma. Second convocation. Review of the activities of commissions and departments* [in Russian] (St Petersburg: Gosudarstvennaya tipografiya, 1907), 147.

¹⁹ “Proekt zhurnala № 1 komissii o poselkovom upravlenii” [Draft journal no. 1 of the commission on village administration]. F. 1278, op. 1, Convocation II, d. 813, l. 7. RGIA.

²⁰ A.P. Korelin, comp., *United Nobility. Congresses of authorized provincial noble societies. 1906–1916* [in Russian], vol. 1, 1906–1908 (Moscow: ROSSPEN, 2001), 882.

perceived the separation of the volost and village administration because, firstly, the village and land self-government bodies would not be subordinate to the volost, and secondly, while land communities would be represented at the volost meeting, villages would not be. There were concerns that a number of small villages could be left without self-government at all, since, according to the bill, those villages where village communities would not be organized (i.e. in sparsely populated areas) would have their own self-government only if they coincided with land communities.

It was considered more desirable (as an alternative) to organize settlement meetings (actually already in existence) with settlement headmen and to grant the opportunity of urban-type self-government to large settlements with a significant proportion of non-peasant population (at the request of the village meeting or the majority of the outliers residing in the settlement). The commission emphasized that a special non-estate organization of self-government should be optional and there was no need to separate the administrative and economic functions of village institutions by establishing special bodies for that because those changes did not meet the needs of village administration. The general conclusion made by the commission was as follows:

The current structure of rural public administration can be significantly improved without its radical destruction.²¹

The assembly of marshals and deputies agreed with the conclusions of the commission. They believed that the reform should be carried out through the gradual introduction of partial changes and amendments into the current system and a broad single-stage transformation was untimely. The assembly especially criticized the reform of village administration as causing a number of difficulties and inconveniences, and the organization of non-estate administration was allowed only in individual villages, but without abolishing the existing village communities.²²

In March 1908, the draft was considered at the Fourth Congress of Commissioners of the Nobility (the United Nobility), where it was criticized. The speaker was F. Samarin, who took as a basis the key conclusions made in June 1907 by the commission of the Moscow Noble Deputy Assembly while considering bills on the reform of local government.

Vitebsk landowner Ya. Ofrosimov, who spoke after F. Samarin, said that Stolypin's local reform projects were fundamentally disrupting local institutions. He also gave a negative opinion on the inclusion of local taxpayers in the meetings as a measure destroying peasant estate self-government.²³

²¹ Korelin, *United Nobility*, 1906–8, 828–29.

²² Korelin, *United Nobility*, 1906–8, 884–87.

²³ Korelin, *United Nobility*, 1906–8, 578.

Commenting on the right of all payers of the two-rouble zemstvo tax to participate in the village meeting which was granted them by the village reform draft, the Tula landowner Prince A. Urusov argued that “without destroying the communities, without creating owners, the people who have nothing in common with this community are introduced into the peasantry element, into the rural element.” It was particularly stressed that this “element” was extremely undesirable and unknown to the local peasants.²⁴

F. Samarin also criticized the establishment of self-governing land and village communities. Noting that the former were designed as economic institutions, and the latter as administrative ones, he concluded that in most settlements they would have almost the same membership, and, consequently, the whole institution of self-government was actually being created for the sake of a small number of people who did not belong to the peasantry, which was hardly expedient. The expediency of separating administrative and economic functions was also questioned because from F. Samarin’s point of view, social life was practically absent in rural communities which were not connected by any common economic interests and the only thing they shared was the same headman. Recognizing that there were also commercial and industrial settlements where the establishment of self-government proposed by the government would be applicable, the speaker concluded that for the sake of the minority of such villages, it was impossible to recognize that the destruction of peasant self-government, within the framework of which village communities were abolished and village administration was established everywhere, met the interests of the rural population. He also considered undesirable the liquidation of village meetings in the settlements that received allotments under the same act of land planning and were part of the same rural community. It was emphasized that village and land headmen would not have the power of governmental authority due to the withdrawal of some of their powers and police functions, and therefore it was concluded that settlements would actually be left without police authority. In addition, according to Samarin, the connection between village self-government and the volost was also destroyed, since village and land headmen would be independent of the volost foreman, and as a result “the volost would be quite helpless.” The general conclusion was as follows: within the framework of the proposed reform, the unification of rural government would only “make things in the rural social system worse.”²⁵

Ya. Ofrosimov added that “the peasantry did not at all wish to accept alien elements into it.”²⁶ As an example, he cited the peasants’ struggle to preserve the volost court and interpreted it as the peasants’ wish to preserve their social estate

²⁴ Korelin, *United Nobility*, 1906–8, 587.

