Пров 4

Самодержавіе и земство

Конфиденціальная записка Министра финансовъ Статсъ-Секретаря С. Ю. ВИТТЕ (1899 г.)

СЪ ПРЕДИСЛОВІЕМЪ И ПРИМѢЧАНІЯМИ

Р. Н. С.

ПЕЧАТАНО „ЗАРЕЙ“

Stuttgart

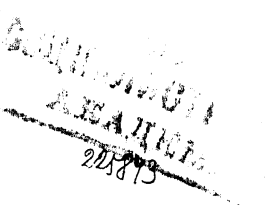
Verlag und Druck von J. H. W. Dietz Nachf. (G. m. b. H.)

1901

Пров 38
„Пров 49“

Поправка.

На стр. 30 въ цитатѣ изъ Феррана послѣ словъ: „сохранить совмѣстное существованіе“ (строки 18 и 19 сверху) пропущены слова: „мѣстнаго самоуправленія (selfgovernment local) и политической автократіи, чѣмъ намъ удалось сохранить съ 1814 г. существованіе“.



Предисловіе.

„Можно ли по совѣсти сказать, ... что всепоглощающая диктатура въ Россіи — окончательная форма ея гражданскаго устройства, вполнѣ соотвѣтствующая ея генію? Не есть ли эта диктатура только опека, оканчивающаяся съ совершеннолѣтіемъ?“

(Герценъ, „Колоколъ“ 1-го декабря 1858 года.)

Предлагаемая читателямъ конфиденціальная Записка Министра Финансовъ статсъ-секретаря С. Ю. Витте составляетъ, какъ видно со стр. 1 и сл., одинъ изъ документовъ цѣлой полемики, возникшей между Министромъ Финансовъ и бывшимъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ И. Л. Горемыкинымъ по поводу предположенія послѣдняго о введеніи земскихъ учрежденій въ Западномъ краѣ.[1] Полемика эта по своему содержанію и характеру значительно поднимается надъ обычнымъ уровнемъ пререканій между различными вѣдомствами, направляющими и „упорядочивающими“ жизнь русскаго государства и общества. Она трактуетъ не о какомъ либо отдѣльномъ и конкретномъ вопросѣ текущаго законодательства и управленія, но по поводу такого вопроса разсуждаетъ вообще о самомъ бытіи существующаго политическаго строя

[1] Должны предупредить читателя, что намъ попалъ въ руки небезупречный списокъ съ этого чрезвычайно тщательно скрываемаго документа, списокъ, который намъ пришлось подвергнуть обработкѣ, у филологовъ извѣстной подъ названіемъ „коньектуръ“. Коньектуры эти, впрочемъ, ограничиваются возстановленіемъ, на основаніи тѣхъ или другихъ соображеній, нѣкоторыхъ пропусковъ и устраненіемъ явныхъ безсмыслицъ, вкравшихся въ нашъ списокъ. Полагая, что неоффиціальное изданіе политическаго трактата г. Витте не требуетъ особенной филологической тщательности, мы считали излишнимъ каждый разъ оговаривать наши коньектуры. Къ тому же возстановлять мысль и текстъ г. Витте гораздо легче, чѣмъ возстановлять мысль и текстъ Платона или Аристотеля. Должны также оговориться, что приложенія къ запискѣ, представляющія литературныя и иныя справки, опущены въ настоящемъ изданіи. Мы жалѣемъ, что мы не въ состояніи опубликовать и первую записку г. Витте и объ запискѣ г. Горемыкина. Но печатаемый здѣсь документъ несомнѣнно представляетъ центральную „пьесу“ министерской полемики, отличаясь къ тому же наибольшими литературными достоинствами и обнаруживая въ авторѣ недюжинный діалектическій умъ. Замѣтимъ, что авторомъ первой записки г. Витте о земскихъ учрежденіяхъ, тоже доказывавшей ихъ несовмѣстимость съ самодержавнымъ строемъ, на основаніи свѣдѣній изъ самыхъ достовѣрныхъ источниковъ, называютъ профессора Демидовскаго Юридиче-

Россіи. Знаменательный фактъ! Въ эпоху, когда въ государствѣ царитъ полное спокойствіе, когда нигдѣ почти не видно смѣлыхъ и сильныхъ дѣйствій, направленныхъ противъ самодержавно-бюрократическаго произвола, когда и само обвиняемое земство изъ-за каждаго легальнаго шага въ предѣлахъ своей крайне съуженной и послѣдовательно съужаемой компетенціи должно бороться съ подозрительными и придирчивыми агентами Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, зорко слѣдящими за политической невинностью земцевъ, г. Витте считаетъ нужнымъ прислушаться къ скрытой работѣ стихійныхъ силъ, вырабатывающихъ въ исторической лабораторіи новыя общественно-государственныя формаціи, неминуемо идущія на смѣну старымъ. Не видя въ настоящемъ никакого матеріала, чтобъ забить тревогу, талантливый parvenu русской бюрократіи дѣлаетъ смотръ прошлому и допрашиваетъ будущее. Онъ не пишетъ политическаго доноса на русское земство. Нѣтъ, занятіе этимъ неблагороднымъ ремесломъ онъ предоставляетъ своему коллегѣ — Министру Внутреннихъ Дѣлъ, по вѣдомству Департамента Полиціи, — онъ пишетъ политическій трактатъ, въ которомъ излагаетъ философію историческаго развитія, значенія и призванія русскаго земства.

Что то зловѣщее для самодержавія чуется намъ въ этомъ безпокойномъ вниманіи, въ этомъ напряженномъ прислушиваніи къ малѣйшему шороху историческихъ силъ, враждебныхъ существующему государственному порядку. Въ противоположность слишкомъ безпечнымъ государственнымъ дѣятелямъ дореволюціонной Франціи, государственные дѣятели современной доконституціонной Россіи слишкомъ озабочены сохраненіемъ существующаго политическаго строя. Всякая мѣра взвѣшивается, всякій шагъ оцѣнивается ими съ точки зрѣнія ихъ возможныхъ политическихъ послѣдствій. Но, если все такъ полно политическаго значенія, все такъ чревато зародышами новаго политическаго порядка вещей, то

скаго Лицея въ городѣ Ярославлѣ г. М. А. Липинскаго. Въ виду практически-общественнаго значенія такой литературной дѣятельности по заказу Министерства Финансовъ авторство г. профессора на нашъ взглядъ подлежитъ самой широкой огласкѣ. Авторъ второй записки, нами печатаемой, принадлежитъ къ числу тѣхъ лицъ, которыхъ г. Побѣдоносцевъ не безъ остроумія называетъ „малыми преобразователями“, составляющими въ „подначальныхъ канцеляріяхъ“ проекты и записки по заказу „великихъ“ людей. Личность такого автора въ общественномъ смыслѣ не представляетъ никакого интереса и потому мы не желаемъ раскрытіемъ анонима содѣйствовать его извѣстности въ неканцелярскихъ сферахъ. Пусть авторская слава всецѣло достается вдохновителю, „великому человѣку“ С. Ю. Витте.

не стучится ли послѣдній уже въ наши двери, не созрѣлъ ли онъ уже на самомъ дѣлѣ подъ мертвеннымъ покровомъ бюрократическаго произвола, стремящагося все упорядочить, всему заранѣе опредѣлить мѣру и поставить предѣлъ?

Историческое значеніе публикуемой нами записки г. Витте прежде всего и заключается въ томъ, что она является самымъ сильнымъ и умнымъ выраженіемъ этой зловѣщей дальновидности русскихъ государственнымъ дѣятелей, призванныхъ охранять русскій государственный строй, обреченный, несмотря на свою видимую крѣпость, пасть подъ напоромъ неуклонно и закономѣрно развивающихся историческихъ силъ. Что силы эти велики и что дѣйствіе ихъ безошибочно, доказывается для насъ всего болѣе тѣмъ, что онѣ замѣтны и въ маломъ.

Въ самомъ дѣлѣ, не станемъ обольщаться: современное русское земство, — какъ высоко мы ни ставимъ его значеніе и заслуги — не есть политическая величина, которая своей непосредственной силой могла бы кому либо импонировать, могла бы кого либо устрашать. Лишенное самостоятельности, ограниченное въ своей компетенціи, на каждомъ шагу контролируемое правительствомъ, съумѣвшимъ всячески подкупить наиболѣе многочисленные и наименѣе образованные слои земельнаго дворянства, оно еле-еле отстаиваетъ свою скромную позицію. И тѣмъ не менѣе это умаленное, съежившееся передъ всемогущей бюрократіей русское земство опасно самодержавію.

Да, опасно! Въ этомъ заключается та неоспоримая истина, которую никто, кажется, до сихъ поръ не доказывалъ съ такою убѣдительностью, съ такою силою діалектики, какъ статсъ-секретарь Витте.

Наше согласіе съ г. Витте, наше признаніе его аргументаціи умной и правильной, его взглядовъ вѣрными не означаетъ того, чтобы мы считали его атаку противъ земства шагомъ умнымъ и полезнымъ для самодержавія. Мы, считающіе переходъ къ конституціонному порядку вещей глубоко назрѣвшей потребностью современной Россіи, мы, видящіе въ борьбѣ за политическую свободу для сознательныхъ современныхъ людей Россіи ихъ Аннибалову клятву, столь же святую, какъ нѣкогда борьба за освобожденіе крестьянъ для людей сороковыхъ годовъ, мы можемъ во всемъ живомъ и жизнеспособномъ въ Россіи видѣть губительные для самодержавія зародыши конституціи. Но тѣ, кто защищаютъ самодержавіе — по внутреннему ли призванію или по должности министра — становясь на такую точку зрѣнія, дѣлаютъ

признаніе, циническая откровенность котораго врядъ ли можетъ быть полезна для защищаемаго ими дѣла.

Г. Витте ясно видитъ, что земство никакой непосредственной опасности для существующаго порядка не представляетъ, что оно опасно только въ силу исторической тенденціи своего развитія, — какъ зародышъ конституціи. За это, только за это оно должно быть обречено на гибель. За свое будущее значеніе оно со всѣмъ своимъ огромнымъ практическимъ дѣломъ, блистательно заявившимъ и продожающимъ заявлять себя, должно быть отдано въ жертву молоху настоящаго — самодержавію. Таковъ основной смыслъ записки статсъ-секретаря Витте. Мы думаемъ, что никогда ни одинъ ни либеральный, ни революціонный писатель не произносилъ такого уничтожающаго вердикта надъ русскимъ самодержавіемъ, какъ статсъ-секретарь Витте, ради сохраненія самодержавія требующій упраздненія земства. Всякій искренній идеалистическій поклонникъ самодержавія не иначе, какъ съ чувствомъ глубокой скорби и даже омерзенія будетъ читать ту убійственную критику, которой г. Витте подвергаетъ поэтическую мечту славянофиловъ объ единеніи царя съ землей, о совмѣстимости съ самодержавіемъ широкаго самоуправленія. Кощунственнымъ надругательствомъ и осквернеміемъ любимой идеи должны отдаваться въ ушахъ этихъ идеалистовъ насмѣшки надъ вѣрою ихъ учителей и рѣшительное признаніе, что самодержавіе и господство совершенно безотвѣтственной передъ народомъ бюрократіи — едино суть. . . . . .

Въ самомъ дѣлѣ, отринувъ самоуправленіе, какъ несовмѣстимое съ самодержавіемъ начало, г. Витте вынужденъ выступить съ самой откровенной апологіей бюрократіи. Отождествляя самодержавіе (при современныхъ условіяхъ техники, хозяйства и вообще всей культуры) съ господствомъ бюрократіи, г. Министръ Финансовъ совершенно правъ. Но это — правда, которая „хуже всякой лжи“. Этой правдой съ самодержавія срывается его самое нарядное идеальное облаченіе, которымъ до сихъ поръ постоянно украшали самодержавіе, какъ его искренніе почитатели, такъ и купленные слуги. [2]

[2] „Чѣмъ болѣе развито самоуправленіе — писалъ недавно извѣстный публицистъ „Новаго Времени“ г. Сигма-Сыромятниковъ (въ ст. „Опыты русской мысли“, ноябрь 1900 г.) — тѣмъ ближе самодержавная власть къ народу, ибо при развитомъ мѣстномъ самоуправленіи она проводится въ народъ не посредствующими третьими лицами, воеводами, думцами, дьяками и подъячими, а тѣми же представителями народа, его излюбленными головами, которые видятъ въ полнотѣ царской власти полноту народныхъ правъ, народной воли и народной чести . . . Для того, чтобы быть близкой

Въ своемъ трезвомъ реализмѣ г. Витте безжалостно упраздняетъ всю поэзію самодержавія, и отъ него остается одна голая — бюрократія. Записка г. Витте представляетъ обстоятельный политическій комментарій къ тому „грубому окрику“, который Николай II 17-го января 1895 г. бросилъ въ лицо русскимъ земскимъ людямъ. Въ этой памятной рѣчи Императоръ Николай II, по справедливому выраженію автора „Открытаго письма“ къ нему, „задалъ обществу такой вопросъ, одна ясная и гласная постановка котораго есть уже угроза самодержавію“. Черезъ нѣсколько лѣтъ г. Витте составляетъ подробно мотивированный и исчерпывающій отвѣтъ на роковой вопросъ, поставленный рѣчью 17-го января: здѣсь умѣлой рукой окончательно срываются идеальные покровы съ современнаго самодержавія и, можно сказать, съ научной ясностью и убѣдительностью вскрывается его истинное существо и тѣмъ самымъ выбалтывается его тайна. Конечно, записка статсъ-секретаря Витте не предназначалась для общества, и только наша нескромность извлекла ее на свѣтъ Божій, какъ драгоцѣнное орудіе просвѣтлѣнія политическаго сознанія. Однако, съ такой несчастной случайностью г. Витте долженъ былъ напередъ считаться. Но онъ, очевидно, увлекся своей ролью дальновиднаго охранителя самодержавія, который въ трезвомъ пониманіи дѣйствительности сознательно выбрасываетъ за бортъ всякія идеальничанья и говоритъ одну только — правду. Впрочемъ, роль глашатая правды онъ не выдерживаетъ. . . .

Мы цѣнимъ произведеніе г. Витте не только за его правду о самодержавіи, но также и какъ драгоцѣнный политическій аттестатъ, выданный земству самой бюрократіей. Этотъ аттестатъ служитъ превосходнымъ отвѣтомъ всѣмъ тѣмъ, кто по недостатку политическаго образованія или по увлеченію революціонной фразой не желалъ и не желаетъ видѣть круп-

народу и дѣйствовать на народъ, самодержавная власть должна имѣть постоянное общеніе съ народомъ, иначе самодержцами станутъ посредствующія звенья и царь будетъ царствовать, но не управлять . . . Для полноты самодержавія необходимо включеніе земскихъ людей въ государеву думу, дабы они самому государю въ присутствіи слугъ и совѣтниковъ могли бить челомъ о своихъ нуждахъ.“ (Новое Время отъ 5-го ноября). Въ цитируемыхъ статьяхъ г. Сыромятникова „Новое Время“ рѣшительно рекомендовало правительству Николая II встать на тотъ самый путь, на который при Лорисъ-Меликовѣ готовилось встать правительство Александра II и который, какъ правильно доказываетъ г. Витте, обозначалъ замаскированный переходъ къ конституціонному строю. Мы желали бы, чтобы „Новое Время“, вмѣсто полемики съ княземъ Мещерскимъ, изложило бы и подвергло критикѣ государственную доктрину статсъ-секретаря Витте, изложенную въ печатаемой запискѣ.

наго политическаго значенія русскаго земства и его легальной культурной дѣятельности.[2a]

Съ другой стороны мы желали бы, чтобы Записка статсъ-секретаря Витте окончательно раскрыла глаза всѣмъ участникамъ земской работы на глубокую внутреннюю связь, существующую между культурными задачами земства и его политическимъ призваніемъ. Необходимо и съ каждымъ днемъ становится все болѣе и болѣе необходимымъ, чтобы культурная земская работа, совершаемая изо дня въ день и слагающаяся изъ множества мелкихъ начинаній и дѣлъ, объединялась и вдохновлялась ясной политической идеей. Тѣмъ, кто еще не усвоилъ себѣ эту идею, кто еще бродитъ въ потьмахъ, думая, что мѣстная и культурная работа сама по себѣ, а всероссійскія и политическія задачи сами по себѣ, мѣстныхъ работниковъ не касаются и суть, пожалуй, даже выдумка праздныхъ политикановъ и журналистовъ, тѣмъ произведеніе г. Витте можетъ сослужить большую службу, давъ надлежащій толчокъ ихъ политическому мышленію и раскрывъ политическое значеніе ихъ собственной дѣятельности. Это очень важно: чѣмъ болѣе бюрократія будетъ наступать на земство, тѣмъ больше со стороны послѣдняго потребуется сознательности и рѣшительности для того, чтобы удержать свою позицію, свое право на самостоятельное существованіе. ...

Мы уже отмѣтили дѣловое пристрастіе г. Витте къ „низкимъ истинамъ“ и его презрительное отношеніе къ „возвышающему обману“. Но, помимо этого общаго увлеченія истиной, отъ опасности которой онъ потомъ самъ принужденъ искать спасенія у лицемѣрія, г. Витте особенно увлекается истиной, непріятной для Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Г. Горемыкинъ, а съ нимъ вмѣстѣ министерство внутреннихъ дѣлъ, т. е. въ сущности само русское правительство прямо падаетъ подъ убійственными ударами ироніи и обличеній статсъ-секретаря Витте. Г. Витте даетъ превосходную характеристику политики правительства по отношенію къ земству, какъ политики непослѣдовательности, двуязычія и трусости. Эта характеристика должна стать классической: рукою г. Витте на челѣ русской самодержавной бюрократіи выжжено неизгладимое клеймо. Никогда, кажется, еще изъ устъ представителя самодержавной власти не исходило такой искренней, а потому неотразимо убѣдительной хулы на дѣйствительное осуществленіе этой власти ея истинными обладателями — министрами.

[2a] Этими словами мы вовсе не хотимъ задѣть революціонныхъ дѣятелей, въ которыхъ нельзя не цѣнить прежде всего нравственнаго мужества въ борьбѣ съ произволомъ.

Государственная политика въ царствованіе Николая II заслуживаетъ еще болѣе суроваго осужденія съ нравственной и политической точки зрѣнія, чѣмъ „черный передѣлъ реформъ Александра II“ при Александрѣ III. Когда въ концѣ 70-хъ годовъ кучка самоотверженныхъ интеллигентовъ-соціалистовъ вступила въ террористическую борьбу съ режимомъ политическаго произвола, представители послѣдняго постоянно подчеркивали, что, жестоко подавляя террористическое движеніе и ограничивая при этомъ самыя элементарныя права общества и личности, государственная власть спасаетъ общество отъ „анархіи“ и обезпечиваетъ ему путь мирнаго развитія на почвѣ законности. Теперь революціоннаго движенія въ той формѣ и въ томъ смыслѣ, которые могли бы давать хоть тѣнь нравственнаго и политическаго оправданія[3] грубому попранію правъ человѣка и общества, нѣтъ, о томъ насильственномъ переворотѣ, который предносился дѣятелямъ „Народной Воли“, никто серьезно не помышляетъ. И что же? За отсутствіемъ революціи правительство Николая II, получивъ себѣ въ наслѣдство законченный консервативный пересмотръ реформъ Александра II, но, не довольствуясь этимъ наслѣдіемъ, стало вести систематическую борьбу съ легальными стремленіями русскаго общества, подозрѣваемыми въ конечной политической „неблагонадежности“. Это — борьба уже не съ политически-сознательными и не съ революціонными, а съ вполнѣ мирными и подчасъ даже дѣйствующими безъ всякой ясной политической мысли общественными силами. Современное русское правительство какъ бы призываетъ къ отвѣту стихійныя историческія силы и ставитъ имъ въ упоръ сыщицкій вопросъ: соотвѣтствуютъ ли онѣ Высочайшей Волѣ 29-го апрѣля 1881 г. и 17-го января 1895 г. Такимъ образомъ, если главнымъ политическимъ призваніемъ правительства Александра III въ первые годы его царствованія явилась борьба во имя самодержавія съ насильственной революціей народовольцевъ, то правительство Николая II основное свое призваніе видитъ въ систематической борьбѣ съ легальной эволюціей русскаго общества. Преслѣдованія земства, т. е. мѣры управленія и законодательства, направленныя прямо на полное упраздненіе его, какъ самостоятельнаго общественнаго учрежденія, трусливыя и нагло попирающія даже имущественныя права стѣсненія печати, такія же стѣсненія частныхъ (ученыхъ и практическихъ) обществъ,

[3] Мы, конечно, не признаемъ и этой тѣни. Въ террорѣ 70-хъ и 80-хъ годовъ виновно правительство, съ дикой жестокостью преслѣдовавшее соціалистовъ, а вмѣстѣ съ ними и все общество.

стремленіе поставить всякое ихъ дѣйствіе подъ контроль и опеку правительственныхъ органовъ, вся эта возмутительная политика есть организованное насиліе оптомъ и въ розницу противъ строго легальнаго развитія русскаго общества. Бѣда этого развитія въ томъ, что оно имѣетъ несчастіе въ конечномъ счетѣ быть опаснымъ бюрократическому режиму, поддерживаемому подъ популярной кличкой самодержавія. Мы не знаемъ въ исторіи ничего болѣе презрѣннаго и болѣе безнравственнаго, чѣмъ это, тянущееся цѣлые годы, политическое истязаніе мирнаго общества, плохо даже сознающаго, что его сознательная культурная работа подтачиваетъ государственный строй и потому не понимающаго, что его мучаютъ на основаніи цѣлой государственной программы, состоящей въ возведеніи Высочайшей Воли 29-го апрѣля 1881 г. и 17-го января 1895 г. въ непререкаемый законъ, которому должно подчиняться общественное развитіе русскаго народа. Мы бы хотѣли, чтобы каждому думающему и чувствующему человѣку чтеніе предлагаемой записки раскрыло глаза на вопіющую безнравственность этой мучительской политики, приносящей въ жертву отвлеченному принципу самодержавія и самовластнымъ аппетитамъ Министровъ наиболѣе жизненные интересы народа и самую возможность ихъ законнаго удовлетворенія на почвѣ постепеннаго расширенія правъ личности и общества.

* * *

До сихъ поръ мы, соглашаясь съ г. Витте, что истинное самоуправленіе несовмѣстимо по исторической тенденціи своего развитія съ самодержавно-бюрократическимъ строемъ, выясняли политическое и моральное значеніе этого циничнаго признанія въ устахъ защитника самодержавія. Такой цинизмъ самъ позоритъ защищаемыя начала государственной жизни и съ нимъ однимъ въ его первобытной наготѣ, чувствовалъ г. Витте, выступать — неловко.

Поэтому въ помощь цинизму онъ призываетъ лицемѣріе.

Обращаемъ вниманіе читателя на стр. 194—196 Записки, гдѣ товарищъ по министерству гг. Побѣдоносцева, Муравьева, Боголѣпова и Сипягина, статсъ-секретарь Витте объявляетъ себя сторонникомъ „господства закона и права“, „свободы и самодѣятельности личности“ и вытекающей изъ нея „самодѣятельности общества“, гдѣ онъ говоритъ противъ „произвольныхъ арестовъ“, противъ „учрежденія исключительныхъ судовъ“, противъ „стѣсненія свободы передвиженія, а также свободы труда, совѣсти и мысли“. Насъ удивляетъ, какъ

д. т. с. Горемыкинъ не назначилъ послѣ этихъ рѣчей полицейскаго надзора насъ статсъ-секретаремъ Витте и не распорядился арестовать черезъ полковника Пирамидова этого зловреднаго конституціоналиста!

Ибо, въ самомъ дѣлѣ, г. статсъ-секретарь, если земское самоуправленіе по Положеніямъ 1864 и 1890 г. есть историческій зародышъ русской конституціи, то вы, предлагая упразднить этотъ зародышъ, проектируете взамѣнъ его дать Россіи огромный кусокъ вполнѣ готовой конституціи. Къ сожалѣнію мы знаемъ, что вы ничего не хотите дать, что въ вашихъ рукахъ ничего нѣтъ, что вы только швыряетесь громкими и пустыми, воистину лицемѣрными словами въ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, который произвелъ бы цѣлую мирную, но великую революцію въ Россіи, если бы задумалъ въ серьезъ осуществить хоть одну десятую пышной предлагаемой вами политической программы.

Мы предлагаемъ вамъ, г. Витте, сдѣлавшись Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, произвести опытъ частичнаго, но серьезнаго осуществленія вашей программы. Въ частности мы предлагаемъ Вамъ провести слѣдующія мѣры:

1. Въ интересахъ „свободы мысли“ (подъ которой, конечно слѣдуетъ разумѣть свободу печати и общенія, потому что способовъ стѣсненія свободы мысли въ собственномъ смыслѣ слова никому даже въ Россіи не удавалось изыскать по физической неосуществимости такой затѣи) замѣнить концессіонный порядокъ открытія всѣхъ періодическихъ изданій явочнымъ и возстановить судебный порядокъ задержанія и уничтоженія произведеній печати въ томъ объемѣ, къ какомъ онъ былъ установленъ въ первоначальномъ текстѣ „Временныхъ Правилъ“ 1865 г.

2. Въ интересахъ „господства права и закона“ отмѣнить суммарно-административный порядокъ разсмотрѣнія такъ называемыхъ политическихъ преступленій и ввести безусловную обязательность разсмотрѣнія этихъ дѣлъ судомъ (не военнымъ); отмѣнить дѣйствіе „Положенія объ усиленной охранѣ“.

3. Въ интересахъ „свободы совѣсти“ ввести для всѣхъ русскихъ подданныхъ свободу выбора вѣры, устранивъ совершенно наказуемость отпаденія отъ православія и такъ называемаго „совращенія“ изъ него въ другую вѣру.

4. Въ интересахъ „свободы труда“ установить полную свободу и ненаказуемость хозяйственныхъ стачекъ и союзовъ рабочихъ.

Довольно, г. Витте! Когда вы осуществите эту часть вашей (и нашей) программы, вамъ придется предложить Его Им-

нераторскому Величеству созваніе учредительнаго собранія представителей русскаго народа, ибо конституціи могутъ развиваться постепенно и органически, но не могутъ быть даваемы народамъ по кускамъ. Всякому, кто пожелаетъ рекомендовать такую политику, придется убѣдиться въ ея крайней трудности, невыгодности и прямо невыполнимости. Но, если вы раньше упраздните земство въ Россіи, а потомъ расширите права личности, то вы окажетесь лишеннымъ лучшаго случая дать странѣ умѣренную конституцію, исторически выросшую на основѣ мѣстнаго самоуправленія съ сословной окраской. Дѣлу консерватизма вы во всякомъ случаѣ окажете очень плохую услугу.

Впрочемъ, если бы вы, сдѣлавшись Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, вздумали на самомъ дѣлѣ явиться реформаторомъ въ выше описанномъ родѣ, то всего вѣроятнѣе вамъ тотчасъ же предложили бы подать въ отставку и вмѣсто васъ призвали бы вновь одного изъ многихъ ждущихъ очереди Горемыкиныхъ или Сипягиныхъ, сказавъ ему: „Тяни, братецъ, — такъ и быть съ земствомъ — прежнюю бюрократическую канитель, но съ правами личности не заигрывай, къ добру не приведетъ!“

Въ самомъ дѣлѣ, все сказанное отнюдь не было шуткой, а выражало наше глубокое научное и практически-политическое убѣжденіе. Вкратцѣ, оно сводится къ слѣдующему. Конституція вовсе не состоитъ въ одномъ только парламентаризмѣ или участіи народныхъ представителей въ законодательствѣ.[4]

Не менѣе важную — и исторически, и по существу — часть конституціи составляютъ незыблемыя гарантированныя закономъ права личности. Абсолютизмъ, по своему юридическому составу тождественный съ деспотизмомъ,[5] отличается отъ конституціонализма не только организаціей законодательной власти, но и отсутствіемъ огражденныхъ закономъ противъ посягательствъ правительства публичныхъ правъ личности и общественныхъ союзовъ. Поэтому то тамъ, гдѣ, какъ

---

[4] Мы употребляемъ здѣсь слово парламентаризмъ въ его болѣе широкомъ смыслѣ, подразумѣвая подъ нимъ участіе выборныхъ представителей народа въ законодательствѣ. Часто подъ парламентскимъ правленіемъ подразумѣвается спеціально зависимость исполнительной власти отъ парламентскаго большинства, обусловливающая собой обязательное призваніе довѣренныхъ лицъ этого большинства въ министерство. Такого парламентаризма нѣтъ ни въ Австріи, ни въ одномъ изъ государствъ Германіи, ни въ Германской Имперіи.

[5] Большинство русскихъ госдарствовѣдовъ, съ Градовскимъ во главѣ, сознательно или безсознательно прикрашивая нашъ политическій строй, не признаютъ юридическаго тождества между абсолютизмомъ и деспо-

въ Англіи, конституція развивалась постепенно, постепенно же развивались и крѣпли эти два ея необходимые элемента; тамъ же, гдѣ, какъ во Франціи, конституція явилась сразу, сразу явились въ окончательной формулировкѣ и парламентаризмъ, и права человѣка. Проф. Коркуновъ совершенно правильно замѣчаетъ, что декларації правъ человѣка въ свое время „оказали несомнѣнную пользу развитію свободнаго государственнаго устройства. Въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ, гдѣ необходимость обезпеченія человѣку извѣстной сферы свободы всѣми признана и стоитъ, такимъ образомъ, внѣ сомнѣній, можно и въ самомъ дѣлѣ обойтись безъ установленія въ законѣ общихъ принциповъ и все вниманіе сосредоточить на выработкѣ практическихъ мѣръ обезпеченія индивидуальной и общественной свободы. Но при переходѣ отъ абсолютнаго режима къ конституціонному, когда принципы свободы представлялись еще непривычными и спорными, провозглашеніе ихъ уже само по себѣ имѣло не маловажное значеніе“ (Коркуновъ, „Русское Государственное право“, томъ I, изданіе третье, стр. 428 до 429).

Останавливаясь на русскомъ законодательствѣ о правахъ личности, г. Коркуновъ произноситъ о немъ слѣдующій строгій приговоръ:

„Постановленія русскаго законодательства о правахъ гражской свободы представляются крайне устарѣлыми и неудовлетворительными. Теперь, когда уничтожено крѣпостное право, долгое время тяготѣвшее надъ русскимъ народомъ, когда введенъ гласный, народный судъ, когда мѣстное общество призвано къ самоуправленію, страннымъ анахронизмомъ, совершенной несообразностью представляется безправіе личности предъ административнымъ произволомъ и полное отсутствіе хотя бы малѣйшей свободы общественной дѣятельности. Сказывающееся за послѣднее время все съ большей и бо́льшей силой пробужденіе интереса къ вопросамъ нравственности и религіи настоятельно требуетъ расширенія рамокъ, тѣснящихъ до сихъ поръ у насъ свободу слова и свободу совѣсти. Въ настоящее время нѣтъ вопроса, болѣе настоятельнаго, болѣе

тизмомъ. Лишь въ новѣйшее время (чрезвычайно характерно!) у молодыхъ государствовѣдовъ начинаетъ проскальзывать навязываемое самой русской жизнью правильное пониманіе абсолютизма, фактически и, такъ сказать, по степени, но не принципіально отличающагося отъ деспотизма. По весьма понятнымъ причинамъ мы не дѣлаемъ ссылокъ на тѣ произведенія легальной юридической литературы, въ которыхъ обнаруживается правильный взглядъ на юридическое существо самодержавія.

неотложно требующаго реформы, какъ вопросъ объ обезпеченіи за русскимъ обществомъ правъ гражданской свободы" (тамъ же, стр. 429).

Эти сильныя слова автора, вовсе не отличающагося радикализмомъ, но не потерявшаго еще стыда на службѣ бюрократіи,[6] по существу ставятъ въ упоръ вопросъ о русской конституціи. Въ самомъ дѣлѣ, давно пора бросить ненаучную манеру отождествлять парламентаризмъ съ конституціей. Это дѣло невѣжественныхъ или лгущихъ за деньги газетныхъ апологетовъ самодержавія. Парламентаризмъ есть лишь свойственная конституціонному строю крупныхъ государствъ форма организаціи государственной власти, но конституція объемлетъ собой и эту форму, и публичныя права личности и общественныхъ союзовъ. Конституція обезпечиваетъ личности не только участіе въ публичной власти, но и зависимость въ извѣстныхъ сферахъ отъ этой власти. Власть и свобода — таковъ двойной лозунгъ всякаго истинно конституціоннаго режима. Представительное правленіе, если бы оно было мыслимо безъ публичныхъ правъ личности и союзовъ, было бы лишь особой формой абсолютизма. Взаимная необходимая связь между парламентаризмомъ и гражданской свободой состоитъ въ томъ, что парламентскій режимъ есть гарантія гражданской свободы, а гражданская свобода обезпечиваетъ въ свою очередь парламентаризмъ отъ вырожденія въ деспотизмъ представительства надъ народомъ и составляющими его личностями. Народное представительство безъ гражданской свободы и гражданская свобода безъ народнаго представительства представляютъ для современныхъ цивизованныхъ государствъ ненормальныя и временныя комбинаціи. Такъ, вслѣдствіе національной борьбы австрійскій парламентаризмъ почти пересталъ существовать, но гражданская свобода въ предѣлахъ, обезпечиваемыхъ австрійскими законами, отъ этого не пострадала, потому что австрійскій парламентаризмъ бездѣйствуетъ не въ силу внѣшнихъ посягательствъ исполнительной власти на конституцію. Съ другой стороны, во время дѣйствія германскаго исключительнаго закона противъ соціаль-демократіи (1878—1890 г.) существующее народное представительство оставалось неприкосновеннымъ, между тѣмъ какъ гражданскія права множества нѣмцевъ самымъ

[6] Неприличная и некрасивая роль, сыгранная г. Коркуновымъ въ кампаніи съ г. Таганцевымъ въ походѣ противъ Финляндіи, объясняется, повидимому, его сильными націоналистическими вкусами и увлеченіями. Тѣмъ цѣннѣе для насъ въ устахъ націоналиста указаніе, что признаніе правъ личности есть самая настоятельная въ Россіи общественная реформа.

вопіющимъ образомъ попирались. Какъ извѣстно, эта попытка Бисмарка скрутить германское рабочее движеніе кончилась жалкимъ фіаско, законъ о соціалистахъ палъ, и нормальное отношеніе между парламентаризмомъ и гражданской свободой было возстановлено.

Г. Витте совсѣмъ не понимаетъ, что такое свобода и самодѣятельность личности и общества, если онъ разсчитываетъ примирить ее съ самодержавіемъ. Это — мечта гораздо менѣе осуществимая, чѣмъ мечта г. Горемыкина о примиреніи выхолощеннаго земства съ самодержавіемъ. Если отвергать славянофильскія иллюзіи, то надо послѣдовательно и честно отвергать ихъ цѣликомъ, а не съ полемическимъ выборомъ. Самодержавіе не можетъ быть примирено ни съ самоуправленіемъ общества, ни съ самодѣятельностью личности. Въ самомъ дѣлѣ, совмѣстимость съ самодержавіемъ не истиннаго самоуправленія, а искаженнаго и искажаемаго земства министры Внутреннихъ Дѣлъ по крайней мѣрѣ доказали въ потѣ лица своимъ 35-лѣтнимъ опытомъ любовнаго „шлифованія“ [7] земства, опытомъ, столь мѣтко охарактеризованнымъ статсъ-секретаремъ Витте. Каковъ бы ни былъ этотъ опытъ, онъ все таки представляетъ нѣкоторый осязательный фактъ. Совмѣстимость же съ самодержавіемъ господства „права и закона“, „личной и общественной свободы и самодѣятельности“ есть только хлесткая фраза, начертанная на бумагѣ записки, написанной для того, чтобы доказать политическую необходимость полнаго упраздненія единственнаго серьезнаго, хотя уже и порядкомъ отшлифованнаго, органа общественной самодѣятельности — земства. Чѣмъ другимъ, кромѣ этого бумажнаго объясненія въ любви, доказалъ г. Витте свою преданность „личной“ и „общественной“ „свободѣ“ и „самодѣятельности“, „господству права и законности“?

Тѣмъ, что онъ былъ министромъ Александра III и остается министромъ Николая II?

---

[7] При чествованіи въ Херсонѣ стараго земскаго дѣятеля В. П. Андреевскаго, оставившаго постъ предсѣдателя губернской земской управы, херсонскимъ губернаторомъ произнесена была очень сердечная рѣчь, въ которой онъ сказалъ между прочимъ, что „земство это — брилліантъ неограненный, но, какъ неограненный, онъ не свѣтитъ, пока не подвергнется шлифовкѣ. . . . Земство, вышедшее изъ предѣловъ, ему предоставленныхъ закономъ, не любо русскому человѣку“. „Скажите (молодымъ земцамъ), какъ получить эту шлифовку, чтобы превратиться въ свѣточъ, какимъ являетесь вы, многоуважаемый В. П.“ (Новое Время 1900 г. 25-го декабря). Въ послѣднее время правительство принялось такъ усердно гранить и шлифовать земство, что отъ него вскорѣ, пожалуй останется одна только пыль, напоминающая о прежнемъ брилліантѣ.

Тѣмъ, что онъ публично заявилъ Всероссійскому торгово-промышленному съѣзду, что онъ ни въ грошъ не ставитъ общественнаго мнѣнія?

Тѣмъ, что онъ, въ качествѣ члена Комитета Министровъ, постоянно соучаствовалъ въ возобновленіи Положенія объ усиленной охранѣ?

Тѣмъ, что онъ соучаствовалъ въ безобразномъ и беззаконномъ распоряженіи, которое въ видѣ наказанія за студенческіе безпорядки отмѣняетъ права, предоставляемыя каждому русскому подданному въ торжественно опубликованномъ „Уставѣ о воинской повинности?[8] и т. д. и т. д.

Скоро десять лѣтъ, что г. Витте правитъ русскими финансами, засѣдаетъ въ Комитетѣ Министровъ и Государственномъ Совѣтѣ. Развитіемъ личной и общественной свободы въ нашей странѣ за этотъ достославный періодъ мы, очевидно, обязаны просвѣщенному вмѣшательству г. Министра Финансовъ.

Впрочемъ, будемъ справедливы! Статсъ-секретарь Витте широко покровительствуетъ „свободѣ“ и „самодѣятельности“ поскольку она безопасна, полезна и пріятна для самодержавія Царя и Витте. Выражаясь такъ, мы нисколько не иронизируемъ, а говоримъ совершенно серьезно. Мы весьма далеки отъ того чтобы видѣть въ г. Витте только реакціонера и лицемѣра. Г. Витте лицемѣритъ, когда онъ выступаетъ защитникомъ той цѣлостной свободы и самодѣятельности личности, которая немыслима безъ политическихъ правъ. Но онъ совершенно искренно готовъ сдѣлать все, что только можно, — для имущественной или общѣе экономической свободы и самодѣятельности личности, поскольку она мыслима безъ политической свободы и не пролагаетъ ей пути. Земство имѣетъ политическое значеніе, и потому эта форма общественной самодѣятельности должна быть стерта съ лица земли русской, но г. Витте готовъ допускать и поощрять всѣ формы общенія, безопасныя въ политическомъ отношеніи. Въ этомъ кроется разгадка той совершенно различной политики, которой министерство финансовъ и вообще русское правительство придер-

[8] Объ этомъ распоряженіи авторъ замѣчательной книги „Россія наканунѣ XX столѣтія“ (Берлинъ 1900 годъ) совершенно справедливо замѣчаетъ: „Къ довершенію безобразія вся эта мѣра носитъ характеръ полнѣйшаго беззаконія. Она была просто объявлена Сенату министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, тогда какъ по основнымъ законамъ русской Имперіи для отмѣны законодательныхъ постановленій требуется именной указъ, подписанный Государемъ“ (стр. 121). Внѣ всякаго сомнѣнія авторъ цитируемой книги одинъ изъ самыхъ блестящихъ и авторитетныхъ русскихъ юристовъ.

живается по отношенію къ самодѣятельности предпринимателей съ одной стороны, и къ самодѣятельности рабочихъ съ другой стороны. Съѣзды и союзы капиталистовъ поощряются, малѣйшія же попытки рабочихъ дѣйствовать сообща жестоко преслѣдуются и наказуются, иногда въ административномъ, иногда въ судебномъ порядкѣ, а по большей части въ обоихъ порядкахъ заразъ. Эта система двухъ мѣръ и вѣсовъ очень просто объясняется тѣмъ, что въ вѣкъ крупнаго капитализма и международнаго соціализма и хозяйственныя организаціи рабочихъ не могутъ не получить огромнаго политическаго значенія: онѣ явятся школой реальнаго политическаго воспитанія рабочихъ массъ. При господствѣ протекціонной системы и системы казенныхъ заказовъ, при тарифномъ верховенствѣ государства, бюрократія или что то же самодержавіе всегда можетъ покупать или подкупать въ политическомъ отношеніи отдѣльныя группы предпринимателей и весь предпринимательскій классъ. Въ такой странѣ, какъ Россія, промышленные предприниматели (конечно, не промышленность, а именно предприниматели) положительно даже заинтересованы въ господствѣ бюрократіи, отъ которой они могутъ добиваться гораздо большихъ уступокъ, чѣмъ отъ народнаго представительства, дѣйствующаго подъ контролемъ свободнаго общественнаго мнѣнія и вынужденнаго на каждомъ шагу считаться съ потребительскимъ интересомъ. И тутъ оправдывается извѣстное изреченіе Кавура, что самыя плохія chambres (палаты) все таки лучше самыхъ хорошихъ antichambres (передній). Въ иномъ положеніи, чѣмъ предприниматели, находятся и рабочіе, и граждане-потребители. Для того, чтобы вступать съ ними въ сдѣлки, бюрократія должна допустить ихъ организаціи и самодѣятельность. А организація массъ для самодѣятельности есть именно то, чего бюрократія боится и не можетъ не бояться больше всего, такъ какъ эта организація невозможна внѣ атмосферы болѣе или менѣе широкой политической свободы, исключающей полновластіе бюрократіи.

Такимъ образомъ экономическій либерализмъ г. Витте находитъ себѣ непереходимую границу въ его политическомъ консерватизмѣ. Всякая „свобода“, всякая „самодѣятельность“, въ настоящемъ или будущемъ опасная самодержавно-бюрократическому строю, имъ не на словахъ, а на дѣлѣ, т. е. его политикой отрицается.

Но говоря о свободѣ и самодѣятельности личности и общества, г. Витте не только подмѣниваетъ широкое понятіе свободы болѣе узкимъ понятіемъ свободы хозяйственной, —

онъ забываетъ собственную политику, какъ Министра Финансовъ. Эта политика состоитъ не только въ томъ, чтобы содѣйствовать развитію хозяйственныхъ силъ въ странѣ, но также и въ томъ, чтобы сосредоточить управленіе этими силами въ рукахъ Министра Финансовъ. Поощряя хозяйственную самодѣятельность, г. Витте въ то же время зорко слѣдитъ за тѣмъ, чтобы не потерять господства надъ выростающими на почвѣ этой самодѣятельности экономическими силами общества. Свое огромное вліяніе на Министерство Финансовъ предприниматели, торговцы и биржевики покупаютъ дорогой цѣной всесторонней зависимости отъ этого Министерства. Русское правительство дѣлаетъ то, чего не дѣлаетъ и не можетъ дѣлать ни одно правительство конституціонныхъ государствъ: оно учреждаетъ и поддерживаетъ синдикаты предпринимателей и биржевиковъ и фактически становится — въ лицѣ Министра Финансовъ — во главѣ этихъ синдикатовъ. Послѣдняя биржевая реформа представляетъ замѣчательный образчикъ этого систематическаго сплетенія торгово-промышленнаго денежнаго міра съ бюрократическимъ механизмомъ въ одну грандіозную машину, управляемую Министромъ Финансовъ. Даже „Новое Время“ ахнуло передъ тѣмъ, что отнынѣ „вся дѣятельность фондовой биржи подчиняется не только сильному контролю, но въ многихъ случаяхъ и активному руководительству со стороны этого министерства“, и сочло нужнымъ передостеречь г. Витте, указавъ ему, что „Министерству Финансовъ невозможно брать на себя отвѣтственность (за биржу) безъ риска очутиться въ щекотливомъ и фальшивомъ положеніи, — тѣмъ болѣе, что оно само — чрезвычайно заинтересованная сторона въ фондовыхъ оборотахъ биржи, такъ какъ Министерства Финансовъ очень близко касаются всѣ биржевыя сдѣлки съ государственными займами и всѣ курсовыя отмѣтки биржевого бюллетеня объ этихъ займахъ“.[9] На сколько Министръ Финансовъ не желаетъ поступаться своими господскимъ правами надъ хозяйственной жизнью страны доказывается весьма ярко и тѣмъ, что какъ широко онъ ни поощрялъ экономическую самодѣятельность въ формѣ грюндерства, но онъ вовсе не думалъ отказываться ни отъ права разрѣшать или не разрѣшать акціонерныя общества[10], ни отъ разныхъ другихъ правъ, въ совокупности дающихъ ему огромную власть надъ торгово-промышленнымъ міромъ. Дѣйствительной экономической

[9] 22-го января 1901 г.

[10] Министерство Финансовъ, какъ извѣстно, рѣшительно отклонило мысль объ явочномъ порядкѣ открытія акціонерныхъ компаній.

свободы, находящей себѣ границы въ самомъ законѣ, а не въ усмотрѣніи начальства, въ Россіи не можетъ существовать, такъ какъ самодержавная бюрократія во всѣхъ смыслахъ заинтересована въ томъ, чтобы не только служити хозяйственной жизни, но и господствовать надъ ней. Такъ, система монополій (винной, желѣзнодорожной и проч.) является въ рукахъ самодержавной русской бюрократіи не только формой взиманія косвенныхъ налоговъ, не только системой государственныхъ предпріятій, но и могущественнымъ средствомъ бюрократическаго господства надъ народной жизнью. Въ дѣятельности г. Витте, конечно, извѣстную роль играетъ его личное властолюбіе, но оно только подчеркиваетъ то, что въ этой энергичной личности лишь особенно удачно воплощается присущее системѣ неограниченнаго бюрократическаго управленія стремленіе къ господству надъ народной жизнью. Кстати, для верховныхъ и активныхъ представителей этой властолюбивой бюрократіи, для министровъ становится даже стѣснительнымъ соучастіе въ ихъ важнѣйшихъ дѣйствіяхъ законосовѣщательной коллегіи — Государственнаго Совѣта. Они стремятся замкнуться въ болѣе тѣсномъ, но менѣе стѣснительномъ кругу Комитета Министровъ или даже рѣшать дѣла одинъ на одинъ съ самимъ Императоромъ, имя котораго служитъ для нихъ такимъ удобнымъ общимъ псевдонимомъ — прикрытіемъ. Знаменательно, что никогда такъ часто министры не обходились намѣренно безъ требуемаго закономъ участія Государственнаго Совѣта въ законодательствѣ какъ въ царствованіе Николая II, и что никто въ такой мѣрѣ не игнорировалъ Государственнаго Совѣта, какъ статсъ-секретарь Витте, между прочимъ проведшій помимо высшаго въ странѣ законосовѣщательнаго учрежденія такую крупную реформу какъ возстановленіе валюты, фактически безъ Государственнаго Совѣта учредившій въ Петербургѣ цѣлый политехникумъ и проч.

Та политика, или точнѣе та политическая система, самымъ крупнымъ носителемъ которой является статсъ-секретарь Витте и самымъ яркимъ литературнымъ выраженіемъ которой служитъ печатаемая нами Записка, имѣетъ историческое значеніе въ послѣдовательномъ ходѣ нашего политическаго развитія и заслуживаетъ самаго внимательнаго и вдумчиваго къ себѣ отношенія со стороны всѣхъ серьезныхъ политическихъ дѣятелей. Эта система вовсе не тождественна съ грубой реакціонной казенщиной Толстого, выдумавшей дикій и технически несостоятельный институтъ земскихъ начальниковъ, ни съ мистической казенщиной Побѣдоносцева, ли-

шенной всякой творческой энергіи. Казенщина Витте вполнѣ modern и рвется къ дѣлу. Если бы г. Витте дѣйствовалъ въ Россіи XVIII или даже первой половины XIX вѣка, то онъ, можетъ быть, явился бы представителемъ просвѣщеннаго абсолютизма. Но отъ представителей просвѣщеннаго абсолютизма г. Витте отдѣляетъ цѣлая пропасть. Просвѣщенный абсолютизмъ, дѣйствуя среди политически и культурно незрѣлаго общества, въ которомъ политическая мысль еще не проснулась, ведя его впередъ, не боялся и не имѣлъ основанія бояться политической свободы, по крайней мѣрѣ до призывнаго крика „галльскаго пѣтуха“, Великой Французской Революціи. Культурно-государственное творчество просвѣщеннаго абсолютизма не было отравлено черными мыслями о надвигающейся конституціи, которой нужно во что бы то ни стало избѣгнуть; оно было свободно и въ силу этого болѣе плодотворно. Г. Витте ни въ какомъ отношеніи не ведетъ впередъ русскаго общества; онъ хочетъ идти съ нимъ въ ногу, но, какъ вѣрный слуга самодержавія, онъ предписываетъ обществу опредѣленный путь, а всѣ другіе заказываетъ и заграждаетъ.

Система Витте ставитъ исторически неразрѣшимую, противорѣчивую въ себѣ задачу: обезпечить странѣ быстрый и непрерывный культурный прогрессъ и сохранить и упрочить самодержавіе. Постановка и выполненіе этой прогрессивно-реакціонной программы требуетъ съ одной стороны всесторонняго развитія производительныхъ силъ, т. е. техники и матеріальной культуры; но такъ какъ главнымъ дѣятелемъ и матеріальной культуры является человѣкъ, то для подъема производительныхъ силъ необходимо широкое развитіе свободы и самодѣятельности всѣхъ участниковъ хозяйственной жизни страны. Другая, реакціонная сторона программы требуетъ, чтобы въ то время какъ хозяйственная половина человѣка напрягала всѣ свои силы и созидала мощную матеріальную культуру, политическая половина его оставалась бездѣйствующей и безгласной, образуя прочный массовый фундаментъ для бюрократической пирамиды съ самодержавнымъ шпицомъ. Если бы цѣлостный человѣкъ могъ быть по волѣ самодержца и министровъ расчлененъ на два существа и то изъ нихъ, движенія котораго грозятъ опасностью существующему государственному порядку, могло бы быть отдано въ вѣчный плѣнъ аргусамъ самодержавія, то двойственная программа г. Витте была бы осуществима. Но матеріальная культура и ея основа — экономическая самодѣятельность — стоятъ въ необходимой и неразрывной связи

взаимодѣйствія съ культурой духовной и самодѣятельностью политической. Это взаимодѣйствіе обусловливаетъ собой, во 1-хъ, то, что развитіе матеріальной культуры и экономической самодѣятельности даетъ огромный толчокъ политическому развитію народныхъ массъ, и во 2-хъ то, что политическая свобода есть могущественнѣйшее средство для развитія матеріальной культуры и экономической самодѣятельности. Поэтому поднимая матеріальную культуру и поощряя хозяйственную самодѣятельность личности (въ предѣлахъ, очерченныхъ нами выше), система Витте, помимо воли ея руководителя, пролагаетъ пути политической свободѣ. Но въ то же время, борясь съ этой свободой, заграждая ей пути всяческими хитроумными комбинаціями, она парализуетъ самую крупную силу изъ всѣхъ могущихъ служить матеріальному подъему страны. Реформы Александра II вели къ конституціи, которая была ихъ предвидимымъ и многими предвидѣннымъ вѣнцомъ. Бюрократическія реформы въ стилѣ г. Витте должны, усвоивъ себѣ культурное содержаніе великихъ реформъ, крѣпко и окончательно установить въ Россіи самодержавный строй на основѣ бюрократической централизаціи. Огромное историческое, прямо эпохальное значеніе системы Витте состоитъ въ томъ, что она обозначаетъ собой послѣднее усиліе самодержавно-бюрократическаго режима преодолѣть его собственныя границы, вмѣстить въ себя такое культурное содержаніе, которое съ нимъ несовмѣстимо.

Роковое заблужденіе г. Витте сводится къ тому, что онъ, подобно многимъ отвлеченнымъ теоретикамъ конституціонализма, видитъ въ государственномъ строѣ одну только „форму правленія и управленія“. Предположимъ, что г. Витте выдумалъ бы самую совершенную систему бюрократическаго управленія, которая оказалась бы по своимъ качествамъ выше самоуправленія. Технически такая возможность представима; допустимъ, что она нашла бы себѣ воплощеніе и въ политической дѣйствительности. Но жизнь культурнаго народа вовсе не исчерпывается тѣмъ, что дѣлаетъ и можетъ дѣлать та или иная администрація, бюрократическая или выборная; гораздо бо́льшую роль играютъ въ этой жизни свободныя дѣйствія личностей и свободно образующихся союзовъ. А это значитъ вотъ что.

Или — система г. Витте дастъ личности и союзамъ надлежащія права, т. е. обезпечитъ гражданскую свободу. Въ такомъ случаѣ, какъ мы уже развивали, эта система подкопается подъ самую свою основу, подъ безотвѣтственность и

независимость законодательной и административной власти отъ воли народа. Не можетъ подлежать сомнѣнію, что при свободѣ печати, собраній и союзовъ никакая власть à la longue не будетъ въ состояніи ни законодательствовать, ни управлять вопреки волѣ народа. Обезпеченная закономъ дѣйствительная свобода устной и печатной критики законодательной и административной дѣятельности всякаго правительства — какъ бы оно ни было организовано — въ концѣ концовъ всегда подчинитъ это правительство волѣ народа. При этихъ условіяхъ правительство должно перестать быть самодержавнымъ.

Или — система Витте будетъ упорно отказывать обществу не только во властномъ участіи въ законодательствѣ и управленіи, но и въ гражданской свободѣ, т. е. въ правахъ личности и союзовъ. Тогда она не можетъ, не смотря ни на какія чудеса бюрократическаго управленія, обезпечить странѣ культурный прогрессъ. Вѣрнѣе тогда эта система будетъ подточена культурнымъ прогрессомъ страны, усложненіемъ ея общественной жизни.

Въ самомъ дѣлѣ ни все человѣчество, ни русскій народъ въ частности не будутъ по мѣрѣ своего культурнаго развитія опускаться, такъ чтобы свобода промышленности, торговыхъ и биржевыхъ сдѣлокъ могла бы замѣнить для него свободу слова и общенія. Мыслить примиреніе полнаго господства бюрократіи со свободой и самодѣятельностью личности и общества можно только при сознательномъ или безсознательномъ отождествленіи широкаго понятія свободы и самодѣятельности съ гораздо болѣе узкимъ понятіемъ частноправовой или даже только имущественной свободы. Но даже и такой свободы самодержавно-бюрократическій режимъ не можетъ дать рабочимъ массамъ, потому что для нихъ истинная свобода труда въ капиталистическомъ обществѣ осуществима лишь на почвѣ коллективныхъ дѣйствій, т. е. при условіи свободы союзовъ, собраній и стачекъ. Даже такой свободы онъ не хочетъ дать биржѣ, потому что ему выгодно держать и ее въ своихъ рукахъ и такимъ образомъ гарантировать себя отъ всѣхъ возможныхъ случайностей.

* *
*

Всякому за послѣднее время должно было стать ясно, что самодержавію удалось болѣе или менѣе овладѣть современнымъ техническимъ прогрессомъ, прежде всего — въ области техники путей сообщенія и военной: благодаря этому,

самодержавно-бюрократическій режимъ утерялъ свою прежнюю неповоротливость и безпомощность (которая, напримѣръ, такъ ужасно дорого стоила ему въ Крымскую войну и даже Турецкую Кампанію). Мы знаемъ далѣе, что, благодаря либеральнымъ реформамъ Александра II, техника суда и администраціи въ Россіи въ общемъ значительно повысилась, при чемъ самодержавіе претворило въ себя, предварительно ихъ обезцвѣтивъ и отшлифовавъ, такія учрежденія, которыя, какъ судъ присяжныхъ, по существу прежде считались неразрывно связанными съ политической свободой. Г. Витте, повидимому, очень увлекается этимъ опытомъ и даже ставитъ въ примѣръ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ судебную реформу, видя въ ней благопріятное предзнаменованіе для широкой реформы управленія на чисто бюрократическомъ основаніи. Указаніе это, впрочемъ, въ корнѣ ошибочно, потому что судъ по существу несравнимъ съ администраціей. Судъ лишь до тѣхъ поръ можетъ считаться технически правильно организованнымъ, пока онъ дѣйствуетъ (судитъ) на основаніи закона по внутреннему убѣжденію; административныя же учрежденія, будучи тоже подзаконными и стало быть функціонируя также лишь на основаніи закона, должны дѣйствовать — въ предѣлахъ закона — по приказу поставленной надъ ними власти. Въ этой подчиненности органовъ администраціи приказу іерархически высшей власти заключается бюрократическій характеръ этихъ органовъ, отличающій ихъ отъ органовъ самоуправленія и отъ — суда. „Административная дѣятельность не только регулируется опредѣленными общими правилами, но и по каждому частному вопросу администраціи могутъ быть дѣлаемы непосредственныя указанія, что и какъ сдѣлать“ (Коркуновъ т. II, стр. 203). Г. Витте видитъ бюрократическую сущность суда очевидно въ способѣ призванія судей къ ихъ обязанностямъ по назначенію, а не по выбору, упуская изъ виду, что на основаніи этого признака всему историческому англійскому самоуправленію можно было бы приписать бюрократическій характеръ. Г. Статсъ-секретарь (или его Государствовѣдъ) забываетъ, что основное требованіе совершеннаго устройства суда есть независимость судей, гарантируемая ихъ несмѣняемостью, тогда какъ органы администраціи обязательно должны быть зависимы отъ высшей инстанціи и смѣняемы по ея соображеніямъ. Если судъ организованъ правильно, то назначенные судьи занимаютъ совсѣмъ иное положеніе, чѣмъ назначенные чиновники администраціи: приказовъ какой либо высшей власти они въ качествѣ судей слушаться не обязаны,

и эта власть не имѣетъ никакихъ ни прямыхъ, ни косвенныхъ средствъ вынудить исполненіе своихъ приказовъ; чиновники же обязаны исполнять всѣ обращенные къ нимъ законные приказы высшей власти и у этой послѣдней есть множество способовъ вынудить у подчиненныхъ ей органовъ исполненіе этихъ приказовъ. Правильный, т. е. цѣлесообразно организованный судъ не есть, такимъ образомъ, бюрократическое учрежденіе, и поставить органы какой либо отрасли управленія въ положеніе суда значило бы создать имъ исключительное положеніе, приближающее ихъ по характеру функціонированія къ органамъ выборнаго самоуправленія. Недаромъ англійское историческое самоуправленіе состояло и состоитъ въ порученіи административныхъ функцій судьямъ, назначеннымъ правительствомъ, но пользующимся судейской независимостью.[11] Мы не рекомендуемъ этой формы самоуправленія, и въ Англіи оказавшейся въ значительной мѣрѣ несостоятельной, но для цѣлей бюрократической централизаціи управленія, которая столь люба г. Витте, такое устройство администраціи на принципахъ суда было бы совершенно непригодно. Поэтому совершенно нелогично и прямо непозволительно заключать такъ, какъ заключаетъ г. Витте: невозможно на основаніи успѣха судебной реформы, задуманной въ совершенно небюрократическомъ стилѣ, который въ общемъ сохранился и у дѣйствующихъ судебныхъ учрежденій,[12] пророчить успѣхъ бюрократической реформы управленія, призванной устранить самоуправленіе, т. е. административныя учрежденія, независимыя отъ приказовъ другихъ административныхъ органовъ, или, говоря иначе, іерархически неподчиненныя. Признаніе суда бюрократическимъ учрежденіемъ въ запискѣ, претендующей на глубокомысліе въ вопросахъ государственнаго права и, несомнѣнно, обнаруживающей и большую начитанность и значительное остроуміе автора, есть яркій симптомъ бюрократическаго вырожденія и идей и самаго дѣла „великихъ реформъ“. „Великія реформы“ были задуманы не для вящаго торжества бюрократіи. Для всякаго, знакомаго съ исторіей выработки этихъ реформъ, не

---

[11] Мы знаемъ, что несмѣняемость англійскихъ мировыхъ судей — фактическая, опирающаяся на обычай и политическій тактъ.

[12] Не слѣдуетъ забывать, что несомнѣнный упадокъ нашихъ судебныхъ учрежденій въ царствованіе Александра III и Николая II объясняется бюрократическими искаженіями первоначальнаго стиля Судебныхъ Уставовъ 1864 г., внесенными какъ позднѣйшимъ законодательствомъ, такъ едва ли не больше политикой реакціонныхъ министровъ юстиціи Манасеина и Муравьева.

можетъ подлежать сомнѣнію, что не только общество, но и сама бюрократія — отъ столоначальниковъ до министровъ и членовъ Государственнаго Совѣта — въ то время общественно-государственнаго подъема связывала съ реформами болѣе или менѣе широкія общественныя начала, замыслы и чаянія. Великія реформы мыслились не только какъ починка или усовершенствованіе испортившагося государственнаго механизма, но какъ средства дать обществу зажить новой жизнью, по существу совершенно отличной отъ прежней, дореформенной. Въ то время, напримѣръ, выдающіеся представители самой бюрократіи ставили принципіальную самостоятельность земства отъ администраціи, какъ необходимое условіе его успѣшной дѣятельности. Тогда какъ при выработкѣ пресловутаго закона о предѣльности земскаго обложенія правительство не потрудилось спросить мнѣнія земскихъ учрежденій, имѣющихъ за собой болѣе чѣмъ 35-лѣтній практическій опытъ, въ 60-хъ годахъ даже полуреакціонное министерство П. А. Валуева сочло нужнымъ пригласить къ обсужденію земской реформы въ Соединенныхъ Департаментахъ Государственнаго Совѣта нѣсколькихъ сословныхъ представителей. Такіе господа, которые, какъ Валуевъ, тормозили и искажали стоявшія на очереди реформы, дѣлали это не столько осуществляя выдержанную реакціонную программу, сколько изъ карьерно-шкурнаго инстинкта. Не столько за правительствомъ, столько за собой они желали оставить возможность отступленія въ сторону реакціи, благовидно объясняя свое кунктаторство нѣподготовленностью страны къ широкимъ реформамъ.

При всей умѣренности своихъ желаній, приглашенные въ Государственный Совѣтъ для обсужденія земской реформы представители сословій рѣшительно стояли за полную самостоятельность земства въ предѣлахъ его вѣдомства. Такъ, С.-Петербургскій Губернскій Предводитель дворянства заявилъ, что „каковъ бы ни былъ составъ земскихъ учрежденій, они въ кругу ввѣренныхъ имъ земскихъ дѣлъ должны имѣть право дѣйствовать самостоятельно. Въ этомъ заключается сущность земскихъ учрежденій“.[13] Находя, что въ предложенномъ Валуевымъ проектѣ эта „сущность“ земства искажена, С.-Петербургскій предводитель далъ правительству слѣдующій совѣтъ: „если не имѣется въ виду устроить земскія учрежденія на твердыхъ основаніяхъ, если вся задача

[13] Историческая записка о ходѣ работъ по составленію и примѣненію положенія о земскихъ учрежденіяхъ, стр. 292.

заключается только въ томъ, чтобы устранить нѣкоторыя злоупотребленія и недостатки въ способахъ удовлетворенія земскихъ потребностей, въ раскладкѣ и взиманіи разныхъ податей и сборовъ и съ этой цѣлью привлечь сословія къ участію, въ качествѣ органовъ центральной администраціи, въ завѣдываніи мѣстнымъ земскимъ хозяйствомъ, то для сего лучше было бы измѣнить нѣсколько составъ и кругъ дѣятельности нынѣшнихъ учрежденій, завѣдывающихъ сими дѣлами, — нежели, создавая новое земское представительство, поставить его въ условія, несовмѣстныя съ самымъ понятіемъ о самостоятельности земскихъ учрежденій".[14] Съ этой мыслью согласились и остальные представители сословій: московскій губернскій предводитель дворянства и городскіе головы, с.-петербургскій и московскій. Не менѣе знаменательно, что въ томъ же духѣ были составлены замѣчанія на Валуевскій проектъ главноуправляющаго II-мъ Отдѣленіемъ Собственной Е. В. Канцеляріи извѣстнаго сановника еще Николаевскаго времени, барона (потомъ графа) М. А. Корфа. „Цѣль земской реформы, писалъ онъ, заключается, конечно, не въ томъ только, чтобы на мѣсто однихъ присутственныхъ мѣстъ учредить другія, хотя бы и въ лучшемъ и правильнѣйшемъ составѣ; сущность ея, напротивъ, въ измѣненіи самыхъ коренныхъ условій нашей системы мѣстнаго управленія, въ разрушеніи ея старыхъ основъ, и построеніи ея на началѣ, почти совершенно ей до сихъ поръ чуждомъ, — децентрализаціи и самоуправленія..... Для разрѣшенія этой нелегкой задачи представляются двѣ системы: одна состоитъ въ томъ, чтобы, учредивъ органы мѣстнаго управленія и предоставивъ имъ извѣстный кругъ дѣятельности, въ самыхъ способахъ исполненія постоянно руководить ихъ и подробною регламентаціею и требованіемъ, чтобы на всѣ, сколько-нибудь важныя, дѣйствія свои они испрашивали разрѣшенія центральнаго правительства; другая система та, чтобы съ точностью обозначить предѣлы, за которые мѣстныя учрежденія не должны переходить, интересы, которыхъ они не должны касаться, права, которыхъ не должны нарушать; но затѣмъ въ очерченномъ такимъ образомъ кругѣ, предоставить имъ полную свободу дѣйствія, наблюдая лишь, чтобы они не переступали границъ онаго и пресѣкая всякое съ ихъ стороны нарушеніе сего. По первой изъ этихъ системъ посредникомъ и связью между интересами мѣстными и общегосударственными является преимущественно власть административная, по второй — пре-

[14] Тамъ же, стр. 293.

имущественно власть судебная..... При созданіи у насъ новыхъ, на широкомъ выборномъ началѣ основанныхъ мѣстныхъ учрежденій, изъ двухъ указанныхъ выше системъ наблюденія и контроля надъ ними, къ Россіи примѣнима только вторая, т. е. предоставленіе мѣстнымъ учрежденіямъ, въ кругѣ ихъ дѣлъ, возможно полной самостоятельности и ограниченіе дѣятельности органовъ высшаго Правительства преимущественно надзоромъ, чтобы учрежденія сіи не переступали за предѣлы дарованной имъ власти и не нарушали ничьихъ законныхъ интересовъ".[15] Съ этой точки зрѣнія баронъ Корфъ критиковалъ проектъ Валуева въ деталяхъ. Въ соединенномъ присутствіи департаментовъ Государственнаго Совѣта онъ реномировалъ свою критику слѣдующимъ образомъ: „несомнѣнная польза обнародованія въ непродолжительномъ времени положенія о земскихъ учрежденіяхъ заключается въ томъ, что общество наше, доселѣ ограничивавшееся только отрицательною дѣятельностью, критикою правительственныхъ распоряженій, призывается къ дѣятельности положительной. Пусть же оно изъ критикующаго сдѣлается дѣйствующимъ. Съ другой стороны призваніе земства на помощь правительству въ дѣлахъ общественныхъ можетъ поддержать тотъ взрывъ патріотизма,[16] который въ послѣднее время такъ громко высказался въ общественной средѣ; но для этого необходимо обратиться къ обществу съ довѣріемъ. Оно прежде всего желаетъ, чтобы земскія учрежденія, какъ бы ни былъ ограниченъ кругъ ихъ дѣятельности, имѣли дѣйствительную самодѣятельность. Было бы крайне неосторожно нынѣ, когда возбуждено общее ожиданіе устройства земскихъ учрежденій на началахъ довѣрія правительства къ обществу, дать слишкомъ мало, не удовлетворить общія надежды и тѣмъ возбудить только неудовольствіе. Тогда скажутъ, что вмѣсто дѣйствительнаго земскаго управленія прибавлено только нѣсколько новыхъ административныхъ мѣстъ.[17] Съ этимъ мнѣніемъ Корфа согласились военный министръ Д. А. Милютинъ и Министръ Народнаго Просвѣщенія Е. П. Ковалевскій. Инициативѣ послѣдняго земство обязано тѣмъ, что къ его вѣдомству были отнесены заботы о народномъ образованіи, составившія, быть можетъ, самую блестящую страницу въ дѣятельности земства.

---

[15] Тамъ же, стр. 271—273.

[16] Рѣчь идетъ о „патріотическомъ" возбужденіи, охватившемъ извѣстные общественные круги во время польскаго возстанія.

[17] Истор. зап., стр. 295.

Какой страшной наивностью звучатъ теперь эти рѣчи высшихъ представителей бюрократіи о самостоятельности земства! Сколь многому русская бюрократія научилась съ тѣхъ поръ, и какъ скоро забыла она свою былую податливость по отношенію къ обществу. Теперь русская бюрократія уже основательно отвыкла отъ либеральныхъ мыслей и чувствъ. И она никогда къ нимъ не вернется до тѣхъ поръ, пока событія, т. е. сила вещей, не заставятъ ее вновь, но уже безъ прежней наивности приняться за удовлетвореніе желаній и надеждъ общества.

Современная русская бюрократія прекрасно понимаетъ, что путь реформъ опасенъ для существующаго государственнаго порядка. Она вполнѣ постигла, конечно, политическую „неблагонадежность“ общественныхъ принциповъ реформъ Александра II. Если эти реформы удержались до сихъ поръ хоть сколько-нибудь, то — только потому, что общественныя идеи и принципы вывѣтрились изъ нихъ, и отъ широкихъ реформъ остались удобныя для бюрократіи административныя приспособленія, отличающіяся извѣстнымъ техническимъ совершенствомъ, но свободныя отъ общественнаго духа. Этотъ процессъ вывѣтриванія — увы! — несомнѣнно произошелъ и съ судебной реформой. Такимъ образомъ, частью контрреформы Александра III и Николая II, частью сила времени ассимилировала „великія реформы“ съ самодержавно-бюрократическимъ политическимъ строемъ; полицейское государство благополучно претворило въ себя и обезвредило для себя тѣ обрывки правового государства, которые принесъ въ русскую жизнь широкій потокъ нашего возрожденія. Оттого такъ часто въ послѣднее время слышатся изъ устъ и настоящихъ реакціонеровъ комплименты „великимъ реформамъ“. Комплименты эти направляются по адресу административныхъ „улучшеній“, созданныхъ реформами 60-хъ гг. Но дѣйствительное величіе реформъ Александра II состояло вовсе не въ ихъ буквѣ, не въ тѣхъ новыхъ статьяхъ „Свода Законовъ“, которыя прибавились къ старымъ, не въ томъ, что благодаря этимъ статьямъ создался государственный механизмъ, скоро и отчетливо производящій бюрократическую работу и сносно творящій судъ уголовный и гражданскій. Величіе реформъ 60-хъ годовъ коренилось въ томъ общественномъ духѣ, въ которомъ онѣ были зачаты и рождены. Мы нарочно говоримъ объ общественномъ, а не политическомъ духѣ. „Великія реформы“ были, какъ извѣстно, задуманы безъ ясной политической цѣли и остались безъ своего необходимаго завершенія, — политической свободы. Но правительство Александра II, задумывая и проводя „великія ре-

формы", не ставило себѣ въ то же время сознательной цѣли — во что бы то ни стали отрѣзать русскому народу всякій легальный путь къ политической свободѣ, не взвѣшивало съ этой точки зрѣнія всякій свой шагъ, всякую статью закона. Эта дальновидная политика становится удѣломъ государственныхъ дѣятелей царствованія Николая II, отъ нихъ же первый — статсъ-секретарь Витте.

Удары этой черезчуръ дальновидной политики направляются на послѣдніе остатки земскаго самоуправленія, какъ единственнаго, созданнаго реформами Александра II, учрежденія, изъ котораго невозможно вынуть живой общественный духъ.

* * *

Если правительство пойдетъ по пути, указываемому г. Витте, и упразднитъ земство, то оно — безъ всякой непосредственной для себя въ томъ надобности — отниметъ у общества главнѣйшее поприще постепеннаго и легальнаго совершенствованія русскихъ общественныхъ и государственныхъ порядковъ и перенесетъ центръ тяжести общественной самодѣятельности на почву нелегальную. Политика упраздненія самоуправленія не принесетъ никому реальной пользы: ни обществу, такъ какъ самоуправленіе — помимо своего воспитательно-политическаго значенія — дѣлало крупное культурное дѣло, непосильное бюрократіи, ни даже самому правительству, которое уничтоживъ окончательно самоуправленіе, не сможетъ уничтожить вмѣстѣ съ нимъ живыя общественныя силы, посвящавшія себя земской работѣ и въ ней хотя отчасти находившія себѣ удовлетвореніе. Упраздненіе земства дастъ революціонной пропагандѣ огромный козырь — мы говоримъ это вполнѣ объективно, не испытывая никакого отвращенія къ тому, что обычно зовется революціонной дѣятельностью, но и не восхищаясь и не увлекаясь именно этой формой борьбы за политическій и общественный прогрессъ. Упраздненіе земскихъ учрежденій — послѣдуетъ ли оно прямо sans phrases или путемъ сведенія земства къ пустой оболочкѣ, къ какой то лживой вывѣскѣ самоуправленія — скомпрометируетъ правительство съ двухъ сторонъ. Оно ясно обнаружитъ, во 1-хъ, что ради обезпеченія самодержавнаго строя, правительство готово покуситься и на такія учрежденія, которыя сами по себѣ могутъ грозить этому строю только въ отдаленномъ будущемъ и лишь въ связи съ развитіемъ всей культуры страны. Въ 2-хъ, оно будетъ служить яркимъ подтвержденіемъ мысли тѣхъ, кто думаетъ, что русская жизнь переросла политическія рамки самодержавнаго строя; что

этотъ строй подточенъ извнутри постепеннымъ усложненіемъ хозяйственнаго быта и духовной культуры нашего народа. Безсмысленное насиліе надъ русскимъ земствомъ будетъ признакомъ внутренняго безсилія самодержавно-бюрократическаго режима. . . . . .

Мы не разсчитываемъ убѣдить нашими словами ни тѣхъ, кто столь дальновиденъ и столь проникнутъ убѣжденіемъ въ необходимости единообразной государственной системы, какъ статсъ-секретарь Витте, ни тѣхъ, для кого ultima ratio государственной мудрости составляетъ не собственное убѣжденіе, не начала нравственности и уроки исторіи, а „виды Его Императорскаго Величества". Эти люди никогда не проникнутся тѣмъ, что режимъ, котораго они являются усердными слугами, осужденъ исторіей на сломъ, что, какъ ни хитри, этого приговора исторіи нельзя отмѣнить, что борясь сознательно съ естественнымъ ходомъ вещей и отрѣзывая путь къ легальному развитію, они даютъ только политическую и моральную санкцію революціи.

Очевидно, что вовсе и не радикальнымъ и даже не либеральнымъ людямъ становится жутко передъ систематически упразднительной политикой такихъ рѣшительныхъ охранителей, какъ г. Витте. Государственный Совѣтъ въ Соединенныхъ Департаментахъ и въ Общемъ Собраніи значительнымъ большинствомъ отвергъ Законъ 12-го іюня 1900 г. о предѣльности земскаго обложенія.[18] Государь утвердилъ мнѣніе меньшинства съ гг. Побѣдоносцевымъ, Витте и Сипягинымъ во главѣ. Для насъ не подлежитъ сомнѣнію, что его побудили къ этому именно политическіе мотивы этого противоземскаго закона, представляющаго изумительное соединеніе началъ бюрократическаго произвола и механическаго равненія подъ одно различныхъ мѣстностей земской Россіи.[19]

[18] За законъ въ Соединенныхъ Департаментахъ подали голосъ 10 членовъ: Побѣдоносцевъ, Семеновъ (П. П.), графъ Игнатьевъ 2-ой (А. П), Витте, Шебеко, Икскуль фонъ Гильдебандтъ, Лобко (Госуд. контролеръ), Муравьевъ (министръ юстиціи), Сипягинъ, Сабуровъ 2-ой (П. А.). Противъ высказалось 19 членовъ: Сольскій, Фришъ, Чихачевъ, Половцовъ, Маркусъ, Розингъ, Герардъ, Ермоловъ (министръ земледѣлія), Тернеръ, Шамшинъ, Сабуровъ 1-й (А. А., бывшій мин. нар. просв. при Лорисъ-Меликовѣ), Абаза, Петровъ 1-й, князь Вяземскій, Гончаровъ, Голубевъ, Шидловскій, Череванскій, Верховскій. Какъ мы слышали, со стороны Министерства Финансовъ предположенія о предѣльности земскаго обложенія были выработаны совершенно необычнымъ порядкомъ, въ канцеляріи Министра вмѣсто компетентнаго къ тому департамента окладныхъ сборовъ, директоръ котораго, г. Кутлеръ, отказался приложить къ этому дѣлу свою руку.

[19] См. превосходныя статьи объ этомъ законѣ проф. Военно-Юридической Академіи, В. Д. Кузьминъ-Караваева въ газетѣ „Право" за 1900 г.

Такъ, обороняясь отъ грозящей ей въ будущемъ опасности, повидимому дальновидная, а въ сущности ужасно близорукая бюрократія все больше и больше наступаетъ на горло земской, нечиновной Россіи. Что же будетъ, когда земство будетъ задушено или правительственнымъ „шлифованіемъ" превращено въ земскую пыль, предметъ невинной потѣхи для губернаторовъ и министровъ?

Мы только что указали одно послѣдствіе: моральное, а затѣмъ и реальное усиленіе революціоннаго образа мыслей. Это послѣдствіе во всемъ его громадномъ значеніи мы разберемъ ниже. Теперь же мы коснемся другого послѣдствія. Съ упраздненіемъ земства общественному и политическому

(№ 37 и 38). „Что же такое земскія учрежденія теперь, послѣ изданія правилъ 12-го іюня? Завѣдуютъ ли они мѣстными дѣлами или субсидируютъ лишь органамъ администраціи? — спрашиваетъ г. Кузьминъ-Караваевъ. Самостоятельны они или нѣтъ? Какова ихъ роль въ строѣ государственнаго управленія? Разобраться рѣшительно невозможно. Съ одной стороны, ни одно изъ руководящихъ опредѣленій положенія 1890 г. не отмѣнено и не измѣнено. Съ другой — правила „временныя", изданныя впредь до включенія въ положеніе одной только статьи, которая, когда она будетъ включена, ничуть не отразится на основныхъ началахъ организаціи и условій дѣятельности земствъ, — въ корень разрушаютъ весь существующій порядокъ." „Правила 12-го іюня сдѣлали положеніе земскихъ учрежденій опреснымъ извнѣ и извнутри. Извнѣ имъ угрожаетъ та тенденція, которая проходитъ въ правилахъ красной нитью черезъ каждую статью, черезъ каждую строку. . . . Внутренняя опасность проистекаетъ изъ естественнаго сомнѣнія, что останутся въ рядахъ земскихъ дѣятелей тѣ люди, которыхъ Государственный Совѣтъ десять лѣтъ назадъ назвалъ „лучшими", „знающими и чувствующими мѣстныя потребности" и которыхъ, привлекали, по его словамъ, „не матеріальныя выгоды, а любовь и усердіе къ самому дѣлу". . . . Проистекаетъ она (внутренняя опасность) и изъ измѣненія условій дѣятельности земскихъ собраній. Пока собранія постановляли по всѣмъ дѣламъ рѣшенія, гласные не могли не чувствовать нравственной отвѣтственности, ложащейся на нихъ за поданный голосъ, за каждый лишній налагаемый на населеніе рубль. . . . Составленіе условныхъ предположеній слагаетъ нравственную отвѣтственность" и т. д. Законъ 12-го іюня принесъ уже огромный вредъ земскому дѣлу, какъ это должно быть извѣстно всякому внимательному читателю газетъ, хотя бы такихъ, какъ „Новое Время". Стоитъ отмѣтить, что предвидѣнія г. Кузьмина-Караваева относительно ухудшенія личнаго состава земства сбываются: такъ, одинъ изъ лучшихъ земскихъ дѣятелей, предсѣдатель рязанской губернской земской управы кн. Н. С. Волконскій оставилъ свою должность послѣ того какъ земское собраніе, вѣроятно изъ трусости, не согласилось на его предложеніе ходатайствовать объ отмѣнѣ Правилъ 12-го іюня. Любопытно, что бывшій смоленскій губернскій предводитель дворянства, а нынѣ директоръ департамента земледѣлія г. Н. А. Хомяковъ публично заявилъ въ качествѣ гласнаго смоленскаго губернскаго земскаго собранія, что „законъ 12-го іюня не заслуживаетъ никакого сочувствія". Смоленское губернское земское собраніе поручило управѣ выработать проектъ ходатайства объ отмѣнѣ этого закона.

значенію русскаго дворянства въ лицѣ его наиболѣе состоятельныхъ и интеллигентныхъ представителей будетъ нанесенъ смертельный ударъ. Земство въ большинствѣ губерній есть представительство по преимуществу дворянское. Съ его уничтоженіемъ самостоятельное вліяніе дворянства въ лицѣ его выборныхъ представителей будетъ опредѣляться почти исключительно дѣятельностью и ролью предводителей дворянства, этихъ энциклопедическихъ сословныхъ ассистентовъ администраціи. Но должность предводителя дворянства (губернскаго и уѣзднаго) несомнѣнно только въ силу ея близкой связи съ земствомъ (предводители дворянства — ipso jure предсѣдатели и гласные земскихъ собраній) сохраняла до сихъ поръ не бюрократическій, а земскій характеръ. Съ упраздненіемъ земства губернскіе и уѣздные предводители окончательно превратятся въ то, чѣмъ многіе и многіе изъ нихъ являются уже теперь — въ сословныхъ стажіеровъ, или кандидатовъ въ губернаторы и вицегубернаторы и станутъ подлинными бюрократическими прихвостнями. Дѣло въ томъ, что дворянскія собранія, независимо отъ весьма низкаго умственнаго уровня большинства ихъ участниковъ, собираются слишкомъ рѣдко и имѣютъ слишкомъ специфическій кругъ дѣлъ, чтобы въ нормальное время стоять сколько нибудь на высотѣ задачъ серьезнаго даже сословнаго представительства.

Возможно ли, что дворянскія собранія, послѣ упраздненія земства, вступятся за него и, пользуясь предоставленнымъ дворянству широкимъ правомъ ходатайства, будутъ ходатайствовать о возстановленіи земства? Мы думаемъ, что это невозможно, и что дворянство помирится со своей политической деградаціей. Мы были бы однако очень рады, если бы мы ошиблись.

Если дворянство проснется, наконецъ, отъ того преступнаго политическаго гипноза, въ которомъ оно обрѣтается съ начала царствованія Александра III, и выступитъ путемъ опредѣленныхъ ходатайствъ о возстановленіи земства въ рѣшительную борьбу съ бюрократіей, то не наступитъ ли тогда очередь и для самого дворянства, какъ организованной корпораціи? Послѣдовательная политика огражденія самодержавно-бюрократическаго режима потребуетъ тогда репрессалій противъ дворянства и, прежде всего, отмѣны сравнительно широкаго права дворянскихъ собраній ходатайствовать объ устраненіи неудобствъ, замѣченныхъ въ мѣстномъ управленіи[20],

[20] Любопытно, что дворянское право ходатайствовать въ царствованіе Николая I было значительно урѣзано сравнительно съ „Жалованной грамотой “ 1785 г. (См. Коркуновъ Н. С., т. I, стр. 282)

хотя бы они происходили и отъ общаго какого либо постановленія. Какъ извѣстно, когда въ 1865 г. Московское дворянство выступило съ ходатайствомъ объ измѣненіи коренныхъ началъ государственнаго устройства въ Россіи, послѣдовалъ отъ 26-го января Высочайшій рескриптъ на имя Министра Внутреннихъ Дѣлъ Валуева, указавшій, что ни одно сословіе не призвано говорить именемъ другихъ сословій и брать на себя починъ въ вопросахъ, рѣшеніе которыхъ зависитъ исключительно отъ верховной власти. На основаніи этого же рескрипта, при кодификаціонномъ пересмотрѣ IX тома въ 1876 г. въ статью, содержащую общее указаніе на право дворянства ходатайствовать, внесено было добавленіе, гласящее, что дворянство при своихъ ходатайствахъ не должно входить въ обсужденіе предметовъ, прямому вѣдѣнію дворянства не подлежащихъ, и касаться до измѣненія существенныхъ началъ государственныхъ въ Россіи учрежденій (т. е. самодержавія), а статья, болѣе или менѣе точно указывавшая, о чемъ дворянство имѣетъ право ходатайствовать, была опущена. Но въ 1888 г., въ эпоху наибольшей реакціонной entente между правительствомъ Александра III и дворянствомъ, на основаніи спеціальнаго Высочайшаго повелѣнія, право дворянства ходатайствовать объ устраненіи неудобствъ, замѣченныхъ въ мѣстномъ управленіи, хотя бы они происходили и отъ общаго какого либо постановленія, было возстановлено, хотя запрещеніе входить въ обсужденіе „предметовъ, прямому вѣдѣнію дворянства не подлежащихъ, и касаться до измѣненія существенныхъ началъ государственныхъ въ Россіи учрежденій“ было сохранено. Такимъ образомъ, несмотря на нѣсколько противорѣчивую редакцію закона,[21] дворянство имѣетъ съ 1888 г. безспорное право — и оно имъ неоднократно пользовалось — ходатайствовать объ измѣненіи общихъ законовъ. Если дворянскія собранія воспользуются этимъ правомъ для рѣшительнаго и стойкаго протеста противъ упраздненія земства, то ихъ право ходатайствовать тоже явится политически опаснымъ и, какъ таковое, рискуетъ въ свою очередь подвергнуться упраздненію. Мы впрочемъ не ждемъ такого гражданскаго подвига отъ нашего „первенствующаго“ сословія, которое, какъ общественная корпорація, едва ли уже не превратилась въ угодничающую и вожделѣющую подачекъ толпу. Время 60-хъ и 70-хъ годовъ, когда нѣкоторыя дворянскія собранія отстаивали требованія свободы, протестовали противъ административной

[21] См. Коркуновъ, Н. С. т. I, стр. 283—284.