²⁵ Korelin, *United Nobility*, 1906–8, 605–9.

²⁶ Korelin, *United Nobility*, 1906–8, 610.

order of court and government. E. Iseev also spoke about that, pointing out that during the work of the Saratov governorate conference in 1904, the unwillingness of peasants to switch to village administration became obvious.²⁷

The congress decided to recognize “destruction” of the entire system of local government untimely and harmful. It was emphasized that the non-estate organization of village administration met the interests of some settlements only (and even seemed necessary for them). However, its widespread introduction did not meet the needs of the rural population. Therefore, the replacement of peasant village communities by land communities and village administrations in compliance with the government’s project would not bring any benefit and would cause a number of significant difficulties and inconveniences. By a majority vote, it was decided to bring those decisions to the attention of the monarch through a deputation.²⁸

Almost simultaneously with the discussion of the Stolypin reforms projects at the congress of the United Nobility, the projects were being amended by the Council for Local Economy under the Ministry of Internal Affairs. On March 12, 1908, the first meeting of the Commission on Village Administration took place at the council session. The commission included the delegate from the Nizhny Novgorod Governorate Zemstvo Assembly V. Insarskii, Nizhny Novgorod mayor A. Memorskii, chairman of the Kremenchug Uyezd Zemstvo Council D. Miloradovich, the delegate of the Ryazan Governorate Zemstvo Assembly N. Pisarev, the delegate of the Yelets City Duma N. Rostovtsev, chairman of the Chernigov Governorate Zemstvo Council N.P. Savitskii, Yekaterinoslav mayor I. Ezau. The chairman of the Tambov Governorate Zemstvo council I. Sterligov was elected chairman of the commission.²⁹

During the session, an opinion was voiced about the need to introduce villages into the structure of zemstvo organizations (“meeting the needs of local improvement can only be entrusted to the bodies which correspond to the significance of a small zemstvo unit”).³⁰ This was explained as follows:

if the volost organization had been only an administrative district, the establishment of village communities as the focus of the interests of local improvement would have been quite logical and practically necessary; but under the condition of imposing the functions of local improvement on the volost in accordance with the government bill, and volost meaning a continuous territory, a village which was intended to serve essentially the same needs for improvement in a smaller territory

²⁷ Korelin, *United Nobility*, 1906–8, 610–11.

²⁸ Korelin, *United Nobility*, 1906–8, 592, 598, 605, 612–13, 616–17, 678, 748–50.

²⁹ “Sostav komissii po poselkovomu upravleniyu” [Composition of the Commission on Village Administration]. F. 1288, op. 1, 1908, d. 13, l. 1. RGIA.

³⁰ “Zhurnal № 1 komissii po poselkovomu upravleniyu” [Journal no. 1 of the Commission on Village Administration]. F. 1288, op. 1, 1908, d. 13, l. 2. RGIA.

would turn out to be superfluous and at the same time might begin to oppose the activities of the institution of the highest order, the volost.³¹

Turgai Governor I. Strakhovskii, who represented the ministry at the session, objected:

Although the tasks of village administration are in many respects similar to the interests of zemstvo and even urban organizations, being the interests of public administration in general, it does not prejudge the need for introducing them directly into the zemstvo organization.³²

On March 13, the commission spoke in principle for the establishment of a new village organization. Some of the draft articles were adopted without significant debate in the government version.³³ The issue of qualification for the right to participate in the village meeting turned out to be most controversial. Some members of the commission believed that it was necessary to require a qualification for the owners of commercial, industrial and craft establishments because they were the persons “less tightly bound with the village,” but at the same time to equate the owners of other property to the owners of homesteads and to abandon special qualifications for them. It was also suggested that the tax qualification of 2 roubles of zemstvo duties on real estate, non-homestead property, and various establishments might be too high and “prevent the elements that need recognition and protection of their vital interests from participation in village public life.”³⁴

Several proposals were put forward in this regard. First, it was proposed to give the right to participate in the meeting to all payers of fees and duties, regardless of their amounts, with the exception of innkeepers selling strong alcoholic beverages in the village. Secondly, it was proposed to connect the right of participation to the availability of a commercial certificate necessary for all owners of small enterprises rather than to the fact of payment of duties, which would have expanded the circle of participants. These proposals did not suit the Ministry of Internal Affairs because in the absence of restrictions “every buyer of a plot of land, even if that plot did not exceed a square yard, would become an active participant in village life, which is why qualification framework could be easily turned into fiction.”³⁵ Initially, on March 14, the commission voted for the right to participate in the meeting for the

³¹ “Zhurnal № 1 komissii po poselkovomu upravleniyu” [Journal no. 1 of the Commission on Village Administration]. F. 1288, op. 1, 1908, d. 13, l. 2. RGIA.

³² Ibid.

³³ Ibid., ll. 3 ob.–4.

³⁴ Zhurnal № 3 komissii po poselkovomu upravleniyu” [Journal no. 3 of the Commission on Village Administration]. F. 1288, op. 1, 1908, d. 13, l. 5. RGIA.

³⁵ Ibid., l. 5 ob.

owners of various institutions to be determined not by the fact of paying zemstvo duties but by the availability of a commercial certificate.³⁶ However, on March 21, this issue was brought forward for discussion again. From the point of view of some members of the commission, the two-rouble qualification “would prevent a more cultural element of the village from active participation in public affairs.”³⁷ Their opponents objected that the qualification should not be lowered because “the owners of small shops were often newcomers who were not interested in the affairs of local improvement.”³⁸ As a result, by 5 votes to 3, the commission returned to the previous wording on granting the right to participate in the meeting to the owners of shops and other property only upon payment of zemstvo duties in the amount of at least 2 roubles per year.³⁹

The government version of the bill provided women with the opportunity to participate in the meetings only through authorized representatives. The commission voiced the opinion that such a restriction “contradicted the way of village life,” but the position of the ministry (based on the senate practice) was tough: in the existing village meetings, women’s participation was based on the norms of customary law and therefore it was ruled out. That is why out of the six present members of the commission, five voted for the government version of the draft and one abstained.⁴⁰

When discussing the age qualification, a proposal was put forward to establish it as 25 years. However, only one member of the commission voted for that, so the age qualification was set at 21 years of age.⁴¹

As for the issue of replacing the meeting with the assembly of village delegates if the meeting was more than 150 people, the view was expressed that this would be a sharp transition, “which the local population was unlikely to accept.”⁴² The question was raised in this regard: If the meeting of 150 people is possible, is there any reason to deny the existence of village assemblies of the same number? The commission put forward a proposal to establish a norm of election: 1 delegate from every 5 members of the meeting. At the same time, the majority of the commission members agreed that large meetings were not adapted to the correct resolution of cases and there was a dangerous chance that the meeting might turn into a crowd. This option was approved

³⁶ Zhurnal № 3 komissii po poselkovomu upravleniyu” [Journal no. 3 of the Commission on Village Administration]. F. 1288, op. 1, 1908, d. 13, ll. 5–5 ob. RGIA.

³⁷ Zhurnal № 8 komissii po poselkovomu upravleniyu” [Journal no. 8 of the Commission on Village Administration]. F. 1288, op. 1, 1908, d. 13, l. 17. RGIA.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid., ll. 17–17 ob.

⁴⁰ Zhurnal № 3 komissii po poselkovomu upravleniyu” [Journal no. 3 of the Commission on Village Administration]. F. 1288, op. 1, 1908, d. 13, ll. 5 ob–6. RGIA.

⁴¹ Ibid., l. 6.

⁴² Ibid.

by the majority of the commission. According to the new wording adopted by the commission, the village delegates were to be elected from among the electors.⁴³

The majority of the commission members opposed the introduction of village administration in the settlements including several land communities or forming part of a land community without the corresponding request of the settlement. Before submitting such a request, the settlement and united meetings were to act as governing bodies.⁴⁴

The village headman was declared the chairman of the meeting or the assembly. The commission decided that this position could be combined with other posts, with the exception of the posts of land headman, volost foreman or his assistant, honorary positions in charitable, educational and medical institutions, as well as the title of zemstvo or town delegate.⁴⁵

At the general assembly of the Council for Local Economy Affairs, which began discussing the draft on March 27, 1908, V. Gasler (in the same way as when the draft of the volost reform was discussed) defended the right of women to participate in self-government directly rather than through representatives:

In fact, everyone knows that there are villages where there is not a single male peasant who stays over the summer, and those who come to the meetings are women, and they resolve all matters not worse, but better.⁴⁶

He was opposed by the Tula landowner, the nationalist Prince A. Urusov (deputy of the Third Duma), who stated that in his governorate women did not participate in meetings and men “would never let women go to meetings to resolve cases.”⁴⁷ As a result, the majority of the council supported the position of the ministry, and only 5 people voted for Gasler’s amendment.⁴⁸

⁴³ Zhurnal № 3 komissii po poselkovomu upravleniyu” [Journal no. 3 of the Commission on Village Administration]. F. 1288, op. 1, 1908, d. 13, ll. 6–6 ob. RGIA.

⁴⁴ Zhurnal № 8 komissii po poselkovomu upravleniyu” [Journal no. 8 of the Commission on Village Administration]. F. 1288, op. 1, 1908, d. 13, l. 20. RGIA.

⁴⁵ Zhurnal № 11 komissii po poselkovomu upravleniyu” [Journal no. 11 of the Commission on Village Administration]. F. 1288, op. 1, 1908, d. 13, l. 23. RGIA.

⁴⁶ “Stenogramma dnevnogo zasedaniya 28 marta 1908 g. po proektu Polozheniya o poselkovom upravlenii” [Transcript of the afternoon session on the draft Regulation on Village Administration on March 28, 1908]. F. 1288, op. 1, 1908, d. 1, l. 9. RGIA.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid., ll. 9–9 ob.

Then the general assembly raised the age qualification to 25 years in order to coordinate it with the norms adopted when discussing the draft reform of the volost administration.⁴⁹

After that, A. Zinov'ev put forward an amendment on the possibility of expanding the circle of relatives to whom it would be possible to entrust the right to vote the fourth degree of kinship inclusively. The amendment was explained by the fact that when limited only to the closest relatives, “the circle of the people who are present in the elections of village administration, which is already limited, would be even more restricted.”⁵⁰ The council accepted it, but with the reservation that it was possible only for those relatives who lived in the same village community.⁵¹

M. Purishkevich raised the issue of eliminating tax defaulters with debts for three previous half-years and draft-evaders from participation in the elections of the village delegates. V. Dzhunkovskii proposed to remove all tax defaulters in general. This idea was opposed by I. Sterligov, who stated that then it could be possible to be left without meetings as such because in lean years almost everyone would be in tax arrears. He was supported by Zinov'ev, who noted that it was very easy to become a defaulter because “as soon as a payment passes from December 31 to January 1, it becomes arrears.”⁵² Dzhunkovskii clarified that he proposed not to take into account those who were allowed a deferred payment. As a result, the council voted for the Purishkevich's amendment.⁵³

S. Popov proposed to allow candidates to be included in the number of village delegates without elections according to the so-called personal qualification. This amendment was supposed to guarantee the protection of the interests of the largest payers. The amount of personal qualification was determined by dividing the amount of payable duties by the number of delegates (i.e., the average duty paid by delegates). Sterligov was against this amendment as well. “I can't imagine giving advantage to those persons who have superiority in property qualification,”⁵⁴ he said. However, the council adopted it.⁵⁵

In addition, by 25 votes to 13, the council adopted the amendment put forward by A. Kubarovskii, according to which the period of owing the property constituting property qualification was prolonged up to 3 years (in order to coordinate it with the norms of the volost administration reform project). In the same way as the

⁴⁹ “Stenogramma dnevnogo zasedaniya 28 marta 1908 g. po proektu Polozheniya o poselkovom upravlenii” [Transcript of the afternoon session on the draft Regulation on Village Administration on March 28, 1908]. F. 1288, op. 1, 1908, d. 1, l. 9 ob. RGIA.

⁵⁰ *Ibid.*, l. 10.

⁵¹ *Ibid.*, ll. 10–10 ob.

⁵² *Ibid.*, l. 11.

⁵³ *Ibid.*, ll. 11–11 ob.

⁵⁴ *Ibid.*, l. 13 ob.