ссылки и пр., повидимому безвозвратно прошло. Теперь гораздо больше чѣмъ въ 60-хъ годахъ къ русскому дворянству, какъ корпораціи, приложимы язвительныя слова, сказанныя поэтомъ Тютчевымъ въ 1865 г. по адресу московскихъ дворянъ-конституціоналистовъ:

Куда вамъ въ члены англійскихъ палатъ?
Вы просто члены англійскаго клуба.

Теперь, кажется, амбиція дворянства, какъ корпораціи, не идетъ дальше власти земскаго начальника, вооруженнаго пресловутой 61 ст., которую, какъ недавно заявили „дикіе помѣщики", составляющіе большинство тульскаго дворянства, Сенатъ свелъ къ нулю.[22]

Какъ бы то ни было, агитацію нужно вести всюду. Какъ бы ни были малы шансы на успѣхъ, борьба съ бюрократіей должна быть вездѣ поставлена на очередь. Поэтому мы хотѣли бы обратить вниманіе прогрессивныхъ земскихъ людей изъ дворянскаго сословія на то, что — какъ ни трудна и ни неблагодарна эта задача — но и въ дворянскихъ собраніяхъ вездѣ долженъ быть поднятъ и по возможности рѣзко поставленъ вопросъ о томъ, чѣмъ всей земщинѣ, и въ томъ числѣ и дворянству, какъ самостоятельной корпораціи, грозитъ современная опричнина, бюрократія. Быть можетъ, нѣкоторую часть дворянства удастся увлечь и встряхнуть этой агитаціей, которая способна, пожалуй, задѣть нѣкоторыя чувствительныя струны дворянской массы. Во всякомъ случаѣ рѣзкая постановка вопроса объ отпорѣ бюрократіи именно въ дворянскихъ собраніяхъ будетъ содѣйствовать не только проясненію общественнаго сознанія, но и выясненію того, какія общественныя силы желаютъ бороться съ надвигающимся вплотную бюрократическимъ режимомъ.

Если земство падетъ и дворянство будетъ продолжать холопски цѣловать ту руку, которая лишила его всякаго общественнаго значенія и вновь низвела его до положенія наслѣдственно-привилегированной касты служилыхъ людей, то тогда въ нашей жизни волей-неволей освободятся силы, которыя должны найти себѣ выходъ и организацію.

Съ одной стороны, мы увѣрены, что вытѣсненные съ земскаго поприща общественныя силы вынуждены будутъ и внутренней своей потребностью и внѣшней силой вещей создавать въ той или иной формѣ легальные суррогаты зем-

[22] Одобреніе тульскимъ дворянскимъ собраніемъ прямо безстыднаго доклада чернскаго уѣзднаго предводителя г. Сухотина (см. „Русскія Вѣдомости" за тѣкущій годъ № 18) свидѣтельствуетъ о какомъ то ужасающемъ одичаніи земельнаго дворянства нашего центра.

ской дѣятельности. Стремленіе основывать разнообразныя частныя общества, сплачиваться въ кружки для многоразличной культурной дѣятельности станетъ еще сильнѣе. Общественная легальная дѣятельность въ формѣ работы: во 1-хъ частныхъ уставныхъ обществъ, во 2-хъ легальныхъ по своей цѣли, но безуставныхъ, т. е. неразрѣшенныхъ и потому неоформленныхъ кружковъ и, наконецъ, въ 3-хъ, частныхъ лицъ-одиночекъ, — эта дѣятельность хотя и не можетъ замѣнить собой дѣятельности органовъ общественнаго самоуправленія, но съ „непримиримой“ точки зрѣнія современнаго правительства представляетъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ еще большія опасности, чѣмъ работа земствъ. Какъ ни стѣснены частныя общества и частныя лица въ своей культурной работѣ и чрезвычайно узкими уставами, и чисто полицейскимъ надзоромъ разныхъ контролирующихъ правительственныхъ учрежденій и лицъ, все таки эта работа менѣе открыта и менѣе на виду, чѣмъ дѣятельность земства, гдѣ гораздо труднѣе дѣлать что-либо — ради интересовъ дѣла — „подъ сурдинкой“. Кромѣ того, дѣятельность въ земствѣ, какъ полугосударственная и чрезвычайно серьезная просто по количественной огромности ввѣренныхъ земству интересовъ, чрезвычайно обостряетъ чувство отвѣтственности земскихъ дѣятелей за самое существованіе земства и заставляетъ ихъ поэтому относиться съ сугубой осторожностью къ каждому его шагу. Никакія общія собранія и правленія частныхъ обществъ не станутъ такъ беречь свои организаціи, какъ берегутъ земство земскіе гласные и земскія управы; никакія ни общества ни частныя лица не будутъ такъ, какъ земство, заботиться о легальности каждаго своего дѣйствія. Поэтому, хотя частныя общества и частныя лица не суть органы государственнаго властвованія, каковыми являются земства, хотя ихъ работа не имѣетъ того крупнаго значенія, какое имѣетъ земская работа, тѣмъ не менѣе, они могутъ быть въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ еще болѣе неудобны для самодержавно-бюрократическаго правительства, чѣмъ земства.[23] Частныя общества и частныя лица это — партизанскіе отряды и франктиреры общественной самодѣятельности, легальной по своимъ формамъ, но глубоко враждебной существующему политическому порядку по своимъ культурнымъ задачамъ. Уничтоживъ регулярныя силы легальной оппозиціи, земскія

[23] Какъ правительство въ послѣднее время „тяготится“ дѣятельностью частныхъ обществъ, лучше всего доказывается на примѣрѣ гоненій, которымъ подверглись столичные Комитеты Грамотности, Императорское Вольное Экономическое Общесто и Московское Юридическое Общество.

учрежденія, самодержавно-бюрократическое правительство невольно усилитъ тѣмъ самымъ и расплодитъ гверильясовъ этой оппозиціи — частныя общества и отдѣльныхъ культурныхъ дѣятелей.

Но не въ этомъ будетъ состоять главный отрицательный для правительства результатъ его упразднительной политики. Мы уже указали на этотъ главный результатъ, предсказывая „моральное и реальное усиленіе революціоннаго образа мыслей", т. е. нелегальной борьбы съ существующимъ порядкомъ. До сихъ поръ — за исключеніемъ возбужденной эпохи террора „Народной Воли" — политически сознательные, истинно либеральные элементы не стремились къ какой-либо партійной организаціи. Попытки объединенія земцевъ въ царствованіе Александра III послѣ пораженія террора носили, насколько намъ извѣстно, вовсе не партійный характеръ. Съ упраздненіемъ земства вопросъ о партійной организаціи, которымъ земскіе либералы ради своей болѣе осязательной культурной дѣятельности въ земствѣ при его существованіи пренебрегали, по всей вѣроятности — вполнѣ сознательно, долженъ будетъ встать въ упоръ передъ ними или ихъ преемниками. Безъ земства земскіе либералы должны будутъ образовать либеральную партію или сойти съ исторической сцены, какъ организованная сила. Мы убѣждены, что организація либераловъ въ нелегальную, хотя и очень умѣренную по всей программѣ и пріемамъ партію будетъ неизбѣжнымъ результатомъ упраздненія земства. Слѣдуетъ сказать, что при русскихъ условіяхъ всякая „партія" предполагаетъ наличность централизованной и конспиративной организаціи. Нечего и говорить, что — при извѣстныхъ обстоятельствахъ — такая партія можетъ оказаться для бюрократическаго правительства въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ еще менѣе удобной т. е. политически болѣе опасной, чѣмъ земства съ ихъ гласной и открытой для правительственнаго контроля, вліянія и давленія работой. Сама по себѣ нелегальная либеральная партія, какъ организація, состоящая изъ наиболѣе умѣренныхъ и наименѣе подвижныхъ оппозиціонныхъ элементовъ не можетъ развивать ни особенно широкой, ни особенно интенсивной дѣятельности. Но при наличности такой дѣятельности со стороны другихъ партій, въ особенности партіи соціаль-демократической, или рабочей, либеральная партія — даже не вступая въ прямое соглашеніе съ соціаль-демократами — можетъ оказаться очень серьезнымъ факторомъ, когда окончательно созрѣютъ тѣ силы, которыя несмотря на весь гнетъ самодержавія, неуклонно растутъ благодаря безостановочному

прогрессу страны, и когда наступятъ событія, предзнаменованія которыхъ учащаются, можно сказать, съ каждымъ днемъ. Дѣло въ томъ, что наличность абсолютно очень многочисленнаго, растущаго, угнетаемаго и предпринимателями и правительственной системой рабочаго класса, и тоже весьма многочисленной и растущей революціонной интеллигенціи, не останавливающейся на либерализмѣ, обезпечиваетъ соціаль-демократическому движенію и массовую основу, и умственныя силы. При существующихъ политическихъ условіяхъ, увѣковѣченіе которыхъ составляетъ главную задачу правительства, при психологической невозможности для крайнихъ рядовъ интеллигенціи порвать съ ихъ революціонно-политическими традиціями и стремленіями, рабочее движеніе, руководимое соціаль-демократіей, развиваясь вширь и вглубь, будетъ принимать все болѣе и болѣе явственный политическій характеръ. Въ этомъ отношеніи примѣръ болѣе развитой Польши предсказываетъ и Россіи ея будущее. При наличности яркаго политическаго движенія — а создать таковое задача все болѣе и болѣе консолидирующейся въ Россіи соціаль-демократической партіи — хоть сколько-нибудь организованная либеральная оппозиція можетъ сыграть крупную политическую роль: умѣренныя партіи при умѣлой тактикѣ выигрываютъ отъ обостряющейся борьбы между крайними общественными элементами, каковыми въ данномъ случаѣ явятся, съ одной сторонѣ, самодержавная бюрократія, съ другой — революціонная соціаль-демократія. Намъ могутъ возразить: наше правительство такъ могущественно, что можетъ играючи задавить революціонную соціаль-демократію, не говоря уже о болѣе слабой нелегальной оппозиціи либераловъ. Мы не раздѣляемъ этой вѣры во всемогущество правительства и считаемъ совершенно неправильнымъ отъ судьбы партіи „Народной Воли“ заключать къ ходу и исходу предстоящей рѣшительной политической борьбы въ Россіи: Не надо, обманываясь молчаніемъ легальной печати и самого правительства, упускать изъ виду, что современное рабочее движеніе несравненно гораздо шире распространено и гораздо глубже проникаетъ въ рабочій народъ, чѣмъ соціалистическое „хожденіе въ народъ“ 70-хъ годовъ и что на его почвѣ поэтому, можетъ и должно вырасти и чисто-политическое движеніе, гораздо болѣе устойчивое, чѣмъ геройское народовольчество конца 70-хъ и начала 80-хъ годовъ. Формы этого движенія мы не беремся предсказывать, но въ томъ, что оно явится, въ этомъ мы убѣждены. О размѣрахъ соціаль-демократическаго „хожденія въ народъ“ когда-нибудь повѣдаютъ

архивы департамента полиціи. Соціаль-демократическіе агитаторы и пропагандисты въ рабочей средѣ, отчасти уже выходящіе изъ этой самой среды, идутъ въ нее съ практическими и обдуманными предложеніями и пріемами, основанными на дѣйствительномъ знакомствѣ съ бытомъ рабочихъ. Словомъ, между современнымъ соціаль-демократическимъ рабочимъ движеніемъ, глубоко практическимъ и именно въ силу своей практичности въ тоже время политическимъ по своимъ пріемамъ и воспитательнымъ результатамъ, и романтическимъ „хожденіемъ въ народъ“ 70-хъ годовъ очень мало общаго. Для соціаль-демократическаго движенія характерно то, что оно, имѣя готовую и чрезвычайно широкую теорію, на практикѣ начинается съ мелкихъ мѣстныхъ нецентрализованныхъ организацій и попытокъ, которыя постепенно органическимъ путемъ растутъ и централизуются, не теряя своего мѣстнаго характера, а наоборотъ, все глубже и прочнѣе проникая въ мѣстную почву. Типично въ этомъ отношеніи соціаль-демократическое движеніе среди еврейскихъ рабочихъ въ Россіи.

Противъ такого постепеннаго и органическаго роста рабочаго движенія и соціаль-демократіи въ Россіи правительству нѣтъ смысла и невозможно выступать сразу съ драконовскими мѣропріятіями. Когда же движеніе вырастетъ во внушительную политическую силу и начнетъ выступать съ соотвѣтствующими такой политической силѣ пріемами, драконовскія мѣропріятія придутъ слишкомъ поздно. Примѣненіе ихъ — если насъ не обманываютъ всѣ „знаменія времени“ — будетъ сигналомъ къ такой напряженной и упорной борьбѣ революціонныхъ силъ (передовыхъ рабочихъ и революціонной интеллигенціи) въ Россіи съ самодержавно-бюрократическимъ режимомъ, передъ которой серьезнымъ представителямъ этого режима придется поневолѣ задуматься.

Въ этой борьбѣ, навѣрное, министрамъ Его Величества придется пожалѣть объ упраздненіи земства и вообще о той политикѣ, которая состояла въ систематическомъ загражденіи обществу всѣхъ путей легальнаго рязвитія. Чѣмъ больше успѣховъ сдѣлаетъ эта дикая упразднительная политика, тѣмъ больше накопится въ обществѣ революціонныхъ силъ, и тѣмъ сильнѣе будетъ тотъ революціонный взрывъ, который смететъ бюрократическій режимъ. Въ какой формѣ онъ выразится, мы, повторяемъ, не беремся пророчествовать, но онъ не можетъ не быть, если правительство будетъ продолжать играть роль Провидѣнія Россіи, указующаго ей пути національнаго и политическаго развитія. Съ глубокой скорбью

мы предвидимъ тѣ ужасныя жертвы и людьми и культурными силами, которыхъ будетъ стоить эта безумная агрессивно-консервативная политика, не имѣющая ни политическаго смысла, ни тѣни нравственнаго оправданія. Политическаго смысла она не имѣетъ потому, что ставитъ себѣ несбыточную цѣль поддержанія всѣми средствами отживающаго режима; нравственнаго оправданія она лишена потому, что этотъ режимъ построенъ на безнравственной основѣ: отрицаніи самоопредѣленія личности и общества и поддерживаетъ себя грубымъ физическимъ насиліемъ.

Только въ томъ случаѣ дѣло не дойдетъ до конечной и кровавой борьбы революціонной Россіи съ самодержавно-бюрократическимъ режимомъ, если среди власть имущихъ окажутся лица, у которыхъ найдется мужество — смириться передъ исторіей и смирить передъ ней самодержца, выросшаго въ нелѣпой и безнравственной вѣрѣ въ свое всемогущество. Несомнѣнно, что среди высшей бюрократіи есть лица, не сочувствующія реакціонной политикѣ, которой такъ упорно держится правительство Николая II. Но у людей, живущихъ въ этой средѣ, дышущихъ ея воздухомъ, такъ слабо развито личное мужество и чувство нравственнаго долга, что они, единственныя лица, имѣющія доступъ къ престолу, никогда не рѣшаются громко высказывать свои убѣжденія, если они завѣдомо противорѣчатъ „видамъ Его Величества“. Быть можетъ, однако огромная тѣнь неизбѣжной исторической расплаты, тѣнь великихъ событій внесетъ колебанія въ правительственную среду и во время разрушитъ желѣзный строй реакціонной политики. Для этого теперь нужно сравнительно немного. Какъ прекрасно понимаютъ наши аггрессивные консерваторы, Россія настолько созрѣла культурно и политически, что правительство не можетъ сегодня дѣлать маленькія уступки, не считаясь съ необходимостью завтра сдѣлать бо́льшія и наконецъ просто большія. Время, когда правительство шло впереди общества и могло поэтому регулировать ходъ его развитія, прошло. Теперь правительство можетъ или всячески заграждать обществу движеніе впередъ или слѣдовать за обществомъ. Поэтому-то малѣйшее серьезное колебаніе въ правительственной политикѣ можетъ служить исходной точкой самыхъ крупныхъ политическихъ преобразованій. Отсюда — та неумолимая послѣдовательность въ реакціонной политикѣ правительства, которая характеризуетъ царствованіе Николая II еще больше, чѣмъ царствованіе его отца. Правительство хорошо понимаетъ, что, если оно даетъ мизинецъ, то у него возьмутъ всю руку. Но, быть можетъ,

оно не слишкомъ поздно поймётъ также фатальную опасность охраненія самодержавнаго режима всѣми средствами. Быть можетъ, оно еще не встрѣтившись съ революціей, само утомится своей борьбой съ естественнымъ, исторически-необходимымъ развитіемъ свободы и поколеблется въ своей „непримиримой“ политикѣ. Переставъ быть послѣдовательнымъ въ борьбѣ со свободой, оно будетъ вынуждено все шире и шире раскрывать ей двери. Быть можетъ..... Нѣтъ не только можетъ быть, но да будетъ такъ!

* * *

Неуваженіе къ человѣку, презрѣніе къ идеальнымъ запросамъ человѣческой природы, циническій „матеріализмъ“ въ политикѣ заходятъ у представителей современной торжествующей реакціи такъ далеко, что г. Витте отъ упраздненія земства и замѣны его совершенной бюрократіей ожидаетъ перехода всѣхъ даровитыхъ и сильныхъ, проникнутыхъ общественными интересами и стремленіями людей въ департаменты и канцеляріи гг. Министровъ Внутреннихъ Дѣлъ и Финансовъ. Г. Витте забываетъ, что несамостоятельность чиновниковъ, составляющая необходимый аттрибутъ бюрократическаго строя, не можетъ не отталкивать честныхъ и даровитыхъ людей. Вмѣстѣ съ земствомъ, гг. Витте и Сипягинъ не упразднятъ общественнаго идеализма, который противоположенъ бюрократической дисциплинѣ, требующей безпрекословнаго подчиненія не отвѣтственной передъ обществомъ волѣ. Общественные идеалисты только тогда могутъ затрачивать свои силы на бюрократическомъ поприщѣ, когда — какъ это было до извѣстной степени въ эпоху великихъ реформъ — бюрократія дѣйствуетъ какъ слуга общества и прокладываетъ пути для широкой его самодѣятельности. Но общественные идеалисты никогда не пойдутъ служить хотя бы самому совершенному административно-законодательному механизму, разъ они будутъ знать, что ключъ отъ этого механизма, по мысли его высшихъ руководителей, никогда не долженъ попасть въ руки русскаго общества, и что самый механизмъ именно для того и изобрѣтенъ, чтобы сдѣлать русское общество навсегда безправнымъ.

Нѣтъ! Г. Витте, быть можетъ, и залучитъ къ себѣ на службу нѣсколькихъ отставленныхъ Министерствомъ Народнаго Просвѣщенія профессоровъ, но той, идущей нога въ ногу, арміи общественныхъ идеалистовъ, съ которой только и могутъ дѣлаться и дѣлались великія реформы, онъ не навербуетъ для организованнаго по послѣднимъ правиламъ науки про-

извола бюрократіи. Да и съ профессорами онъ напрасно затѣваетъ двойную игру. Говорятъ, что въ устраиваемый въ Петербургѣ грандіозный политехникумъ Министерства Финансовъ на его „экономическій“ или „камеральный“ факультетъ будутъ приглашены лучшіе либеральные профессора: А. С. Посниковъ, М. М. Ковалевскій, Ю. С. Гамбаровъ, А. А. Мануиловъ, И. Х. Озеровъ, И. М. Гревсъ и другіе ученые, извѣстные своимъ свободомыслiемъ и отчасти за него пострадавшіе. Эти профессора въ своемъ двоякомъ качествѣ преподавателей общественныхъ людей и честныхъ людей, будутъ — въ этомъ мы твердо увѣрены — внѣдрять въ умы и сердца своихъ слушателей живое убѣжденіе, что политическая свобода и широкое мѣстное самоуправленіе суть основныя условія государственнаго и общественнаго прогресса, и что будущее Россіи связано съ развитіемъ этихъ началъ. А между тѣмъ слушатели названныхъ почтенныхъ ученыхъ предназначаются быть винтиками, штифтиками и колесиками того грандіознаго бюрократическаго механизма, который, по замыслу главнаго начальника политехникума, г. Витте, сдѣлаетъ излишнимъ общественное самоуправленіе и окончательно упрочитъ самодержавіе. Мы напомнимъ г. Витте цитируемое и раздѣляемое имъ самимъ остроумное наставленіе А. Д. Градовскаго, гласящее, что правительству нельзя ставить ставку одновременно и на черный и на красный квадратъ. Но — увы! — оно въ лицѣ г. Витте, вынужденнаго въ качествѣ Министра Финансовъ, не въ примѣръ гг. Министрамъ Внутреннихъ Дѣлъ и Народнаго Просвѣщенія заботиться о развитіи національной культуры, не можетъ не вести двойной игры: просвѣщать лекціями либеральныхъ профессоровъ учащуюся молодежь ради образованія кадровъ бюрократіи, призваніе которой будетъ состоять въ огражденіи самодержавія своими познаніями и услугами не токмо за страхъ, но и за совѣсть.

Таково — вскрытое нами на одномъ не очень крупномъ, но характеристическомъ примѣрѣ — историческое противорѣчіе между развитіемъ національной культуры и огражденіемъ самодержавнаго режима, противорѣчіе, изъ котораго нѣтъ иного выхода, кромѣ — политической свободы, т. е. конституціи.

Всѣ культурные пути, большіе и малые, ведутъ къ этому выходу. Поэтому застраховать отъ конечной гибели самодержавно-бюрократическій режимъ можно не такимъ жалкимъ палліативомъ, какъ упраздненіе и безъ того обезсиленныхъ земскихъ учрежденій, а лишь „героическимъ“ средствомъ полной остановки развитія національной культуры. Но надъ

историческимъ ходомъ вещей, надъ культурнымъ развитіемъ великаго народа безспльно и наиболѣе совершенно организованное самодержавное правительство. . . . . Русскій народъ пережилъ въ началѣ второй половины XIX вѣка „великія реформы“. Неужели въ началѣ первой половины XX вѣка ему не будутъ суждены величайшія реформы: внесеніе въ основные законы страны общественнаго самоопредѣленія и правъ личности — въ отмѣну самодержавнаго произвола?

Какъ бы то ни было, для существующаго порядка вещей возможна только отсрочка. Это, если не понимаютъ, то, по крайней мѣрѣ, хорошо чувствуютъ, всѣ тѣ, кто охраняетъ крѣпость самодержавія. Повторяемъ, современная охранительная политика, сокровенные замыслы которой раскрываетъ печатаемый нами документъ, обнаруживаетъ при всей своей наглости самый явственный, иногда вполнѣ сознательный, а подчасъ и безотчетный страхъ передъ неизбѣжнымъ приговоромъ исторіи. Время наивнаго спокойствія послѣ побѣдъ надъ гидрой насильственной революціи прошло, революціонное для самодержавія значеніе мирной культурной эволюціи общества понято, благонамѣренныя утопіи во вкусѣ славянофиловъ признаны вздорными сентиментальностями. Все это запечатлѣно авторитетной рукой статсъ-секретаря Витте.

Какъ ни тяжело намъ, людямъ, давшимъ „Аннибалову клятву“ борьбы съ самодержавіемъ, но исторіи мы не боимся. Напротивъ, и въ моменты наибольшаго торжества полицейскаго государства, въ исторіи, въ ея урокахъ мы черпали и черпаемъ увѣренность въ конечной побѣдѣ правового порядка надъ организованнымъ произволомъ. Въ ней мы находимъ залогъ нашего патріотическаго убѣжденія, что русскому народу достанутся на долю политическія формы, дѣйствительно достойныя великаго народа, формы, въ которыхъ онъ сможетъ свободно и широко развивать свою національную культуру. Даже, если петербургская бюрократія выстроитъ ему тѣ превосходныя, чуть что не раззолоченныя казармы, которыя сулитъ г. Витте, великій народъ не вытерпитъ жизни въ нихъ. Ему нужны

права и властное всероссійское земство!

Записка
Статсъ-Секретаря С. Ю. Витте.

Предварительная поправка.

Предположеніе Вашего Высокопревосходительства о введеніи Земскихъ Учрежденій въ Западномъ краѣ вызвало между нами обмѣнъ мнѣній по вопросу о политическомъ значеніи этихъ учрежденій въ системѣ нашего государственнаго управленія, причемъ Вы явились защитникомъ земствъ и сторонникомъ возможно широкаго распространенія ихъ дѣятельности, мнѣ же въ обществѣ, куда проникли слухи о нашемъ принципіальномъ разногласіи по указанному вопросу, приписывается предположеніе о полномъ упраздненіи земствъ и замѣнѣ его строго-бюрократическими учрежденіями. Такому опредѣленію высказаннаго мною убѣжденія много также способствовала распространенная въ публикѣ копія со всеподданнѣйшаго доклада моего по вопросу о расходахъ на народныя училища.[1]

---

[1] Вотъ этотъ докладъ, который мы считаемъ полезнымъ привести здѣсь:

М. Ф.

ДЕПАРТАМЕНТЪ ГОСУДАРСТВЕННАГО КАЗНАЧЕЙСТВА.

По вопросу о расходѣ на народныя училища.

На подлинномъ рукою Министра Финансовъ написано:

„Высочайшее соизволеніе послѣдовало 12 февраля 1899 г.— С.-Петербургъ“.

Рядъ мѣропріятій, предпринятыхъ по Высочайшимъ указаніямъ въ Бозѣ почивающаго Государя Императора Александра III и Вашего Императорскаго Величества, несомнѣнно упрочилъ наше финансовое положеніе. На ряду съ этимъ, относительно наиболѣе обременительныхъ для государственнаго казначейства расходовъ Военнаго и Морского вѣдомствъ можно имѣть увѣренность, что расходы эти не превысятъ въ теченіе ближайшихъ лѣтъ тѣхъ предѣловъ, которые опредѣлены для нихъ установленными съ Высочайшаго Вашего Величества соизволенія нормальными бюджетами. Все это даетъ Министру Финансовъ возможность, — если сказанная увѣренность не окажется тщетною, — озаботиться обращеніемъ средствъ, которыми можетъ располагать государственное казначейство, на другія, наиболѣе назрѣвшія государственныя потребности. Въ этомъ отношеніи, слѣдуя Высочайшимъ указаніямъ Вашего Величества, Министръ Финансовъ не можетъ не поставить на первую очередь потребностей народнаго образованія и въ частности наиболѣе нуждающагося въ распространеніи начальнаго обученія.

Дѣло начальнаго народнаго образованія находится у насъ на попеченіи собственно двухъ вѣдомствъ: Святѣйшаго Синода и Министерства

Такъ какъ указанная формулировка нашихъ мнѣній, на мой взглядъ не вполнѣ соотвѣтствуетъ ихъ сущности, то прежде всего я считаю необходимымъ въ самыхъ краткихъ чертахъ напомнить ходъ дѣла и содержаніе нашихъ записокъ.

Вашему Высокопревосходительству извѣстно, что ни общаго вопроса о политическомъ значеніи земскихъ учрежденій,

---

Народнаго Просвѣщенія, такъ какъ состоящія въ распоряженіи другихъ вѣдомствъ спеціальныя низшія училища весьма немногочисленны и въ смыслѣ общаго начальнаго образованія народа не имѣютъ серьезнаго значенія.

Въ дополненіе къ пожертвованіямъ и другимъ частнымъ источникамъ, изъ суммъ государственнаго казначейства ассигнуется по смѣтѣ Святѣйшаго Синода на содержаніе церковно-приходскихъ школъ и школъ грамоты, а равно и на надзоръ за этими школами 4 953 841 руб. Къ этой суммѣ, по моему предварительному соглашенію съ Оберъ-Прокуроромъ Святѣйшаго Синода, предположено добавить съ 1-го января 1900 года 1 800 000 руб. По смѣтѣ Министерства Народнаго Просвѣщенія на приходскія и начальныя народныя училища, на учительскія семинаріи, приготовляющія учителей для народныхъ школъ, и на надзоръ за народными училищами ассигнуется 4 402 836 руб. Къ этимъ же ассигнованіямъ нужно причислить около 1 200 000 руб., которые расходуются на начальныя народныя училища изъ состоящихъ въ непосредственномъ распоряженіи правительства земскихъ сборовъ тѣхъ мѣстностей, въ которыхъ не введены земскія учрежденія. Но кромѣ всѣхъ этихъ суммъ, расходуемыхъ по непосредственнымъ распоряженіямъ правительственныхъ учрежденій, начальныя народныя училища содержатся также и на земскія учрежденія (?). На этотъ предметъ изъ земскихъ сборовъ расходуется около 7 милліоновъ рублей. Суммы эти расходуются по распоряженіямъ земскихъ учрежденій, но такъ какъ всѣ земскіе расходы производятся на счетъ сборовъ, взимаемыхъ съ того же населенія, то всякое излишнее земское обложеніе настолько же лишаетъ правительство возможности пользоваться платежными силами населенія, какъ источникомъ государственныхъ доходовъ. Въ виду этого нѣтъ основанія полагать, что обращеніе на дѣло начальнаго народнаго образованія взимаемыхъ земскими учрежденіями сборовъ въ чемъ-либо облегчаетъ задачи правительства, такъ какъ будучи взимаемы съ одного и того же населенія, суммы, расходуемыя по смѣтамъ Святѣйшаго Синода и Министерства Народнаго Просвѣщенія, по существу не отличаются отъ суммъ, расходуемыхъ по распоряженіямъ земскихъ учрежденій.

При существующемъ строѣ земскаго хозяйства со стороны земскихъ учрежденій вполнѣ понятно желаніе перелагать на государственное казначейство тѣ или другіе изъ лежащихъ на нихъ обязательныхъ расходовъ. Но такое переложеніе, какъ показываетъ практика, не бываетъ сопряжено съ облегченіемъ населенія, такъ какъ, освободившись отъ извѣстныхъ расходовъ, земскія учрежденія тотчасъ же обращаютъ оставшіяся свободными суммы на другія потребности, а въ томъ числѣ и на открытіе новыхъ училищъ. Въ примѣненіи къ земскимъ расходамъ на содержаніе учебныхъ заведеній, не разъ возникавшій вопросъ: не слѣдуетъ ли принять на государственное казначейство всѣ эти расходы, конечно, безъ особаго затрудненія могъ бы быть разрѣшенъ въ положительномъ смыслѣ, но лишь при условіи или передачи соотвѣтствующихъ сборовъ въ пользу казны, или обязательнаго снятія соотвѣтствующей суммы съ населенія, такъ какъ въ противномъ случаѣ правительство, въ концѣ концовъ, было бы вынуждено прибѣгнуть къ дополнительному обложенію того же населенія.

Такимъ образомъ, упадая въ сущности на одни и тѣ же платежные источники, расходы по содержанію начальныхъ народныхъ училищъ распредѣляются по тремъ категоріямъ. Раздѣленіе расходовъ по смѣтамъ Святѣйшаго Синода и Министерства Народнаго Просвѣщенія не представляетъ ни по существу дѣла, ни въ финансовомъ отношеніи никакихъ

ни, въ частности, вопроса объ изъятіи изъ ихъ вѣдѣнія народнаго образованія по собственному почину я не возбуждалъ. Вопросъ о сосредоточеніи дѣла народнаго образованія въ рукахъ Правительства поднятъ былъ Вами въ представленной Государю Императору 5-го ноября 1897 года всеподданнѣйшей запискѣ Вашей. Записка была передана на обсужденіе Особаго Совѣщанія, которое признало необходимымъ, чтобы принятіе земскихъ народныхъ училищъ въ правительственное завѣдываніе совпало съ такимъ благопріятнымъ состояніемъ средствъ государственнаго казначейства, когда возможно будетъ увеличить размѣръ кредита на начальное народное образованіе, сравнительно съ расходами на этотъ предметъ земскихъ учрежденій. Во исполненіе сего Высочайше утвержденнаго мнѣнія Совѣщанія и, признавая, съ своей стороны, потребность народнаго образованія одной изъ самыхъ важнѣйшихъ нуждъ государственныхъ, я, по долгу Министра Финансовъ, счелъ своей прямой обязанностью возбудить вопросъ о расходахъ на начальное обученіе, какъ только средства государственнаго казначейства дозволили сдѣлать это.

Что же касается общаго вопроса о политическомъ значеніи земскихъ учрежденій, то и въ этомъ отношеніи я высказалъ свой взглядъ лишь вслѣдствіе предположенія Вашего Высокопревосходительства о территоріальномъ расширеніи дѣятельности названныхъ учрежденій. Въ моемъ оффиціальномъ отзывѣ я доказывалъ полную непримѣнимость ихъ къ Западному краю, а равно къ губерніямъ Астраханской, Архангельской, Оренбургской и Ставропольской, но вовсе не касался указанной принципіальной стороны вопроса. Мои сомнѣнія относительно соотвѣтствія земствъ нашему государственному

затрудненій, такъ какъ и тѣ, и другіе расходы находятся по общему порядку на попеченіи Министерства Финансовъ и подчиняются общей системѣ испрошенія и разрѣшенія. Въ иномъ положеніи оказываются расходы третьей категоріи. Находясь въ зависимости отъ земскихъ учрежденій, расходы эти являются какъ бы самостоятельными и не связанными съ правительственными мѣропріятіями по развитію народнаго образованія, а при такой неопредѣленности границъ дѣятельности на одномъ и томъ же поприщѣ — съ одной стороны земскихъ учрежденій, а съ другой вѣдомствъ Святѣйшаго Синода и Народнаго Просвѣщенія — затрудняется и выработка опредѣленнаго плана дѣйствій по распоряженію народныхъ училищъ.

Полагая со своей стороны полезнымъ совмѣстное обсужденіе возникающихъ по этому дѣлу вопросовъ со стороны высшихъ представителей заинтересованныхъ вѣдомствъ, пріемлю долгъ Всеподданнѣйше испрашивать: не благоугодно ли будетъ Вашему Императорскому Величеству возложить на особое совѣщаніе подъ предсѣдательствомъ Оберъ-Прокурора Святѣйшаго Синода изъ министровъ — Внутреннихъ Дѣлъ, Финансовъ и Народнаго Просвѣщенія — обсужденіе вопросовъ о томъ, слѣдуетъ ли оставить безъ измѣненія существующій порядокъ открытія начальныхъ народныхъ училищъ и производства расходовъ на ихъ содержаніе, или же слѣдуетъ принять надлежащія мѣры для установленія въ этомъ дѣлѣ болѣе опредѣленнаго положенія и въ такомъ случаѣ, въ чемъ мѣры сіи должны заключаться. Статсъ-Секретарь *Сергій Витте.*

(Прим. Изд.)

строю высказаны въ особой, совершенно конфиденціальной запискѣ, сообщенной мною только Вамъ и весьма немногимъ лицамъ, занимающимъ высокое положеніе въ іерархіи администраціи. Въ запискѣ этой я доказывалъ, что самоуправленіе въ той формѣ, въ какой оно выражается въ нашемъ земствѣ, т. е. не въ формѣ узкосословной или корпоративной, а въ видѣ всесословнаго народнаго представительства въ сферѣ мѣстнаго государственнаго управленія, не соотвѣтствуетъ самодержавному строю государства, что въ этомъ строѣ оно: или будетъ плохимъ средствомъ управленія, или правильное и послѣдовательное развитіе началъ его неизбѣжно приведетъ къ властному участію выборныхъ представителей населенія въ законодательствѣ и въ верховномъ управленіи. Въ подтвержденіе высказаннаго мной взгляда, я, въ самыхъ краткихъ чертахъ, сослался на опытъ исторіи Западной Европы, замѣтилъ вскользь, что подтвержденіе моей мысли можно найти въ ученой литературѣ, и нѣсколько болѣе подробно остановился на недостаткахъ, обнаружившихся въ дѣятельности земскихъ учрежденій и на вполнѣ ясно обрисовавшемся у насъ за 35 лѣтъ существованія земства политическомъ стремленіи его выйти изъ области подзаконнаго управленія, распространить свое участіе на область правленія верховнаго.

Не предлагая упраздненія существующихъ у насъ земскихъ учрежденій, которыя стали уже совершившимся фактомъ русской государственной жизни и при настоящемъ положеніи дѣла не представляютъ еще серьезной опасности для цѣлости нашего государственнаго строя и, исходя изъ изложенныхъ выше соображеній, я высказалъ, однако же, мысль о томъ, что всякое дальнѣйшее, т. е. и проектированное Вами территоріальное расширеніе дѣятельности земства не соотвѣтствуетъ государственной пользѣ и что для блага страны вообще и, въ частности, для урегулированія отношеній земскихъ учрежденій къ мѣстнымъ органамъ Правительства и къ центральной власти, — отношеній, которыя я, съ своей стороны, никакъ не могу признать нормальными, — гораздо болѣе цѣлесообразна коренная реформа нашего мѣстнаго управленія, представляющаго собой какое то пестрое наслоеніе въ обветшаломъ основаніи Положенія о губерніяхъ Императрицы Екатерины II.

Такимъ образомъ, изъ содержанія моей записки никоимъ образомъ не могъ быть сдѣланъ тотъ выводъ, будто я имѣлъ въ виду упраздненіе существующихъ, т. е. уже дѣйствующихъ земскихъ учрежденій. Наоборотъ, я категорически высказался за ихъ сохраненіе, такъ какъ полагалъ и полагаю, что съ реформой мѣстнаго управленія, съ созданіемъ на мѣстахъ дѣятельной и живой правительственной власти Правительство можетъ отнестись къ земскимъ учрежденіямъ болѣе спокойно и съ большимъ довѣріемъ, а потому можетъ

предоставить имъ большую свободу въ точно очерченномъ кругѣ ихъ вѣдомства.

Въ отвѣтѣ своемъ Ваше Высокопревосходительство ставите вопросъ уже на иную точку зрѣнія. Вы находите, что „сомнѣніе въ соотвѣтствіи начала мѣстнаго самоуправленія основаніямъ государственнаго уклада Россіи, краеугольнымъ камнемъ коего является политическое самодержавіе, сосредоточенное въ лицѣ Царя, ни съ кѣмъ не раздѣляющаго полноты своей власти, равносильно сомнѣнію въ правомѣрности всего почти административнаго строя Имперіи“ и что „если призваніе мѣстныхъ жителей къ самостоятельному завѣдыванію своимъ общественнымъ хозяйствомъ и отправленію, въ предѣлахъ закона, поддающихся мѣстному ограниченію задачъ управленія, влечетъ за собой возникновеніе воззрѣній, строя, привычекъ и укрѣпленіе началъ, способныхъ, хотя бы въ отдаленномъ ихъ развитіи, колебать и ослаблять нравственныя основы самодержавія, — мѣстное самоуправленіе во всѣхъ его видахъ не можетъ быть терпимо ни одной минуты. Оно должно быть, чего бы то ни стоило, — немедленно и повсемѣстно упразднено съ замѣною строжайшею іерархическою централизаціею всѣхъ отраслей управленія“ (записка стр. 3). Поставивъ такимъ образомъ нѣсколько иной общій вопросъ, — опасно ли самоуправленіе во всѣхъ безъ исключенія видахъ его для самодержавнаго строя, Вы даете засимъ отрицательный отвѣтъ, уже примѣнительно къ этому вопросу, причемъ подробно и обстоятельно разбирая, но не всегда точно формулируя[2] доводы моей записки, Вы изволите указывать, что Россія, по преимуществу, страна мѣстнаго самоуправленія, такъ какъ кромѣ земствъ, кочевья, улусы, аулы, а также всякаго рода общества и самые разнообразные сословные союзы покрываютъ ее сплошной сѣтью, образуя въ большинствѣ отраслей управленія нижніе устои, на которыхъ, какъ на основаніи, зиждется вся система государственной администраціи.

Отрицая затѣмъ всякую связь мѣстнаго самоуправленія съ конституціоннымъ строемъ, на томъ основаніи, что первое относится къ области подзаконнаго управленія, а второй —

[2] Кромѣ тѣхъ неточностей въ изложеніи моего мнѣнія, которыя будутъ указаны далѣе, нельзя не отмѣтить, что на стр. 4 въ цитатѣ: „Всѣ означенныя отдѣльныя черты самоуправленія въ своей совокупности болѣе всего характеризуютъ конституціонный режимъ, идеаломъ котораго представляется такой порядокъ управленія, при которомъ во всѣхъ государственныхъ учрежденіяхъ могли бы совмѣстно дѣйствовать какъ Правительство, такъ и общественные классы“, послѣ словъ: „Всѣ означенныя отдѣльныя черты самоуправленія“, пропущены слова: „хотя и встрѣчаются въ государствахъ разнаго типа но . . .“ Пропускъ этой фразы въ цитатѣ, взятой въ ковычки, имѣетъ существенное значеніе; фраза эта дѣлаетъ въ значительной степени излишними убѣдительныя, на первый взглядъ разсужденія Вашей записки, изложенныя на стр. 6—8, гдѣ доказывается, что приведенныя въ запискѣ Министра Финансовъ отдѣльныя черты органовъ самоуправленія присущи и учрежденіямъ государствъ неконституціонныхъ.

къ области правленія верховнаго, Ваше Высокопревосходительство изволите полагать, что ни опытъ исторіи народовъ Запада, ни наука права не подтверждаютъ означенной связи. Исторія Запада вообще, по Вашему мнѣнію, не можетъ служить примѣромъ для сравненія, ибо всѣ германо-романскія государства развивались на исторической и бытовой почвѣ, совершенно отличной отъ славяно-русскаго міра. Тѣмъ государствамъ всегда были присущи идеи конституціонализма, „русскій же народъ“, повторяетъ вслѣдъ за Аксаковымъ Ваша записка, „есть народъ не государственный, — т. е. не стремящійся къ государственной власти, не желающій для себя политическихъ правъ, не имѣющій въ себѣ даже зародыша народнаго властолюбія“. Этому не государственному народу, утверждаетъ далѣе записка, искони присущи были начала самоуправленія, но это самоуправленіе не имѣло и не можетъ имѣть политическаго значенія, и потому можетъ и должно быть разсматриваемо только какъ органъ мѣстной земско-хозяйственной организаціи и должно быть оцѣниваемо, — какъ всегда оцѣнивали его русскіе Государи, — единственно съ точки зрѣнія цѣлесообразности и пригодности тѣхъ или иныхъ его формъ къ практическимъ потребностямъ времени. Категорически отрицая, что скрытая мысль при учрежденіи земствъ была политическая, записка проводитъ, далѣе, тотъ взглядъ, что всѣ тѣ печальныя стороны въ исторіи земскихъ учрежденій, которыя привели въ 1890 году къ пересмотру положенія 1864 года, были исключительно слѣдствіемъ несовершенства этого послѣдняго закона, „незаконченности административной реформы“, въ частности, — слѣдствіемъ того, что земскія учрежденія, „какъ стоящія внѣ общей системы управленія и потому не имѣвшія, подобно другимъ мѣстнымъ учрежденіямъ, опредѣленнаго центральнаго вѣдомства, для котораго они были бы своими, которое на равноправныхъ съ другими основаніяхъ защищало бы ихъ интересы въ центральномъ управленіи, явились какъ бы врагомъ административныхъ властей вообще“ (стр. 42). Никакихъ поползновеній на участіе въ верховномъ управленіи земство, по словамъ Вашей записки, никогда не имѣло и никакой борьбы съ правами Правительства не вело. „Призракъ конституціонныхъ стремленій“ появился благодаря „психологической аберраціи“, „въ разгарѣ страстей, исключавшихъ спокойное обсужденіе дѣла“ (стр. 43), онъ вызванъ былъ излишнею подозрительностью какъ администраціи, такъ равно и консервативной части печати (въ особенности, покойнаго М. Н. Каткова), которыя склонны были вездѣ и всюду усматривать конституціонныя идеи и мечтанія. Законъ 1890 года, заявляетъ записка, если не окончательно, то въ значительной степени устранилъ недостатки въ организаціи земскихъ учрежденій; необходимы только дальнѣйшія мѣры въ томъ же направленіи, но для сего, по мнѣнію Вашему, тре-

буется не общая реформа нашего мѣстнаго управленія, которая, какъ признается и въ запискѣ (стр. 5) представляетъ собой „рядъ постепенныхъ наслоеній и надстроекъ“, — а „надлежитъ, не торопясь и не увлекаясь внѣшней логичностью той или иной предлагаемой въ основаніе его системы, идти прежнимъ, хотя и медленнымъ, но несравненно болѣе вѣрнымъ путемъ постепеннаго совершенствованія существующихъ учрежденій“ (стр. 62). Въ частности, говорится далѣе, для упорядоченія мѣстнаго управленія необходимо преобразованіе Хозяйственнаго Департамента въ Главное Управленіе и дополненіе состава Присутствій по земскимъ и городскимъ дѣламъ „должностью непремѣннаго Члена съ надлежащимъ служебнымъ положеніемъ и окладомъ“ (стр. 65). Записка выражаетъ при этомъ сожалѣніе, что означенныя столь полезныя и необходимыя мѣропріятія до сихъ поръ не состоялись, потому что не встрѣтили сочувствія со стороны финансоваго вѣдомства.

Указавъ, засимъ на преимущества органовъ самоуправленія въ дѣлѣ завѣдыванія мѣстнымъ хозяйствомъ по сравненію съ учрежденіями бюрократическими, записка полагаетъ, что нѣтъ основаній медлить распространеніемъ земскихъ учрежденій и на Западный край, такъ какъ политическое значеніе ихъ въ этомъ краѣ можетъ быть только благопріятное, въ смыслѣ укрѣпленія русскаго въ краѣ вліянія. Въ заключеніе въ запискѣ высказывается та мысль, что самоуправленіе развиваетъ въ народѣ самодѣятельность, даетъ ему „навыкъ и инстинктъ организаціи, который является единственно лишь слѣдствіемъ долгой привычки къ самоустройству и самоопредѣленію“, полное же подавленіе въ обществѣ самодѣятельности, полное упраздненіе всѣхъ видовъ самоуправленія обратитъ его въ „обезличенныя и безсвязныя толпы населенія“, въ „людскую пыль“... (зап. стр. 76—77).

По всестороннемъ разсмотрѣніи всѣхъ приведенныхъ соображеній записки Вашей, долгомъ считаю принести Вашему Высокопревосходительству мою искреннюю благодарность за то вниманіе, съ какимъ Вы изволили отнестись къ затронутому мною вопросу и къ тѣмъ немногимъ, больше намѣченнымъ, чѣмъ изложеннымъ въ моей запискѣ доводамъ, которые приведены въ подтвержденіе высказаннаго мною взгляда. Въ запискѣ Вашей имѣется полный историческій очеркъ земскихъ учрежденій въ Россіи, обстоятельно изложенъ взглядъ на земство писателей славянофильскаго направленія, имѣется и критическая оцѣнка теоріи Гнейста. Тѣмъ не менѣе, несмотря на такой всесторонній разборъ моего мнѣнія, доводы Ваши къ величайшему моему сожалѣнію, не поколебали высказаннаго мною убѣжденія; наоборотъ, полнота ихъ, едва ли не исчерпывающая возможныя возраженія, еще болѣе укрѣпила меня въ правильности моего воззрѣнія, такъ какъ по существу

всѣхъ приводимыхъ доказательствъ у меня возникаетъ цѣлый рядъ сомнѣній, которыя я и считаю долгомъ представить на Вашу оцѣнку и благоусмотрѣніе. Сомнѣнія эти имѣютъ для меня тѣмъ большее значеніе, что вся аргументація записки Вашей невольно наводитъ на мысль, насколько проводимые въ ней взгляды отвѣчаютъ той политикѣ ввѣреннаго Вашему управленію Министерства, какой оно держалось при Васъ и при Вашихъ ближайшихъ предшественникахъ. Разумѣю политику по отношенію къ земствамъ.

Возвращеніе къ первоначальной темѣ разномыслія.

Обращаясь къ разсмотрѣнію Вашихъ доводовъ, я прежде всего не могу не замѣтить, что въ самомъ корнѣ нашего разногласія кроется нѣкоторое недоразумѣніе. Говоря о несоотвѣтствіи самоуправленія самодержавному строю государства, я разумѣлъ и продолжаю разумѣть не всѣ и всякіе виды самоуправленія, а исключительно основанныя на выборномъ началѣ всесословныя учрежденія, коимъ, въ предѣлахъ закона, ввѣряется завѣдываніе дѣлами, касающимся государственнаго управленія данной мѣстностью и всего ея населенія, т. е., какъ правильно указано въ запискѣ Вашей, въ основныхъ чертахъ разумѣлъ то, что разумѣетъ подъ самоуправленіемъ и господствующая нынѣ въ наукѣ государственная его теорія. Но я вовсе не имѣлъ въ виду и не считалъ для самодержавія опасной дѣятельность разнаго рода корпорацій, обществъ, сословныхъ или профессіональныхъ союзовъ, которые хотя и входятъ какъ отдѣльныя единицы въ общій составъ государственнаго строя, и по отношенію къ своимъ членамъ иногда даже осуществляютъ нѣкоторыя административныя функціи, но завѣдуютъ лишь своими собственными дѣлами, не касаясь ни общихъ задачъ государственныхъ, ни всего населенія данной мѣстности.

Во избѣжаніе возможныхъ на этотъ счетъ недоразумѣній, въ запискѣ моей на стр. 1—2, предпослана была прямая оговорка въ указанномъ смыслѣ: въ ней прямо выражено, что я имѣлъ въ виду только земства, которыя въ системѣ нашего государственнаго управленія лишь одни являются всесословными представительными учрежденіями, осуществляющими на мѣстахъ по отношенію ко всѣмъ классамъ населенія задачи общегосударственнаго управленія, и что доводы мои никоимъ образомъ не направлены противъ дворянскихъ и иныхъ сословныхъ самоуправленій, ни даже противъ участія людей мѣстности, совмѣстно съ органами Правительства, въ судѣ и управленіи (стр. 47 записки). Тѣмъ не менѣе, несмотря на такую ограничительную оговорку, которая, какъ видно изъ примѣчанія на стр. 1—2 Вашей записки, понята вполнѣ правильно, — весь Вашъ отвѣтъ построенъ на приписанномъ мнѣ стремленіи упразднить самоуправленіе во

всѣхъ его видахъ и проявленіяхъ, и всѣ доводы отвѣта имѣютъ въ виду не только и, даже вѣрнѣе, не столько земскія учрежденія, сколько всякую самодѣятельность общества, самоуправленіе въ самомъ широкомъ значеніи этого слова: за одно и наравнѣ съ земствами подъ защиту взяты даже такія этнографическія самоуправленія, какъ аулы, улусы, инородческія кочевья и т. п. Отвергая какъ распространенную въ прежнее время общественную теорію самоуправленія, такъ и господствующую нынѣ теорію государственную, записка обращаетъ вниманіе на то, что наши сословныя общества вѣдаютъ нѣкоторыя дѣла, прикосновенныя къ сферѣ государственнаго управленія, и отсюда дѣлаетъ заключеніе, что, говоря о мѣстномъ самоуправленіи, нельзя проводить разницы между ними и земствами. Больше того. По мнѣнію записки, изъ понятія органовъ самоуправленія нельзя исключить и единоличныя должности Предводителей дворянства, мировыхъ судей, сословныхъ и присяжныхъ засѣдателей. Подъ это же понятіе должны быть подведены и земскіе начальники (стр. 31); они тоже (хотя и не безвозмездно) осуществляютъ у насъ идею англійскихъ мировыхъ судей — этихъ почетныхъ (безмездныхъ) органовъ Selfgovernment'а. Очевидно, что и съ этой стороны записка отвѣчаетъ не на поставленный мною вопросъ, — соотвѣтствуетъ-ли земское самоуправленіе самодержавному строю государства, а на другой, для меня въ той же мѣрѣ, какъ и для Васъ совершенно безспорный вопросъ, — совмѣстимо-ли съ самодержавіемъ самоуправленіе въ самомъ широкомъ значеніи этого слова, во всѣхъ его видахъ.

Такую постановку вопроса и формулировку моего взгляда я никоимъ образомъ не могу признать правильными и, съ своей стороны, рѣшительно затрудняюсь согласиться съ мыслью и даже съ представленіемъ о томъ, чтобы въ строѣ государственнаго управленія одно и то же политическое значеніе могли имѣть инородческія стойбища и земства, ремесленныя управы и присяжные засѣдатели, улусы и предводители дворянства и т. д. — всѣ эти общественные союзы, сословія, должности и учрежденія столь разнообразные, какъ по происхожденію и мысли законодателя, такъ и по своимъ задачамъ, цѣлямъ, положенію, правамъ и обязанностямъ. Поэтому въ настоящемъ моемъ отвѣтѣ я нахожу существенно необходимымъ прежде всего болѣе подробно выяснить, какую собственно форму самоуправленія считаю я не отвѣчающей самодержавной формѣ правленія и почему аулы, улусы, кочевья и т. д. — я не считаю опасными для нашего государственнаго строя.

„Самоуправленіе“ въ широкомъ значеніи этого слова (Selfgovernment) принадлежитъ къ числу тѣхъ терминовъ, которые въ логикѣ называются относительными. „Самоуправленіе“, говоритъ Лабандъ, есть понятіе противоположное понятію

нахожденія подъ чужимъ управленіемъ.[3] Подъ такое широкое почти безпредѣльное опредѣленіе очевидно могутъ быть подведены многообразныя формы, какъ тѣ, на которыя указываетъ записка (кромѣ развѣ земскихъ начальниковъ), такъ и многія другія, которыхъ даже ея составители не рѣшались приравнивать къ земству, какъ напримѣръ духовные ордена, монастыри, религіозныя общежитія, клубы, кружки, биржи, торговыя камеры, акціонерныя компаніи, артели, общества лоцмановъ, разные trusts и такъ далѣе.

Едва ли даже необходимо привлекать науку для доказательства такой очевидности, какъ то, что система государственнаго управленія, основанная на началахъ общаго закона и самоуправленія — это одно; а всякаго рода своеправные (автономическіе), дѣйствующіе по своимъ составамъ союзы — совсѣмъ другое. Самыя элементарныя свѣдѣнія изъ любого сочиненія объ обществѣ и государствѣ уясняютъ эту разницу. Но разъ Ваша записка упрекаетъ меня въ „смѣшеніи понятій“ (стр. 6), то нужно сказать нѣсколько словъ, какая разница въ политическомъ отношеніи между различными видами автономіи, съ одной стороны, и самоуправленіемъ, какъ системой государственнаго управленія, съ другой.

Во всякомъ государствѣ существуетъ цѣлый рядъ разнообразныхъ союзовъ, основанныхъ на принципѣ самоуправленія въ смыслѣ автономіи, но по своему происхожденію, по цѣли, для которой они образуются, по своимъ отношеніямъ къ верховной власти союзы эти существенно между собою рознятся и имѣютъ далеко не одинаковое политическое значеніе.

Первую группу составляютъ религіозныя единенія. Такихъ единеній безконечное разнообразіе, именно въ той церкви, которая исключительно и непримиримо построена на началѣ абсолютной монархіи, т. е. въ церкви католической. Эти союзы могутъ быть оставлены въ сторонѣ. Они любопытны здѣсь, развѣ какъ наглядный примѣръ полнаго согласія между абсолютно-монархическимъ строемъ верховной власти и самой широкой свободой сложенія единоличныхъ силъ и стремленій въ коллективныя единицы, организованныя для опредѣленныхъ цѣлей.

Столь же и даже болѣе разнообразна другая группа союзовъ — частно-правового характера.

Подчиняясь государству, какъ высшему цѣлому, какъ союзу всего народа, управляемаго верховной властью, человѣкъ не перестаетъ быть свободнымъ членомъ такого частнаго общества, преслѣдуетъ и въ этомъ качествѣ свои частныя цѣли, имѣетъ свои права, совершенно отличныя и независимыя отъ тѣхъ правъ, которыя принадлежатъ ему, какъ гражданину. Въ качествѣ частнаго лица, онъ вступаетъ въ общеніе

[3] Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I S. 103.

съ другими частными же лицами; отсюда возникаютъ многообразныя юридическія, экономическія, умственныя и нравственныя отношенія, совершенно отличныя отъ отношеній политическихъ. Государство управляетъ совокупными интересами народа, но вся область личной дѣятельности человѣка, — матеріальной и духовной, — въ наукѣ, искусствѣ, промышленности, — лежитъ внѣ общей сферы государственнаго воздѣйствія. Въ этой области такъ называемыхъ частно-правовыхъ отношеній возникаютъ самые разнообразные самоуправляющіеся союзы, образующіеся для тѣхъ или иныхъ спеціальныхъ опредѣленныхъ цѣлей: ученыя и учебныя корпораціи, благотворительныя и другія общества, коммерческія компаніи, клубы и проч. Иногда въ своихъ цѣляхъ государство само учреждаетъ подобныя общества, или поддерживаетъ ихъ дѣятельность, облекаетъ ихъ даже извѣстными полномочіями; но очевидно, что всѣ эти общества, существованіе коихъ зиждется на простомъ началѣ свободы общенія, могутъ существовать въ государствахъ всѣхъ типовъ и по существу своему въ системѣ государственнаго строя политическаго значенія не имѣютъ.

Третья группа — тѣ самоуправляющіеся союзы, которые образованы для болѣе широкихъ цѣлей, выходящихъ уже изъ области частно-правовыхъ отношеній. Таковы общины,[4] какъ небольшіе союзы мѣстныхъ жителей во имя общихъ интересовъ, таковы сословныя общества, какъ союзы сословнаго разряда лицъ, отличающихся отъ другихъ особыми правами. Союзы этого рода соприкасаются уже съ областью государственныхъ интересовъ; иногда государство предоставляетъ имъ даже осуществлять извѣстныя права надъ ихъ сочленами, изъ чего однако не слѣдуетъ, что они тѣмъ самымъ становятся органами государственной власти. Они остаются самостоятельными общественными союзами, которые

[4] На первомъ планѣ — общины сельскія. Основа административной организаціи — экономическая (иногда и фискальная). Эту основу составляютъ отношенія по землѣ, т. е. по той ограниченной площади, на которой, въ рядѣ поколѣній, отъ дѣдовъ и прадѣдовъ, населеніе имѣетъ жилье и добываетъ средства къ существованію. Каковъ бы ни былъ режимъ этихъ отношеній (ежегодное занятіе участковъ, общинное владѣніе, оброчная подчиненность, полная собственность), въ данный моментъ, въ нихъ всегда можно разглядѣть тѣ способы и пріемы, по которымъ происходило размѣщеніе населенія по территоріи государства, быть можетъ, до его образованія, т. е., происходило начало осѣдлости. Преобладаніе отношеній по землѣ и связанныхъ съ ними интересовъ придаютъ сельскому населенію такія духовныя особенности, которыя дѣлаютъ его безразличнымъ ко всему, что выходитъ за предѣлы политики своей колокольни. Противъ такой косности безсильна даже та обработка, какой въ этомъ направленіи уже сто лѣтъ подвергается, напримѣръ, французскій крестьянинъ. Нашъ крестьянинъ занятъ на сходахъ раскладкой податей, развесткой сѣнокосовъ, назначеніемъ времени и мѣста выпасовъ, распредѣленіемъ поземельныхъ участковъ, учетомъ своихъ сборщиковъ, распиваніемъ разныхъ могарычей и т. п. Кромѣ того, онъ неграмотенъ или полуграмотенъ, — какая же тутъ можетъ быть политика?

управляются издаваемыми государствомъ законами и состоятъ подъ контролемъ власти государственной, но существуютъ для удовлетворенія особыхъ интересовъ извѣстныхъ лицъ или мѣстностей. Такого рода союзы составляютъ переходъ отъ права частнаго, имѣющаго въ виду пользу отдѣльныхъ лицъ, къ праву государственному, имѣющему въ виду интересы государства, какъ цѣлаго. Указанные союзы, въ особенности сословія, созданныя историческимъ развитіемъ государства, обладающія извѣстными политическими правами и обязанностями, до извѣстной степени связаны съ политическимъ устройствомъ страны[5] и, при извѣстныхъ условіяхъ, могутъ имѣть даже вліяніе на всю систему управленія. Исторія знаетъ примѣры, когда отдѣльныя сословія, не ограничиваясь охраненіемъ своихъ правъ и интересовъ, стремились захватить всю государственную власть въ свои руки. Но та же исторія показываетъ, что случалось это по преимуществу тамъ, гдѣ сословіямъ предоставлялось вѣдать не одни только свои сословные интересы, осуіествлять власть по отношенію къ своимъ сочленамъ, но и значеніе представителей интересовъ данной мѣстности, какъ извѣстной административной единицы. До тѣхъ же поръ, пока сословія выполняютъ только свое прямое назначеніе, занимаются исключительно только своими собственными дѣлами, пока одному изъ нихъ не ввѣряются административныя функціи, по отношенію къ другимъ или всѣмъ вмѣстѣ, по управленію административными дѣлами данной мѣстности, указанныя стремленія ихъ для центральной власти не опасны. Существенное въ этомъ отношеніи значеніе имѣетъ разобщенность ихъ интересовъ. Пользуясь этой разобщенностью, Правительство противъ политическихъ притязаній одного сословія всегда можетъ находить опору и противовѣсъ въ другихъ.[6]

---

[5] Сельскія, т. е. по своей основѣ земледѣльческія общины опредѣляютъ и охраняютъ это устройство больше, чѣмъ другой факторъ: въ нихъ заключена сила соціальнаго упорства, а слѣдовательно и политическаго устройства страны.

[6] Лучшей характеристикой этого положенія можетъ служить примѣръ изъ недавняго прошлаго нашей исторіи. Въ періодъ времени 1858—1865 гг. нѣкоторыя дворянскія собранія (Московское, Тверское и др.) во всеподданнѣйшихъ ходатайствахъ своихъ заявили: о необходимости общаго дворянскаго представительства, о правѣ земли русской имѣть своихъ выборныхъ для совѣта верховной власти, т. е., иначе говоря, о дарованіи конституціи. Но, несмотря на то, что заявленія эти сдѣланы были въ самый разгаръ либеральныхъ вѣяній, когда даже М. Н. Катковъ увлекался мыслью о созваніи всероссійскаго земскаго собора, они не нашли поддержки даже въ наиболѣе либеральныхъ слояхъ русскаго общества, мечтавшихъ о конституціи и видѣвшихъ въ ней залогъ всякаго дальнѣйшаго благополучія и преуспѣнія Россіи. Извѣстно, что на адресъ Московскаго дворянства о созваніи „общаго собранія людей отъ земли русской для обсужденія нуждъ, общихъ всему государству“, Императоръ Александръ II отвѣтилъ отказомъ, заявивъ вслѣдъ затѣмъ въ рескриптѣ Министру Внутреннихъ Дѣлъ, что „ни одно сословіе не имѣетъ права говорить именемъ другихъ сословій и брать на себя починъ въ вопросахъ, рѣшеніе которыхъ зависитъ

Но отъ всѣхъ указанныхъ самоуправляющихся союзовъ, отъ частныхъ обществъ до обществъ сословныхъ включительно, существенно отличается, говоря словами записки Вашей, „призваніе населенія къ мѣстному самоуправленію въ болѣе широкихъ, чѣмъ самоуправленіе сословное, предѣлахъ (стр. 75), самоуправленіе въ современномъ понятіи этого слова“ (стр. 12), въ смыслѣ народнаго представительства въ сферѣ мѣстнаго государственнаго управленія. По опредѣленію Л. Штейна, самоуправленіе это имѣетъ своимъ предметомъ не представительство того или другого интереса, даже не выполненіе той или другой отдѣльной задачи государства, а совокупность всѣхъ государственныхъ задачъ, поскольку таковыя способны ограничиваться мѣстностью.[7] Мѣстное самоуправленіе въ такомъ значеніи, какъ справедливо указываетъ та же записка (стр. 12), въ государствахъ континента Западной Европы появляется только въ XIX вѣкѣ и характеризуетъ собою не самостоятельное завѣдываніе разнаго рода общественными союзами ихъ собственными дѣлами, а извѣстную систему государственнаго управленія, извѣстное устройство мѣстной администраціи — возложеніе на мѣстное общество самостоятельнаго осуществленія задачъ государственнаго управленія — „призваніе мѣстнаго населенія, въ лицѣ нѣкоторыхъ его элементовъ или же въ лицѣ уполномоченныхъ, къ участію, въ предѣлахъ закона, въ дѣлахъ государственнаго управленія“.

Въ этомъ послѣднемъ смыслѣ, въ смыслѣ извѣстной системы государственнаго управленія, самоуправленіе является понятіемъ всецѣло политическимъ и только объ этой его формѣ и можно ставить вопросъ, насколько соотвѣтствуетъ она самодержавному строю государства.

Въ подтвержденіе этого положенія можно было бы привести много теоретическихъ разсужденій, рядъ историческихъ

исключительно отъ Верховной Власти“ и этотъ отказъ Императора на конституціонное прошеніе вызвалъ среди представителей либеральнаго направленія едва-ли не сочувственное отношеніе. „Выходки Московскаго дворянства“, писалъ Кавелинъ въ частномъ письмѣ, „скорѣе отдалятъ насъ отъ этой цѣли (конституціи), выказывая все наше малолѣтство и пошлость. Высказывая безсильную злобу и запоздалое сожалѣніе о блаженной памяти крѣпостномъ правѣ, дворянство Московское только раздражаетъ противъ себя Царя, всѣхъ людей, видящихъ дальше своего носа и всѣ прочія сословія. Изъ Коломны крестьяне прислали по этому случаю адресъ Государю. Пора бросить глупости и начать дѣло дѣлать, а дѣло теперь въ земскихъ учрежденіяхъ и нигдѣ больше.“ („Вѣстникъ Европы“, 1886 г. Октябрь, стр. 758, 759). Даже въ „Колоколѣ“ ходатайство Московскаго дворянства встрѣтило ироническое отношеніе: „Царь земщины“, писалъ Герценъ въ статьѣ „Прививка конституціонной оспы“, „отдѣлался на первый случай удачнѣе безземельнаго Царя“. Задержки стремленій одного сословія противовѣсомъ, если даже не противодѣйствіемъ другого, имѣли мѣсто напримѣръ и въ исторіи нашего Остзейскаго края. Прибалтійское рыцарство никогда не могло получить того преобладанія въ краѣ, какое имѣла въ Польшѣ шляхта. Одна изъ главныхъ причинъ въ томъ, что горожане Остзейскаго края совсѣмъ не то, что мѣщане Рѣчи Посполитой.

[7] L. Stein, Die vollziehende Gewalt, 2. Th. 2. Aufl., S. 128.

примѣровъ, сослаться на выдающіеся научные авторитеты, но это завело бы слишкомъ далеко.

Я далекъ отъ мысли притязать на оригинальность и творчество въ построеніяхъ изъ области государственнаго права или науки объ обществѣ. Представленная выше классификація различныхъ союзовъ не имѣетъ ни исчерпывающей полноты въ исчисленіи, ни осязательной точности въ различеніи. Классификація представлена лишь для напоминанія, а также и для устраненія сдѣланнаго мнѣ упрека въ „смѣшеніи понятій".

Настоящая записка имѣетъ цѣлью выясненіе и разрѣшеніе практическаго вопроса, а не научное изслѣдованіе, да и кромѣ того и по существу такое изслѣдованіе едва ли необходимо, ибо весьма вразумительныя разъясненія разницы, какая существуетъ между самоуправленіемъ, какъ системой государственнаго управленія и разнаго рода самоуправляющимися союзами, можно найти въ тѣхъ курсахъ и учебникахъ Государственнаго Права, на которые осылается Ваша записка, а для желающихъ ознакомиться съ этимъ вопросомъ болѣе обстоятельно, можно рекомендовать классическіе труды Лоренца Штейна и Гнейста, а также изслѣдованія новѣйшихъ авторитетовъ западно-европейской науки, напримѣръ Розина и др.[8]

---

[8] „Самоуправленіе, говоритъ проф. Градовскій, прежде всего государственное явленіе, т. е. предполагаетъ существованіе сильной и единой государственной власти..... Въ этомъ отношеніи должно различать самоуправленіе въ новомъ смыслѣ отъ общаго понятія о самоуправленіи, какъ о правительственной дѣятельности неправительственныхъ лицъ.... Сосредоточеніе всѣхъ земскихъ интересовъ въ рукахъ крупныхъ землевладѣльцевъ, облеченныхъ правомъ суда, вотчинной полиціи, не будетъ самоуправленіемъ, а остаткомъ средневѣковыхъ порядковъ... Самоуправленіе начинается съ призванія всѣхъ заинтересованныхъ лицъ къ завѣдыванію мѣстными интересами." (Исторія мѣстнаго самоуправленія въ Россіи, стр. 1 XX III.) Характеристической чертой самоуправленія въ современномъ значеніи этого слова, т. е. какъ системы мѣстнаго управленія, профессоръ считаетъ призваніе мѣстнаго населенія къ завѣдыванію задачами государственнаго свойства и указываетъ два основныхъ его признака: 1. Самоуправленіе должно имѣть тѣ же задачи, которыя имѣетъ общее управленіе въ государствѣ и 2. Самоуправленіе должно дѣйствовать на правахъ государственной власти. (Начало Русскаго Государственнаго Права, т. III, стр. 28 и слѣд.); ср. Свѣшниковъ, Русское Государственное Право, т. II, стр. 132.

Розинъ указываетъ, что когда мы называемъ самоуправленіемъ самостоятельность извѣстнаго единенія, образующаго изъ себя отдѣльное юридическое лицо и имѣющаго самостоятельные интересы, отличные отъ интересовъ государственныхъ, то мы пользуемся терминомъ „самоуправленіе" въ иномъ смыслѣ, чѣмъ когда мы тѣмъ же терминомъ обозначаемъ осуществленіе населеніемъ извѣстныхъ задачъ государственнаго управленія. Въ первомъ случаѣ, по мнѣнію Розина, самоуправленіе имѣетъ значеніе юридическое, во второмъ — политическое, и названный ученый сожалѣетъ о бѣдности языка, не позволяющей присвоить каждому изъ этихъ видовъ самоуправленія особаго наименованія.

Гнейстъ, который, какъ извѣстно, изслѣдовалъ въ своихъ трудахъ самоуправленіе спеціально, какъ политическое понятіе находитъ, что не-

При томъ же подробныя разъясненія по этому предмету излишни еще и потому, что, повидимому, различіе между самоуправленіемъ въ широкомъ значеніи этого слова и въ тѣсномъ, въ техническомъ смыслѣ (системы мѣстнаго управленія) въ сущности ясно и для составителей Вашей записки. По крайней мѣрѣ когда дѣло идетъ о политической исторіи Западной Европы, записка весьма даже опредѣленно высказываетъ, что „самоуправленіе въ смыслѣ сколько нибудь отвѣчающемъ современному понятію этого слова въ государствахъ континента Западной Европы до XIX столѣтія не существовало вовсе“ (стр. 18). Но, отрицая такое значеніе за средневѣковыми муниципіями, за нѣмецкими Landstände и за французскими провинціальными собраніями, записка въ то же время, какъ только дѣло касается Россіи, забываетъ и мой основной тезисъ и указанныя свои собственныя разсужденія и начинаетъ подводить подъ понятіе самоуправленія всякаго рода союзы и учрежденія отъ губныхъ старостъ XVI вѣка до современныхъ кочевьевъ инородцевъ съ ихъ наслѣдственными зайсангами до земскихъ начальниковъ включительно, въ твердой увѣренности, что и эти чиновники Министерства Внутреннихъ Дѣлъ тоже осуществляютъ идею самоуправленія (стр. 31). Въ результатѣ этихъ распространеній мнѣ приписывается желаніе упразднить самоуправленіе въ самомъ широкомъ значеніи этого слова, подавить въ сущности всякую самодѣятельность общества.

Только въ отвлеченной теоріи можно представить себѣ такое государство, въ которомъ всякая общественная дѣятельность была бы замѣнена дѣятельностью чиновниковъ и вся сфера частно-правовыхъ интересовъ регулировалась бы органами Правительства.

Можно съ увѣренностью сказать, что въ подобномъ государствѣ все населеніе было бы обращено въ „безсвязныя толпы“, въ „людскую пыль“. Въ частности, едва ли Министерство Финансовъ можетъ быть заподозрѣно въ затаенномъ желаніи или въ стремленіи подавить всякую общественную самодѣятельность въ Россіи или обвинено въ склонности усматривать въ каждомъ выраженіи общественнаго мнѣнія, въ каждомъ общественномъ движеніи политическую подкладку. Наоборотъ, въ сферѣ своей дѣятельности финансовое вѣдомство всегда прислушивалось къ общественному мнѣнію и къ заявленіямъ представителей тѣхъ или другихъ спеціальныхъ интересовъ, всегда стремилось къ тому, чтобы общество при-

---

правильно усматривать самоуправленіе въ дѣятельности сословныхъ мѣстныхъ союзовъ городскихъ и сельскихъ общинъ. Самоуправленіе начинается, по мнѣнію Гнейста, лишь послѣ того, какъ подобнаго рода единенія лишились власти и всѣ имъ подобныя частныя формаціи оказываются подчиненными государству. (Gneist, Englisches Verwaltungsrecht, I, S. 2633. Его же Selfgovernment, 70, 882 и folg. Его же Die preussische Kreisordnung S. 9). Мнѣніе по тому же предмету Л. Штейна, см. справку № 1.

нимало живое участіе въ дѣятельности Правительства, и какъ въ разработкѣ законопроектовъ въ центральныхъ учрежденіяхъ, такъ и въ исполнительной дѣятельности мѣстныхъ органовъ, всегда старалось привлекать представителей общества къ совмѣстной работѣ съ своими чиновникамн. Съ своей стороны, я глубоко увѣренъ, что только съ населеніемъ, способнымъ къ самодѣятельности, можетъ быть сильно государство, и что здравая политика Самодержавной Имперіи должна быть направлена къ возможно широкому развитію общественной дѣятельности въ сферѣ частно-правовыхъ интересовъ, должна относиться съ довѣріемъ ко всѣмъ ея проявленіямъ, не касающимся непосредственно государственнаго устройства, его внутренняго и внѣшняго управленія. Поэтому, еще разъ повторяю: вся записка моя имѣла въ виду исключительно земскія учрежденія, какъ систему мѣстнаго управленія, но отнюдь не частныя общества, не мелкія общины и сословные союзы, т. е. не самодѣятельность общества въ широкомъ значеніи этого слова, какъ то полагаетъ Ваша записка.

Доводы записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

Возстановивши такимъ образомъ первоначальную тему нашего разномыслія, перейду теперь къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ положеній и пунктовъ Вашей записки. Теоретическая часть ея состоитъ, главнымъ образомъ, изъ частныхъ возраженій по поводу отдѣльныхъ соображеній и выраженій той записки, на которую служитъ отвѣтомъ, но, насколько можно судить изъ общаго хода разсужденій, доводы ея сводятся къ слѣдующимъ пунктамъ:

1. Система мѣстнаго управленія не зависитъ отъ политическаго строя государства;

2. органы самоуправленія ни по существу своему, ни по своимъ отношеніямъ къ верховной власти не разнятся отъ органовъ бюрократическихъ и потому въ той же мѣрѣ, какъ эти послѣдніе, отвѣчаютъ самодержавному строю государства;

3. наука права и исторія конституціонныхъ хартій не подтверждаютъ связи мѣстнаго самоуправленія съ конституціоннымъ режимомъ;

4. исторія Запада не можетъ служить примѣромъ для сравненія, ибо всѣ германо-романскія государства развивались на исторической и бытовой почвѣ, совершенно отличной отъ славяно-русскаго міра;

5. Россія — по преимуществу страна мѣстнаго самоуправленія; такова она въ ея настоящемъ, таковой была всегда, останется и въ будущемъ: самоуправленіе (мѣстное), говоритъ записка, предуказано всѣмъ ходомъ нашей исторіи, особенностями общественнаго уклада Россіи и даже географическимъ ея расположеніемъ (стр. 1, 25, 62—63).

Система мѣстнаго управленія должна быть однородна съ общимъ политическимъ строемъ государства.

Когда ставится вопросъ, соотвѣтствуетъ ли организація мѣстнаго управленія, на началахъ самоуправленія, самодержавному строю государства, то первое сомнѣніе, которое прежде всего должно быть устранено, заключается въ томъ, — находится ли вообще система мѣстнаго управленія въ связи и въ согласіи съ системой управленія центральнаго, верховнаго, т. е. со всѣмъ политическимъ строемъ даннаго государства.

Записка Вашего Высокопревосходительства отвѣчаетъ на этотъ вопросъ, повидимому, отрицательно; она полагаетъ, что система управленія мѣстнаго вообще не стоитъ въ связи съ системой правленія верховнаго и что въ частности, самоуправленіе, какъ одна изъ формъ управленія мѣстнаго, не противорѣчитъ самодержавному строю государства. Записка утверждаетъ, что мнѣніе, будто мѣстное самоуправленіе осуществляетъ собою конституціонный принципъ на мѣстахъ, основано на „смѣшеніи понятій, такъ какъ народное представительство и мѣстное самоуправленіе разнятся между собой не количественно, не степенью развитія одного и того же начала или объемомъ отправляемыхъ задачъ, а качественно, — существомъ ихъ дѣятельности и свойствомъ представляемой имъ власти; первое относится къ области правленія верховнаго, второе — къ области управленія подзаконнаго. Наука, говоритъ записка, „въ лицѣ крайнихъ даже представителей государственной теоріи самоуправленія, отрицаетъ возможность отождествленія понятій народнаго представительства и мѣстнаго самоуправленія.“ Въ подтвержденіе высказанной мысли, записка ссылается на авторитетъ князя Васильчикова, который находитъ, что „формы правленія независимы отъ формъ управленія“, и приводитъ выписку изъ того мѣста сочиненія профессора Чичерина,[9] въ которомъ профессоръ доказываетъ, что самоуправленіе составляетъ восполненіе неограниченной монархіи и что, только допуская широкую систему его, эта послѣдняя можетъ удовлетворять мѣстнымъ потребностямъ.

По поводу этихъ разсужденій прежде всего необходимо замѣтить, что это мнимое смѣшеніе понятій произошло, главнымъ образомъ, отъ неточной передачи высказаннаго мною положенія. Едва ли нужно ссылаться на авторитетъ представителей науки вообще и представителей государственной теоріи самоуправленія въ частности, дабы доказывать, что мѣстное самоуправленіе еще не есть конституція, и что управленіе мѣстное и управленіе верховное не одно и то же. Эта истина вполнѣ ясна и противъ нея нѣтъ возраженій въ

[9] Чичеринъ, Курсъ Государственной Науки, т. 3 стр. 144.

моей запискѣ. Послѣдняя не отождествляетъ мѣстнаго управленія съ управленіемъ верховнымъ, а указываетъ только, что конституція, какъ самоуправленіе верховное, и земское самоуправленіе, какъ система управленія мѣстнаго, основаны на одномъ и томъ же принципѣ народовластія, т. е. на участіи общества въ государственномъ управленіи (первая — въ верховномъ, вторая — въ мѣстномъ); затѣмъ, моя записка доказываетъ, что система управленія верховнаго тѣсно связана съ системой управленія мѣстнаго, что построеніе этихъ системъ на разныхъ началахъ вызоветъ между ними несомнѣнное противорѣчіе, будетъ мѣшать правильному ходу административной машины и рано или поздно приведетъ къ реформѣ одного на началахъ другого.

Можно спорить, насколько данная система мѣстнаго управленія отвѣчаетъ той или другой формѣ правленія верховнаго; но едва ли можетъ подлежать сомнѣнію, что не каждая система перваго отвѣчаетъ всякой формѣ второго, и что построеніе ихъ на одинаковомъ началѣ составляетъ одно изъ существенныхъ условій устойчивости данной формы правленія. Нельзя, напримѣръ, въ аристократическомъ государствѣ строить систему мѣстнаго управленія на началахъ всесословности, на началахъ господства демократіи и всеобщей подачи голосовъ (съ цензомъ или безъ ценза); нельзя въ федеративной республикѣ примѣнять начала централизаціи и т. п. „Государственная администрація“, говоритъ профессоръ Градовскій, „со всѣми ея органами, есть не только средство для улучшенія путей сообщенія и санитарныхъ условій, для распространенія просвѣщенія и общественнаго призрѣнія, для раскладки и собиранія податей, и т. п. Она, кромѣ того, есть средство для обезпеченія господства данной государственной власти надъ всѣми слоями и элементами народа и поддержанія даннаго государственнаго порядка, т. е. опредѣленной формы правленія. Эта цѣль администраціи не высказывается въ уставахъ и регламентахъ установленій, но она лежитъ въ самомъ существѣ дѣла. Какъ и при помощи какихъ орудій господствуетъ данная власть, — это другой вопросъ; но въ каждомъ данномъ случаѣ онъ рѣшается согласно съ общимъ политическимъ строемъ государства, а не особо отъ него. Вотъ почему, какія бы выгоды ни представляло самоуправленіе съ точки зрѣнія осуществленія разныхъ цѣлей, онѣ, въ извѣстной мѣрѣ, оставляются въ сторонѣ, если того требуютъ политическія цѣли даннаго государства. Вотъ почему, наконецъ, формы управленія такъ тѣсно связаны съ началомъ общаго государственнаго устройства и являются логическимъ его послѣдствіемъ. Примѣры всѣхъ европейскихъ государствъ, начиная съ Англіи, служатъ тому яснымъ доказательствомъ.“ [10] Нѣтъ ничего безплоднѣе, какъ искать для

[10] Градовскій, Нач. Русск. Госуд. Права, т. III стр. 20—21.

самоуправленія какую либо особую почву и стараться построить эту систему путемъ тщательнаго разграниченія интересовъ мѣстныхъ и государственныхъ. Мысль обосновать систему самоуправленія при помощи идеи мѣстности, имѣющей свои интересы, отличные отъ интересовъ государственныхъ, является весьма привлекательною, но едва ли приложимою къ практическому разрѣшенію вопросовъ.[11]

Что же касается вышеуказаннаго мнѣнія князя Васильчикова, на которое ссылается Ваша записка, то мнѣніе это едва ли можетъ считаться такимъ безспорнымъ, какимъ, повидимому, признаетъ его эта послѣдняя.

Князь Васильчиковъ въ своемъ сочиненіи, написанномъ еще въ 1869 г., является довольно яркимъ представителемъ общественной теоріи самоуправленія, теоріи почти отвергнутой уже въ настоящее время наукой, отвергаемой и самой запиской Вашей (прим. на стр. 1). Прекрасный критическій разборъ высказаннаго княземъ Васильчиковымъ положенія, съ указаніемъ всей несостоятельности попытки разграпить интересы мѣстности отъ интересовъ государственныхъ, сдѣланъ профессоромъ Градовскимъ (Начала Русскаго Государственнаго Права, т. III стр. 26 и слѣд.). Не повторяя доводовъ покойнаго профессора — авторитетъ котораго, судя по ссылкамъ на его сочиненія, имѣющимся въ запискѣ Вашей, вполнѣ ею признается, — я, съ своей стороны, могу лишь указать, что самъ князь Васильчиковъ приходитъ къ тому же самому выводу, къ которому клонятся всѣ мои доводы, т. е., что правильное и послѣдовательное развитіе началъ самоуправленія неизбѣжно приведетъ къ конституціонному строю государства. „Справедливо и вѣрно, говоритъ онъ, что самоуправленіе при постепенномъ и благоразумномъ развитіи, ведетъ неминуемо къ народному представительству и, какъ ручьи, слѣдуя естественному склону почвы, сливаются въ рѣки и моря, такъ и отдѣльныя мѣстныя учрежденія, слѣдуя естественному ходу событій, стекаются въ общія представительныя собранія.“[12]

---

[11] Ib., стр. 26. — Еще болѣе опредѣленно высказывается профессоръ Коркуновъ: „Между дѣятельностью Государства и дѣятельностью мѣстныхъ Общеній нѣтъ принципіальнаго различія: дѣятельность ихъ — дѣятельность однородная. Этимъ объясняется, почему законодательства всѣхъ государствъ видятъ въ дѣятельности самоуправляющихся мѣстныхъ общеній не дополненіе только, а именно частичную замѣну дѣятельности государственной“ (Русск. Гос. Право, т. 2 стр. 269).