⁵⁵ *Ibid.*, ll. 13–13 ob.

commission did, the council raised the question about reducing or eliminating the two-rouble qualification for the owners of shops and other real estate. On March 28, it was decided to preserve it by 24 votes to 14.⁵⁶

However, on March 30, a debate arose on this issue again. A. Kolchanov noted that 2 roubles was a lot, so it was necessary to reduce it to 50 kopecks. Kubarovskii objected that the affairs of the local economy should be handled exclusively by the local people, and it was easy to pay 2 roubles, so there would be many persons from among the outliers. N. Richter appealed to the decisions of the commission on zemstvo electoral reform. Its draft rejected the minimum amount of payable duties as tax qualification for participation in zemstvo elections. That, in turn, made Gasler indignant because he believed that the absence of a minimum would discredit village administration. As a compromise, Savitskii proposed to give the right to participate in meetings to all owners of commercial certificates or to reduce the tax qualification 2–4 times.⁵⁷

In 1908, the bill was submitted to the State Duma. Its main provisions were as follows. The meeting included all members of the community over the age of 25 who had owned estates with residential buildings or other property, commercial, industrial and craft establishments in the territory of the community, subject to zemstvo duties of not less than 2 roubles per year for at least 3 years. Women, persons under the age of 25, and institutions and organizations could participate in the meeting only through authorized representatives, guardians, or trustees. Only those persons who had the right to participate in the meeting and estate managers (provided that they had been managing them for at least 3 years) could be authorized representatives. In addition, husbands and adult relatives up to the fourth degree of kinship inclusive of ascending, descending and lateral lines who resided in the same settlement were allowed to be women's authorized representatives. Each member of the meeting could have no more than two votes, one for himself and one by authorization. Among those who could not participate in the meeting in any capacity were foreign subjects; monks; ranks of the general police (in the territory of the volost where the settlement was located); persons who were tried for criminal acts that entailed infringement of rights / attainder or exclusion from service (as well as those who were tried for crimes against property); persons under trial or investigation, in respect of whom the above measures could be taken; persons dismissed from office (within 3 years); recognized as insolvent; degraded from the priesthood; excluded from societies and noble assemblies by the verdicts of their class estates; persons under overt police

⁵⁶ “Zhurnal obshchego prisutstviya Soveta po delam mestnogo khozyaistva №№ 3–4” [Journal of general attendance of the Council for Local Economy no. 3–4]. F. 1288, op. 1, 1908, d. 14, ll. 22–22 ob. RGIA.

⁵⁷ *Ibid.*, ll. 45 ob.–51.

supervision; draft-evaders; persons with village duties in arrears for three half-years.⁵⁸

If the number of the persons entitled to participate in the village meeting was more than 150, it was necessary to elect the village assembly. In this case, the village meeting became the village electoral assembly and elected village delegates for the period of 3 years from among those who had the right to participate in the village meeting. The number of delegates varied from 30 to 60 and was determined as follows: 30 delegates if the number of electors did not exceed 324; if the number of electors was less than 800, 1 delegate was added for every 25 electors; if the number of electors exceeded 800, 1 delegate was added for every 50 electors. Those members of the village community who met the criteria for election and at the same time owned real estate assessed for tax purposes at 7,500 roubles for the collection of zemstvo duties were subject to inclusion in the number of delegates without election. The village meeting (or assembly) elected the executive body, the village headman, for the term of 3 years.⁵⁹

Conclusion

By the time of its submission to the Third Duma, in comparison with the version of 1907, the draft law had been amended as follows: age qualification was raised from 21 to 25 years; the term of owning real estate within the framework of residence qualification was increased from 1 year to 3 years; the list of persons who could represent women was clarified; membership of large proprietors in the village assemblies was guaranteed due to the so-called personal qualification; the list of persons who did not have the right to participate in self-government was expanded (defaulters and draft-evaders were added). At the same time, not all of these changes should be considered as a concession to the conservative landed nobility (in particular, “personal qualification” was among the main principles of the local government reform submitted to the Council of Ministers by the Ministry of Internal Affairs in 1906). In the Third State Duma, the draft on the village reform was discussed in the corresponding subcommittee but it had not been brought up for general discussion because the government withdrew it for further amendments. By 1917, it had not been adopted.

Список литературы

Бородин А.П. Государственный Совет и волостная реформа // На пути к революционным потрясениям: из истории России второй половины XIX – начала XX в.: материалы

⁵⁸ “Predstavlenie ministra vnutrennikh del ot 18 dekabrya 1908 g.” [Representation of the Minister of Internal Affairs as of December 18, 1908]. F. 1278, op. 2, d. 3513, ll. 49–50 ob. RGIA.