[12] Князь Васильчиковъ. О самоуправленіи, т. I стр. 29. — Знаменитый государствовѣдъ Робертъ Моль, опредѣляя условія осуществленія основной идеи Государственнаго Устройства, говоритъ: „Должны быть устранены всѣ выводы, истекающіе изъ чуждой Государству идеи. Притомъ не должно соблазняться ни сходствомъ формъ, ни тою полезностью, которую имѣетъ извѣстное учрежденіе, находясь въ гармонической связи съ другими однородными. Первое не доказываетъ внутренней гармоніи; а чтобы извѣстное учрежденіе оказалось также полезнымъ при другихъ условіяхъ, въ высшей степени сомнительно. Даже, если какое либо учрежденіе принадлежитъ

Если затѣмъ обратиться къ сочиненіямъ профессора Чичерина и взять не отдѣльную изъ нихъ выдержку, а прослѣдить общій ходъ ихъ разсужденій, то едва ли и въ нихъ не найдется подтвержденія той мысли, что система мѣстнаго управленія тѣсно связана съ политическимъ устройствомъ государства, что лучи самоуправленія въ своемъ теченіи неизбѣжно сольются въ морѣ общаго народнаго представительства.[13]

Что же касается, наконецъ, весьма сложныхъ и отвлеченныхъ соображеній записки о томъ, что мѣстное управленіе относится къ области подзаконнаго управленія, изъ котораго устраненъ лишь „пришлый“, „приказный“, „чиновничій элементъ“, что такой подзаконности противоположенъ конституціонный принципъ, что выражающее этотъ принципъ народное представительство относится къ области верховнаго управленія и что потому только оно и выражаетъ идею ограниченія государственной власти, — то всѣ эти соображенія едва ли могутъ имѣть практическое значеніе въ настоящемъ вопросѣ.

Подзаконность есть общее свойство всякаго управленія, мѣстнаго и немѣстнаго; дѣятельность земскихъ учрежденій столь же подзаконна, какъ и дѣятельность любого Министерства или Комитета Министровъ, ибо все управленіе въ Россіи происходитъ на твердомъ основаніи законовъ (Ст. 47 Законовъ Основныхъ). Больше того, самый конституціонный режимъ и лежащее въ его основаніи народное представительство тоже основано на законѣ. Такой законъ называется конституціей, учредительной хартіей, органическимъ статутомъ и т. п., но онъ все же законъ, который можетъ быть измѣненъ, отмѣненъ или замѣненъ только другимъ такимъ же закономъ.

Въ самодержавномъ государствѣ законъ самоуправленія, какъ и всякій законъ, можетъ быть измѣненъ, отмѣненъ или замѣненъ непосредственнымъ распоряженіемъ самодержавной власти, если послѣдняя рѣшится дѣйствовать въ нарушеніе

другой формѣ того же государственнаго рода, то и въ такомъ случаѣ, прежде чѣмъ заимствовать его, должно обстоятельно изслѣдовать, не находится ли оно въ связи съ специфическимъ различіемъ обѣихъ формъ. Заимствованіе дозволительно только тогда, когда учрежденіе оказывается результатомъ основной идеи, общей обѣимъ формамъ; но и въ такомъ случаѣ должно еще изслѣдовать, не требуетъ ли различіе, существующее между обѣими формами, по крайней мѣрѣ, нѣкотораго видоизмѣненія даннаго учрежденія.“ Это разсужденіе Моль поясняетъ примѣромъ: „Неограниченная монархія и представительная монархія суть только подраздѣленія одной и той же Государственной формы; тѣмъ не менѣе было бы неблагоразумнымъ переносить областное представительство изъ послѣдней въ первую только на томъ основаніи, что это учрежденіе полезно въ представительной монархіи, оно противорѣчитъ основной идеѣ различія между этими двумя видами монархіи, именно неограниченной монархической власти.“ (Mohl, Enzyklopädie der Staatswissenschaften, 2. Aufl., §§ 602—704). Дальнѣйшее подтвержденіе см. справка № 1. (Справка эта въ настоящемъ изданіи отсутствуетъ. Прим. издателя.)

[13] Взглядъ профессора Чичерина по разсматриваемому вопросу изложенъ въ справкѣ № 1 (Обзоръ литературы).

представительныхъ правъ населенія отдѣльныхъ мѣстностей. Но къ подобнымъ мѣрамъ не легко приступить даже при самодержавномъ правленіи. Проведеніе, напримѣръ, земской реформы 1890 г, реформы при томъ отрывочной и палліативной, встрѣтило и по нынѣ встрѣчаетъ немало затрудненій и потребовало незаурядной настойчивости и рѣшимости.

Къ пункту 2.

Органы самоуправленія и органы бюрократическіе совершенно разнородны, одни другимъ противоположны.

Доказывая соотвѣтствіе самоуправленія самодержавному строю записка Вашего Высокопревосходительства идетъ, впрочемъ, далѣе князя Васильчикова и проф. Чичерина. Она излагаетъ самостоятельный, едвали кѣмъ либо изъ научныхъ авторитетовъ высказанный взглядъ, будто „распространенное у насъ противоположеніе органовъ самоуправленія органамъ Правительства не имѣетъ за собой никакихъ дѣйствительныхъ основаній и коренится въ явномъ смѣшеніи понятій“, что органы самоуправленія не разнятся отъ органовъ бюрократическихъ, ибо полномочія свои они получаютъ въ конечномъ выводѣ изъ того же источника, какъ эти послѣдніе, т. е. отъ закона и центральной власти. Выборное начало и децентрализація также не составляютъ отличительнаго ихъ признака, а парламентская форма собраній присуща земскому собранію въ той же мѣрѣ, какъ сельскому сходу и Государственному Совѣту. „Такимъ образомъ“, заканчиваетъ разсужденія свои по этому предмету записка, „органы самоуправленія, постольку, поскольку имъ поручаются дѣла управленія, должны быть разсматриваемы какъ органы правительственной власти, подобные всякимъ другимъ и, какъ таковые, могутъ противополагаться учрежденіямъ бюрократическимъ, тѣмъ или инымъ вѣдомствамъ, но ни въ какомъ случаѣ не Правительству вообще, какъ нѣчто отъ него самостоятельное и ему противоположное“. Подобное противоположеніе, по мнѣнію записки, можетъ имѣть основанія въ конституціонномъ государствѣ, гдѣ воля Монарха ограничена предѣлами закона, измѣненіе котораго отъ нея не зависитъ, тамъ же, гдѣ отъ этой единственной воли зависитъ самое существованіе самоуправленія, не можетъ быть рѣчи о какомъ либо стѣсненіи ея сказаннымъ строемъ управленія болѣе чѣмъ бюрократическимъ.

Съ этими выводами записки весьма трудно согласиться, ибо и по существу и по своимъ отношеніямъ къ верховной власти органы самоуправленія отъ органовъ бюрократическихъ существенно отличны.

Во всякомъ правовомъ государствѣ, отъ монархіи до федеративной республики включительно, всѣ отношенія орга-

новъ государства между собою и къ населенію регулируются закономъ и всякая власть свои полномочія получаетъ отъ закона и власти центральной, или вѣрнѣе власти верховной — законодательной. Но объемъ и характеръ тѣхъ полномочій, которыя предоставляются верховной властью органамъ правительственной администраціи (органамъ бюрократическимъ), и тѣхъ, которые даруются органамъ самоуправленія, глубоко различны. Первые по закону не имѣютъ самостоятельности, они только — строгіе выполнители предначертаній властей высшихъ. „Каждый низшій чинъ долженъ принимать приказанія отъ предпоставленнаго надъ нимъ старшаго и исполнять ихъ въ точности.“ (Ст. 712 Уст. о сл. гражд.)

Совершенно въ иномъ положеніи стоятъ, или вѣрнѣе должны стоять, чтобы удовлетворять своему назначенію, органы самоуправленія. Этимъ послѣднимъ по закону въ точно очерченномъ кругѣ дѣлъ должна быть предоставлена извѣстная самостоятельность. „Органы самоуправленія“, говоритъ профессоръ Коркуновъ, „подчинены въ границахъ и содержаніи своей дѣятельности надзору Правительства, но не прямымъ его распоряженіямъ. Постановленія органовъ самоуправленія могутъ быть отмѣняемы и измѣняемы, но постановленія эти они во всякомъ случаѣ дѣлаютъ сами, самостоятельно, не получая прямыхъ указаній отъ правительственныхъ органовъ“.[14] Тамъ, гдѣ самостоятельность органовъ самоуправленія не мирилась съ государственнымъ строемъ, дѣлались иногда попытки ограниченія ихъ самостоятельности и почти полнаго подчиненія ихъ органамъ администраціи. Нѣкоторые, въ томъ числѣ и составители записки Вашей, усматриваютъ даже въ такой постановкѣ дѣла осуществленіе государственной теоріи самоуправленія; но это далеко не такъ. Когда отнимается отъ самоуправляющихся единицъ ихъ самостоятельность, тѣмъ самымъ отнимается вся ихъ сущность и остается одна внѣшняя оболочка безъ всякаго внутренняго содержанія“. „Государственное значеніе самоуправленія, говоритъ совершенно справедливо профессоръ Свѣшниковъ, должно разъ навсегда пониматься не въ томъ смыслѣ, что земство должно сдѣлаться подчиненнымъ органомъ администраціи, а въ томъ, что выборное, самостоятельное и отвѣтственное лишь по закону земское самоуправленіе по отношенію къ населенію является дѣйствительной властью со всѣми ея правами и преимуществами.“[15]

Не столь существеннымъ и неотъемлемымъ, какъ самостоятельность, но также весьма характернымъ признакомъ самоуправленія и бюрократіи служитъ децентрализація, съ одной стороны, и централизація — съ другой. Самоуправленіе безъ децентрализаціи немыслимо, съ бюрократіей же, какъ

---

[14] Коркуновъ, Русск. Госуд. Право, т. II, изд. 1893 г., стр. 277.
[15] Свѣшниковъ, Русск. Госуд. Право, т. II стр. 159.

справедливо говоритъ проф. Чичеринъ, „тѣсно связана централизація, т. е. подчиненіе мѣстнаго управленія центральной власти, къ которой восходятъ важнѣйшія мѣстныя дѣла и которая по всѣмъ концамъ страны разсылаетъ свои приказанія. Бюрократія именно и служитъ органомъ этой системы.“[16]

Безспорно, что и при господствѣ бюрократической системы, силою вещей центральная власть вынуждена децентрализировать извѣстныя категоріи менѣе существенныхъ дѣлъ; но этимъ не создается еще самостоятельность мѣстныхъ бюрократическихъ органовъ. Такая децентрализація является простымъ разрѣшеніемъ — не спрашивать по тѣмъ или другимъ дѣламъ указанія центральныхъ административныхъ учрежденій, но отъ этихъ послѣднихъ не отнимается право дать и по этимъ дѣламъ въ случаѣ надобности, свое приказаніе, которое мѣстная власть исполнить по закону обязана. Бюрократическую децентрализацію французскій публицистъ Фьеве охарактеризовалъ довольно мѣтко, сказавши, что она есть не болѣе „какъ домашняя сдѣлка между Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ и Префектами“.

Существенно отличаясь отъ органовъ бюрократическихъ по содержанію и предѣламъ своей дѣятельности, органы самоуправленія разнятся отъ нихъ и по самому своему строю. Бюрократія основана всецѣло на началѣ назначенія и іерархической подчиненности, самоуправленіе же — на началѣ выборномъ.[17] Въ той же мѣрѣ, какъ и самостоятельность въ кругѣ предоставленныхъ самоуправленію дѣлъ выборное начало есть его существенная и неотъемлемая черта. Записка указываетъ, что въ нѣкоторыхъ государствахъ исполнительный органъ самоуправленія назначается Правительствомъ, но это указаніе нисколько не опровергаетъ сказаннаго положенія. Исполнительный органъ самъ по себѣ не создаетъ еще понятія самоуправленія, и не въ немъ сущность этого послѣдняго, онъ лишь, такъ сказать техническое приспособленіе, какъ указываетъ самое его названіе, есть только исполнитель распоряженій другого органа, собранія выборныхъ представителей общества, въ которомъ и лежитъ весь центръ тяжести самоуправленія. Уничтожить это выборное собраніе, замѣнить его лицами, Правительствомъ назначенными, значитъ уничтожить самое понятіе самоуправленія. Кромѣ того, назначеніе Правительствомъ даже исполнительныхъ органовъ самоуправленія нельзя признать явленіемъ нормальнымъ. Если такое назначеніе допущено, то получается одно изъ двухъ:

---

[16] Чичеринъ, Курсъ Госуд. Науки, т. III стр. 487.

[17] Профессоръ Градовскій характеризуетъ самоуправленіе какъ систему, при которой отправленіе разныхъ административныхъ обязанностей возлагается на мѣстныхъ жителей, какъ таковыхъ, т. е. безъ установленія ихъ связи съ служебнымъ персоналомъ и безъ подчиненія ихъ обыкновеннымъ условіямъ государственной службы. (Начала Русск. Госуд. Права, т. III стр. II.)

либо назначенный органъ самоуправленія перестаетъ быть органомъ назначившей его администраціи и дѣлается безпрекословнымъ исполнителемъ распоряженій выборнаго собранія, либо онъ остается послушнымъ орудіемъ администраціи, становится проводникомъ ея взглядовъ, исполнителемъ ея распоряженій, но тогда и самое самоуправленіе фактически уничтожается.[18]

Равнымъ образомъ въ іерархической подчиненности органы самоуправленія къ надзирающимъ за ними административнымъ властямъ не стоятъ. Тѣ и другіе при правильной постановкѣ самоуправленія въ случаѣ разногласія разсматриваются какъ двѣ спорящія стороны и, при несговорчивости, ихъ споръ подлежитъ разсмотрѣнію въ состязательномъ порядкѣ, по особымъ правиламъ административной юстиціи. У насъ, даже по закону 1890 г., сильно стѣснившему основные принципы самоуправленія, Сенатъ рѣшаетъ, кто изъ спорящихъ правъ, кто не правъ, т. е. которая изъ сторонъ спора, губернаторъ или земство, подъ видомъ отстаиванія своихъ правъ посягаетъ на права другой стороны.[19]

Точно также, свободная непосредственно вмѣшиваться въ ходъ земскаго самоуправленія въ отдѣльныхъ случаяхъ Верховная власть можетъ рѣшиться на это лишь въ крайнихъ обстоятельствахъ. Выговоры, внушенія, замѣчанія подчиненнымъ органамъ государственнаго управленія, перемѣщенія, смѣщенія и другія перемѣны въ ихъ личномъ составѣ, происходятъ почти ежедневно. Но выговоръ или замѣчаніе земскому или городскому управленію, устраненіе членовъ городской или земской управы, пріостановка самоуправленія, хотя бы на самый короткій срокъ, часто ли бывали примѣры принятія подобныхъ мѣръ. Гораздо рѣже, чѣмъ смѣна не только губернаторовъ, но и министровъ. И едва ли возможно утверждать, что указанное различіе объясняется большей корректностью, сравнительной безупречностью въ дѣятельности органовъ мѣстнаго самоуправленія.

---

[18] Князь Бисмаркъ въ своихъ мемуарахъ, признавая ненормальнымъ назначеніе органовъ самоуправленія Правительствомъ, указываетъ, что, благодаря такому назначенію, прусскій ландратъ сталъ настоящимъ правительственнымъ чиновникомъ, который разсматриваетъ свое мѣсто, какъ переходную ступень, и болѣе считается со взглядами министерства, чѣмъ крейстага.

[19] Уже при разработкѣ Положенія 1864 г. отчетливо проводилась мысль, что „вообще дѣятельность губернатора, какъ представителя закона и центральной власти, въ отношеніяхъ его къ мѣстному представительству, должна быть по преимуществу отрицательной“. Для спора между этимъ представительствомъ и приставленнымъ къ нему для надзора губернаторомъ, въ роли скорѣе прокурора, Сенатъ является опять таки не начальственной инстанціей, а верховнымъ посредникомъ. „Такое посредничество“ внушено весьма счастливой мыслью: идея самостоятельности, такъ сказать, державности представительнаго начала не нарушена „при столкновеніяхъ между представительствами центральнаго правительства и мѣстными земскими учрежденіями“. Историческая записка, стр. 281, 283.

Отличные по принципу своей власти, по существу своей дѣятельности и по своему строю отъ органовъ бюрократическихъ, органы самоуправленія, по крайней мѣрѣ, наше земство, отличаются отъ оныхъ и по своей чисто внѣшней формѣ. Весьма трудно согласиться съ запиской Вашей, что и сельскій сходъ, и государственный Совѣтъ, и земское собраніе имѣютъ одну и ту же парламентскую форму. Можно думать, что нестройная, лишенная организаціи, первобытная форма схода также мало отвѣчаетъ представленію объ парламентѣ, какъ мало походитъ на него Государственный Совѣтъ, не имѣющій своихъ исполнительныхъ органовъ, состоящій изъ однихъ Государемъ Императоромъ назначенныхъ членовъ.

Въ доказательство же того насколько форма земскаго собранія близка къ формѣ парламентской, можно сослаться на наблюденіе Мекензи Уэллеса, на авторитетъ котораго, какъ знатока Россіи, ссылается и Ваша записка (стр. 64). Этотъ англичанинъ, выросшій въ странѣ парламентаризма, хорошо знающій и внутреннее содержаніе послѣдняго и внѣшнюю его форму, всѣ его права, обычаи и порядки и хорошо въ то же время ознакомившійся съ нашими государственными учрежденіями, ихъ строемъ и характеромъ, такъ характеризуетъ земство: „это учрежденіе по своей формѣ чисто парламентское, т. е, оно состоитъ изъ собранія выборныхъ отъ населенія, собирающагося не менѣе, чѣмъ разъ въ годъ и постоянной управы, избранной собраніемъ изъ своихъ членовъ“. Отсюда выводъ: „если мы сравнимъ земство съ прежними попытками создать мѣстное самоуправленіе, то надо согласиться, что русскіе сдѣлали большіе успѣхи въ своемъ политическомъ образованіи.[20]

Наконецъ, съ своей стороны, я повторяю еще разъ, что не только по существу своей дѣятельности, по своей организаціи и внѣшней формѣ, но и по своимъ отношеніямъ къ Верховной законодательной власти, органы самоуправленія глубоко разнятся отъ органовъ администраціи. „Тамъ, гдѣ отъ этой единой воли“ (Монарха), говоритъ записка Ваша (стр. 10), „зависитъ самое существованіе самоуправленія, не можетъ быть рѣчи о какомъ либо стѣсненіи ея сказаннымъ строемъ управленія болѣе, чѣмъ бюрократическимъ“. Безспорно, конечно, что сильная монархическая власть въ каждый

---

[20] Mackenzie Wallace, Russia, 4. ed. vol. 1, p. 327, 347. См. также A. Leroy-Beaulieu, L'Empire des Tsars et les Russes, т. II, p. 190—191. „Сущность дѣла“, говоритъ профессоръ Ивановскій, „заключается въ томъ, что идея отдѣленія законодательной власти отъ исполнительной, признанная въ конституціонной монархіи и республикѣ, нашла свое примѣненіе и въ устройствѣ органовъ самоуправленія. И здѣсь признано наиболѣе цѣлесообразнымъ власть постановляющую и рѣшающую отдѣлить отъ власти исполняющей. Такое отдѣленіе настолько считается аттрибутомъ самоуправленія, что примѣняется въ немъ, какая бы форма государственнаго устройства ни существовала“ (Ивановскій, Опытъ изслѣдованія дѣятельности органовъ земскаго самоуправленія въ Россіи). (Стр. 7—8).

данный моментъ можетъ отмѣнить любой изданный ею законъ; скажу болѣе, примѣры бывали, — можетъ пріостановить и даже отмѣнить и дарованную ею конституцію. Но другой вопросъ къ какимъ результатамъ на практикѣ приведетъ такая отмѣна, и какими мѣрами приходится приводить въ исполненіе вновь издаваемый законъ. Къ тѣмъ или другимъ реформамъ, проводимымъ въ бюрократическомъ строѣ, общество относится съ бо́льшимъ или мѣньшимъ интересомъ, но не принимаетъ въ нихъ живого участія. Наоборотъ, на каждое несогласіе Правительства съ выборными представителями общества, на каждую ограничительную мѣру, принятую по отношенію къ самоуправленію, какъ мѣстному, такъ и центральному, общество несомнѣнно смотритъ какъ на отнятіе дарованныхъ ему правъ[21]; въ немъ возникаетъ и тлѣетъ скрытое недовольство Правительствомъ, а иногда и открытое ему противодѣйствіе. Утверждать, что такая оппозиція въ самодержавномъ государствѣ немыслима, значитъ отрицать и исторію, отрицать и печальный фактъ польскаго возстанія 1830 года, и проявившееся на нашихъ глазахъ броженіе финляндцевъ, усмотрѣвшихъ въ Высочайшемъ Манифестѣ отъ 3-го февраля 1899 года лишеніе будто бы дарованныхъ имъ правъ и преимуществъ. Вашему Высокопревосходительству не безъизвѣстно также какъ смотрѣла и смотритъ значительная часть нашего общества и нашей печати на тѣ несогласія, которыя происходили между администраціей и земствомъ, и даже на тѣ законодательныя измѣненія въ положеніи о земскихъ учрежденіяхъ, которыя изданы были въ прошлое царствованіе. Конечно, сильное Правительство долгое время можетъ подавлять всякую оппозицію, но безспорно также и то, что ничто такъ не разобщаетъ Монарха съ народомъ и не расшатываетъ основныхъ устоевъ Самодержавія, какъ широкое примѣненіе репрессивныхъ мѣръ, въ особенности, когда мѣры эти принимаются для прекращенія смуты и броженія, вызванныхъ ошибками самого же Правительства.

Записка Ваша допускаетъ въ конституціонномъ государствѣ противоположеніе органовъ самоуправленія Правительству вообще, но отрицаетъ возможность такого противоположенія въ государствѣ самодержавномъ. „Эта истина, говоритъ она, можетъ быть неясна лишь тому, кто разсматриваетъ Самодержавную Монархію, такъ сказать, чрезъ конституціонные очки“ (Стр. 9).

---

[21] „Если въ государствѣ нѣтъ еще народнаго представительства“, говоритъ Лоренцъ Штейнъ, „то земское представительство всегда является для населенія не только важнымъ правомъ, но и дорогимъ благомъ. Народъ всегда будетъ тѣмъ больше дорожить своими земскими чинами, чѣмъ менѣе вѣроятнымъ представляется для него образованіе народнаго представительства, ибо никогда не исчезаетъ у него надежда, посредствомъ перваго достигнуть второго.“ (Die vollziehende Gewalt, 2. Th. 2. Aufl. 1869, S. 184).

Но и это далеко невѣрно. Если подъ Правительствомъ понимать Верховную власть, то указанное противоположеніе самоуправленія Правительству именно невозможно въ государствѣ конституціонномъ, гдѣ и Верховная власть и дѣятельность самоуправляющихся территоріальныхъ единицъ основаны на одномъ и томъ же началѣ самоуправленія, — самостоятельной дѣятельности общества подъ надзоромъ Монарха и назначенныхъ имъ лицъ. При конституціонномъ устройствѣ мѣстное самоуправленіе только форма для децентрализаціи. Все управленіе государствомъ отъ верху до низу проникнуто началомъ народовластія; однородность всѣхъ органовъ управленія, центральнаго и мѣстнаго, выдержана повсемѣстно и вполнѣ. Въ государствѣ же Самодержавномъ противоположеніе мѣстнаго самоуправленія Правительству или Верховной власти неизбѣжно въ томъ смыслѣ, что здѣсь означенная власть основана на одномъ принципѣ, — единой и нераздѣльной воли Монарха, неограниченной самостоятельной дѣятельностью народныхъ представителей, а мѣстное самоуправленіе — на другомъ принципѣ — самостоятельной дѣятельности выбранныхъ населеніемъ представителей его, дѣйствующихъ лишь подъ надзоромъ Монарха и лицъ, Имъ назначенныхъ, отъ него довѣренныхъ. Эту разницу нельзя не видѣть, чрезъ какіе бы очки ни смотрѣть и какой бы окраски ни были ихъ стекла, лишь бы эти послѣднія не искажали изображеній.

Въ развитіе высказаннаго мною положенія о полномъ и коренномъ различіи органовъ бюрократическихъ и органовъ самоуправленія можно привести много еще доводовъ, можно сослаться на цѣлый рядъ авторитетовъ и нашей, и западноевропейской науки, но я считаю излишнимъ болѣе подробно останавливаться на этомъ вопросѣ, ибо глубоко увѣренъ, что практически никому, лучше Вашего Высокопревосходительства, неизвѣстно указанное различіе; никто лучше Министра Внутреннихъ Дѣлъ не знаетъ и не можетъ знать, что назначеніе, а тѣмъ болѣе увольненіе, напримѣръ, губернаторовъ, далеко не тождественно съ утвержденіемъ и смѣщеніемъ городскихъ головъ, что проще отмѣнить распоряженіе любой губернской власти, чѣмъ постановленіе земскаго собранія, что съ ходатайствами, даже неосновательными, земскихъ собраній приходится совершенно иначе считаться, чѣмъ съ губернаторскими предположеніями.

Къ пункту 3.

Наука права, а равно исторія конституціонныхъ хартій подтверждаютъ связь мѣстнаго самоуправленія съ конституціоннымъ режимомъ.

Утверждая, что и по существу и по своимъ отношеніямъ къ Верховной Власти, органы самоуправленія въ той же мѣрѣ

соотвѣтствуютъ самодержавному строю, какъ и органы бюрократическіе, записка Вашего Высокопревосходительства доказываетъ далѣе, что ни исторія Западной Европы, ни наука права не подтверждаютъ связи самоуправленія съ конституціонализмомъ. Мнѣніе Гнейста о тѣсной связи англійской конституціи съ мѣстнымъ управленіемъ, по утвержденію записки (со словъ профессора Чичерина), „есть въ сущности не болѣе какъ произвольное предположеніе“, да и самое сочиненіе знаменитаго германскаго ученаго „замѣчательное по своей учености, остается безплоднымъ по своимъ результатамъ“. „Обозрѣвая“, говоритъ далѣе записка, „содержаніе конституціонныхъ хартій Европы и ознакомляясь съ идеями, положенными въ ихъ основаніе, легко убѣдиться, что ни въ теоріи, ни на практикѣ установленіе мѣстнаго самоуправленія не разсматривалось ни творцами ихъ, ни ближайшими по времени толкователями, за хотя бы и частную принадлежность конституціоннаго режима“ (стр. 14). „Мѣстное административно-хозяйственное самоуправленіе, въ теченіе первой половины XIX столѣтія — періода увлеченія на Западѣ Европы, а отчасти и у насъ, идеями конституціонализма, не ставилось въ связь съ послѣднимъ, какъ нѣчто ему родственное и союзное.“ Въ подтвержденіе записка ссылается на примѣръ Франціи, гдѣ послѣ великой революціи усилились бюрократизмъ и централизація, и на примѣръ Пруссіи, гдѣ преобразованіе мѣстной администраціи на началахъ самоуправленія началось только чрезъ 24 года послѣ провозглашенія конституціи.

Въ убѣдительности всей этой аргументаціи записки я позволяю себѣ весьма усумниться. Прежде всего полагаю, что сочиненіе Гнейста далеко не осталось такимъ безплоднымъ по своимъ результатамъ, какъ полагаетъ Ваша записка. Въ послѣдующей научной литературѣ выводы знаменитаго ученаго во многомъ были дополнены, нѣкоторые отдѣльныя ошибочныя его положенія и односторонніе взгляды подверглись справедливой критикѣ, но основная его мысль о тѣсной связи конституціоннаго строя съ самоуправленіемъ не встрѣтила ни одного серьезнаго опроверженія; наоборотъ, и въ научныхъ сочиненіяхъ и въ парламентскихъ преніяхъ, до газетной полемики включительно, мысль эта повторялась и развивалась на разные лады, съ различныхъ сторонъ и разнообразныхъ точекъ зрѣнія. Въ прилагаемой справкѣ (№ 2),[22] далеко не исчерпывающей предмета, сгруппированъ рядъ мнѣній западно-европейскихъ ученыхъ и политическихъ дѣятелей, которые являются либо прямыми послѣдователями Гнейста, либо иными путями приходятъ къ его основной мысли.

Изъ той же справки Ваше Высокопревосходительство изволите убѣдиться, что кромѣ Гнейста на такую тѣсную связь

[22] Справка эта въ настоящемъ изданіи отсутствуетъ. Прим. издателя.

мѣстнаго самоуправленія съ конституціоннымъ режимомъ указывали и такіе корифеи и ветераны германской науки, какъ Лоренцъ Штейнъ и Гольцендорфъ, а также ученые позднѣйшаго времени (Сарвей, Лёнигъ и др.) а равно комментаторы прусской Kreisordnung 1872 г. (Ганъ, Вахлеръ, Фриденталь и др.). Справка показываетъ, что въ настоящее время за реформу мѣстнаго управленія во Франціи на началахъ самоуправленія стоятъ не легитимисты, расчитывающіе, по мнѣнію Вашей записки, на консерватизмъ сельскаго населенія, но всѣ тѣ, кто требуетъ этой реформы для устойчивости конституціоннаго строя, кто въ отсутствіи мѣстнаго самоуправленія справедливо видитъ причину политическихъ переворотовъ, ареной которыхъ была Франція въ теченіе XIX столѣтія (Ферронъ, Ферранъ, Леруа Болье и др.). Изъ этой же, далѣе, справки Вы изволите усмотрѣть, сколь поспѣшнымъ является заключеніе составителей записки Вашей о томъ „интересномъ фактѣ, что теоріи Гнейста не имѣютъ послѣдователей въ самой Англіи“ (прим. на стр. 16). Отмѣчая этотъ интересный фактъ, записка основывается на томъ, если можно такъ выразиться, отрицательномъ соображеніи, что Brougham, Dicy и др. не называемые ею ученые и государственные дѣятели Англіи не говорятъ о политическомъ значеніи Selfgovernment'a, но записка совершенно упускаетъ изъ виду, что напримѣръ, одинъ изъ выдающихся англійскихъ публицистовъ и государственныхъ дѣятелей, бывшій посолъ Великобританіи въ Петербургѣ, сэръ Моріеръ, разбирая теорію Гнейста, признаетъ ее „мастерской анатоміей англійскаго самоуправленія“. По его мнѣнію самый германскій законъ 1872 г. о мѣстномъ самоуправленіи (Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 г.) „явился послѣдствіемъ тѣхъ ученій о самоуправленіи, краснорѣчивѣйшимъ и самымъ неутомимымъ защитникомъ коихъ за послѣднія 20 лѣтъ лѣтъ былъ профессоръ Гнейстъ“. Эти ученія“, по мнѣнію сэра Моріера, „основаны на его безподобныхъ анализахъ тѣхъ историческихъ матеріаловъ, изъ которыхъ построена англійская система система самоуправленія“ (см. справку № 1).[23] Книгу Моріера профессоръ Гольцендорфъ справедливо рекомендуетъ вниманію тѣхъ, кто не видитъ связи между самоуправлеоіемъ и конституціоннымъ режимомъ.[24]

---

[23] См. наше прим. на предшествующей страницѣ. Прим. издателя

[24] Записка не имѣла, повидимому, въ виду и слѣдующихъ весьма характерныхъ заявленій Лорда Дизраэли и Гладстона. „Если“, говоритъ первый изъ нихъ, бывшій глава англійскаго консервативнаго кабинета, „мы будемъ приведены къ революціи, мы должны будемъ осуществить идею свободной монархіи, установленной основными законами, которые, въ свою очередь, составляютъ вершину обширной пирамиды муниципальнаго и помѣстнаго управленія“; драгоцѣнное признаніе въ устахъ главы торіевъ, говоритъ по поводу этого заявленія Valframbert (Régime municipal et institutions locales de l'Angleterre, p. 86). Но еще болѣе характерно заявленіе бывшаго противника Дизраэли, главы англійской либеральной

Наконецъ, изъ указанной справки можно усмотрѣть и тотъ, дѣйствительно интересный и притомъ положительный, а не отрицательный фактъ, что такой знатокъ европейскихъ конституцій, какъ Démombynes, говоря о возможности установленія въ Россіи конституціоннаго строя, весьма опредѣленно высказываетъ, что „учрежденіе земскихъ, губернскихъ и уѣздныхъ собраній можетъ быть разсматриваемо, какъ точка отправленія эры реформъ, которыя распространятся неизбѣжно вплоть до законодательной власти“. Не менѣе интересенъ и взглядъ Ferrand'a „Со времени либеральныхъ реформъ Александра II“, говоритъ онъ, „Россія въ отношеніи политической и административной организаціи находится въ положеніи, до нѣкоторой степени аналогичномъ съ тѣмъ, которое мы (французы) переживаемъ съ 1814 г. Тогда какъ ея мѣстное управленіе децентрализовано, болѣе децентрализовано, чѣмъ наше, относительно всего что касается дѣлъ государства, она остается полной автократіей . . . Россіи, вѣроятно, не удастся болѣе сохранить совмѣстное существованіе административной централизаціи и парламентарнаго режима.“ [25]

Нельзя также не обратить особаго Вашего вниманія на мнѣніе Леруа Болье. Прекрасно характеризуя тѣ надежды, какія возлагались русскимъ обществомъ на земство, перемѣну въ его взглядахъ на это послѣднее и тѣсную связь мѣстнаго самоуправленія съ конституціоннымъ режимомъ, авторъ „Имперіи Царей“ приходитъ къ такому заключенію: „мѣстное самоуправленіе не можетъ довольствоваться самимъ собою, оно можетъ быть лишь началомъ, исходной точкой; думать на немъ остановиться — это иллюзія“. [26]

Вообще нельзя не выразить сожалѣнія, что къ европейской научной литературѣ вообще и къ англійской, въ особенности, составители Вашей записки отнеслись недостаточно осторожно и внимательно. Приводя въ выноскахъ ссылки на Карла Маркса, едва ли занимавшагося когда либо вопросомъ о соотношеніи конституціи съ мѣстнымъ самоуправленіемъ, авторы записки упустили изъ виду такіе классическіе труды, дающіе прямые отвѣты на этотъ вопросъ, какъ напримѣръ Джона Стюарта Милля „О представительномъ правленіи“, Бокля „Исторія цивилизаціи Англіи“, Стеббса „Конституціонная

партіи. Въ своей знаменитой рѣчи, произнесенной въ 1872-мъ г., въ слѣдующихъ словахъ Гладстонъ возражалъ противъ законопроекта, клонившагося къ увеличенію власти правительства на счетъ мѣстнаго самоуправленія: чѣмъ больше ихъ строю я на своихъ плечахъ, тѣмъ больше значенія придаю мѣстнымъ учрежденіямъ: благодаря имъ, мы пріобрѣтаемъ политическій разумъ, разсудительность, опытъ, благодаря имъ дѣляемся способны къ политической свободѣ: безъ нихъ мы не могли бы сохранить наши центральныя учрежденія (Ferrand, Les institutions administratives en France et en Angleterre, p. 67).

[25] Ferrand, Ib., p. 90.

[26] Leroy-Beaulieu, L'Empire des Tsars, t. II p. 218—221.

исторія Англіи", не говоря уже о менѣе выдающихся трудахъ представителей англійской научной литературы Диксона, Смита и др. и о цѣломъ рядѣ капитальныхъ работъ авторитетныхъ ученыхъ нѣмецкой и французской науки государственнаго права. Обзоръ справки № 1[27], далеко не исчерпывающій всей литературы вопроса, можетъ показать, насколько смѣлымъ является утвержденіе записки, будто наука права не подтверждаетъ связи самоуправленія съ конституціоннымъ режимомъ и что въ Англіи нѣтъ послѣдователей этой теоріи. Во всякомъ случаѣ, подобный категорическій тезисъ требовалъ бы болѣе вѣскихъ доказательствъ, чѣмъ простое отрицаніе теоріи Гнейста и указаніе на отсутствіе въ трудахъ Brougham'a, Dicy и др., оставшихся неизвѣстными, писателей, соотвѣтствующихъ соображеній. Не входя въ болѣе подробное разсмотрѣніе, безспорно подтверждающее теорію Гнейста (а, слѣдовательно, и мою мысль) взглядовъ западно-европейскихъ ученыхъ, такъ какъ такое разсмотрѣніе слишкомъ расширило бы рамки настоящей записки, я считаю необходимымъ отмѣтить, что и въ нашей научной литературѣ далеко не признается справедливымъ тотъ суровый приговоръ, который изрекъ надъ трудами Гнейста профессоръ Чичеринъ въ своемъ своемъ сочиненіи о народномъ представительствѣ, въ коемъ самъ почтенный профессоръ такъ обстоятельно доказываетъ тѣсную связь мѣстнаго самоуправленія съ политическимъ устройствомъ страны и признаетъ его лучшею школою представительныхъ учрежденій. Значительно позже названнаго, написаннаго болѣе 30 лѣтъ тому назадъ сочиненія, появился трудъ другого нашего авторитетнаго ученаго, профессора Градовскаго. Его взгляды на теорію самоуправленія имѣютъ особенно важное значеніе, ибо профессоръ Градовскій „совмѣщаетъ въ себѣ знатока иностраннаго и русскаго права, ему знакома вся теорія самоуправленія, какъ она выразилась на Западѣ, ему знакома исторія и догма нашего русскаго права".[28] Въ своемъ сочиненіи профессоръ Градовскій является горячимъ сторонникомъ теоріи Гнейста, подобно этому послѣднему, считаетъ англійское мѣстное самоуправленіе основой всей англійской конституціи и довольно опредѣленно высказывается за тѣсную связь самоуправленія съ конституціоннымъ режимомъ.

„Гнейстъ", говоритъ Градовскій, „раскрылъ Европѣ Англію административную и показалъ, что въ ней коренятся причины благосостоянія и свободы этой страны". Теорія Гнейста, по словамъ профессора, оказала огромное вліяніе на умы современнаго поколѣнія; успѣхъ ея онъ сравниваетъ съ тѣмъ успѣхомъ, какой имѣло въ свое время ученіе Монтескье, открывшаго Европѣ политическую Англію.[29] „Примѣръ

[27] См. выше наше примѣчаніе на стр. 28. Издатель.
[28] Свѣшниковъ, Русское Государственное Право, т. II стр. 134—135.
[29] Градовскій, Начала Русскаго Государственнаго Права, т. III стр. 19.

Англіи", продолжаетъ далѣе Градовскій, „показываетъ намъ, что понятіе самоуправленія есть прежде всего понятіе политическое, опредѣляемое степенью участія общества не только въ административныхъ дѣлахъ мѣстности, но и въ общегосударственномъ управленіи". „Отдѣлить учрежденіе англійскаго самоуправленія отъ самоуправленія политическаго столь же невозможно какъ отдѣлить дѣятельность рукъ отъ дѣятельности головы." [30]

Далѣе, я позволю себѣ думать, что и утвержденіе Вашей записки, будто самоуправленіе никогда не разсматривалось творцами конституціонныхъ хартій и ближайшими по времени ихъ толкователями, какъ нѣчто родственное и союзное конституціонному режиму, — также основано на обобщеніи, едва ли правильномъ. Исходной точкой зрѣнія послужило, повидимому то соображеніе, что первыя конституціи Франціи не только не дали самоуправленію надлежащаго развитія, но въ конечномъ результатѣ даже усилили административную централизацію и бюрократическія формы управленія. Этотъ фактъ, однако, представляетъ лишь видимое противорѣчіе, онъ нуждается лишь въ болѣе подробномъ его разсмотрѣніи и надлежащей оцѣнкѣ.

Къ настоящей запискѣ приложена справка (№ 2), гдѣ приведены постановленія конституцій и нѣкоторыя данныя изъ политической исторіи Западной Европы, характеризующія связь между мѣстнымъ самоуправленіемъ и конституціоннымъ режимомъ. Несмотря на краткость этой справки, изъ приведенныхъ въ ней фактическихъ данныхъ легко усмотрѣть, что исторія Франціи также не только не опровергаетъ тѣсной связи самоуправленія съ конституціоннымъ режимомъ, но можетъ служить даже лучшимъ ея подтвержденіемъ. Идея самоуправленія несомнѣнно появляется во Франціи одновременно съ возникновеніемъ революціоннаго броженія (въ проектахъ Мирабо, Тюрго, Неккера и др.) и впервые наиболѣе замѣтное осуществленіе на континентѣ Европы получаетъ въ трудахъ учредительнаго собранія 1789 г. Поэтому, едва ли права и послѣдовательна записка Ваша, утверждая, что нельзя усматривать логическаго соотношенія между идеями конституціонализма и идеями административныхъ преобразованій, народившихся въ эпоху французской революціи и за время, ближайшимъ образомъ ей предшествовавшее (стр. 17). Справедливо указывая, что самоуправленіе въ современномъ значеніи этого слова, т. е. какъ система администраціи, появляется въ государствахъ континента Европы лишь съ XIX столѣтія (стр. 12), записка забываетъ, что впервые появляется оно именно въ трудахъ названнаго національнаго собранія, которое первое сдѣлало попытку построенія мѣстной администраціи на началахъ самоуправленія.

---

[30] Ibid., стр. 22.

„Великая французская революція", говоритъ профессоръ Дитятинъ, „новый поворотный пунктъ въ исторіи мѣстнаго самоуправленія".[31]

Революція не дала, правда, быстраго развитія новой народившейся идеѣ въ ея примѣненіи. Опасаясь консерватизма сельскаго населенія, не довѣряя провинціямъ, проникнутымъ старыми традиціями и духомъ сословій, конвентъ въ значительной мѣрѣ ограничилъ то широкое право мѣстнаго самоуправленія, которое было назначено для нихъ Національнымъ Собраніемъ. Подъ вліяніемъ идей Руссо, дѣятели французской революціи провозгласили, что „La souveraineté réside dans la peuple, elle est une et indivisible" (парагр. 25 конст. 1791 г.) и съ своей точки зрѣнія сдѣлали непростительную ошибку, такъ какъ они не дали народу дѣйствительнаго самоуправленія, а лишь замѣнили благодушный абсолютизмъ короля безпощадно свирѣпымъ абсолютизмомъ конвента. Результатомъ этой ошибки явилась уже при конвентѣ пріостановка конституціи 1793 г.; неустойчивость позднѣйшихъ конституцій и рядъ политическихъ переворотовъ, ареной которыхъ была Франція въ теченіе XIX столѣтія. Политическій строй государства измѣнялся, но администрація, на которую онъ долженъ былъ опираться, осталась прежняя, приспособленная для самодержавнаго образа правленія, — къ нему она и стремилась вернуться при всякой къ тому возможности. Наиболѣе дальновидные публицисты и государственные люди Франціи весьма, впрочемъ, скоро поняли ошибку дѣятелей конвента. Уже въ 1821 году появилось сочиненіе Баранта,[32] въ которомъ указывалось на полное противорѣчіе между политическимъ строемъ государства и административнымъ устройствомъ и доказывалась необходимость преобразовать послѣднее на началахъ мѣстнаго самоуправленія. Эта точка зрѣнія, которая отразилась также и въ современныхъ труду Баранта проектахъ реформъ мѣстнаго управленія Деказа и Мартиньяка, постепенно стала пріобрѣтать все болѣе и болѣе сторонни-

[31] Дитятинъ, Устройство и управленіе городовъ, т. I, стр. 105. „Наша революція 1789 года", говоритъ Ферронъ, „была для Европы точкой отправленія реакціи противъ абсолютизма и, слѣдовательно, противъ чрезмѣрной централизаціи, которая есть его существенное условіе. Тогда наступила новая фаза; всѣ народы начинаютъ выходить на путь свободы и децентрализаціи. Этого факта нельзя упускать изъ виду, если хотятъ себѣ отдать отчетъ въ движеніи, которое произошло въ нашу эпоху, если хотятъ понять смыслъ реформъ, которыя современные народы внесли въ свою провинціальную и общинную организацію, если хотятъ знать политическій идеалъ, къ которому они ведутъ." Ferron, Institutions municipales et provinciales comparées, стр. 180—181. „И для Германіи", говоритъ извѣстный нѣмецкій историкъ Мауреръ, французская революція и революціонное законодательство создали эпоху, ибо она, по крайней мѣрѣ, дала толчекъ къ новому оживленію общинныхъ учрежденій и новому законодательству". Maurer, Geschichte der Städteverfassung in Deutschland, IV. Bd. (1871), S. 300.

[32] Barante, Des communes et de l'aristocratie.

ковъ, чему, конечно, много способствовали уроки исторіи и знакомство съ учрежденіями Англіи. Съ провозглашеніемъ третьей республики указанное направленіе сдѣлалось господствующимъ. „Однимъ изъ лозунговъ новыхъ выборовъ въ 1871 году", служила децентрализація.[33] „Теперь уже не политики только или писатели высшаго полета, въ родѣ Токвиля, Брольи, Лабулэ, принялись за дѣло введенія мѣстнаго самоуправленія; теперь за низверженіе административнаго ига взялись наиболѣе практическіе, наиболѣе осторожные люди: земледѣльцы и промышленники".[34] И дѣйствительно, требованія мѣстнаго самоуправленія, въ видахъ устойчивости конституціоннаго строя, все громче и громче стали раздаваться во французскомъ обществѣ. „Централизація мѣстныхъ учрежденій" писалъ, напримѣръ, одинъ изъ опытныхъ французскихъ администраторовъ (бывшій префектъ) Ферранъ, „совмѣстно лишь съ абсолютной монархіей, примѣненіе же этой системы при парламентской формѣ правленія приводитъ къ извращенію и разрушенію этой формы. Безъ децентрализаціи мѣстныхъ учрежденій конституціонная монархія и республика безпочвенны и быстро вырождаются въ абсолютную форму правленія... Противорѣчіе между дномъ и поверхностью будетъ существовать у насъ до тѣхъ поръ, пока въ департаментахъ и общинахъ не будетъ осуществленъ конституціонной режимъ въ той же мѣрѣ, въ какой осуществленъ онъ въ правленіи верховномъ, административная децентрализація одна лишь въ состояніи восполнить существующій въ нашемъ государственномъ устройствѣ пробѣлъ, а потому требованіе ея нынѣ болѣе чѣмъ своевременно."[35] Не ошибались относительно значенія для Франціи самоуправленія и стоящіе внѣ борьбы и страстей французскихъ политическихъ партій иностранные ученые. „Безъ самоуправленія, какъ основы, конституція сдѣлается призракомъ, писалъ, напримѣръ профессоръ Tellkampf;[36] гдѣ нѣтъ этой основы, какъ до сихъ поръ (1872 г.) во Франціи, тамъ конституція подобна шаткой кровлѣ, которую повалитъ каждая буря; тамъ же, гдѣ, какъ въ Англіи, конституція стоитъ на твердомъ фундаментѣ, — она стойко выдержала всѣ невзгоды".

Въ настоящее время Правительство третьей республики быстрыми шагами идетъ на встрѣчу этому направленію.

---

[33] Выраженіе: „самоуправленіе" (Selfgovernment, Selbstverwaltung) не имѣетъ для себя соотвѣтствующаго термина во французскомъ языкѣ. Décentralisation обозначаетъ собственно децентрализацію и бюрократическую и децентрализацію на началахъ мѣстнаго самоуправленія. Но въ виду того, что политическій строй Франціи построенъ на принципѣ народовластія, на языкѣ французскихъ публицистовъ и юристовъ оба упомянутыя выраженія употребляются въ значеніи мѣстнаго самоуправленія.

[34] Leroy-Beaulieu, L'administration locale en France et en Angleterre, p. 394.

[35] Ferrand, Ibid. p. 9, 218.

[36] Tellkampf, Selbstverwaltung und Reform der Gemeinde- und Kreisverwaltungen in Preussen (Berlin 1872), S. 2.

Основная мысль предпринятыхъ имъ въ области мѣстнаго управленія реформъ прекрасно выражена была, при обсужденіи въ 1871 г. въ палатѣ законопроекта о департаментскихъ совѣтахъ, докладчикомъ парламентской коммиссіи Ваддингтономъ, который ставилъ проектируемый законъ въ прямую связь съ конституціей и доказывалъ необходимость „основать на всѣхъ ступеняхъ правительство страны на ней самой".

Надежды же легитимистовъ направлены нынѣ въ другую сторону. „Богъ покровитель, на котораго они расчитываютъ", говоритъ Поль Леруа-Болье, „это центральная власть, префекты, другими словами, болѣе или менѣе замаскированная диктатура".[37]

Вообще ближайшее ознакомленіе съ хартіями французской конституціи, съ законами, стоящими въ непосредственной съ ними связи, съ парламенскими преніями, происходившими при обсужденіи этихъ законовъ и, наконецъ, съ послѣдовательнымъ развитіемъ во французской литературѣ той мысли, которая была еще высказана Барантомъ, все это приводитъ къ несомнѣнному убѣжденію въ самой тѣсной связи французскихъ конституцій съ мѣстнымъ самоуправленіемъ. „Франція проходила черезъ XIX столѣтіе, создавая себѣ конституцію";[38] вмѣстѣ съ этой послѣдней то развивалось, то подавлялось и мѣстное самоуправленіе. Почти всѣ конституціи этой страны обращали самое серьезное вниманіе на организацію мѣстнаго управленія и потому на немъ лучше всего отражался ихъ характеръ: если конституція имѣла въ виду широкое развитіе началъ самоуправленія въ области управленія верховнаго, она стремилась соотвѣтственно съ этимъ организовать и управленіе мѣстное; если же, по существу своему, она лишь замѣняла суверенитетъ короля суверенитетомъ народа, какъ отвлеченнаго цѣлаго, или, вѣрнѣе, лицъ, захватившихъ власть въ свои руки, если она клонилась къ диктатурѣ или абсолютизму, то усиливала централизацію и бюрократію и ограничивала самостоятельную дѣятельность общества въ сферѣ мѣстнаго управленія. Вотъ почему нельзя не видѣть, что и разсмотрѣніе исторіи французскихъ конституцій вовсе не подтверждаетъ увѣреній Вашей записки въ томъ, будто ни въ теоріи, ни на практикѣ установленіе мѣстнаго самоуправленія не разсматривалось творцами конституцій, какъ нѣчто составляющее, хотя бы частную, принадлежность конституціоннаго режима.

Не подтверждаетъ такого взгляда и разсмотрѣніе конституціонныхъ хартій другихъ странъ, и, въ частности, политическая исторія Пруссіи.

---

[37] Paul Leroy-Beaulieu, L'administration locale en France et en Angleterre, p. 426 (édit. 1872).

[38] Сеньобосъ, Политическая исторія Европы, т. I стр. 95.

Уже въ первой моей запискѣ я обращалъ особое вниманіе на поучительный примѣръ этой исторіи. Я указывалъ, какъ отъ предпринятой Штейномъ организаціи городовъ на началахъ самоуправленія пришлось постепенно перейти къ провинціальнымъ сеймамъ, хотя и весьма аристократическимъ и при томъ имѣвшимъ только совѣщательный голосъ по общегосударственнымъ дѣламъ, но все таки осуществлявшимъ уже цѣлую систему мѣстнаго самоуправленія. Сказано было также, какъ эти сеймы, начиная съ 1842 г., стали ходатайствовать о созваніи обще-государственнаго представительства, какъ затѣмъ пришлось установить въ Берлинѣ совмѣстныя засѣданія комитетовъ отъ всѣхъ этихъ сеймовъ съ совѣщательнымъ лишь голосомъ по вопросамъ, какіе имъ предлагало правительство; какъ далѣе, такой соединенный Ландтагъ, не довольствуясь своимъ совѣщательнымъ значеніемъ, сталъ добиваться властнаго участія въ верховномъ правленіи, сначала въ очень почтительной формѣ благодарственныхъ адресовъ, а затѣмъ путемъ прямого противодѣйствія желаніямъ и волѣ короля, и какъ, наконецъ, черезъ три года послѣ своего созыва, этотъ совѣщательный Ландтагъ обратился въ конституціонный парламентъ 1848 г.

Самъ Штейнъ, вводя самоуправленіе въ систему прусскаго мѣстнаго государственнаго управленія, несомнѣнно ставилъ свои реформы въ тѣсную связь съ будущимъ введеніемъ въ странѣ конституціи. Городское самоуправленіе 1808 года было только однимъ изъ звеньевъ въ цѣлой цѣпи либеральныхъ учрежденій, имъ предложенныхъ: самоуправленія общиннаго, уѣзднаго, провинціальнаго, и, наконецъ, государственнаго представительства, которое, по мысли Штейна, должно было состоять изъ делегацій провинціальныхъ сеймовъ, хотя сначала имѣть только совѣщательное значеніе[39]. „Подобно тому, какъ Фр. Вильгельмъ I создалъ новѣйшее нѣмецкое чиновничество“, говоритъ проф. Treitschke, „Штейновское городское устройство стало исходною точкою нѣмецкаго самоуправленія. На немъ опирались всѣ новѣйшіе общинные законы, которые въ теченіе двухъ поколѣній, пока парламентаризмъ былъ еще незрѣлъ и не завершенъ, образовали самую прочную, наилучше обезпеченную часть нѣмецкой народной свободы. . . . Реформамъ Штейна обязаны мы тѣмъ, что нѣмецкое конституціонное государство стоитъ теперь на твердой почвѣ.“[40] Изъ того же сочиненія Трейчке видно, что относительно политическаго значенія сказанныхъ реформъ не ошибались ни друзья ихъ, ни противники; первые видѣли въ нихъ залогъ будущаго конституціоннаго строя, вторые начало конца для абсолютной монархіи. Послѣдующій ходъ историческихъ событій вполнѣ подтвердилъ ожиданія

[39] Treitschke, Deutsche Geschichte im XIX. Jahrhundert, I. Bd. S. 273—287. Bornhak, Preussisches Staatsrecht I. Bd. (1888), S. 36—37.
[40] Treitschke, Ibid., S. 275.

тѣхъ и другихъ: Прусское королевство, постепенно расширяя самоуправленіе мѣстное, пришло въ конечномъ результатѣ къ конституціи 1848 г. Если Штейнъ, вводя мѣстное самоуправленіе, предвидѣлъ завершеніе его въ образованіи имѣющаго совѣщательное значеніе государственнаго представительства, то преемникъ его Гарденбергъ, при составленіи въ 1815 г. проекта конституціи, уже прямо ставилъ эту послѣднюю въ тѣсную связь съ мѣстнымъ самоуправленіемъ. Проектъ Гарденберга, какъ извѣстно, былъ весьма близокъ къ идеямъ Штейна, — имъ предполагались выборныя собранія, уѣздныя, провинціальныя и обще-государственныя. „Лучшій фундаментъ конституціи“, писалъ Гарденбергъ въ этомъ проектѣ, „есть цѣлесообразное, муниципальное и общинное устройство“.[41]

Эта мысль, ясно и опредѣленно формулированная авторомъ неосуществившагося проекта конституціи въ 1815 г., нашла себѣ выраженіе въ § 104 конституціи 5-го декабря 1848 г., а затѣмъ въ § 105 девятой главы конституціи 31-го января 1850 г., гдѣ излагаются тѣ начала, на которыхъ имѣло быть построено мѣстное самоуправленіе. Постановленія этихъ параграфовъ обѣихъ конституцій въ достаточной мѣрѣ свидѣтельствуютъ, что обѣ онѣ признавали существенно необходимымъ, — какъ фундаментъ для себя, — реформу мѣстнаго управленія на началахъ самоуправленія. Слѣдовательно, и на этомъ примѣрѣ заключеніе, будто революція 1848 г., „принесшая Пруссіи формы ограниченной Монархіи, оставила нетронутой систему внутренняго управленія, издавна здѣсь установившагося, въ видѣ бюрократическаго режима“, — по меньшей мѣрѣ неосторожно. Записка дѣлаетъ такой выводъ, основываясь на томъ обстоятельствѣ, что реформа мѣстнаго самоуправленія осуществилась въ Пруссіи лишь въ 1872 г., т. е. 24 года спустя послѣ революціи 1848 г.; но, останавливаясь на такомъ чисто случайномъ фактѣ, записка не желаетъ дать этому факту надлежащую оцѣнку. Между тѣмъ, если, не ограничиваясь одной хронологіей, прослѣдить, хотя бы въ самыхъ общихъ чертахъ, въ какомъ положеніи вопросъ о самоуправленіи находился въ теченіе указанныхъ 24 лѣтъ, то станетъ ясно, что реформа 1872 г. стоитъ въ самой тѣсной связи съ конституціями 1848 и 1850 гг. На основныхъ началахъ, указанныхъ этими послѣдними, были выработаны палатами и получили 11-го марта 1850 г. королевскую санкцію: законы о городскомъ устройствѣ (Die Gemeindeordnung für die Preussischen Staaten) и стоящій съ нимъ въ самой тѣсной и непосредственной связи законъ объ устройствѣ провинціальномъ (Kreisordnung und Provinzialordnung). Законы эти имѣли цѣлью „органически объединить всѣ силы самоуправленія“, завершить, такъ сказать, результатъ реформъ

[41] Ibid., 4. Bd. S. 635—637.

Штейна и дать твердую основу только что установившемуся конституціонному строю правленія: но вслѣдъ затѣмъ въ Пруссіи, какъ извѣстно, наступила реакція противъ революціи 1848 г.[42]

Указанные, только что изданные законы, очевидно, не отвѣчали новому теченію и поэтому, по соглашенію Правительства съ Палатой господъ, были оставлены безъ примѣненія; но вопросъ о довершеніи реформъ по мѣстному самоуправленію далеко не замеръ. Въ послѣдующей борьбѣ Правительства съ либеральной партіей онъ всегда стоялъ на знамени этой послѣдней; въ частности, онъ вошелъ въ программу образовавшейся въ 1861 году партіи прогрессистовъ. Борьба Правительства противъ либеральныхъ теченій шла параллельно съ борьбой его и противъ выбранныхъ муниципалитетовъ: правительство отказывало въ утвержденіи избранныхъ кандидатовъ, назначая на ихъ мѣста своихъ чиновниковъ; палата и города, съ своей стороны, протестовали. Первая вотировала адресы, которые король отказывался принимать, вторые представляли петиціи, на которыя министерство отвѣчало наложеніемъ штрафовъ; города созывали народныя собранія, правительство ихъ запрещало и т. д.[43]

Послѣдовавшія затѣмъ войны за объединеніе Германіи и, наконецъ, война франко-прусская отвлекли вниманіе Правительства и общества отъ дѣлъ внутренняго управленія. Но вслѣдъ за окончаніемъ военныхъ дѣйствій, вопросъ о реформѣ мѣстнаго самоуправленія немедленно выдвигается впередъ, а въ 1872 году, во время наибольшаго сближенія правительства съ либеральной партіею, означенная реформа становится совершившимся фактомъ въ законѣ 25-го марта 1872 г.[44]

При обсужденіи въ Рейхстагѣ, законъ этотъ несомнѣнно разсматривался какъ прямое слѣдствіе введеннаго въ странѣ, въ 1848 г., конституціоннаго режима. Докладчикъ парламентской коммиссіи, докторъ Фриденталь, разъясняя Рейхстагу значеніе предполагаемой реформы, высказалъ, между прочимъ, слѣдующія соображенія, которыя полезно привести здѣсь дословно:

„Прежде всего, бросается въ глаза, что законопроектъ, Вамъ предложенный, идетъ гораздо дальше того, что обыкновенно называютъ мѣстноокружнымъ устройствомъ, что онъ стремится регулировать отношенія во всемъ государственномъ порядкѣ. Неопровержимъ тотъ фактъ, что наши административныя учрежденія выросли на почвѣ абсолютнаго государства, что они были орудіями абсолютнаго государства, получившаго отъ нихъ свой бюрократическій характеръ, и что,

---

[42] См. Сеньобосъ, Политическая Исторія Европы, т. II стр. 74 и слѣд.

[43] Ibid., стр. 89.

[44] Извѣстно, что со стороны консервативной палаты господъ законъ 25-го марта 1872 г. встрѣтилъ сильную оппозицію и прошелъ только послѣ назначенія 25 новыхъ либеральныхъ членовъ въ эту палату.

когда мы ввели у себя конституціонныя учрежденія почти безъ предварительной подготовки, эти внутреннія орудія абсолютнаго государства остались, да во многихъ существенныхъ отношеніяхъ остаются нетронутыми и теперь. Что отсюда должно было возникнуть препятствующее развитію цѣлаго государства противорѣчіе между стилемъ внѣшней стороны государственнаго зданія и внутренняго его устройства, что фасадъ имѣетъ совершенно иную структуру, чѣмъ внутреннія стѣны, — это также фактъ для всѣхъ безспорный." Докладчикъ продолжаетъ:

„Законъ, предложенный намъ, мм. гг., имѣетъ, по моему мнѣнію, задачей дать нашимъ административнымъ установленіямъ устройство, соотвѣтствующее духу нашего конституціоннаго государства."[45]

Отмѣченная Фриденталемъ тѣсная связь самоуправленія съ конституціоннымъ устройствомъ государства повторялась и развивалась затѣмъ и въ оффиціозныхъ изданіяхъ, разъяснявшихъ указанный законъ, и въ сочиненіяхъ его ученыхъ комментаторовъ. Съ измѣненіемъ государственнаго устройства, пишетъ Гатшекъ,[46] наступила необходимость реформы и мѣстнаго управленія, такъ какъ „бюрократическое и конституціонное государство понятія взаимно противоположныя". Только при наличности самоуправленія въ общинахъ, замѣчаетъ Теллькампфъ,[47] „возможно осуществленіе этого же самоуправленія въ болѣе широкихъ территоріальныхъ единицахъ, только на этой почвѣ мыслимо цѣлесоотвѣтственное устройство окружнаго и провинціальнаго управленія, только на этой основѣ утверждается конституція въ народной жизни".

Въ томъ же смыслѣ высказываются и писатели иностранцы, имѣвшіе случай разъяснить прусскій законъ 1872 г. „До изданія Kreisordnung, говоритъ сэръ Моріеръ, законодательная работа страны совершалась путемъ конституціоннымъ, между тѣмъ какъ работа управленія на основаніи абсолютныхъ формъ."

Не безъинтересно отмѣтить, что, доказывая отсутствіе связи конституціи 1848 г. съ закономъ 1872 г., Ваша записка дѣлаетъ ссылку на проф. Градовскаго (выписка I-я, стр. 15). Но проф. Градовскій вполнѣ раздѣляетъ взглядъ Фриденталя о наличности означенной связи и категорически высказываетъ, что во Франціи и въ Германіи реформа мѣстнаго управленія хотя и не послѣдовала немедленно за введеніемъ конституціи, но была прямымъ результатомъ перемѣны ихъ политическаго строя (см. Начала Русск. Госуд. Права, т. III стр. 25—26 и 35).

---

[45] Hahn, Kreisordnung vom 13. Dezember 1872, Einleitung J. XXI—XX
[46] Hatschek, Die Neubildung der inneren Verwaltung (1879), S. 1—2. II.
[47] Tellkampf, Ibid., S. 39.

Приведенныя (неоспоримыя) данныя изъ исторіи Пруссіи служатъ отвѣтомъ на категорическія заявленія Вашей записки, что мѣстное самоуправленіе въ теченіе первой половины XIX столѣтія, — періода увлеченія на Западѣ Европы идеями конституціонализма, — не ставилось въ связь съ послѣднимъ, какъ нѣчто ему родственное и союзное.

Изъ бѣглаго обозрѣнія прилагаемой краткой справки № 2 можно также видѣть, что во всѣхъ почти государствахъ Западной Европы соотношеніе мѣстнаго самоуправленія съ конституціоннымъ строемъ либо отмѣчено въ самыхъ конституціонныхъ хартіяхъ, либо въ законахъ, тѣсно съ ними связанныхъ. Политическія событія и политическое развитіе народа не происходятъ, конечно, всегда по одному шаблону, и потому указанное соотношеніе не вездѣ одинаково выражалось. Въ однихъ государствахъ вводилось ранѣе мѣстное самоуправленіе, а его послѣдовательное развитіе приводило потомъ къ конституціи; въ другихъ обратно, — водворялась ранѣе конституція, а для прочнаго ея обоснованія, для послѣдовательнаго проведенія ея началъ, вводилось затѣмъ мѣстное самоуправленіе. Иногда постановленіе конституціонной хартіи о введеніи мѣстнаго самоуправленія нѣсколько лѣтъ оставалось безъ исполненія, случалось далѣе, что сами хартіи рушились ранѣе, чѣмъ успѣвали обновить старый административный строй, приспособленный для иной формы правленія и т. д. Но для всякаго, кто училъ исторію не по однимъ хронологическимъ таблицамъ, подобныя задержки и отклоненія показываютъ только, какъ старое борется съ новымъ, какъ оно уступаетъ ему исподволь, постепенно; онѣ служатъ лишь подтвержденіемъ старой общеизвѣстной истины, что исторія не идетъ прямолинейно, что каждая идея по пути къ своему осуществленію можетъ встрѣтить рядъ препятствій, прежде чѣмъ успѣетъ, наконецъ, получить примѣненіе въ дѣйствительности.

Какъ бы то ни было, но конституціонныя хартіи, законы о мѣстномъ самоуправленіи, взгляды ихъ составителей и ближайшихъ по времени толкователей ясно до очевидности показываютъ, что мѣстное самоуправленіе составляетъ не только частную, но одну изъ основныхъ принадлежностей конституціоннаго строя. Ваша записка полагаетъ иначе. „При зарожденіи конституціоннаго порядка“, говоритъ она (стр. 14), „принципомъ не только самымъ характеристическимъ для опредѣленія этого порядка, но даже единственнымъ представляется принципъ раздѣленія властей: законодательной, судебной и административной“. Для провѣрки правильности этого положенія обратимся, напримѣръ, къ докладу депутата Raikem собранію національнаго конгресса, обсуждавшаго Бельгійскую конституцію 7-го февраля 1831 года. Le projet, qui vous est présenté, пояснилъ докладчикъ, a rétabli l'existence des trois pouvoirs et la section centrale a cru qu'en

outre il était utile de reconnaître l'existence d'un quatrième pouvoir, le pouvoir provincial et communal.[48]

Равнымъ образомъ въ Румынской конституціи 30-го іюня 1866 г. въ титулѣ III „Государственныя власти", на ряду съ законодательной, исполнительной и судебной властями упоминаются и органы мѣстнаго самоуправленія.[49]

Изложенное, казалось бы, съ полной очевидностью свидѣтельствуетъ о тѣсной, непремѣнной, причинной связи мѣстнаго самоуправленія съ самоуправленіемъ центральнымъ, съ конституціоннымъ режимомъ, — связи, которая красной нитью проходитъ чрезъ всю новѣйшую исторію Западной Европы. Это явленіе не представляетъ собою, однако, какой либо особенности западно-европейской государственной жизни, не можетъ быть объяснено особыми условіями культурнаго развитія народовъ Запада. Если отъ странъ близкой къ намъ Западной Европы обратиться на дальній Востокъ, то и тамъ наблюдается то же явленіе. Изъ политической исторіи Японіи, этой единственной конституціонной страны Азіи, которая жила и развивалась несомнѣнно при совершенно иныхъ условіяхъ, чѣмъ Западная Европа, также легко видѣть, что и тамъ реформа мѣстнаго управленія на началахъ самоуправленія была поставлена въ самую тѣсную связь съ введеніемъ въ странѣ конституціи. Установленіе въ 1878 г. мѣстныхъ провинціальныхъ собраній разсматривалось какъ первый шагъ, какъ подготовка къ представительному правленію, обѣщанному еще въ 1868 г. Знаменательно то, что какъ только мѣстное самоуправленіе стало совершившимся фактомъ, то, по компетентному свидѣтельству Jyenaga (профессоръ въ Токіо), „народное теченіе, приподнятое мѣстными собраніями, стало возрастать съ каждымъ годомъ . . . въ концѣ 1881 г. потокъ поднялся настолько высоко, что Правительство нашло неразумнымъ болѣе сопротивляться"; 12-го октября 1881 г. былъ изданъ манифестъ, коимъ Императоръ обѣщалъ въ 1890 г. учредить парламентъ. Въ манифестѣ этомъ весьма точно была формулирована тѣсная связь мѣстнаго самоуправленія съ конституціею. „Мы давно имѣли въ виду", гласилъ манифестъ, „учредить конституціонную форму правленія . . . въ сихъ видахъ, въ 1878 г. Мы учредили мѣстныя собранія". . . По воспослѣдованіи манифеста, для изученія конституціонныхъ порядковъ западныхъ народовъ, въ 1884 г. командированъ въ Европу графъ Ито, причемъ командировка его мотивировалась тѣмъ, что политическое воспитаніе народа въ мѣстныхъ дѣлахъ дало уже возможность приступить и къ

---

[48] Hatschek, Die Selbstverwaltung (1898), S. 63—64. A. Giron, Le droit public de la Belgique, p. 160. На политическое значеніе самоуправленія, приданное послѣднему въ Бельгіи конституціею 1831 г., указываетъ и другой бельгійскій профессоръ. De Tootz, Le droit administratif belge, t. IV p. 243.

[49] Dareste, Les constitutions modernes, 2. éd. 1891, t. II p. 219.

соотвѣтствующей реформѣ управленія центральнаго, къ введенію въ странѣ конституціоннаго режима.[50]

Приведенные взгляды ученыхъ и данныя изъ политической исторіи конституціонныхъ государствъ, какъ мнѣ кажется, даютъ полныя основанія для тѣхъ сомнѣній, какія были высказаны въ моей запискѣ относительно соотвѣтствія самоуправленія какъ системы мѣстнаго управленія самодержавному строю государства. Не входя въ болѣе подробный анализъ означенныхъ взглядовъ и данныхъ, я въ заключеніе по вопросу о томъ, — въ какой мѣрѣ исторія конституцій и мѣстнаго самоуправленія свидѣтельствуетъ о ихъ взаимной связи и въ какой мѣрѣ эта исторія можетъ имѣть значеніе для нашихъ земскихъ учрежденій, — считаю не лишнимъ остановиться на слѣдующемъ, конечно, чисто внѣшнемъ, но, на мой взглядъ, не лишенномъ значенія соображеніи.

Какъ извѣстно, затронутый въ нашемъ спорѣ вопросъ возникалъ и обсуждался въ 80-хъ годахъ, предъ реформою земскихъ учрежденій, осуществившеюся въ 1890 г. Проводя тѣ взгляды, которые нашли затѣмъ выраженіе въ проектахъ Графа Д. А. Толстого, М. Н. Катковъ и другіе сторонники тѣхъ же воззрѣній доказывали несоотвѣтствіе земскихъ учрежденій самодержавному строю государства. Съ другой стороны, въ защиту земствъ, наша либеральная пресса, съ Вѣстникомъ Европы во главѣ, въ видѣ полемическаго пріема, приводила историческіе примѣры въ пользу противоположной мысли, указывая, какъ и Ваша записка, на историческіе факты мѣстнаго самоуправленія въ самодержавныхъ государствахъ, въ частности же на существованіе его въ государствѣ Московскомъ. Разбирая эту полемику, одинъ изъ наиболѣе несговорчивыхъ нашихъ конституціоналистовъ, много писавшій въ заграничной печати, которому нельзя отказать въ научно-историческихъ свѣдѣніяхъ, бывшій профессоръ Кіевскаго Университета Драгомановъ, въ статьѣ „Либерализмъ и Земство въ Россіи“, откровенно высказался въ томъ смыслѣ, что, по его мнѣнію, „свои историческіе примѣры Вѣстникъ Европы ставитъ внѣ настоящей исторической перспективы, а въ одной плоскости; если же поставить эти примѣры по надлежащимъ плоскостямъ, то окажется, что правъ Русскій Вѣстникъ, и даже не въ одной абстракціи“.[51]

Разбирая, затѣмъ, приведенные Вѣстникомъ Европы примѣры изъ исторіи Московскаго государства и Пруссіи, Драгомановъ приходитъ къ заключенію: 1. „что мѣстное самоуправленіе имѣетъ теперь безспорно политическое значеніе; и 2. что его учрежденія въ новѣйшихъ государствахъ ростутъ и крѣпнутъ именно во время общегосударственнаго либераль-

---

[50] Jyenaga. Constitutional developments of Japan 1853—1871. John Hopkins, University Studies, vol. IX, p. 476—478.

[51] Драгомановъ, Либерализмъ и Земство въ Россіи, Genève 1889, стр. 53.

наго движенія и упрочивается только съ либеральной реформой центральныхъ государственныхъ учрежденій, для которой въ то же время мѣстное самоуправленіе составляетъ лучшую опору".[52] Выше приведенъ былъ взглядъ проф. Градовскаго, который также весьма опредѣленно высказывается за политическое значеніе мѣстнаго самоуправленія, за неизбѣжность послѣдовательнаго примѣненія началъ его отъ низшихъ къ высшимъ единицамъ; были также указаны и мнѣнія западно-европейскихъ ученыхъ, входившихъ въ оцѣнку политическаго значенія нашихъ земскихъ учрежденій (Démombines, Ferrand, Leroy-Beaulieu). Если такой крайній представитель нашей консервативной партіи, какъ М. Н. Катковъ, умѣренный либералъ, не чуждый во взглядахъ на самоуправленіе даже національнаго оттѣнка[53] проф. Градовскій, не стѣсненный рамками цензуры, выразитель надеждъ и взглядовъ конституціоналистовъ, проф. Драгомановъ и, наконецъ, стоящіе внѣ всякихъ нашихъ партій, совершенно объективно смотрящіе на дѣло, иностранцы приходятъ къ одному и тому же выводу и, съ своихъ совершенно различныхъ точекъ зрѣнія, даютъ одинаковую оцѣнку политическому значенію мѣстнаго самоуправленія, между прочимъ и для будущности Россіи, то не служитъ ли это лучшимъ доказательствомъ, что безусловно неправы тѣ, кто искренно отстаиваетъ противоположную мысль, кто пытается согласить самодержавіе съ мѣстнымъ самоуправленіемъ. Не говоритъ ли все это за то, что сторонники такой мысли, либо, увлекаясь достоинствами самоуправленія, какъ системы управленія, желаютъ примирить непримиримое, либо, говоря словами Ог. Тьери, „ищутъ въ исторіи оправданія своихъ политическихъ убѣжденій". Глубокой правдой звучатъ слова Лоренца Штейна, когда онъ говоритъ, что „нельзя, не насилуя исторіи и логики, доказывать возможность дѣйствительнаго самоуправленія въ самодержавномъ государствѣ".

Къ пункту 4.

Уроки исторіи запада получительны для Россіи и для ея государственныхъ дѣятелей.

Записка Вашего Высокопревосходительства утверждаетъ, что, если даже допустить въ политической исторіи Западной Европы наличность связи самоуправленія съ конституціоннымъ режимомъ, то и въ такомъ случаѣ примѣръ Запада не можетъ служить намъ указомъ, ибо разница западно-европейской исторической среды и нашей „дѣлаетъ крайне шаткими всѣ попытки провести параллель между тамошними и нашими государственными учрежденіями и идеями". По-

---

[52] Драгомановъ, Либерализмъ и Земство въ Россіи, Genève 1889, стр. 59.
[53] См. исторію мѣстнаго управленія въ Россіи.

лагая, затѣмъ, вмѣстѣ съ Аксаковымъ, что Западной Европѣ всегда было чуждо такое широкое самоуправленіе, какъ наше, что иностранецъ „ахнетъ“, узнавъ объ отсутствіи надзора полиціи надъ нашими сельскими сходами, записка, вмѣстѣ съ тѣмъ же Аксаковымъ, высказываетъ твердую увѣренность, что въ Россіи „кто произнесъ слово Царь, тотъ произнесетъ и земля, кто сказалъ самодержавіе, тотъ вмѣстѣ съ тѣмъ сказалъ и земство“. — Въ подтвержденіе она старается доказать, что на самоуправленіи искони стояла Россія, и, изложивъ весьма обстоятельный перечень всѣхъ тѣхъ учрежденій, которыя со времени Московскаго Государства осуществляли, по Вашему мнѣнію, идею самоуправленія, записка приходитъ къ выводу, что за исключеніемъ небольшого промежутка переходнаго времени въ половинѣ XIII вѣка никогда управленіе бюрократическое не являлось основой нашего государственнаго строя. Земскія учрежденія, по мнѣнію записки, имѣютъ тѣсную связь съ предшествовавшими имъ формами участія земскаго народнаго элемента въ мѣстномъ управленіи; ссылаясь на авторитетъ Московскихъ старообрядцевъ, она полагаетъ, что въ новизнѣ реформъ 60-хъ годовъ старина наша сказывается (стр. зап. 36).

Я вполнѣ раздѣляю мнѣніе, что политическое развитіе Россіи имѣло свои особенности, шло путемъ отличнымъ отъ того, которымъ шло развитіе государствъ Западной Европы. Окруженной со всѣхъ сторонъ врагами, Москвѣ выпала трудная историческая задача собиранія земли русской. Для выполненія этой задачи ей необходима была сильная самодержавная власть, ибо только при наличности такой власти возможно было соединить, скрѣпить и связать всѣ разнородные, разноплеменные и разноязычные элементы, изъ которыхъ слагается обширное Русское Царство. Надъ созданіемъ этой власти народъ русскій дружно работалъ въ теченіе нѣсколькихъ вѣковъ и, создавъ эту власть въ тѣсномъ единеніи съ своимъ Государемъ, несъ службу государству. Поэтому борьбы сословій между собой и съ своимъ Монархомъ, той борьбы, которая характеризуетъ исторію Запада, Московское Государство почти не знало.

Тѣ же взгляды по этому предмету изложены и въ Вашей запискѣ (стр. 22), а въ части составляетъ простое повтореніе соображеній, приведенныхъ на стр. 11—12 записки моей, и, слѣдовательно, противъ нихъ не имѣю и не могу имѣть возраженій. Наоборотъ, я всецѣло присоединяюсь къ тому, совершенно правильному, высказанному Вами, положенію, что, „олицетворяя въ образѣ Православнаго Самодержавнаго Царя всю свою народную мощь, русскій народъ, кромѣ вещественной силы, всегда видѣлъ въ лицѣ своихъ Государей источникъ и выраженіе высшихъ нравственныхъ началъ милосердія, справедливости и правосудія“. Я тоже твердо вѣрю, что только при сильной самодержавной власти возможно не-

раздѣльное существованіе обширной и могучей Имперіи, что эта власть составляетъ коренной устой всего нашего государственнаго строя, но потому именно и считаю, что въ видахъ охраненія ея цѣлости и неприкосновенности необходимо относиться съ величайшей осторожностью ко всѣмъ такимъ учрежденіямъ, которыя служатъ выраженіямъ иной государственной идеи и, какъ извѣстно на опытѣ, въ своемъ дѣйствительномъ примѣненіи, неизбѣжно приводятъ, все равно, въ качествѣ предвѣстника или спутника, къ ограниченіямъ самодержавія. Поврежденія политическаго режима, разъ они случались, почти неисправимы.

Различіе въ историческомъ развитіи государственной жизни нашей и Запада существуетъ, но оно не оградило китайской стѣной Россію отъ Западной Европы и едва ли создало тотъ во всемъ особый, безусловно отличный отъ всѣхъ прочихъ національностей, славяно-русскій міръ, въ который такъ вѣруютъ славянофилы. Во всякомъ случаѣ, необходимо считаться съ тѣмъ несомнѣннымъ фактомъ, что со времени Петра Великаго наше культурное развитіе шло подъ сильнымъ вліяніемъ Запада, что и нынѣ къ Западу и его культурѣ тяготѣетъ большинство нашей интеллигенціи. Кромѣ того, несомнѣнно каждому народу, какъ и каждому отдѣльному человѣку, при какихъ бы условіяхъ онъ ни росъ и ни развивался, всегда присущи извѣстныя общечеловѣческія черты и чувства, а потому, какъ бы ни была исторически отлична наша среда отъ среды Западной, между ними всегда найдется много поразительныхъ аналогій. Въ воззрѣніяхъ нашего общества и въ нашей литературѣ славянофилы стоятъ отдѣльной весьма немногочисленной группой, ряды которой все болѣе и болѣе рѣдѣютъ. Ихъ ученіе въ исторіи нашего развитія безспорно имѣло свое значеніе, пробудило національное чувство, служило протестомъ противъ раболѣпства передъ Западомъ и его идеалами; но ученіе это не свободно отъ сильныхъ крайностей. Увлеченіямъ славянофиловъ дѣйствительная жизнь съ каждымъ днемъ приноситъ все болѣе и болѣе разочарованій. Даже тѣ безнадзорные сельскіе сходы, при видѣ которыхъ долженъ „ахнуть“ иностранецъ, отходятъ уже нынѣ въ область преданій, ибо само Министерство Внутреннихъ Дѣлъ признало необходимость создать надъ ними надзоръ земскихъ начальниковъ,[54] а политическіе процессы свидѣтельствуютъ, что къ слову „земля“ появилась еще при-

---

[54] Не безъинтересно отмѣтить мнѣніе одного изъ иностранцевъ по поводу института земскихъ начальниковъ. „Въ сущности можно сказать, что мѣстное самоуправленіе значительно ослабѣло: „міръ“ поставленъ подъ опеку: можетъ быть учрежденіе земскихъ начальниковъ и прекрасно само по себѣ, но нечего больше говорить о самостоятельности земскаго самоуправленія. Сдѣланъ новый шагъ, но скорѣе въ сторону крѣпостничества, чѣмъ свободы.“ Карлетти, Современная Россія, Переводъ съ итальянскаго, 1885, стр. 192.

бавка „и воля“. Необходимо также помнить, что въ нашей ученой литературѣ существуетъ совершенно противоположная славянофиламъ, при томъ болѣе многочисленная группа западниковъ, которая проводитъ почти полную аналогію въ политическомъ развитіи нашемъ и Западной Европы.

Поэтому, какъ ни „шатокъ вообще методъ историческихъ аналогій, который обращаетъ преимущественное вниманіе на сходство, а не на различіе сравниваемаго“ (стр. 18 записки), но, когда дѣло идетъ о коренныхъ устояхъ государственнаго строя, то не осторожнѣе ли и не правильнѣе ли обращать, можетъ быть даже излишнее, вниманіе „на сходство сравниваемаго“, чѣмъ, разсчитывая на „различіе“, къ тому же далеко не безспорное, вступать на опасный путь.

Но, если даже, оставляя въ сторонѣ всѣ приведенныя соображенія, и допустить, что правы славянофилы, и что земство составляетъ коренную основу всей русской жизни, то и въ такомъ случаѣ ссылка Вашей записки на Аксакова все же представляется едва ли понятной. Развѣ то, стоящее въ полномъ подчиненіи Губернатора и Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, земство, которое имѣетъ въ виду записка Ваша, — развѣ это тотъ „историческій коренной національный земскій строй“, строй безъ „средостѣнія“, безъ чиновниковъ, который имѣлъ въ виду Аксаковъ, когда писалъ полныя горячаго, искренняго увлеченія тирады, цитируемыя запиской Вашей, доказывающей въ то же время (стр. 64—65) необходимость созданія новыхъ должностей чиновниковъ для надзора надъ земствомъ. Во взглядахъ обоихъ Аксаковыхъ и моихъ на земство есть одна точка соприкосновенія, — въ корнѣ отрицаемая запиской Вашей, — это то, что выборное земское начало прямо противоположно началу правительственнаго назначенія, — началу бюрократическому, что совмѣстить ихъ въ системѣ управленія безъ вреда для этого послѣдняго невозможно, и что правильное развитіе начала земскаго требуетъ послѣдовательнаго проведенія его во всей системѣ управленія отъ низшихъ до высшихъ учрежденій включительно. „Оставаться Россіи“, писалъ И. С. Аксаковъ, „въ настоящемъ положеніи, между двумя тяготѣніями, изъ которыхъ каждое тянетъ и дергаетъ ее въ свою сторону, далѣе невозможно.“ [55] Настоящее земство, съ его точки зрѣнія, не земство. „Для того, чтобы стать истинно земствомъ, необходимо земскимъ учрежденіямъ пустить глубокіе корни въ мѣстную жизнь и въ сознаніе народное, тѣсно связаться съ мѣстнымъ населеніемъ, быть по истинѣ, а не по формѣ, выразителемъ народной мысли и народнымъ мѣстнымъ представительствомъ въ полной правдѣ этого слова.“ [56] Въ политическую программу Аксакова входило, чтобы одно земство,

[55] И. С. Аксаковъ, Сочиненія, т. V стр. 84.
[56] Ibid., стр. 86, 417 и слѣд., 507 и слѣд. и др.

стоящее въ непосредственномъ общеніи съ Монархомъ, являлось господствующимъ элементомъ въ странѣ, подчиняющимъ себѣ все ея управленіе. „Самоуправляющаяся мѣстно земля съ Самодержавнымъ Царемъ во главѣ — вотъ русскій политическій идеалъ“, писалъ Аксаковъ.[57] „Самобытность — вѣдь это значитъ освобожденіе народнаго духа изъ подъ бюрократическо-канцелярскаго владычества.“[58] Вѣрный своей точкѣ зрѣнія, онъ проектировалъ совершенно устранить чиновничество и сдѣлать Россію всецѣло земскою, для чего прежде всего рекомендовалъ начать съ организаціи низшихъ единицъ, съ устройства уѣзда и затѣмъ перейти къ реформѣ высшихъ и „къ вѣнчанію зданія“. Для Аксакова не было сомнѣнія въ томъ, что съ правильнымъ и послѣдовательнымъ проведеніемъ земскаго начала придется отмѣнить всѣ существующія ограниченія относительно свободы общенія земствъ между собою, и что въ конечномъ результатѣ, какъ завершеніе реформы, потребуется созваніе земскаго собора.

Если бы записка Ваша, дѣйствительно, раздѣляла взгляды Аксакова на значеніе земства, какъ „коренного національнаго строя“, если бы въ ней предполагалось дать рѣшительный перевѣсъ началу земскому надъ началомъ чиновнымъ, если бы Вы намѣрены были проектировать правильное и послѣдовательное развитіе земства до собора включительно, то съ такими выводами и взглядами можно было бы соглашаться или не соглашаться, точнѣе, — вѣрить или не вѣрить въ возможность совмѣстнаго самодержавія и собора,[59] — но взглядамъ этимъ нельзя было бы отказать въ извѣстной логической послѣдовательности. Въ дѣйствительности же записка едва ли раздѣляетъ воззрѣнія Аксакова на земство, едва ли считаетъ широкое и правильное развитіе земскаго начала столь безопаснымъ для самодержавія, ибо въ концѣ

---

[57] Ibid., стр. 57.