⁵⁹ *Ibid.*, ll. 50 ob.–51, 53.

конференции памяти В.С. Дякина / под редакцией Р.Ш. Ганелина. – Санкт-Петербург; Кишинев: Nestor-Historia, 2001. – С. 243–261.

Государственная Дума. Второй созыв. Обзор деятельности комиссий и отделов. – Санкт-Петербург: Государственная типография, 1907. – 821 с.

Зырянов П.Н. Третья Дума и вопрос о реформе местного суда и волостного управления // История СССР. – 1969. – № 6. – С. 45–62.

Кабытов П.С. П.А. Столыпин: последний реформатор Российской империи. – Москва: РОССПЭН, 2006. – 190 с.

Казанина Л.Ю. Столыпинские реформы в оценке общественного мнения (1906–1911). – Москва: АПКИППРО, 2012. – 371 с.

Могилевский К.И., Соловьев К.А. П.А. Столыпин: личность и реформы. – Москва: РОССПЭН, 2011. – 141 с.

Объединенное дворянство. Съезды уполномоченных губернских дворянских обществ. 1906–1916 гг.: в 3 т. Т. 1: 1906–1908 / составитель А.П. Корелин. – Москва: РОССПЭН, 2001. – 926 с.

П.А. Столыпин: программа реформ. Документы и материалы: в 2 т. / под общей редакцией П.А. Пожигайло. – Москва: РОССПЭН, 2011. – Т. 1. – 764 с.

Пожигайло П.А. Столыпинская программа преобразования России (1906–1911). – Москва: РОССПЭН, 2007. – 240 с.

Седова Я.А. Поправки, внесенные III Государственной Думой в законопроект о волостном управлении // Таврические чтения 2015. Актуальные проблемы парламентаризма: история и современность: сборник научных статей / под редакцией А.Б. Николаева. – Санкт-Петербург: Элексис, 2016. – Ч. 1. – С. 135–145.

Сорокин А.А. Столыпинская реформа волостного управления: разработка, корректировка и критика в 1906–1908 гг. // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. – 2020. – № 5. – С. 68–75.

Сорокин А.А. Реформа земского представительства: разработка и корректировка проекта П.А. Столыпина в 1906–1907 гг. // Научный диалог. – 2020. – № 12. – С. 322–334.

Conroy M.S. Peter Arkad'evich Stolypin. Practical politics in late tsarist Russia. – Boulder, CO: Westview Press, 1976. – 235 p.

Korros A.S. The landed nobility, the State Council, and P.A. Stolypin (1907–11) // The politics of rural Russia, 1905–1914 / Edited by L.H. Haimson. – Bloomington; London: Indiana University Press, 1979. – P. 123–141.

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

The zemstvo in Russia. An experiment in local self-government / edited by T. Emmons, W.S. Vucinich. – Cambridge, London; New York: Cambridge University Press, 1982. – 452 p.

Weissman N.B. Reform in tsarist Russia: The state bureaucracy and local government, 1900–1914. – New Jersey: Rutgers University Press, 1981. – 292 p.

References

Borodin, A.P. “Gosudarstvennyi Sovet i volostnaya reforma” [The State Council and volost reform]. In *Na puti k revolyutsionnym potryaseniyam: iz istorii Rossii vtoroi poloviny XIX – nachala XX v.: materialy konferentsii pamyati V.S. Dyakina* [On the way to revolutionary upheavals: from the history of Russia in the second half of the 19th – early 20th century: Proceedings of the conference in memory of V.S. Dyakin], edited by R.Sh. Ganelin, 243–61. St Petersburg; Chisinau: Nestor-Historia, 2001. (In Russian)

Conroy, M.S. *Peter Arkad'evich Stolypin. Practical politics in late tsarist Russia*. Boulder, CO: Westview Press, 1976.

Emmons, T., and W.S. Vucinich, eds. *The Zemstvo in Russia. An experiment in local self-government*. Cambridge; London; New York: Cambridge University Press, 1982.