[58] Ibid., стр. 94.

[59] „По воззрѣнію славянофильской школы“, говоритъ проф. Латкинъ, „земскій соборъ является идеаломъ представительныхъ учрежденій, какимъ то перломъ созданія, неизвѣстнымъ западнымъ народамъ. Отношеніе его къ Государю обыкновенно опредѣляется извѣстной фразой К. Аксакова: „правительству — сила власти, — землѣ — сила мнѣнія“, фразой, которой такъ восхищается г. Загоскинъ, считая ее классическимъ мѣстомъ литературы русской исторіи, (Исторія Права Моск. Государства, т. I стр. 340). Фраза эта, по нашему мнѣнію, есть ничто иное, какъ порожденіе того идеализированія явленій древне-русской жизни, на которое такъ падки славянофилы, и ужъ совсѣмъ негодна для занятія „классическаго мѣста“, гдѣ бы то ни было. Земскій соборъ былъ силой, это видно, но не одного только мнѣнія. Сила его заключалась въ тѣхъ исключительныхъ обстоятельствахъ, во время которыхъ онъ появлялся на сцену для оказанія помощи слабому правительству, бывшему безсильнымъ, чтобы одному совладать съ ними Очевидно, при такихъ условіяхъ онъ не могъ быть представителемъ одного только мнѣнія. Правда ему не были присущи какія бы то ни было политическія права и гарантіи, и онъ возникалъ по иниціативѣ правительства, но вѣдь сила его заключалась только въ слабости правительства.“ (Латкинъ, Земскіе Соборы древней Руси, стр. 284.)

концовъ она сама признаетъ „лирическую нѣсколько форму“ славянофильскихъ построеній (стр. 24) и приходитъ къ заключенію, что даже простые мѣстные съѣзды земскихъ дѣятелей не могутъ быть разрѣшаемы „въ виду различныхъ сопряженныхъ съ созваніемъ ихъ практическихъ неудобствъ“ (стр. 57).

Къ пункту 5.

Россія въ ея настоящемъ и прошломъ есть страна по преимуществу административной централизаціи.

Какъ указано выше, Ваша записка, не ограничиваясь ссылкою на авторитетъ Аксакова и Московскихъ старообрядцевъ, приводитъ факты изъ исторіи русскаго права, которые, по ея мнѣнію, съ очевидностью доказываютъ, что на самоуправленіи исконно стояла Россія. Факты эти безспорны, да они слишкомъ общеизвѣстны, но не такъ безспорно то толкованіе, которое дается имъ въ запискѣ. Изученіе исторіи представляетъ глубокій интересъ, но при этомъ не слѣдуетъ упускать изъ виду, что насколько вредно приступать къ ознакомленію съ историческими данными съ предвзятой мыслью, настолько же мало плодотворно собираніе фактовъ безъ стремленія уяснить идеи, которыя въ нихъ выражались. Только смѣшивая разнородныя понятія, можно усмотрѣть связь земскихъ учрежденій Іоанна Четвертаго съ земскими учрежденіями настоящаго времени, — связь, которая едва ли идетъ далѣе одного общаго названія. О различіи средневѣкового самоуправленія отъ самоуправленія въ современномъ значеніи этого слова выше было уже достаточно говорено; поэтому, едва ли, въ сущности, слѣдовало бы даже здѣсь еще разъ доказывать, что то самоуправленіе, которое практиковалось у насъ въ Московскій періодъ нашей исторіи и которое свидѣтельствуетъ лишь о несложившемся, неустроенномъ государствѣ, не имѣетъ ничего общаго ни по существу, ни по формѣ съ тѣмъ, которое является уже извѣстною системою государственнаго управленія и которое возникло на континентѣ Европы лишь въ началѣ XIX столѣтія (см. записку Вашу стр. 18), а со второй половины истекающаго столѣтія примѣняется и у насъ въ формѣ земскихъ учрежденій. Да и какъ, откуда могла бы появиться связь нынѣшняго земства съ предыдущими, если угодно похожими, но давно забытыми союзами мѣстныхъ населеній. Подобной связи или преемства составители Положеній 1864 г. не вспоминали, не предполагали и не подозрѣвали. Они вводили въ Россіи безусловно новыя, до тѣхъ поръ неизвѣстныя представительныя учрежденія и для ихъ успѣха отвергали не только всякую старину, но и тогдашнюю современность, — разрушали и сметали даже послѣднюю. Да и почему же опускаться въ старину лишь до XVI вѣка, а не глубже, напр. до X—XI вѣковъ, т. е. до эпохи „вѣчевого уклада“.

Но такъ какъ записка говоритъ о завѣтахъ и преданіяхъ старины нашей, о присущихъ народу русскому особыхъ началахъ самоуправленія и утверждаетъ даже, что самоуправленіе составило наиболѣе характерную черту нашего мѣстнаго управленія въ теченіе трехъ послѣднихъ столѣтій (стр. 34 записки), то для болѣе полнаго выясненія вопроса необходимо сказать нѣсколько словъ о томъ, въ какой мѣрѣ справедливы всѣ эти соображенія.

Каждое государство въ своемъ историческомъ развитіи прошло черезъ тотъ первобытный періодъ его существованія, когда широко примѣнялись въ немъ начала самоуправленія въ смыслѣ не-управленія (государственнаго). Въ каждомъ государствѣ, пока оно еще окончательно не сложилось, и его государственная власть еще не окрѣпла, существовали совершенно автономные отдѣльные города и мѣстности, сословные и территоріальные союзы, общины и т. п., которые пользовались почти полной самостоятельностью. Отношенія этихъ самоуправляющихся единицъ къ государственной власти заключались въ сущности въ томъ, что онѣ платили ей дань, а отъ нея получали защиту отъ внѣшнихъ враговъ. Занявшись борьбой съ этими послѣдними, государственная влсть, въ свою очередь, не имѣла ни средствъ, ни силъ для надлежащей организаціи внутренняго управленія и въ отношеніи этого послѣдняго ограничивалась поддержаніемъ самаго примитивнаго порядка: назначала для завѣдыванія отдѣльными областями своихъ намѣстниковъ съ неограниченными почти полномочіями, подкрѣпляла ихъ авторитетъ военной силой и требовала отъ населенія лишь исправнаго платежа дани и отправленія повинностей; всѣ же заботы объ организаціи суда, полицейскаго надзора и проч. стремилась возложить, по возможности, на самое населеніе. Но какъ только государство начинало крѣпнуть и приступало къ новой задачѣ собиранія земли и сплоченія разнообразныхъ частей, оно постепенно уничтожало самостоятельность отдѣльныхъ автономныхъ единицъ и постепенно сосредоточивало всѣ функціи управленія въ своихъ рукахъ, — создавало административную централизацію.

Всѣ западно-европейскія государства давно уже вышли изъ періода первобытнаго самоуправленія, нѣкоторыя закончили, другія еще заканчиваютъ періодъ полицейскаго государства и переходятъ къ новой организаціи правительственной администраціи на началахъ децентрализаціи и самоуправленія. Въ восточныхъ же деспотическихъ государствахъ формы первобытнаго самоуправленія процвѣтаютъ еще и въ настоящее время, — государства эти, будучи самодержавными вверху, допускаютъ самое широкое самоуправленіе внизу.

Указанный послѣдовательный ходъ развитія государственной жизни легко прослѣдить и въ исторіи Московскаго Госу-

дарства. „Безостановочное развитіе великорусскаго племени среди другихъ племенъ“, говоритъ проф. Градовскій,[60] „шло съ изумительной быстротою. Бродники, повольники, монастыри, казаки, раскольники неутомимо двигались на востокъ и сѣверъ, расширяя предѣлы государственной территоріи или лучше сказать, русской земли. Правительство не успѣвало слѣдовать за этимъ народнымъ движеніемъ. Едва оружіе Московскихъ Царей подчинило себѣ Казань, какъ повольники уже поклонились имъ Сибирью. Не всегда государственныя формы слѣдовали за колонизаціей. Бродники опережали Правительство, и основанные ими города оставались вольными общинами, пока окрѣпшее внутри Государство Московское не подчинило ихъ своей власти“. При быстромъ ростѣ территоріи государство не имѣло возможности взять все дѣло управленія въ свои руки. Должности намѣстниковъ и волостелей были крайне недостаточнымъ для него орудіемъ, предстояло создавать цѣлую систему мѣстныхъ учрежденій, но быстро выполнить эту задачу не представлялось возможнымъ, ибо процессъ образованія служилаго сословія, начавшійся въ XIV вѣкѣ, требовалъ времени. При такомъ недостаткѣ государственныхъ средствъ, говоритъ проф. Чичеринъ, естественно было предоставить искорененіе разбоевъ самимъ жителямъ области, возложивъ на нихъ и отвѣтственность за успѣхъ: областные жители избавлялись этимъ отъ притѣсненій, а государство получало обезпеченіе въ исполненіи мѣръ для общественной безопасности. Такъ возникли губныя грамоты, которыя сначала давались отдѣльнымъ общинамъ, областямъ, селамъ, принадлежавшимъ частнымъ лицамъ и монастырямъ, городамъ, волостямъ и цѣлымъ уѣздамъ.[61]

Но не на этихъ судныхъ, жалованныхъ и иныхъ грамотахъ, не на началахъ первобытнаго самоуправленія московскаго и до-московскаго періодовъ развилась и выросла могучая и необъятная Россія. Ее создали иныя начала, — служба государства, государственное тягло, въ которое впрягало Московское государство всѣ классы населенія, и самая полная, самая строгая централизація. Эта истина общепризнана и въ нашей и въ западно-европейской литературѣ;[62] даже славянофилы и тѣ согласны въ томъ, что со временъ Петра Великаго „земско-государственный строй“ замѣненъ былъ „бюрократическо-канцелярскимъ правительственнымъ порядкомъ“.[63]

Централизація, какъ основа нашего государственнаго строя, и неуклонное проведеніе ея въ послѣдовательномъ истори-

[60] Градовскій, Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи, т. I стр. 2.
[61] Чичеринъ, Областныя учрежденія въ Россіи въ XVII вѣкѣ, стр. 41.
[62] Anatole Leroy-Beaulieu, L'Empire des Tsars et les Russes, t. II p. 59 и suive. Энгельманъ (проф. Юрьевскаго Университета) Das Staatsrecht des Kaiserthums Russland § 102, 1889 г. и др.
[63] И. С. Аксаковъ, т. V стр. 103.

ческомъ развитіи этого строя составляютъ такую рѣзкую особенность нашей государственной жизни и нашей политической исторіи, что невольно обращаютъ на себя вниманіе даже совершенно „чуждыхъ нашимъ порядкамъ изслѣдователей". Такъ Леруа-Болье, — этотъ гражданинъ классической страны бюрократіи и централизаціи, сторонникъ конституціоннаго строя и самоуправленія, — изучая нашъ государственный бытъ и его исторію, не могъ не обратить вниманія на совершенно исключительное развитіе въ немъ централизаціи и не могъ въ то же время не отдать этой послѣдней должнаго, какъ тому началу, на которомъ создалась и выросла Россія.

Въ томѣ II-мъ своей весьма извѣстной книги „L'Empire des Tsars et les Russes" Леруа-Болье посвящаетъ отдѣльную главу нашей централизаціи, создавшимъ ее причинамъ физическимъ и историческимъ, ея заслугамъ и ея недостаткамъ. Изъ этой главы видно, что авторъ книги хорошо изучилъ вопросъ, ознакомился съ воззрѣніями на него нашихъ писателей до славянофиловъ включительно, и потому его взгляды представляютъ несомнѣнный интересъ.

Во Франціи, говоритъ Леруа-Болье, административная централизація возникла благодаря исторіи, политикѣ, монархіи; въ Россіи же она возникла прежде всего, благодаря самой природѣ. Вопреки всѣмъ видимостямъ, неизмѣримыя равнины Восточной Европы созданы для административной централизаціи, такъ же какъ и для политическаго единства. Исторія возникновенія русскаго государства есть вмѣстѣ съ тѣмъ и исторія Царской централизаціи. Сплоченная, благодаря политикѣ великихъ Князей Московскихъ, со всѣхъ сторонъ открытая и вынесшая въ продолженіе многихъ вѣковъ нашествіе всѣхъ народовъ, страна эта могла остаться независимой только собравши всѣ свои силы въ однѣхъ рукахъ. Долгая борьба съ Западомъ и Востокомъ, которые какъ бы оспаривали другъ у друга расположенную между ними равнину, ускорила сосредоточеніе власти и это явленіе одна изъ характернѣйшихъ чертъ русской исторіи. . . .

Помимо географическихъ условій, централизаціи способствовало также еще и сознаніе народнаго единства. Финны, лифляндцы, поляки, румыны, татары, всѣ эти разнородныя племена, окружающія древнюю Московію, не нарушаютъ ея однородности: подъ слоистой корою дуба находится сердцевина дерева съ плотными волокнами. Могучее историческое ядро Имперіи Московитовъ, великорусскій народъ, не только въ языкѣ, но въ религіи и нравахъ являетъ собой примѣръ единства, сплоченности, которыя едва ли гдѣ могутъ быть встрѣчены, за исключеніемъ развѣ Китая; онъ во всемъ, въ своей частной жизни, какъ и въ другомъ, показываетъ отсутствіе индивидуализма и разнообразія, что приводитъ къ отсутствію и провинціализма. Чувство національнаго единства, которое столь живо въ немъ, обладая особой силой,

имѣетъ и отдѣльную форму. Въ глазахъ простолюдина Россія не государство и не нація, а скорѣе семья. Этотъ патріархальный взглядъ столь же древенъ, кажется, какъ и сама Россія; онъ восходитъ ко временамъ удѣловъ и впослѣдствіи лишь распространился и упрочился при татарскомъ игѣ и московскомъ единодержавіи. ... Централизація была подготовлена созданіемъ русскаго единства, но она еще болѣе укрѣпилась вслѣдствіе многочисленныхъ присоединеній, которыя, казалось бы, должны были разорвать или по меньшей мѣрѣ ослабить ея узы. ... Чѣмъ болѣе разросталась Имперія, тѣмъ крѣпче надо было затягивать узелъ, посредствомъ котораго связывался древній историческій центръ, и всѣ эти различныя завоеванія, всѣ эти провинціи, одержимыя въ большей или меньшей степени центробѣжной силой. Централизація, возникшая изъ единства господствующаго народа, была такимъ образомъ еще болѣе укрѣплена, благодаря разнородности покоренныхъ провинцій. Двѣ взаимно противоположныя силы привели къ одному и тому же слѣдствію. И у централизаціи, и у Самодержавной власти въ Россіи одинаковыя причины бытія. Обѣ онѣ возникли изъ одинаковыхъ условій, и трудно было бы рѣшить, Самодержавная ли Власть произвела на свѣтъ централизацію и привела къ ней, или обратно. Обѣ онѣ, будучи въ одно и то же время и причиной и слѣдствіемъ, взаимно воздѣйствовали другъ на друга, подкрѣпляя одна другую и доводя до предѣла.

Многіе русскіе писатели разныхъ направленій, продолжаетъ далѣе Леруа-Болье, демократы, какъ Герценъ, славянофилы, какъ Аксаковы, и въ особенности украйнофилы, какъ Костомаровъ, утверждали, что централизація противна славянскому духу, который, по ихъ мнѣнію, склоненъ къ самоуправленію. ... Быть можетъ, такое мнѣніе и вѣрно по отношенію къ западнымъ или южнымъ славянамъ, но оно неправильно по отношенію къ русскимъ или, по крайней мѣрѣ, къ великороссамъ. Природа и исторія въ одинаковой степени подготовили ихъ въ теченіе многихъ вѣковъ къ централизаціи; если, съ одной стороны, они обязаны ей потерей всякой политической свободы, то, съ другой стороны, благодаря лишь ей, они одни изъ всѣхъ славянскихъ народовъ остались обладателями національной независимости. ... Когда говорятъ, что бюрократическая централизація находится въ несоотвѣтствіи съ русскимъ духомъ, съ русской природой, съ традиціоннымъ характеромъ самодержавія и съ идеаломъ славянскаго государства, то при этихъ разсужденіяхъ не мѣшало бы точнѣе установить понятіе централизаціи и провести нѣкоторое различіе: не бюрократическая централизація сама по себѣ, а скорѣе формы ея противны русскому народу. Если административный формализмъ и нескончаемыя писанія канцелярій и присутственныхъ мѣстъ и кажутся не отвѣчающими понятію объ отеческой и патріархальной власти (какое

понятіе всегда было и до сихъ поръ остается присущимъ народу), то само по себѣ это понятіе заключаетъ въ себѣ, въ скрытомъ видѣ, принципъ административной регламентаціи. Коль скоро народъ видитъ въ Царѣ опекуна и пастыря, своего прирожденнаго покровителя, то, очевидно, Царь долженъ относиться къ своимъ подданнымъ какъ къ опекаемымъ и несовершеннолѣтнимъ. Этотъ патріархальный взглядъ на половину политическій, на половину религіозный, столь превозносимый славянофилами, есть въ дѣйствительности, что бы они тамъ ни говорили, одна изъ духовныхъ причинъ административной опеки.

Установивъ, такимъ образомъ, тѣсную связь бюрократической централизаціи съ природою края, съ историческимъ развитіемъ народа, съ народными понятіями о власти и съ духомъ самодержавія, Леруа-Болье указываетъ, что централизаціи Россія обязана не только своимъ политическимъ, но и культурнымъ развитіемъ. „Много“, говоритъ онъ, „есть странъ, основаніемъ величія и независимости которыхъ послужила административная опека и абсолютная власть; но, быть можетъ, нѣтъ ни одной, которая обязана была бы имъ своей цивилизаціей. Современная же Россія именно этимъ величайшимъ изъ благъ и обязана въ значительной степени централизаціи наравнѣ съ самодержавіемъ. Не будь концентраціи всей власти, не будь отсутствія всякой мѣстной свободы, и дѣло Петра Великаго и Его Преемниковъ стало бы невозможнымъ, оно разбилось бы о мѣстныя сопротивленія; централизація послужила великимъ орудіемъ реформы страны по европейскому образцу; благодаря ей, можно съ увѣренностью сказать, что Россія была цивилизована административнымъ образомъ.“

Приведенныя соображенія Леруа-Болье всего лучше служатъ отвѣтомъ на увѣренія Вашей записки (стр.36), будто „установившаяся исторически система призванія мѣстныхъ жителей къ самостоятельному завѣдыванію своимъ хозяйствомъ и управленіемъ, помимо психологическихъ основаній — общиннаго начала, издревле свойственнаго русскому народу, — имѣетъ глубокіе корни въ своеобразныхъ условіяхъ нашего племеннаго и географическаго уклада“.

Для надлежащей оцѣнки изложеннаго мнѣнія Леруа-Болье нельзя забывать, что оно принадлежитъ принципіальному противнику бюрократіи и централизаціи: авторъ его, подобно Вашей запискѣ, считаетъ начало бюрократическое началомъ обезличивающимъ населеніе, привѣтствуетъ земство какъ вступленіе Россіи на новый путь, но только не скрываетъ, что правильное и послѣдовательное движеніе по этому пути должно привести къ конституціи.

Если отъ приведенныхъ взглядовъ Леруа-Болье обратиться къ изслѣдованіямъ нашихъ ученыхъ, то и въ этихъ изслѣдованіяхъ можно найти полное подтвержденіе мысли фран-

цузскаго публициста, или, вѣрнѣе, можно удостовѣриться, что Леруа-Болье, составившій свое мнѣніе на основаніи изученія ихъ трудовъ, сдѣлалъ изъ этихъ трудовъ выводъ, гораздо болѣе правильный, чѣмъ составитель Вашей записки. Въ приложенной справкѣ № 3 помѣщенъ краткій очеркъ тѣхъ учрежденій Московской Руси и Императорскаго періода нашей исторіи, которыя, по мнѣнію Вашего Высокопревосходительства, осуществляли будто бы у насъ идею самоуправленія. Хотя справка эта составлена почти исключительно на основаніи трудовъ всѣхъ нашихъ ученыхъ, на авторитетъ которыхъ въ своихъ историческихъ изслѣдованіяхъ ссылается и Ваша записка, тѣмъ не менѣе изъ ея содержанія легко усмотрѣть, что не выборныя учрежденія, а приказное управленіе въ Московской Руси и чиновничество до половины XIX столѣтія всегда были сосредоточіемъ всѣхъ дѣлъ и орудіемъ центральной власти; роль же выборныхъ отъ населенія была не только второстепенная, но чисто служебная по отношенію къ органамъ Правительства. Изъ той же справки не трудно подмѣтить, насколько въ дѣйствительности чужды были нашему государственному строю начала самоуправленія, какая глубокая разница между тѣмъ самоуправленіемъ, которое развилось и выросло на почвѣ Западной Европы, и принципы котораго пересажены въ наши земства, и тѣми формами призванія выборныхъ отъ тяглаго населенія къ участію въ сословно-приказномъ управленіи, въ которомъ славянофилы и записка Ваша желаютъ видѣть искони, будто бы, присущія народу русскому начала самоуправленія.

Народное представительство въ сферѣ мѣстнаго управленія имѣетъ въ Западной Европѣ глубокіе корни. Оно создалось и выросло тамъ на почвѣ борьбы автономныхъ городовъ и сословій съ королевской властью, — борьбы за свои прерогативы и привилегіи. Тамъ самоуправленіе въ глазахъ народа всегда было дорогое ему право, а не тяжкая обязанность, — право, котораго населеніе добивалось послѣдовательно и постепенно путемъ скрытой борьбы и открытыхъ революцій. Французскія провинціальныя собранія при Людовикѣ XVI имѣютъ уже совершенно иной смыслъ, чѣмъ Азіатское или средневѣковое мѣстное самоуправленіе — это уже прямые предшественники правленія либерально-конституціоннаго и отмѣны правленія самодержавнаго и сопряженнаго съ нимъ административнаго строя; они имѣютъ прямую связь съ учрежденіями, созданными національнымъ собраніемъ 1789 — 1791 гг., организовавшимъ самоуправленіе, какъ мѣстное, такъ и государственное по конституціи 1791 г. Учрежденія эти произвели огромное впечатлѣніе на всю Европу въ томъ числѣ и на Германію, гдѣ реформа Штейна и Прусскія провинціальныя собранія 1822 г., весьма сходныя съ нашими земствами, служатъ прямымъ ихъ отраженіемъ.

Ничего подобнаго наша исторія не знаетъ. „Русскому государству не только не приходилось бороться съ правами и привилегіями частныхъ лицъ и общественныхъ группъ, но оно само старалось вызвать эти общественныя группы къ существованію и дѣятельности, съ тѣмъ, чтобы воспользоваться этой дѣятельностью для своихъ общественныхъ цѣлей. Только въ самое послѣднее время русскія общественныя группы стали проявлять признаки внутренней жизни и обнаруживать склонность къ самодѣятельности, и въ то же время стало слабѣть довѣріе къ нимъ центральной власти".[64] Учрежденія и царскаго и Императорскаго періода, которыя по внѣшней своей формѣ напоминаютъ нѣсколько о самоуправленіи въ дѣйствительности, ни въ какой мѣрѣ не отвѣчали понятію этого послѣдняго; они были лишь государственнымъ тягломъ, въ которое впрягала центральная власть тѣ или другіе классы народа, и въ этомъ тяглѣ населеніе всегда видѣло не право, которое оно должно охранять и отстаивать, а повинность, тяжкую обязанность, отъ которой всячески уклонялись. Даже тогда, когда Императоры подъ вліяніемъ формъ западно-Европейской жизни сами пытались пересадить начала самоуправленія на русскую почву (магистраты Императора Петра I, сословныя учрежденія Императрицы Екатерины II), населеніе оставалось совершенно индиферентнымъ, не желало идти по тому пути, на который его направляли. Искусственно создаваемые органы самоуправленія старались, по возможности, приблизиться къ другой безспорно, искони присущей Московскому государству, формѣ управленія, къ службѣ государевой, и весьма скоро обращались въ простые лишенные всякой самостоятельности органы администраціи. Взглядъ на самоуправленіе, какъ на государственное тягло, систематическое уклоненіе отъ этой тяжкой обязанности, преслѣдованіе узко-сословныхъ интересовъ и отсутствіе всякаго стремленія къ участію въ государственномъ управленіи, не только центральномъ, но и мѣстномъ — вотъ тѣ составные элементы, изъ которыхъ слагаются усматриваемыя запискою „психологическія основанія общиннаго начала, издревле свойственнаго русскому народу". Записка справедливо замѣчаетъ, что самоуправленіе на нашей исторической почвѣ не имѣло политическаго значенія (стр. 37). Нельзя не согласиться, что до половины XIX столѣтія, до возникновенія всесословнаго земства, политическій элементъ безусловно отсутствовалъ въ нашихъ учрежденіяхъ, основанныхъ на выборномъ началѣ. Но осуществляли ли эти учрежденія по существу своему идею самоуправленія въ ея современномъ техническомъ значеніи? Съ полною увѣренностью можно дать отвѣтъ отрицательный. Во всѣхъ нихъ былъ одинъ только признакъ само-

---

[64] Милюковъ, Очерки по исторіи русской культуры, изд. II 1896 г. ч. I, стр. 114—115.

управленія — выборное начало; но не было другого, при томъ самаго существеннаго, — самостоятельной дѣятельности населенія въ дѣлахъ хозяйства и администраціи, безъ которой, какъ признаетъ и сама записка Ваша (стр. 39), немыслимо самоуправленіе.

„Многіе думаютъ", говоритъ Головачевъ, „что начало нашего самоуправленія слѣдуетъ считать съ учрежденія дворянскихъ и городскихъ выборовъ. Но это только показываетъ, какія смутныя понятія существуютъ у насъ о централизаціи и самоуправленіи. Правомъ выборовъ мѣстнымъ обществамъ не предоставлялось никакого права распоряженія какимъ бы то ни было дѣломъ, отъ нихъ требовалось указаніе тѣхъ лицъ, которымъ губернская администрація могла ввѣрить извѣстную долю власти. Затѣмъ эти лица дѣлались такими же органами центральной власти, какъ и непосредственно ею назначенные. Вся власть административная, хозяйственная, полицейская и отчасти судебная, сосредоточивалась въ рукахъ губернатора и состоявшаго при немъ, въ видѣ совѣта, губернскаго правленія. ... Такимъ образомъ, несмотря на выборное начало, у насъ не существовало и тѣни самоуправленія".[65]

И дѣйствительно, если, оставляя въ сторонѣ всѣ построенія славянофиловъ, обратиться къ подлинной исторіи, то станетъ довольно ясно, что до реформъ Императора Александра II у насъ[66] не было никакихъ данныхъ не только для развитія народнаго представительства въ сферѣ мѣстнаго управленія, но даже и для развитія мѣстнаго узко-сословнаго самоуправленія.

Огромная масса крестьянскаго населенія до половины настоящаго столѣтія находилась въ крѣпостной зависимости, исключающей всякую возможность самоуправленія.

Самостоятельнаго городского населенія у насъ не существовало, такъ какъ городское торгово-промышленное сословіе развито было очень слабо. Русскій городъ былъ прежде всего не торгово-промышленнымъ, а правительственнымъ и военнымъ центромъ, поэтому, и въ населеніи его преобладалъ служилый военный элементъ.[67]

Необходимо также имѣть въ виду, что до реформъ Императрицы Екатерины II все городское населеніе было привлечено къ государственному тяглу и прикрѣплено къ мѣсту. Въ видахъ правильнаго отбыванія воинской повинности, не только переходъ между городомъ и селомъ, но даже переходы посадскаго населенія изъ города въ городъ строго воспрещались.

---

[65] Головачевъ, 10 л. реформъ, стр. 148—149, изд. 1872 г.

[66] Кромѣ Прибалтійскихъ провинцій, гдѣ самоуправленіе корпоративно сословное выросло изъ особаго сочетанія историческихъ обстоятельствъ, имѣвшихъ мѣсто гораздо раньше присоединенія къ Россіи.

[67] Милюковъ, Ibid., стр. 178.

Когда жалованной грамотой императрица Екатерина II разкрѣпостила это сословіе и попыталась сообщить ему тѣ элементы самостоятельности, которыхъ не выработала русская исторія, то эта попытка не увѣнчалась успѣхомъ. Городское сословіе облечено было въ формы средневѣковой европейской свободы, подѣлено на гильдіи и цехи, но въ результатѣ такое корпоративное его устройство осталось мертвой буквой. На службу въ новыхъ учрежденіяхъ горожане продолжали смотрѣть какъ на государственное тягло и старались, по возможности, отъ нея уклониться. „За стыдъ не почитаютъ, если за неисполненіе должности отрѣшены бываютъ“, писала Великая Императрица въ одномъ изъ своихъ указовъ (П. С. З. № 14079). Въ дальнѣйшей политической исторіи нашей развитіе самостоятельности городского сословія едва ли входило въ виды и намѣренія правительства, и вся исторія городского управленія вплоть до реформы его Императоромъ Александромъ II есть лучшее опроверженіе высказанныхъ въ запискѣ Вашей положеній. „Городскимъ учрежденіямъ“, говоритъ проф. Дитятинъ, „не суждено было стать дѣйствительными представителями и охранителями городскихъ интересовъ; они обратились и должны были обратиться въ простыя канцеляріи. . . . Служащіе въ этихъ своеобразныхъ канцеляріяхъ обратились въ совершенныхъ чиновниковъ, облеченныхъ правительствомъ въ чиновничьи мундиры и чины, награждаемыхъ за свое усердіе государствомъ же, забывшихъ eo ipso объ избравшемъ ихъ обществѣ и его интересахъ . . . Направляемыя такъ сверху законодательствомъ городскія учрежденія не могли ничего противопоставить снизу, со стороны самого общества; въ этомъ послѣднемъ не было необходимыхъ на то жизненныхъ силъ“.[68]

При всѣхъ указанныхъ условіяхъ городское сословіе въ Россіи, очевидно, не могло представлять самостоятельнаго элемента сословной жизни.

Не только оно не развилось самостоятельно, но напротивъ — даже самымъ выдѣленіемъ въ особую общественную группу и своимъ корпоративнымъ устройствомъ оно было цѣликомъ обязано правительству.

Что касается, наконецъ, дворянскаго сословія, то сословіе это съ Московскаго періода нашей исторіи до реформъ Императора Александра II всегда было „служилымъ“; всѣ его интересы, все его положеніе связывались со службой государевой; быть не у дѣлъ значило быть въ опалѣ; съ тѣхъ еще поръ, какъ Иванъ Грозный уничтожилъ право свободнаго отъѣзда и истребилъ титулованное боярство — потомковъ удѣльныхъ князей, сохранившихъ свои государственныя права надъ старыми своими удѣлами, все дворянское сословіе было

---

[68] Дитятинъ, Городское самоуправленіе въ Россіи, стр. 240, изданіе 1882 г.

закрѣпощено на службу государеву, точно такъ же какъ были закрѣпощены на службу эту и два другія сословія.

Въ царствованіе Императора Петра III и Императрицы Екатерины II дворянство было освобождено отъ обязательной службы, получило корпоративное устройство, особыя права и привилегіи, но сильнаго самостоятельнаго помѣстнаго дворянства этими мѣрами создано не было. „Русское дворянство", писалъ баронъ Haxthausen, „не сельское дворянство и никогда, кажется, имъ не было; оно не имѣло donjons, оно не проходило черезъ эпоху военнаго рыцарства, оно всегда служило при дворѣ, въ войскахъ или администраціи, въ деревняхъ же жило лишь незначительное число непригодныхъ къ службѣ дворянъ".[69]

И дѣйствительно, если прослѣдить исторію нашего дворянскаго самоуправленія вплоть до половины настоящаго столѣтія, то не трудно замѣтить, что дворянство попрежнему тянуло къ коронной государевой службѣ, что лучшая часть его уклонялась отъ службы по выборамъ и что вообще первенствующее сословіе не дорожило своимъ правомъ участія въ управленіи, не смотрѣло на него какъ на право политическое. Съ своей стороны Правительство считало самоуправленіе дворянское не правомъ, а повинностью, средствомъ, путемъ котораго дворянство привлекалось къ службѣ государственной. „Выборы въ мѣстныя должности", говоритъ историкъ нашего дворянства, проф. Романовичъ-Словатинскій, „сдѣлались для дворянства обязательной службой во второмъ исправленномъ изданіи. Обязательная служба въ арміи и во флотѣ, при Сенатѣ и коллегіи преобразовалась въ обязательную службу въ губерніи и уѣздѣ, при палатѣ или земскомъ судѣ."[70]

Въ конечномъ результатѣ и дворянская служба по выборамъ, подобно городскому самоуправленію, весьма скоро обратилась въ весьма несовершенную форму того же приказнаго управленія. На службу эту выбирались далеко не лучшіе люди, и эти выборные, не имѣющіе никакой самостоятельности, всецѣло подчиненные органамъ Правительства, становились заурядъ съ ними и весьма скоро пріобрѣтали всѣ недостатки бюрократіи, не обладая ея достоинствами. „Земская полиція", говоритъ проф. Энгельманъ, „назначалась, конечно, по выбору дворянства, губернскіе суды — по выбору дворянства и городовъ, но какъ тѣ, такъ и другіе органы исполняли свою задачу плохо и ничѣмъ не разнились отъ коронныхъ учрежденій — развѣ лишь тѣмъ, что, можетъ быть, еще болѣе давали основанія къ жалобамъ, чѣмъ послѣднія . . ."[71]

---

[69] Haxthausen, Etudes sur la situation intérieure, la vie nationale et les institutions rurales de la Russie, vol. III p. 51.

[70] Романовичъ-Словатинскій, Дворянство въ Россіи, стр. 240.

[71] Энгельманъ, Названное сочиненіе, стр. 104.

По остроумному выраженію Кошелева, дворянство всегда было и оставалось „тѣстомъ, изъ котораго государство пекло себѣ чиновника“.

Весь характеръ дореформеннаго самоуправленія и его значеніе въ системѣ нашего государственнаго строя какъ нельзя лучше опредѣленъ въ Манифестѣ Императора Николая I отъ 6-го декабря 1831 г.: „Священное право дворянъ“, говоритъ Манифестъ, „есть право выборовъ, коимъ оно поставляетъ чиновниковъ на государственную службу.“

Если прослѣдить всю исторію нашихъ выборныхъ должностей и учрежденій отъ Московскаго періода до половины настоящаго столѣтія, то нельзя, казалось бы, не придти къ заключенію, что никакой почвы для самостоятельной дѣятельности общества у насъ не было, что была лишь „служба по выборамъ“, но до реформъ Императора Александра II не было и „тѣни самоуправленія“. Соотношеніе же періода „великихъ реформъ“ со старинной нашей гораздо болѣе вѣрно, чѣмъ публицисты рогожскаго кладбища, опредѣляетъ другой ученый публицистъ, на котораго ссылается записка Ваша (стр. 30), Милюковъ, когда говоритъ, что „съ историческимъ прошлымъ нашихъ учрежденій этотъ періодъ связанъ только какъ его полное отрицаніе — во имя требованій государственнаго искусства и во имя успѣховъ, сдѣланныхъ общественнымъ развитіемъ“, что, „вопреки выраженію извѣстнаго адреса, поднесеннаго Александру II раскольниками, старина наша не слышится въ новизнахъ Царя-реформатора“.[72]

Небезъинтересно также отмѣтить, что мнѣнія Московскихъ старообрядцевъ о старинѣ, слышащейся въ новизнахъ царствованія Императора Александра II, не раздѣляетъ даже такой приверженецъ этой старины, какъ И. С. Аксаковъ. „Вредная сторона преобразованій минувшаго царствованія“, писалъ онъ въ 1881 г., „заключается въ параллельной съ ними слабости національнаго самосознанія въ самомъ правительствѣ, и еще болѣе въ образованномъ русскомъ обществѣ; въ томъ, что они совершались большей частью (кромѣ надѣленія крестьянъ землею) въ духѣ европейскаго либерализма, какъ уступки со стороны власти современнымъ либеральнымъ вѣяніямъ. Другими словами: какъ въ нѣкоторомъ смыслѣ уступки политическому властолюбію, созрѣвшему въ верхнихъ слояхъ народныхъ, въ такъ называемой интеллигенціи, а не какъ созданіе истинной, чуждой политическихъ властолюбивыхъ похотей, жизненной русской свободы.“[73]

Кромѣ ссылокъ на завѣты старины записка доказываетъ, впрочемъ, что и въ настоящее время Россія является по преимуществу страной мѣстнаго самоуправленія, и въ подтвержденіе этого основного положенія и въ подкрѣпленіе

---

[72] Милюковъ, Ibid., стр. 162.
[73] Аксаковъ, Сочиненіе, т. V стр. 64—65.

своей отправной точки зрѣнія указываетъ, „что городскія и земскія учрежденія, волости, гмины и сельскія общины, улусы, аулы, кочевья и разнообразные союзы покрываютъ ее сплошной сѣтью, образуя въ большинствѣ отраслей управленія нижніе устои, на которыхъ, какъ на основаніи, зиждется вся система государственной администраціи“ (стр. 1). Отсюда слѣдуетъ и тотъ выводъ (стр. 1—3), что въ Россіи „элементъ чиновничій приказный“ уступаетъ въ значеніи тѣмъ „нижнимъ устоямъ“, на которыхъ, какъ на основаніи, зиждется все ея управленіе.

Съ этимъ положеніемъ записки трудно, однако, согласиться; усумниться въ немъ прежде всего заставляетъ стр. 80 зак. основн., которая гласитъ, что „власть управленія во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ Государю. Въ управленіи верховномъ власть Его дѣйствуетъ непосредственно; въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ него мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующемъ Его именемъ и по Его повелѣнію.“

Уже сама по себѣ эта статья можетъ объяснить, почему не только въ Россіи, но и въ Европѣ такъ упорно держится воззрѣніе, что Россія есть страна по преимуществу бюрократическаго, чиновническаго управленія.

Даже славянофилы и тѣ скорбятъ о томъ, что со временъ Императора Петра I у насъ водворился „нѣмецкій абсолютизмъ или полицейскій, всеобъемлющій государственный механизмъ“.[74]

Классической же страной мѣстнаго самоуправленія Россія появляется впервые едва ли не въ запискѣ Вашего Высокопревосходительства.

Сохраненіе по сей день такихъ самоуправленій, какъ инородческія общины, аулы, улусы, кочевья киргизовъ, калмыковъ, лопарей, тунгусовъ и т. п., указываетъ на одну особенность Россіи, но только не на ту, какая отмѣчена въ запискѣ, а на другую, на которую указывалъ даже проповѣдникъ исконно присущихъ намъ укладовъ самоуправленія И. С. Аксаковъ — на то, что „процессъ нашей исторической формаціи еще не закончился, не завершился еще и въ географическомъ смыслѣ, такъ какъ мы и до сихъ поръ кое-гдѣ не нашли еще себѣ настоящихъ границъ.[75]

Историческая молодость Россіи кончена; уже 37 лѣтъ тому назадъ отпраздновано тысячелѣтіе. И тѣмъ не менѣе, русская государственность не имѣетъ единой, т. е. сплоченно-однородной этнографической основы. Количественно преобладаетъ русское (великорусское и малорусское) населеніе, но для всей территоріи оно лишь основное племя, а не повсемѣстная исключительная нація государства. Постоянное

---

[74] И. С. Аксаковъ, Сочиненія, т. IV стр. 71.
[75] И. С. Аксаковъ, т. V стр. 421.

расширеніе территоріи сопровождается такимъ же непрерывнымъ пріобщеніемъ къ населенію страны иноплеменныхъ, инородческихъ элементовъ. Здѣсь имѣются въ виду главнымъ образомъ элементы низшей культуры и даже низшихъ расъ монгольской, финской, тюркской, еще не разставшихся съ чумами, земляпками, кибитками, войлочными палатками. Съ этой стороны Россія принадлежитъ къ числу этнографически-незаконченныхъ государствъ.

Въ этнографической незаконченности заключается разгадка многихъ особенностей русской государственности и русской общественности. Тотъ же постоянный притокъ инородныхъ элементовъ, всего чаще низшей расы и культуры, вынуждаетъ государственную власть оставлять въ силѣ привычныя формы коллективной жизни „по ихъ обычаямъ и степнымъ законамъ“.[76] „Неустроенное еще состояніе, степень ихъ гражданскаго образованія и образъ жизни“,[77] такова причина той пощады, какая оказывается всѣмъ этимъ ауламъ, улусамъ, стойбищамъ, наслегамъ съ ихъ князьками, даругами, шуленгами, зайсангами, тайшами, тоэнами и т. п. Примѣнять къ такимъ элементамъ формы и способы общей администраціи прямо невозможно по соображеніямъ чисто этнографическимъ. Такое самоуправленіе оставляетъ Англія и другія страны для туземцевъ своихъ колоній; его предоставляютъ и Сѣверо-Американскіе Штаты краснокожимъ. Еще болѣе имѣлось основаній для такого поведенія, какъ указано выше, въ періодъ Московскаго государства, когда вниманіе государственной власти было поглощено собираніемъ русской земли, — охраненіемъ и расширеніемъ государственной территоріи, а въ области внутренняго управленія дѣлались первыя попытки устроить государственное обложеніе; даже такая задача государства, какъ поимка воровъ и разбойниковъ, была не по силамъ для тогдашняго внутренняго управленія и потому предоставлялась мѣстнымъ населеніямъ.

Не одни, впрочемъ, инородцы поставлены внѣ общаго закона и общихъ условій государственнаго порядка. По причинамъ, изложеніе которыхъ повело бы слишкомъ далеко, въ особыя условія поставлена и масса сельскаго населенія — сословіе крестьянъ. Сходно съ инородцами,[78] сельскіе обыватели тоже разсматриваются, какъ особая группа населенія, сословно обособленная.

Самоуправленіе въ видѣ ауловъ, улусовъ, аймаковъ, хотоновъ, стойбищъ, цыганскихъ таборовъ, постепенно исчеза-

---

[76] Положеніе объ инородцахъ, суд. 1892 г.

[77] Тамъ же. напр. статья 18, 2.

[78] Положеніе объ инородцахъ, напр. ст. 16, ст. 26 (кочевые инородцы составл. особое сословіе въ равной степени съ крестьянами, прим. т. I, стр. 442, (калмыкамъ простолюдинамъ дарованы всѣ личныя права, предоставленныя общими законами Имперіи свободнымъ сельскимъ обывателямъ) ст. 41, 391 и др.

ется, хотя, къ сожалѣнію, едва ли въ скоромъ времени перестанетъ „покрывать Россію густой сѣтью“ безконечно пестрыхъ „укладовъ“ самоуправленія въ смыслѣ записки Вашего Высокопревосходительства. Но подобная сѣть есть особенность не одной Россіи, а всякаго государства, которое не закончено въ своей этнографической основѣ. О Турціи, напр., тоже можно сказать, что она, въ ея настоящемъ и прошедшемъ, есть „страна, по преимуществу, мѣстнаго самоуправленія“. Различіе заключается развѣ въ томъ, что Турція никогда не имѣла способности ассимилировать инородческую часть своего населенія, — тому мѣшала и религія, — тогда какъ Россія обладаетъ такою способностью въ наивысшей степени.

Исходя отъ тѣхъ же представленій, можно пойти дальше и поставить, напримѣръ, такое положеніе: золотой вѣкъ самоуправленія Россіи — эпоха монгольскаго ига. Незнакомые съ общественной и государственной теоріей самоуправленія, ханы Золотой Орды довольствовались собираніемъ даней, продавали ярлыки, принимали подарки и поклоны русскихъ князей, но въ управленіе Россіи и ея областей не вмѣшивались. Кажется, трудно подыскать болѣе сильное доказательство въ пользу того, что „никакого логическаго противорѣчія между идеей самодержавной Монархіи и идеей мѣстнаго самоуправленія не существуетъ“ (тамъ же стр. 12).

Дѣйствительно, съ тѣмъ самоуправленіемъ, понятіе котораго такъ широко установлено и проведено въ запискѣ Вашего Высокопревосходительства (стр. 1—2), не только Русское Самодержавіе, но всякая абсолютная форма правленія можетъ уживаться удобно и спокойно. Но, если въ самомъ дѣлѣ на подобные „нисшіе устои“, какъ на свое основаніе, опирается государственная администрація современной Россіи, тогда есть надъ чѣмъ задуматься. Устои подобной прочности сами не особенно устойчивы, особенно тѣ, которые постоянно перемѣщаются и даже нерѣдко исчезаютъ безслѣдно.[79] Безспорно, разумѣется, что подобное мѣстное самоуправленіе никогда не имѣло, да и не можетъ имѣть политическаго значенія (зап. М. Вн. Д. стр. 37). Можно поэтому рѣшительно стоять за улусы, за зайсанговъ, зорго и т. п., не подвергая никакому риску самодержавія; а съ другой стороны, понятно, почему, напримѣръ, тотъ же Гнейстъ изучалъ мѣстное самоуправленіе въ графствахъ и въ городахъ Англіи, но не въ аулахъ Ставропольской губерніи или въ тундрахъ Сибири.

Разсмотрѣнными доводами, какъ кажется, исчерпывается теоретическая часть разсужденія записки. Конечно, каждый отвлеченный академическій споръ можно вести очень долго. Витая въ небѣ понятій (im Begriffshimmel), какъ говоритъ Іерингъ, всякой тезѣ можно противопоставлять антитезу, а если въ такихъ изложенныхъ во всѣхъ учебникахъ государ-

[79] Положеніе объ инородцахъ, ст. 3, 136 и 225.

ственнаго права истинахъ, какъ различіе органовъ правительства отъ органовъ самоуправленія[80] усматривать „явное смѣшеніе понятій“, то диспутировать можно до безконечности, не приходя ни къ какимъ результатамъ. При томъ же, въ обсужденіи государственныхъ мѣропріятій, безспорно существенно необходимо принимать во вниманіе и мнѣнія ученыхъ и опытъ исторіи другихъ странъ, и особенность историческаго „уклада“ государства, но въ концѣ концовъ государственные вопросы возникаютъ и рѣшаются не по поводу и не на основаніи политическихъ трактатовъ, не по указаніямъ учебныхъ пособій, или по совѣтамъ журнальныхъ статей (ср. записка стр. 26, 27, 30 и 31). Къ дальнѣйшему выясненію теоретической стороны вопроса, если таковое все еще нужно, могутъ послужить тѣ данныя, которыя въ дополненіе ко всему указанному заключаются въ трехъ справкахъ приложенія. . .[81] Не продолжая поэтому далѣе теоретическую и полемическую часть настоящей записки, я перейду теперь къ практической сторонѣ дѣла — къ 35-лѣтней практикѣ самихъ земскихъ учрежденій. Самыя краткія данныя, относящіяся до времени возникновенія этихъ первыхъ у насъ всесословныхъ выборныхъ учрежденій, ихъ дѣятельности, взаимныхъ отношеній, какія установились между ними и правительствомъ и мѣропріятій Министерства Внутреннихъ Дѣлъ въ области земскаго дѣла, наиболѣе полно выяснятъ мою точку зрѣнія, причину возбужденія настоящаго принципіальнаго вопроса и послужатъ лучшимъ отвѣтомъ на доводы записки Вашей.

Условія, при которыхъ возникло положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1864 г., и основныя начала этого послѣдняго.

Всесословное начало появилось въ нашихъ учрежденіяхъ внезапно, появленію его не предшествовалъ долгій историческій процессъ, сглаживающій постепенно общественныя и сословныя различія. Въ Россіи къ началу 60-хъ годовъ совершился глубокій переворотъ въ воззрѣніяхъ Правительства и общества, имѣвшій своимъ послѣдствіемъ далеко не одну лишь отмѣну крѣпостного права.[82] Старые порядки рушились; политическій строй государства, столь долго опиравшійся на сословную организацію и іерархію мѣстныхъ обществъ, теперь сталъ лицомъ къ лицу съ началомъ всесословности; приходилось и кореннымъ образомъ мѣнять систему

[80] Чичеринъ, Курсъ Государственной Науки, т. III стр. 480; Градовскій, Начало Русск. Госуд. Права, т. III стр. 8 и сл. Коркуновъ, Русск. Госуд. Право, т. II стр. 3 и 265. Алексѣевъ, Русское Государств. Право, стр. 311. Ивановскій, Русск. Госуд. Право, т. I стр. 386. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, 3. Aufl., S. 323.

[81] Справки эти отсутствуютъ въ настоящемъ изданіи. Прим. издателя.

[82] Градовскій, Начало Русск. Госуд. Права, т. IV стр. 47.

мѣстнаго управленія. Конечно, возможно было, не вводя началъ территоріально-всесословнаго самоуправленія, выработать такую систему правительственной администраціи, которая удовлетворяла бы новымъ условіямъ жизни; но въ то время общественное теченіе было направлено въ другую сторону, и мысль при созданіи земскихъ учрежденій была несомнѣнно политическая. Въ этомъ весьма легко убѣдиться при самомъ поверхностномъ ознакомленіи съ тѣмъ настроеніемъ русскаго общества и съ тѣмъ движеніемъ, которое проявилось послѣ Крымской войны, повліяло, да и не могло не повліять и на Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ. Всего полнѣе, какъ въ своемъ фокусѣ, настроеніе отражалось въ „Колоколѣ“ Герцена.

Заявленія о необходимости общаго дворянскаго „представительства“ о „правѣ земли русской имѣть своихъ выборныхъ для совѣта Верховной власти“ дѣлались уже въ дворянскихъ собраніяхъ 1859—1860 годовъ. На необходимость призыва общества къ участію въ управленіи указывали и нѣкоторые губернскіе комитеты по крестьянскому дѣлу, и члены комитетовъ, вызванные въ редакціонныя коммиссіи. „Депутаты явно стремятся къ конституціи“, писалъ въ 1859 г. въ дневникѣ своемъ Никитенко.[83] Послѣ освобожденія крестьянъ движеніе въ пользу представительства стало еще болѣе настойчивымъ. Ходатайства о немъ прямо или косвенно заявлены были въ 1862 г. во многихъ дворянскихъ собраніяхъ (Московскомъ, Тверскомъ, Петербургскомъ, Новгородскомъ, Тульскомъ, Смоленскомъ). Такъ, въ адресѣ Московскаго дворянства заключалось ходатайство о созваніи въ Москвѣ земской думы изъ всѣхъ классовъ, для приготовленія цѣлаго проекта реформъ; Тверское дворянство, въ адресѣ отъ 2-го февраля, просило о „созваніи выборныхъ всей земли русской, какъ единственнаго средства къ удовлетворительному разрѣшенію вопросовъ, возбужденныхъ, но не разрѣшенныхъ Положеніемъ 19-го февраля.[84] Параллельно съ этимъ движеніемъ въ пользу народнаго представительства въ губерніяхъ великорусскихъ, въ Польшѣ и Западномъ краѣ шла еще болѣе опредѣленная агитація уже прямо въ пользу конституціи. Въ адресѣ, поданномъ поляками 28-го февраля 1861 г. въ Варшавѣ, говорилось о „вѣковой привычкѣ поляковъ къ свободнымъ учрежденіямъ“, объ — „отсутствіи въ краѣ всякаго легальнаго органа, путемъ котораго народъ могъ бы непосредственно говорить къ трону и заявлять свои желанія и нужды“, о томъ, что „въ семьѣ народовъ европейскихъ только одинъ польскій народъ лишенъ свободныхъ учрежденій“. Съ своей стороны Минскіе дворяне 29-го ноября 1862 г. также

---

[83] Никитенко, Дневникъ, т. II стр. 167.

[84] „Колоколъ“ № 126. „Revue des deux Mondes“, 1861, 15-го іюня, 793—798.

подали адресъ, въ которомъ ходатайствовали о присоединеніи литовскихъ губерній къ Польшѣ и просили учрежденій, согласныхъ съ духомъ народа (польскаго). Для характеристики тѣхъ взглядовъ и конституціонныхъ ожиданій, которые циркулировали въ то же время и въ высшихъ и въ среднихъ слояхъ русскаго общества, не безъинтересно указать, что барономъ Гакстгаузеномъ, котораго надо считать хорошо освѣдомленнымъ о современномъ настроеніи высшаго русскаго общества, было поручено даже четыремъ нѣмецкимъ профессорамъ Гельду, Гнейсту, Вайтцу и Козегартену составить сборникъ статей о конституціонномъ началѣ. Въ предисловіи къ этому, изданному въ 1854 г. сборнику, баронъ Гакстгаузенъ слѣдующимъ образомъ поясняетъ причину его составленія: „Россія имѣла особенно въ послѣдніе десять лѣтъ великія судьбы и начала въ своихъ внутреннихъ общественныхъ отношеніяхъ неисчислимыя преобразованія, и можетъ быть слѣдуетъ ожидать еще большихъ. Кажется, вслѣдствіе этихъ преобразованій въ Россіи также возникло и распространилось мнѣніе, что прежнія условія государственнаго быта не соотвѣтствуютъ болѣе и не удовлетворяютъ новымъ, такъ разнообразно развивающимся общественнымъ отношеніямъ. Нѣкоторые признаки указываютъ на то, что стремленіе и потокъ времени могли бы перевести и русское государство на иныя, новыя стези. Что попытки въ этомъ направленіи будутъ сдѣланы, кажется тому, кто знаетъ Россію, не невѣроятнымъ...“, поэтому, поясняетъ далѣе баронъ Гакстгаузенъ, „мнѣ казалось прежде всего необходимымъ, чтобы образованнымъ государственнымъ и практическимъ людямъ предложенъ и сообщенъ былъ правильный и ясный взглядъ на существо и начало конституціонной системы при ея введеніи, дальнѣйшемъ развитіи и усовершенствованіи. Для этого требовалась книга, въ которой бы это изложено было легко и понятно, но точно и согласно съ истиной“. Переводя эту изданную барономъ Гакстгаузеномъ книгу съ нѣмецкаго на русскій языкъ, переводчики (Кавелинъ и Утинъ), съ своей стороны, снабдили ее предисловіемъ, въ которомъ указываютъ, что она пригодна какъ матеріалъ для соображеній относительно вѣроятнаго дальнѣйшаго хода нашей исторіи.[85] Выражая преобладавшій тогда взглядъ русскаго общества на земство и на связь послѣдняго съ ожидавшейся конституціей, Никитенко такъ говоритъ въ дневникѣ своемъ: „земскія учрежденія наши важны не потому, что они есть, а потому, что они могутъ проложить путь тому, что должно быть.[86]

Общее увлеченіе либеральными идеями и конституціонализмомъ въ то время было настолько велико, что даже

---

[85] Баронъ А. Гакстгаузенъ, „Конституціонное начало“. Переводъ съ нѣмецкаго; 1866 г., стр. VI, VII и XII.

[86] Никитенко, „Дневникъ“ (за 1866 г.) т. III, стр. 73.

М. Н. Катковъ предлагаетъ созваніе всероссійскаго земскаго собора, какъ необходимую для блага страны „организацію общественнаго мнѣнія“, и какъ лучшее средство остановить польское сепаративное движеніе,[87] а земство привѣтствовалъ какъ начало общественнаго безсословнаго самоуправленія и высказалъ, что въ дальнѣйшемъ развитіи положенныхъ въ основаніе земской реформы началъ „желательна зрѣлая мудрость и либеральность“.[88] Въ наше время, говорилъ онъ, отъ мѣстныхъ представительствъ нельзя ожидать ничего кромѣ вреда, если они не уравновѣшиваются центральнымъ.[89] Въ такомъ же смыслѣ высказался и Платоновъ въ запискѣ „О необходимости Государственной Земской Думы„ представленной въ Петербургское Дворянское Собраніе въ началѣ 1862.[90]

Съ этимъ настроеніемъ общества въ дѣлѣ составленія Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, которое въ это время вырабатывалось, несомнѣнно считались. „Было бы крайне неосторожно“, говорилъ, напримѣръ, баронъ Корфъ въ засѣданіи Государственнаго Совѣта, „нынѣ, когда возбуждено общее ожиданіе земскихъ учрежденій на началахъ довѣрія правительства къ обществу, дать слишкомъ мало, не удовлетворить общія надежды и тѣмъ возбудить только неудовольствія“. Нельзя также отрицать, что среди лицъ, подъ руководствомъ которыхъ началась разработка Положенія, были сторонники того взгляда, что земскія учрежденія должны явиться лишь первымъ шагомъ по пути къ введенію представительныхъ учрежденій. Такъ относительно одного изъ иниціаторовъ земской реформы, Н. А. Милютина, Леруа-Больe въ своей книгѣ „Un homme d'Etat Russe (Nicolas Milutine) d'aprés correspondance inédite“, говоритъ, что Милютинъ, въ противоположность многимъ изъ своихъ современниковъ считалъ введеніе конституціи преждевременнымъ, но въ принципѣ былъ ея сторонникомъ. Онъ думалъ только, что прежде чѣмъ приступать къ политическимъ реформамъ, необходимо подготовить реформы административныя и что для пріученія страны къ самоуправленію политическому, необходимо дать ей школу самоуправленія мѣстнаго (стр. 169). Онъ желалъ развить сначала Россію на административномъ самоуправленіи и посредствомъ мѣстной свободы пріучить постепенно къ свободѣ политической (стр. 325). Поэтому земствамъ, — этимъ скромнымъ провинціальнымъ учрежденіямъ, — Милютинъ придавалъ тѣмъ большее значеніе, что въ его мысляхъ эти выборныя собранія должны были пріучить страну къ самоуправленію; вмѣстѣ съ нѣкоторыми другими онъ видѣлъ

---

[87] „Русскій Вѣстникъ“ за 1863 г. мартъ, „Что намъ дѣлать съ Польшей“.
[88] См. „Московскія Вѣдомости“ за 1864 г. № 9.
[89] „Современная лѣтопись“ за 1868 г. № 26. Невѣдѣнскій „Катковъ и его время“, стр. 159—160.
[90] „Свободное Слово“, выпускъ III, стр. 189—190.

въ нихъ, если не для настоящаго, то для будущаго, зародышъ представительнаго правленія (стр. 140).

Выяснить наличность указаннаго направленія въ русскомъ обществѣ и въ средѣ составителей Положенія о земскихъ учрежденіяхъ значитъ выяснить основную мысль этого положенія, которая во многомъ освѣщаетъ и объясняетъ всю дальнѣйшую исторію нашего земства. Едва ли поэтому права Ваша записка, когда въ такомъ объясненіи видитъ обвиненіе дѣятелей реформы въ „государственномъ подлогѣ“ (стр. 6).

Но, не останавливаясь на этомъ выводѣ составителей записки и не вдаваясь въ оцѣнку его умѣстности, необходимо лишь отмѣтить, что выдающіеся государственные дѣятели эпохи 60-хъ годовъ, славныя имена которыхъ сохранятся и въ благодарномъ потомствѣ, сдѣлали въ свое время столь много великаго, сколько едва ли сдѣлали ихъ преемники и трудились надъ обновленіемъ нашего государственнаго и общественнаго строя по искреннимъ своимъ убѣжденіямъ съ беззавѣтной преданностью своему государю и не вопреки его стремленіямъ.

Въ Манифестѣ отъ 31-го марта 1863 г. Императоръ, указывая на установленные уже въ царствѣ Польскомъ совѣты городскіе, уѣздные и губернскіе, обѣщалъ открыть „новую эру въ политической его (края) жизни, которая можетъ начаться только посредствомъ разумнаго устройства мѣстнаго самоуправленія, какъ основы всего общественнаго зданія“. „Сохраняя и нынѣ эти установленія“, говорилъ далѣе Манифестъ, „Мы предоставляемъ Себѣ, когда они будутъ испытаны на самомъ дѣлѣ, приступить къ дальнѣйшему ихъ развитію, соотвѣтственно нуждамъ времени и страны“.[91] „Еще разъ благодарю Васъ всѣхъ за чувства Вашей преданности, которымъ Я вѣрю“, говорилъ Императоръ 17 апрѣля того же года разнымъ депутаціямъ, представившимъ адреса противъ вмѣшательства иностранныхъ державъ въ польскій вопросъ; „вѣрьте же и Мнѣ, что вся Моя жизнь имѣетъ единственную цѣль: благо дорогого нашего отечества и постепенное развитіе гражданской его жизни.

Но на этомъ трудномъ поприщѣ всякая опрометчивость не только не принесетъ намъ пользы, но была бы вредна и даже преступна. Надѣюсь на Вашу общую помощь и содѣйствіе Мнѣ въ этихъ важныхъ дѣлахъ, которыя намъ еще предстоятъ. Предоставьте Мнѣ дальнѣйшее ихъ развитіе, когда я сочту это возможнымъ и полезнымъ“.[92]

Весьма интересно сопоставить эти съ высоты престола сдѣланныя заявленія съ депешей (отъ 14 того же апрѣля) Государственнаго Канцлера Князя Горчакова, адресованной акредитованному при Правительствѣ Великобританіи послу

---

[91] „Сѣверная Почта“, Приб. къ № 71 за 1863 г.
[92] „Сѣверная Почта“, Приб. къ № 83 за 1863 г.

Барону Брунновy. „Система, принятая нашимъ Августѣйшимъ Монархомъ, говорилось въ этой депешѣ, заключаетъ въ себѣ зародышъ, который долженъ былъ быть развитъ временемъ и опытомъ. Она имѣетъ своимъ назначеніемъ привести къ административной автономіи на основаніи провинціальныхъ и муниципальныхъ учрежденій, бывшихъ въ Англіи исходною точкою и основаніемъ величія и благоденствія“.[93]

6-го сентября того же 1863 г., открывая финляндскій сеймъ, Императоръ сказалъ, что „въ рукахъ народа мудраго, готоваго дѣйствовать заодно со своимъ Государемъ, съ практическимъ смысломъ для развитія своего благосостоянія, либеральныя учрежденія не только не опасны, но составляютъ залогъ порядка и благоденствія“.

Весьма знаменателенъ также рескриптъ Государя Императора на имя Министра Внутреннихъ Дѣлъ (уже по введеніи земскихъ учрежденій) въ отвѣтъ на ходатайство Московскаго дворянства о „созваніи общаго собранія людей отъ земли русской для обсужденія нуждъ, общихъ всему государству“. „Прошедшее“, гласилъ рескриптъ, „въ глазахъ всѣхъ монхъ вѣрноподданныхъ должно быть залогомъ будущаго; никому

---

[93] Депеша эта была послана въ отвѣтъ на депешу Лорда Росселя, въ которой для умиротворенія польскаго края предлагалось возстановленіе конституціи 1815 г. „Англійское правительство“, гласила депеша Князя Горчакова, „повидимому полагаетъ, что конституція 1815 г. есть единственная мѣра, способная усмирить настоящее волненіе Польши. Британскія правительство и нація не могутъ утверждать, что существуетъ только одна возможная форма правительства для всѣхъ народовъ, не принимая въ соображеніе ихъ исторіи и ихъ степени развитія. Прежде достиженія политической зрѣлости, примѣромъ которой служитъ Англія, необходимо пройти еще много степеней и каждая нація должна идти этимъ путемъ, сообразно своимъ инстинктамъ. Справедливо и естественно, что государь, одушевленный самыми благими намѣреніями, разсчитываетъ силу и значеніе учрежденій, предназначенныхъ поставить его подданныхъ въ благопріятныя условія существованія. Мысль Нашего Августѣйшаго Государя обнаружилась съ восшествія Его на престолъ и не можетъ составлять и не составляетъ въ Европѣ ни для кого тайны. . . . Его Величество смѣло ступилъ на путь реформъ. Опираясь на довѣренность и преданность своего народа, Онъ предпринялъ и довершилъ въ нѣсколько лѣтъ общественное преобразованіе, котораго другія государства достигали черезъ долгое время и большими усиліями. Попеченіе Его не остановилось на этомъ. Система постояннаго развитія была примѣняема ко всѣмъ отраслямъ общественной дѣятельности и существующимъ учрежденіямъ. Онъ открываетъ Россіи путь правильнаго прогресса.

Императоръ слѣдуетъ этому пути безъ опрометчивости и безъ увлеченія, принимая въ соображеніе элементы, которые могутъ подготовиться и дозрѣть только помощью времени, и никогда не уклоняется отъ начертаннаго Имъ для Себя плана.

Система, принятая нашимъ Августѣйшимъ Монархомъ, заключаетъ въ себѣ зародышъ, который долженъ быть развитъ временемъ и опытомъ, она имѣетъ своимъ назначеніемъ привести къ административной автономіи, на основаніи провинціальныхъ и муниципальныхъ учрежденій, бывшихъ въ Англіи исходною точкою и основаніемъ величія и благоденствія“. Приб. къ № 82 „Сѣв. Почты“ за 1863 г.

изъ нихъ не предоставлено предупреждать Мои непрерывныя о благѣ Россіи попеченія и предрѣшать вопросъ о существенныхъ основаніяхъ ея общихъ государственныхъ учрежденій".[94]

Наконецъ, если вѣрить тому же Леруа Больe, Императоръ въ разговорѣ, который имѣлъ съ Н. А. Милютинымъ въ августѣ 1863 г., высказалъ, что не имѣетъ отвращенія къ представительному правленію, но что только не можетъ дать его полякамъ, которые бунтуютъ, не давая его вѣрноподданнымъ русскимъ, а этихъ Онъ еще не считаетъ зрѣлыми для конституціи.

Таковы были условія (т. е. либеральное настроеніе общества и правительства), при которыхъ началась и происходила выработка земскаго Положенія 1864 г. Задача предпринятой административной реформы, говоря словами Высочайшаго Повелѣнія 25 марта 1859 г., заключалась въ томъ, „чтобы предоставить хозяйственному управленію въ уѣздѣ большее единство, большую самостоятельность и большее довѣріе". Предсѣдателемъ Коммиссіи былъ назначенъ Н. А. Милютинъ, взгляды котораго, приведенные выше, едва ли не указываютъ, въ какомъ направленіи была задумана реформа.

И дѣйствительно основную цѣль, смыслъ реформы, несмотря на всѣ тѣ измѣненія, которымъ подверглась она въ дальнѣйшихъ ея фазахъ, легко усмотрѣть при самомъ бѣгломъ обозрѣніи составленной въ Коммиссіи Ст.-Секр. Каханова „Исторической записки о ходѣ работъ по составленію и примѣненію Положенія". Говорили о „земскомъ представительствѣ", о „представительствѣ населенія", просто о „представительствѣ", о „представителяхъ", о „представительныхъ правахъ", о „представительномъ началѣ", о „представительномъ правѣ". Иными словами, выраженія: представитель, представительство съ ихъ производными, неизмѣнно всѣми приняты какъ техническіе термины, избранные для обозначенія „системы мѣстнаго управленія, какъ мѣстнаго самоуправленія". Но все это техническіе термины конституціоннаго права.

Новой терминологіи потребовала новизна впервые вводимыхъ предметовъ, отношеній, положеній и лицъ. Бар. Корфъ, тогдашній Управляющій II Отдѣленіемъ, выражается такъ:[95] „Цѣль земской реформы заключается, конечно, не въ томъ только, чтобы на мѣсто однихъ присутственныхъ мѣстъ учредить другія, хотя бы и въ лучшемъ и въ правильнѣйшемъ составѣ; сущность ея, напротивъ, въ измѣненіи самыхъ кореннхъ условій нашей системы мѣстнаго управленія, въ разрушеніи ея старыхъ основъ".

---

[94] „Сѣв. Почта" за 1865 г. № 24. (Высочайшій рескриптъ отъ 29 января 1865 г.

[95] Истор. зап. стр. 271 и сравн. стр. 88, 200 и 94, 45, 224, 227, 292, 308 и др.

Противъ такого пониманія реформы въ ея цѣли и сущности никто не возражалъ и не спорилъ ни въ Коммиссіи, ни въ Государственномъ Совѣтѣ. Напротивъ, тотъ же взглядъ выражали другіе, когда представлялись къ тому поводы;[96] между прочимъ одинъ изъ членовъ Государственнаго Совѣта также напомнилъ, что „если при введеніи новаго земскаго управленія заботиться только о томъ, чтобы какъ можно менѣе колебать существующія сословныя различія и историческія традиціи, то можетъ быть всего лучше просто остаться при томъ, что есть".[97]

Замѣчательно при этомъ, что и въ коммиссіи, выработавшей Положеніе 1864 г., и Государственномъ Совѣтѣ во время сужденій и заключеній никто не вспомнилъ объ отечественныхъ „укладахъ" самоуправленія. Ссылались на иностранныя законодательства вообще, на англійскій парламентъ, на мѣстныя самоуправленія Франціи, Австріи, Бельгіи, Сардиніи, на Дж. Ст. Милля,[98] а не на губныя грамоты или подобную имъ старину изъ русской исторіи. Оригиналы и образцы земскихъ учрежденій, какъ они были созданы въ 1864 г., были не свои, а чужіе, позаимствованные изъ странъ конституціоннаго режима. Одинъ графъ Валуевъ, тогдашній Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, напомнилъ объ историческихъ традиціяхъ, но и онъ былъ больше озабоченъ о сохраненіи связи настоящаго не съ прошлымъ, а съ будущимъ.

Такимъ образомъ вся терминологія записки, всѣ ссылки ея на западно-европейское законодательство и весьма многія изъ ея разсужденій какъ нельзя лучше подтверждаютъ все вышесказанное и довольно ясно свидѣтельствуютъ, что основная мысль Положенія 1864 г. имѣла своимъ назначеніемъ привести къ административной автономіи на основаніи провинціальныхъ и муниципальныхъ учрежденій Англіи.[99]

Но при дальнѣйшемъ ходѣ работъ положеніе дѣла существенно измѣнилось.

Въ обществѣ, на ряду съ указаннымъ либеральнымъ направленіемъ, шло и теченіе ему встрѣчное. Оно высказывалось и въ мнѣніи отдѣльныхъ членовъ губернскихъ комитетовъ, созванныхъ для обсужденія крестьянской реформы, и въ мнѣніи меньшинства членовъ Коммиссіи, выработавшей положеніе о земскихъ учрежденіяхъ. Постепенно усиливаясь, это теченіе, стоявшее за сохраненіе, если не прямое, то косвенное историческихъ преимуществъ дворянскаго сословія, весьма скоро послѣ крестьянской реформы, получило въ правительственныхъ сферахъ значительное вліяніе. „Слово земство наводитъ страхъ въ высшихъ сферахъ", писала 26-го

---

[96] Истор. зап. стр. 13 и др.
[97] Тамъ же, напр. стр. 47, 49, 51, 71, 96, 101, 202, 283, 285.
[98] Истор. зап. стр. 62.
[99] См. вышеприведенную депешу князя Горчакова.

января 1862 г. Ея Императорское Высочество Великая Княгиня Елена Павловна Н. А. Милютину. „Испугались реформъ тѣ самые, которые ихъ произвели“, отмѣтилъ въ дневникѣ своемъ Никитенко.[100] И дѣйствительно этотъ страхъ весьма скоро выразился въ оставленіи должностей Графомъ Ланскимъ и Товарищемъ его Н. А. Милютинымъ. На постъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ былъ назначенъ Графъ Валуевъ; его задачей было примирить два противоположныхъ направленія и по вступленіи въ должность онъ самъ принялъ предсѣдательство въ Коммиссіи, выработавшей земское положеніе.

Такимъ образомъ, въ дѣйствіяхъ лицъ, послѣдовательно стоявшихъ у кормила правленія, не было, говоря словами Вашей записки, „молчаливаго заговора“, наоборотъ, дѣйствія ихъ были весьма опредѣленны и ясны. Въ началѣ, когда только что приступлено было къ земской реформѣ, несомнѣнно имѣлось въ виду сдѣлать первый шагъ по пути къ введенію представительныхъ учрежденій; но потомъ, когда Графа Ланского и Н. А. Милютина смѣнилъ Графъ Валуевъ, проявилось весьма ясно желаніе, которое не отрицалъ и самъ бывшій Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, дѣйствовать въ духѣ „примирительномъ“, „мягко и уклончиво“[101]; „Правительство само не выяснило себѣ своихъ видовъ“, говорилъ онъ въ это время.[102] Словомъ, была сдѣлана попытка, которая, къ сожалѣнію, весьма часто повторяется государственными людьми и всегда даетъ отрицательные для всѣхъ результаты, — попытка дѣйствовать уклончиво между двумя противоположными мнѣніями и, удовлетворяя либеральнымъ стремленіямъ, сохранить существующій порядокъ.

Двойственное теченіе въ Коммиссіи Графа Валуева едва ли не общепризнано въ нашей литературѣ и не составляетъ особаго мнѣнія проф. Свѣшникова, какъ полагаетъ, повидимому Ваша записка.[103] Дѣйствительно, двойственность эту весьма легко усмотрѣть при самомъ поверхностномъ ознаком-

---

[100] Leroy-Beaulieu, Un homme d'Etat russe (N. Milutine) 1884, p. 125. Никитенко, Дневникъ, т. III стр. 337. Можно думать, что одной изъ ближайшихъ причинъ измѣненія взгляда Правительства на земство были увлеченія крайнихъ либераловъ. „Страшную будущность подготовятъ Россіи всѣ эти ультрапрогрессисты и чего они хотятъ“, писалъ въ началѣ шестидесятыхъ годовъ въ дневникѣ Никитенко, „вмѣсто постепенныхъ, конечно, безотлагательныхъ реформъ, вмѣсто разумнаго движенія впередъ, они хотятъ крутого переворота, хотятъ революціи и пытаются произвести ее искусственнымъ образомъ“, „ультра-либералы надѣлали и, вѣроятно, надѣлаютъ еще много вреда дѣлу свободы. Вмѣсто того, чтобы дѣйствовать благоразумно, въ развитіи принциповъ идей законности, права, частной свободы, они начали угрожать.“ Дневникъ, т. II, стр. 293—294, 297, 321, 443.

[101] Leroy-Beaulieu, Ibid., стр. 77—78.

[102] Никитенко, Дневникъ, т. II стр. 290.

[103] Джаншіевъ, Эпоха великихъ реформъ, стр. 338 и слѣд. Скалонъ, Земскіе вопросы, стр. 19 и слѣд. Безобразовъ, Земскія учрежденія и самоуправленіе, стр. 42 и слѣд. и др.

леніи съ исторіей названнаго положенія. Съ одной стороны, въ объяснительной запискѣ къ положенію о земскихъ учрежденіяхъ говорилось, что задача проектируемаго закона — по возможности, полное и послѣдовательное развитіе началъ мѣстнаго самоуправленія, что „земское управленіе есть только особый органъ одной и той же государственной власти", что „земскія учрежденія, имѣя свое мѣсто въ государственномъ организмѣ, не могутъ существовать внѣ его", что „земскимъ учрежденіямъ должна быть ввѣрена дѣйствительная и самостоятельная власть въ завѣдываніи дѣлами мѣстнаго хозяйства губерній и уѣздовъ" и т. п. При сужденіяхъ, происходившихъ въ Государственномъ Совѣтѣ, графъ Валуевъ прямо заявлялъ, что „первый шагъ не долженъ считаться послѣднимъ", что „учрежденіе земства есть лишь созданіе формы, которая, засимъ, по указанію опыта, будетъ наполняться соотвѣтствующимъ содержаніемъ" и проч. Наконецъ, тогдашній органъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, „Сѣверная Почта" въ своихъ статьяхъ дѣлалъ весьма ясные намеки, что создаваемыя учрежденія явятся школою учрежденій представительныхъ.[104]

Съ другой стороны, въ той же объяснительной запискѣ, въ противоположность приведеннымъ заявленіямъ, проводились совершенно иныя воззрѣнія. Земскія учрежденія называются въ объяснительной запискѣ частными и общественными, подчиняющимися общимъ законамъ на томъ же основаніи, какъ отдѣльныя общества и частныя лица; земское хозяйство отождествляется съ хозяйствомъ частнаго лица и проч.

Едва ли можетъ быть сомнѣніе въ томъ, что частный характеръ стремились присвоить земскимъ учрежденіямъ не для возможнаго сокращенія административной надъ ними опеки, не для приданія имъ большей независимости, какъ полагаетъ записка Ваша (стр. 40), а по соображеніямъ совсѣмъ иного порядка. Какъ самыя постановленія Положенія 1864 г., такъ въ особенности всѣ послѣдующія мѣропріятія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ по отношенію къ земскимъ учрежденіямъ, довольно ясно свидѣтельствуютъ, что „самостоятельности" земскихъ учрежденій весьма опасались и боялись давать надлежащее развитіе этимъ учрежденіямъ, вполнѣ понимая къ чему оно поведетъ. Эту самостоятельность, дѣйствительно, имѣли въ виду тѣ лица, которыя стали во главѣ дѣла въ то время, когда началась разработка положенія 1864 г. (Графъ Ланской и Милютинъ); но несомнѣнно, что тѣ, кому пришлось завершить земскую реформу, проводили эту реформу лишь въ уступку общественному мнѣнію, чтобы, какъ значилось въ объяснительной запискѣ, „положить предѣлъ возбужденнымъ по поводу образованія зем-

[104] См. Джаншіевъ, Эпоха великихъ реформъ, стр. 349.

скихъ учрежденій несбыточнымъ ожиданіямъ и свободнымъ стремленіямъ разныхъ сословій"; въ то же время лица эти ясно понимали ее и стремились не давать земству надлежащаго развитія, придать ему частный характеръ, ограничить его въ компетенціи и проч. Успокаивая либераловъ обѣщаніями, что первый шагъ не будетъ послѣднимъ, говоря или вѣрнѣе, повторяя сторонниковъ либеральнаго направленія о необходимости сообщить земскимъ учрежденіямъ дѣйствительную и самостоятельную власть, графъ Валуевъ уже при самой выработкѣ Положенія 1864 г. всячески старался ограничить эту власть и поставить земскія учрежденія подъ строгую административную опеку. Въ сужденіяхъ своихъ по отдѣльнымъ вопросамъ графъ вполнѣ опредѣленно высказывалъ какія опасенія внушаетъ ему эта реформа: онъ дѣлалъ весьма ясные намеки на то, что при самостоятельности земскихъ учрежденій создается „государство въ государствѣ". Такъ, по поводу заявленія Князя Щербатова о необходимости указать въ положеніи общій принципъ разграниченія губернскихъ земскихъ новинностей отъ государственныхъ Графъ Валуевъ въ засѣданіи Государственнаго Совѣта говорилъ слѣдующее: „предоставить земскимъ учрежденіямъ участіе въ дѣлахъ общегосударственнаго интереса значило бы раздроблять единую государственную правительственную власть между 40 и 50 отдѣльными единицами и подвергать общественный порядокъ и весь государственный строй опасностямъ, въ важности которыхъ едва ли кто позволитъ себѣ сомнѣваться. Желаніе, чтобы земскія учрежденія произвели благопріятное впечатлѣніе на общественное мнѣніе, чтобы возбужденныя ожиданія были, по возможности, удовлетворены, — не можетъ быть основаніемъ къ тому, чтобы расширить кругъ этихъ учрежденій за предѣлы возможнаго и необходимаго, дать имъ законодательную инціативу, предоставить имъ самимъ опредѣлить кругъ своей дѣятельности, связать правительству руки и публично заявить это въ текстѣ самаго закона". [105]

Не проникнутыя одной руководящей мыслью, будучи компромиссомъ двухъ противоположныхъ направленій, земскія учрежденія въ той формѣ, въ какой создало ихъ положеніе 1864 г., когда началось ихъ примѣненіе, оказались не отвѣчающими ни основной идеѣ самоуправленія, положенной въ ихъ основаніе, ни тому административному строю, въ который они были механически вставлены, и который къ тому же остался переформированнымъ и неприспособленнымъ къ новымъ условіямъ жизни. Положеніе 1864 г. пыталось совмѣстить несогласимыя вещи и тѣмъ одновременно удовлетворить сторонниковъ и противниковъ земскаго самоуправленія. Первымъ предлагалась внѣшность и надежды на будущее, въ

[105] Историческая записка, стр. 307—308.

угоду вторымъ компетенція земскихъ учрежденій была опредѣлена крайне эластично. Они лишены были значенія какъ органы управленія, приравнены къ учрежденіямъ частнообщественнымъ и поставлены подъ строгую административную опеку старыхъ бюрократическихъ учрежденій.

Какъ всякая полумѣра, положеніе 1864 г. не удовлетворило и не оправдало своего назначенія, не удовлетворило и ожиданіямъ сторонниковъ тѣхъ противоположныхъ мнѣній, примирить которыя желали составители. „Хотя нововведеніе было вызвано“, писалъ въ Вѣстникѣ Европы извѣстный въ началѣ 60-хъ годовъ своимъ либерализмомъ, впослѣдствіи видный земскій дѣятель Крузе, „неудовлетворительностью прежняго канцелярскаго порядка въ управленіи народнымъ хозяйствомъ, но тѣмъ не менѣе устройство нововведенія пришлось поручить тому же канцелярскому порядку и руками, признанными за непскусныя, учреждать то, что должно будетъ ихъ замѣнить“.[106] Съ другой стороны газета „Вѣсть“, которая по словамъ Аксакова являлась парицательнымъ именемъ цѣлаго особаго направленія, ратоборствовавшаго за начала крупной собственности и политической привиллегированности высшаго сословія, рѣшительно вооружалась противъ всесословнаго характера земства, а положеніе о земскихъ учрежденіяхъ называла прямымъ отраженіемъ революціонныхъ идей 1879 г. вообще и ученій французской революціи 1848 г. въ особенности.[107]

О недостаткахъ Положенія 1864 г. о неправильной постановкѣ, данной имъ дѣлу, было много говорено и писано, недостатки эти признаются и запиской Вашей, поэтому, не входя въ подробное ихъ разсмотрѣніе, необходимо лишь отмѣтить, что по самой своей организаціи вновь созданныя учрежденія явились зданіемъ далеко не законченнымъ, зданіемъ безъ фундамента, безъ крыши. Мелкой земской единицы, всесословной общины — этой ячейки самоуправленія, образовано не было. Вслѣдствіе этого земскія учрежденія оказались безъ твердой почвы, безъ надлежащей связи съ мѣстностью и ея мелкими насущными интересами. Не имѣя при этомъ на мѣстахъ своихъ собственныхъ, земскихъ органовъ, земство, для исполненія всѣхъ предначертаній, вынуждено было дѣйствовать черезъ чуждыхъ ему властей, — полиціи, волостныхъ и сельскихъ управленій, стоящихъ внѣ его вліянія и поэтому исполняющихъ многое не такъ, какъ бы то было нужно для успѣха дѣла.

Не имѣя опоры внизу, земства не имѣли надлежащей связи и съ центральнымъ управленіемъ. Говоря словами записки Вашей, они были поставлены внѣ общей системы управленія и потому не имѣли, подобно другимъ мѣстнымъ

---

[106] Вѣстникъ Европы, 1866 г. № 1.
[107] Аксаковъ, Сочиненіе, т. V стр. 401.

учрежденіямъ, опредѣленнаго центральнаго вѣдомства, для котораго они были бы „своими", которое, на равноправныхъ съ другими основаніяхъ, защищало бы ихъ интересы въ центральномъ управленіи (стр. 42). Наряду съ земствами, съ этой новой организаціей мѣстной администраціи, которая по первоначальной своей идеѣ должна была обнимать собою всѣ эти мѣстныя административныя дѣйствія, и изъ круга дѣйствія которой изъята была только одна полиція, — оставалась дѣйствовать и продолжала развиваться вся прежняя организація той же мѣстной администраціи, за все отвѣтственная, хотя имѣющая въ своемъ прямомъ распоряженіи только полицію. При этомъ вся эта старая система государственнаго управленія отъ самой вершины — губернатора и губернскаго правленія до самыхъ низшихъ органовъ — волостныхъ старшинъ, сельскихъ старостъ и сотскихъ — нисколько не ограничена однѣми полицейскими функціями, а распространяется на всѣ безъ изъятія мѣстныя административныя отрасли, въ томъ числѣ и на всѣ тѣ, которыми призвана была заниматься новая административная, т. е. земская организація.[108]

Характеризуя ту постановку земскихъ учрежденій, которая дана была имъ положеніемъ 1864 г., академикъ Безобразовъ справедливо говоритъ, что земству было дано много воли и никакой власти, что земскія учрежденія — не настоящіе органы государственнаго мѣстнаго самоуправленія, а только мѣстныя общественныя вольницы, могущія развиться въ таковые органы.[109]

Какъ бы то ни было, несомнѣнно, однако, что какъ само Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, такъ и сопровождавшій его указъ, преслѣдуютъ и выражаютъ одну и ту же цѣль: твердо установить, но смутно провести ту границу, за которой государственная власть не имѣетъ права непосредственныхъ распоряженій. Внизу этой границы начинается и дѣйствуетъ представительное право населенія каждой мѣстности — самому чрезъ своихъ выборныхъ уполномоченныхъ, чрезъ своихъ представителей, распоряжаться своими мѣстными дѣлами. Изъ области дѣлъ, отданныхъ въ вѣдѣніе земства, устранены органы подчиненнаго управленія, принадлежащаго государственной власти.[110] Неприкосновенною осталась власть законодательная; власть же управленія была значительно сокращена въ пользу земскихъ учрежденій, какъ представительныхъ органовъ власти мѣстныхъ населеній.

Несомнѣнно также, что чрезъ введеніе земскихъ (и городскихъ) учрежденій, власть управленія раздвоилась. Въ одной ея части она по прежнему власть государственная,

---

[108] Безобразовъ, Земскія учрежденія и самоуправленіе, стр. 39.
[109] Ibid., стр. 38.
[110] Основ. зак., стр. 80—81.

центръ, изъ котораго она исходитъ, одинъ — самодержавіе. Ей противоположена власть самоуправленія; центровъ, изъ которыхъ она беретъ начало, много — населенія отдѣльныхъ мѣстностей. Источникъ власти этихъ новыхъ органовъ заключается въ довѣріи не со стороны Верховной Власти, а со стороны мѣстнаго населенія, какъ земства данной мѣстности. Имя этого населенія замѣняетъ собой имя Верховной Власти. „Въ избирателяхъ начало той власти, которой осуществленіе и дѣйствительное примѣненіе передаютъ они избираемымъ.“[111] Но если такъ, то и безъ „конституціонныхъ очковъ“, (зап. стр. 8—9), а просто на здоровые, не близорукіе глаза очевидно, что введеніе учрежденій представительнаго самоуправленія въ Россіи произвело не иное размѣщеніе, не простую децентрализацію, какъ полагаетъ Ваша записка (стр. 72), а смѣщеніе, дислокацію власти. Отъ такого перемѣщенія Россія не перестала быть самодержавнымъ государствомъ, но самодержавіе затруднено приставленными къ нему снизу учрежденіями народнаго представительства, стѣснено правами мѣстныхъ населеній. Совершенно вѣрно, что, не раздѣляя ни съ кѣмъ власти законодательной и власти верховнаго управленія, самодержавіе всегда имѣетъ возможность отбросить такую приставку, развязать себѣ руки въ дѣлахъ мѣстнаго управленія. . . . И тѣмъ не менѣе, формально свободное въ этомъ отношеніи, морально — самодержавіе значительно связано — нужно было бы отнимать созданныя права, т. е. въ концѣ концовъ нарушить эти права, однимъ ударомъ и сразу или постепенно и по частямъ.

Вообще, казалось бы, что раздвоеніе власти въ нашемъ мѣстномъ управленіи, созданное введеніемъ земскихъ учрежденій, является несомнѣннымъ и неопровержимымъ фактомъ. По крайней мѣрѣ, это раздвоеніе, т. е. полную противоположность государственной власти, истекающей изъ воли Государя Императора, и власти земской, истекающей изъ власти населенія каждой мѣстности, — даже больше изъ воли каждаго избирателя, т. е. каждаго обывателя, снабженнаго опредѣленнымъ цензомъ, — эту противоположность ясно выразили участники въ составленіи Положенія. Историческая записка на этотъ счетъ не оставляетъ почвы для сомнѣній. По общему взгляду составителей Положенія 1864 г. земства должны прежде всего составить противоположность „коронным инстанціямъ“, ихъ „представительное начало прямо противополагается началу служебному“. Земства должны быть представителями „совокупности мѣстныхъ интересовъ“, они должны быть „первымъ коллективнымъ органомъ жизни провинціальной“, но ихъ система — отрицаетъ собой „прежнюю чиновничью систему“, они не имѣютъ поэтому значенія „присутственныхъ мѣстъ и не входятъ въ рядъ обыкновен-

[111] Истор. записка, стр. 14.

ныхъ административныхъ инстанцій“ и т. д.[112] Больше того, составители Положенія предвидѣли всю непримиримость одной и другой власти и, сами того не подозрѣвая, предсказали послѣдствія совмѣстнаго существованія и параллельной дѣятельности этихъ властей. Въ запискѣ (стр. 214 и 215) прямо выражено, что эти двѣ власти „различны по началу своему“, что ихъ участіе, какъ двухъ самостоятельныхъ властей въ управленіи мѣстными, хотя бы только и хозяйственными дѣлами, не приведетъ ни къ чему. Совмѣститься и соединиться на одно общее дѣло, не теряя при этомъ своей самостоятельности, онѣ не могутъ. Такое соединеніе ведетъ или къ совершенному почти уничтоженію законнаго вліянія одной изъ властей на ходъ дѣлъ, или къ пререканіямъ, взаимному противодѣйствію органамъ той и другой власти, производящимъ замѣшательство и неуспѣшность въ распоряженіяхъ, или, наконецъ, ко взаимному ихъ уклоненію отъ надлежащаго исполненія обязанностей, къ обоюдному бездѣйствію и апатіи“.

Предсказаніе сбылось, какъ рѣдко сбываются человѣческія предвидѣнія, во всякомъ случаѣ, больше, чѣмъ могли ожидать составители Положенія 1864 г. Уклоненія отъ основныхъ началъ Положенія въ пользу государственной власти, нѣкоторыя гарантіи въ пользу общегосударственныхъ интересовъ не согласили народовластія съ самодержавіемъ.

Отмѣненное составителями Положенія раздвоеніе властей позднѣе было установлено весьма ясно и Высочайше утвержденнымъ 19-го сентября 1869 г. Положеніемъ Комитета Министровъ,[113] признавшимъ, что „земскія учрежденія ни по своему составу, ни по основнымъ началамъ не суть власти правительственныя“.

Наши публицисты это раздвоеніе уже давно усмотрѣли и притомъ черезъ стекла самыхъ разнообразныхъ окрасокъ. „Какова же въ самомъ дѣлѣ основная мысль этого Положенія“, задается вопросомъ, напримѣръ, Головинъ и отвѣчаетъ на него слѣдующимъ образомъ: „Оно (Положеніе) для каждой мѣстности выдѣлило извѣстный рядъ вопросовъ, признавъ ихъ предметами земскаго хозяйства и по отношенію къ нимъ поставило губернскую власть стражемъ, оберегающимъ отъ домогательства всю остальную сферу управленія. Такимъ образомъ, самъ законъ призналъ, что въ каждой губерніи и въ каждомъ уѣздѣ существуютъ дѣла, въ которыя не должна вмѣшиваться административная власть и, наоборотъ, иныя, которыхъ запрещено касаться земскимъ выборнымъ. Подобное раздвоеніе должно было неминуемо повести къ антагонизму“.[114] „Съ введеніемъ земскихъ учрежденій, не согласованныхъ съ другими мѣстными учрежденіями“, говоритъ Скалонъ,

[112] Тамъ же, стр. 3, 15, 93, 99, 100, 202, 216, 223, 277, 285, 286, 295, 318.

[113] По вопросу о безплатной пересылкѣ по почтѣ земской корреспонденціи.

[114] Головинъ, Наше мѣстное управленіе, изд. 1884 г., стр. 89—90.

„получившими начало въ прежнее время и построенными на иныхъ началахъ, система мѣстнаго управленія нарушилась, въ губерніи и уѣздѣ появились власти, не имѣющія между собой прямого отношенія и различныя по самому своему началу“.[115]

Разнородность, если можно такъ выразиться, разностихійность двухъ началъ и пробившихъ ими двухъ непримиримо различныхъ властей, всего лучше выражаются и освѣщаются въ тѣхъ взаимныхъ отношеніяхъ, какія установились между правительствомъ и земствомъ и при томъ установились съ первыхъ же лѣтъ по введеніи земской реформы. Взаимное недовѣріе и подозрительность оппозиціи, открытая и скрытая, при благопріятныхъ для того условіяхъ, пассивное сопротивленіе и даже открытая борьба — таковы черты и отдѣльные эпизоды исторіи этихъ отношеній. На сторонѣ Правительства сила, а потому земскіе порывы были обречены на безуспѣшность.

Внѣшній видъ этихъ отношеній такой: съ одной стороны начало правительственное все болѣе и болѣе подавляетъ начало земское, съ другой — земство стремится выйти изъ тѣсныхъ рамокъ, ему предоставленныхъ, стать дѣйствительной властью, создать себѣ исполнительные органы и принять участіе въ центральномъ управленіи. Эта борьба двухъ началъ была не „необычнымъ явленіемъ нашей губернской и уѣздной жизни“, не „психологической аберраціей“, не „признакомъ конституціонныхъ стремленій“, какъ полагаетъ Ваша записка (стр. 43), а дѣйствительнымъ фактомъ, причины котораго лежатъ гораздо глубже, чѣмъ обычныя пререканія чиновниковъ и недоразумѣнія оскорбленныхъ самолюбій провинціальныхъ властей.

Для надлежащей иллюстраціи и пониманія этого факта въ дѣлахъ Министерства Вн. Дѣлъ имѣется безконечно богатый матеріалъ; въ Министерствѣ Финансовъ, къ сожалѣнію, этого матеріала нѣтъ. Но если даже просто присмотрѣться внимательно къ характеру законодательныхъ мѣръ по отношенію къ земству и сопоставить ихъ съ отрывочными данными, имѣющимися въ дѣлахъ Департамента Окладныхъ Сборовъ, и съ тѣми немногими свѣдѣніями, которыя, несмотря на всю строгость цензуры по дѣламъ, касающимся Министерства Внутр. Дѣлъ ,проникали въ печать, и, наконецъ, съ выдержавшими также губернаторскую цензуру изданіями самихъ земствъ, то не трудно замѣтить, что въ основаніи ограничительныхъ мѣръ Правительства по отношенію къ земству съ одной стороны, и въ ходатайствахъ о дѣйствіяхъ земствъ съ другой — лежали серьезныя причины, такія, которыя имѣютъ не поверхностное въ родѣ оскорбленныхъ самолюбій, а глубокое государственное значеніе. Уже поэтому

[115] Скалонъ, Земскіе вопросы, стр. 22—23.

онъ требуютъ серьезнаго къ себѣ отношенія, и въ особенности глубокаго вниманія въ проектахъ дальнѣйшихъ мѣропріятій въ области земскаго самоуправленія.

Отношеніе Правительства къ земству; послѣдовательное стѣсненіе дѣятельности земскихъ учрежденій и ограниченіе ихъ компетенціи.

Прежде всего необходимо разсмотрѣть, каковы были отношенія Правительства къ земству, поскольку оно въ дѣйствительности желало развить начала, положенныя въ основаніе этого послѣдняго, провозглашенныя въ Высочайшемъ Повелѣніи 25-го марта 1859 г., т. е. „предоставить хозяйственному управленію въ уѣздѣ большую самостоятельность, большее единство и большее довѣріе“.

Самостоятельность земскихъ учрежденій, которую, по справедливому замѣчанію самой записки Вашей, всегда предполагаетъ система мѣстнаго самоуправленія (стр. 29), въ дѣйствительности уже въ самомъ Положеніи 1864 г. была весьма ограничена. Нѣкоторыя постановленія земскихъ собраній поставлены были въ прямую зависимость отъ утвержденія губернатора и Министра Внутр. Дѣлъ (стр. 90 и 92), а ст. 9 Положенія предоставляла Губернатору останавливать исполненіе всякаго постановленія земскихъ учрежденій, противнаго законамъ или общимъ государственнымъ пользамъ“. Взявши въ соображеніе эластичность словъ „противное государственнымъ пользамъ“, говоритъ проф. Лохвицкій, „мы приходимъ къ заключенію, что вполнѣ самостоятельныхъ постановленій земскія собранія не дѣлаютъ“.[116]

Въ дальнѣйшей исторіи земскихъ учрежденій весьма ослабленная самостоятельность все болѣе и болѣе ограничивается и земскія учрежденія послѣдовательно подчиняются власти и надзору губернатора.

Разъясненіемъ Правительствующаго Сената отъ 16-го декабря 1866 г. было дано широкое толкованіе ст. 69 Положенія и губернаторамъ предоставлено было право отказывать въ утвержденіи всякаго избраннаго собраніемъ лица, признаваемаго имъ неблагонадежнымъ. . . . Засимъ, закономъ 13-го іюня 1867 г. предсѣдателямъ земскихъ собраній предоставлена весьма широкая власть надъ собраніями, — включительно до права закрывать эти послѣднія, а въ случаѣ незакрытія собранія, въ которомъ были поставлены на обсужденіе вопросы, несогласные съ законами, предсѣдатель долженъ подвергнуться наказанію, по ст. 64 Уложенія о наказаніяхъ. Эту мѣру общество встрѣтило весьма недружелюбно и взглянуло на нее какъ на серьезное ограниченіе земской дѣятельности. „Всѣ знаютъ“, писалъ въ дневникѣ своемъ Никитенко,

---

[116] Лохвицкій, Губернія, стр. 197—198.

что „земство связано по рукамъ и по ногамъ новымъ узаконеніемъ, въ силу котораго предсѣдатели собраній и губернаторы получили почти неограниченную власть надъ земствомъ“.[117]

Однако и указанное право предсѣдателя явилось, повидимому, недостаточнымъ надзоромъ за земствомъ: закономъ 19-го августа 1879 г. губернаторамъ предоставлено право не только не утверждать служащихъ по земству лицъ, но и удалять тѣхъ изъ нихъ, которыхъ онъ признаетъ неблагонадежными. Если къ этимъ послѣдовательно установленнымъ правамъ губернатора по отношенію къ личному составу земскихъ учрежденій и по надзору за направленіемъ ихъ дѣятельности добавить еще циркуляры Министра Внутреннихъ Дѣлъ отъ 12-го октября 1866 г., 28-го августа 1868 г., 22-го октября 1870 г. и законъ 4-го іюля 1870 г.,[118] коими разнаго рода служащіе земствъ были поставлены въ полную зависимость отъ Правительственныхъ учрежденій (земскіе фармацевты и врачи отъ врачебныхъ управъ и губернаторовъ, попечители училищъ отъ училищныхъ совѣтовъ, учителя отъ инспекторовъ и т. д.), то становится довольно яснымъ, что самостоятельность земскихъ учрежденій Правительство старалось все болѣе и болѣе ограничивать, сдѣлать ее по возможности призрачной, а сами учрежденія изъ самостоятельныхъ, дѣйствующихъ лишь подъ контролемъ правительственной власти, постепенно низводились на степень бюрократическихъ органовъ,—послушныхъ исполнителей губернаторской воли.

Параллельно съ этимъ подчиненіемъ личнаго состава земствъ и стѣсненіемъ свободы происходящихъ въ нихъ сужденій надзору и власти губернаторовъ, шло постепенное ограниченіе компетенціи земскихъ учрежденій.

Прежде всего, закономъ 21-го ноября 1866 г. было ограничено право земствъ облагать сборами торговыя и промышленныя заведенія. Но наиболѣе серьезнымъ ограниченіямъ земство подверглось въ дѣлѣ народнаго образованія. По Положенію 1864 г. земству предоставлено было „участіе въ попеченіи о народномъ образованіи преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи и въ предѣлахъ закономъ опредѣленныхъ“. Въ первые годы дѣйствія Положенія, въ періодъ либеральныхъ вѣяній, это постановленіе толковалось довольно широко (преимущественно, но не только лишь въ хозяйственномъ отношеніи). Для надзора за дѣломъ народнаго образованія были созданы губернскіе и уѣздные училищные совѣты, съ участіемъ представителей отъ земства; послѣдніе и являлись въ сущности главными руководителями

---

[117] Никитенко, Дневникъ, т. III, стр. 178.

[118] Андогскій, Сборникъ узаконеній, относящихся до земскихъ учрежденій (2 изд.), стр. 439. Полное Собр. законовъ № 59844.

дѣла, такъ что фактически земство было почти полнымъ хозяиномъ въ дѣлѣ народной школы. Но и въ этой области дѣятельность земства повидимому разошлась съ видами Правительства. Со времени вступленія въ управленіе Министерствомъ Народнаго Просвѣщенія Графа Д. А. Толстого, начинается рядъ послѣдовательныхъ мѣропріятій, стремившихся устранить земство отъ дѣйствительнаго завѣдыванія народнымъ образованіемъ, къ остановленію за нимъ попеченія въ одномъ лишь хозяйственномъ отношеніи. Такъ, въ 1869 г. учреждены были инспектора народныхъ училищъ; по инструкціи 1871 г. этимъ инспекторамъ предоставлено было устранять отъ должности учителей, признаваемыхъ ими неблагонадежными, и останавливать всякое рѣшеніе училищнаго совѣта, съ представленіемъ дѣла на разрѣшеніе попечителя, а затѣмъ, 25-го декабря 1873 г., послѣдовалъ Высочайшій рескриптъ на имя Министра Народнаго Просвѣщенія, въ которомъ уже вполнѣ ясно видно недовѣріе къ земству, если не косвенное осужденіе его дѣятельности въ дѣлѣ народнаго образованія. Въ рескриптѣ этомъ Государь Императоръ выражалъ опасеніе, что народная школа, которая въ предначертаніяхъ Его должна служить къ истинному просвѣщенію молодыхъ поколѣній, могла бы, при недостаткѣ попечительнаго наблюденія, быть обращаема въ орудіе нравственнаго растлѣнія народа, — къ чему уже и обнаружены нѣкоторыя попытки, — отклонить его отъ тѣхъ вѣрованій, подъ сѣнью которыхъ въ теченіе вѣковъ собиралась, крѣпла и возвеличивалась Россія. Министру повелѣвалось „обратиться къ мѣстнымъ предводителямъ дворянства, дабы они въ званіи попечителей народныхъ училищъ въ ихъ губерніяхъ и уѣздахъ, и на основаніи правъ, которыя имъ будутъ предоставлены особымъ о томъ постановленіемъ, способствовали ближайшимъ своимъ участіемъ къ обезпеченію нравственнаго вліянія этихъ школъ, а также къ ихъ благоустройству и размноженію“.[119]

Вышедшее затѣмъ въ 1874 г. новое Положеніе о народныхъ училищахъ предоставило предводителямъ дворянства права предсѣдателей училищныхъ совѣтовъ, но самимъ этимъ совѣтамъ дало только формальное и второстепенное значеніе, а всю силу завѣдыванія школами отдало въ руки директоровъ народныхъ училищъ.

Противъ стѣсненій, которымъ подвергло Правительство земскія учрежденія въ дѣлѣ завѣдыванія народною школою, земства усиленно протестовали. „Та политическая струя, которая внесена въ провинціальную жизнь въ послѣдніе годы“, писала Черниговская земская коммиссія въ 1880 г., „привела къ вмѣшательству въ дѣла школы цѣлый рядъ вѣдомствъ и лицъ, не могущихъ оказать никакой помощи

[119] „Правительст. Вѣстникъ“, Приб. къ № 306 за 1873 г.

школѣ съ положительной стороны, и все это поставило школьнаго учителя, который поставленъ подъ распоряженіе многихъ начальствъ, начиная отъ училищныхъ совѣтовъ, предводителей дворянства, директоровъ и инспекторовъ училищъ до станового, урядника и, косвеннымъ образомъ, священника и волостного писаря, изъ которыхъ каждое предъявляетъ къ школѣ свои права и свои требованія, — въ такое положеніе, что онъ, наконецъ, теряетъ всякую почву, лишается возможности серьезно вести дѣло, требующее прежде всего нравственной увѣренности въ себѣ и спокойствія духа, — а отсюда — фактъ постояннаго скитанія учителей, бѣгство ихъ куда ни попало изъ школы, лишь бы найти гдѣ нибудь спокойное положеніе". Подобные же протесты предъявлялись и другими земствами и даже училищными совѣтами. Такъ Нижегородскій совѣтъ писалъ: если еще находятся такіе самоотверженные учителя, которые добросовѣстно исполняютъ свое дѣло при такой обстановкѣ, то нужно удивляться этому, нужно радоваться еще и тѣмъ результатамъ, которые получаются теперь. Постепенное стремленіе стѣснить дѣятельность земствъ, такъ ярко[120] выразившееся въ дѣлѣ народнаго образованія, несомнѣнно имѣло мѣсто и въ другихъ отрасляхъ земской компетенціи, хотя въ менѣе рѣзкихъ и не въ столь замѣтныхъ формахъ. По части врачебной, дорожной и пр. земство функціонировало параллельно съ сохранившимися въ губерніи соотвѣтственными правительственными органами; въ этой конкуррирующей дѣятельности Правительство систематически предоставляло всѣ преимущества послѣднимъ, считая ихъ своими, и земству оставляло одну лишь подчиненную, чисто лишь служебную роль. Это предпочтеніе высказывалось даже въ самыхъ незначительныхъ, не имѣющихъ существеннаго значенія, вопросахъ, включительно до скромнаго дѣла чинки дорогъ.[121]

---

[120] Рядъ примѣровъ борьбы и протестовъ земства противъ ограничительныхъ мѣръ, принятыхъ противъ него Правительствомъ въ дѣлѣ народнаго образованія, сгруппированы въ статьяхъ „Работы и препятствія къ народному образованію".

[121] Такъ напримѣръ по части дорожной на полиціи лежитъ ближайшее наблюденіе за исправнымъ состояніемъ проселочныхъ и понудительныя мѣры къ ихъ исправленію; земскія же учрежденія по разъясненію Сената (20-го марта 1869 г. № 21951), имѣютъ только право „въ видахъ общаго улучшенія путей сообщенія въ губерніяхъ и уѣздахъ, заявлять какъ мѣстной полиціи, такъ и губернскому начальству о приведеніи ихъ въ исправность", но не должны на основаніи ст. 7 Положенія допускать „непосредственныхъ распоряженій" по этому предмету. Наоборотъ, по отношенію къ земскимъ путямъ сообщенія полиціи предоставлено въ самыхъ экстренныхъ случаяхъ, когда со стороны земскихъ учрежденій или не будетъ принято зависящихъ мѣръ къ возстановленію прерваннаго сообщенія, или будетъ невозможно довести о томъ до ихъ свѣдѣнія, по отдаленности отъ уѣзднаго города, или по другимъ уважительнымъ причинамъ, распорядиться, сообща съ подлежащими сельскими властями, о возстановленіи прерваннаго сообщенія посредствомъ обывателей (циркуляръ М. В. Д. 6-го марта 1869 г.).

Такимъ образомъ самостоятельность земствъ, эту основу всякаго самоуправленія, а равно и сферу земской компетенціи Правительство систематически стѣсняло. Оно, очевидно, не довѣряло земству. Недовѣріе особенно ясно видно изъ его отношенія къ земскимъ ходатайствамъ. По отношенію къ этимъ ходатайствамъ Правительство не всегда было даже послѣдовательно, весьма часто проявляло излишнюю подозрительность, отклоняя и такія ходатайства земствъ, которыя имѣли за себя серьезныя основанія.

Такъ, напримѣръ, всѣ первыя ходатайства земскихъ учрежденій, вплоть до 1879 г., о недопущеніи недоимщиковъ въ составъ земскаго представительства[122] не получали удовлетворенія, хотя относительно городского самоуправленія вопросъ этотъ былъ рѣшенъ въ Городовомъ Положеніи еще въ 1870 г. въ смыслѣ утвердительномъ. Начиная съ 1867 г. нѣкоторыя земства ходатайствовали о примѣненіи къ гласнымъ взысканія за неявку въ собранія безъ уважительныхъ причинъ. Всѣ эти ходатайства были отклонены, а въ Положеніи 1890 г. само Министерство признало необходимымъ установить означенныя взысканія и т. п.

Но просматривая справки объ отклоненныхъ ходатайствахъ земствъ, нельзя не подмѣтить, что съ особеннымъ недовѣріемъ Правительство относилось къ просьбамъ земствъ: о созданіи мелкой единицы самоуправленія, объ объединеніи ихъ дѣятельности и объ изданіяхъ тѣхъ или другихъ имѣющихъ общегосударственное значеніе законовъ.

По основной мысли Положенія 1864 г. земство должно было „сохранить постоянную связь съ мѣстностью и обществомъ“, но для сохраненія этой связи законъ никакихъ ему средствъ не далъ. Не только земской общины, этой основной ячейки самоуправленія, образовано не было, но уѣзднымъ земскимъ управамъ не было даже предоставлено самимъ приводить въ исполненіе постановленія земствъ. Дѣйствовать непосредственно земскія учрежденія не могли, частью, потому, что это не допускалось закономъ (въ отношеніи напримѣръ натуральныхъ повинностей), частью потому, что уѣздъ составляетъ слишкомъ крупную единицу, представляющую по мѣстностямъ много различій и особенностей, услѣдить за которыми центральному уѣздному управленію нѣтъ никакой возможности. Не имѣя твердой почвы и надлежащей связи съ мѣстностью, располагая своими исполнительными органами, земства не только не могли осуществлять должнымъ образомъ свои мѣропріятія, но не могли даже обезпечить себѣ правильнаго поступленія земскихъ сборовъ, вслѣдствіе чего нѣкоторыя изъ нихъ иногда оказывались въ весьма стѣсненномъ финансовомъ положеніи.[123]

---

[122] Ходатайства земства: Темниковскаго въ 1873 г., Таврическаго въ 1875 г., Аккерманскаго въ 1876 г., Мензелинскаго въ 1879 г.

[123] Въ началѣ 70-хъ годовъ въ Новгородской губ. бѣдность земства дошла до того, что Тихвинское Земское Собраніе (въ 1880 г.) рѣшилось,

Низшія полицейскія власти были плохими ревнителями интересовъ земства и исполнителями его предначертаній, а на нихъ то и возложено исполненіе земскихъ мѣропріятій.

Указанный недостатокъ въ своей организаціи земскія учрежденія стремились устранить съ первыхъ же дней своего возникновенія. Къ этой цѣли отдѣльныя земства подходили разными путями. Одни (напр. Рязанское) думали воспользоваться приходскими попечительствами, другіе (напр. Сызранское) пытались создать мѣстныхъ земскихъ агентовъ въ лицѣ попечителей и уполномоченныхъ; третьи, наконецъ, ставили уже совершенно опредѣленно вопросъ о реорганизаціи волостного управленія въ видахъ приданія волости характера всесословнаго органа мѣстнаго самоуправленія. Такъ, напримѣръ, Херсонское земство въ 1874 г. вошло съ ходатайствомъ, которое поступило на разсмотрѣніе Комитета Министровъ „о составленіи проекта по предмету образованія всесословныхъ волостей и о передачѣ онаго на разсмотрѣніе земскихъ учрежденій.[124]

Всѣ, однако, ходатайства земствъ, предпринятыявъ этомъ направленіи, систематически отклонялись и можно думать, что въ этихъ отказахъ Правительство болѣе руководилось соображеніями политическими, нбо, съ точки зрѣнія цѣлесообразности, едва ли могло быть сомнѣніе въ томъ, что, не имѣя твердой почвы и надлежащей связи съ мѣстностью земство не могло успѣшно дѣйствовать и — волей неволей должно было оставлять въ сторонѣ нѣкоторыя изъ важнѣйшихъ своихъ обязанностей.

Но особенно недовѣрчиво Правительство относилось къ попыткамъ земствъ установить болѣе тѣсную связь между ними и крестьянскимъ самоуправленіемъ. Большинство населенія губерній составляетъ населеніе сельское; къ удовлетворенію нуждъ этого населенія и были первоначально направлены всѣ усилія земскихъ учрежденій. Представители земства считали, что забота о нуждахъ крестьянскаго сословія есть самая насущная и главная, что для удовлетворенія этихъ нуждъ необходимо самое тщательное ознакомленіе съ бытомъ и жизненными условіями мѣстныхъ крестьянъ; иначе всегда могло случаться, что менѣе существенное было бы удовлетворено, а болѣе — нѣтъ.

въ случаѣ непоступленій доходовъ въ большемъ количествѣ, прекратить всѣ необязательные расходы, а относительно обязательныхъ просить Правительство принять ихъ, за счетъ земства, въ свое вѣдѣніе и распоряженіе. Череповецкое же земство постановило: впредь до измѣненія законоположеній, опредѣляющихъ весьма неполное участіе населенія въ дѣлахъ мѣстнаго самоуправленія, сообщить губернатору, что въ непродолжительномъ времени обстоятельства должны вызвать примѣненіе ст. 10 Пол. о Земск. Учр., и сообщить плательщикамъ, что необязательные расходы будутъ прекращены въ случаѣ продолженія такого положенія дѣла. („Вольное Слово“ за 1883 г. № 59, стр. 17.)

[124] См. справку, составл. Канцел. Ком. Мин. о дѣлахъ по представленіямъ Министровъ, объ отклоненіи ходатайствъ губ. земскихъ собраній.

Но Правительство не только не считало возможнымъ ввести крестьянское самоуправленіе въ строй земскихъ учрежденій, путемъ образованія, напримѣръ, всесословной волости, но даже къ заботамъ земствъ о нуждахъ крестьянскаго сословія относилось весьма неблагосклонно. Такъ, напримѣръ, когда Таврическое земство въ 1874 г., озабоченное продовольственнымъ вопросомъ, постановило образовать коммиссію для изслѣдованія условій нѣкоторыхъ мѣстностей, то Министръ Внутреннихъ Дѣлъ остановилъ исполненіе постановленія земства и объявилъ, что уѣзднымъ земскимъ управамъ предоставлено право производить ревизію и удостовѣреніе на мѣстахъ чрезъ своихъ членовъ, лишь для наблюденія за дѣятельностью сельскихъ сходовъ по дѣламъ продовольствія, но никакихъ общихъ мѣстныхъ изслѣдованій объ экономическихъ нуждахъ населенія и о надѣлѣ онаго землею существующими узаконеніями земскимъ учрежденіямъ не предоставлено. Такимъ образомъ у земскаго самоуправленія, призваннаго „заботиться о мѣстныхъ нуждахъ и пользахъ населенія“, было въ сущности отнято право узнавать эти нужды чрезъ изслѣдованіе его положенія.

Не довѣряя стремленіямъ земствъ пустить корни въ странѣ, войти въ болѣе тѣсную связь съ крестьянскимъ самоуправленіемъ, Правительство съ тѣмъ же, если еще не съ большимъ недовѣріемъ относилось къ объединенію земской дѣятельности, къ установленію связи между отдѣльными земствами.

Въ самомъ началѣ своего существованія земскія учрежденія пользовались правомъ, подъ своей отвѣтственностью и безъ предварительной цензуры, печатать свои отчеты, доклады и журналы. Тогда газеты, на перерывъ одна передъ другой, сообщали о дѣятельности земскихъ собраній; общественное мнѣніе живо интересовалось этой дѣятельностью и начинало возникать общеніе между уѣздными и губернскими земскими учрежденіями.[125] Но уже 13-го іюня 1867 г. состоялось Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта (П. С. З. № 44 691), запрещающее безъ разрѣшенія мѣстнаго губернскаго начальства печатать состоявшіяся въ земскихъ, городскихъ и сословныхъ общественныхъ собраніяхъ постановленія, отчеты о засѣданіяхъ и проч., а равно предшествовавшія имъ пренія и рѣчи. Несмотря на эту первую запретительную мѣру, дѣйствіе которой, по словамъ Кошелева, было самое тяжелое, земства продолжали всѣми силами стремиться къ объединенію своей дѣятельности. Они установили взаимный обмѣнъ отчетовъ и старались дать широкое примѣненіе пункту 16 прил. стр. 84 (прим.) Пол. о Зем. учр.,

---

[125] Кошелевъ, О нѣкоторыхъ измѣненіяхъ въ устройствѣ земскихъ учрежденій. „Земство“ № 52, стр. 7 (1881 г.) Его же „Голосъ изъ земства“ (1869 г., стр. 20).

которымъ разрѣшались имъ постановленія о сношеніи или соглашеніи съ другими собраніями по дѣламъ, относящимся къ общимъ правительственнымъ распоряженіямъ и къ вопросамъ объ установленныхъ закономъ предѣлахъ вѣдомства собраній". Вмѣстѣ съ тѣмъ земства стали возбуждать ходатайства о допущеніи общихъ съѣздовъ для обсужденія вопросовъ, касающихся нѣсколькихъ земствъ и о разрѣшеніи изданія имъ общеземскаго печатнаго органа.

Нельзя, казалось бы, не признать, что всѣ эти стремленія и ходатайства земствъ были согласны съ основной мыслью закона 1864 г., который имѣлъ цѣлью „единеніе земствъ, самостоятельное и правильное формированіе въ нихъ общественнаго мнѣнія". Нельзя не согласиться также, что стремленіе къ объединенію земской дѣятельности имѣло и глубокое практическое основаніе. Разрозненность земствъ и невозможность между ними сношеній должна была весьма вредно отзываться на ходѣ земскаго дѣла; въ немъ не могло быть никакого единства, даже въ тѣхъ отрасляхъ хозяйства, въ которыхъ такое единство существенно необходимо не только въ интересахъ отдѣльныхъ земствъ, но и въ интересахъ государства.[126] Въ числѣ предметовъ земской дѣятельности есть много такихъ, однообразное направленіе и постановка которыхъ были бы полезны для всѣхъ земствъ Имперіи, напримѣръ, организація земской статистики, выработка программы для собранія тѣхъ или иныхъ свѣдѣній и т. п. Многія земства, незнакомыя съ результатомъ практическихъ примѣненій и рѣшеній другихъ земствъ по предметамъ народнаго хозяйства, принимаютъ и вводятъ въ своихъ мѣстностяхъ то, что другими земствами уже оставлено, какъ безполезное и непримѣнимое, и въ результатѣ получается одна непроизводительная затрата денежныхъ средствъ.[127] Далѣе нельзя отрицать того несомнѣннаго факта, что у сосѣднихъ земствъ всегда будутъ и не могутъ не быть самымъ тѣснымъ и неразрывнымъ образомъ связанные интересы. Наша губернія, будучи дѣленіемъ чисто административнымъ, не составляетъ обособленной по своему прошлому или по своимъ естественнымъ условіямъ территоріи, ея интересы близко соприкасаются съ интересами сосѣднихъ губерній, съ интересами цѣлаго края, а также близость интересовъ вызываетъ настоятельную необходимость въ единообразіи мѣръ, принимаемыхъ сосѣдними земствами въ цѣляхъ удовлетворенія тѣхъ или другихъ потребностей. Борьба съ повальными болѣзнями, съ вредными животными и насѣкомыми не можетъ успѣшно вестись однимъ земствомъ. Устройство путей сообщенія, соединяющихъ смежныя губерніи, распредѣленіе

[126] Скалонъ, Земскіе вопросы, стр. 152.

[127] См. записку гласныхъ Юрьевскаго уѣзда, Калачева и Лялина, представленную въ 1872 г. Владимірскому губернскому земскому собранію. Владимірскій земскій сборникъ № 6.

риска по земскому страхованію на болѣе широкій раіонъ, учрежденіе пенсіонныхъ кассъ для земскихъ служащихъ и проч. — все это возможно не иначе, какъ по соглашенію нѣсколькихъ заинтересованныхъ въ дѣлѣ земствъ.[128]

Наконецъ, нельзя провести рѣзкую границу между „мѣстными хозяйственными пользами и нуждами“ и „общими государственными интересами“. Первыя очень часто страдаютъ именно отъ того, что общегосударственное законодательство не достаточно согласовано съ мѣстными условіями и безъ его измѣненія удовлетвореніе мѣстныхъ нуждъ не можетъ быть достигнуто. Все это, вмѣстѣ взятое, вполнѣ оправдываетъ стремленіе земствъ къ объединенію ихъ дѣятельности и В. Ю. Скалонъ можетъ быть вполнѣ правъ, говоря, что, ходатайствуя о такомъ объединеніи „почтенные гласные“ не сомнѣвались даже въ согласіи на нихъ Правительства; „напротивъ, думали они, можно разсчитывать на полное сочувствіе и содѣйствіе къ дѣлу общему, близкому самому Правительству.[129]

Но на всѣ эти попытки земствъ объединить свою дѣятельность Правительство смотрѣло совершенно иначе: въ объединеніи земствъ оно несомнѣнно видѣло опасность. Уже въ самомъ Положеніи 1864 г. вышеуказанное предоставленное ст. 16 прил. къ ст. 84 право соглашенія земствъ другъ съ другомъ было существенно ограничено, такъ какъ оно было поставлено въ зависимость отъ согласія губернатора, а на практикѣ подверглось дальнѣйшему стѣсненію. 4-го мая 1867 г. Правительствующимъ Сенатомъ было разъяснено, что „постановленіе губернскаго земскаго собранія о сообщеніи возбужденнаго въ ономъ предположенія всѣмъ губернскимъ управамъ другихъ губерній съ той цѣлью, чтобы этимъ путемъ оно могло дойти до такой опредѣленности, которая сдѣлала бы возможнымъ обобщить для всей Имперіи предлагаемую мѣру, представляется не согласнымъ съ закономъ, ограничивающимъ кругъ дѣйствій земскихъ учрежденій предѣлами губерній или уѣздовъ, каждому изъ сихъ учрежденій ввѣренныхъ.[130] Вообще, просматривая Сборникъ Правительственныхъ распоряженій по земскимъ дѣламъ, не трудно замѣтить, что приведенному постановленію закона Правительство старалось давать возможно узкое толкованіе и пресѣкало всякія попытки земствъ къ его осуществленію, даже и тогда, когда земства къ такимъ попыткамъ приступали съ крайней осторожностью.

Такъ, напримѣръ, когда земства, не дѣлая прямыхъ постановленій о передачѣ на обсужденіе управъ другихъ губерній возникшаго вопроса, лишь возбуждали ходатайства

[128] См. „Земство“ за 1881 г. № 3, стр. 1—3.

[129] Скалонъ, Ibid., стр. 148. См. также Владимірскій Земскій Сборникъ № 6.

[130] Андогскій, Сборникъ узаконеній, относящихся до земскихъ учрежденій, стр. 11.

о разрѣшеніи войти въ соглашеніе съ сосѣдними земствами по лишеннымъ даже всякаго политическаго значенія мѣрамъ о перестрахованіи, о борьбѣ съ эпидеміями и т. п., то Правительство отклоняло подобныя ходатайства и при томъ не по существу, а по чисто формальному основанію, ссылаясь на то, что „кругъ дѣйствій земскихъ учрежденій ограничивается предѣлами губерніи или уѣзда, каждому изъ нихъ ввѣренныхъ". Практическое осуществленіе предоставленнаго, приведеннаго ст. 16, права сношеній оказалось для земскихъ учрежденій столь затруднительнымъ, что Харьковское земство вошло даже съ ходатайствомъ объ указаніи ему способовъ примѣненія этого закона. Далѣе, взаимныя отношенія земствъ и широкая гласность ихъ дѣятельности была существенно ограничена циркулярами отъ 8-го октября 1868 г. Циркуляромъ этимъ было установлено, что отчеты земскихъ управъ, которыми онѣ обмѣнивались между собою, могутъ быть печатаемы не иначе, какъ съ разрѣшенія губернаторовъ и въ опредѣленномъ, ограниченномъ количествѣ, опубликованіе же преній и сужденій, происходящихъ въ собраніяхъ, было допущено только въ исключительныхъ случаяхъ, въ видѣ изъятія и не иначе, какъ съ особаго дозволенія начальника губерніи. Что же касается попытокъ земствъ къ болѣе серьезному объединенію своей дѣятельности въ формѣ съѣздовъ, изданія общеземскаго органа печати и т. п., то всѣ подобныя попытки пресѣкались въ самомъ корнѣ. Объединеніе земской дѣятельности и установленіе прямыхъ сношеній между земствами признавались въ правительственныхъ сферахъ настолько нежелательными, что одно время былъ наложенъ запретъ даже на обсужденіе въ печати вопроса о земскихъ съѣздахъ.[131]

Наконецъ, особенно ревниво относилось Правительство къ попыткамъ земствъ оказать какое либо вліяніе въ сферѣ законодательной. Стоитъ только просмотрѣть тотъ списокъ, который въ 80-хъ годахъ составленъ былъ Канцеляріею Комитета Министровъ для провѣрки справедливости жалобъ земствъ и печати на оставленіе земскихъ ходатайствъ безъ послѣдствій и безъ движенія, чтобы понять въ чемъ заключалась сущность дѣла. Списокъ этотъ длинный и весьма краснорѣчивый. Изъ разсмотрѣнія его видно, что земства чаще всего, въ интересахъ мѣстныхъ нуждъ и потребностей, просили Правительство о такихъ перемѣнахъ въ законѣ или объ изданіи такого новаго закона, который имѣетъ смыслъ общеземскій и даже общегосударственный. Многія изъ этихъ ходатайствъ заслуживали серьезнаго вниманія и не противорѣчили даже основной мысли земскаго Положенія, ибо удовлетвореніе той или другой земской нужды стоитъ часто въ прямой зависимости отъ общаго закона. Но всѣ ходатайства

[131] „Земство" за 1881 г. № 3, стр. 2.

этой категоріи Правительство весьма послѣдовательно отклоняло, въ большинствѣ случаевъ, какъ уже сказано, по чисто формальному основанію, ссылаясь на то, что возбуждая ихъ, земства превышаютъ свою компетенцію, выходятъ изъ круга дѣлъ, касающихся мѣстныхъ пользъ и нуждъ губерніи.

Приведенныя данныя ясно свидѣтельствуютъ, что Правительство не желало давать развитія тѣмъ принципамъ самостоятельности, единенія и довѣрія, которые провозглашены были въ указѣ отъ 25-го марта 1859 г., и о которыхъ такъ много говорилось и въ объяснительной запискѣ и въ Положеніи о земскихъ учрежденіяхъ и при разсмотрѣніи этого Положенія въ Государственномъ Совѣтѣ. Недовѣріе Правительства къ земству, тенденція стѣснить его компетенцію и его дѣятельность съ возрастающей силой передавались мѣстнымъ правительственнымъ органамъ. Тенденція шла отъ центра къ периферіи (а не обратно, какъ полагаетъ Ваша записка) и создала на мѣстахъ ту скорбную лѣтопись пререканій и противодѣйствія, которыми такъ богата исторія земскихъ учрежденій. Не на почвѣ личныхъ самолюбій (Зап. стр. 52) происходили эти пререканія; корень ихъ былъ глубоко — въ томъ, что мѣстная администрація видѣла въ земствѣ противоположное ей начало, къ которому сама центральная власть относится съ недовѣріемъ. Во многихъ случаяхъ даже самый размѣръ недоразумѣній далеко превзошелъ обычныя пререканія мѣстныхъ властей. Такъ, напримѣръ, въ Херсонской губерніи отношенія между администраціей и земствомъ настолько обострились, что Министръ Внутр. Дѣлъ призналъ нужнымъ поручить начальнику края войти въ разсмотрѣніе возникшихъ недоразумѣній, а губернское земское собраніе въ свою очередь по выслушаніи доклада коммиссіи о всѣхъ пререканіяхъ земскихъ учрежденій съ администраціею, состоявшееся 13-го ноября 1866 г., полагало, что обревизованіе и разслѣдованіе на мѣстѣ со стороны высшаго Правительства земскихъ учрежденій Херсонской губерніи и происшедшихъ столкновеній съ мѣстною администраціей, есть единственная мѣра, о которой должно просить и на которую въ правѣ разсчитывать земство, въ виду тяжкихъ обвиненій, возведенныхъ на его дѣятельность.[132] Если центральная власть подозрительно относилась къ земствамъ и ихъ ходатайствамъ, то съ большей силой это недовѣріе и стремленіе подчинить земство правительственной опекѣ выразилось въ дѣйствіяхъ отдѣльныхъ губернаторовъ. Пользуясь своимъ правомъ останавливать постановленія земскихъ собраній, противныя общимъ государственнымъ пользамъ, губернаторы весьма часто останавливали даже такія постановленія, которыя

---

[132] См. Отчеты Херсонской губернской земской Управы за 1864—1865 г. стр. 155—167.

едва ли имѣли подобное значеніе; нарушали такія права земства, которыя были предоставлены ему закономъ.

Еще дальше, чѣмъ власти губернскія, шли въ борьбѣ своей съ земствомъ власти уѣздныя. Здѣсь въ исторіи земства встрѣчаются совсѣмъ печальныя страницы: давленія на крестьянскія общества при выборахъ земскихъ гласныхъ, карательныя мѣры за избраніе лицъ, неугодныхъ администраціи, и даже принудительныя мѣры противъ самихъ гласныхъ.[133] Такъ, напримѣръ, на судебномъ процессѣ, имѣвшемъ мѣсто въ Ельцѣ, изъ показаній свидѣтелей выяснилось, что неисполненіе приказанія исправника, запретившаго избирать въ гласные двухъ мировыхъ судей, повлекло за собой рядъ карательныхъ мѣръ противъ участвовавшихъ въ дѣлѣ старшинъ, которые 4 раза были удаляемы отъ должности уѣзднымъ присутствіемъ, несмотря на то, что губернское не признавало ихъ виновными.

„Знаю отъ самихъ крестьянъ", свидѣтельствовалъ А. И. Кошелевъ въ Рязанскомъ губернскомъ собраніи, „какъ сильны на крестьянъ постороннія вліянія, и какъ мало гласныхъ, дѣйствительно представляющихъ общественное мнѣніе и интересъ большинства крестьянъ".[134]

Во всѣхъ указанныхъ дѣйствіяхъ, и центральной, и мѣстныхъ властей, земство не могло не видѣть, конечно, систематическаго стѣсненія въ своей дѣятельности. Не могло оно также не сознавать недостатковъ и незаконченности своей организаціи, о чемъ прямо или косвенно заявляло въ цѣломъ рядѣ ходатайствъ, жаловалось на стѣсненія и нельзя не признать, что въ этихъ жалобахъ было много горькой истины. Видя недовѣріе къ себѣ со стороны Правительства, встрѣчая повсюду ограниченія, не имѣя возможности осуществлять въ должной мѣрѣ предначертаній земскихъ собраній на мѣстахъ, многіе лучшіе земскіе люди охладѣли къ земскому дѣлу. Уже въ 1870 г. М. Н. Катковъ такъ характеризовалъ неудовлетворительное состояніе этого дѣла: „Земскія учрежденія представляютъ печальное зрѣлище. Гласные во многихъ мѣстахъ охладѣваютъ къ своему дѣлу, перестаютъ видѣть

---

[133] Изъ журналовъ уѣздныхъ земскихъ собраній Московской губ. за 1877 г. видно, напр., что Дмитровскій исправникъ арестовалъ земскаго гласнаго волостного старшину за то, что тотъ не поддерживалъ сдѣланнаго исправникомъ собранію заявленія. „Бывъ свидѣтелемъ", писалъ самъ исправникъ въ оффиціальной бумагѣ своей земству, „совершеннаго равнодушія волостного старшины къ моему заявленію, арестовалъ его на 3 часа, не лишивъ его въ то же время возможности, какъ гласнаго, быть въ собраніи и во всякомъ случаѣ не имѣя въ виду нанести какое либо оскорбленіе собранію, лишивъ старшину свободы на время, свободное для собранія и отправивъ его въ засѣданіе въ свое время, о чемъ долгомъ считаю объяснить собранію въ виду могущаго произойти какого либо недоразумѣнія, которое конечно было бы для меня весьма прискорбно". (Журналы У. З. С. Моск. губ. 1877 г., т. II стр. 77 и 78.)

[134] См. Скалонъ, „Земскіе вопросы" стр. 43, 56. Журналы Рязанскаго губ. Земскаго Собранія за 1879 г. стр. 476.

въ немъ серьезное дѣло государственнаго значенія, начинаютъ сомнѣваться въ его будущности. Они замѣчаютъ въ правительственныхъ властяхъ какое то нерасположеніе къ этому созданію правительственной власти. Многія земскія собранія послѣдней сессіи шли вяло за малочисленностью гласныхъ; иныя вовсе не состоялись за неприбытіемъ узаконеннаго числа членовъ". [135]

Объ охлажденіи земскихъ дѣятелей къ земскому дѣлу свидѣтельствовали сами земства. Такъ, напримѣръ, въ 1868 г. Херсонское земство заявляло Правительству, что неразрѣшеніе многихъ ходатайствъ земства служитъ причиной охлажденія дѣятельности земскихъ гласныхъ. [136]

По мѣрѣ того, какъ лучшіе люди болѣе и болѣе устранялись отъ земской дѣятельности, земскіе выборы стали все болѣе и болѣе переходить въ руки выработавшагося особаго класса мѣстныхъ дѣятелей, которые на земскую смѣту смотрятъ главнымъ образомъ какъ на источникъ хорошихъ окладовъ. [137] Въ дѣятельности земства появились такіе недостатки и такія темныя стороны, отрицать которые не могутъ даже самые горячіе его защитники. Стѣсненное правительственною регламентаціею, незаконченное въ своей организаціи, земство несомнѣнно стало весьма плохимъ средствомъ управленія.

Обо всѣхъ указанныхъ неприглядныхъ сторонахъ земскаго вопроса, о стѣсненіи земствъ и о проявившемся упадкѣ ихъ дѣятельности много говорилось и писалось съ разнообразныхъ точекъ зрѣнія; писалось бы навѣрно и еще больше, если бы позволяли условія цензуры. Но дѣйствительная причина этого печальнаго и ненормальнаго положенія дѣла оставлялась въ тѣни. Если не считать подпольной прессы и иностранной литературы, [138] которыя съ своихъ точекъ зрѣнія давали довольно вѣрную оцѣнку положенію вопроса, то въ общемъ были два господствующія мнѣнія. Печать либеральная причину ограниченій, которымъ подверглось земство, видѣла, какъ и Ваша записка, главнымъ образомъ, въ оскорбленныхъ чиновничьихъ самолюбіяхъ отдѣльныхъ Министровъ и Губернаторовъ, въ бюрократическомъ гнетѣ и т. п., и, съ своей стороны, требовала предоставленія земству возможно широкой свободы (чего Ваша записка въ виду не имѣетъ), утверждая, что съ отмѣною стѣсненій исчезнутъ и всѣ недостатки земской дѣятельности. Обратно, печать консервативная обращала

---

[135] См. Невѣдѣнскій, Катковъ и его время, стр. 444—445.

[136] Справка (по Департаменту Общихъ Дѣлъ Министерства Внутр. Дѣлъ) о ходатайствахъ земства по вопросамъ, относящимся до порядка разсмотрѣнія земскихъ ходатайствъ, стр. 3.

[137] Головинъ, Наше мѣстное Управленіе, стр. 88. Скалонъ, Земскіе вопросы, стр. 11 и слѣд.

[138] См., напр., Драгомановъ „Либерализмъ и земство", стр. 59. „Общее дѣло" за 1878 г., стр. 9 и др.

вниманіе, главнымъ образомъ, на проявившіеся въ земской дѣятельности недостатки и для устраненія ихъ требовала усиленія правительственной опеки. Споръ попадалъ, такимъ образомъ, въ заколдованный кругъ: земство стало плохимъ средствомъ управленія, потому, что оно стѣснено, его надо стѣснить, потому, что оно стало плохимъ средствомъ управленія. Между тѣмъ выходъ изъ этого круга былъ очень простъ, но одни его не видѣли, а другіе, и такихъ несомнѣнно было большинство, не желали видѣть или опасались указывать. Земство пришло въ упадокъ безспорно потому, что поставлено было Правительствомъ въ ненормальныя условія, но измѣнить эти условія, дать ему свободу безъ послѣдующаго измѣненія самодержавнаго строя государства было нельзя.

Для того, чтобы ясно освѣтить причину тѣхъ стѣсненій, которымъ подвергалось земство, причину того недовѣрія, которое оно къ себѣ пробудило, необходимо параллельно съ мѣропріятіями Правительства въ сферѣ земскаго самоуправленія, разсмотрѣть и оборотную сторону дѣла — отношенія земства къ Правительству, его политическую тенденцію.

Отношенія земства къ Правительству и его конституціонная тенденція.

Можетъ быть центральная власть дѣйствительно проявляла иногда излишнюю подозрительность, можетъ быть дѣйствія отдѣльныхъ губернаторовъ бывали слѣдствіемъ „личныхъ самолюбій“; но могло ли вообще Правительство измѣнить свою политику по отношенію къ земству, не было ли въ дѣятельности самихъ земствъ такихъ проявленій, которыя свидѣтельствовали не объ однихъ оскорбленныхъ самолюбіяхъ, а ясно показывали, что основная мысль закона 1864 г. стала весьма быстро осуществляться, что земство явилось хорошей школой представительныхъ учрежденій и что правильной постановки и надлежащаго развитія ему дать нельзя безъ измѣненій всего государственнаго строя.

Къ сожалѣнію, отвѣтъ приходится дать утвердительный. Ставя вопросъ о несоотвѣтствіи земствъ нашему государственному строю, я хотѣлъ ограничиться указаніемъ лишь на одну, отразившуюся даже въ нашей литературѣ, общую тенденцію земствъ выйти изъ сферы дѣлъ, имъ предоставленныхъ; но я не желалъ подробно излагать, какъ и въ какихъ формахъ въ самихъ земствахъ проявилась эта тенденція. Я не хотѣлъ будить воспоминаній смутной эпохи конца 70-хъ годовъ и начала 80-хъ, не хотѣлъ говорить о той роли, которую играли въ ней земства. Я считалъ, что вся исторія конституціонныхъ земскихъ заявленій ближе, чѣмъ мнѣ, извѣстна Министру Внутр. Дѣлъ. Кромѣ того, я не желалъ получить

незаслуженный упрекъ въ обвиненіи земскихъ дѣятелей въ политической неблагонадежности, ибо лично глубоко увѣренъ, что если земства довольно дружно шли за отдѣльными агитаторами въ пользу конституціи, то шли вовсе не съ намѣреніемъ ограничить Самодержавную Власть, а только потому, что остро чувствовали всю ненормальность положенія земскихъ учрежденій и ясно понимали, что для устраненія этой ненормальности имъ съ одной стороны необходимо получить твердую опору въ мѣстахъ, въ видѣ своихъ исполнительныхъ органовъ и мелкой ячейки самоуправленія, а съ другой стороны — добиться участія земскихъ людей въ центральномъ управленіи, безъ чего мѣстныя земства всегда будутъ пасынками этого послѣдняго. Иначе говоря, я глубоко увѣренъ, что большинство земцевъ шло къ конституціи, но шло безсознательно, шло не потому, чтобы ослабѣла въ нихъ преданность Самодержавію, а потому, что не могли они не сознавать всей существующей ненормальности въ нашемъ мѣстномъ управленіи; шло, исключительно радѣя объ интересахъ близкаго имъ, дорогого имъ земскаго дѣла.

Вотъ почему, повторяю, я не хотѣлъ касаться указанной стороны вопроса; но разъ записка Ваша категорически утверждаетъ, что приписываемыя земству конституціонныя стремленія были лишь призракомъ, который видѣлъ въ своемъ увлеченіи М. Н. Катковъ, что политическая агитація лишь тщетно пыталась пристроиться къ земству, препиравшемуся съ губернаторами, какъ пыталась она пристроиться ко всякому замѣшательству въ жизни государственной, были ли то „крестьянскія общества, роптавшія противъ полицейскаго произвола, или, даже, наконецъ, студенческія сходки, безпорядки“ (стр. 44), то я волей-неволей долженъ коснуться и этой темной стороны дѣла. Здѣсь впрочемъ нужна одна существенно важная оговорка.

Мои свѣдѣнія въ данномъ случаѣ — ничто въ сравненіи съ тѣми, какія имѣются у Васъ. Для полученія подобныхъ свѣдѣній нужны именно такія средства освѣдомленія и такіе пункты наблюденія, какихъ въ моемъ распоряженіи не имѣется. Потому я въ состояніи указать лишь на такія данныя, которыя мнѣ извѣстны случайно, отличаются слѣдовательно отрывочностью. Но я составляю не обвинительный актъ противъ земства на основаніи собранныхъ противъ нихъ уликъ и доказательствъ, не занимаюсь собираніемъ и критической разработкой матеріаловъ для будущей исторіи конституціонныхъ движеній въ Россіи. Извѣстныя мнѣ данныя важны лишь какъ внѣшніе признаки и наружныя показанія внутреннихъ потрясеній разстроеннаго организма. Съ этой точки зрѣнія я считаю возможнымъ пользоваться и произведеніями заграничной печати, за этой литературой, для другихъ, конечно, цѣлей, — внимательно слѣдитъ и политическая полиція. Во всякомъ случаѣ, замалчиванію того, что

мнѣ извѣстно, я готовъ предпочесть упрекъ въ поверхностности, отрывочности и непровѣренности моихъ данныхъ.

Вашему Высокопревосходительству прекрасно извѣстно, что я далеко не склоненъ вездѣ и всюду, до школьныхъ демонстрацій включительно, видѣть политическую агитацію, требующую политическихъ репрессій, а тѣмъ болѣе возводить подобныя демонстраціи на степень политическихъ явленій; но тѣмъ не менѣе, я думаю, что призракъ земскихъ конституціонныхъ стремленій не былъ одной „психологической аберраціей“ (какъ полагаетъ Ваша записка), а имѣлъ весьма осязательную матеріальную оболочку.

Стремленія земствъ выйти изъ сферы дѣлъ, имъ предоставленныхъ, добиться участія въ законодательствѣ, обнаружились весьма скоро. Въ декабрѣ 1865 г. въ Петербургское земское собраніе предсѣдателемъ А. П. Платоновымъ внесено было предложеніе о необходимости ходатайствовать предъ Правительствомъ о центральномъ земскомъ учрежденіи для завѣдыванія государственными земскими повинностями. Пренія собранія по этому предложенію открылись рѣчью Графа А. П. Шувалова, „который, заявляя полное свое сочувствіе общей мысли предсѣдателя, указывалъ только на преждевременность этого ходатайства и на неизбѣжность такого учрежденія, какъ слѣдствія всеобщаго желанія и естественнаго теченія земскаго самоуправленія“. Рѣчь Графа Шувалова встрѣчена была живыми знаками одобренія. Послѣ продолжительныхъ преній собраніе почти единогласно высказало сочувствіе общей мысли о необходимости центральнаго земскаго учрежденія.[139]

Вслѣдъ затѣмъ въ 1867 г. Петербургское Земское Собраніе тотъ же вопросъ о центральномъ общеземскомъ органѣ поставило уже въ болѣе рѣзкой формѣ. Обсуждая послѣдствія закона 21-го ноября 1866 г., которымъ ограничивалось право обложенія земствомъ промышленныхъ заведеній, оно весьма опредѣленно высказалось о допущеніи земства къ участію въ законодательныхъ работахъ.

Въ засѣданіи собранія одинъ изъ гласныхъ (Графъ А. П. Шуваловъ), критикуя означенный законъ и бюрократическій способъ его разработки, предлагаетъ ходатайствовать предъ Правительствомъ объ обсужденіи вопросовъ, затронутыхъ этимъ закономъ и общими силами и совмѣстнымъ трудомъ какъ административной власти, такъ и земства русскаго. Говорю „земства“, пояснилъ гласный, „потому что вопросъ разработки отдѣльно по разнымъ губернскимъ собраніямъ можетъ имѣть тотъ же недостатокъ, т. е. быть односторонне разработанъ.“ Собраніе приняло предложеніе своего сочлена, смягчивъ только нѣсколько формулировку: „совокупными силами и одновременнымъ трудомъ центральной администраціи и земства“.

---

[139] СПБ. Вѣдомости за 1865 г. № 318 и 319.

На это ходатайство Правительство отвѣтило закрытіемъ Петербургскихъ земскихъ учрежденій и высылкою нѣсколькихъ гласныхъ.[140] Другія земства не оказали поддержки Петербургскому, хотя повсюду законъ 21-го ноября 1866 г. вызвалъ сильное неудовольствіе; многіе называли его въ собраніяхъ равносильнымъ уничтоженію земствъ. „Мы слышали отъ передовыхъ земцевъ мнѣніе“, говорилъ по этому поводу Драгомановъ,[141] „что имъ нельзя было втягивать неокрѣпшія еще учрежденія въ открытую борьбу съ Правительствомъ, особенно въ виду настроенія низшихъ классовъ, которые еще не сознали связи между чиновничествомъ и формой правленія.

Передъ силой склоняются, но не смиряются.

И дѣйствительно, столь откровенныя попытки добиться участія въ законодательной власти въ теченіе довольно долгаго времени не повторялись. Работы передовыхъ земцевъ направились въ другую сторону. Прежде всего земство начинаетъ усиленно стремиться къ тому, чтобы пустить, такъ сказать, корни въ странѣ, — получить свои исполнительные органы, образовать мелкую ячейку самоуправленія.

Земцы, говоря словами одного изъ нихъ, прекрасно понимали, что въ настоящемъ своемъ видѣ земство не имѣетъ ничего ни передъ собой, ни за собой: оно представляетъ собой оазисъ, почти не имѣющій питательныхъ водяныхъ источниковъ и совсѣмъ не орошаемый падающимъ сверху дождемъ; оно — дерево, очень слабо прикрѣпленное къ корню и не подымающееся во весь свой ростъ. „Низшія земскія единицы“, продолжаетъ авторъ сего образцоваго сравненія, — „сельскія и городскія общества и всесословныя волости — вотъ тѣ питательные водные источники, которые оживятъ растительность этого оазиса, тѣ корни, которые дадутъ этому дереву скорѣйшій ростъ“. При посредствѣ ихъ, этихъ низшихъ земскихъ единицъ, все земство приметъ участіе въ завѣдываніи своими дѣлами; все, въ полномъ видѣ, само собой придетъ въ уѣздную управу и сдѣлается на мѣстахъ безъ уѣздовъ и разъѣздовъ.[142]

---

[140] Крузе, Предсѣдатель С.-Петербургской Земской Управы сосланъ въ Оренбургъ, Графъ Шуваловъ — въ Парижъ, Сенатору Любощинскому велѣно подавать въ отставку (Никитенко. Дневникъ, т. III стр. 135).

Въ „Сѣверной почтѣ“ (№ 13 за 1867 г.) такая строгая карательная мѣра была объяснена тѣмъ, что и земскія собранія съ самаго открытія своихъ засѣданій дѣйствовали несогласно съ закономъ и, вмѣсто того, чтобы поддерживать земскія собранія другихъ губерній, пользуясь Высочайше дарованными ему правами для дѣйствительнаго попеченія о ввѣренныхъ ему мѣстныхъ земско-хозяйственныхъ интересовъ, непрерывно обнаруживали стремленіе неточнымъ изъясненіемъ дѣла и неправильнымъ толкованіемъ законовъ, возбуждать чувства недовѣрія и неуваженія къ Правительству.

[141] „Либерализмъ и Земство“, стр 15.

[142] Смирновъ, Земство и его потребности. См. газету „Земство“ за 1881 г. № 35.

Но, съ своей стороны, Правительство также прекрасно сознавало, что, если дать земству прочно укорениться, уцѣпиться за твердую почву, дать ему питательные источники въ формѣ, напримѣръ, всесословной волости и хорошо орошать его сверху дождемъ въ видѣ удовлетворенія его ходатайствъ, то растеніе этого оазиса шибко пойдетъ вверхъ и быстро дотянется до центральнаго управленія, а тогда, при помощи низшихъ земскихъ единицъ, земство весьма скоро приметъ участіе въ завѣдываніи не только своими, но и законодательными дѣлами, пойдетъ гораздо далѣе уѣздной управы, до Государственнаго Совѣта включительно.

На ряду съ ходатайствомъ о мѣстныхъ органахъ, объ основаніи мелкихъ единицъ самоуправленія, шли и попытки земствъ установить взаимныя между собой сношенія — объединить разрозненную дѣятельность отдѣльныхъ земскихъ учрежденій.

Какъ указано выше, отдѣльныя земства стали дѣлать рядъ попытокъ, чтобы свои постановленія и ходатайства, имѣющія обще-государственное значеніе, сообщать всѣмъ земствамъ и тѣмъ установить между земскими учрежденіями взаимный обмѣнъ отчетовъ объ ихъ дѣятельности. Вслѣдъ засимъ земства попробовали сдѣлать слѣдующій шагъ въ указанномъ направленіи — попытку поставить вопросъ объ устройствѣ съѣздовъ представителей земства разныхъ губерній для соглашенія по разнымъ предметамъ земскаго хозяйства и организовать изданіе общеземскаго періодическаго печатнаго органа. Одно изъ первыхъ ходатайствъ о созывѣ земскихъ съѣздовъ возбуждено было Владимірскимъ губернскимъ собраніемъ.[143] Это собраніе широко поставило вопросъ: оно проектировало организовать общій съѣздъ всѣхъ земствъ, который долженъ имѣть оффиціальное значеніе, дѣйствовать по программѣ, заблаговременно составленной. Такъ какъ ходатайство Владимірскаго земства потерпѣло неудачу, то другія земства попробовали поставить тотъ же вопросъ, но уже въ болѣе скромныхъ размѣрахъ, именно, они попытались добиться сначала разрѣшенія лишь съѣздовъ земствъ не всѣхъ, а только нѣсколькихъ губерній и съѣздовъ не регулярныхъ, и лишь для обсужденія отдѣльныхъ возникающихъ вопросовъ, касающихся нѣсколькихъ сосѣднихъ губерній. Такъ въ 1879 г. Новгородское губернское собраніе постановило ходатайствовать предъ Правительствомъ о разрѣшеніи съѣзда лицъ, завѣдывающихъ земскимъ страховымъ дѣломъ нѣсколькихъ смежныхъ губерній,[144] Московское и Рязанское просили о созывѣ представителей отъ земствъ нѣсколькихъ губерній, для обсужденія мѣръ противъ эпидемій.[145] Въ еще

---

[143] Журналъ Владимірскаго губернскаго собранія за 1872 г., стр. 72.
[144] Сборникъ постановленій земскихъ собраній за 1879 г., стр. 295.
[145] Справка, составл. Канцеляріей Комитета Министровъ, стр. 14.

болѣе осторожной формѣ возбудили вопросъ о взаимномъ общеніи Воронежское и Харьковское земства, — они просили объ изданіи общеземскаго органа печати. При этомъ первое ходатайствовало о разрѣшеніи войти въ соглашеніе съ остальными земствами и о созывѣ съѣзда делегатовъ отъ губернскаго собранія для разработки проекта органа, выбора редактора и его помощниковъ;[146] второе же заявляло болѣе скромное ходатайство — о разрѣшеніи издавать безцензурный земскій журналъ.

Наконецъ отдѣльныя земства пробовали подходить къ тому же вопросу съ другой стороны — заявляли ходатайство, чтобы пересмотръ того или другого отдѣльнаго узаконенія былъ произведенъ при дѣятельномъ участіи земскихъ представителей.[147]

Какъ уже сказано, всѣ эти попытки земствъ ко взаимному сношенію и къ объединенію ихъ дѣятельности Правительство въ корнѣ пресѣкло; но, понимая все значеніе попытокъ для правильной постановки дѣла, для его дальнѣйшаго развитія и преуспѣянія, земства дѣйствовали настойчиво. Потерпѣвъ неудачу въ стремленіи добиться общенія путемъ оффиціальнымъ, они пытались установить такое общеніе частнымъ образомъ, посредствомъ частныхъ совѣщаній выдающихся земскихъ дѣятелей. И, сообщалъ въ Петербургскомъ Губернскомъ Собраніи Баронъ П. Л. Корфъ, такихъ частныхъ земскихъ совѣщаній было нѣсколько. Лѣтъ 10 тому назадъ, говорилъ онъ, былъ возбужденъ податной вопросъ, желательно было разработать его болѣе обстоятельно и правильно — потребовалось мнѣній земскихъ учрежденій. Члены нѣкоторыхъ губернскихъ управъ, узнавъ, что этотъ полезный вопросъ разработывается, пожелали по собственному почину воспользоваться этимъ, чтобы обмѣняться мыслями и вслѣдствіе этого представители 25 губерній, въ числѣ 40 человѣкъ, съѣхались на три дня и имѣли совѣщаніе частное, никому не обязательное, но тѣмъ не менѣе этой работой воспользовались, и каждый, пріѣхавъ домой, зналъ, что дѣлается въ 25 губерніяхъ, могъ воспользоваться плодами того, что слышалъ.

То же самое повторилось во время политехнической выставки, когда съѣхались представители отъ 15 губерній.[148] — Возможно, что подобные сговоры и уговоры происходили въ слѣдующіе годы и не разъ, особенно когда представители земствъ съѣзжались по другимъ поводамъ (напр. по случаю коронаціи). Объ этомъ можетъ знать одно Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, оно одно можетъ провѣрить достовѣрность слуховъ.

[146] Журналъ Воронежскаго Губ. Земства 1878 г., стр. 70.

[147] Напримѣръ, заявленіе въ 1874 г. Казанскимъ Земствомъ ходатайства о пересмотрѣ закона 1874 г. о народныхъ училищахъ.

[148] „Земство“ за 1882 г., № 20, стр. 2.

Равнымъ образомъ, такъ какъ земства не получили разрѣшенія на изданіе оффиціальнаго общеземскаго органа печати, то появились частныя попытки изданія такого органа. Наиболѣе видными изъ такихъ попытокъ были: предпринятое въ 1878 г. Императорскимъ Вольно-Экономическимъ Обществомъ, подъ редакціей И. Е. Андреевскаго, изданіе „Земскаго Ежегодника", заключавшее въ себѣ сводъ постановленій всѣхъ земскихъ собраній за всѣ годы, и начатое уже позднѣе въ 1881 г. совершенно частное изданіе газеты „Земство", задача которой, какъ было заявлено въ самой ея программѣ, заключалась въ томъ, чтобы „способствовать по мѣрѣ силъ обмѣну идей и результатовъ дѣятельности и тѣмъ помогать объединенію и сплоченію земскихъ силъ".[149]

Подобныя частныя совѣщанія и изданія, которыя представлялись, въ сущности, для земскихъ дѣятелей, нуждавшихся во взаимномъ общеніи, единственнымъ выходомъ, при полномъ почти запретѣ всякихъ легальныхъ между ними сношеній, — явились для земцевъ весьма скользкимъ путемъ. Стремленіе земствъ къ открытому, но воспрещенному общенію скоро перешло въ формы нелегальныя, однородныя и смежныя съ формами дѣятелей тайныхъ обществъ и подпольной прессы.

Въ женевскомъ журналѣ „Общее Дѣло" (№ 54 за 1883 г.) опубликована докладная записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ о ходѣ секретнаго дознанія съ 1-го февраля по 1-го іюня 1882 г. по дѣлу о противо-правительственныхъ сообществахъ, не столь вредныхъ ... Въ этой запискѣ заключены весьма важныя свѣдѣнія о дѣятельности земцевъ въ цѣляхъ установленія взаимнаго общенія. Правда, печатая означенную записку, Редакція „Общаго Дѣла" (органъ революціонной соціально-демократической партіи) заявила, что приведенныя Государственной полиціей въ этой запискѣ данныя не вполнѣ вѣрны;[150] но тѣмъ не менѣе, если эти данныя сопоставить съ одной стороны со свѣдѣніями, которыя сообщаетъ Кеннанъ (The Century Illustr. Monthly Magazine, November 1887) и которыя, по словамъ Драгоманова, одного изъ участниковъ

[149] Извѣстно также, что общественные съѣзды, практикующіеся и при Одесской земской управѣ, образовали въ сентябрѣ 1874 г. энтомологическую коммиссію для разрѣшенія общихъ вопросовъ о вредныхъ для земледѣлія насѣкомыхъ. Кромѣ представителей науки въ этой коммиссіи принимали дѣятельное участіе представители земствъ Полтавской, Харьковской, Екатеринославской, Бесарабской и Таврической губерній.

[150] Редакція поясняетъ, что Государственная полиція, желая скомпрометировать „Охрану", особенно ей ненавистную, неправильно приводитъ ее въ связь съ обществомъ „Земскій Союзъ", а это послѣднее связываетъ съ обществомъ „либеральная лига", которую въ свою очередь уличали въ связи съ террористами; связавъ все такимъ образомъ и спутавъ, агенты государственной полиціи, по словамъ редакціи, по своему обыкновенію „всѣхъ мухъ обращали въ слоновъ". Въ томъ же смыслѣ говоритъ объ означенной докладной запискѣ Мин. Вн. Дѣлъ и Драгомановъ, въ своей книгѣ „Либерализмъ и Земство", стр. 35.

указываемаго земскаго движенія, по существу вѣрны и грѣшатъ лишь хронологіею событій, а съ другой стороны, съ отрывочными объясненіями самого Драгоманова[151] и съ разсказами революціонера Л. Тихомірова, то получится слѣдующая довольно близкая къ истинѣ картина.

„Въ концѣ 70-хъ годовъ нѣсколько человѣкъ земскихъ дѣятелей различныхъ губерній задумали установить нѣкоторую солидарность между дѣятельностью отдѣльныхъ земствъ, съ каковой цѣлью они учредили небольшіе съѣзды наиболѣе выдающихся земцевъ, встрѣчавшихся каждую осень въ Москвѣ, Кіевѣ, Харьковѣ. На этихъ съѣздахъ преимущественно подвергались обсужденію наиболѣе цѣлесообразныя мѣры для достиженія возможно широкой земской автономіи... Одинъ изъ такихъ съѣздовъ, собравшійся въ 1878 г. въ Кіевѣ, обсуждая современное положеніе дѣла, обратилъ вниманіе на то, что революціонная партія приняла политику террора, выразившуюся въ рядѣ политическихъ убійствъ. Либеральные земцы, предвидя, что „такая политика рано или поздно навѣрно приведетъ къ убійству Царя, и, сознавая, что послѣдующая за такимъ преступленіемъ реакція можетъ быть не только ужасной, но и роковой для дѣла свободы, рѣшились сдѣлать попытку добиться отъ Правительства обѣщанія вернуться на путь либеральныхъ принциповъ 1861—1866 г.“ Чтобы придать этой попыткѣ нѣкоторые шансы на успѣхъ, дѣятели съѣзда постановили принять мѣры, хотя бы къ временному прекращенію разрушительной дѣятельности крайней революціонной партіи, ибо они были убѣждены, что нельзя ничего будетъ достигнуть мирными средствами, если террористы будутъ продолжать раздражать и тревожить Правительство угрозами и актами насилія. Вслѣдствіе этого нѣкоторые изъ выдающихся дѣятелей съѣзда (въ числѣ ихъ, по словамъ Кеннана, былъ Харьковскій городской Голова проф. Гордѣенко и гласный Черниговскаго земства, Предсѣдатель мирового съѣзда, Петрункевичъ) рѣшили войти въ соглашеніе съ террористами, указать имъ на скользскій путь, на который они встали, и на бѣдствія, могущія послѣдовать для Россіи отъ ихъ отчаянной необдуманной политики убійствъ, и узнать отъ нихъ, на какихъ условіяхъ согласятся они прекратить свои насильственныя дѣйствія. Преслѣдуя такую цѣль, Комитетъ, составленный изъ представителей многихъ земствъ центральной и южной Россіи, предпринялъ нѣсколько поѣздокъ въ разныя части Имперіи и имѣлъ личные переговоры со многими вожаками крайней революціонной партіи.“[152]

[151] Обстоятельнаго объясненія о конституціонномъ положеніи земцевъ самъ Драгомановъ не далъ, такъ какъ, по его словамъ, „время еще не наступило для раскрытія исторіи этихъ попытокъ“ (см. „Либерализмъ и Земство“, стр. 32). Свѣдѣнія, сообщаемыя Драгомановымъ объ общ. земскихъ союзахъ, см. тамъ же стр. 33 и „Вольное Слово“ № 51 и 52.

[152] Кеннанъ, Послѣднее заявленіе Русскихъ либераловъ, изд. 2, 1890, стр. 13 и 14.

Революціонеры отказались, однако, принять сдѣланное имъ предложеніе, и земцы привлекли къ себѣ только нѣкоторые „легальные“ элементы болѣе или менѣе радикальнаго направленія, въ томъ числѣ и нѣсколько человѣкъ украинской партіи. Образовавшійся такимъ образомъ союзъ нѣкоторые изъ его участниковъ не безъ ироніи назвали, какъ это часто бываетъ, лигою оппозиціонныхъ элементовъ или просто лигою. Лига эта перенесла свою агитацію и въ сѣверныя губерніи, гдѣ въ 1880—1881 г. даже получила большее, чѣмъ на югѣ, значеніе, и такимъ образомъ изъ нея весьма скоро выросло „Общество Земскаго Союза и Самоуправленія“, или просто „Земскій Союзъ“,[153] распространившее свою дѣятельность, если не на всю Россію, то по крайней мѣрѣ на ея земскія губерніи. Это общество поставило ближайшей своей задачей преобразованіе нашего общественнаго строя на началахъ самоуправленія, достиженіе мирнымъ путемъ возможно широкаго „административнаго и политическаго самоуправленія“ и затѣмъ начать „освободительное движеніе, развивающееся и укрѣпляющееся въ Россіи, на такой именно почвѣ, гдѣ оно единственно можетъ стать плодотворнымъ, т. е. на почвѣ мѣстныхъ интересовъ и въ области земскаго союза и самоуправленія.[154] Обществомъ была выработана, а затѣмъ и опубликована его программа, которая проектировала самоуправленіе на самыхъ широкихъ началахъ, развивая его прогрессивно въ слѣдующихъ свободныхъ и независимыхъ другъ отъ друга учрежденіяхъ: 1. всесословной волости, 2. собраніяхъ уѣздныхъ гласныхъ, 3. областномъ собраніи и 4. въ общегосударственномъ самоуправленіи при посредствѣ двухъ думъ, государственной и союзной.

Не добившись никакихъ результатовъ въ вышеуказанныхъ предпринятыхъ имъ переговорахъ въ 1878 г. съ террористами, Земскій Союзъ (въ то время еще Лига) рѣшился однако для выполненія намѣченной имъ программы вести агитацію по земствамъ разныхъ губерній и, вмѣстѣ съ тѣмъ, начать печатаніе за границей необходимыхъ для агитаторской дѣятельности изданій. Для этой послѣдней цѣли имъ было отправлено нѣсколько рукописей въ Галицію, но Австрійская полиція, которая тогда только что начала борьбу у себя съ украинскимъ и польскимъ соціалистическимъ движеніемъ, арестовала лицъ, которымъ было поручено печатаніе, и захватило самыя брошюры, въ томъ числѣ и наиболѣе интересную въ политическомъ отношеніи, „Ближайшія задачи земства“, рекомендовавшую этому послѣднему „написать на знамени своемъ три положенія: свобода слова и печати, га-

---

[153] Драгомановъ, „Либерализмъ и Земство“, стр. 34.

[154] „Вольное Слово“ № 87. Передовая ст., въ которой излагается задача и помѣщена программа Земскаго Союза и его печатнаго органа „Вольное Слово“. См. то же № 51 и 52 той же газеты.

рантія личности и созывъ учредительныхъ собраній".[155] Потерпѣвъ неудачу въ Галиціи, Земскій Союзъ въ августѣ 1881 г. приступилъ въ Женевѣ къ изданію своего органа „Вольное Слово" при посредствѣ и „подъ редакціей бывшаго профессора Кіевскаго Университета Драгоманова, украинофила, умѣреннаго революціонера, человѣка не только обширнаго ума и образованнаго, но вполнѣ цивилизованнаго и до тонкости совѣстливаго".[156] Въ началѣ газета эта имѣла въ виду помогать опубликованію идей всѣхъ оппозиціонныхъ направленій въ Россіи, кромѣ террористическаго, но затѣмъ приняла болѣе опредѣленное и цѣльное направленіе, объявивъ себя исключительно органомъ „Земскаго Союза и Самоуправленія." [157]

Дѣятельность Союза, повидимому, очень быстро развилась: имѣются по крайней мѣрѣ указанія, что въ 1881 г. онъ имѣлъ уже вполнѣ устроенную организацію и свои исполнительные органы.[158]

Распространивъ свою дѣятельность на всю земскую Россію, имѣя за границей свой печатный органъ, номера котораго успѣшно проникали контрабандымъ путемъ въ предѣлы Имперіи, Земскій Союзъ весьма скоро успѣлъ устроить нѣкоторую связь между земствами и организовать въ нихъ довольно дружное движеніе въ пользу введенія конституціоннаго образа правленія. Можно думать, что дѣятельность союза въ этомъ направленіи не требовала даже особенныхъ усилій: ненормальныя взаимныя отношенія Правительства и земства глубоко чувствовались и сознавались всѣми передовыми земцами, и земство силой вещей не могло не стремиться измѣнить это положеніе, стать въ непосредственныя отношенія къ Верховной Власти, имѣть свой голосъ въ центральномъ управленіи.

Какъ извѣстно, въ 1878 г. дѣятельность террористовъ приняла угрожающіе размѣры, и Императоръ Александръ II счелъ нужнымъ указать русскому обществу на необходимость противодѣйствовать имъ.

20-го ноября 1878 г. Онъ обратился въ Москвѣ къ представителямъ сословій со слѣдующими словами: „Я надѣюсь на Ваше содѣйствіе, чтобы остановить заблуждающуюся молодежь на томъ пагубномъ пути, на который люди неблагонадежные стараются ее завлечь. Да поможетъ Намъ въ этомъ

---

[155] Статья эта была помѣщена позднѣе въ 1883 г. въ № 56 „Вольнаго Слова".

[156] Докладная записка Министра Вн. Дѣлъ № 11, см. „Общее Дѣло" № 54, стр. 9. См. № 37 „Вольное Слово".

[157] См. передовую статью „Вольнаго Слова" № 37.

[158] Объ организаціи этихъ исполнительныхъ органовъ газета по весьма понятнымъ причинамъ не распространяется. Но всѣмъ сочувствующимъ дѣлу Земскаго Союза и Самоуправленія предлагается сноситься въ Россіи чрезъ посредство делегатовъ „Общество Земскаго Союза и Самоуправленія", а за границей чрезъ посредство Редакціи „Вольное Слово".

Богъ и да даруетъ Онъ намъ утѣшеніе видѣть дорогое наше отечество постепенно развивающимся мирнымъ и законнымъ путемъ. Только этимъ путемъ можетъ быть обезпечено будущее могущество Россіи, столь же дорогое Вамъ, какъ и Мнѣ."

Къ содѣйствію общества призывало и Правительственное Сообщеніе въ № 168 „Правительственнаго Вѣстника" (1878 г.)

Въ этомъ обращеніи Правительства къ обществу земства усматривали ослабленіе власти; нѣкоторые члены „Земскаго Союза" сочли моментъ удобнымъ для достиженія намѣченныхъ цѣлей.

„Единственный базисъ, на который они могли опираться", говоритъ Кеннанъ, „былъ тотъ, который давался самими учрежденіями земствъ, такъ какъ они, будучи членами закономъ утвержденныхъ корпорацій, были признаны Правительствомъ въ качествѣ уполномоченныхъ населенія, а потому было рѣшено подать одновременно отъ лица земствъ петицію Царю, съ указаніемъ на бѣдственное положеніе населенія и съ просьбой о введеніи конституціонной формы правленія".[159]

И дѣйствительно, на призывъ Правительства 5 земскихъ собраній (Харьковское, Полтавское, Черниговское, Самарское и Тверское)[160] заявили о необходимости созвать земскій соборъ.

Изъ этихъ заявленій цѣликомъ проникли въ печать только три: Харьковское, Черниговское и Тверское.[161]

Адресъ Харьковскаго земства, гдѣ во главѣ движенія стоялъ проф. Гордѣенко, изъявлялъ готовность бороться „за общественный порядокъ, собственность, семью и вѣру, но заявлялъ, что при существующемъ положеніи земскія силы не имѣютъ никакой организаціи". „Всемилостивѣйшій Государь", гласилъ въ заключеніе адресъ, „дай Твоему вѣрному народу то, что Ты далъ болгарамъ".

Насколько можно судить по отрывкамъ, проникшимъ въ печать, въ такомъ же родѣ былъ и отвѣтъ Полтавскаго земства, которое также изъявляло готовность „вырвать зло съ корнемъ и побороть пропаганду, предпринятую врагами Правительства и общества", но подъ условіемъ организовать общественныя силы на правахъ народнаго представительства.

Но еще знаменательнѣе отвѣтъ Черниговскаго земства. Отвѣтъ проектировался Петрункевичемъ, былъ очень почтителенъ по формѣ, но являлся прямымъ отказомъ Правительству въ просимомъ содѣйствіи. Онъ содержалъ въ себѣ критику дѣйствій Правительства и указывалъ: 1. на непра-

---

[159] Кеннанъ, Названныя сочиненія, стр. 15 и 16.

[160] См. Мнѣнія земск. собр. о современномъ положеніи Россіи (1883). Въ предисловіи къ этой брошюрѣ сказано, что упомянутые въ ней отчеты были первоначально напечатаны въ сентябрской книжкѣ „Русской Мысли" за 1882 г., но не были пропущены цензурой.

[161] Кеннанъ утверждаетъ, что ихъ было даже отъ 8 до 10, стр. 18.

вильную организацію среднихъ и высшихъ учебныхъ заведеній, выбрасывающихъ ежегодно на улицу болѣе 6000 юношей, озлобленныхъ противъ общества и государства и служащихъ такимъ образомъ разсадникомъ террористовъ; 2. на отсутствіе свободы слова и печати и 3. на отсутствіе среди русскаго общества чувства законности. „Хотя реформы нынѣшняго царствованія, крестьянская, судебная и земская“, говорилось въ адресѣ, „внесли въ наше законодательство совершенно новыя начала, но въ жизни эти начала не получили надлежащаго развитія, ставъ въ прямое противорѣчіе съ нѣкоторыми началами стараго строя“. Въ частности реформа земская могущественно способствовала подъему мѣстнаго провинціальнаго самоуправленія и содѣйствовала самымъ благотворнымъ образомъ воспитанію въ немъ общественныхъ чувствъ. Но и она не могла развить въ русскомъ обществѣ чувства долга и уваженія къ закону. Наше законное право ходатайствовать — обращено въ мертвую букву, а такое отношеніе къ нашимъ представителямъ пріучило и насъ относиться спустя рукава къ серьезнымъ земскимъ вопросамъ; это тѣмъ болѣе горько, что, лишенное печатнаго органа, земство не имѣло и другихъ условій для сношенія и обмѣна идей даже по чисто хозяйственнымъ вопросамъ. Таково положеніе русскаго общества. Не обладая чувствомъ, заставляющимъ подчиняться законодательству, не имѣя гарантій въ законѣ, не имѣя общественнаго мнѣнія, обуздывающаго всякія личныя несогласныя съ общественными интересами стремленія, лишенное свободы критики возникающихъ среди него идей, — русское общество представляетъ разобщенную инертную массу, способную поглощать все, но не способную къ борьбѣ.“

Въ заключеніе адресъ заявлялъ, что „земство Черниговской губерніи съ невыразимымъ огорченіемъ констатируетъ свое полное безсиліе принять какія либо практическія мѣры въ борьбѣ со зломъ и считаетъ своимъ гражданскимъ долгомъ довести объ этомъ до свѣдѣнія Правительства“.