Gosudarstvennaya Duma. Vtoroi sozyv. Obzor deyatel'nosti komissii i otdelov [The State Duma. Second convocation. Review of the activities of commissions and departments]. St Petersburg: Gosudarstvennaya tipografiya, 1907. (In Russian)

Kabytov, P.S. *P.A. Stolypin: poslednii reformator Rossiiskoi imperii* [P.A. Stolypin: the last reformer of the Russian Empire]. Moscow: ROSSPEN, 2006. (In Russian)

Kazanina, L.Yu. *Stolypinskie reformy v otsenke obshchestvennogo mneniya (1906–1911)* [Stolypin reforms as evaluated by public opinion (1906–1911)]. Moscow: APKiPPRO, 2012. (In Russian)

Korelin, A.P., comp. *Ob"edinennoe dvoryanstvo. S"ezdy upolnomochennykh gubernskikh dvoryanskikh obshchestv. 1906–1916 gg.* [United Nobility. Congresses of authorized provincial noble societies. 1906–1916]. 3 vols. Vol. 1, 1906–1908. Moscow: ROSSPEN, 2001. (In Russian)

Korros, A.S. “The landed nobility, the State Council, and P.A. Stolypin (1907–11).” In *The politics of rural Russia, 1905–1914*, edited by L.H. Haimson, 123–41. Bloomington; London: Indiana University Press, 1979.

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

Mogilevskii, K.I., and K.A. Solov'ev. *P.A. Stolypin: lichnost' i reformy* [P.A. Stolypin: personality and reforms]. Moscow: ROSSPEN, 2011. (In Russian)

Pozhigailo, P.A. *Stolypinskaya programma preobrazovaniya Rossii (1906–1911)* [Stolypin program for the transformation of Russia (1906–1911)]. Moscow: ROSSPEN, 2007. (In Russian)

Pozhigailo, P.A., ed. *P.A. Stolypin: programma reform. Dokumenty i materialy* [P.A. Stolypin: program of reforms. Documents and materials]. 2 vols. Vol. 1. Moscow, ROSSPEN, 2011. (In Russian)

Sedova, Ya.A. “Popravki, vnesennye III Gosudarstvennoi Dumoi v zakonoproekt o volostnom upravlenii” [Amendments introduced by the Third State Duma to the bill on volost administration]. In *Tavrisheskie chteniya 2015. Aktual'nye problemy parlamentarizma: istoriya i sovremennost': sbornik nauchnykh statei* [Tauride readings 2015. The current problems of parliamentarism: history and modernity: collected scientific papers], edited by A.B. Nikolaev, pt. 1, 135–45. St Petersburg: Eleksis, 2016. (In Russian)

Sorokin, A.A. “Reforma zemskogo predstavitel'stva: razrabotka i korrekcirovka proekta P.A. Stolypina v 1906–1907 gg.” [Reform of the zemstvo representation: development and adjustment of P.A. Stolypin's project in 1906–1907]. *Nauchnyi dialog*, no. 12 (2020): 322–34. (In Russian)

Sorokin, A.A. “Stolypinskaya reforma volostnogo upravleniya: razrabotka, korrekcirovka i kritika v 1906–1908 gg.” [The Stolypin reform of volost administration: development, correction and criticism in 1906–1908]. *Vestnik Nizhegorodskogo gosudarstvennogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo*, no. 5 (2020): 68–75. (In Russian)

Weissman, N.B. *Reform in tsarist Russia: the state bureaucracy and local government, 1900–1914*. New Jersey: Rutgers University Press, 1981.

Zyryanov, P.N. “Tret'ya Duma i vopros o reforme mestnogo suda i volostnogo upravleniya” [The Third Duma and the question of the reform of the local court and volost administration]. *Istoriya SSSR*, no. 6 (1969): 45–62. (In Russian)

Информация об авторе

Александр Анатольевич Сорокин – кандидат исторических наук, старший преподаватель, <https://orcid.org/0000-0003-1710-0801>, skaliger1989@yandex.ru, Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского (603022 Россия, Н. Новгород, пр-т Гагарина, 23)

Information about the author

Alexandr A. Sorokin – Candidate of Historical Sciences, senior lecturer, <https://orcid.org/0000-0003-1710-0801>, skaliger1989@yandex.ru, Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod (23, pr. Gagarina, Nizhny Novgorod, 603022, Russia)

Статья поступила в редакцию 12.04.2021; одобрена после рецензирования 17.05.2021; принята к публикации 04.06.2021.

The article was submitted 12.04.2021; approved after reviewing 17.05.2021; accepted for publication 04.06.2021.