Тверской отвѣтъ представляетъ какъ бы продолженіе Черниговскаго. Какъ и Черниговскіе гласные, Тверскіе земцы заявляли, что политическія преступленія суть только внѣшніе признаки общихъ глубокихъ недуговъ, кроющихся въ нашемъ общественномъ организмѣ, тоже указываютъ на ненормальный строй учебныхъ заведеній, на тѣ стѣсненія, которыя встрѣчаютъ земцы въ дѣлѣ народнаго образованія, на неправильную постановку земскаго дѣла и проч. „Государь Императоръ“, говорилъ адресъ, „даровалъ русскому обществу земское самоуправленіе, въ которомъ нельзя не видѣть залога мирнаго, законнаго развитія народа. Но, къ сожалѣнію, дальнѣйшія административныя распоряженія стѣсняли кругъ дѣятельности земства, лишивъ его всякаго самостоятельнаго значенія до того, что самыя скромныя ходатайства земства о

его насущныхъ нуждахъ не только оставались неудовлетворенными, но даже не удостанвались отвѣта".

Повторивъ такимъ образомъ доводы Черниговскаго адреса, Тверское земство такъ резюмировало свое ходатайство: „Государь Императоръ въ своихъ заботахъ о благѣ освобожденнаго отъ турецкаго ига Болгарскаго народа, призналъ необходимымъ даровать этому народу истинное самоуправленіе, неприкосновенность правъ личности, независимость суда, свободу печати. Земство Тверской губерніи смѣетъ надѣяться, что русскій народъ, съ такой полной готовностью, съ такой беззавѣтной любовью къ „своему Царю Освободителю" несшій всѣ тяжести войны, воспользуется тѣми же благами, которыя однѣ могутъ дать ему возможность выйти, по слову Государеву, на путь постепеннаго мирнаго и законнаго развитія."

Нельзя не отмѣтить, что эти адресы земствъ, иниціаторами которыхъ являлись, главнымъ образомъ, члены Земскаго Союза, были весьма сочувственно приняты земскими собраніями. Такъ въ предварительномъ публичномъ собраніи всѣхъ гласныхъ Черниговскаго земства, адресъ, предложенный Петрункевичемъ, былъ принятъ почти единогласно (за исключеніемъ двухъ голосовъ) и переданъ его автору для формальнаго предъявленія очередному засѣданію на слѣдующій день.

Можно также думать, что заявленія земствъ о созывѣ собора были бы гораздо болѣе многочисленны, если бы Министерство Внутр. Дѣлъ своевременно не приняло мѣръ къ недопущенію такихъ заявленій: предводителямъ дворянства, предсѣдательствующимъ въ губернскихъ земскихъ собраніяхъ разосланъ былъ циркуляръ, чтобы они не допускали даже чтенія въ собраніяхъ подобныхъ адресовъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ были произведены аресты и высылки гласныхъ, а въ Черниговѣ въ залу засѣданія даже введены были жандармы, которые силой ее очистили.

Несомнѣнно также, что движеніе, проявившееся въ земствахъ, нашло себѣ полное сочувствіе и поддержку и въ значительной части общества; въ этомъ отношеніи повторяется старая, еще Лоренцемъ Штейномъ высказанная истина, что у общества никогда не исчезаетъ надежда посредствомъ земства достигнуть народнаго представительства.[162] Въ этомъ весьма легко убѣдиться, просматривая либеральные газеты и журналы того времени. Всего болѣе сочувствіе общества земскому движенію выразилось въ петиціи, поданной 25-го марта 1880 г. Графу Лорисъ Меликову для представленія Государю; петицію подписали „25 именитыхъ московскихъ гражданъ, въ томъ числѣ нѣсколько профессоровъ, адвокатовъ, пользовавшихся извѣстностью писателей и другихъ представителей образованнаго класса".[163] Въ петиціи этой

---

[162] Die vollziehende Gewalt, 2. Th. 2. Aufl., § 184.
[163] Кеннанъ, Ibid., стр. 19 и слѣд.

между прочимъ указывалось, что одинъ изъ существеннѣйшихъ поводовъ къ развитію революціонной дѣятельности заключается „въ вынужденномъ молчаніи земствъ“.

„Въ тотъ моментъ“, говорилось въ петиціи, „когда общество стало искать государственной дѣятельности, администрація начала воздвигать ему препятствія на этомъ пути. Если правящій механизмъ въ его существующей формѣ исключаетъ прямое участіе въ правленіи тѣхъ, для кого такое участіе составляетъ первое право и твердое желаніе, то, значитъ, этотъ механизмъ нуждается въ преобразованіи. Правительство же вмѣсто этого только усиливается разрушить учрежденія, которыя способны были бы облегчить это преобразованіе. Русское общество все болѣе и болѣе укрѣпляется въ убѣжденіи, что такое обширное государство, какъ наше, съ его сложной соціальной жизнью, не можетъ быть управляемо исключительно чиновниками. Земскія собранія съ каждымъ годомъ образовываютъ все большее и большее число людей, способныхъ къ политической дѣятельности, а между тѣмъ эти собранія систематически притѣсняются. Ихъ постановленія подвергаются цензурѣ губернатора, ихъ право устанавливать налоги для покрытія собственныхъ расходовъ стѣснено, они засѣдаютъ подъ предсѣдательствомъ предводителей дворянства, дисциплинарная власть которыхъ все увеличивается; право завѣдыванія устроенными ими школами отрицается; на ихъ просьбы и ходатайства не обращаютъ вниманія; важные земскіе вопросы рѣшаются помимо ихъ административными присутствіями, и губернаторъ уполномоченъ аттестовать благонадежность избранныхъ населеніемъ представителей. Неизбѣжнымъ послѣдствіемъ этого является опасеніе, что земскія собранія, долженствовавшія быть независимыми органами мѣстнаго самоуправленія, скоро выродятся во второстепенныя присутствія мѣстной администраціи. Эта система послѣдовательныхъ притѣсненій все таки не можетъ подавить стремленія общества къ независимой политической дѣятельности, но только внѣдряетъ хроническое недовольство и дѣлаетъ изъ администраціи скорѣе служительницу интересамъ бюрократіи, чѣмъ интересамъ народа.[164] Въ заключеніе въ петиціи заявлялось, что „единственное средство вывести страну изъ ея настоящаго положенія заключается въ созваніи независимаго собранія изъ представителей земствъ и въ предложеніи этому собранію участія въ управленіи націей и въ выработкѣ необходимыхъ гарантій для правъ личности, свободы мысли и слова“.[165]

При всѣхъ указанныхъ обстоятельствахъ, т. е. при томъ условіи, что, съ одной стороны, Правительствомъ систематически стѣснялась дѣятельность земства, которое вслѣдствіе

---

[164] Кеннанъ, стр. 29—30.
[165] Кеннанъ, стр. 39.

того стало плохимъ средствомъ управленія и, что, съ другой стороны, нѣкоторыя земства проявили совершенно опредѣленное стремленіе добиться участія въ центральномъ управленіи, къ началу 80-хъ годовъ вопросъ о дальнѣйшей судьбѣ земскихъ учрежденій назрѣлъ до послѣдней степени и требовалъ разрѣшенія. Ненормальное положеніе земства въ системѣ управленія сознавалось и чувствовалось всѣми,[166] и, если совершенно объективно, безъ всякой предвзятой мысли, взглянуть на отношенія Правительства къ земству и земства къ Правительству, то нельзя не сказать, что, съ своей точки зрѣнія, каждая сторона была права.

Если Правительство стѣсняло дѣятельность земства, то причина тому заключалась не въ нерасположеніи къ земству отдѣльныхъ администраторовъ, не въ частномъ характерѣ земскихъ учрежденій, какъ предполагаетъ Ваша записка, а исключительно въ политическомъ свойствѣ и значеніи этихъ послѣднихъ. Неуклонное стремленіе земствъ къ послѣдовательному объединенію ихъ дѣятельности, къ земскому собору, ясно выказывало, что безъ коренного измѣненія государственнаго строя надлежащей постановки, надлежащаго развитія дать земствамъ нельзя. Для Правительства было ясно, что, разрѣшивши взаимныя письменныя сношенія, письменный обмѣнъ мыслей, нужно будетъ разрѣшить мѣстные съѣзды, послѣ мѣстныхъ допустить общіе. . . . Словомъ, сдѣлавши одинъ шагъ, другой, сдѣлать третій, а затѣмъ во всей своей, ничѣмъ уже не прикрытой, наготѣ предстанетъ и тотъ вопросъ, который, на первыхъ же порахъ, былъ такъ отчетливо и прямо поставленъ Петербургскимъ земствомъ — вопросъ о земскомъ соборѣ.

Но, съ другой стороны, съ своей точки зрѣнія, несомнѣнно право было и земство. Разрозненное, стѣсненное въ своей дѣятельности, постоянно встрѣчающее недовѣрчивое къ себѣ отношеніе центральныхъ и мѣстныхъ властей, не имѣющее своихъ исполнительныхъ органовъ и прочной связи съ мѣстностью, оно не могло успѣшно функціонировать. Для успѣха дѣла, для правильнаго здороваго роста ему необходимо было пустить глубокіе корни въ мѣстности и пріобрѣсти крѣпкую связь съ центральнымъ управленіемъ, ему нужны были и

---

[166] Мы сами не знаемъ, куда идемъ“ писалъ еще въ 1875 г. въ дневникѣ своемъ Никитенко. „Мы безпрестанно колеблемся между желаніемъ удержаться въ прежней позиціи и между необходимостью дѣлать нѣкоторыя уступки духу времени и требованіямъ европейской образованности, которую внутренно проклинаемъ, какъ виновницу и оплотъ всѣхъ либеральныхъ тенденцій, но которой не можемъ не признавать уже по одному тому, что многое изъ нея заимствуемъ для собственныхъ практическихъ и житейскихъ цѣлей. Мы въ какой то лихорадкѣ безпрестанно противопоставляемъ одну мѣру другой. Не успѣешь оглянуться какъ мы сегодня уже не тамъ, гдѣ были вчера. Еще на какомъ нибудь постановленіи не высохли чернила, какъ на смѣну ему готово уже другое, разрушающее или подрывающее то, что узаконивалось въ первомъ.“

основная ячейка самоуправленія, и мѣстные съѣзды, и участіе въ законодательной дѣятельности, которая такъ тѣсно, такъ неразрывно связана съ дѣятельностью мѣстной. Сами условія жизни, условія принятой системы мѣстнаго управленія наталкивали земцевъ на мысль о необходимости большаго единодушія въ мѣрахъ, принимаемыхъ отдѣльными земствами, а также большей поддержки ихъ дѣятельности Правительственными органами. Для земцевъ все болѣе и болѣе становилось яснымъ, что невозможно ограничивать сферу народнаго представительства границами отдѣльныхъ губерній, что соглашеніе между земствами необходимо не въ однихъ только дѣлахъ, касающихся починки пограничныхъ мостовъ, чистки дворовъ, эпидемій и т. п.

Вопросъ о преобразованіи земствъ къ началу 80-хъ гг. „Новая эра".

Такимъ образомъ къ началу 80-хъ гг. вопросъ о ненормальномъ положеніи земства, о несоотвѣтствіи между нимъ и строемъ государственнаго управленія сталъ ребромъ. И въ то время многіе, конечно, затемняли его разнаго рода фразами и софизмами, но по существу дѣло было вполнѣ ясно. Предъ Правительствомъ стояла дилемма: или дать правильную постановку земскимъ учрежденіямъ, дать имъ дальнѣйшее развитіе и, такимъ образомъ, уступая требованіямъ земствъ, открыто вступить на путь конституціонализма, или, охраняя основы Самодержавія, окончательно подавить всякую самостоятельность и самодѣятельность земскихъ учрежденій и дать рѣшительный перевѣсъ началу правительственному надъ началомъ выборнымъ, земскимъ.

Графъ Лорисъ-Меликовъ, повидимому, рѣшилъ осторожно испытать первый путь, если только не имѣлъ въ виду обойти дилемму. По крайней мѣрѣ, та программа, которую заявилъ бывшій Министръ Внутр. Дѣлъ въ его бесѣдѣ съ редакторами Петербургскихъ періодическихъ изданій, заключалась въ томъ, чтобы „дать земству и другимъ общественнымъ и сословнымъ учрежденіямъ возможность вполнѣ воспользоваться тѣми правами, которыя дарованы имъ закономъ, стараясь при этомъ облегчить ихъ дѣятельность въ тѣхъ случаяхъ, когда на опытѣ въ томъ или другомъ отдѣлѣ предоставленной имъ закономъ дѣятельности окажется недостатокъ полномочій, необходимыхъ для правильнаго веденія дѣлъ и экономическаго улучшенія мѣстности. . . . Привести къ единообразію полицію и поставить ее въ гармонію съ новыми учрежденіями, чтобы въ ней не было болѣе возможности проявляться разнымъ уклоненіямъ отъ закона, существовавшимъ доселѣ, дать провинціальнымъ учрежденіямъ большую самостоятельность въ разрѣшеніи подвѣдомыхъ имъ дѣлъ, дознать желанія, нужды,

состояніе населенія, обративъ при этомъ вниманіе и на его экономическое положеніе.[167]

Чрезъ его собесѣдниковъ — для того они и были приглашены — программа Министра оповѣщена была всей Россіи. Въ сущности она не обѣщала ничего опредѣленнаго. Всякій могъ вычитать изъ нея что угодно, т. е. все или ничего. Правъ былъ по своему одинъ изъ подпольныхъ листковъ того времени, выразившись объ этой программѣ, что въ ней одновременно мелькаетъ „лисій хвостъ“ и стучитъ зубами „волчья пасть“. Такая выходка по адресу программы и его автора тѣмъ понятнѣе, что, сообщая ее представителямъ печати, Графъ настойчиво рекомендовалъ имъ „не смущать и не волновать напрасно общественные умы своими мечтательными иллюзіями“.[168] Тѣмъ не менѣе, земство и русское общество поняли, что дать земствамъ „возможность вполнѣ воспользоваться тѣми правами, которыя дарованы имъ закономъ“, и „облегчить ихъ дѣятельность“ — это значитъ взять новый курсъ, который, постепенно, самъ собою, хотя бы и зигзагами, приведетъ къ конституціи. Земства усилили свою агитацію. „Земскимъ Союзомъ“ на съѣздѣ 1880 г. „рѣшена была необходимость добиться центральнаго народнаго представительства при непремѣнномъ условіи одной палаты и всеобщаго голосованія,[169] т. е. на началахъ самой широкой демократіи; рѣшено было начать подачу петицій о расширеніи правъ земства, о допущеніи его къ участію въ центральномъ управленіи. И дѣйствительно, петиціи посыпались отъ земства въ изобиліи, въ разныхъ видахъ и формахъ и по самымъ разнообразнымъ поводамъ, причемъ необходимо отмѣтить, что, „выражая свое сочувствіе новому направленію Правительственной политики, земскіе представители обнаружили большую умѣренность“.[170]

„Земство вѣрило и сочувствовало Правительству, какъ бы боялось забѣгать впередъ, обращаться къ нему съ чрезмѣрными просьбами“. Такая осторожность выразилась особенно рельефно въ слѣдующемъ фактѣ. Въ продовольственную коммиссію Новгородскаго земства однимъ изъ гласныхъ была внесена записка о причинахъ современнаго экономическаго положенія и средствахъ къ его улучшенію. Въ запискѣ этой авторъ ея проектировалъ широкое развитіе земскихъ учрежденій и указывалъ, что реформы для того, чтобы получить надлежащую крѣпость и принести желанные плоды, должны соотвѣтствовать дѣйствительнымъ нуждамъ страны и большинства населенія, а для того, чтобы познакомиться съ желаніями и нуждами большинства, Правительству необ-

---

[167] „Земство“ за 1881 г., № 1 стр. 7,.
[168] „Земство“ за 1881 г., № 1, стр. 7.
[169] Докладная записка Министра Вн. Дѣлъ; общее Дѣло № 54, стр. 8.
[170] „Мнѣнія земскихъ собраній о современномъ положеніи Россіи“. (Берлинъ 1883 г.)

ходимо выслушать голосъ народа, дать ему возможность и средства свободно высказаться". Несмотря на такую, довольно туманную, формулировку вопроса, коммиссія не признала возможнымъ разсматривать записку, и самъ авторъ не настаивалъ на ея обсужденіи. „Полагаю", говорилъ онъ въ собраніи, „что коммиссія имѣла къ тому нѣкоторыя основанія, такъ какъ споръ о томъ, какія мѣры слѣдуетъ принять, завелъ бы насъ слишкомъ далеко.[171] Свою петицію Новгородское земство изложило въ весьма осторожной формѣ; оно лишь заявило, „что государственныя мѣропріятія послѣдняго времени, отразившіяся, между прочимъ, на большей свободѣ печати, даютъ надежду, что и по отношенію къ земскимъ учрежденіямъ, являющимся истиннымъ представителемъ народныхъ нуждъ, будетъ предоставлено болѣе простора въ выраженіи ихъ желаній". Въ тѣхъ же почти выраженіяхъ высказывало свои пожеланія и Курское земство. „Въ настоящее время", говорило оно въ лицѣ предсѣдателя своей Управы, „когда Правительство предполагаетъ болѣе серьезно отнестись къ пользамъ и нуждамъ земскихъ учрежденій и внимательно выслушивать голосъ земства по вопросамъ экономическимъ и сельскохозяйственнымъ, нуждающимся въ коренныхъ и безотлагательныхъ реформахъ ... въ настоящее переходное время Правительству нужна наша помощь, и мы сдѣлаемъ все, чтобы помочь ему совѣтомъ, дѣломъ и нашими матерьяльными средствами, прося его, съ своей стороны, помочь намъ исполнить наши предначертанія и намѣренія и безпрепятственно, безъ колебаній, санкціонировать ихъ своимъ авторитетомъ и своею законодательною властью". Самарское земство заявляло, что „самыя реформы лишь тогда вполнѣ достигнутъ своей цѣли, когда онѣ не будутъ болѣе являться продуктами только теоретическихъ выводовъ и обобщеній, а при активномъ участіи въ ихъ выработкѣ и примѣненіи общественныхъ представителей, по примѣру крестьянской реформы, будутъ служить вѣрнымъ выраженіемъ народныхъ нуждъ и мыслей". Тульское земство ходатайствовало „о скорѣйшемъ осуществленіи податной реформы и особенно о томъ, чтобы составленныя по этому предмету предположенія были переданы на предварительное обсужденіе чрезвычайныхъ губернскихъ собраній" и т. п.

Свое горячее сочувствіе новому направленію политики представители мѣстнаго самоуправленія старались, повидимому, выразить не столько въ заявленіи ходатайствъ, сколько въ привѣтственныхъ адресахъ, обращенныхъ земскими собраніями къ Графу Лорисъ-Меликову, въ избраніи его многими городскими думами въ почетные граждане. „Въ короткое время Ваше Сіятельство съумѣли оправдать и довѣріе Государя, и многія изъ надеждъ общества", писало, на-

[171] Стенографическій отчетъ XVI Новгор. губерн. сбор., стр. 198.

примѣръ, въ телеграммѣ отъ 19-го декабря 1880 г. Тверское губернское собраніе Графу Лорисъ-Меликову. „Вы внесли прямоту и доброжелательность въ отношенія между властью и народомъ; Вы мудро признали законныя нужды и желанія общества; не дѣлая народъ отвѣтственнымъ за безумства отдѣльныхъ людей (террористовъ), Тверское губернское собраніе считаетъ своею священною обязанностью выразить Вашему Сіятельству самую искреннюю и глубокую благодарность за то, что Вами уже сдѣлано, и за ту великую мысль, которая оживляетъ русскую землю, разгоняя всѣ недоразумѣнія между властью и народомъ". Въ заключеніе своей телеграммы земство выражало увѣренность, что „прискорбное прошлое не воротится, что для дорогого намъ всѣмъ отечества открывается счастливое будущее". [172]

Ожиданія земствъ, которыя, наученныя предшествовавшимъ опытомъ, не рѣшались ставить прямо вопросъ о земскомъ соборѣ, — не оказались тщетными. Графъ Лорисъ-Меликовъ пошелъ на встрѣчу ихъ желаніямъ.

Для выполненія заявленной программы, для того, чтобы „дознать желанія, нужды и состояніе населенія", были назначены сенаторскія ревизіи; въ инструкціи, данной ревизующимъ сенаторомъ, вопросъ о расширеніи дѣятельности земствъ былъ поставленъ весьма ясно и опредѣленно. Указываютъ, значится въ инструкціи, какъ на причину неуспѣха дѣятельности земствъ, на недостаточность ихъ состава въ качественномъ отношеніи, на несочувствіе къ земству правительственныхъ лицъ и учрежденій, на ограниченность ихъ круга дѣятельности, на затрудненія, какія встрѣчаетъ оно по предметамъ, которые бы требовали соглашенія земствъ сосѣднихъ уѣздовъ или губерній, на стѣсненія въ гласности, на недостатокъ средствъ. Степень правильности этихъ указаній требуетъ тщательной провѣрки. Такая провѣрка, поясняетъ инструкція, можетъ установить, не зависитъ ли недостаточность личнаго состава земствъ отъ существующаго порядка земскаго представительства и производства выборовъ; нельзя ли расширить участіе земствъ въ рѣшеніи дѣлъ, касающихся мѣстныхъ хозяйственныхъ потребностей; можетъ ли быть изыскана удобная форма для совмѣстныхъ сужденій земствъ разныхъ губерній по такимъ вопросамъ, которые бы требовали совокупныхъ мѣръ; не должна ли быть допущена большая гласность въ опубликованіи журналовъ земскихъ собраній и тому подобное. Особому вниманію ревизующихъ сенаторовъ поручался также и вопросъ объ организаціи мелкой земской единицы — о всесословной волости.

Не дожидаясь затѣмъ отвѣтовъ ревизующихъ сенаторовъ до „тщательной провѣрки" ими всѣхъ намѣченныхъ вопросовъ, Графъ Лорисъ-Меликовъ приступилъ и къ практиче-

[172] „Земство" за 1881 г., № 6, стр. 12.

скому разрѣшенію этихъ вопросовъ. „Совмѣстныя сужденія земствъ разныхъ губерній по такимъ дѣламъ, которыя требуютъ совокупнаго разсмотрѣнія“, становятся уже оффиціально разрѣшенными.[173] Правительство не только не опасается болѣе объединенія земской дѣятельности, участія земствъ въ законодательныхъ работахъ, связи ихъ съ крестьянскими учрежденіями, но, наоборотъ, — само идетъ на встрѣчу всѣмъ этимъ завѣтнымъ желаніямъ земствъ. Въ концѣ 1880 г. земскія собранія призваны были къ обсужденію „возникшихъ по разнымъ губерніямъ вопросовъ и предположеній объ измѣненіи нѣкоторыхъ постановленій Положенія отъ 27-го іюня 1874 г.“ объ устройствѣ мѣстныхъ учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ. Мѣра эта была вызвана тѣмъ соображеніемъ, что „для вполнѣ правильнаго обсужденія каждаго ходатайства объ измѣненіи отдѣльныхъ постановленій, поступившаго лишь изъ нѣсколькихъ губерній, необходимо собрать и изъ другихъ губерній отзывъ по оному подлежащихъ учрежденій, т. е. какъ губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій, такъ и мѣстныхъ земствъ“.

По собственному свидѣтельству Графа Лорисъ-Меликова Правительствомъ было проявлено „усиленное вниманіе къ мѣстнымъ земскимъ нуждамъ въ широкомъ объемѣ, выразившееся въ удовлетвореніи нѣкоторыхъ ходатайствъ, оставлявшихся прежде безъ движенія“.[174] Особенно Правительство стремилось удовлетворить желанія земствъ въ дѣлѣ народнаго образованія. Нелюбимый земцами Министръ Народнаго Просвѣщенія Графъ Толстой, котораго они считали личнымъ врагомъ земства[175] и которому, главнымъ образомъ, приписывали всѣ стѣсненія земствъ въ дѣятельности его по народному образованію, былъ удаленъ. Изъ личныхъ объясненій съ его преемникомъ земскіе представители вынесли убѣжденіе, „что ходатайства земствъ по школьному дѣлу, до тѣхъ поръ оставлявшіяся безъ послѣдствій, будутъ внимательно выслушаны и приняты въ соображеніе.“[176] Послѣ этого Тверское земство немедленно же поспѣшило заявить новому Управляющему Министерствомъ Народнаго Просвѣщенія, что оно „вполнѣ увѣрено въ установленіи отнынѣ искреннихъ и доброжелательныхъ отношеній между Мини-

---

[173] Такъ, на 5-е февраля 1881 г. былъ разрѣшенъ съѣздъ представителяй земствъ всѣхъ 6 губерній Харьковскаго Генералъ-Губернаторства для изысканія способовъ борьбы съ дифтеритомъ. На 28-е февраля того же года былъ разрѣшенъ въ Одессѣ съѣздъ представителей земствъ 7 губерній и области Войска Донского по вопросу о хлѣбномъ жукѣ (См. „Земство“ за 1881 г., № 8 и 15).

[174] Всеподданнѣйшій Докладъ Министра Внутр. Дѣлъ отъ 28-го января 1881 г.

[175] См., напримѣръ, Кошелевъ, „Что же теперь дѣлать“. Августъ 1882 г., стр. 2—3. Драгоманъ, Либерализмъ и Земство, стр. 25 и др.

[176] „Земство“ за 1881 г., № 40, стр. 1.

стѣрствомъ Народнаго Просвѣщенія и земствомъ и съ довѣріемъ смотритъ на будущее народной школы".[177]

Не безъинтересно отмѣтить, что съ измѣненіемъ отношеній къ земству центральнаго Правительства, „обычныя пререканія" между земствомъ и мѣстными органами администраціи также существенно измѣняютъ свой характеръ. Послѣ того, какъ въ теченіе 16 лѣтъ всякія попытки земства выйти изъ сферы мѣстныхъ дѣлъ и коснуться вопросовъ государственнаго хозяйства вызывали усиленные протесты представителей мѣстной власти въ 1881 г., напримѣръ, Черниговскій Губернаторъ, при открытіи очереднаго земскаго собранія (12-го января), самъ заявлялъ, что „Правительству нынѣ, болѣе чѣмъ когда либо, нуженъ консультативный голосъ земства по многимъ отраслямъ государственнаго хозяйства".

„Новое направленіе политики отразилось на всемъ ходѣ нашей внутренней жизни", писала 7-го января 1881 г. газета „Земство". „Во всеуслышаніе стала высказываться мысль о необходимости крупныхъ реформъ, о представленіи обществу болѣе широкаго участія въ государственномъ управленіи, о своевременности вѣнчанія зданія. Хотя, по заявленію новаго Министра Внутреннихъ Дѣлъ, осуществленіе мечтательныхъ иллюзій печати о привлеченіи общества къ участію въ законодательствѣ и управленіи, въ видѣ ли представительныхъ собраній Европейскихъ, въ видѣ ли бывшихъ нашихъ древнихъ земскихъ соборовъ, не входитъ въ ближайшую правительственную программу, тѣмъ не менѣе, идеи эти все бол распространяются въ обществѣ, все болѣе крѣпнетъ надежъ что за предоставленіемъ должной силы новымъ учрежденіямъ уже существующимъ, за приведеніемъ въ сообразность и въ монію съ послѣдними учрежденій стараго порядка, словом за упорядоченіемъ управленія мѣстнаго, и весь государственный строй подвергнется преобразованію."[178]

Уступая общественному теченію, Графъ Лорисъ-Меликовъ остановился на мысли сдѣлать слѣдующій уже весьма крупный шагъ, хотя все же далеко неопредѣленный, — рѣшилъ привлечь выборныхъ отъ земствъ и городовъ къ участію въ законодательной дѣятельности. Слухи о конституціи усилились.

По словамъ Кошелева, Графъ, въ личной съ нимъ бесѣдѣ осенью 1880 г., высказалъ, что „на созваніе земской думы онъ никакъ не надѣялся получить соизволенія Государя, но онъ имѣлъ въ виду собрать общую, довольно многочисленную коммиссію изъ выборныхъ отъ земствъ, а гдѣ таковыя еще не образованы, изъ лицъ, приглашенныхъ Правительствомъ."[179]

Въ началѣ 1881 г. Графъ Лорисъ-Меликовъ приступилъ къ осуществленію своего предположенія: 28-го января вошелъ

---

[177] Протоколы засѣданій Тверского губернскаго Земскаго Собранія 1880 г., стр. 251.

[178] „Земство" за 1881 г., № 6, стр. 2.

[179] Записки А. И. Кошелева (1882—1883 г.). (Берлинъ 1884 г.), стр. 253.

со Всеподданнѣйшимъ докладомъ объ образованіи указанной коммиссіи. Въ докладѣ прежде всего онъ свидѣтельствуетъ передъ Государемъ Императоромъ, что первые шаги по предначертанному Высочайшею волею пути къ возможному удовлетворенію законныхъ потребностей и нуждъ населенія принесли уже замѣтную пользу, ибо „постепенное возвращеніе государственной жизни къ правильному ея теченію удовлетворяетъ въ значительной степени внутреннимъ стремленіямъ благомыслящей части общества и укрѣпляетъ временно поколебленное довѣріе населенія къ силѣ и прочности Правительственной власти въ Россіи". Общество, заявлялъ далѣе бывшій Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, готово служить всѣми силами для завершенія великаго дѣла государственныхъ реформъ, предпринятыхъ съ первыхъ же дней восшествія Его Императорскаго Величества на прародительскій престолъ, и этимъ его настроеніемъ, въ видахъ прочнѣйшаго установленія порядка, необходимо воспользоваться. Для окончанія реформъ и для разрѣшенія стоящихъ на очереди вопросовъ необходимо весь тотъ матеріалъ, который имѣется въ центральныхъ вѣдомствахъ, и всѣ тѣ данныя, которыя будутъ собраны на мѣстахъ ревизующими сенаторами, подвергнуть разработкѣ, но такая разработка будетъ недостаточна безъ практическихъ указаній людей, близко знакомыхъ съ мѣстными условіями и потребностями. Поэтому, призваніе общества къ участію въ разработкѣ необходимыхъ для настоящаго времени мѣропріятій есть именно то средство, которое и полезно и необходимо для дальнѣйшей борьбы съ крамолою. Существенно важнымъ и подлежащимъ зрѣлому обсужденію представляется при этомъ лишь способъ осуществленія этой мысли. Обращаясь затѣмъ къ изысканію этого способа, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ выражалъ увѣренность, что „для Россіи немыслима никакая организація народнаго представительства въ формахъ, заимствованныхъ съ запада; формы эти не только чужды русскому народу, но могли бы даже поколебать всѣ основныя его политическія воззрѣнія и внести въ нихъ полную смуту, послѣдствія коей трудно и предвидѣть. Равнымъ образомъ, представляется далеко несвоевременнымъ и высказываемое нѣкоторыми приверженцами старинныхъ формъ Россійскаго государства предположеніе о пользѣ образованія у насъ Земской Думы или Земскаго Собора. Наше время настолько удалилось отъ періода указываемой старинной формы представительства, по измѣнившимся понятіямъ и взаимнымъ отношеніямъ составныхъ частей русскаго государства и своевременному географическому его очертанію, что простое возсозданіе древняго представительства являлось бы трудно осуществимымъ и во всякомъ случаѣ опаснымъ опытомъ возвращенія къ прошедшему". „При такомъ воззрѣніи на высказываемыя въ средѣ нѣкоторой части общества мнѣнія о необходимости прибѣгнуть къ представительнымъ формамъ

для поддержанія порядка въ Россіи и, признавая, что мнѣнія эти составляютъ лишь выраженіе созрѣвшей потребности служить общественному дѣлу", говорилось далѣе въ докладѣ, „наиболѣе практическимъ способомъ было бы дать законный исходъ этой потребности въ порядкѣ, уже испытанномъ по мудрымъ указаніямъ Вашего Императорскаго Величества при разработкѣ крестьянской реформы; порядокъ этотъ слѣдуетъ, конечно, примѣнить къ потребностямъ и задачамъ настоящей минуты". Въ заключеніе докладъ проектировалъ, чтобы матеріалы, добытые Сенаторскими ревизіями, сгруппированные „по однороднымъ предметамъ" и приведенные въ тотъ порядокъ, какой подлежащій Министръ найдетъ лучшимъ, были подвергнуты разсмотрѣнію и обсужденію особыхъ подготовительныхъ коммиссій, образованныхъ Правительствомъ по собственному его выбору и назначенію изъ чиновниковъ различныхъ вѣдомствъ, а также изъ „приглашаемыхъ съ Высочайшаго соизволенія свѣдущихъ и благонадежныхъ служащихъ и не служащихъ лицъ, извѣстныхъ своими спеціальными трудами въ наукѣ или опытностью по разнымъ отраслямъ государственнаго управленія и народной жизни". Этимъ Правительственнымъ коммиссіямъ предполагалось поручить „составленіе законопроектовъ въ тѣхъ предѣлахъ, кои будутъ указаны Высочайшею волею". Разработанные проекты должны были поступать затѣмъ на обсужденіе „общей коммиссіи подъ предсѣдательствомъ лица, непосредственно избраннаго Высочайшею властью". Эта то коммиссія и должна была явиться собственно тѣмъ учрежденіемъ, посредствомъ котораго предполагалось осуществить „обращеніе къ содѣйствію общественныхъ силъ".

Общая коммиссія должна была состоять: 1. изъ предсѣдателя и членовъ подготовительной коммиссіи, 2. изъ лицъ, избранныхъ не только изъ числа гласныхъ, но изъ кого угодно, губернскими земствами, а также думами значительныхъ городовъ и 3. изъ назначенныхъ особымъ порядкомъ членовъ отъ тѣхъ мѣстностей, въ коихъ положеніе о земскихъ учрежденіяхъ не дѣйствуетъ.[180]

---

[180] Всеподданнѣйшій докладъ Графа Лорисъ-Меликова былъ по Высочайшему повелѣнію разсмотрѣнъ въ Особомъ Совѣщаніи, которое одобрило основную мысль его „относительно пользы и своевременности привлеченія мѣстныхъ дѣятелей къ совѣщательному участію въ изготовленіи центральными учрежденіями законопроектовъ по тѣмъ вопросамъ, которые признаны будутъ Его Величествомъ подлежащими разрѣшенію въ видахъ развитія и усовершенствованія Высочайше предначертанныхъ преобразованій".

Въ проектированную Графомъ Лорисъ-Меликовымъ организацію подготовительныхъ и общей коммиссіи Совѣщаніе внесло лишь детальныя, не мѣняющія общаго смысла предложенной мѣры, поправки.

Заключеніе Совѣщанія 17-го февраля 1884 г. получило Высочайшее утвержденіе и Графомъ Лорисъ-Меликовымъ представленъ былъ Его Императорскому Величеству проектъ правительственнаго сообщенія, одобренный Его Величествомъ и возвращенный Графу 1-го марта.

Дѣятельность Коммиссіи предполагалась исключительно совѣщательною, учрежденіемъ ея не измѣнялся существующій порядокъ возбужденія законодательныхъ вопросовъ, законопроекты, ею разсмотрѣнные, должны были вноситься законнымъ порядкомъ въ Государственный Совѣтъ подлежащими Министрами съ ихъ заключеніемъ, Государственному Совѣту предоставлено было измѣнять постановленія Коммиссіи, и надъ всѣмъ стояло, конечно, рѣшающее слово Государя Императора.

Несомнѣнно, что учрежденіе такой, чисто совѣщательной, не имѣющей даже права законодательнаго почина, и только установляющей столь необходимую для земствъ болѣе тѣсную связь ихъ съ центральнымъ управленіемъ, — коммиссіи не создавало еще конституціи. Но едва-ли можно отрицать, что въ то же время учрежденіе названной Коммиссіи уже вводило выборное представительство въ систему законодательныхъ учрежденій и было вторымъ шагомъ отъ того перваго, о которомъ говорилъ въ 1863 г. Графъ Валуевъ, что онъ не могъ быть послѣднимъ. Въ дѣйствительномъ значеніи этого новаго шага и того пути, на который вступало Правительство, въ ту пору никто кажется и не сомнѣвался. Всѣ понимали, что разъ Правительство рѣшило завершить земскому реформу, то, значитъ, оно рѣшило дать конституцію; было довольно ясно, что, слѣдуя въ принятомъ направленіи, смѣшанную форму Общей Коммиссіи, образованной по образцу Коммиссіи крестьянской, необходимо будетъ послѣдовательно замѣнять другой еще болѣе „испытанной формой“, — формой земскихъ собраній, что такое соединенное земское собраніе явится ничѣмъ инымъ, какъ прусскимъ (тоже въ началѣ совѣщательнымъ) соединеннымъ ландтагомъ 1848 г. и что, можетъ быть, не такъ скоро, какъ этотъ послѣдній, — но безспорно, собраніе это потребуетъ властнаго участія земскихъ людей въ законодательствѣ, и въ концѣ концовъ его получитъ.[181]

„Самъ Графъ Лорисъ-Меликовъ“, говоритъ авторъ брошюры „Конституція Графа Лорисъ-Меликова“, не заблуждался на счетъ недостаточности тѣхъ уступокъ, какія въ этомъ актѣ правительство дѣлало общественному мнѣнію; онъ не смотрѣлъ на предложенную имъ реформу, какъ на нѣчто окончательное, видѣлъ въ ней только первый шагъ къ сближенію высшей администраціи съ представителями отъ земства.

[181] „Полезность многосторонняго обсужденія законодательныхъ проектовъ“, замѣчаетъ Моль, „не можетъ быть достигнута въ абсолютной Монархіи созданіемъ представительства, имѣющаго только совѣщательный голосъ. Съ одной стороны, такое учрежденіе само по себѣ не вполнѣ достигало бы цѣли; съ другой же — это былъ бы опасный первый шагъ къ ограниченію. Многостороннее обсужденіе законодательныхъ проектовъ, достигаемое посредствомъ содѣйствія народныхъ представителей, можетъ быть достигнуто здѣсь только посредствомъ созданія многочисленнаго и различнымъ образомъ замѣщаемаго государственнаго совѣта или посредствомъ выслушиванія мнѣнія спеціалистовъ.“

Онъ надѣялся, что взаимное довѣріе несомнѣнно послѣдуетъ отъ такого сближенія, что самъ Государь убѣдится въ той поддержкѣ, какую въ дѣлѣ успокоенія умовъ и внутренней реформы готовы оказать ему такъ глубоко преданныя Престолу русскія земли.[182]

По словамъ Леруа-Болье, и въ эпоху 1881 г. Государь продолжалъ держаться того же взгляда, который былъ высказанъ Имъ въ 1863 г. въ разговорѣ съ Н. А. Милютинымъ, — „лично Онъ не дорожилъ абсолютною властью, но не считалъ себя призваннымъ водворять конституціонную эру въ Россіи“.. „Господа“, сказалъ Онъ на одномъ изъ совѣщаній съ своими Министрами (по ознакомленіи съ проектомъ Графа Лорисъ-Меликова), „намъ предлагаютъ не что иное, какъ собраніе нотаблей Людовика XVI. Не забывайте послѣдствій ..... тѣмъ не менѣе, если Вы считаете это полезнымъ для страны, Я не буду противиться“.[183] Такое же указаніе имѣется и въ составленной на основаніи весьма компетентныхъ источниковъ книгѣ Victor Laferté, Alexandre II, Détails intimes sur sa vie et sa mort.[184] Кеннанъ же утверждаетъ даже, что Указъ о созывѣ Коммиссіи былъ подписанъ Государемъ и переданъ утромъ 1-го марту Графу Лорисъ-Меликову только по прочтеніи произведшей на Его Величество впечатлѣніе вышеприведенной петиціи 25-ти именитыхъ Московскихъ горожанъ, въ которой вопросъ о конституціи былъ поставленъ весьма ясно и опредѣленно.[185]

Итакъ, можно почти съ полной увѣренностью сказать, что въ эпоху 1881 г. ни для кого не было тайной или истиной, требующей доказательствъ, что дальнѣйшее правильное развитіе земской реформы 1864 г., есть неизбѣжный путь къ конституціи. Но нельзя не отмѣтить, что даже въ ту пору,

---

[182] Авторъ этой, изданной въ Лондонѣ фондомъ вольной русской прессы, брошюры, повидимому, лицо весьма близкое къ Графу Лорисъ-Меликову, ибо, по его заявленію, оглашаемые имъ секретные документы переданы были ему самимъ Графомъ для напечатанія послѣ его смерти. Изложивъ приведенный взглядъ бывшаго Министра на значеніе проектированной имъ мѣры, авторъ брошюры комментируетъ его слѣдующимъ своимъ замѣчаніемъ: „Мы не скроемъ, что въ нашихъ глазахъ предложенная мѣра не вполнѣ отвѣчала даже тѣмъ скромнымъ цѣлямъ, какія имѣлись въ виду при ея проведеніи. Намъ кажется, что тотъ путь, на который, повидимому, готово было вступить правительство, подымая въ инструкціи ревизующихъ сенаторовъ вопросъ о соглашеніи земствъ, несравненно правильнѣе и цѣлесообразнѣе, что, стоя на этомъ пути, всего естественнѣе было предложить созывъ спеціальныхъ делегатовъ отъ уѣздныхъ земскихъ собраній, хотя бы съ совѣщательнымъ голосомъ. Эти избранные уѣздами представители въ большей мѣрѣ, чѣмъ назначенные губернскими земствами нотабли, могли бы удостовѣрить предъ Государемъ потребности и нужды ихъ края и столковаться между собою о практическихъ мѣрахъ къ ихъ удовлетворенію“ (стр. 20).

[183] An. Leroy-Beaulieu, Empire des Tsars, t. II p. 609—610.

[184] Авторъ „Конституція графа Лорисъ-Меликова“ разсказываетъ, что по прочтеніи доклада Графа Лориса-Меликова Императоръ сказалъ: „Да вѣдь это états generaux“.

[185] Кеннанъ, стр. 40.

когда, повидимому, Правительство уже готово было вступить на этотъ путь, Графъ Лорисъ-Меликовъ какъ бы боялся прямо взглянуть на дѣло, боялся вполнѣ точно опредѣлить свою программу, а продолжалъ, — въ другомъ, правда, направленіи, — прежнюю уклончивую политику, которая по отношенію къ земскимъ учрежденія была принята еще Графомъ Валуевымъ.

Какъ справедливо было замѣчено и въ тогдашней легальной печати, самая программа, заявленная Графомъ Лорисъ-Меликовымъ, отличалась большею неопредѣленностью.[186] Эта неопредѣленность видна и во всѣхъ дальнѣйшихъ дѣйствіяхъ и словахъ Графа. Съ одной стороны, онъ заявляетъ, что Самодержавіе „разобщено съ населеніемъ“, что „на поддержку общества онъ смотритъ какъ на главную силу, могущую содѣйствовать власти въ возобновленіи правильнаго теченія государственной жизни“. „Не торопите насъ, не будьте взыскательны“, объяснилъ онъ Кошелеву и другимъ земцамъ; „дайте намъ время осмотрѣться, и тогда безъ Вашего содѣйствія мы не обойдемся“. Далѣе, въ разговорахъ съ тѣмъ же Кошелевымъ, говорилъ о земскомъ соборѣ, на созваніе котораго не надѣялся лишь получить согласіе Императора. Наконецъ, самъ онъ „не заблуждался на счетъ недостаточности уступокъ“, имъ предположенныхъ; на проектированную реформу „не смотрѣлъ, какъ на нѣчто окончательное, а видѣлъ въ ней только первый шагъ“ и. т. д. Въ то же время, съ другой стороны, Графъ заявлялъ представителямъ печати, что „съ точки зрѣнія ближайшихъ задачъ Правительства“ (дальнѣйшія оставлялись подъ сомнѣніемъ), „возбужденныя въ обществѣ надежды суть ничто иное, какъ мечтательная иллюзія“, потому что онъ, Министръ, „никакихъ полномочій на это не получалъ и самъ лично въ виду ничего подобнаго не имѣетъ“; а во Всеподданнѣйшемъ докладѣ Государю Императору категорически заявлялъ, что земскій соборъ былъ бы „опаснымъ опытомъ возвращенія къ прошедшему“, „формы народнаго представительства, заимствованныя съ Запада, не только чужды русскому народу, но могли бы даже поколебать всѣ основныя его политическія воззрѣнія и внести въ нихъ полную смуту, послѣдствія коей трудно и предвидѣть“. На ряду съ этимъ, Графъ въ томъ же докладѣ увѣрялъ Его Величество, что проектируемая имъ мѣра никакого значенія въ смыслѣ ограниченія Самодержавія имѣть не будетъ, ибо не имѣетъ ничего общаго съ западными конституціонными формами. Вообще по справедливому замѣчанію Л. Тихомірова, самый докладъ этотъ отличается замѣчательно запутанной формой.

Всѣми подобными противорѣчивыми заявленіями, всей своей, такъ называемой „политикой умиротворенія“, а вѣрнѣе

---

[186] „Земство“ № 2 за 1881 г.

все той же старой политикой „примиренія“, бывшій Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, несомнѣнно, въ либеральной части общества пробуждалъ надежды большія, тѣмъ тѣ, которыя онъ могъ бы и намѣренъ былъ удовлетворить, въ то же время возбуждалъ недовѣріе въ партіи консервативной, предъ которой скрывалъ свои дѣйствительныя предположенія, и которая придавала поэтому его мѣропріятіямъ значеніе гораздо большее, чѣмъ они въ дѣйствительности имѣли, видѣла въ нихъ не уклончивую политику, а даже прямую „революцію“. Если не считать дѣятельности анархистовъ, противъ которыхъ собственно нужна была только хорошая полиція, то „шатаніе общественной мысли“, о которомъ такъ много писалъ въ свое время М. Н. Катковъ, было результатомъ указанной неопредѣленной политики Правительства.

Роковое событіе 1-го марта немедленно вслѣдъ за собой не повлекло существеннаго измѣненія во взглядахъ земцевъ; наоборотъ: ходатайства ихъ становятся еще болѣе опредѣленными и болѣе настойчивыми.

Новгородское земство, въ Мартовской чрезвычайной сессіи „выразило полное свое сочувствіе рѣчи Н. Н. Нечаева, который предлагалъ умолять Государя выслушать свободной голосъ Русской земли чрезъ посредство истинныхъ ея представителей и дѣйствительныхъ выразителей народныхъ нуждъ, интересовъ и задушевныхъ мыслей“. Земство слѣдующимъ образомъ высказалось въ своемъ адресѣ: „Мы умоляемъ дозволить намъ стать щитомъ Священной Особы Вашего Величества. Мы умоляемъ даровать обществу возможность принять участіе въ борьбѣ съ врагами русскаго народа и повергаемъ къ стопамъ Вашего Императорскаго Величества просьбу выслушать свободный голосъ русскаго народа, который уже столько разъ давалъ доказательства своей безпредѣльной преданности возлюбленному Царю и спасалъ отечество отъ постигавшихъ его бѣдствій“.[187]

Въ томъ же смыслѣ были представлены адресы и другими общественными собраніями. Адресы Казанской думы и Казанскаго земства одинаково выражали одну надежду и одни пожеланія — „завершенія великаго дѣла обновленія государства, начатаго Царемъ Освободителемъ“. Солигалическое уѣздное собраніе выражало желаніе, чтобы „новое царствованіе было продолженіемъ великихъ реформъ предшествовавшаго“; Тверское губернское собраніе въ своемъ адресѣ, указывало, что „когда бѣда поражала отечество, — въ непосредственномъ единеніи земскихъ людей и верховной власти русскій Царь и народъ всегда пріобрѣтали могучую, неодолимую силу“. „Царь и народъ“, говорило Рязанское земство, — „издревле составляли едино; Августѣйшій Вашъ Родитель

---

[187] „Сборникъ постановленій земск. собр. Новгородской губ. за 1881 г. стр. 47.

еще болѣе объединилъ и оживилъ русскую землю. Соберите насъ вокругъ Себя, а мы всегда готовы, по Вашему велѣнію, дѣлить съ Вами и труды и опасности. Вѣрьте, Государь, нашей безграничной Вамъ преданности и враги спокойствія, блага, могущества и славы Россіи исчезнутъ съ лица земли".

Въ другихъ земскихъ собраніяхъ агитація въ пользу земскаго собора также шла весьма усиленно, но адресовъ не представляли. Такъ, въ Таврическомъ земствѣ, предсѣдатель губернской управы В. К. Винбергъ съ нѣкоторыми другими гласными предлагалъ подачу адреса о созывѣ народныхъ представителей отъ всей земли русской, но это предложеніе было отклонено не потому, чтобы собраніе было не согласно съ нимъ по существу, а потому, что оно находило подачу адреса несвоевременной и присоединилось къ мнѣнію гласнаго Щербаня, который просилъ оказать „кредитъ общества Правительству недолгосрочный".[188]

Еще въ болѣе рѣзкой формѣ вопросъ о земскомъ соборѣ былъ поставленъ въ Самарскомъ земствѣ. Здѣсь предсѣдателемъ собранія было внесено предложеніе о составленіи Всеподданнѣйшаго адреса, съ выраженіемъ соболѣзнованія по поводу совершившагося событія и поздравленіемъ по случаю восшествія на Престолъ. Предложеніе вызвало оживленныя пренія. Гласный Ждановъ находилъ данный моментъ весьма неудобнымъ для подобнаго адреса. „Мы", сказалъ онъ, „въ теченіе этихъ послѣднихъ лѣтъ, послали пять адресовъ, но всѣ они ни къ чему не послужили и ничего въ дѣйствительности не выражали, ибо все то, что было и есть у насъ на душѣ, оставалось и остается не высказаннымъ". Гласный Наумовъ тоже воспротивился предложенію предсѣдателя, говоря, что „словъ нѣтъ достойныхъ выразить все, что у насъ на душѣ. Мы не знаемъ, что насъ ждетъ. Къ чему пустая формальность ..... Лучше молчать." Все собраніе, исключая трехъ человѣкъ, отклонило предложеніе объ адресѣ, но вопросъ этимъ не кончился. Въ томъ же засѣ-

[188] Рѣчь г. Щербаня, съ которой согласилось собраніе, весьма характерна: „я искренно глубоко убѣжденъ", говоритъ ораторъ, „въ необходимости предлагаемыхъ (В. К. Винбергомъ) государственныхъ началъ, въ ихъ пользѣ; полагаю, и я не одинъ, а всѣ члены нашего собранія вмѣстѣ со всѣми спокойно-разсудительными людьми". Но ораторъ полагалъ, что неумѣстно „адресное давленіе, когда Правительство занято оріентированіемъ въ борьбѣ съ подпольной крамолою, когда Глава его удрученъ сыновней скорбью, въ милліонъ разъ тягчайшею нашей скорби". По мнѣнію оппонента, это было бы политически и всячески безтактно. Онъ находилъ, несвоевременнымъ и неумѣстнымъ „забѣгать впередъ, какъ бы подгонять Правительство, тѣмъ болѣе, что кредитъ (общества Правительству) предвидится недолгосрочный; въ газетахъ было напечатано и опроверженія не послѣдовало, что покойный Государь, за нѣсколько дней до своей мученической кончины, уже готовилъ проектъ призыва представителей земства, а тамъ, гдѣ его нѣтъ, представителей по особому законоположенію для обсужденія вопроса объ участіи общества въ предметахъ государственнаго правленія. Смѣемъ ли мы имѣть сомнѣніе, тѣнь сомнѣнія о судьбѣ этого завѣта въ рукахъ Преемника Преобразователя Россіи?"

даніи, по поводу доклада Управы „о расширеніи права земства въ дѣлѣ принятія мѣръ противъ эпидеміи“ гласный Ждановъ заявилъ, что „находитъ ходатайство земства по данному вопросу несвоевременнымъ, въ виду событій послѣдняго времени; если же ходатайствовать о чемъ, то не о такихъ мелочахъ; пора прямо высказать, что желательно расширеніе правъ земства не по какому либо отдѣльному предмету, входящему въ область его вѣдѣнія, а расширеніе правъ народа и участіе его, въ лицѣ своихъ представителей, въ самоуправленіи всей страны“. „Мы не для того“, продолжалъ онъ, „только что приняли присягу, чтобы сейчасъ обманывать и говорить не то, что думаемъ и желаемъ“. Въ дальнѣйшемъ пренія были прекращены предсѣдателемъ. . . .

Но если событіе 1-го марта не имѣло вліянія на конституціонныя стремленія земствъ, то въ русскомъ обществѣ оно безспорно вызвало бурю сомнѣній и опять выдвинуло рѣшенный или, по крайней мѣрѣ, казавшійся обществу рѣшеннымъ вопросъ „куда и какъ идти“.

Печать консервативная съ М. Н. Катковымъ во главѣ, требовала укрѣпленія устоевъ Самодержавія, твердаго Правительства и твердыхъ мѣръ. „Регулирующее дѣйствіе власти, которое твердый государственный порядокъ оказываетъ на умы, дисциплинируя ихъ, нигдѣ не чувствуется“, писали Московскія Вѣдомости; „люди въ разбродѣ и обращаются въ стадо. . . Насъ предостерегаютъ отъ революціи, но надо же сказать правду: мы уже въ революціи, искусственной и поддѣльной, но тѣмъ не менѣе въ революціи“.

За укрѣпленіе Самодержавія стояли и славянофилы. „Нечего себя обмынывать, говорилъ 28-го марта 1881 г. въ славянскомъ обществѣ И. С. Аксаковъ. „Мы подошли къ самому краю бездны. Еще шагъ въ томъ направленіи, въ которымъ съ такимъ преступнымъ легкомысліемъ мы двигались до сихъ поръ и — кровавый хаосъ“.[189] Всю отвѣтственность за роковое событіе славянофилы возлагали на ту часть общества, которая увлекается идеями ложнаго Западнаго либерализма, и, въ частности, на Петербургскую бюрократію. „Пора домой“, говорили они, и какъ свою политическую программу выставляли сохраненіе и укрѣпленіе Самодержавія при широкомъ развитіи мѣстнаго самоуправленія. „Самоуправляющаяся мѣстно земля съ Самодержавнымъ Царемъ во главѣ — вотъ русскій политическій идеалъ.“ [190]

Либеральная часть общества, въ лицѣ органовъ либеральной прессы, продолжала, правда, указывать на путь конституціонализма,[191] но событіе 1-го марта, повидимому, и въ ней

---

[189] Аксаковъ, т. V стр. 26, Сочиненіе.

[190] Аксаковъ, сочиненія т. V стр. 57.

[191] „Воля Всевышняго совершилась“, писалъ „Порядокъ“, „теперь остается только смириться передъ несокрушимой Волей Провидѣнія и, не вступая съ ней въ тщетную борьбу, посвятить всѣ заботы, чтобы положить

вызвало реакцію и поколебало увѣренность въ возможность скораго осуществленія ея идеаловъ. Это новое теченіе въ ея взглядахъ всего лучше выразилось въ трехъ документахъ, пущенныхъ въ обращеніе, какъ докладныя записки, поданныя будто бы Графу Лорисъ-Меликову маркизомъ Велепольскимъ, проф. Чичеринымъ и проф. Градовскимъ.[192]

Всѣ три записки указываютъ на необходимость сохраненія и укрѣпленія Самодержавія; двѣ изъ нихъ рекомендуютъ даже репрессивныя мѣры, но параллельно съ этимъ стараются доказать всю цѣлесообразность развитія началъ децентрализаціи и мѣстнаго самоуправленія, существенную пользу для самой верховной власти даже при законодательныхъ работахъ въ той или другой формѣ прислушиваться къ мнѣнію представителей общества.[193]

Записка съ именемъ маркиза Велепольскаго отъ 6-го марта 1881 г., написанная на французскомъ языкѣ, начинается указаніемъ, что внутренняя политика послѣднихъ лѣтъ, политика, состоявшая больше въ приспособленіи къ обстоятельствамъ, нежели въ проведеніи монархическихъ принциповъ, отличалась отсутствіемъ гармоніи и послѣдовательности". „Исторія всѣхъ заговоровъ", продолжаетъ далѣе записка, „какъ старинныхъ, такъ и недавнихъ, доказываетъ, что острые припадки болѣзни, неудержимое влеченіе къ конституціоннымъ вольностямъ, — проявляется по преимуществу въ нѣкоторыхъ частяхъ Имперіи. Въ виду этого можно сказать, что одна изъ главнѣйшихъ опасностей лежитъ въ современной централизаціи. Эта централизація содѣйствуетъ заразѣ, перенося ея зародыши въ свободныя отъ нея провинціи. Общества мѣстностей, еще не задѣтыхъ и нетронутыхъ, въ меньшей мѣрѣ чувствуя себя политически приниженными, не въ силахъ противопоставить достаточнаго сопротивленія революціоннымъ теоріямъ господствующей національности.

прочное основаніе для будущаго. Не о реакціи пагубной надо говорить теперь. . . . Государь, суровыя мѣры стѣсненія доказали свою непригодность. Спросите Вашу землю въ лицѣ излюбленныхъ людей." „Надо", писала „Страна", „чтобы основныя черты внутреннихъ политическихъ мѣръ внушались представителями русской земли и потому лежали на ихъ отвѣтственности. А личность русскаго Царя служитъ впредь только вполнѣ симпатичнымъ символомъ нашего національнаго единства". (Страна № 36). „Голосъ" со своей стороны указываетъ на необходимость приступить къ продолженію остановленныхъ крамолою реформъ, призвавъ къ содѣйствію общественныя силы (№ 36 и др.).

[192] Подлинность авторовъ этихъ записокъ, какъ вообще всякихъ документовъ заграничной прессы, не можетъ быть, конечно, установлена достовѣрно. Во всякомъ случаѣ авторы записокъ далеко не заурядные сочинители подпольныхъ листковъ или даже обыкновенные сотрудники органовъ разрѣшенной печати.

[193] Членъ Комитета Фонда Вольной Русской Прессы, Волховскій, въ своей брошюрѣ: „Чему учитъ конституція Графа Лорисъ-Меликова", по поводу всѣхъ трехъ означенныхъ записокъ замѣчаетъ, что онѣ представляютъ собою остроумныя попытки перевести Монарха черезъ завѣтную черту, такъ, чтобы Самъ Онъ этого не замѣтилъ (стр. 19—20).

Такимъ образомъ представляются одновременно двѣ необходимости: надо, во первыхъ, остановить распространеніе этой болѣзни путемъ децентрализаціи, съ другой стороны — энергическое лѣченіе болѣзни всюду, гдѣ она выступаетъ въ остромъ видѣ. . . . Необходимо нанести скорые и сильные удары“ (il faut frapper vite et fort). Высказываясь такимъ образомъ за территоріальное расширеніе мѣстнаго самоуправленія, т. е. иначе говоря, за распространеніе дѣйствія земскихъ учрежденій на Польшу и Западный край, записка не скрываетъ, однако, что въ будущемъ, при послѣдовательномъ развитіи началъ, ею рекомендуемыхъ, придется придти къ конституціи: „неограниченность Верховной Власти“, говорится дальше, „можно сохранить до того момента, когда различныя народности Имперіи почувствуютъ солидарность и вступятъ во взаимное равновѣсіе, благодаря практикѣ свободныхъ учрежденій въ предѣлахъ соотвѣтствующихъ областей и провинцій. Только тогда онѣ способны будутъ трудиться съ успѣхомъ въ стѣнахъ центральнаго парламента надъ развитіемъ благосостоянія всей Имперіи.“

Записка, приписываемая проф. Чичерину, подходитъ къ вопросу съ другой стороны, посредствомъ иного пріема. Она начинаетъ съ порицанія тѣхъ, кто высказывается за созваніе народнаго представительства. „Тѣ, которые вслѣдъ за катастрофой заговорили о свободныхъ учрежденіяхъ, забыли, что власти необходимо прежде всего показать свою энергію, доказать, что она не свернула своего знамени предъ угрозою. Монархическій порядокъ совмѣстенъ со свободными учрежденіями лишь тогда, когда они являются плодомъ мирнаго развитія, спокойной иниціативы самой Верховной Власти. . . . Противъ организованной революціи должна стоять крѣпкая Правительственная власть, организаціи можно противопоставить только организацію. Именно ея то и нѣтъ въ нынѣшнемъ государственномъ управленіи; въ немъ нѣтъ ни единства руководящей мысли, ни единства дѣйствій. . . . При такомъ отсутствіи системы въ высшемъ управленіи его частое обращеніе къ земству служитъ ему малымъ подспорьемъ. . . . Никакими циркулярами о взаимномъ содѣйствіи тутъ помочь нельзя, ибо когда же циркуляры создавали единство дѣйствія? Единство дается согласіемъ высшей администраціи, одинаковостью направленія всѣхъ Министровъ, которые имѣютъ общую программу и видятъ въ ней свою собственную мысль; но у насъ это не только не требуется, но даже считается возможнымъ ввѣрять исполненіе политической мысли тѣмъ лицамъ, которыя ея не раздѣляютъ“. Высказавшись такимъ образомъ за однородность Министерства, записка далѣе рѣшительно отвергаетъ примѣнимость народнаго представительства къ русской жизни. „Въ обществѣ“, говоритъ она, „развилось направленіе, которое принято называть конституціоннымъ. Это слово испугало многихъ. Понятно, что въ

отпоръ этому направленію возникла партія, враждебная всякой перемѣнѣ, способной будто бы расшатать государственный строй.

Указываютъ на незрѣлость русскаго общества, на его неспособность къ представительнымъ учрежденіямъ. Если бы дѣло шло о настоящемъ народномъ представительствѣ, то съ этимъ можно было бы согласиться. Особенно въ настоящее время, когда мятежная шайка (едва ли, впрочемъ, искренно) поставила на своемъ знаменіи конституцію, верховной власти нельзя безъ ущерба для своего достоинства отвѣчать на угрозы уступками".

Но, отвергнувъ народное представительство и считая существенно необходимымъ только однородность Министерства, упомянутая записка приходитъ въ заключеніе къ тому выводу, что „для образованія однороднаго и единаго правительства нужно сближеніе съ обществомъ. . . . Остается вопросъ, въ какой формѣ произойдетъ это обращеніе къ обществу. Правительство можетъ или вызвать экспертовъ по выбору земскихъ собраній для разсмотрѣнія отдѣльныхъ вопросовъ, или дать выборнымъ лицамъ участіе въ законодательныхъ работахъ Государственнаго Совѣта. Очевидно, что для полнаго переустройства администраціи послѣдній способъ предпочтительнѣе. Но, если такой шагъ былъ бы признанъ слишкомъ рѣшительнымъ, то ничто не препятствуетъ начать хотя бы съ вызова экспертовъ по отдѣльнымъ вопросамъ, съ тѣмъ, однако же, чтобы имъ было предоставлено не давать заключенія по отдѣльнымъ пунктамъ канцелярскихъ проектовъ, а вырабатывать эти проекты самимъ. Но Правительство должно сказать себѣ заранѣе, что цѣль его состоитъ въ образованіи въ ближайшемъ будущемъ такого законодательнаго органа, который, не стѣсняя верховной власти, давалъ бы ей возможность узнавать о положеніи страны не изъ мертвыхъ донесеній, а изъ живого обмѣна мыслей администраціи и общества. Вызовъ экспертовъ можетъ быть только шагомъ къ переустройству Государственнаго Совѣта. На этой формѣ можно остановиться на долгое время".

Такимъ образомъ, рѣшительно осудивъ конституціонныя стремленія земствъ и либеральной прессы, записка въ концѣ концовъ приходитъ ни къ чему иному, какъ къ той же „Конституціи Графа Лорисъ-Меликова". Такой выводъ ея и нашелъ себѣ вполнѣ справедливую оцѣнку въ письмѣ, приписываемомъ Графу Милютину, чрезъ посредство котораго она будто бы была подана Графу Лорисъ-Меликову, и который будто бы писалъ о ней этому послѣднему 18-го марта 1881 г. слѣдующее: „Пожалуйста, дочитайте ее до конца; Вы увидите, что первая ея половина, заключающая въ себѣ критическую сторону, представляетъ настоящее наше положеніе въ самомъ безотрадномъ видѣ; тутъ есть много правды, но также и много такого, съ чѣмъ Вы, конечно, не согласи-

тесь. Но затѣмъ авторъ въ концѣ записки приходитъ къ неожиданному заключенію — весьма близкому къ нашимъ же идеямъ, которыя Вы намѣревались въ послѣднее время провести". [194]

Наконецъ, еще съ большею осторожностью, чѣмъ авторы двухъ предыдущихъ записокъ, проводитъ свою мысль записка съ именемъ проф. Градовскаго. Авторъ этой записки рѣшительно высказывается за сохраненіе самодержавія, но столь же рѣшительно говоритъ противъ репрессій съ одной стороны и системы частичнаго улучшенія нашего общественнаго быта съ другой. „Правительство", пишетъ онъ, „должно изучить причину смутъ прежде, чѣмъ принять рѣшительный шагъ въ ту или другую сторону. Это необходимо сдѣлать теперь же, время не ждетъ, и бѣда надвигается со всѣхъ сторонъ". Съ своей стороны, авторъ изъявляетъ готовность „всемѣрно помогать общему дѣлу, высказывать правду такъ, какъ онъ ее понимаетъ, но для этого", прибавляетъ онъ, „нужна увѣренность, что эту правду выслушаютъ". Правда осталась невыясненной, но изъ отдѣльныхъ туманныхъ выраженій записки можно вывести заключеніе, что заключалась она въ созваніи народныхъ представителей „для изученія причинъ смутъ".

При всѣхъ вышеуказанныхъ условіяхъ въ образовавшемся послѣ 1-го марта водоворотѣ самыхъ разнообразныхъ мнѣній, сужденій и предположеній предъ Правительствомъ снова всталъ вопросъ о дальнѣйшемъ направленіи его внутренней политики, которая такъ тѣсно, такъ неразрывно связана съ судьбою земскихъ учрежденій. Предстояло рѣшить, продолжать ли идти по тому пути, который былъ намѣченъ Графомъ Лорисъ-Меликовымъ, или избрать какой либо иной.

6-го марта 1881 г. бывшій Министръ Внутреннихъ Дѣлъ представилъ Его Императорскому Величеству Государю Императору Александру III Всеподданнѣйшій докладъ о приведеніи въ исполненіе одобренной покойнымъ Государемъ мѣры, т. е. объ образованіи при Государственномъ Совѣтѣ коммиссіи, состоящей изъ выборныхъ представителей земствъ, городовъ и дворянства. Для обсужденія этого доклада Его Величеству благоугодно было на 8-е марта созвать особое совѣщаніе. Что происходило на этомъ совѣщаніи и къ чему оно пришло, достовѣрно неизвѣстно; полагаться же на слухи, проникшіе въ иностранную печать, было бы неосторожно.

---

[194] Конституція Графа Лорисъ-Меликова. Лондонъ 1893 г., стр. 24.

Мѣры, принятыя по отношенію къ земствамъ въ первое время царствованія Императора Александра III. Неудавшаяся попытка „создать самоуправляющуюся мѣстно землю съ Самодержавнымъ Царемъ во главѣ".

Вопросъ о дальнѣйшемъ направленіи нашей внутренней политики оставался нѣкоторое время открытымъ. Какъ ни были разнообразны тѣ мнѣнія, которыя по этому предмету высказывались, но въ сущности всѣ они сводились къ тремъ предположеніямъ: а. призваніе выборныхъ отъ земствъ къ участію въ законодательной дѣятельности и вступленіе, такимъ образомъ, на путь конституціонализма; б. самоуправляющаяся мѣстно земля съ Самодержавнымъ Царемъ во главѣ, и в. укрѣпленіе начала правительственнаго съ подавленіемъ начала земскаго.

Повидимому, Правительство въ началѣ избрало средній путь. Высочайшимъ Манифестомъ отъ 29-го апрѣля 1881 г. была выражена Высочайшая воля утверждать и охранять силу и истину Самодержавной власти для блага народнаго отъ всякихъ на него поползновеній; на постъ Министра Внутр. Дѣлъ былъ призванъ Графъ Игнатьевъ. Немедленно по вступленіи въ должность новый Министръ Внутр. Дѣлъ издалъ циркуляръ, въ которомъ излагалась правительственная программа. Въ программѣ этой было весьма ясно высказано осужденіе бюрократіи „за небрежное исполненіе своихъ обязанностей и равнодушіе къ общему благу", за „корыстное отношеніе къ государственному и общественному достоянію" и затѣмъ заявлялось, что Правительство будетъ „стремиться, при вѣрномъ всѣхъ служеніи и содѣйствіи, къ осуществленію на самомъ дѣлѣ того, что положено въ основу дарованныхъ Монархомъ (Императоромъ Александромъ II) учрежденій", и что оно „приметъ безотлагательныя мѣры, чтобы установить правильные способы, которые обезпечивали бы наибольшій успѣхъ живому участію мѣстныхъ дѣятелей въ дѣлѣ исполненія Высочайшихъ предначертаній".

О довѣріи Правительства къ земству, о самостоятельной дѣятельности послѣдняго въ тѣсномъ единеніи съ органами власти говорилъ и циркуляръ Министра Народнаго Просвѣщенія Попечителямъ учебныхъ округовъ (отъ 5-го мая № 5562). „Директоры и Инспекторы народныхъ школъ", гласилъ циркуляръ, „какъ непосредственные агенты Министерства Народнаго Просвѣщенія должны являться агентами заботливости правительственной, а не стѣсненія самодѣятельности общественной: сію послѣднюю они обязаны уважать и поощрять".

Такимъ образомъ, Правительство своей задачей ставило, повидимому, развитіе мѣстнаго самоуправленія, но при сохраненіи и укрѣпленіи Самодержавія.

Земства немедленно откликнулись на призывъ Правительства; но изъ первыхъ же ихъ отвѣтовъ обнаружилось, что

„живое участіе мѣстныхъ дѣятелей въ дѣлѣ исполненія Высочайшихъ предначертаній“ они понимаютъ совершенно иначе, чѣмъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, что, по ихъ мнѣнію, для этого участія прежде всего необходимо привлеченіе ихъ представителей къ законодательной дѣятельности.

Первыми въ этомъ смыслѣ высказались Новгородскія земства. Новгородскій Губернаторъ, препроводивъ копію съ циркуляра Министра Внутр. Дѣлъ въ губернскую Управу, выражалъ надежду, что предсѣдатель и члены ея не оставятъ содѣйствовать правительственной власти всѣми зависящими отъ нихъ средствами къ осуществленію тѣхъ задачъ, которыя указываетъ циркуляръ. Губернская Управа, съ своей стороны, разослала циркуляры уѣзднымъ земствамъ, и отвѣты этихъ послѣднихъ сразу превзошли ожиданія Губернатора. Изъ сборника постановленій земскихъ собраній Новгородской губерніи за 1881 г. (стр. 23) видно, что Кирилловское, напримѣръ, земство, выслушавъ докладъ гласнаго Ф. М. Арнольда, всецѣло къ нему присоединилось, признавъ его „вполнѣ обрисовывающимъ желанія и стремленія земства на пути искорененія неправды и хищенія“. Мнѣніе гласнаго было, повидимому, весьма энергично, ибо не было разрѣшено въ печать Начальникомъ губерніи, но нѣкоторое представленіе о немъ можно составить изъ дебатовъ, происходившихъ въ Череповецкомъ земствѣ. Здѣсь была заслушана записка гласнаго Н. Ф. Румянцева, авторъ которой, подробно разсмотрѣвъ ходъ и судьбы реформъ царствованія Императора Александра II, пришелъ къ слѣдующему заключенію: „Созывъ выборныхъ отъ народа, въ качествѣ совѣщательнаго органа самодержавной власти Государя по вопросамъ законодательнымъ, представляется намъ какъ единый правильный путь, которымъ нужды, страданія и желанія всей земли могли бы достигать чистыми къ Престолу; это единственный путь, устраняющій тѣ компромиссы, которые погубили результаты Высочайшихъ реформъ прошлаго царствованія, — единственный путь, который способенъ дать должную гарантію законности и личной свободы вѣрноподданныхъ, единственное средство очистить государственное и общественное управленіе отъ хищеній, неправды и бездѣйствія, исцѣлить общество отъ апатіи и совокупными силами всей земли разсѣять крамолу“.

Земство, вполнѣ раздѣляя соображенія гласнаго, не нашло однако возможнымъ войти въ разсмотрѣніе вопроса по существу, ибо полагало, что „откровенное по этому дѣлу мнѣніе можетъ обезпокоить Высшее Правительство, въ послѣднее время достаточно озабоченное уже тѣмъ, чтобы удержать органы печати рядомъ карательныхъ мѣръ отъ свободнаго выраженія мнѣній, безъ чего всѣ разсужденія о содѣйствіи не могутъ имѣть никакихъ послѣдствій“.[195]

[195] Вслѣдъ затѣмъ то же Череповецкое собраніе, по обсужденіи проекта преобразованія мѣстныхъ учрежденій, единогласно высказало, что

Новгородская губернская земская управа, докладывая сущность постановленій уѣздныхъ земствъ, съ своей стороны, полагала необходимымъ „съ полною искренностью заявить Правительству, что земство при настоящихъ условіяхъ своей дѣятельности не можетъ принять участія въ борьбѣ Правительства съ противообщественными элементами и въ преслѣдованіи задачъ, намѣченныхъ въ циркулярѣ г. Министра Внутр. Дѣлъ, такъ какъ вопросъ о тѣхъ условіяхъ, при которыхъ общество можетъ оказать Правительству желаемое содѣйствіе, безусловно необходимое для достиженія народнаго благоденствія, можетъ получить правильное разрѣшеніе лишь при участіи въ его разсмотрѣніи уполномоченныхъ отъ земскихъ учрежденій, выбранныхъ земствомъ спеціально для этой цѣли“.

Согласившись съ заключеніемъ управы, губернское собраніе никакого ходатайства Правительству не заявило, хотя взглядъ его на взаимныя отношенія Правительства и земства въ сужденіяхъ выразился довольно ясно.

Тверское земство пошло далѣе Новгородскаго. По обсужденіи доклада коммиссіи о преобразованіи мѣстныхъ учрежденій, оно, въ засѣданіи 23-го іюня, пришло къ заключенію, что „никакія, какъ частныя, такъ и общія, мѣропріятія или реформы не могутъ достигнуть цѣли, поставленной властью, безъ предварительнаго разсмотрѣнія этихъ реформъ выборными представителями всей русской земли. Поэтому собраніе постановило ходатайствовать передъ Правительствомъ о созывѣ представителей русской земли въ особое совѣщательное учрежденіе, при содѣйствіи котораго только и могутъ быть успѣшно выработаны и проведены въ жизнь необходимыя законодательныя мѣры“.

Въ томъ же смыслѣ, какъ Тверское, высказалось и Харьковское земство; оно постановило ходатайствовать, чтобы для окончательнаго разрѣшенія вопроса о преобразованіи крестьянскихъ учрежденій былъ созванъ особый съѣздъ, въ составъ

разрѣшеніе вопросовъ, возбужденныхъ переустройствомъ мѣстныхъ управленій, — не фантастическое, а основанное на дѣйствительныхъ потребностяхъ и бытовыхъ условіяхъ страны, возможно будетъ лишь тогда, когда земствамъ будетъ предоставлено не только право дать свои отдѣльныя письменныя заключенія, но когда представители всѣхъ земствъ получатъ возможность объединить и согласить тѣ, по всей вѣроятности многообразныя, заключенія, которыя будутъ даны, частью подъ вліяніемъ особенностей мѣстныхъ, и частью подъ вліяніемъ субъективныхъ взглядовъ лицъ, заправляющихъ земскими дѣлами. . . . Если окончательная разработка этого вопроса будетъ возложена на бюрократическіе органы Правительства, то весьма вѣроятно, что вниманіе будетъ обращено на тѣ изъ рѣшеній, которыя ближе подходятъ къ видамъ и взглядамъ этихъ органовъ, а не большинства земствъ; въ этомъ случаѣ меньшимъ зломъ было бы остаться при существующемъ порядкѣ вещей, чѣмъ повторять опытъ 1874 г. (Докладъ коммиссіи напечатанъ въ „Земствѣ“ 1881 г. № 40 и 41 Постановленія Собранія см. „Сборникъ постановленій Земскаго Собранія Новгородской губ. за 1881 г.).

котораго вошли бы какъ лица правительственныя, такъ и депутаты отъ губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ собраній.

Дальнѣйшія заявленія земствъ по возбужденному въ циркулярѣ Министра Внутр. Дѣлъ вопросу о содѣйствіи Правительству были прекращены. Ходатайство Тверского земства Министръ предложилъ мѣстному губернатору оставить безъ дальнѣйшаго производства, и въ то же время были, повидимому, приняты мѣры, чтобы подобныя ходатайства не были возбуждаемы въ другихъ собраніяхъ. По крайней мѣрѣ заявленіе, которое 9-го іюля 1881 г. сдѣлалъ Владимірскій губернаторъ при открытіи чрезвычайнаго собранія, уже совершенно въ иномъ тонѣ, чѣмъ то, съ которымъ въ маѣ обращался къ земству Новгородскій губернаторъ. „Я вполнѣ надѣюсь“, говорилъ Начальникъ Владимірской губерніи, „что собраніе не выйдетъ изъ предѣловъ программы, предназначенной для сессіи, и предоставленныхъ ему правъ и обязанностей“.[196]

Въ то же время, по словамъ „Земства“, „по указанію свыше, губернаторы, вопреки 9, 64 и 76 ст. Пол. о земск. учр. стали собственною властью признавать заключенія земскихъ собраній недѣйствительными и не подлежащими дальнѣйшему производству“, а циркуляромъ Главнаго Управленія по дѣламъ печати безцензурнымъ изданіямъ запрещено „опубликованіе безъ разрѣшенія губернскаго начальства постановленій общественныхъ собраній, подъ угрозою пріостановки виновныхъ изданій на срокъ до трехъ мѣсяцевъ“.[197]

Послѣ всѣхъ этихъ заявленій земствъ, съ одной стороны, и запретительныхъ мѣръ по отношенію къ нимъ, съ другой стороны, становилось довольно ясно, что, не мѣняя существующаго государственнаго строя, весьма трудно „осуществить на самомъ дѣлѣ то, что положено въ основу дарованныхъ Императоромъ Александромъ II земскихъ учрежденій“, а выполнить программу Аксаковыхъ, т. е. совершенно „уничтожить средостѣніе“, „создать мѣстно управляющуюся землю съ Самодержавнымъ Царемъ во главѣ“, — дѣло прямо невозможное. Поставить Императора въ непосредственныя отношенія со всѣми уѣздными ими даже губернскими земствами было, очевидно, нельзя, сохранить же центральные бюрократическіе органы значило сохранить всю силу, всю сущность и все значеніе „средостѣнія“; наконецъ, замѣнить, напримѣръ Министерства земскими людьми — значило итти уже гораздо далѣе того, что проектировалъ Графъ Лорисъ-Меликовъ. Правда, И. С. Аксаковъ объяснялъ, что настоящее земство — не земство, и совѣтывалъ, сохраняя до поры до времени „средостѣніе“, заняться прежде всего устройствомъ на истинно земскихъ началахъ уѣзда. Но, съ одной стороны, Правитель-

---

[196] Владимірскій Земскій Сборникъ 1881 г. № 8.
[197] См. „Земство“ за 1882 г. № 26, стр. 2.

ство не могло не понимать, что дать земству пустить глубокіе корни въ уѣздѣ — это только усилить его ростъ, при которомъ земство неизбѣжно дотянется до центральнаго управленія; а, съ другой стороны, и самъ И. С. Аксаковъ сознавался, что по устройствѣ уѣзда придется подумать и о земскомъ соборѣ.

Ко всѣмъ этимъ затрудненіямъ необходимо добавить, что обращенное къ земствамъ вышеуказанное приглашеніе высказаться по вопросу о преобразованіи крестьянскихъ учрежденій вызвало небывалое оживленіе въ земской средѣ; для разсмотрѣнія переданнаго на обсужденіе земства вопроса были созваны чрезвычайныя собранія и учреждены спеціальныя коммиссіи, которыя на этотъ разъ, вопреки обычаю, проявили оживленную дѣятельность, но при этомъ большинство земскихъ управъ и коммиссій и многія собранія, не ограничиваясь обсужденіемъ частныхъ измѣненій въ крестьянскихъ учрежденіяхъ, дали предложенной имъ задачѣ болѣе широкую постановку. Первоначальный вопросъ отошелъ на задній планъ и его мѣсто занялъ новый, возникшій по почину самихъ земствъ, вопросъ о полной реформѣ нашего управленія. „Земство отнеслось къ предложенной ему задачѣ самостоятельно, сообразно съ требованіями жизни“.[198] Изъ отвѣтовъ земствъ, которые стали поступать въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, весьма скоро выяснилось, что взгляды земцевъ на реформу нашего управленія слишкомъ широки и не отвѣчаютъ видамъ Правительства. Въ этихъ заявленіяхъ земствъ, справедливо говорилъ Драгомановъ, „мы видимъ уже не однѣ общія идеи, какъ въ заявленіяхъ 1858—1860 г., а подробно разработанные планы. Если свести вмѣстѣ эти планы, равно какъ и петиціи разныхъ земствъ по отдѣльнымъ вопросамъ, имѣющимъ соприкосновеніе съ вопросомъ администраціи, то получится почти буквально та программа самоуправленія, которая развивается въ нашей газетѣ (Вольномъ Словѣ). Разница оказывается только въ томъ, что оффиціальные земскіе представители говорятъ вполнѣ опредѣленно о самоуправленіи въ волостяхъ, уѣздахъ и губерніяхъ (нынѣшнихъ рамкахъ провинціальной жизни), менѣе опредѣленно о самоуправленіи областномъ и еще менѣе ясно о самоуправленіи государственномъ“. „Въ этомъ“, добавляетъ Драгомановъ, „есть своего рода резонное основаніе, но тутъ же заключается и слабость теперешнихъ земскихъ заявленій“.[199]

---

[198] Скалонъ. Земскіе взгляды на реформу мѣстнаго управленія (изд. 1884 г. стр. 1—2).

[199] „Вольное Слово“ за 1883 г. № 57, стр. 2. Въ томъ же „Вольномъ Словѣ“ (№ 60, 61, 62) помѣщены статьи „Административно-политическіе вопросы“, въ которыхъ также разбираются земскіе взгляды на реформу нашего управленія. Авторъ этихъ статей, скрывающійся подъ иниціалами Ѳ. В., и какъ видно изъ самаго содержанія статей близко стоявшій къ земскому дѣлу, по разсмотрѣніи земскихъ проектовъ, дѣлаетъ тотъ выводъ, что „наше земство приходитъ, относительно сдѣлавшейся въ настоящее время уже неизбѣжной необходимости въ реформѣ государственнаго строя

Несмотря на всѣ указанныя затрудненія въ дѣлѣ созданія „самоуправляющейся мѣстно земли съ Самодержавнымъ Царемъ во главѣ“, сдѣлана была попытка представить „Правительству всю силу власти, а землѣ всю силу мнѣнія“. Для осуществленія этой попытки рѣшили вызвать къ участію въ законодательныхъ работахъ свѣдущихъ людей, по выбору Правительства. Первымъ опытомъ примѣненія этой мѣры было учрежденіе особаго совѣщанія изъ Министровъ Внутреннихъ Дѣлъ, Государственныхъ Имуществъ и Финансовъ, при участіи экспертовъ, приглашенныхъ по выбору Министровъ, для „составленія предположеній о способахъ пониженія выкупныхъ платежей“. Затѣмъ были вызваны „свѣдущіе люди“ для пересмотра постановленій, относящихся къ питейной торговлѣ и разсмотрѣнія вопроса объ упорядоченіи переселенческаго движенія крестьянъ. Наконецъ, въ октября 1881 г. учреждена была коммиссія для составленія проектовъ мѣстнаго управленія, и предсѣдателю ея предоставлено было приглашать мѣстныхъ свѣдущихъ людей и вообще всѣхъ лицъ, участіе которыхъ при разсмотрѣніи и разрѣшеніи вопросовъ признается полезнымъ“. Кромѣ вызова „свѣдущихъ людей“, примѣненъ былъ и другой способъ привлеченія мѣстныхъ дѣятелей на помощь Правительству: Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ поручено было уѣзднымъ земскимъ управамъ собраніе свѣдѣній, нужныхъ для разрѣшенія вопроса о пониженіи выкупныхъ платежей, причемъ было указано, что „главная причина, вслѣдствіе которой обращаются къ земству состоитъ въ томъ, что необходимъ матеріалъ, собранный вполнѣ добросовѣстно и точно безъ всякой предвзятой мысли“.

Правда, приглашеніе мѣстныхъ дѣятелей неоднократно бывало и въ прежнее время; но на этотъ разъ приглашеніе получило иное значеніе. Прежде къ такой мѣрѣ прибѣгали лишь изрѣдка, случайно; теперь же предполагалось, повидимому, узаконить въ общее правило: „чтобы жизненные вопросы страны не были рѣшаемы безъ выслушиванія мѣстныхъ дѣятелей, хорошо знакомыхъ съ дѣйствительнымъ положеніемъ дѣла“.

къ почти вполнѣ уже сложившимся заключеніямъ“. „Намѣченныя земствомъ основныя положенія этой реформы“, продолжаетъ онъ, „сводятся, какъ мы видимъ, къ организаціи возможно болѣе широкаго земскаго самоуправленія, единицами котораго должны сдѣлаться сельская община, волость, область и, наконецъ, государство“. Авторъ совѣтуетъ далѣе земству „съ единодушіемъ и рѣшительностью предъявить свои требованія въ случаѣ надобности прямымъ отказомъ отъ всѣхъ своихъ функцій, начиная съ исполненія такъ называемыхъ обязательныхъ расходовъ“. „Такое предъявленіе своихъ требованій земствами“, заканчиваетъ онъ свои разсужденія, „будетъ только вполнѣ логическимъ и послѣдовательнымъ шагомъ, который требуется настоящимъ положеніемъ дѣла въ Россіи, шагомъ при томъ ни чуть не рискованнымъ, такъ какъ безъ него земству все равно придется прекратить свое существованіе, вслѣдствіе своего полнаго безсилія при нынѣшнихъ порядкахъ“.

Но опытъ призыва „свѣдущихъ людей“, которыхъ такъ громко привѣтствовалъ Аксаковъ,[200] не оправдалъ надеждъ. Въ числѣ приглашенныхъ было много людей, пользовавшихся большой популярностью среди земцевъ, напримѣръ авторъ Харьковскаго адреса (проф. Гордѣенко); но тѣмъ не менѣе работы экспертныхъ коммиссій не встрѣтили сочувствія въ обществѣ, а со стороны земствъ, несмотря на всѣ предупредительныя мѣры, вызвали даже прямой протестъ. Двѣнадцать земскихъ собраній (Херсонское, Владимірское, Новгородское, Псковское, Харьковское, Казанское, Полтавское, Костромское, Петербургское, Калужское, Бессарабское и Смоленское) заявили ходатайства, чтобы къ участію въ законодательной дѣятельности земскіе люди приглашались не въ отдѣльныхъ случаяхъ и не по назначенію отъ Правительства, а постоянно и по выбору земствъ. Земства остальныхъ губерній не поддержали этого протеста, но можно думать, что сочувствіе большинства изъ нихъ едва ли было на сторонѣ Правительства. Такъ, напримѣръ, въ Самарское губернское земское собраніе было внесено предложеніе о ходатайствѣ въ вышеуказанномъ смыслѣ, но предсѣдатель не допустилъ его обсужденія, закрывъ засѣданіе; послѣ чего собраніе, въ видѣ протеста, разъѣхалось.

Заявленія двѣнадцати земствъ весьма ясны и опредѣленны. Первымъ высказалось Херсонское земство, заявившее, что „только вызовъ свѣдущихъ людей отъ всей Россіи правильно организованный, можетъ помочь Правительству осуществить столь многотрудныя, не терпящія отлагательства реформы, завѣщанныя еще прошлымъ славнымъ царствованіемъ“.

Наученное памятнымъ опытомъ въ 1867 г. Петербургское земство высказалось весьма осторожно, оно выражало „глубокое убѣжденіе въ той несомнѣнной пользѣ, которую принесло бы благосостоянію Петербургской губерніи привлеченіе избранныхъ самимъ земствомъ представителей къ участію въ законодательной разработкѣ затронутыхъ коммиссіею вопросовъ, а также предоставленіе этимъ, избраннымъ земствами лицамъ возможности обсуждать общіе вопросы земскаго хозяйства совмѣстно съ представителями другихъ земствъ Имперіи“.

Болѣе опредѣленно высказались другія собранія... Такъ, во Владимірское губернское собраніе было внесено нѣсколькими гласными слѣдующее, принятое затѣмъ собраніемъ заявленіе: „въ послѣднее время для разрѣшенія нѣкоторыхъ государственныхъ вопросовъ были вызываемы свѣдущіе люди, которымъ, къ сожалѣнію, придается названіе людей земскихъ, такъ что всякая неудачная работа ихъ падаетъ упрекомъ на земство. Въ особенности доказательствомъ тому служитъ коммиссія по питейному вопросу, работа которой по общему

[200] Аксаковъ, Сочиненіе т. V стр. 500 и слѣд.

признанію оказывается весьма неудачной. Поэтому, имѣя въ виду еще болѣе важную коммиссію о преобразованіи мѣстныхъ учрежденій, въ которую также имѣютъ быть вызваны свѣдущіе люди, мы полагали бы ходатайствовать, чтобы въ числѣ ихъ были лица, избранныя земскими собраніями, которыя вѣрнѣе могутъ выяснить нужды и потребности населенія всѣхъ разнородныхъ мѣстностей, и чтобы выработанный коммиссіею проектъ былъ переданъ на разсмотрѣніе земскихъ собраній". Въ заключеніе выражалось желаніе, чтобы „свѣдущимъ людямъ", вызываемымъ Правительствомъ по его усмотрѣнію, не приписывался характеръ земскій и не придавалось названіе людей земскихъ.

Въ Новгородскомъ губернскомъ собраніи гласный Е. И. Рагозинъ указывалъ, что „призванные Правительствомъ свѣдущіе люди не могутъ быть названы земскими; они составляютъ фиктивное земское представительство и обсужденіе ими вопросовъ земско-государственной важности поселяетъ лишь недоразумѣнія въ средѣ населенія губерніи, такъ какъ ихъ мнѣнія принимаются за мнѣнія представителей земства, посланныхъ населеніемъ, между тѣмъ какъ они въ дѣйствительности выбраны Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ". „Земское собраніе, единственное представительное собраніе въ губерніи, должно строго охранять свои права и не допускать никакого недоразумѣнія въ этомъ отношеніи, такъ какъ мы можемъ быть отвѣтственными передъ населеніемъ губерніи только за тѣ дѣйствія, которыя мы сами совершили въ силу закона и даннаго намъ избирателями полномочія". Прежній способъ участія земства въ обсужденіи государственныхъ вопросовъ, выражавшійся въ передачѣ послѣднихъ на разсмотрѣніе земскихъ собраній, по мнѣнію Рагозина, имѣлъ значительныя преимущества предъ нынѣшнимъ: „хорошо или дурно обсуждались эти вопросы въ земскомъ собраніи, но, во всякомъ случаѣ, этимъ путемъ Правительство могло услышать мнѣніе земства, могло узнать взглядъ законныхъ представителей населенія губерніи". Развивая далѣе свою мысль, гласный находилъ, что приглашенный Правительствомъ въ число свѣдущихъ лицъ предсѣдатель Новгородской губернской земской управы М. А. Костливцевъ не имѣлъ даже права принять приглашеніе Правительства безъ уполномочія на то земскаго собранія. Съ этимъ мнѣніемъ своего сочлена собраніе вполнѣ согласилось и выразило пожеланіе, чтобы Предсѣдатель и члены губернской управы, ограничившись исполненіемъ своихъ прямыхъ обязанностей, не принимали бы приглашеній въ коммиссіи свѣдущихъ людей безъ уполномочія земства.[201]

Особенно же рѣзко былъ поставленъ вопросъ въ Харьковскомъ губернскомъ собраніи. На разсмотрѣніе этого собранія

[201] „Земство" 1881 г. № 57, стр. 10.

была внесена, за подписью 22 гласныхъ, записка, въ которой указывалось на ненормальное положеніе земства въ системѣ управленія, на недовѣріе къ нему власти, на его полное при этихъ условіяхъ безсиліе и на упадокъ благосостоянія и духовной жизни народа. Въ заключеніе записка предлагала ходатайствовать о допущеніи, въ той или другой формѣ, выборныхъ отъ земствъ къ законодательной дѣятельности, ибо „только въ довѣрчивомъ призывѣ такихъ людей, въ ихъ свободномъ обсужденіи ихъ дѣятельности заключается наилучшее обезпеченіе содѣйствія предначертаніямъ Правительства". Большинствомъ всѣхъ противъ 3 голосовъ записка была принята собраніемъ, которое постановило: „относясь съ чувствомъ признательности къ желанію Правительства узнавать мнѣнія общества чрезъ посредство свѣдущихъ людей, призываемыхъ для участія въ разработкѣ различныхъ вопросовъ, передаваемыхъ на ихъ обсужденіе, губернское земское собраніе, въ видахъ доставленія обществу возможности содѣйствовать Правительству въ стремленіи его ознакомиться съ потребностями населенія, поручаетъ губернской управѣ ходатайствовать передъ Правительствомъ отъ имени собранія о постановленіи, взамѣнъ существующаго порядка выбора свѣдущихъ людей, такихъ основаній для выбора ихъ, которыя обезпечивали бы возможность видѣть въ свѣдущихъ людяхъ дѣйствительныхъ представителей общества".[202]

Изъ всѣхъ этихъ заявленій земствъ вполнѣ было ясно, что въ вызовѣ свѣдущихъ людей по назначенію отъ Правительства земства увидѣли недовѣріе къ себѣ со стороны органовъ власти; Правительство же въ заявленіяхъ земствъ, равнымъ образомъ, не могло не усмотрѣть направленія, несогласнаго съ его политикою. Поэтому весьма скоро между Правительствомъ и земствомъ снова водворились прежнія неискреннія отношенія. Земство не довольно Правительствомъ, Правительство — земствомъ. „Слово земство сдѣлалось лозунгомъ дня", писалъ Скалонъ, „отъ земства ожидаютъ указанія; земству словесно и письменно заявлялось довѣріе, но какъ только земскія собранія дѣлали попытку отвѣчать на предложенные имъ Правительствомъ вопросы вполнѣ откровенно безъ недомолвокъ, на ихъ отзывы налагалось veto, при томъ въ формѣ, дотолѣ не употреблявшейся, не установленной закономъ".[203] Съ своей стороны, на всѣ жалобы земскихъ учрежденій о стѣсненіи ихъ дѣятельности, на ходатайства ихъ о расширеніи компетенціи въ области завѣдыванія мѣстными дѣлами, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ отвѣчалъ, что о расширеніи правъ толковать преждевременно, такъ какъ земскія учрежденія не съумѣли управиться и съ тѣмъ, что имъ предоставлено.[204]

[202] „Журналы XVII очер. земск. собр. Харьковской губ.", стр. 353.
[203] „Земство" за 1882 г. № 26, стр. 2.
[204] Ibid., стр. 3.

Въ результатѣ получился новый несомнѣнный упадокъ земскихъ учрежденій. Едва оживившаяся земская дѣятельность снова ослабѣла; бездѣятельность управъ, несостоявшіяся собранія за неприбытіемъ узаконеннаго числа гласныхъ, становятся обычнымъ явленіемъ. „Да и къ чему“, писалъ въ „Голосѣ“ г. Кошелевъ, „съѣзжаться, работать и тѣмъ, пожалуй, наводить на себя подозрѣніе въ неблагонадежности. . Смѣты кѣмъ нибудь и какъ нибудь утвердятся, дѣла управою разрѣшатся, а обсуждать, вырабатывать и отправлять къ Высшему Правительству ходатайства о мѣстныхъ нуждахъ — это трудъ безполезный, совершенно непроизводительный, потому что подъ тѣмъ или другимъ предлогомъ ходатайства эти всегда отклоняются и часто не удостаиваются даже и отвѣта“. „Какая охота дѣлать дѣло“, вторилъ ему въ „Земствѣ“ Скалонъ, „когда при постоянныхъ колебаніяхъ нельзя предвидѣть его конечныхъ результатовъ; какая охота обсуждать вопросъ, когда обязательно не досказать свое мнѣніе, когда при сознаніи необходимости общаго переустройства приходится ограничиваться частностями, съ убѣжденіемъ безцѣльности всѣхъ частныхъ исправленій“.[205]

Отчеты губернаторовъ, въ свою очередь, свидѣтельствуютъ „объ отсутствіи“ въ дѣятельности земства „живого отношенія къ дѣлу“, „о полномъ равнодушіи гласныхъ земскихъ собраній къ земскимъ дѣламъ“, о томъ, что земства холодно относятся къ выполненію задачъ, возложенныхъ на нихъ закономъ, что съ ихъ стороны незамѣтно начинаній къ подъему благосостоянія губерній и пр. Заявленія губернаторовъ на этотъ счетъ были столь единодушны, что на отчетѣ Харьковскаго губернатора вызвали Высочайшую отмѣтку: „Почти повсюду та же грустная и печальная картина земства“.[206]

Такимъ образомъ, взгляды славянофиловъ на земство, которые положены въ основу всей Вашей записки, въ практическомъ ихъ примѣненіи доказали свою полную несостоятельность. Крылатыя, полныя поэзіи слова въ родѣ „Правительству сила власти, а землѣ сила мнѣнія“, — исчезали немедленно, какъ только соприкасались съ суровой прозой жизни; весьма скоро оказывалось, что мнѣніе несогласно съ властью, а власть съ мнѣніемъ, и по устраненіи ссылокъ на завѣты и преданія старины далекой, которая, какъ таковая, отошла въ область невозвратно минувшаго, отъ программы славянофиловъ, для приведенія въ исполненіе, оставалось не что иное, какъ та же программа либеральной партіи. На повѣрку оказывалось, что разногласіе между славянофилами и западниками, съ перваго взгляда совершенно непримиримое, по существу было весьма невелико; первые, говоря образнымъ языкомъ И. С. Аксакова, желали начать постройку съ фундамента, —

[205] Ibid.

[206] Сводъ Высочайшихъ отмѣтокъ по всеподданнѣйшимъ отчетамъ за 1881—1890 г., стр. 142.

съ устройства уѣзда, а затѣмъ уже „вѣнчать зданіе“, созывать земскій соборъ; вторые желали начать съ „вѣнчанія“, а затѣмъ уже ремонтировать фундаментъ, но, впрочемъ, не отказывались вести всю постройку и одновременно. Тѣ, кто раздѣлялъ взгляды Каткова, совершенно справедливо ставили ему въ заслугу, что онъ предотвратилъ вступленіе Россіи на путь парламентаризма, разсѣявъ славянофильскія „бредни о земскомъ соборѣ“ и доказавъ, что этотъ соборъ съ самоуправляющейся мѣстно землей весьма скоро обратился бы въ самый обыкновенный парламентъ, съ широко поставленнымъ мѣстнымъ самоуправленіемъ.[207]

Опытъ съ приглашеніемъ свѣдущихъ людей окончился неудачно: предъ Правительствомъ снова предсталъ прежній вопросъ: „какъ быть, что дѣлать, куда идти“.[208]

Мѣры, принятыя Графомъ Толстымъ по отношенію къ земствамъ. Усиленіе Правительственной власти. Реформа 1890 г. и ея значеніе.

Государственный умъ въ Бозѣ почившаго Монарха не мирился съ уклончивой политикой, съ политикой компромиссовъ; Его Величество рѣшился вступить на вполнѣ опредѣленный третій путь — укрѣпленія Самодержавія путемъ созданія сильной правительственной власти.

30-го мая 1882 г. на постъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ былъ назначенъ Графъ Д. А. Толстой. О взглядахъ новаго Министра на значеніе земства въ системѣ нашего государственнаго управленія не было двухъ мнѣній;[209] объ этихъ взглядахъ едва ли надо много говорить. По земскому вопросу Графъ Толстой раздѣлялъ воззрѣнія М. Н. Каткова, а воззрѣнія этого послѣдняго хорошо извѣстны. „Русское Самодержавіе“, писалъ М. Н. Катковъ, „не можетъ и не должно терпѣть никакой неподчиненной ему или не отъ него исходящей власти въ странѣ, никакого государства въ государствѣ“. „Самоуправленіе стало у насъ грубымъ двусмысліемъ“. „Система устраненія Правительства потребовала, чтобы оно отказалось отъ всякаго дѣла, признавая себя ни къ чему непригоднымъ. Самая администрація въ ея развѣтвленіяхъ по странѣ объявлена не дѣломъ Правительства. Противъ государства выдвинута земля, а подъ землею на практикѣ разумѣются учрежденія 1864 г., именуемыя земствомъ — громоздкій аппаратъ, который въ продолженіе своего 20-лѣтняго

---

[207] Грингмутъ. „М. Н. Катковъ, какъ государственный дѣятель“, „Русскій Вѣстникъ“ за 1897 г. VIII, стр. 52 и слѣд.

[208] Аксаковъ, т. V стр. 418.

[209] Кошелевъ. „Что же теперь“, Августъ 1882 г. Берлинъ, стр. 3, а также изданная въ Берлинѣ брошюра „Черный передѣлъ реформъ Александра II“ — автора которой можно считать весьма освѣдомленнымъ о тѣхъ взглядахъ, которые въ 1882 г. существовали въ правительственныхъ сферахъ — стр. 35.

существованія далъ хорошо почувствовать настоящей землѣ, т. е. народу, только свою тяжесть и разорительность. Учрежденія эти должны быть разумѣемы какъ частныя общества; но въ то же время имъ предоставлена власть, которая вездѣ признается только за государствомъ, — власть облагать податями населеніе, распоряжаться общественными деньгами, выбирать мировыхъ судей, завѣдывать крестьянскими дѣлами, народными училищами и пр. и пр., съ притязаніемъ оттѣснить отъ всего государственное Правительство, притязаніемъ, которое, благодаря доктринѣ, поддерживается и поощряется высшими государственными учрежденіями. Наряду съ такъ называемыми земскими учрежденіями, и въ томъ же смыслѣ, поставлены городскія думы. Все это называется мѣстнымъ самоуправленіемъ. Правительственная администрація не знаетъ, въ чемъ заключается ея обязанность, и съ каждымъ днемъ теряетъ почву и умываетъ во всемъ руки. Главная пружина всякаго управленія, отвѣтственность, перестала дѣйствовать."

Политика принятая Графомъ Толстымъ по отношенію къ земствамъ, была весьма тверда и опредѣленна. „Министръ борьбы" неуклонно подавлялъ всѣ конституціонныя поползновенія земствъ, т. е., иначе говоря, всякія попытки этихъ послѣднихъ выйти изъ узкой сферы дѣлъ мѣстныхъ, всякое стремленіе къ объединенію ихъ дѣятельности и всякую агитацію въ пользу подобныхъ попытокъ. Имѣются указанія, что, хотя взгляды Министра Внутреннихъ Дѣлъ не оставляли никакихъ сомнѣній, отдѣльныя земства пробовали ходатайствовать объ установленіи земскихъ съѣздовъ и о разрѣшеніи имъ принять участіе въ обсужденіи законопроектовъ.[210] Всѣ подобныя ходатайства категорически отклонялись; земствамъ и губернаторамъ давались соотвѣтственныя разъясненія относительно ихъ правъ и обязанностей, а Полтавскій Губернаторъ во всеподданнѣйшемъ отчетѣ за 1884 г. предлагалъ даже, чтобы въ засѣданіяхъ земскихъ собраній присутствовали лица прокурорскаго надзора, на обязанности которыхъ было бы возложено останавливать возбужденіе и обсужденіе вопросовъ, закономъ не разрѣшенныхъ. Въ отдѣльныхъ случаяхъ, когда среди земствъ проявлялось упорное „сопротивленіе" правительственнымъ установленіямъ, для преодолѣнія сопротивленія Правительству приходилось прибѣгать къ весьма крутымъ мѣрамъ.

Такъ, вслѣдствіе заявленія Новгородскаго Губернатора во Всеподданнѣйшемъ отчетѣ за 1884 г. о систематической оп-

---

[210] Такъ, Новгородское земство ходатайствовало въ 1884 г. о разрѣшеніи съѣзда представителей земствъ сѣверныхъ губерній для установленія мѣръ противъ эпидемій, съ правомъ издавать обязательныя правила, и дважды (въ 1885 и 1887 гг.) — о предоставленіи земству права высказаться о проектахъ преобразованій губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій. Эти ходатайства земства были отклонены Комитетомъ Министровъ.

позиціи Правительству Череповецкаго земства, Высочайше утвержденнымъ 7-го іюня 1888 г. Положеніемъ Комитета Министровъ предоставлено было Министру Внутреннихъ Дѣлъ на три года возложить на Правительственную Коммиссію обязанности и полномочія, входящія въ кругъ вѣдомства уѣздной земской управы и представительства мѣстнаго земства въ уѣздныхъ учрежденіяхъ.[211]

Принятыми Графомъ Толстымъ мѣрами открытая агитація среди земствъ весьма скоро была прекращена, но скрытое броженіе продолжало существовать. Совершенно ясныя указанія о немъ имѣются во Всеподданнѣйшихъ отчетахъ Губернаторовъ.

Такъ, въ отчетѣ за 1887 г. Вятскій Губернаторъ заявлялъ, что вслѣдствіе крайне вреднаго направленія партіи земскихъ либераловъ въ дѣлѣ народнаго образованія, составляется разрядъ людей, изъ котораго легко вербуется контингентъ для враждебныхъ Правительству дѣйствій, и что, въ частности, личный составъ статистическаго отдѣленія при губернской земской управѣ не можетъ пользоваться довѣріемъ. Противъ такихъ заявленій губернатора послѣдовали Высочайшія отмѣтки: „Печально“, „Почти вездѣ то же самое“.

Мѣрами репрессіи, несомнѣнно, подавлялись проявленія политической тенденціи земствъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ подавлялась всякая самодѣятельность въ земскомъ дѣлѣ. Передовые земцы либо охладѣваютъ къ земской дѣятельности, либо совершенно отъ нея устраняются; мѣсто ихъ часто заступаютъ лица, преслѣдующія уже не интересы земскаго дѣла, а свои личные виды. Губернаторы большинства губерній продолжаютъ настойчиво указывать на общій полнѣйшій упадокъ земскихъ учрежденій, на неудовлетворительное ихъ состояніе; такія заявленія вызываютъ Высочайшія отмѣтки: „Это не ново“. „Меня не удивляетъ“.[212] Нужно замѣтить при этомъ, что объясненія начальниковъ отдѣльныхъ губерній весьма краснорѣчиво рисуютъ дѣйствительное положеніе дѣла. Губернаторы заявляютъ, что холодное отношеніе земскихъ дѣятелей къ своимъ задачамъ объясняется ожиданіемъ реформъ, что распорядителями земскаго дѣла являются волостные писаря и даже сидѣльцы питейныхъ заведеній, попадающіе на мѣста предсѣдателей и членовъ земскихъ управъ путемъ пронсковъ и интригъ, что въ сферѣ земской дѣятельности обнаруживаются хищенія, подкупы и попустительство и т. п.[213]

Графъ Толстой понималъ, что мѣрами репрессіи можно лишь временно подавить, но нельзя совершенно уничтожить

[211] „Члены управы были сосланы административно на 5 лѣтъ въ Архангельскую губ.“ („Самоуправленіе“ 1889 г. № 3, стр. 14).

[212] См. отчетъ Смоленскаго Губернатора за 1885 г., Записку Саратовскаго Губернатора о первомъ обозрѣніи губерніи, внесенную въ Комитетъ Министровъ въ 1888 г. и др.

[213] См. Всеподданнѣйшіе отчеты Костромского, Черниговскаго и Тульскаго Губернаторовъ за 1887 г.

общую нежелательную для Правительства тенденцію земства, что, равнымъ образомъ, одними предписаніями и внушеніями, замѣчаніями и поставленіями на видъ нельзя оживить дѣла, возбудить къ нему интересъ и что корень печальнаго положенія земства лежитъ въ ненормальныхъ его отношеніяхъ къ Правительству, а основная причина этихъ послѣднихъ въ Положеніи 1864 г., — въ самостоятельности земскихъ учрежденій, въ ихъ выборномъ всесословномъ началѣ. Прямымъ отсюда выводомъ былъ пересмотръ Положенія 1864 г., а результатомъ пересмотра явилось Положеніе 1890 г. Но прежде чѣмъ говорить объ этомъ послѣднемъ Положеніи, для правильнаго пониманія его дѣйствительнаго значенія въ исторіи нашихъ земскихъ учрежденій необходимо замѣтить, что его иниціатору не пришлось довершить начатаго имъ дѣла. Смерть унесла въ могилу Графа Толстого прежде, чѣмъ проектъ намѣченной имъ реформы былъ заслушанъ въ Государственномъ Совѣтѣ, гдѣ онъ подвергся существеннымъ измѣненіямъ. Поэтому для уясненія основной мысли покойнаго Министра Внутреннихъ Дѣлъ и для уразумѣнія тѣхъ началъ, которыя положены были имъ въ основаніе Положенія 1890 г., надо обратиться къ первоначальному проекту.[214]

Въ проектѣ этомъ бывшій Министръ Внутреннихъ Дѣлъ соображенія свои (какъ бы въ прямое опроверженіе основной посылки Вашей записки) начиналъ прямо съ заявленія, что „Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1-го января 1864 г. внесло въ наше законодательство два новыя начала: исключительно выборное, на безсословномъ представительствѣ основанное, устройство мѣстныхъ по хозяйственнымъ дѣламъ установленій и полную обособленность ихъ отъ правительственныхъ органовъ управленія“ Эти начала „не имѣютъ оправданій въ нашемъ историческомъ прошломъ“ (стр. 6) ... „все мѣстное управленіе оказывается какъ бы раздвоеннымъ: рядомъ съ сферою дѣйствія правительственныхъ лицъ и властей существуетъ особый кругъ дѣлъ, въ которомъ всецѣло господствуютъ земскія власти. Граница между тою и другою областью дѣятельности рѣзко проведена самимъ закономъ и на практикѣ ревниво охраняется съ обѣихъ сторонъ отъ всякихъ нарушеній. Она поставлена подъ верховную защиту Правительствующаго Сената, который по Положенію 1-го января 1864 г. облеченъ полномочіями судьи и посредника между Правительствомъ и земствомъ, въ случаяхъ взаимныхъ между ними пререканій, и призванъ къ огражденію компетенціи и правъ, предоставленныхъ мѣстнымъ административнымъ и общественнымъ учрежденіямъ, отъ взаимныхъ посягательствъ“ (стр. 11). „Въ отношеніи политическомъ“, говорилось далѣе въ проектѣ (стр. 11—12), „упомянутое на-

---

[214] Представленіе въ Государственный Совѣтъ отъ 8-го января 1888 г. № 34.

чало, столь наглядно выразившееся какъ въ первоначальныхъ законоположеніяхъ о земскихъ учрежденіяхъ, такъ и въ послѣдующей практикѣ высшихъ государственныхъ установленій по земскимъ дѣламъ, не могло не отразиться на общемъ направленіи лицъ, посвятившихъ себя земской дѣятельности, равно какъ и на отношеніяхъ къ нимъ представителей Правительства въ составѣ мѣстной администраціи ... въ тѣхъ и другихъ воспитывается тотъ духъ взаимнаго недовѣрія и противодѣйствія, который не допускаетъ возможности плодотворной совмѣстной дѣятельности администраціи и земства, и который, съ первыхъ же лѣтъ по введеніи земскихъ учрежденій, сталъ обнаруживаться почти повсемѣстно, систематическою съ ихъ стороны оппозиціею Правительству. Эта оппозиція, въ прежнее время“ (а нынѣ вновь въ запискѣ Вашего Превосходительства) „приписывалась тому обстоятельству, что преобладающее на земскія дѣла вліяніе оказывалось нерѣдко въ рукахъ лицъ политически неблагонадежныхъ. Между тѣмъ подобные случаи хотя и встрѣчались на практикѣ, но лишь въ видѣ исключеній, и объяснить ими указанное общее направленіе земской дѣятельности едва ли возможно. Направленіе это тѣмъ болѣе достойно вниманія, что земскія учрежденія введены только въ коренныхъ русскихъ губерніяхъ, преданность населенія коихъ государственнымъ традиціямъ не можетъ подлежать сомнѣнію, а также въ тѣхъ южныхъ и восточныхъ окраинахъ Имперіи, въ которыхъ никогда не проявлялись серьезныя сепаратическія стремленія. Если же и въ этихъ мѣстностяхъ, составляющихъ ядро государства и самый надежный оплотъ государственныхъ началъ, оппозиція Правительству свила себѣ прочное гнѣздо въ земствѣ, то причину сего прискорбнаго факта слѣдуетъ искать въ томъ, что само законодательство создало почву для такой какъ бы оффиціальной оппозиціи, а административная практика способствовала ея постоянному развитію.“

Находя такое положеніе дѣла и раздвоеніе властей явленіемъ ненормальнымъ и вреднымъ, указывая на недостатки земской дѣятельности и на отсутствіе у губернаторовъ какой либо активной власти для устраненія этихъ недостатковъ, Графъ Толстой признавалъ существенно необходимымъ „приступить къ такой реформѣ, которая пресѣкла бы зло въ самомъ корнѣ и устранила бы указанную выше основную причину современнаго земскаго неустройства. Надлежитъ отрѣшиться отъ установившагося, въ началѣ шестидесятыхъ годовъ, ложнаго воззрѣнія, что земство и земскія нужды составляютъ нѣчто особое отъ государства и его потребностей, и что земскія дѣла подлежатъ исключительному вѣдѣнію самостоятельныхъ органовъ земскаго самоуправленія. Слѣдуетъ возвратиться къ прежнему, до того времени господствовавшему взгляду на земство и признать, что земское

дѣло есть дѣло государственное, въ которомъ рѣшающій голосъ принадлежитъ Правительству, и что земскія учрежденія должны быть учрежденіями государственными, существующими и дѣйствующими на почвѣ государственнаго права" (стр. 18). „Дѣло государственное", говорилось далѣе въ проектѣ, „можетъ быть поручаемо лишь государственнымъ установленіямъ, отъ Правительства зависящимъ. Между тѣмъ, какія бы мѣры ни были приняты по отношенію къ выборнымъ земскимъ управамъ, онѣ всегда оставались бы учрежденіями частными, а не правительственными, и руководились бы въ своей дѣятельности исключительно волею земскихъ собраній. Такимъ образомъ, въ случаѣ сохраненія выборнаго начала относительно замѣщенія должностей въ составѣ исполнительныхъ земскихъ органовъ, главная цѣль предпринимаемаго преобразованія — введеніе земскихъ учрежденій въ общую систему государственнаго управленія — осталась бы недостигнутою, а съ тѣмъ вмѣстѣ не могло бы быть осуществлено и подчиненіе означенныхъ органовъ непосредственному надзору и руководству Правительства, ибо установленіе такого надзора за учрежденіями выборными составляетъ неразрѣшимую на практикѣ задачу" (стр. 37).

Изъ всѣхъ этихъ разсужденій слѣдовалъ, въ сущности, одинъ только выводъ — полное упраздненіе земскихъ учрежденій и замѣна ихъ органами правительственными, но Графъ Толстой поступилъ иначе: въ проектѣ развивалась государственная теорія самоуправленія, — довѣренныя земству дѣла признаны дѣлами государственнаго управленія, въ дальнѣйшихъ же практическихъ выводахъ проекта теорія эта получила довольно своеобразное примѣненіе. Въ наукѣ общепризнано, что государственная теорія должна пониматься не въ томъ смыслѣ, будто самоуправленіе должно сдѣлаться подчиненнымъ органомъ администраціи, а въ томъ, что выборное, всесословное, самостоятельное и отвѣтственное лишь по закону управленіе это по отношенію къ населенію должно являться дѣйствительною властью со всѣми ея правами и преимуществами — Графъ Толстой поступилъ какъ разъ наоборотъ. По проекту его предполагалось, не предоставляя земскимъ учрежденіямъ никакой власти по отношенію къ населенію, поставить ихъ въ сферѣ ихъ дѣятельности въ полное подчиненіе администраціи,[215] замѣнить земскія управы

[215] По первоначальному проекту Графа Толстого предполагалось совершенное уничтоженіе исполнительныхъ земскихъ органовъ. Взамѣнъ губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ управъ, учреждались губернскія и уѣздныя земскія присутствія, состоящія въ прямомъ и непосредственномъ подчиненіи губернатору и пополняемыя въ своемъ составѣ по назначенію Правительства. Засимъ, губернскія и уѣздныя земскія собранія хотя и сохранялись, низводились до значенія исключительно совѣщательныхъ учрежденій: всѣ постановленія земскихъ собраній должны были подлежать утвержденію Министра Внутр. Дѣлъ или губернатора, смотря по важности дѣла, а до утвержденія не могли быть приводимы въ исполненіе. При утвержде-

присутствіями изъ лицъ, назначаемыхъ Правительственною властью, и преобразовать земское представительство на сословномъ началѣ, придавъ притомъ ему характеръ повинности.

Можно, конечно, оспаривать правильность теоретическихъ воззрѣній Графа Толстого, можно не соглашаться съ практическими его выводами изъ созданной имъ теоріи, но нельзя не признать, что намѣченная имъ цѣль преобразованія земскаго управленія — „отмѣнить допущенную Положеніемъ 1-го января 1864 г. самостоятельность земскихъ учрежденій“ — была поставлена совершенно ясно и точно. При осуществленіи его проекта въ первоначальномъ видѣ всесословное земство обратилось бы въ сословное, выборное начало сведено было бы къ нулю, а земскія управы превращались бы въ чисто бюрократическія, находящіяся въ полномъ распоряженіи и подчиненіи губернатора, учрежденія, при которыхъ состояли бы сословныя, чисто совѣщательныя и не имѣющія никакого значенія собранія. Такимъ образомъ, едва ли можно сомнѣваться въ томъ, что первоначальный проектъ Графа Толстого былъ въ сущности проектомъ объ упраздненіи всесословнаго самоуправленія.

Какъ указано выше, Графу Толстому не пришлось самому довершить свое начинаніе. Въ дальнѣйшемъ ходѣ оно под-

---

ніи постановленій земскихъ собраній представители административной власти не должны были ограничиваться разсмотрѣніемъ сихъ постановленій со стороны лишь формальнаго ихъ соотвѣтствія съ закономъ, но должны входить въ обсужденіе существа дѣла, оцѣнивать цѣлесообразность и правильность предположенныхъ собраніемъ мѣръ съ точки зрѣнія какъ государственныхъ, такъ и мѣстныхъ пользъ и нуждъ. Губернатору предоставлялось также право инициативы по дѣламъ земства. Въ случаѣ несогласія губернатора съ постановленіемъ уѣзднаго земскаго собранія, дѣло предполагалось передавать на обсужденіе губернскаго; въ случаѣ несогласія губернатора съ губернскимъ собраніемъ, дѣло вновь должно было подлежать обсужденію того же собранія, если оно еще не закрыто, а по закрытіи или при несогласіи губернатора со вторичнымъ постановленіемъ Губернскаго Собранія все дѣло должно было представляться Министру Внутр. Дѣлъ, который и разрѣшалъ оное окончательно. Полномочія Министра ограничивались по проекту единственно случаями возвышенія смѣты вопреки желанію земскаго собранія: на такое возвышеніе Министръ Внутр. Дѣлъ долженъ былъ испрашивать черезъ Комитетъ Министровъ Высочайшее соизволеніе. Но особенно характеренъ былъ взглядъ Д. А. Толстого на вопросъ — въ правѣ ли земство обжаловать дѣйствія органовъ Правительства. Исходя изъ мысли, что всѣ распоряженія по дѣламъ мѣстнаго благоустройства должны исходить отъ Правительства въ совокупности съ земствомъ, Графъ Толстой находилъ, что „посреднику или судьѣ, хотя бы облеченнымъ высокими полномочіями Правительствующаго Сената, нѣтъ мѣста во время внутренняго хода работы. Вмѣшательство его возможно и законно лишь тогда, когда работа сія окончена и выразилась въ мѣропріятіяхъ, нарушающихъ частные интересы и права, если при томъ потерпѣвшія ущербъ лица не нашли защиты у тѣхъ органовъ власти, на которыя возложенъ надзоръ за дѣятельностью администраціи и земскихъ учрежденій“. По симъ соображеніямъ, изъ проекта были устранены всякія правила о порядкѣ разрѣшенія пререканій между общими административными и земскими установленіями (Объяснительная записка, стр. 45).

верглось существеннымъ измѣненіямъ и можно думать, что измѣненія эти во многомъ объясняются неопредѣленною, неотчетливою постановкою вопроса, какая дана была въ проектѣ. При иной опредѣленной постановкѣ вопросъ получилъ бы и опредѣленное разрѣшеніе: либо земскимъ учрежденіямъ дана была бы дѣйствительно правильная организація, либо если не всѣ, то имѣющія государственное значеніе функціи ихъ были бы переданы органамъ Правительства, которые пришлось бы тоже обновить и передѣлать; но въ данномъ случаѣ, составляя свой проектъ, Графъ Толстой не отступилъ отъ привычной политики Министерства Внутр. Дѣлъ по отношенію къ земскимъ учрежденіямъ. Свою мысль — упразднить въ сущности земство — онъ не выразилъ въ своемъ проектѣ прямо; подъ видомъ правильнаго развитія началъ самоуправленія онъ желалъ оставить внѣшнюю форму послѣдняго, но лишивъ ее всякаго внутренняго содержанія. Конечно, такая постановка вопроса вызвала, да и не могла не вызвать, рядъ самыхъ основательныхъ возраженій со стороны другихъ вѣдомствъ и въ средѣ Государственнаго Совѣта, ибо мотивы записки Министра Внутр. Дѣлъ, въ которой развивалась государственная теорія самоуправленія, никакъ не сходились съ ея заключеніемъ, гдѣ проектировалось уничтоженіе самоуправленія и замѣна его учрежденіями бюрократическими.

Изъ послѣдовавшихъ возраженій самаго глубокаго вниманія заслуживаетъ отзывъ бывшаго Государственнаго Контролера. Опытный государственный дѣятель въ слѣдующихъ словахъ мѣтко характеризовалъ слабую сторону проектированной реформы земскихъ учрежденій: „если нынѣшняя компетенція земскихъ учрежденій не можетъ возбудить къ себѣ въ населеніи достаточно интереса, чтобы привлечь къ дѣлу лучшихъ людей мѣстности, то можно ли надѣяться, чтобы такіе люди стали охотно посвящать ему свои труды въ приготовленной для нихъ новой ограниченной роли. Можно, конечно, путемъ штрафовъ и взысканій заставить пріѣзжать на выборы и засѣданія, класть шары и подписывать журналы, но невозможно заставить относиться къ дѣлу съ любовью, дѣйствовать и рѣшать разумно и добросовѣстно. Земскія Собранія, по прежнему собираясь ежегодно и засѣдая въ теченіе извѣстнаго срока, но лишенныя иниціативы и власти, лишенныя вліянія на составъ исполнительныхъ земскихъ учрежденій, считая себя свободными отъ дѣйствительной отвѣтственности за ходъ земскаго дѣла, съ трудомъ избѣгнутъ двухъ крайностей: или сдѣлаться лишь исполнителями мертвой формы, совершенно ненужнымъ звеномъ въ управленіи, или стать центрѣмъ безплодной критики и праздной агитаціи противъ губернскаго начальства и Правительства“ ... „Вполнѣ вѣрно, что дѣло земскаго хозяйства не слѣдуетъ обособлять отъ государственныхъ дѣлъ, что Правительство

не можетъ вполнѣ устранить себя отъ попеченія о мѣстномъ благоустройствѣ и что лучшихъ результатовъ въ этой сферѣ можно ожидать отъ совмѣстной дѣятельности Правительственныхъ органовъ съ представителями мѣстнаго населенія. Но цѣлесообразное примѣненіе этой мысли къ законодательству, т. е. образованіе системы учрежденій, правильно осуществляющихъ связь интересовъ государственныхъ и мѣстныхъ, есть задача, которую, по моему мнѣнію, нельзя уложить въ рамки положенія о земскихъ учрежденіяхъ, сложившагося подъ вліяніемъ совершенно другихъ мыслей. Она требуетъ соображеній всей совокупности дѣлъ мѣстнаго благоустройства и хозяйства, распредѣленныхъ между разными установленіями, и можетъ найти вѣрное выраженіе не въ передѣланномъ Положеніи 1864 г., а лишь въ законоположеніи болѣе общаго характера, установляющемъ организацію и порядокъ мѣстнаго управленія губерній и уѣздовъ.[216]

Въ результатѣ предъявленныхъ возраженій и сдѣланныхъ по нимъ уступокъ явилось Положеніе 1890 г., которое оказалось поэтому новой полумѣрой въ исторіи земскихъ учрежденій. Оно не упразднило земства, но обезличило и обезцвѣтило его; не уничтожило и всесословнаго начала, но придало сословную окраску; оставило выборныя управы, но службу въ нихъ признало службою государственною; не сдѣлало изъ земскихъ учрежденій дѣйствительныхъ органовъ власти и не ввело ихъ въ общій строй правительственныхъ установленій,[217] но увеличило надъ ними опеку губернаторовъ; оставило по прежнему за земскими собраніями самостоятельное разрѣшеніе большей части предоставленныхъ ихъ вѣдѣнію дѣлъ, не уполномочивъ правительственныя установленія измѣнять постановленія земскхъ собраній, но усилило право губернаторскаго протеста, — лишь отрицательное право запрещать и останавливать.

Несмотря на важныя съ перваго взгляда измѣненія прежняго Положенія, несмотря на явное стремленіе новаго, нынѣ

[216] Отзывъ Государственнаго Контролера отъ 30-го іюля 1888 г. № 2578, стр. 7 и 9. Приведенная въ высшей степени правильная мысль этого отзыва не утратила своего значенія и по отношенію къ дѣйствующему Положенію 1890 г. Высказанныя въ отзывѣ опасенія, какъ будетъ указано ниже, во многомъ оправдались въ практическомъ примѣненіи этого Положенія. Тѣмъ большее должно быть основаніе принять указанный отзывъ къ руководству въ дѣлѣ проектируемой нынѣ земской реформы на окраинахъ, такъ какъ по предположенію Министерства Внутр. Дѣлъ, земскія учрежденія не будутъ имѣть здѣсь собственныхъ исполнительныхъ органовъ т. е., иначе говоря, для нихъ вновь проектирована, съ усиленными даже недостатками, та совершенно нецѣлесообразная организація, отъ которой при проведеніи реформы 1890 г., вслѣдствіе предъявленныхъ Статсъ-Секретаремъ Сольскимъ и другими Министрами и Главноуправляющими возраженій, отказалось само Министерство Внутр. Дѣлъ.

[217] Земскія управы уже потому не могутъ считаться включенными въ составъ правительственныхъ органовъ, что имъ, по прежнему, не принадлежитъ никакой власти надъ населеніемъ, на что указываетъ и само Министерство Внутр. Дѣлъ въ своемъ проектѣ продовольственнаго устава.

дѣйствующаго Положенія усилить вліяніе Правительства на земскія дѣла, отношеніе между правительственными органами и земскими собраніями и нынѣ остаются на почвѣ прежней противоположности земства Правительству; это все тѣ же отношенія какъ бы двухъ спорящихъ сторонъ, взаимныя пререканія между которыми по поводу нарушенныхъ правъ разбираются смѣшанною коллегіею (Губернскимъ по земскимъ дѣламъ Присутствіемъ) и Правительствующимъ Сенатомъ, т. е. тѣми же установленіями, посредничество которыхъ Графъ Толстой въ своемъ проектѣ рѣшительно отвергалъ въ видахъ устраненія двоевластія (стр. 17 и 45). Записка Вашего Высокопревосходительства утверждаетъ, будто теперь, послѣ реформы 1890 г., земскія учрежденія должны быть признаны введенными безповоротно въ систему мѣстныхъ Правительственныхъ органовъ, такъ какъ въ настоящую минуту исчезаютъ всякія основанія къ признанію этихъ учрежденій чѣмъ то обособленнымъ отъ органовъ Правительственной власти (стр. 46—47). Но это завѣреніе не отвѣчаетъ дѣйствительности. Составители записки вѣроятно не дали себѣ труда сопоставить соотвѣтственныя постановленія обоихъ Положеній — 1864 и 1890 гг.

Между тѣмъ, сравненіе постановленій новаго и стараго Положеній ясно показало бы, что одно изъ существенныхъ измѣненій въ отношеніяхъ Правительства къ земству заключается, главнымъ образомъ, въ усиленіи права губернаторскаго протеста, но въ этомъ правѣ едва ли можно видѣть единеніе Правительства съ земствомъ. Наоборотъ, усиленіе этого именно права лучше всего и доказываетъ, что земскія учрежденія вовсе не введены въ систему мѣстныхъ правительственныхъ органовъ Министерства Внутр. Дѣлъ; протестовать можно, но только противъ постановленія органа самостоятельнаго; органу же подчиненному всякій начальникъ даетъ предписанія и приказанія.

Мало того, введеніе земскихъ учрежденій въ систему мѣстныхъ правительственныхъ органовъ не подтверждается даже текстомъ отдѣльныхъ статей дѣйствующаго закона. Такъ, напримѣръ, ст. 62-я Положенія 1890 г. прямо въ своемъ текстѣ противопоставляетъ земскія учрежденія Правительству и губернскому начальству.

Не внеся никакихъ коренныхъ измѣненій въ отношенія земствъ къ органамъ Правительства, законъ 1890 г. не внесъ никакихъ существенныхъ перемѣнъ и въ самую организацію земскихъ учрежденій. По прежнему учрежденія эти остаются зданіемъ и безъ крыши и безъ фундамента, по прежнему у нихъ нѣтъ тѣсной связи ни съ центральнымъ управленіемъ, ни съ своими мѣстностями. Записка Ваша, правда, утверждаетъ, будто Положеніе 1890 г. установило связь земскихъ учрежденій съ мѣстностью путемъ децентрализаціи земскаго управленія; но, въ дѣйствительности, громкому названію

„децентрализація“ едва ли можетъ соотвѣтствовать указываемое въ запискѣ, предоставленное земскимъ учрежденіямъ по новому положенію право избирать въ помощь управѣ неограниченное число лицъ и особыхъ участковыхъ попечителей для наблюденія за исполненіемъ обязательныхъ постановленій земскихъ собраній съ правомъ привлекать къ суду нарушителей этихъ постановленій. Созданіемъ должностей подобныхъ прокуроровъ отъ земства не создается еще связи послѣдняго съ мѣстностью; эта связь можетъ быть установлена только созданіемъ мелкой ячейки самоуправленія, о которой неуклонно ходатайствовали земства, но о которой въ Положеніи 1890 г. нѣтъ помину. Съ главной массой населенія губерніи, съ крестьянствомъ, земство совершенно разобщено; между ними закономъ 1889 г. поставлена власть земскихъ начальниковъ, которыхъ записка Ваша, хотя и зачислила въ органы самоуправленія, но которые въ дѣйствительности ничего общаго съ земствомъ, кромѣ своего названія, не имѣютъ.

Всѣ эти соображенія приводятъ къ безспорному заключенію, что Положеніе 12-го іюля 1890 г. было, въ намѣреніи его составителя, шагомъ по пути къ упраздненію земскихъ учрежденій, но никакъ не кореннымъ преобразованіемъ земскаго самоуправленія. Можно признавать, что законъ 1890 г. внесъ нѣкоторое улучшеніе въ организацію земствъ, можно держаться и противоположнаго мнѣнія; но разсматривать Положенія 1864 и 1890 г. какъ результаты примѣненія двухъ діаметрально различныхъ принциповъ никоимъ образомъ нельзя. Подробности, детали организаціи неодинаковы, но схема ихъ та же самая и въ нашей научной литературѣ справедливо было замѣчено, что съ изданіемъ Положенія 1890 г. въ нашемъ провинціальномъ управленіи осталось прежнее раздвоеніе, съ иной только окраской.[218]

Выводъ вполнѣ подтверждается и практическимъ примѣненіемъ новаго Положенія. Хотя записка Вашего Высокопревосходительства и утверждаетъ, что всѣ указываемые мною недостатки въ дѣятельности земскихъ учрежденій объясняются лишь несовершенствами Положенія 1864 г., но это утвержденіе нуждается въ ближайшемъ разсмотрѣніи. Необходимо выяснить, въ какой мѣрѣ, дѣйствительно, Положеніе 1890 г. устранило эти недостатки, достигло ли оно дружной работы земствъ съ органами Правительства, уничтожило ли взаимное недовѣріе, объединило ли оно земскую дѣятельность, оживило ли ее, измѣнило ли, наконецъ, политическую тенденцію этой дѣятельности.

Къ сожалѣнію, Министерство Внутр. Дѣлъ, располагающее, казалось бы, всѣми данными о ходѣ земскаго и город-

---

[218] Коркуновъ, „Русское Государственное Право“ т. II стр. 395, изд. 1897 г.

ского хозяйствъ, не привело ни одного факта, который доказывалъ бы то „упорядоченіе земскаго дѣла“, которое, по его мнѣнію, достигнуто Положеніемъ 1890 г. Поэтому сравненіе между дѣятельностью прежнихъ и новыхъ, преобразованныхъ въ истекающемъ десятилѣтіи, органовъ мѣстнаго самоуправленія приходится проводить на основаніи данныхъ, имѣющихся въ распоряженіи финансоваго вѣдомства. Эти данныя, хотя далеко неполныя, но тѣмъ не менѣе весьма важныя, основанныя, главнымъ образомъ, на заявленіяхъ самого Министерства Внутр. Дѣлъ, рисуютъ настоящее положеніе обновленныхъ земскихъ учрежденій совсѣмъ въ иномъ видѣ, чѣмъ представляетъ его записка Ваша.

Положеніе 1890 г. не объединило земской дѣятельности и не сдѣлало изъ земствъ послушнаго орудія государственной власти.

Прежде всего необходимо сказать, что никакого объединенія въ разрозненную дѣятельность земскихъ учрежденій законъ 1890 г. не внесъ. Случайное преобладаніе въ земскихъ собраніяхъ тѣхъ или другихъ интересовъ, тѣхъ или иныхъ взглядовъ, иногда вліяніе отдѣльныхъ, отдавшихся той или иной идеѣ личностей, словомъ, всѣ тѣ недостатки разрозненной дѣятельности земствъ, о которыхъ такъ краснорѣчиво свидѣтельствуетъ сама записка Ваша (стр. 50—53), приписывая ихъ несовершенству Положенія 1864 г., въ полной неприкосновенности сохранились и по сей день.

Во Всеподданѣйшей запискѣ, которую Ваше Высокопревосходительство имѣли счастіе 5-го марта 1897 г. повергнуть на Высочайшее Его Императорскаго Величества благовоззрѣніе, Вы изволили указывать на необходимость постоянства и повсемѣстнаго единообразія въ мѣропріятіяхъ по народному образованію и затѣмъ свидѣтельствовали передъ Монархомъ, что именно эта сторона дѣятельности земства „страдаетъ отсутствіемъ надлежащей систематичности“. По словамъ означенной записки Вашей, дѣятельность земства стоитъ въ непосредственной зависимости отъ имѣющихся въ его распоряженіи средствъ, отъ количества потребностей, удовлетвореніе которыхъ, по мѣстнымъ условіямъ, представляется настоятельнымъ, наконецъ, даже отъ состава земскихъ собраній и исполнительныхъ органовъ; всѣ эти обстоятельства носятъ случайный характеръ: между тѣмъ ихъ совокупность обусловливаетъ ту часть бюджета, которую земство можетъ или желаетъ удѣлить на дѣло образованія.

Совершенно аналогичныя приведенному указанія на невозможность для Правительства регулировать дѣятельность земствъ имѣются и въ отчетахъ губернаторовъ. Такъ, въ отчетѣ 1895 г. Московскій губернаторъ свидѣтельствовалъ о невозможности констатировать желательное объединеніе въ

дѣлѣ народнаго образованія. Въ отчетѣ за тотъ же годъ Черниговскій губернаторъ заявлялъ, что лучшія стремленія представителей духовно-училищнаго вѣдомства къ упорядоченію школьнаго дѣла встрѣчаются иногда лицомъ къ лицу съ нѣкоторыми земскими интересами, и что неправильное пониманіе этихъ интересовъ представителями земства ставитъ преграду нормальному ходу дѣла. Такое весьма опредѣленное заявленіе губернатора, повидимому, не звучитъ диссонансомъ въ общемъ хорѣ губернаторскихъ отчетовъ, ибо противъ него послѣдовала Высочайшая отмѣтка: „Это наболѣвшій вопросъ".

Далѣе, несмотря на сравнительно краткій опытъ примѣненія Положенія 1890 г., имѣется рядъ фактовъ, которые весьма наглядно доказываютъ, что всѣ попытки Министерства Внутреннихъ Дѣлъ объединять дѣятельность земствъ предписаніями центральной власти оказываются довольно безплодными. Земства по прежнему съ недовѣріемъ относятся къ бюрократическому центру, а своей молчаливой, но дружной оппозиціей заставляютъ иногда само Министерство Внутреннихъ Дѣлъ отступать съ довольно твердо занятыхъ имъ позицій. Наглядным и убѣдительнымъ тому доказательствомъ можетъ служить, напр., исторія лѣчебнаго устава 10-го іюня 1893 г. Въ началѣ текущаго десятилѣтія названное вѣдомство, послѣ подробной разработки, внесло на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта проектъ новаго устава лѣчебныхъ заведеній гражданскаго вѣдомства, который былъ весь построенъ на началахъ подробной регламентаціи всѣхъ сторонъ врачебнаго персонала. 10-го іюня 1893 г. уставъ этотъ былъ утвержденъ Высочайшею Властью, но ко введенію его въ дѣйствіе встрѣтились неожиданно для Министерства рѣшительныя затрудненія со стороны земскихъ учрежденій. Невозможность практическаго его осуществленія (какъ указано было въ журналѣ Коммиссіи, образованной для его пересмотра) обусловливались не какими либо теоретическими недостатками, ни даже его практическими неудобствами, но исключительно тѣмъ обстоятельствомъ, что требованія его были несогласны съ установившеюся земскою практикою. Отстаивая то, что уже сдѣлано земствомъ, или то, что еще предполагается имъ сдѣлать, отстаивая самостоятельность въ дѣлѣ завѣдыванія лѣчебными заведеніями, Земскія учрежденія дали дружный отпоръ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ, которое и отступило. Пришлось пріостановить введеніе уже готоваго устава въ дѣйствіе, отложить его въ сторону для Полнаго Собранія Законовъ и выработать новый проектъ, построенный, по отзыву Медицинскаго Совѣта, на началахъ совершенно противоположныхъ (т. е. болѣе угодныхъ земствамъ).

Столь же поучительная исторія двухъ другихъ узаконеній послѣдняго времени — о дорожныхъ капиталахъ и объ оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами, — узаконеній, которыя Ваша записка также относитъ къ числу

мѣропріятій, „принятыхъ за послѣднее время въ цѣляхъ упорядоченія отдѣльныхъ отраслей земскаго хозяйства и управленія“ (стр. 56 и слѣд.).

Законъ 1-го іюня 1895 г. объ освобожденіи земскихъ сборовъ отъ нѣкоторыхъ обязательныхъ расходовъ и объ обращеніи освободившихся въ земскомъ бюджетѣ суммъ на образованіе спеціальныхъ дорожныхъ капиталовъ, казалось бы, заслуживалъ самого благосклоннаго отношенія со стороны земскихъ учрежденій: для нихъ законъ открывалъ возможность безъ затраты новыхъ средствъ, привести въ порядокъ столь важную отрасль мѣстнаго благоустройства, какъ дорожное дѣло. Законъ этотъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, вовсе не пытался даже регламентировать дѣятельность земства, содержа въ себѣ одно лишь требованіе, чтобы суммы, освободившіяся у земства, вслѣдствіе перенесенія на казну нѣкоторыхъ расходовъ, ранѣе покрывавшихся земствомъ, обращались исключительно на дорожное дѣло. Это требованіе оказалось, по удостовѣренію самого Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, несоотвѣтствующимъ желаніямъ земскихъ учрежденій. Уже 24-го декабря 1896 г. (№ 11 838) Ваше Высокопревосходительство сообщали Министерству Финансовъ о необходимости устраненія нѣкоторыхъ оказавшихся на практикѣ недостатковъ дѣятельности земскихъ учрежденій по образованію и расходованію дорожныхъ капиталовъ. Указывалось, именно, во первыхъ, на стремленіе земствъ ходатайствовать объ обращеніи этихъ капиталовъ на иныя, кромѣ дорожной, потребности земской жизни, и во вторыхъ, на то, что во многихъ мѣстностяхъ на счетъ означенныхъ суммъ отнесены общіе недоборы по земскимъ смѣтамъ, вслѣдствіе чего образовались значительные долги уѣздныхъ земствъ губернскому по счету дорожнаго капитала. Преподанное, вслѣдствіе сего, черезъ губернаторовъ разъясненіе земскимъ учрежденіямъ о несоотвѣтствіи ихъ образа дѣйствій съ видами Правительства оказалось безполезнымъ, ибо уже въ мартѣ 1897 г. (№ 1800) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ писалъ, что, „если земства не относятъ недоборы по смѣтамъ въ полномъ составѣ на суммы, предназначенныя на улучшеніе путей сообщенія, то, во всякомъ случаѣ, допускаютъ образованіе такихъ недоимокъ, которыя при дальнѣйшемъ накопленіи могутъ окончательно парализовать всѣ начинанія Правительства по упорядоченію дорожнаго дѣла“. Указавъ, затѣмъ, что образованіе недоборовъ по дорожному капиталу „не стоитъ даже съ связи съ общею платежною способностью населенія“, и что „продолженіе такого порядка не можетъ быть терпимо“, Вы высказались за обязательное отчисленіе, чрезъ кассы финансоваго вѣдомства, въ дорожные капиталы соотвѣтственной по размѣру части общаго поступленія земскихъ сборовъ. Въ виду высказаннаго Вами предположенія, что земскія учрежденія добровольно подчинятся такому способу пополненія дорожныхъ

капиталовъ (отзывъ 21-го января 1898 г. № 104), способъ былъ установленъ первоначально въ административномъ порядкѣ. Но такъ какъ предположеніе не оправдалось, то Вы вынуждены были войти въ Государственный Совѣтъ съ соотвѣтственнымъ представленіемъ, результатомъ коего явился законъ 2-го іюня 1898 г., которымъ предоставлены были Министрамъ Внутреннихъ Дѣлъ и Финансовъ особыя полномочія. Такимъ образомъ, если практическое исполненіе закона, пытавшагося дать лишь самое общее указаніе на существо земской дѣятельности, и достигнуто въ данномъ дѣлѣ, то помимо и даже вопреки желанію Земскихъ учрежденій.

Къ подобному же заключенію приводитъ и исторія примѣненія закона 8-го іюня 1893 г. объ оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ, для обложенія ихъ земскими сборами. Практическаго вліянія на ходъ земскаго хозяйства этотъ законъ не имѣлъ и не могъ имѣть; впредь до окончанія оцѣночныхъ работъ, земское обложеніе остается на существующихъ основаніяхъ, установленныхъ временными правилами 1864 г., а производимыя оцѣночныя работы имѣютъ цѣлью лишь доставить матеріалъ для болѣе точнаго опредѣленія началъ земскаго обложенія въ будущемъ. Тѣмъ не менѣе, общая цѣль названнаго закона — поставить дѣло обложенія внѣ полнаго усмотрѣнія земства — ясна. Усматривая въ законѣ такое направленіе, предвидя въ будущемъ необходимость разстаться съ существующими порядками, многіе изъ земскихъ учрежденій отнеслись къ нему несочувственно. Къ такому заключенію приводятъ какъ донесенія по сему предмету управляющихъ казенными палатами Министерства Финансовъ, такъ и ходатайства и заявленія, непосредственно исходящія отъ земскихъ учрежденій. Оцѣнка еще не произведена, а уже возбуждаются ходатайства о пересмотрѣ оцѣночныхъ правилъ, приводящихъ будто бы къ неуравнительности обложенія. Подъ предлогомъ неясности нѣкоторыхъ постановленій закона и правилъ инструкціи, задерживаются работы и по тѣмъ отдѣламъ, которые не возбуждаютъ никакихъ сомнѣній. Предписанныя закономъ оцѣночныя работы не производятся, но за то предпринимается общая переоцѣнка цѣлой категоріи правилъ, выработанныхъ самимъ земствомъ.[219] Особенно несочувственно отнеслись къ закону объ оцѣнкахъ уѣздныя учрежденія, которыя даже въ оцѣночныхъ работахъ губернскихъ земствъ усматривали нарушеніе своей самостоятельности. Поэтому, тамъ гдѣ оцѣночныя работы остались въ вѣдѣніи уѣздныхъ земствъ, законъ 8-го іюня 1893 г. на практикѣ, по обыкновенію, вовсе не примѣнялся. Въ результатѣ опять

[219] Такъ, земскія учрежденія Владимірской губ., въ которой во исполненіе закона 8-го іюня 1893 г. не сдѣлано почти ничего, по собственному усмотрѣнію произвели общую переоцѣнку всѣхъ фабричныхъ и заводскихъ помѣщеній.

понадобился особый законъ (Высочайше утвержденное 18-го января 1899 г. мнѣніе Государственнаго Совѣта), устранившій необходимость участія уѣздныхъ земствъ въ главнѣйшихъ стадіяхъ оцѣночныхъ работъ усилившій значеніе губернской оцѣночной Коммиссіи, въ составѣ коей преобладаетъ Правительственный элементъ, и, наконецъ, пришлось отпустить на оцѣночныя работы казенныя средства въ такой при томъ формѣ, которая заинтересовала бы земства въ скорѣйшемъ окончаніи оцѣночныхъ работъ.

Но и эти мѣры не возымѣли, повидимому, дѣйствія. Изъ отношенія Вашего, отъ 24-го іюня с. г. № 621, видно, что, вопреки требованіямъ закона и инструкціи, нѣкоторыя земства продолжаютъ настаивать на томъ, чтобы оцѣнка производилась не иначе, какъ только путемъ полнаго опроса населенія и самаго подробнаго описанія имуществъ, какъ принадлежащихъ отдѣльнымъ владѣльцамъ, такъ равно и общественныхъ крестьянскихъ поголовно по домохозяйствамъ, и что собираніе свѣдѣній, въ видахъ оцѣнки имуществъ, или въ другихъ цѣляхъ, исключительно посредствомъ сплошного опроса населенія подавала неоднократно уже поводъ къ весьма важнымъ недоразумѣніямъ между администраціей и земствомъ, вызывая въ то же время неудовольствіе населенія и замедляя ходъ оцѣночныхъ работъ. Поэтому Ваше Высокопревосходительство признаете въ „интересахъ дѣла и Правительства, которое въ правѣ требовать отъ мѣстныхъ земскихъ органовъ установленія для оцѣнки имуществъ, желательнаго и по возможности однообразнаго порядка — своевременнымъ и необходимымъ подтвердить оцѣночнымъ коммиссіямъ, дабы сіи послѣднія строго согласовали свои дѣйствія съ правилами оцѣнки“.[220] Изъ того же отношенія видно далѣе, что Ваше Высокопревосходительство опасаетесь включенія земствами въ программы оцѣночныхъ работъ „тенденціозныхъ вопросовъ“.

Приведенныя заявленія Ваши весьма краснорѣчиво говорятъ о дѣйствительномъ положеніи дѣла. Равнымъ образомъ разница въ успѣшности прежнихъ статистическихъ изслѣдованій, производящихся земствомъ по собственному усмотрѣнію, и новыхъ выполняемыхъ въ силу требованія закона, слишкомъ очевидна и игнорировать ее невозможно, ибо нельзя же допустить, чтобы ни одно земство, даже изъ числа тѣхъ, которыя ранѣе производили обширныя и весьма обстоятельныя оцѣночно-статистическія работы (Московское, Нижегородское, Черниговское и мн. др.), не въ состояніи были, при дѣйствительномъ желаніи, окончить за истекшее съ 1893 г.

[220] Не безъинтересно сопоставить эту послѣднюю выдержку изъ отношенія (отъ 24-го іюня 1899 г. № 621) съ разсужденіями записки Вашей о томъ, что противоположеніе органовъ самоуправленія органамъ Правительства основано „на смѣшеніи понятій“, и что съ изданіемъ закона 1890 г. всякое основаніе къ такому противоположенію исчезло.

время даже первую часть работъ — выработку общихъ основаній оцѣнки. Все это вмѣстѣ взятое служитъ новымъ подтвержденіемъ той трудности, съ какою сопряжено регулированіе Правительствомъ дѣятельности земства въ формѣ положительныхъ предписаній, которыя были бы исполняемы. И если, благодаря помощи казны, можно надѣяться на благополучное, въ концѣ концовъ, завершеніе оцѣночныхъ работъ, то не слѣдуетъ забывать, что и этотъ результатъ будетъ достигнутъ вслѣдствіе изъятія, хотя бы и частичнаго, оцѣночнаго дѣла изъ вѣдѣнія земскихъ учрежденій.

Приведенные и многіе другіе факты краснорѣчиво свидѣтельствуютъ, что и при дѣйствіи закона 1890 г. земства не стали послушнымъ орудіемъ Правительства. Можно поэтому прямо утверждать, что желаннаго единенія ихъ дѣятельности съ дѣятельностью центральныхъ учрежденій до тѣхъ поръ не получится, пока въ этихъ послѣднихъ они будутъ видѣть нѣчто себѣ противоположное, пока не примутъ въ ихъ дѣятельности активнаго участія выборные земства, пока законы не будутъ являться результатомъ рѣшеній этихъ выборныхъ.

Съ изданіемъ Положенія 1890 г. исчезло недовѣріе къ земству. Земскія ходатайства и ихъ судьба.

Не оказавъ никакого вліянія на существовавшее недовѣріе земства къ Правительству, законъ 1890 г. едва ли создалъ это довѣріе и съ другой стороны — въ отношеніяхъ Правительства къ земству. Доказательствомъ тому можетъ служить хотя бы напримѣръ отношеніе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ къ земскимъ статистическимъ работамъ. Къ работамъ этимъ названное вѣдомство всегда относилось съ особенной подозрительностью. Въ представленіи Графа Толстого о преобразованіи земства статистическія изслѣдованія ставились земству прямо въ укоръ, признавались тенденціозными и несоотвѣтственными видамъ Правительства.[221] Этотъ послѣдній взглядъ, нынѣ въ запискѣ опровергаемый, и доселѣ служитъ, однако, основою практическихъ мѣропріятій Министерства Внутреннихъ Дѣлъ въ отношеніи земской статистики. Статистика эта всячески стѣсняется и ограничивается, а при удобномъ случаѣ (напримѣръ, по поводу всенародной переписи) и вовсе воспрещается, несмотря даже на то, что нѣкоторыя изслѣдованія обязательны для земства во исполненіе закона 8-го іюня 1893 г. объ оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами. Самый неуспѣхъ этого закона не мало зависѣлъ отъ тѣхъ затрудненій, съ которыми было сопряжено утвержденіе Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ

[221] Представленіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ въ Государственный Совѣтъ отъ 8-го января 1888 г. № 34, стр. 42.

программъ оцѣночно-статистическихъ изслѣдованій и отъ подозрительнаго отношенія того же вѣдомства къ исполнителямъ этихъ работъ, иногда доходившаго до огульнаго заподозрѣванія политической ихъ благонадежности ранѣе приступа къ работамъ и до выбора лицъ.[222]

Не внушаетъ, повидимому, Министерству Внутреннихъ Дѣлъ никакого довѣрія и дѣятельность земствъ по народному образованію, такъ какъ въ вышеуказанной Всеподданнѣйшей запискѣ отъ 5-го марта 1897 г., Вы изволили весьма опредѣленно высказаться, что оставленіе народной школы въ рукахъ земскихъ дѣятелей „едва ли соотвѣтствовало бы задачамъ государства", и что, поэтому, народное образованіе необходимо изъять изъ рукъ земства и передать въ вѣдѣніе учрежденій правительственныхъ. Этотъ выводъ записки имѣетъ тѣмъ большее значеніе, что вслѣдъ затѣмъ, чрезъ годъ, въ проектѣ представленія въ Государственный Совѣтъ о введеніи земскихъ учрежденій въ Архангельской губерніи, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ уже съ особымъ вниманіемъ останавливается именно на заслугахъ земства въ дѣлѣ народнаго образованія.[223]

Не трудно также замѣтить и прежнее недовѣріе къ стремленію земствъ объединить свою дѣятельность и „установить связь съ мѣстностью путемъ децентрализаціи мѣстнаго управленія". На необходимость объединенія земской дѣятельности, на весьма понятное отсюда стремленіе земствъ къ общимъ ихъ съѣздамъ, указываетъ сама записка Ваша (стр. 56, см. также 52 и слѣд.). Между тѣмъ, насколько извѣстно, при дѣйствіи Положенія 1890 г. ни одного общаго съѣзда земствъ разрѣшено не было, и, насколько можно судить, разрѣшать такіе съѣзды и на будущее время Министерство Внутреннихъ Дѣлъ не намѣрено „въ виду различныхъ сопряженныхъ съ созваніемъ ихъ практическихъ неудобствъ" (записка стр. 57). Въ чемъ заключаются эти неудобства, Ваша записка не поясняетъ, да такое поясненіе едва ли и необходимо, — дѣйствительная причина неразрѣшеній ясна сама собой.

Не съ большей благосклонностью относится, повидимому, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ и къ стремленіямъ обновленныхъ закономъ 1890 г. земствъ пустить корни въ странѣ, ибо, хотя на стр. 46 Вашей записки и говорится объ „установленіи связи съ мѣстностью путемъ децентрализаціи земскаго управленія", но, въ дѣйствительности, такая связь для Министерства едва ли желательна. По крайней мѣрѣ, предположенія о распространеніи земскаго Положенія на окраин-

---

[222] Такъ, въ 1897 г. Вологодскій губернаторъ высказался противъ экспедиціонныхъ оцѣночныхъ изслѣдованій, между прочимъ подъ предлогомъ недостаточной благонадежности тѣхъ лицъ, которыми такія изслѣдованія могутъ быть выполнены.

[223] Стр. 16—19 проекта, присланнаго на заключеніе Министерства Финансовъ при отношеніи отъ 22-го апрѣля 1898 г. № 3827.

ныя мѣстности Европейской Россіи построены уже на началѣ централизаціи земскаго управленія, съ поясненіемъ, что именно такая организація земскихъ учрежденій исключаетъ всякія опасенія за политическія послѣдствія реформы (стр. 72).

Такимъ образомъ, можно думать, что Министерство Внутреннихъ Дѣлъ по прежнему далеко не довѣряетъ земствамъ, не видитъ въ нихъ надежныхъ исполнителей своихъ предначертаній, съ большою осторожностью относится къ столь необходимымъ для нихъ взаимнымъ сношеніямъ и къ установленію связи съ мѣстностью и можно быть увѣреннымъ, что это недовѣріе будетъ существовать до тѣхъ поръ, пока за земскими учрежденіями будетъ сохранена хотя бы тѣнь самостоятельности.

Въ дополненіе къ приведеннымъ фактамъ, для характеристики установившихся за послѣднее время взаимныхъ отношеній Правительства и обновленнаго земства весьма интересно прослѣдить судьбу земскихъ ходатайствъ о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ за послѣднее время. По числу тѣхъ изъ этихъ ходатайствъ, которыя отклоняются Правительствомъ, можно судить о томъ, насколько расходятся взгляды Правительства и земства на вопросы законодательства и управленія. Если число подобныхъ, т. е. отклоненныхъ ходатайствъ уменьшается, то это свидѣтельствуетъ объ ослабленіи розни между Правительствомъ и земствомъ. Напротивъ, увеличеніе числа отклоненныхъ ходатайствъ должно быть разсматриваемо какъ показаніе противоположное, — оно свидѣтельствуетъ о томъ, что пути Правительства и земства опять расходятся въ разныя направленія.

Полагаясь на свидѣтельство Вашей записки, будто, съ изданіемъ Положенія 12-го іюня 1890 г., достигнуто улучшеніе въ отношеніяхъ между Правительствомъ и земствомъ, слѣдовало бы, конечно, предположить, что число отклоненныхъ земскихъ ходатайствъ тоже уменьшилось. Такое предположеніе тѣмъ болѣе вѣроятно, что Положеніе 1890 г. значительно сократило права земства по возбужденію ходатайствъ предъ Правительствомъ: по Положенію 1864 г. право ходатайствовать принадлежало всѣмъ вообще земскимъ собраніямъ, а по новому положенію оно сохранено лишь за губернскими собраніями. Дѣйствительность однако вовсе не оправдываетъ сказаннаго предположенія: число земскихъ ходатайствъ, дошедшихъ до Комитета Министровъ и имъ отклоненныхъ, за послѣднее время не только не уменьшилось, а напротивъ увеличилось. За время съ 1880 по 1891 г. (включительно) число отклоненныхъ земскихъ ходатайствъ постепенно сокращалось и въ послѣднемъ, т. е. въ 1891 г. достигло до минимума — всего 6 отклоненныхъ ходатайствъ. Съ 1892 г., т. е. со времени повсемѣстнаго введенія въ дѣйствіе новаго земскаго Положенія, число отклоненныхъ ходатайствъ начинаетъ возрастать, — сначала (въ 1892—1895 г.) медленно, до

7—10 въ годъ, потомъ быстро, до 19—25, причемъ число ходатайствъ, отклоненныхъ въ 1898 г., превышаетъ цифры за всѣ предшествовавшіе годы до 1884 г. На ряду съ увеличеніемъ числа отклоненныхъ ходатайствъ, число ходатайствъ (или отклоненныхъ не безусловно, т. е. признанныхъ до извѣстной степени основательными), при дѣйствіи новаго земскаго Положенія падаетъ: съ 1880 по 1891 г. изъ общаго числа 277 ходатайствъ ко второй категоріи принадлежало 67 или 24 проц., а съ 1892 по 1898 г. лишь 16 изъ 114, т. е. 14 проц.[224]

До Комитета Министровъ доходятъ, конечно, не всѣ отклоняемыя ходатайства. Нѣкоторыя изъ нихъ по закону подлежатъ отклоненію другою властью, а другія — въ силу установившейся практики — оставляются безъ послѣдствій, безъ соблюденія особыхъ формальностей. Поэтому имѣющіяся въ распоряженіи Канцеляріи Комитета Министровъ данныя о количествѣ земскихъ ходатайствъ не могутъ имѣть исчерпывающаго значенія. Нѣтъ, однако, основанія предположить, чтобы соотношенія между числомъ ходатайствъ, доходящихъ до Комитета Министровъ, и числомъ ходатайствъ, оставляемыхъ безъ удовлетворенія инымъ путемъ, за послѣднее время измѣнилось. Если же въ этомъ отношеніи и произошло измѣненіе, то скорѣе въ сторону увеличенія числа случаевъ неудовлетворенія земскихъ ходатайствъ помимо Комитета Министровъ. Во всякомъ случаѣ, уже одинъ фактъ возрастанія числа отклоненныхъ ходатайствъ послѣ того, какъ право уѣздныхъ собраній возбуждать ходатайства было отмѣнено, несомнѣнно, свидѣтельствуетъ не объ улучшеніи, а даже объ измѣненіи къ худшему отношеній между Правительствомъ и земствомъ, особенно за время 1896—1898 г.

Въ распоряженіи финансоваго вѣдомства нѣтъ, къ сожалѣнію, другихъ цифровыхъ данныхъ, характеризующихъ эти отношенія ранѣе и теперь, какъ то: о числѣ протестовъ губернаторовъ противъ постановленій земскихъ собраній, о числѣ жалобъ земскихъ учрежденій на дѣйствія администраціи и т. п. Впрочемъ, въ виду измѣненій, внесенныхъ Положеніемъ 12-го іюня 1890 г. въ самую форму отношеній между Правительствомъ и земствомъ, означенныя данныя были бы не вполнѣ сравнимы. При дѣйствіи Положенія 1-го января 1864 г. протесты губернаторовъ противъ постановленій земскихъ собраній случались гораздо рѣже, чѣмъ теперь. Пріостановка губернаторомъ постановленія земскаго собранія,

---

[224] Свѣдѣнія эти извлечены изъ справки, составленной Канцеляріею Комитета Министровъ. Погодно отклоненныя ходатайства распредѣляются такъ:

1880—14	1883—23	1886—17	1889—8	1892—9	1895— 7
1881—27	1884—28	1887—12	1890—8	1893—8	1896—20
1882—35	1885—18	1888—14	1891—6	1894—7	1897—19

1898—25.

по незаконности ли этого постановленія или по несоотвѣтствію государственнымъ пользамъ, либо мѣстнымъ интересамъ, пріобрѣтаетъ, особенно въ послѣдніе годы, значеніе почти обычнаго явленія.

Всѣ приведенные факты и данныя о судьбѣ земскихъ ходатайствъ ясно свидѣтельствуютъ, что никакого улучшенія во взаимныхъ отношеніяхъ Правительства и земства съ изданіемъ Положенія 1899 г. не послѣдовало, и что указываемое Вашей запиской единеніе относится больше къ области вѣроятныхъ предположеній, чѣмъ къ области достовѣрныхъ фактовъ.

Напротивъ, за послѣдніе годы чуть не произошло нѣчто другое: разъединеніе между правительственными органами и „безповоротно введенными въ ихъ систему земскими учрежденіями“ не ослабѣваетъ, а возрастаетъ.

Законъ 1890 г. не оказалъ благотворнаго вліянія на земскую дѣятельность.

Обратимся теперь къ разсмотрѣнію второго изъ намѣченныхъ вопросовъ: какое вліяніе оказало Положеніе 1890 г. на ходъ земской дѣятельности въ смыслѣ ея оживленія, въ смыслѣ успѣшности и плодотворности ея результатовъ? Правда, съ тѣхъ поръ, какъ законъ 1890 г. возложилъ на губернаторовъ опеку надъ земскими учрежденіями, сдѣлалъ ихъ нравственно отвѣтственными за успѣшность дѣятельности послѣднихъ, въ отчетахъ начальниковъ отдѣльныхъ губерній встрѣчаются иногда указанія на благотворные результаты, достигнутые закономъ 1890 г. и его удачнымъ практическимъ примѣненіемъ въ сферѣ земской дѣятельности. Къ сожалѣнію, удостовѣряемое немногими губернаторами прекрасное состояніе земскихъ дѣлъ въ нѣкоторыхъ губерніяхъ является, повидимому, лишь тѣмъ рѣдкимъ исключеніемъ, которое только подтверждаетъ общее правило; объ общемъ неудовлетворительномъ положеніи хозяйственной части въ губерніяхъ земскихъ имѣется краснорѣчивое свидѣтельство самого Министерства Внутр. Дѣлъ. Въ представленіи въ Государственный Совѣтъ (стр. 37—39) и въ объяснительной запискѣ къ сельскому продовольственному уставу (стр. 3, 27—33) названное вѣдомство, указывая на рядъ ошибокъ, допущенныхъ земствами при производствѣ продовольственной операціи въ 1891 г., самымъ обстоятельнымъ образомъ доказываетъ всю неспособность ихъ вести важнѣйшую отрасль ихъ дѣятельности — продовольственное дѣло.[225]

---

[225] На стр. 27—33 объяснительной записки дается слѣдующая характеристика земской дѣятельности:

1. „Надзоръ уѣздныхъ земскихъ управъ за состояніемъ хлѣбныхъ запасовъ въ общественныхъ магазинахъ остается почти повсемѣстно мертвою буквою.“ Причина такого явленія кроется „въ неприспособленности

Министерство Внутр. Дѣлъ удостовѣряетъ, что завѣдываніе дѣломъ народнаго продовольствія является задачею для земскихъ учрежденій непосильною. Оказывается, что въ губерніяхъ неземскихъ дѣло это стоитъ лучше, что за земскими собраніями совершенно невозможно сохранить распорядительную власть по обезпеченію народнаго продовольствія и что существенно необходимо наряду съ земскими управами привлечь къ активному участію мѣстные административные органы, поставить дѣятельность тѣхъ и другихъ въ правильное соотношеніе и подчинить ее непосредственному наблюденію и руководству губернскаго начальства. Для достиженія же этой цѣли проектируется испытанное средство — усиленіе приказнаго элемента: предполагается цѣлая организація бюрократическихъ органовъ по завѣдыванію продовольственнымъ дѣломъ чрезъ учрежденіе особаго продовольственнаго отдѣла въ составѣ Хозяйственнаго Департамента, а на мѣстахъ — чрезъ учрежденіе должностей непремѣнныхъ членовъ губернскихъ присутствій и усиленіе личнаго

организаціи земскихъ учрежденій къ отправленію задачъ народнаго продовольствія. Съ одной стороны, земскія управы являются слишкомъ отдаленной инстанціей для надзора за тѣмъ, что дѣлается въ селеніяхъ. Съ другой стороны, нельзя не остановиться на томъ, что по закону земскія управы не имѣютъ исполнительной власти надъ волостнымъ и сельскимъ начальствомъ."

2. „Точно также остаются безъ исполненія правила статей 79 и 82 уст. о народн. продов., требующія провѣрки уѣздными земскими управами приговоровъ сельскихъ обществъ о выдачѣ ссудъ". . . . „Земскія управы при внесеніи въ земскія собранія докладовъ о выдачѣ исчисляемыхъ ими ссудъ изъ продовольственныхъ капиталовъ, для удовлетворенія потребностей пострадавшаго отъ неурожая населенія, вовсе не мотивируютъ своихъ требованій надлежащимъ фактическимъ матеріаломъ". . . „Обсужденіе этихъ ходатайствъ въ земскихъ собраніяхъ также не можетъ содѣйствовать подкрѣпленію опытъ необходимыми данными. Дѣлаемыя отдѣльными гласными заявленія о размѣрахъ нужды въ той или другой мѣстности обыкновенно основываются на личныхъ впечатлѣніяхъ и приводятъ, какъ показалъ опытъ, къ преувеличенному представленію о размѣрахъ бѣдствія и потребностяхъ пострадавшаго отъ неурожая населенія".

3. „Производство закупокъ сѣмяннаго и продовольственнаго хлѣба при посредствѣ мѣстныхъ управъ большими партіями на крупныхъ рынкахъ оказалось, согласно опыту 1891 г., весьма затруднительнымъ для органовъ земства и убыточнымъ для казны". . . . „Управы дѣйствовали какъ бы въ потемкахъ, отыскивая въ отдаленныхъ мѣстностяхъ то, что могло бы быть пріобрѣтено въ предѣлахъ губерніи или уѣзда. Въ пользу возложенія на земство завѣдыванія мѣстнымъ хозяйствомъ указывается обыкновенно знакомство выбранныхъ населеніемъ людей съ условіями мѣстнаго быта, но въ виду указаній опыта слѣдуетъ, по мнѣнію Коммисіи, признать упомянутое соображеніе едва ли примѣнимымъ къ дѣятельности земствъ по народному продовольствію.

4. „Руководство продовольственнымъ дѣломъ со стороны земскихъ собраній совершенно не соотвѣтствуетъ потребностямъ жизни". „Заботы о народномъ продовольствіи требуютъ постоянныхъ распоряженій и надзора, между тѣмъ земскія собранія созываются, за исключеніемъ чрезвычайныхъ обстоятельствъ, только разъ въ годъ. Созывъ чрезвычайныхъ земскихъ собраній, въ особенности же губернскихъ, сопряженъ съ немаловажными затрудненіями для гласныхъ."

состава земскихъ начальниковъ. Предположительная смѣта всей этой организаціи достигаетъ 300 тысячъ рублей, не считая расхода на увеличеніе числа земскихъ Начальниковъ.

Далѣе, по поводу выраженнаго въ отзывѣ Министерства Финансовъ сомнѣнія, не преждевременно ли изъятіе продовольственнаго дѣла изъ вѣдѣнія земства, въ виду ст. 109 земскаго Положенія 1890 г., предоставляющей земству право составленія обязательныхъ постановленій по продовольственной части, Министръ Внутр. Дѣлъ объяснилъ[226] слѣдующее: „надлежитъ указать на тотъ знаменательный фактъ, что, несмотря на введеніе въ дѣйствіе новаго земскаго Положенія повсемѣстно съ 1892 г. Министерству Внутр. Дѣлъ неизвѣстно ни одного обязательнаго постановленія, составленнаго земскими собраніями по продовольственному дѣлу. При такомъ отношеніи земскихъ учрежденій къ этой области ихъ вѣдѣнія едва ли есть основаніе выжидать далѣе результатовъ примѣненія земскаго Положенія 1890 г., а равно и сохранять за земскими собраніями принадлежащее имъ по дѣйствующему закону право разрѣшать продовольственные вопросы". Поэтому Министръ Внутр. Дѣлъ признаетъ „безусловно необходимымъ изъять дѣло продовольственной помощи изъ вѣдѣнія земскихъ учрежденій".

Трудно, конечно, было бы осудить болѣе рѣшительно не только дѣятельность земства по продовольственной части, но даже и самую организацію земскаго управленія, по крайней мѣрѣ въ примѣненіи къ народному продовольствію. Нельзя поэтому не выразить нѣкотораго удивленія, что заявленіе о достигнутомъ упорядоченіи дѣятельности земства дѣлается тѣмъ же вѣдомствомъ, которому принадлежитъ приведенная характеристика. Не менѣе удивительно, что и проектъ новаго продовольственнаго устава въ Вашей запискѣ (стр. 58) тоже зачисляется въ число мѣръ, принятыхъ для упорядоченія земскаго хозяйства и управленія. Сокращеніе компетенціи земства не можетъ, конечно, вызвать возраженій со стороны противниковъ самой идеи его, но лица, выступающія въ защиту земскаго самоуправленія, казалось бы, не должны пользоваться этимъ доводомъ въ свою пользу.

Если отъ приведенной Министромъ Внутр. Дѣлъ характеристики дѣятельности преобразованнаго земства по части продовольственной обратиться къ результатамъ его дѣятельности въ дѣлѣ веденія финансоваго хозяйства и провести въ этомъ отношеніи параллель между земствомъ прежнимъ и земствомъ обновленнымъ, то результатъ такого сравненія будетъ также далеко не въ пользу послѣдняго. Прежде всего ростъ земскихъ расходовъ отличался въ текущемъ десятилѣтіи большею быстротою, чѣмъ въ концѣ предшествую-

---

[226] Представленіе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ въ Государственный Совѣтъ, отъ 12-го марта 1889 г., № 72, стр. 37—39.

щаго. Въ 1885 г. общая совокупность земскихъ расходовъ (по смѣтамъ) достигала въ 34 губерніяхъ 43 248 т. р.;[227] къ 1890 г. она повысилась до 47 051 т. р. или на 8,8 проц. Съ 1892 г. вступаетъ въ дѣйствіе преобразованное земство, — въ 1895 г. бюджетъ достигаетъ уже 65 881 т. р.,[228] т. е превышаетъ бюджетъ 1890 г. уже на 40 проц. Такимъ образомъ, то процентное увеличеніе земскихъ расходовъ, которое въ концѣ 80-хъ годовъ было достигнуто за пять лѣтъ, въ началѣ текущаго десятилѣтія является результатомъ дѣятельности земства уже за одинъ годъ. Въ послѣдующіе годы расходы земства росли почти такъ же быстро: въ 1898 г. земскій бюджетъ опредѣлился уже въ 80 045 т. р., увеличившись сравнительно съ 1895 г. на 20 проц.

Наряду съ расходами возрастали, разумѣется, и сборы. Оставляя въ сторонѣ неокладныя поступленія въ пользу земства и доходы отъ обложенія строеній разнаго рода, я остановлюсь лишь на поземельномъ земскомъ сборѣ, возрастаніе коего объясняется, особенно въ текущемъ десятилѣтіи, конечно, не увеличеніемъ доходности земель. Въ 1885 г. сборы въ пользу земства съ земель частныхъ владѣльцевъ и крестьянъ не превышали 25 717 т. р.;[229] черезъ 5 лѣтъ они повысились до 27 630 т. р., т. е. на 7,4 проц. или всего на 1,5 проц. въ годъ. Обновленное земство, повидимому, признало такую осторожность въ дѣлѣ земельнаго обложенія излишнею и къ 1895 г. повысило поземельный сборъ до 35 129 т. р., или на 27,2 проц. противъ нормы 1890 г., а къ 1898 г. — до 38 847 т. р., допустивъ вторичное увеличеніе еще на 10,3 проц. Въ среднемъ же въ годъ поземельрый земскій сборъ увеличивался за первыя пять лѣтъ текущаго десятилѣтія на 5,4, а за послѣдующіе три года — на 3,4 проц. Между тѣмъ, эти годы ознаменовались рядомъ въ высшей степени неблагопріятныхъ для землевладѣльцевъ и земледѣльцевъ явленій, тогда какъ конецъ восьмидесятыхъ годовъ былъ для этого класса населенія гораздо болѣе благопріятнымъ. Ясно, такимъ образомъ, что до его обновленія земство относилось къ платежнымъ силамъ населенія съ большимъ вниманіемъ и развивало свой бюджетъ въ большемъ соотвѣтствіи съ ними, чѣмъ земство, обновленное по закону 1890 г.

Если затѣмъ взглянуть ближе, какія именно потребности вызываютъ увеличеніе сборовъ въ обновленномъ земствѣ, то отвѣтъ также будетъ едва ли благопріятный для этого послѣдняго. Разсмотрѣніе составныхъ частей земскихъ бюджетовъ весьма ясно показываетъ преобладаніе расходовъ, производимыхъ по усмотрѣнію земства, надъ расходами, пред-

[227] По даннымъ Хозяйственнаго Департамента.

[228] По даннымъ Департамента Окладныхъ Сборовъ, извлеченныхъ изъ земскихъ смѣтъ.

[229] Всѣ данныя объ обложеніи разработаны Департаментомъ Окладныхъ Сборовъ на основаніи подлинныхъ земскихъ раскладокъ.

писанными закономъ. Достойно вниманія и то обстоятельство, что въ концѣ прошлаго десятилѣтія соотношеніе между тѣми и другими расходами оставалось довольно устойчивымъ, а въ нынѣшнемъ десятилѣтіи, при дѣятельности преобразованнаго земства, первые, т. е. необязательные расходы получаютъ все усиливающееся преобладаніе надъ расходами обязательными.[230] Вслѣдствіе чрезмѣрнаго увеличенія необязатель-

[230] Если распредѣлить всѣ земскіе расходы по двумъ главнымъ отдѣламъ, отнеся къ первому отдѣлу издержки на содержаніе мѣстнаго гражданскаго управленія (включая и подводную повинность) и суда (включая и содержаніе мѣстъ заключенія), а также и дорожную повинность, а ко второму — расходы на содержаніе земскаго управленія, народное здравіе и общественное призрѣніе, народное образованіе и всѣ прочія чисто земскія издержки, — то въ составъ перваго отдѣла войдутъ исключительно обязательные земскіе расходы, а въ составъ второго — за маловажными исключеніями — расходы необязательные. Съ теченіемъ времени общая сумма издержекъ земскихъ учрежденій по этимъ двумъ отдѣламъ измѣнялась такъ:

Годы.	Сумма расходовъ по I отдѣлу.	Проц. отношеніе сихъ расходовъ по всему бюджету.	Сумма расходовъ по II отдѣлу.	Проц. отношеніе сихъ расходовъ по всему бюджету.
1885 . . .	14 862 т. р.	34,6 проц.	28 386 т. р.	65,4 проц.
1890 . . .	15 324 - -	33,3 -	31 729 - -	66,7 -
1895 . . .	17 324 - -	26,3 -	48 557 - -	73,7 -
1898 . . .	18 469 - -	23,0 -	61 576 - -	77,0 -

2. Второй отдѣлъ земскихъ расходовъ (см. предыдущую подстрочную выноску), можетъ быть раздѣленъ на слѣдующія пять главныхъ категорій: 1. содержаніе земскаго управленія, 2. народное здравіе и общественное призрѣніе, 3. народное образованіе, 4. разные другіе расходы, и 5. непредвидѣнныя издержки. Оставляя въ сторонѣ послѣднія, отношеніе которыхъ къ общему земскому бюджету колеблется весьма мало (отъ 2,3 до 3,5 проц.), интересно прослѣдить измѣненія остальныхъ поименованныхъ выше земскихъ расходовъ. Эти измѣненія показаны въ слѣдующей таблицѣ, въ которой верхнія цифры за каждый годъ обозначаютъ сумму расходовъ въ тысячахъ рублей, а нижнія — отношенія ея ко всему бюджету земства въ данномъ году.

Годы.	Содержаніе земскаго управленія.	Народное здравіе и призрѣніе.	Народное образованіе.	Другіе расходы.
1885 . . .	4125	11 479	6832	4611
	9,6	26,7	15,9	10,8
1890 . . .	3981	13 043	7226	6363
	8,5	27,8	15,4	13,6
1895 . . .	6248	18 768	9327	12 545
	9,5	28,5	14,2	19,0
1898 . . .	6889	22 981	12931	16 920
	8,6	28,7	16,2	21,2

Прим. 1. За 1895 и 1898 г. изслѣдованіе земскаго расходнаго бюджета могло бы быть произведено съ большею подробностью, но эти данныя не могли бы быть сопоставлены со свѣдѣніями за 1885 и 1890 г., разработанными Хозяйственнымъ Департаментомъ по очень сокращенной и общей программѣ.

Прим. 2. Къ числу расходовъ на земское управленіе нынѣ относятся издержки по оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ; но если даже исключить эти издержки (около 600 000 руб.), то выводъ нисколько не измѣнится.

ныхъ расходовъ пришлось прибѣгнуть и къ повышенію поземельнаго обложенія, которое легко могло бы быть устранено, если бы въ развитіи своего хозяйства земство болѣе сообразовалось съ естественнымъ увеличеніемъ своихъ доходовъ. Съ 1885 по 1898 г. земскій бюджетъ возросъ почти на 37 милл. руб., обложеніе же земель на 13 милл., слѣдовательно (предполагая равновѣсіе доходовъ съ расходами), остальныя земскія поступленія возросли на 25 милл. руб., изъ нихъ лишь небольшая часть (сборы со строеній) зависѣла отъ общаго повышенія земскаго обложенія.[231] Такимъ образомъ, даже вовсе отказавшись отъ увеличенія процента обложенія, земство располагало бы значительнымъ количествомъ новыхъ расходовъ, которые и могли бы пойти на необязательныя земскія потребности. Слѣдовательно, повышеніе земскихъ сборовъ вовсе, казалось бы, не было неизбѣжно, и если бы земства остались вѣрны традиціямъ, сложившимся въ концѣ 80-хъ годовъ, то не было бы и прироста сборовъ. Гдѣ же упорядоченіе земской дѣятельности, гдѣ результаты упомянутыхъ Министерствомъ Внутр. Дѣлъ мѣръ?

Конечно, можно возразить, что дѣятельность земскихъ учрежденій не должна быть оцѣниваема только по соображенію съ умѣренностью взимаемыхъ ими сборовъ; что задача земства состоитъ прежде всего въ удовлетвореніи мѣстныхъ потребностей и чѣмъ шире они удовлетворяются, тѣмъ лучше; что поэтому увеличеніе земскихъ расходовъ за послѣднее время свидѣтельствуетъ о правильномъ пониманіи земствомъ своихъ обязанностей. Но съ этими возраженіями весьма трудно согласиться, ибо для правильнаго хода общественнаго хозяйства, какъ и хозяйства частнаго, необходимо тщательно сообразовать размѣръ его съ имѣющимися средствами, и всякое уклоненіе отъ этого правила, даже съ наилучшими цѣлями, неминуемо приводитъ къ разстройству хозяйства.[232]

---

[231] Земскіе поземельные сборы возросли съ 1885 по 1898 г. на 50 проц.; слѣдовательно, при уравнительномъ обложеніи, и сборы съ другихъ недвижимыхъ имуществъ могли возрости собственно отъ увеличенія нормы обложенія также только на 50 проц.; эти же сборы въ 1885 г. достигали суммы всего въ 6197 т. р., 50 проц. отъ этой суммы равняются всего 3098½ т. р.

[232] Стыдно даже читать подобное малопродуманное заявленіе въ документѣ, подписанномъ Министромъ Финансовъ. Всякому извѣстно, что публичное финансовое хозяйство, въ отличіе отъ частнаго, исходитъ и не можетъ не исходить отъ подлежащихъ удовлетворенію потребностей, отъ расходнаго бюджета и, на основаніи его, строитъ бюджетъ доходный. Конечно, руководители всякаго финансоваго хозяйства должны считаться съ платежными силами населенія. Но съ ними считаются очень плохо не земства, а самодержавно-бюрократическое государство, съ его огромными непроизводительными расходами на войско, флотъ и полицію всякаго рода. Необязательные земскіе расходы суть расходы культурные, не только себя окупающіе, но и увеличивающіе платежныя силы населенія. Расходы же государственные, въ огромной своей долѣ суть расходы, непроизводительные и подрывающіе платежные силы населенія. Мы можемъ сослаться тутъ на авторитетное свидѣтельство ..... самого г. Министра

Кромѣ того, сама записка Ваша признаетъ, что быстрое возрастаніе земскихъ сборовъ является однимъ изъ недостатковъ дѣятельности земства, устраненіе котораго возможно лишь съ установленіемъ въ законѣ точныхъ правилъ о предѣльномъ размѣрѣ земскаго обложенія. Отсюда необходимо вытекаетъ, что чѣмъ быстрѣе повышаются земскіе сборы, тѣмъ менѣе удовлетворительною въ финансовомъ отношеніи можно признать дѣятельность земства; а такъ какъ усиленное возрастаніе земскаго обложенія замѣчается именно въ послѣднее время, въ текущемъ десятилѣтіи, то отсюда уже само собою слѣдуетъ, что послѣ обновленія земства въ общемъ направленіи его финансовой дѣятельности произошло не улучшеніе, а значительное ухудшеніе. Въ письмѣ отъ 10-го ноября 1898 г. Ваше Высокопревосходительство сами заявляли, что въ свою поѣздку по неурожайнымъ губерніямъ Вы „имѣли случай убѣдиться на мѣстѣ въ настоятельной необходимости, въ цѣляхъ огражденія землевладѣнія отъ чрезмѣрнаго увеличенія земскихъ сборовъ, немедленнаго, не дожидаясь завершенія предпринятой земствомъ, на основаніи закона 1893 г., переоцѣнки недвижимыхъ имуществъ, закрѣпленія нормы существующаго обложенія.“ Это убѣжденіе, очевидно, могло сложиться подъ вліяніемъ данныхъ, свидѣтельствующихъ о неправильномъ ходѣ земскаго хозяйства. Если бы высказываемый мною взглядъ на хозяйственную дѣятельность земства не отвѣчалъ воззрѣніямъ Министерства Внутр. Дѣлъ, если бы современные земскіе бюджеты были результатомъ дружнаго взаимодѣйствія земства и наблюдающаго за нимъ вѣдомства, то какую цѣль преслѣдовали бы правила о предѣльности земскаго обложенія? Отъ кого ограждали бы они плательщиковъ земскихъ сборовъ, отъ земства

Финансовъ. „Ростъ военныхъ расходовъ — писалъ онъ въ 1898 г. въ своемъ „Объясненіи Комитету Министровъ по поводу заявленія Государственнаго Контролера о напряженіи платежныхъ силъ населенія — представляетъ для народнаго хозяйства тяжесть въ двухъ отношеніяхъ: во 1-хъ, ложась бременемъ на средства государственнаго казначейства и заставляя изыскивать для покрытія ихъ новые источники, расходы эти не только не содѣйствуютъ повышенію доходовъ, но, наоборотъ, до нѣкоторой (?!) степени затрудняютъ развитіе платежныхъ силъ населенія, ибо увеличивающійся численный составъ арміи отрываетъ все большее и большее число рабочихъ рукъ отъ производительнаго труда, а во 2-хъ они влекутъ за собой сокращеніе расходовъ по всѣмъ прочимъ вѣдомствамъ, т. е. являются существеннымъ тормазомъ для выполненія тѣхъ требованій культурнаго развитія, удовлетвореніе коихъ, способствуя подъему платежныхъ силъ населенія, тѣмъ самымъ облегчаетъ государству возможность дальнѣйшаго отпуска средствъ на производительные расходы. Быстрое возрастаніе расходовъ несомнѣнно неблагопріятно отражается на экономическомъ положеніи всей страны, но главною своею тяжестью новые расходы ложатся именно на центральныя губерніи..... Народъ безъ улучшенія его экономическаго быта въ концѣ концовъ не будетъ въ состояніи выдержать подобныя постоянно усиливающіяся тягости“ (курсивъ нашъ). Эти откровенныя заявленія сдѣланы г. Витте, конечно, тоже только въ конфиденціальной запискѣ.

ли, или отъ руководящаго дѣятельностью его Министерства Внутр. Дѣлъ и его мѣстныхъ органовъ?

Такимъ образомъ, сопоставленіе финансовыхъ итоговъ дѣятельности прежняго и обновленнаго земства въ связи съ вышеприведеннымъ свидѣтельствомъ самого Министерства Внутр. Дѣлъ о печальномъ состояніи продовольственной части и полной неспособности новаго земства привести ее въ порядокъ, все это, казалось бы, довольно ясно свидѣтельствуетъ, что съ изданіемъ закона 1890 г. не только никакого улучшенія въ земскомъ хозяйствѣ не послѣдовало, но что хозяйство это клонится къ упадку. Ближайшія причины такого упадка вполнѣ ясны.

Въ періодической печати все чаще и чаще сообщаются свѣдѣнія о несостоявшихся земскихъ собраніяхъ за неприбытіемъ узаконеннаго числа гласныхъ, о несостоявшихся выборахъ и другія подобныя данныя, свидѣтельствующія объ усиливающемся равнодушіи мѣстнаго общества къ дѣламъ земскаго самоуправленія. Весьма опредѣленныя на этотъ счетъ указанія можно найти и во Всеподданнѣйшихъ отчетахъ губернаторовъ. Такъ, Московскій губернаторъ, имѣющій дѣло съ однимъ изъ наиболѣе дѣятельныхъ и сильныхъ, по личному составу и матеріальнымъ средствамъ, земствъ, во Всеподданнѣйшемъ отчетѣ своемъ за 1895 г. засвидѣтельствовалъ, что въ земскихъ учрежденіяхъ замѣчается большой недостатокъ служащихъ, и составъ ихъ настолько неудовлетворителенъ, что въ 2 уѣздахъ потребовалось назначеніе предсѣдателей земскихъ управъ отъ Правительства. Еще болѣе краснорѣчивое свидѣтельство имѣется въ отчетѣ того же губернатора за 1897 г.: „Дѣятельность земства ввѣренной мнѣ губерніи“, говорится въ этомъ отчетѣ, „съ каждымъ годомъ все болѣе и болѣе отдаляется отъ тѣхъ основныхъ началъ, на которыхъ, по глубокому убѣжденію моему, зиждется положеніе о земскихъ учрежденіяхъ. Положеніемъ этимъ мѣстное населеніе призвано закономъ къ завѣдыванію дѣлами о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ. Между тѣмъ, большинство землевладѣльцевъ относится къ предоставленному имъ праву болѣе чѣмъ индифферентно, и чрезъ это земскія собранія приняли характеръ одной формальности, а дѣла вершатся управами, составъ коихъ, въ свою очередь, заставляетъ желать весьма многаго. Это, естественно, повлекло за собою образованіе при управахъ обширныхъ канцелярій и приглашеніе на земскую службу спеціалистовъ, статистиковъ, агрономовъ, педагоговъ, санитарныхъ врачей и т. д., которые, чувствуя свое образовательное, а иногда и умственное превосходство надъ земскими дѣятелями, начали проявлять все большую и большую самостоятельность, что въ особенности достигается путемъ открытія въ губерніи разныхъ съѣздовъ, а при управахъ — совѣтовъ. Въ результатѣ, все земское хозяйство очутилось въ рукахъ лицъ, ничего общаго съ

мѣстнымъ населеніемъ не имѣющихъ. Безспорно, и среди этихъ лицъ весьма много личностей, вполнѣ благонамѣренныхъ и заслуживающихъ полнаго уваженія, но на свою службу они не могутъ смотрѣть иначе, какъ на средство къ существованію, а пользы и нужды мѣстныя ихъ лишь настолько могутъ интересовать, насколько отъ таковыхъ зависитъ ихъ личное благополучіе. По глубокому моему убѣжденію, подобно тому, какъ въ частномъ хозяйствѣ, какъ бы хорошъ ни былъ управляющій, онъ никогда не замѣнитъ хозяина, такъ и въ земскомъ дѣлѣ наемникъ не можетъ замѣнить собственника". Противъ такого заявленія Губернатора послѣдовала Высочайшая отмѣтка: „Къ сожалѣнію, это такъ".

Приведенное свидѣтельство отчета Начальника одной изъ лучшихъ и передовыхъ губерній весьма краснорѣчиво говоритъ о настоящемъ положеніи земскаго дѣла. Интересъ къ нему мѣстныхъ дѣятелей неуклонно слабѣетъ, органы самоуправленія получаютъ все болѣе и болѣе бюрократическій характеръ: пріобрѣтаютъ всѣ недостатки правительственной администраціи, не имѣя ни одного изъ ея достоинствъ.[233] „Создается", говоря словами Оберъ-Прокурора Святѣйшаго Синода, „серія чиновниковъ, дѣйствующихъ безконтрольно и составляющихъ нерѣдко новое бремя для населенія".[234] Это положеніе есть, несомнѣнно, прямой результатъ всѣхъ вообще стѣснительныхъ мѣръ, которыя принимались и принимаются Правительствомъ по отношенію къ земству. И можно быть твердо увѣреннымъ, что, чѣмъ болѣе будетъ стѣсняться дѣятельность земства, тѣмъ болѣе будетъ охладѣвать интересъ къ ней общества, а при послѣдовательномъ неуклонномъ проведеніи принятой по отношенію къ земствамъ политики Министерства Внутр. дѣлъ, они мало по малу приблизятся къ типу нашей дореформенной шестигласной думы, которая

---

[233] Это совершенно невѣрно. Несмотря на неимовѣрныя препятствія, земство въ общемъ съ честью выполняетъ свое трудное дѣло. Лживы и глубоко лицемѣрны нападки такихъ представителей бюрократическаго самодержавія, какъ г. Витте, на тѣхъ безкорыстныхъ и преданныхъ земскому дѣлу дѣятелей, которыхъ, вслѣдъ за реакціонной печатью, принято именовать „земской бюрократіей". Эта „бюрократія" дѣйствуетъ по порученію общества и отвѣтственна передъ нимъ, тогда какъ гг. министры, директора департаментовъ и столоначальники тѣмъ и ужасны, что они дѣйствительно безконтрольны и безотвѣтственны. Всѣ земскіе дѣятели и выборные, и служащіе по найму живутъ въ здоровой атмосферѣ общественной критики, гласной и публичной. Этимъ правомъ критиковать земство и его дѣятелей реакціонеры даже злоупотребляютъ, превращая критику въ клевету и доносъ.... Если профессіональное исполненіе извѣстныхъ обязанностей считать главнымъ признакомъ бюрократіи, то бюрократія есть вездѣ: англійскіе писатели въ этомъ смыслѣ называютъ платныхъ секретарей рабочихъ союзовъ „бюрократіей". Такая „бюрократія" безусловно необходима для всякаго сколько-нибудь стройнаго и упорядоченнаго управленія. Спрашивается только: какая бюрократія предпочтительнѣе въ интересахъ населенія, отвѣтственная или безотвѣтственная?

[234] Отзывъ Оберъ-Прокурора Св.-Синода отъ 20-го декабря 1898 г., № 252.

хотя и причисляется Вашею запискою къ учрежденіямъ, осуществлявшимъ столь свойственные народу русскому принципы самоуправленія, но которая едва ли можетъ считаться не только идеальнымъ примѣненіемъ этихъ принциповъ, но даже просто сколько нибудь пригоднымъ органомъ для веденія самаго несложнаго хозяйства. Съ другой стороны, можно быть также твердо увѣреннымъ, что, какъ бы ни увеличивалась надъ земствами Правительственная опека, фактически губернаторы все же лишены будутъ возможности оказывать положительное вліяніе на ходъ, а тѣмъ болѣе на упорядоченіе земскаго хозяйства. Предоставить имъ сколько нибудь серьезное право активнаго участія въ веденіи этого хозяйства безъ полнаго упраздненія земскаго самоуправленія нельзя; съ одними же правами контроля, запрета и протеста, какъ бы сильны ни были эти, по существу своему тормозящія, а не двигающія, права, — нельзя вести никакого живого дѣла.

Политическая тенденція не исчезла и въ обновленномъ земствѣ.

Остается разсмотрѣть еще одинъ вопросъ: исчезла ли съ изданіемъ Положенія 1890 г. политическая тенденція земствъ, ихъ стремленіе къ участію въ законодательной дѣятельности?

Для отвѣта и на этотъ вопросъ въ Вашей запискѣ не имѣется никакихъ данныхъ. Поэтому мнѣ приходится говорвть о событіяхъ, о которыхъ я не желалъ упоминать, и при томъ о событіяхъ недавняго прошлаго, которыя, казалось бы должны быть близко извѣстны Министру Внутр. Дѣлъ, и которымъ, однако, записка Ваша не придаетъ, повидимому, никакого значенія. Приходится вспомнить адресы земствъ, поданные цо случаю восшествія на Престолъ благополучно Царствующаго Государя Императора — адресы, въ которыхъ довольно ясно сказалось прежнее, но затаенное нынѣ, стремленіе земства выйти изъ сферы мѣстныхъ дѣлъ, ему предоставленныхъ. Какъ извѣстно, 9 земствъ (Тверское, Тульское, Уфимское, Полтавское, Саратовское, Тамбовское, Курское, Орловское и Черниговское) въ своихъ обращеніяхъ къ Монарху прямо или косвенно выразили протестъ противъ существующаго порядка и просили о допущеніи земствъ къ участію въ законодательныхъ работахъ. За подачу же подобныхъ адресовъ высказалось большинство собраній земствъ Псковского, Новгородскаго и Смоленскаго, которыя отказались отъ состоявшихся уже постановленій только послѣ того, какъ выяснилось, что адресы, поданные другими земствами, встрѣчены весьма неблагосклонно, что адресъ Тверского земства даже не принятъ Государемъ, и что на докладѣ о немъ Министра Внутр. Дѣлъ послѣдовала Высочайшая резолюція: „Я чрезвычайно удивленъ и недоволенъ этой неумѣстной выходкой

35 гласныхъ губернскаго земскаго собранія". Нельзя, однако, не отмѣтить, что, напримѣръ, въ Новгородскомъ земствѣ администраціи и предсѣдателю собранія стоило большихъ трудовъ предотвратить подачу адреса. Этимъ земствомъ адресъ былъ принятъ послѣ тщательнаго обсужденія всѣмъ составомъ собранія, засѣданіе котораго состоялось уже послѣ того, какъ стало общеизвѣстнымъ, что двое изъ трехъ депутатовъ Тверского земства — Родичевъ и Головачевъ — не будутъ приняты Государемъ, и только въ одно изъ слѣдующихъ засѣданій губернскій предводитель дворянства князь Васильчиковъ успѣлъ добиться отмѣны постановленія о подачѣ адреса.[235]

Правда, въ поданныхъ адресахъ замѣтно стремленіе смягчить выраженіе ихъ мысли, прикрыть ее условными фразами. Памятуя о прошлыхъ печально окончившихся попыткахъ, земства стараются говорить иносказательными намеками; но основная мысль всегда ясна и нашла себѣ вполнѣ точное выраженіе въ словахъ Государя Императора, опредѣлившаго ее какъ „мечтанія объ участіи представителей земства въ дѣлахъ внутренняго управленія".[236]

Особенный интересъ представляетъ адресъ Черниговскаго земства. Адресъ этотъ, во первыхъ, заслуживаетъ вниманія потому, что земство рѣшило подачу его уже послѣ пріема Императоромъ депутаціи 17-го января 1895 г., когда вполнѣ выяснилось, что высказываемыя земствами пожеланія не отвѣчаютъ видамъ Государя Императора, и, во вторыхъ, онъ можетъ служить лучшимъ отвѣтомъ на всѣ увѣренія записки Вашего Высокопревосходительства о достигнутомъ закономъ 1890 г. объединеніи дѣятельности земства съ органами Пра-

---

[235] С. Мирный, Адресы земствъ 1894—1895 г. и ихъ политическая программа.

[236] Въ адресѣ Тверского земства между прочимъ говорилось: „Мы ждемъ, Государь, возможности и права для общественныхъ учрежденій выражать свое мнѣніе по вопросамъ, ихъ касающимся, дабы до высоты Престола могло достигать выраженіе потребностей и мысли не только администраціи, но и народа русскаго". Адресъ оканчивается такъ: „Мы вѣримъ, что въ общеніи съ представителями всѣхъ сословій русскаго народа, равно преданныхъ Престолу и отечеству, власть Вашего Величества найдетъ новый источникъ силы и залогъ успѣха въ исполненіи великодушныхъ предначертаній Вашего Императорскаго Величества".

Тульское земство просило открытаго доступа для голоса земства къ престолу.

Курское земство выражало увѣренность, что Государь Императоръ всегда съ милостивымъ вниманіемъ будетъ относиться къ голосу земства и не откажетъ въ открытомъ доступѣ къ Престолу ему, земству, какъ выразителю мѣстныхъ и областныхъ нуждъ и общихъ интересовъ.

Орловское земство заявляло, что представительство земское есть прежде всего представительство нуждъ народныхъ, и просило довѣрія и одобренія Императора.

Тамбовское земство выражало увѣренность, что единеніе Царя съ земствомъ, развиваясь и укрѣпляясь, станетъ краеугольнымъ камнемъ, на которомъ созиждется наша государственная будущность и др.

вительства. Изъ названнаго адреса вполнѣ ясно, что не только никакого единенія не достигнуто, но что земство по прежнему чувствуетъ недовѣріе къ себѣ со стороны Правительства, чувствуетъ всѣ тѣ стѣсненія въ своей дѣятельности, о которыхъ говорило еще приведенная выше, поданная въ 1880 г., записка Елисаветградскаго земства, и желаетъ во что бы то ни стало освободиться отъ этихъ стѣсненій. „Довѣріе Вашего Величества", говоритъ, между прочимъ, адресъ, „намъ такъ же необходимо и драгоцѣнно, какъ свѣтъ и воздухъ для развитія всего живого. Подъ сѣнью этого довѣрія мы будемъ жить радостной надеждой, что получимъ возможность, въ кругу нашего вѣдѣнія, самостоятельно оцѣнивать наши мѣстныя пользы и нужды, что намъ даровано будетъ право безпрепятственно возлагать исполненіе земскихъ обязанностей на лицъ, которыхъ мы считаемъ наиболѣе достойными; что дѣятельность наша въ предѣлахъ Высочайше дарованныхъ правъ будетъ протекать подъ строгой охраной закона; что въ самой важной области нашей дѣятельности, въ дѣлѣ народнаго образованія, мы будемъ освобождены отъ цѣлаго ряда неблагопріятныхъ условій, стѣсняющихъ эту дѣятельность, и что при большемъ развитіи гласности ярче выяснятся нужды и всѣ стороны нашей мѣстной жизни, заботы о которыхъ предоставляются земству".

Всѣ адресы, поданные земствами въ 1894—1895 г., не были результатомъ случайнаго увлеченія мимолетной идеей; они были прямымъ слѣдствіемъ удобнаго, по ихъ мнѣнію, момента для выраженія все той же старой мысли земцевъ о необходимости добиться участія въ законодательствѣ и центральномъ управленіи. Эта мысль, несомнѣнно, не умерла еще въ средѣ земской и понынѣ, да по самой природѣ вещей и не можетъ умереть.

Въ Министерствѣ Финансовъ нѣтъ, конечно, достаточно полнаго матеріала для характеристики настоящаго положенія дѣла, но тѣмъ не менѣе не трудно привести отдѣльные многоговорящіе факты. Такъ, во Всеподданнѣйшемъ отчетѣ за 1894 г. Уфимскій Губернаторъ заявлялъ, что „губернское земство рѣшилось домогаться, чтобы въ засѣданія высшихъ правительственныхъ учрежденій были допущены представители всѣхъ земствъ Россіи при сужденіи о вопросахъ, касающихся земствъ и въ частности, — объ измѣненіи системы народнаго продовольствія".[237] Противъ этого заявленія послѣдовала Высочайшая отмѣтка: „Къ серьезному вниманію Министра Внутреннихъ Дѣлъ". Вслѣдствіе сего, въ засѣданіи Комитета Министровъ 11-го іюня 1896 г., были представлены надлежащія разъясненія, въ коихъ, хотя и заявлялось, что губернаторъ „придалъ всему дѣлу не надле-

[237] Сводъ Высочайшихъ отмѣтокъ по Всеподданнѣйшимъ отчетамъ за 1894 г.

жащій характеръ", но съ поясненіемъ, что еще въ мартѣ 1895 г. Начальнику Уфимской губерніи предложено было разъяснить земству о превышеніи имъ своихъ полномочій, и что еще ранѣе, въ февралѣ 1895 г., „въ конфиденціальномъ циркулярѣ сдѣлано было надлежащее разъясненіе губернаторамъ, какое значеніе имѣютъ въ общемъ строѣ государственнаго управленія земскія и городскія учрежденія и какихъ предметовъ названныя учрежденія не должны касаться въ своихъ постановленіяхъ".

Еще болѣе краснорѣчивое указаніе имѣется во Всеподданнѣйшихъ отчетахъ Тверского Губернатора. „Съ самаго начала введенія въ губерніи въ дѣйствіе Положенія 12-го іюня 1890 г.," говорится въ послѣднемъ отчетѣ за 1898 г., „ведется партійная борьба, при которой правильной дѣятельности земства трудно и ожидать". Какого рода эта борьба и въ какомъ направленіи она ведется, едва ли нужно говорить; но для устраненія всякихъ на этотъ предметъ сомнѣній достаточно обратиться къ отчету того же губернатора за 1894 г. Въ этомъ отчетѣ значится, что „съ конца пятидесятыхъ и начала шестидесятыхъ годовъ образовался тѣсно сплоченный кружокъ людей либеральнаго направленія, который постоянно разростаясь, пріобрѣлъ исключительное господство въ губерніи и сосредоточилъ въ своихъ рукахъ все веденіе дѣла губернскаго земства". Наконецъ, изъ отчета того же губернатора за 1895 г. видно, что борьба съ земской оппозиціей составляетъ тяжелую задачу мѣстной администраціи, и что отъ предсѣдательствующихъ въ земскихъ собраніяхъ предводителей дворянства требуется иногда даже „гражданское мужество" для выполненія конфиденціальныхъ циркуляровъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ о предметахъ, которыхъ земскія учрежденія не должны касаться. Губернскій предводитель дворянства, пишетъ губернаторъ въ названномъ отчетѣ, передъ земскимъ и дворянскимъ собраніями сдалъ должность Тверскому уѣздному предводителю, самъ же продолжалъ выходить изъ дому; въ свою очередь Тверской уѣздный предводитель, въ перерывъ засѣданія собранія, сдалъ по болѣзни должность Новоторжскому предводителю, а этотъ послѣдній также оказался больнымъ, и за него въ собраніи предсѣдательствовалъ Старицкій уѣздный предводитель, что, по мнѣнію Губернатора, объясняется, между прочимъ, отсутствіемъ гражданскаго мужества у многихъ дворянъ.

Приведенныя заявленія Тверскаго губернатора, казалось бы, могутъ служить лучшимъ отвѣтомъ на всѣ завѣренія Вашей записки, будто послѣ закона 1890 г. исчезъ даже призракъ политическихъ стремленій земствъ. Политическая тенденція съ основанія земскихъ учрежденій до самаго послѣдняго времени то подавлялась, то вновь воскресала; но несомнѣнно, что ею отмѣчена 35-ти лѣтняя исторія нашего

земства.[238] Въ затронутомъ мною вопросѣ о значеніи земства въ системѣ нашего государственнаго строя тенденція эта имѣетъ гораздо большее значеніе, чѣмъ то, которое придаетъ ей Ваша записка. Тѣ немногія данныя, которыя сдѣлались достояніемъ общихъ оффиціальныхъ источниковъ, а также разрѣшенной и запрещенной литературы, и лишь отрывочно сгруппированы выше, болѣе чѣмъ достаточны, чтобы усомниться въ завѣреніи Вашей записки (стр. 53), будто всѣ конституціонныя стремленія земствъ сводились къ пустой шумливой оппозиціи губернскому начальству нѣсколькихъ крикуновъ и политикановъ въ немногихъ („въ видѣ рѣдкихъ исключеній“) уѣздахъ. Высказывая подробную увѣренность, составители записки либо не вполнѣ искренни, либо они не имѣли возможности принять во вниманіе несомнѣнно разнородный и богатый, но секретный, матеріалъ, какой имѣется въ дѣлахъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Повидимому, даже обозрѣніе подпольныхъ листковъ, которое по ихъ словамъ, было ими сдѣлано, произведено весьма поверхностно, такъ какъ въ запискѣ дѣятельность земствъ, агитировавшихъ въ пользу расширенія правъ земства и созыва земскаго собора, смѣшана съ дѣятельностью террористовъ и анархистовъ, пытавшихся воспользоваться студенческими и иными безпорядками въ цѣляхъ своей преступной пропаганды (см. стр. 44).

Если даже просто подсчитать всѣ тѣ земства, которыми прямо или косвенно заявлялись ходатайства о допущеніи ихъ къ участію въ законодательствѣ, то получится не нѣсколько уѣздовъ, а не менѣе половины всѣхъ земскихъ губерній. Но если ознакомиться съ содержаніемъ ходатайствъ и принять во вниманіе, при какихъ условіяхъ эти ходатайства заявлялись, и какими мѣрами предотвращались подобныя же заявленія въ другихъ губерніяхъ, то станетъ довольно ясно, что земское движеніе въ пользу земскаго собора много серьезнѣе „пустой шумливой оппозиціи губернскому начальству“. Во главѣ движенія шли, конечно, вожаки (крикуны и политиканы, какъ характеризуетъ ихъ Ваша записка); но если за этими „политиканами“ такъ дружно шло огромное большинство самыхъ благородныхъ, самыхъ благонамѣренныхъ земцевъ, то не служитъ ли уже одно это доказательствомъ, что въ самой постановкѣ земскаго дѣла что то неладно, что въ немъ есть какая то несообразность, какое то политическое несоотвѣтствіе всему государственному строю, и что надо серьезно подумать, прежде чѣмъ переносить земскія учрежденія на обильныя всякими политическими броженіями окраины. Движеніе, проявившееся въ земствахъ послѣ введенія въ дѣйствіе закона 1890 года, по моему мнѣнію, за-

[238] Земства „уклоняются въ сужденія о предметахъ внутренней административной политики и присваиваютъ себѣ такіе предметы администраціи, которые существенно входятъ въ кругъ государственнаго управленія“, (Отзывъ Оберъ-Прокурора Св. Синода отъ 20-го декабря 1898 г., № 252).

служиваетъ самаго разносторонняго вниманія Вашего Высокопревосходительства, при дальнѣйшихъ мѣропріятіяхъ въ области земскаго дѣла. Это движеніе болѣе мягкое по внѣшней формѣ, но по внутреннему содержанію гораздо болѣе знаменательно, чѣмъ даже рѣзкое движеніе 1879—1883 г. Для надлежащей его оцѣнки надо помнить, что закономъ 1890 г. земству дана сословная окраска, усиленъ въ собраніяхъ правительственный элементъ, что въ составъ губернскихъ земскихъ собраній введены всѣ уѣздные предводители дворянства и земскіе начальники, и если такое обезличенное сословно-бюрократическое земство продолжаетъ, тѣмъ не менѣе проявлять политическую тенденцію, то надъ этимъ слѣдовало бы призадуматься.

Итакъ ближайшее разсмотрѣніе результатовъ, достигнутыхъ примѣненіемъ закона 1890 г., ясно показываетъ, что законъ этотъ не имѣетъ того значенія, какое Вы ему придаете; во всякомъ случаѣ, результаты далеко не таковы, чтобы на нихъ можно было успокоиться за настоящее и не тревожиться за будущее.

Ни единенія съ органами Правительства, ни оживленія и желательныхъ успѣховъ въ земской дѣятельности, ни исчезновенія политической тенденціи обновленныхъ земствъ не послѣдовало. Наоборотъ, въ новыхъ земствахъ замѣчается быстрое возрастаніе земскаго обложенія именно на потребности, удовлетворяемыя по усмотрѣнію земства, въ томъ числѣ и на такія, порученіе коихъ земству не соотвѣтствуютъ, по мнѣнію Вашему, задачѣ государства (народное образованіе). Увеличилась рознь между земствомъ и Правительствомъ, и, наконецъ, усилилось индифферентное отношеніе земскихъ гласныхъ къ дѣламъ мѣстнаго управленія, а равно фактическая зависимость распорядителей земскаго хозяйства отъ канцелярій; появляется даже особый классъ чиновниковъ, но только земскихъ, — всякаго рода вольнонаемныхъ спеціалистовъ, приставленныхъ къ отдѣльнымъ отраслямъ администраціи земскихъ управъ.

Это ли идеалъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ? Это ли основа экономическаго процвѣтанія и политическаго могущества государства?

„Мѣропріятія, принятыя за послѣднее время въ упорядоченіи отдѣльныхъ отраслей земскаго хозяйства и управленія“, клонятся къ полному упраздненію жизни земства.

Наличность недостатковъ въ дѣйствующей организаціи земства признаетъ, въ сущности, и Ваша записка, ибо, хотя она и утверждаетъ, что коренные недостатки Положенія 1864 г. устранены закономъ 1890 г., но въ концѣ концовъ сознается, что реформа коснулась больше внѣшности, сущ-

ность же дѣла остается прежняя со всѣми ея „шороховатостями“ (стр. 38, 55—56, 70—72).

Записка полагаетъ только, что необходимо дальнѣйшее упорядоченіе мѣстнаго самоуправленія, согласно принципамъ, положеннымъ въ основу закона 1890 г., необходимо лишь окончательное устраненіе недостатковъ, вполнѣ обнаруженныхъ 35-ти лѣтнимъ опытомъ примѣненія земскихъ учрежденій во внутреннихъ губерніяхъ.

Въ чемъ же будутъ заключаться это упорядоченіе и это окончательное устраненіе недостатковъ? Каковы эти мѣропріятія, которыя уже предначертаны, которыя, по словамъ записки, къ сожалѣнію, не встрѣчаютъ сочувствія со стороны финансоваго вѣдомства?

Такихъ мѣръ упорядоченія въ запискѣ намѣчено три:

1. Созданіе правильно устроеннаго и „надлежаще снабженнаго, какъ личнымъ составомъ, такъ и матеріальными средствами“ центральнаго установленія для завѣдыванія земскими учрежденіями; для сего проектируется преобразованіе Хозяйственнаго Департамента въ Главное Управленіе.

2. Усиленіе правительственнаго надзора путемъ личнаго состава мѣстныхъ правительственныхъ органовъ, коимъ сей надзоръ порученъ; для сего проектируется учрежденіе должностей непремѣнныхъ членовъ присутствій по земскимъ и городскимъ дѣламъ „съ надлежащимъ служебнымъ положеніемъ и окладомъ“.

3. Точная и строгая регламентація дѣятельности земскихъ учрежденій путемъ изданія уставовъ, регулирующихъ эту дѣятельность.

Разсмотримъ послѣдовательно всѣ эти проектируемыя мѣропріятія.

Къ пункту 1-му. Вопросъ о созданіи для земскихъ учрежденій центральнаго органа дѣйствительно является кореннымъ вопросомъ, въ которомъ лежитъ весь центръ тяжести всего земскаго дѣла, но въ немъ же и самое больное его мѣсто. На стр. 42 записки характеризуются недостатки Положенія 1864 г., замѣчательно вѣрно и мѣтко указывается, что ненормальное положеніе земскихъ учрежденій въ системѣ нашего государственнаго управленія заключается, главнымъ образомъ, въ томъ, что земскія учрежденія не имѣли „подобно другимъ мѣстнымъ учрежденіямъ опредѣленнаго центральнаго вѣдомства, для котораго они были бы своими, которое на равноправныхъ съ другими основаніяхъ защищало бы ихъ интересы въ центральномъ управленіи“. Дѣйствительно, въ созданіи такого органа, для котораго они были бы своими, земства стремились чуть ли не со дня ихъ введенія, а Правительство съ такимъ же постоянствомъ противопоставляло этимъ стремленіямъ ограничительныя мѣры, не желая образованія центральнаго земскаго представительства. Положеніе 1890 г., которое въ первоначальномъ проектѣ своемъ

направлено было въ сущности къ упраздненію земскихъ учрежденій, вопроса о центральномъ органѣ не разрѣшило, да онъ не могъ быть и возбужденъ. Вопросъ остался такимъ образомъ открытымъ и въ этомъ вся разгадка, почему земскія учрежденія признаются учрежденіями государственными, не ставъ, однако, „своими“ для центральнаго управленія, почему между ними и этимъ послѣднимъ не исчезло взаимное недовѣріе, почему нѣтъ и теперь единства, нѣтъ гармоническаго сліянія въ ихъ дѣятельности, а остается все то же раздвоеніе, съ иной только окраской. Вполнѣ понятно поэтому, что во главѣ мѣръ къ дальнѣйшему упорядоченію земскаго дѣла Ваша записка ставитъ вопросъ объ учрежденіи центральнаго органа; но то рѣшеніе, какое предполагается дать этому вопросу, для меня не совсѣмъ ясно. Трудно освоиться съ мыслью, чтобы этотъ сложный вопросъ, которымъ 35 лѣтъ „болѣли“ и Правительство и земство, который былъ причиной отставокъ Министровъ и губернаторовъ, репрессивныхъ мѣръ, цензурныхъ запрещеній, секретныхъ циркуляровъ и проч. и ипроч., чтобы этотъ вопросъ разрѣшался такъ до нельзя просто обращеніемъ Хозяйственнаго Департамента въ Главное Управленіе. Какъ то не вѣрится, что земства сдѣлаются для Правительства „своими“, войдутъ съ нимъ въ единеніе, и интересы ихъ станутъ ближе сердцу Министра Внутр. Дѣлъ только потому, что должность Директора Хозяйственнаго Департамента будетъ повышена изъ IV въ III классъ, и въ его распоряженіе будетъ прибавлено нѣсколько новыхъ чиновниковъ для дѣлъ, быть можетъ, и ненужныхъ.

Къ пункту 2-му. Впрочемъ, какъ видно изъ разсужденій, помѣщенныхъ на стр. 42 записки, реформа Хозяйственнаго Департамента преслѣдуетъ не столько ту цѣль, о которой говорится тамъ же, на стр. 42 (т. е. чтобы земскія учрежденія имѣли свой центральный органъ и стали „своими“), а главнымъ образомъ, иную — усиленіе правительственнаго надъ ними надзора, для чего, кромѣ расширенія названнаго Департамента, проектируется еще и учрежденіе на мѣстахъ должностей непремѣнныхъ членовъ присутствій по земскимъ и городскимъ дѣламъ „съ надлежащимъ служебнымъ положеніемъ и окладомъ“.

Но, казалось бы, что и подобная цѣль намѣченныхъ мѣропріятій также не можетъ быть согласована съ теоретическими взглядами записки. Если мѣстное самоуправленіе необходимо и полезно, если и теперь оно функціонируетъ, вообще говоря, правильно, то какая же надобность въ пересмотрѣ и повѣркѣ по существу всѣхъ важнѣйшихъ работъ самоуправляющихся учрежденій? Не доказываетъ ли, напротивъ, необходимость двукратнаго выполненія одной и той же работы, разъ чрезъ мѣстное самоуправленіе и вторично въ правительственныхъ установленіяхъ, ошибочности самой системы управленія.

Что въ виду Министерства Внутреннихъ Дѣлъ имѣется именно вторичная переработка сдѣланнаго земствомъ, это видно какъ изъ приведенныхъ въ отзывѣ отъ 18-го февраля 1898 г. за № 1682 соображеній въ пользу учрежденія должностей непремѣнныхъ членовъ губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій, такъ и изъ опредѣленія изложенныхъ въ заключительной части сего отзыва задачъ новыхъ должностныхъ лицъ. Изъ соображеній этихъ оказывается, что особаго надзора требуютъ не только выдающіяся по своей важности постановленія учрежденій мѣстнаго самоуправленія, но даже обыкновенная текущая дѣятельность, напримѣръ, весь ходъ земскаго дорожнаго хозяйства, къ тому же, судя по запискѣ, уже и теперь вполнѣ упорядоченнаго. Соотвѣтственно этому и въ заключительной части названной бумаги Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, не довольствуясь указаніями на отдѣльныя конкретныя обязанности непремѣнныхъ членовъ, предназначаетъ ихъ вообще „для завѣдыванія дѣлами по земскому и городскому самоуправленію“, т. е. иначе говоря, для исполненія тѣхъ же обязанностей, которыя возложены закономъ на земскія и городскія учрежденія. Такая постановка дѣла неизбѣжно приведетъ къ тому, что и новыя должности окажутся вскорѣ недостаточными, опять возникнетъ вопросъ о расширеніи правительственнаго надзора надъ земствомъ и городами, на ряду съ другими учрежденіями мѣстнаго самоуправленія, образуются сложныя правительственныя установленія, выполняющія эту же работу, какъ и первыя.[239]

Отзывъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ отъ 18-го февраля 1898 г., въ которомъ изложены предположенія объ учрежденіи

---

[239] По поводу указаній Вашей записки, что преобразованіе Хозяйственнаго Департамента и учрежденіе должностей непремѣнныхъ членовъ не встрѣчаютъ сочувствія со стороны финансоваго вѣдомства, необходимо замѣтить, что въ данномъ случаѣ несочувствіе объясняется не принципіальнымъ несогласіемъ моимъ съ названнымъ вѣдомствомъ, ни даже финансовой стороной вопроса.

Дѣло объясняется гораздо проще. Проектъ преобразованія Хозяйственнаго Департамента былъ очень широкъ, но весьма слабо обоснованъ. Поэтому финансовое вѣдомство и сдѣлало по поводу этого проекта рядъ замѣчаній, чисто практическихъ, доказывая преувеличенность требованій Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Если послѣднее признало эти возраженія неосновательными, то отъ него зависѣло внести дѣло съ разногласіемъ въ Государственный Совѣтъ.

Что касается до проекта объ учрежденіи должностей непремѣнныхъ членовъ губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій, то онъ присланъ былъ, по заключенію Министерства Финансовъ въ совершенно не разработанномъ видѣ. Никакихъ фактическихъ данныхъ, доказывающихъ недостаточность существующихъ учрежденій, въ отзывѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ не было указано; и эти данныя финансовое вѣдомство вынуждено было собрать чрезъ собственные свои органы. Само собою разумѣется, что на это необходимо было время, и поэтому отзывъ не могъ быть сообщенъ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ съ такой скоростью, какая была бы ему желательна.

должностей непремѣнныхъ членовъ губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій, представляетъ особый интересъ еще въ томъ отношеніи, что категорически удостовѣряетъ неисполненіе дѣйствующихъ узаконеній о надзорѣ за земскими учрежденіями. Распоряженія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, говорится въ этомъ отзывѣ, „дѣлаютъ трудъ мѣстныхъ губернскихъ начальствъ въ дѣлѣ выполненія надлежащимъ образомъ предъявляемыхъ къ нимъ въ отношеніи надзора за дѣятельностью названныхъ учрежденій требованій и возлагаемыхъ на нихъ задачъ совершенно непосильнымъ". Къ наблюденію за земскимъ и городскимъ дѣлами привлечены лица, „которыя, по своему служебному положенію и прямымъ своимъ обязанностямъ, не имѣютъ никакой возможности посвятить себя еще и спеціальнымъ занятіямъ по губернскому по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствію и являются фактически его членами лишь на время засѣданій". Главнымъ дѣйствующимъ лицомъ въ присутствіи „силою вещей является секретарь, на котораго фактически и ложится вся отвѣтственность и тяжесть не только дѣлопроизводства въ тѣсномъ значеніи этого слова . . . но и предварительной необходимой для доклада дѣла присутствію разработки его . . . и наконецъ, даже производство дознанія о неправильныхъ дѣйствіяхъ городскихъ и земскихъ учрежденій". Указавъ, затѣмъ, что такой порядокъ „вовсе не соотвѣтствуетъ ни тому служебному положенію, въ какое поставилъ означенную должность законъ", „ни тѣмъ требованіямъ, какія можно предъявлять къ этой должности по самому ея учрежденію", Министерство Внутреннихъ Дѣлъ приходитъ къ заключенію о необходимости особыхъ непремѣнныхъ членовъ для завѣдыванія дѣлами, относящимися до земскаго и городскаго управленія.

Приведенныя соображенія рѣшительно опровергаютъ заявленіе Вашей записки о достигнутомъ уже упорядоченіи дѣятельности мѣстнаго самоуправленія путемъ установленія правительственнаго надзора.

Къ пункту 3-му. Что касается, наконецъ, третьей изъ намѣченныхъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ мѣръ регламентаціи дѣятельности земскихъ учрежденій путемъ изданія для этого особыхъ уставовъ, регулирующихъ ихъ дѣятельность, то относительно этого мѣропріятія къ упорядоченію земскаго дѣла прежде всего необходимо замѣтить, что, съ точки зрѣнія сторонниковъ мѣстнаго самоуправленія, самая необходимость послѣдняго обосновывается только невозможностью точной и полной регламентаціи въ законѣ всѣхъ задачъ мѣстнаго управленія, требующихъ постояннаго соображенія съ условіями мѣста и времени. Изъ вытекающей отсюда неизбѣжности усмотрѣнія мѣстныхъ дѣятелей и выводится то положеніе, что мѣстное управленіе должно быть поручено не чиновникамъ, усмотрѣніе коихъ не допустимо, —

а представителямъ мѣстнаго же общества, состоящимъ подъ контролемъ общественнаго мнѣнія.[240] Если это положеніе ошибочно, если законъ съ пользой для дѣла можетъ регламентировать задачи мѣстнаго самоуправленія и способы ихъ достиженія, тогда отпадаетъ одинъ изъ важнѣйшихъ доводовъ въ пользу самоуправленія; если же научная теорія правильна, то преслѣдуемая Министерствомъ Внутреннихъ Дѣль цѣль — регламентировать дѣятельность земства — является по существу своему не мѣрою къ исправленію недостатковъ въ существующей организаціи земскихъ учрежденій, а мѣрою къ ограниченію ихъ самостоятельности, скрытымъ шагомъ къ ихъ упраздненію. Такое значеніе проектированныхъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ уставовъ для сторонниковъ самоуправленія внѣ спора и сомнѣнія. „Если хотятъ подрѣзать земство въ самомъ его корнѣ, подавить въ немъ всякую общественную иниціативу и превратить его въ мертвую машину“, говоритъ, напримѣръ, Чичеринъ, „то нѣтъ лучшаго средства какъ подвергнуть его всесторонней регламентаціи“.[241] И дѣйствительно, нельзя не признать всей справедливости этого взгляда.

Земство, лишенное самостоятельности, руководимое во всѣхъ подробностяхъ его дѣятельности предписаніями уставовъ и указаніями администраціи, — такое земство не имѣетъ никакого ровно значенія; для цѣлей управленія оно является не только не нужнымъ, но прямо вреднымъ, такъ какъ не облегчаетъ, но затрудняетъ задачи Правительства, безъ всякой пользы тормозитъ дѣятельность послѣдняго. Руководство выбраннымъ мѣстнымъ населеніемъ лицами, безспорно, гораздо затруднительнѣе, чѣмъ чиновниками, назначенными Правительствомъ. Съ другой стороны, по степени исполнительности выборныя учрежденія всегда останутся позади обыкновенныхъ бюрократическихъ органовъ. Наконецъ, при отсутствіи самостоятельности, земство не можетъ имѣть и надлежащаго интереса къ порученному ему дѣлу: интересъ этотъ обусловливается возможностью проводить въ жизни свои взгляды, устраивать мѣстные порядки, согласно собственному желанію, а этихъ то условій и не будетъ, разъ земству придется дѣйствовать только по предписанію. Въ успѣхѣ порученныхъ имъ отраслей управленія общественные дѣятели будутъ заинтересованы даже меньше чиновниковъ, для которыхъ этотъ успѣхъ связанъ съ интересами личнаго положенія. Правильность этихъ теоретическихъ воззрѣній неопровержимо подтверждается историческимъ опытомъ — почти столѣтнею исторіею губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій Императрицы Екатерины II. Широкое примѣненіе вы-

---

[240] Н. М. Коркуновъ, Русское Государство, т. II, изд. 2, стр. 353.

[241] Чичеринъ, Государство и Земство. СПБ. Вѣд. 7-го мая 1899 г., № 122, см. также Арсеньева въ № 2 Вѣстн. Европы 1899 г.

борнаго начала не сдѣлало изъ этихъ учрежденій органовъ самоуправленія, ибо учрежденія эти не пользовались никакою самостоятельностью, являлись исполнительными органами государства, вполнѣ отъ него зависимыми. Результаты извѣстны: полнѣйшій хаосъ въ мѣстномъ управленіи, совершенное пренебреженіе общественными интересами и почти не знающая предѣловъ продажность. Ошибочно было бы приписывать эти слѣдствія исключительно низкому нравственному уровню общества; уровень этотъ не оставался, конечно, безъ вліянія на ходъ управленія, но корень неудачи лежитъ глубже, — въ ошибочности самой системы.

Общество не могло сразу переродиться, каковы бы ни были пережитыя имъ событія. Между тѣмъ, то же общество, которое избирало въ судьи, совѣтники и засѣдатели завѣдомыхъ взяточниковъ и людей сомнительной нравственности, пополнило ряды новыхъ, по-реформенныхъ учрежденій, какъ выборныхъ, такъ и организованныхъ по назначенію правительства, людьми совершенно иныхъ взглядовъ, иного направленія.[242]

Итакъ, регламентація дѣятельности земствъ есть мѣра, подрывающая земскія учрежденія въ самой ихъ основѣ. Но для того, чтобы устранить всякія сомнѣнія относительно дѣйствительнаго значенія этой мѣры, слѣдуетъ только поближе взглянуть, въ какомъ направленіи Министерство Внутр. Дѣлъ

---

[242] Нельзя не указать также, что изданіе уставовъ, регламентирующихъ дѣятельность земства, едва ли даже и практически осуществимо. Мѣра эта признавалась задачею ближайшаго будущаго еще въ 1863 г. при разработкѣ перваго земскаго положенія. Если, тѣмъ не менѣе, задача эта и нынѣ, по прошествіи болѣе 35 лѣтъ остается неосуществленной, то не слѣдуетъ ли отсюда, что она сопряжена съ большими практическими затрудненіями и что на успѣшное выполненіе ея въ настоящемъ весьма трудно расчитывать. Можно даже думать, что нынѣ выполнить ее гораздо труднѣе, чѣмъ то было при введеніи въ дѣйствіе земскихъ учрежденій. Предоставленные самимъ себѣ, дѣйствуя въ полной обособленности одно отъ другого, земства значительно разошлись въ своей дѣятельности. Подъ вліяніемъ тѣхъ или другихъ причинъ въ земскомъ управленіи отдѣльныхъ уѣздовъ и губерній получала преобладаніе, какъ указываетъ и записка (стр. 52), то та, то другая задача; еще болѣе разнообразія обнаруживается въ способахъ удовлетворенія земскихъ потребностей. Вслѣдствіе этого всякая попытка законодателя регулировать ту или иную сторону земской дѣятельности неизбѣжно сопряжена съ ломкою установившихся въ дѣйствительной жизни порядковъ. Законъ неизбѣжно долженъ отдать предпочтеніе однимъ порядкамъ передъ другими, вмѣнивъ земству въ обязанность одно, запретивъ другое, а можетъ быть, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, осудить все сдѣланное, предписавъ дѣлать совершенно другое. Законъ же, допускающій все существующее разнообразіе въ земскомъ управленіи, очевидно, не достигалъ бы никакой практической цѣли, явился бы формою, лишенной какого либо содержанія. Между тѣмъ, измѣненіе того, что уже окрѣпло, пустило корни, представляетъ вообще задачу весьма трудную, сложность коей еще увеличивается, когда приходится имѣть дѣло съ органами, пользующимися извѣстной самостоятельностью, не состоящими въ прямомъ подчиненіи у Правительства. Наглядымъ и убѣдительнымъ доказательствомъ является упомянутая выше исторія лѣчебнаго устава 10-го іюня 1893 г.

предполагаетъ вести эту регламентацію, какія мѣры проектируются имъ для окончательнаго устраненія существующихъ въ земскомъ дѣлѣ недостатковъ и пробѣловъ.

Едва ли подлежитъ сомнѣнію, что первая и главнѣйшая изъ заботъ о нуждахъ населенія есть забота о его пропитаніи — о хлѣбѣ насущномъ, т. е. иначе говоря, вопросъ о народномъ продовольствіи. Между тѣмъ, какъ выше указано, по проекту новаго продовольственнаго устава, внесеннаго уже на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта, признается „безусловно необходимымъ изъять дѣло продовольственной помощи изъ вѣдѣнія земскихъ учрежденій", причемъ въ Вашей запискѣ уставъ этотъ самымъ рѣшительнымъ образомъ считается одной изъ главнѣйшихъ мѣръ, принятыхъ въ послѣднее время къ окончательному упорядоченію земскаго дѣла.

Послѣ народнаго продовольствія, какъ мѣры, обезпечивающей первую и самую насущную потребность населенія, слѣдующей важнѣйшей нуждой этого населенія является, конечно, потребность въ образованіи, которое составляетъ основу матеріальнаго и духовнаго благосостоянія всего государства и каждой отдѣльной мѣстности. Между тѣмъ, и эту столь важную отрасль земской дѣятельности Министерство Внутр. Дѣлъ не считаетъ пѣлесообразнымъ оставлять въ рукахъ земствъ и изъ вѣдѣнія этихъ самоуправляющихся единицъ, которыя, по мнѣнію Вашей записки, наибольше способны развивать въ народѣ „привычки къ самоустройству и самоопредѣленію", предполагаетъ передать въ руки чиновниковъ, ни мало не опасаясь, что бюрократія, чрезмѣрный гнетъ которой такъ усиленно подчеркивается въ той же запискѣ, задавитъ въ молодомъ поколѣніи въ самомъ зародышѣ всякую способность къ самодѣятельности, обративъ его вь „обезличенныя и безсвязныя толпы населенія".

Далѣе, въ томъ же Всеподданнѣйшемъ докладѣ Министра Внутр. Дѣлъ отъ 5-го марта 1897 г., въ коемъ возбужденъ былъ вопросъ объ изъятіи изъ вѣдѣнія земства народнаго образованія, указывается на необходимость освободить земство отъ обязательныхъ расходовъ, а слѣдовательно и отъ сопряженныхъ съ ними обязанностей, по борьбѣ съ эпидеміями и эпизотіями, по призрѣнію умалишенныхъ и проч.

Въ случаѣ осуществленія всѣхъ этихъ предположеній бюджетъ земства будетъ, безспорно, значительно облегченъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ земство утратитъ и большую часть своего значенія. Неуклонно слѣдуя по такому намѣченному Министерствомъ Внутр. Дѣлъ пути, весьма скоро придется придти къ сохраненію за земствомъ одной лишь обязанности — по содержанію земскаго управленія, но будетъ ли это равносильно упорядоченію земской дѣятельности?

Такимъ образомъ, система частью уже осуществленныхъ, а частью проектированныхъ Министерствомъ Внутр. Дѣлъ мѣръ приводитъ, въ концѣ концовъ, къ тому же результату,

какъ прямая замѣна органовъ самоуправленія установленіями государственными. Вся политика Министерства Внутр. Дѣлъ по отношенію къ земству заключается въ медленномъ, но неуклонномъ подтачиваніи его органовъ, постепенномъ ослабленіи ихъ значенія и постепенномъ же сосредоточеніи ихъ функцій въ вѣдѣніи правительственныхъ установленій. Нисколько не преувеличивая, можно сказать, что, когда указываемыя въ запискѣ „мѣропріятія, принятыя за послѣднее время въ цѣляхъ упорядоченія отдѣльныхъ отраслей земскаго хозяйства и управленія", будутъ приведены къ благополучному концу, то въ дѣйствительности у насъ не будетъ никакого самоуправленія, — отъ земскихъ учрежденій останется одна идея да внѣшняя оболочка, безъ всякаго дѣлового содержанія.

Въ самомъ дѣлѣ, допустимъ даже, что „упорядоченіе земскаго дѣла" остановилось на томъ пунктѣ, до котораго его доведутъ всѣ упомянутыя выше мѣропріятія: Что же изобразитъ изъ себя земское самоуправленіе, поскольку таковое уцѣлѣетъ послѣ законченнаго упорядоченія? Прежде всего, важнѣйшія изъ отраслей мѣстнаго самоуправленія, каковы — продовольственное дѣло, школьное и т. п., отошли отъ земства. Это въ силу мѣропріятій, направленныхъ къ сокращенію его компетенціи. Остаются дѣла въ родѣ извознаго промысла на станціяхъ желѣзныхъ дорогъ, чистки дворовъ, уборки и уничтоженія палыхъ животныхъ[243] и т. п. Но, во первыхъ, и по этимъ дѣламъ просторъ земской иниціативы, право издавать обязательныя постановленія значительно стѣснятъ, если не совсѣмъ упразднятъ заготовляемые уставы. Во вторыхъ, и въ такой сравнительно ограниченной и не особенно соблазнительной дѣятельности, для земской самостоятельности остается очень мало: на каждомъ шагу надзоръ, протестъ, провѣрки, просмотры, пересмотры и т. д. Что же останется отъ того земства, о которомъ мечтали люди 60-хъ годовъ!

Останется немногое: а. учрежденія, въ которыхъ изображается земство, б. эти учрежденія составятъ въ то же время тихую пристань, гдѣ потерпѣвшіе аваріи на другихъ поприщахъ могутъ служить не земству, а по земству. Это будутъ люди, свободные отъ чувствительнаго самолюбія, да, пожалуй, и отъ деликатной совѣсти.

Введеніе земскихъ учрежденій на окраинахъ, и, въ особенности, въ Западномъ краѣ не оправдывается политическими соображеніями.

При такомъ направленіи политики Министерства Внутреннихъ Дѣлъ предположеніе Министерства о введеніи земскихъ учрежденій на окраинахъ является несоотвѣтствіемъ уже

[243] Положеніе, стр. 108.

произведенному, а тѣмъ болѣе предстоящему „упорядоченію“ земскаго дѣла. Это несоотвѣтствіе выступаетъ тѣмъ рельефнѣе, что по соображеніямъ политическимъ въ будущихъ земствахъ западнаго края предполагается усугубить всѣ тѣ недостатки, которыми страдаютъ существующія земства губерній внутреннихъ; предполагается прямо начать съ устройства одной внѣшней безсодержательной оболочки. Именно, проектъ имѣетъ въ виду, въ цѣляхъ объединенія дѣятельности будущихъ земскихъ учрежденій съ органами Правительства, лишить ихъ всякой, даже призрачной самостоятельности, поставить въ полное подчиненіе органамъ Правительства и кореннымъ образомъ измѣнить принятую для внутреннихъ губерній организацію. Предполагается, слѣдовательно, несовершенная бюрократическая организація, но съ сохраненіемъ идеи самоуправленія. Если существующія земства являются у насъ зданіемъ и безъ крыши и безъ фундамента, то, продолжая это образное, сдѣланное еще славянофилами, сравненіе, можно сказать, что проектируемыя на окраинахъ земства будутъ лишены даже и стѣнъ, ибо ни своихъ исполнительныхъ органовъ, ни уѣздныхъ земскихъ учрежденій у нихъ не будетъ.

Я не стану здѣсь касаться вопроса, насколько такая постановка дѣла и вообще подобная организація земскихъ учрежденій соотвѣтствуетъ основнымъ принципамъ защищаемаго Вашей запиской самоуправленія. Я не стану также говорить, какихъ результатовъ можно ожидать отъ дѣятельности земскихъ собраній, не имѣющихъ связи съ мѣстностью, ни своихъ исполнительныхъ органовъ; объ этомъ уже говорено въ моихъ оффиціальныхъ отвѣтахъ, и, кромѣ того, съ неотразимой логикой вопросъ этотъ былъ разобранъ въ отзывѣ Оберъ-Прокурора Святѣйшаго Синода, по вопросу о введеніи земства въ губерніи Архангельской. Здѣсь я позволю себѣ остановиться только на тѣхъ соображеніяхъ, которыя приводятся запиской въ опроверженіе возраженій противъ предполагаемой земской реформы въ Западномъ краѣ. Доводы эти сводятся къ слѣдующимъ тремъ: 1. Западный край — колыбель русской народности, русской государственности, языка и вѣры, 2. укрѣпленіе русскихъ въ краѣ вліяній и 3. предоставленіе возможности русскимъ мѣстнымъ земствамъ сложиться въ краѣ въ опредѣленную и сознательную общественную силу.

Что касается перваго довода, то онъ, безспорно представляетъ собою прекрасную и благодарную тему для историческаго изслѣдованія, но едва ли можетъ имѣть какое либо практическое значеніе для настоящаго времени. Въ государственныхъ мѣропріятіяхъ приходится считаться не съ тѣмъ временемъ, когда народъ былъ еще въ колыбели, а съ существующимъ настоящимъ положеніемъ края, которое довольно наглядно показываетъ, какіе элементы, вмѣсто „рус-

ской народности, государственности, языка и вѣры", водворились въ этой колыбели, особенно въ сѣверо-западной ея части[244] Изъ статистическихъ данныхъ, приведенныхъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ въ Государственномъ Совѣтѣ, видно, между прочимъ, что среди частныхъ владѣльцевъ, которые по размѣрамъ владѣемой земли могли бы принять непосредственное участіе въ земскихъ выборахъ, католики, въ общемъ, составляютъ преобладающій въ краѣ элементъ, не только надъ православными, но даже надъ этими послѣдними вмѣстѣ съ старообрядцами и протестантами въ совокупности, а напримѣръ, въ Ковенской губ. они являются прямо подавляющей массой, ибо тамъ на 384 частныхъ владѣльца изъ православныхъ, протестантовъ и старообрядцевъ приходится 1 044 католика. Далѣе, на стр. 81 и слѣдующей того же представленія, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ свидѣтельствуетъ, что землевладѣльцы польскаго происхожденія какъ прочнѣе укоренившіеся въ губерніяхъ края, не исключая и Юго-Западныхъ, придаютъ польскую окраску общему характеру мѣстной не служащей интеллигенціи, тогда какъ русскіе въ значительной ихъ части въ имѣніяхъ не проживаютъ и ведутъ хозяйство заглазно чрезъ управляющихъ, нерѣдко изъ числа мѣстныхъ поляковъ или даже иностранцевъ. . . . Кромѣ того, между русскими землевладѣльцами имѣется не малый процентъ лицъ, которыя пріобрѣли имѣнія не для того, чтобы прочно въ нихъ устроиться, а лишь въ цѣляхъ перепродажи земли по частямъ крестьянамъ. Наконецъ, русскіе землевладѣльцы, большинство коихъ владѣетъ землями не болѣе 20—30 лѣтъ, представляютъ разрозненную массу, состоящую изъ самыхъ разнообразныхъ общественныхъ элементовъ и лишенную единства, укрѣпляемаго лишь давнишними отношеніями и привычками совмѣстной жизни. Между тѣмъ, польскій помѣщичій классъ, владѣющій имѣніями издавна, съ прошлаго столѣтія, а мѣстами и съ значительно болѣе ранняго времени, представляютъ сплоченную однородную среду, отдѣльныя личности которой связаны между собой старинными отношеніями родства, сосѣдства, традицій. Благодаря этимъ причинамъ, польскій помѣщичій классъ, хотя и уступаетъ, въ общемъ, въ численности русскому, но за исключеніемъ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ уѣздовъ превосходитъ его по силѣ и общественному значенію. Если къ этимъ сообщеннымъ Министерствомъ Внутреннихъ даннымъ добавить еще, что Западный край входитъ въ черту еврейской осѣдлости, и принять во вниманіе сепаративныя грезы украйнофиловъ, то получится довольно неутѣшительная картина дѣйствительнаго положенія дѣла въ „колыбели русской народности", и до очевидности ясной

[244] Польскіе публицисты считаютъ Западный край „древней колыбелью своей расы". Le comte Léliwa (псевдонимъ), Russie et Pologne, p. 129.

становится возможность политической агитаціи, въ случаѣ призванія мѣстнаго населенія къ завѣдыванію дѣлами мѣстнаго управленія. Этой агитаціи опасается и само Министерство Внутреннихъ Дѣлъ. „Скрытое недовольство, которое несомнѣнно таится въ массѣ польскаго населенія (говорится на стр. 94 представленія) и особенно во владѣльческихъ его классахъ, и неизбѣжно поддерживается тѣми исключительными мѣрами, которыя, въ видахъ государственной необходимости, примѣняются и долго еще должны примѣняться въ краѣ, можетъ при извѣстной склонности поляковъ къ увлеченіямъ найти выходъ и въ нежелательныхъ въ средѣ уѣздныхъ собраній демонстраціяхъ политическаго характера, которыя испортятъ все дѣло". Опасаясь, чтобы земскія учрежденія не получили политическаго характера въ Западномъ краѣ, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ проектируетъ такую ихъ организацію, чтобы отъ живого участія въ земскомъ дѣлѣ былъ устраненъ, по возможности, сплоченный и господствующій въ краѣ польскій элементъ.

Всѣ эти заявленія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и, наконецъ, самая проектируемая имъ организація земскихъ учрежденій служатъ, казалось бы, лучшимъ отвѣтомъ на остальные два довода, приводимые имъ въ пользу введенія земства въ Западномъ краѣ. Самоуправленіе только тогда имѣетъ смыслъ и значеніе, когда къ участію въ немъ привлекается тотъ мѣстный элементъ, которому дороги интересы и благоустройство края. Между тѣмъ, именно этотъ же элементъ отъ участія въ земскомъ управленіи предполагается устранить, а привлечь элементъ русскій, который, какъ видно изъ приведенныхъ заявленій самого Министра Внутреннихъ Дѣлъ, не пользуется въ краѣ никакимъ вліяніемъ и во многихъ мѣстахъ по сей день является лишь пожеланіемъ, а то даже и фикціей, удобной для выборки разрѣшенія на покупку имѣній. Отъ землевладѣльца, который, купивъ имѣніе, не живетъ въ немъ, а сдаетъ его въ аренду (иногда совершенно фиктивную) полякамъ, отъ спекулянта, который пріобрѣтаетъ земельный участокъ для перепродажи по выгодной цѣнѣ крестьянамъ, наконецъ, отъ тѣхъ земцевъ, которыхъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ надѣется привлечь въ край, посредствомъ назначенія на мѣста предсѣдателя и членовъ управъ, никакъ нельзя ожидать заботъ о пользахъ и нуждахъ края, ибо ихъ ближайшая цѣль заключалась бы не въ томъ, чтобы своими трудами по общественной должности оправдать довѣріе избравшихъ ихъ лицъ и содѣйствовать развитію благосостоянія страны, а въ томъ, чтобы по возможности, и въ скорѣйшемъ времени устроить свое матеріальное положеніе, не безъ видовъ на служебное повышеніе.

Съ другой стороны даже при той своеобразной организаціи мѣстнаго самоуправленія, которая проектируется Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ для Западнаго края, едва

ли удастся устранить польскій элементъ отъ участія въ земскихъ собраніяхъ, и поэтому есть полное основаніе опасаться, что собранія эти превратятся въ нѣчто похожее на мѣстные сеймы или хотя сеймики, въ которыхъ будетъ разгораться племенная вражда, причемъ при малѣйшей разницѣ во взглядахъ съ русской партіей или съ губернаторомъ на пользы и нужды края, польскій элементъ будетъ навлекать на себя и правильныя и неправильныя подозрѣнія въ политиканствѣ, въ предвзятой оппозиціи противъ самого Правительства.

Въ томъ, что Западный край, — почва мало подходящая для насажденія начала самоуправленія — въ этомъ не сомнѣваются даже такіе представители либерализма и самые горячіе защитники земства, какъ, напримѣръ, Градовскій. „Въ мѣстностяхъ, не представляющихъ національнаго единства", говоритъ онъ, „самоуправленіе неспособно дать удовлетворительныхъ результатовъ".

Примѣромъ такихъ мѣстностей профессоръ приводитъ наши западныя губерніи. Самоуправленіе въ этихъ губерніях, по его мнѣнію, „означало бы освященіе сепаративныхъ антигосударственныхъ, антинаціональныхъ и даже противообщественныхъ стремленій, которыя привели бы къ подавленію здоровыхъ общественныхъ силъ и торжеству враждебной для насъ политики".[245]

Заслуживаетъ вниманія еще одно обстоятельство. Составители Положенія 1864 г., не считали возможнымъ распространять земскія учрежденія на Западной окраинѣ. Между прочимъ, бывшій Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Графъ Валуевъ исходилъ изъ того соображенія, что введенныя въ краѣ учрежденія стѣснили бы Правительство въ его мѣрахъ противодѣйствія польскому вліянію. Перевѣса польскихъ помѣщиковъ и вліянія ихъ на сельское населеніе опасался и такой убѣжденный сторонникъ земства, какъ бывшій Военный Министръ Графъ Милютинъ.[246] Чрезъ 40 лѣтъ къ такому же, но еще болѣе опредѣленному, выводу приходитъ Оберъ-Прокуроръ Святѣйшаго Синода, въ своемъ отзывѣ отъ 20-го декабря 1898 г. по вопросу о введеніи земскихъ учрежденій въ Западномъ краѣ. Указавши, въ чьи руки неизбѣжно перейдетъ руководство земскою политикою, Статсъ-Секретарь Побѣдоносцевъ заключаетъ: „не трудно представить себѣ, какой отсюда послѣдуетъ вредъ для русскаго дѣла и для существенныхъ интересовъ русской власти въ Сѣверо-Западномъ и Юго-Западномъ краѣ".[247]

Нельзя не замѣтить также, что всѣ разсужденія славянофиловъ о завѣтахъ и преданіяхъ русскаго народа, объ осо-

---

[245] Градовскій, Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи, стр. CXIII.

[246] Историческая записка (стр. 97) Гр. Валуевъ (стр. 80) Гр. Милютинъ (стр. 120—123).

[247] Отзывъ Оберъ-Прокурора Св. Синода отъ 20-го декабря 1898 г., № 252.

бых укладахъ Московскаго Государства, объ историческихъ особенностяхъ русской государственности, о волѣ для Царя и землѣ для народа, словомъ вся та аргументація, на которой построена Ваша записка, совершенно непримѣнимы въ Западномъ краѣ. Край этотъ съ тѣхъ поръ, какъ вышелъ изъ „колыбели“, неизмѣнно тянулъ къ Западу и его порядкамъ, къ Польшѣ, къ ея интересамъ, тянетъ къ ней и понынѣ.

Слѣдуетъ ли напоминать Министру Внутреннихъ Дѣлъ что еще не такъ давно, въ 1862 г., Минскіе, напримѣръ, дворяне въ своемъ Всеподданнѣйшемъ адресѣ просили учрежденій, свойственныхъ духу народа польскаго; что, какъ видно изъ послѣдняго Всеподданнѣйшаго отчета Виленскаго, Ковенскаго и Гродненскаго ген.-губернатора, въ краѣ и до сихъ поръ еще перевѣсъ склоняется въ пользу поляковъ; до сихъ поръ продолжается упорная вѣковая борьба русской, польской, еврейской, нѣмецкой и литовской народностей, изъ коихъ каждая, при помощи самыхъ разнообразныхъ способовъ, отстаиваетъ свои права на существованіе и господство;[248] что въ польскихъ проектахъ всероссійской политической реформы основной мыслью является послѣдовательное развитіе началъ самоуправленія, организаціи самоуправленія волостного, провинціальнаго („провинціальное земство“) и государственнаго,[249] и, что, наконецъ, распространеніе земства на западную половину Имперіи входитъ въ программу и нашихъ конституціоналистовъ, которые въ этомъ распространеніи видятъ крупный шагъ ко введенію представительнаго правленія.[250]

Вообще говоря въ томъ, что введеніе земства въ Западномъ краѣ есть шагъ небезопасный въ политическомъ отношеніи, едва ли можетъ быть сомнѣніе; опасенія эти раздѣляетъ, повидимому, и само Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, не рѣшаясь вводить въ немъ земство въ полномъ, существующемъ для центральныхъ губерній, хотя и значительно урѣзанномъ закономъ 1890 г., объемѣ. Эти опасенія нашли уже надлежащую оцѣнку и въ Высочайшей резолюціи на Всеподданнѣйшемъ отчетѣ Гродненскаго Губернатора за 1897 г. „По Моему введеніе земскихъ учрежденій въ Западныхъ губерніяхъ несвоевременно.“

Но обратно, доводъ, приводимый запискою въ пользу введенія земства въ Западномъ краѣ — укрѣпленіе русскаго въ краѣ вліянія — доводъ болѣе чѣмъ сомнительный; основываясь на немъ, можно съ равнымъ успѣхомъ доказывать пользу введенія земства и въ царствѣ Польскомъ.

---

[248] По указанію графа Леливы за тридцать лѣтъ усилій по руссификаціи ни одного поляка не руссифицировали (Russie et Pologne p. 130).

[249] См. Русская Имперія. Польскій взглядъ на русскіе государственные вопресы. Берлинъ, 1882 г.

[250] Драгомановъ, Либерализмъ и Земство, стр. 31.

Во всякомъ случаѣ какъ бы ни смотрѣть на политическое значеніе земства въ Западномъ краѣ, но руководящую идею Министерства Внутреннихъ Дѣлъ въ предполагаемой имъ мѣрѣ уяснить очень трудно. Для меня вполнѣ понятна точка зрѣнія Генералъ-Адъютанта Драгомірова, когда онъ предлагаетъ „отбросивъ вовсе мысль о введеніи въ Сѣверо-Западномъ краѣ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, ограничиться преобразованіемъ нынѣ существующихъ органовъ земскаго хозяйства, путемъ расширенія ихъ полномочій и привлеченія къ участію въ земскомъ дѣлѣ выборныхъ представителей населенія". Но, на первый взглядъ представляется рѣшительно непонятнымъ, какія собственно цѣли преслѣдуетъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, вводя земскія учрежденія въ Западномъ краѣ. Дѣятельность и компетенція земствъ во внутреннихъ губерніяхъ самимъ Министерствомъ все болѣе и болѣе стѣсняется; земства все болѣе и болѣе теряютъ свое практическое значеніе и свой жизненный смыслъ и тѣмъ не менѣе они распространяются. Для чего же? Для чего же, серьезно, подъ флагомъ земства, вводятся на окраинѣ весьма несовершенныя учрежденія, въ которыхъ сохранена одна голая идея самоуправленія?

Отвѣтъ на этотъ вопросъ, можетъ быть, можно найти въ представленіи самого Министерства Внутреннихъ Дѣлъ о введеніи земскихъ учрежденій въ Западномъ краѣ. Изъ заключительнаго VIII пункта этого представленія (стр. 153) видно, что идеѣ самоуправленія, пересаженной на свѣжую почву, гдѣ не видали еще ея постепеннаго хирѣнія, предполагается дать дальнѣйшее развитіе — примѣнить къ проектированнымъ земствамъ нормы дѣйствующаго Положенія, когда Министръ Внутреннихъ Дѣлъ признаетъ это нужнымъ. Такимъ образомъ, подъ видомъ бюрократической формы, идея, потерпѣвшая крушеніе во внутреннихъ губерніяхъ, будетъ сохранена въ ея жизненности на окраинахъ до времени, когда признано будетъ нужнымъ дать ей дальнѣйшее развитіе, будетъ сохранена впредь до наступленія болѣе благопріятныхъ росту ея обстоятельствъ, до новаго подъема общественныхъ силъ, до какой нибудь „новой эры".

Необходимость коренной реформы мѣстнаго управленія, по одному общему плану.

Если, такимъ образомъ, вся политика Министерства Внутреннихъ Дѣлъ клонится не къ развитію, а къ дальнѣйшему стѣсненію земскихъ учрежденій, если ко введенію на окраинахъ предполагается не система самоуправленія, въ дѣйствительномъ значеніи этого слова, а одна лишь ея внѣшняя и при томъ весьма несовершенная форма, то по моему крайнему разумѣнію, коренное преобразованіе правительственной мѣстной администраціи представляется для всей Россіи мѣрой

нетерпящей никакихъ отлагательствъ и дѣломъ первостепенной важности. Наше мѣстное управленіе находится въ самомъ ненормальномъ, въ самомъ печальномъ состояніи. У насъ имѣются или предполагаются ко введенію земскія учрежденія, но дѣятельность этихъ учрежденій все болѣе и болѣе стѣсняется и ставится въ такія условія, при которыхъ они не могутъ удовлетворять своему назначенію. Съ другой стороны, наряду съ этими учрежденіями продолжаетъ дѣйствовать старая администрація, всемогущая по простору своего произвола, но по самой организаціи своей безсильная для какой либо живой активной дѣятельности. Преобразовать эту неудовлетворительную администрацію не признается, однако, существенно необходимымъ, подъ тѣмъ предлогомъ, что имѣется самоуправленіе, которое дѣлаетъ свое дѣло и нуждается только въ нѣкоторомъ упорядоченіи. Такимъ образомъ, въ концѣ концовъ, нѣтъ хорошей администраціи, которая держала бы въ своихъ рукахъ все хозяйство и все управленіе губерніи, ибо есть земство; нѣтъ и сколько нибудь удовлетворяющаго своему назначенію самоуправленія, такъ какъ оно все болѣе и болѣе подавляется въ пользу начала правительственной администраціи, которая въ ея настоящемъ состояніи къ веденію живого дѣла не способна. Нельзя дать правильной постановки земству потому, что такая постановка опасна въ политическомъ отношеніи, и нельзя дать администраціи живого, активнаго участія въ дѣлахъ мѣстнаго хозяйства и управленія, ибо предоставленіе ей такого участія равносильно уничтоженію самоуправленія, сохраненіе которая признается необходимымъ. Такое печальное и ненормальное положеніе дѣла еще проф. Градовскій охарактеризовалъ замѣчательно мѣтко, сказавъ, что „въ рукахъ земства оказалась одна компетенція безъ власти, а въ рукахъ Правительства власть безъ компетенція.“ [251]

Изъ этого заколдованнаго круга надо выйти, такъ какъ существующее полное неустройство нашего мѣстнаго управленія является одной изъ главныхъ и основныхъ причинъ печальнаго состоянія, и вообще всего того неустройства деревни, уѣзда и губерніи, на которое такъ много слышится со всѣхъ сторонъ указаній и жалобъ. Глубокой правдой звучатъ слова одного изъ нашихъ государственныхъ дѣятелей, что „неустройство мѣстнаго хозяйственнаго управленія составляетъ больное мѣсто нашихъ учрежденій, и въ немъ, можетъ быть, заключается одна изъ главныхъ причинъ медленнаго роста нашего народнаго богатства, несмотря на обиліе естественныхъ рессурсовъ и на усилія Правительства къ поощренію народнаго труда“. Кромѣ того, параллельная дѣятельность земства и разныхъ правительственныхъ органовъ въ губерніяхъ земскихъ является мѣрой, которая рѣшительно

[251] Голосъ за 1881 г., № 29.

не можетъ быть ничѣмъ оправдана съ финансовой точки зрѣнія. Такъ, напримѣръ, хотя бы дѣло народнаго образованія: его вѣдаетъ и земство, и Вѣдомство Православнаго Исповѣданія, и Министерство Народнаго Просвѣщенія, и содержаніе двойныхъ и тройныхъ по этому дѣлу инспекцій ложится совершенно напраснымъ бременемъ на населеніе.

Крайнюю неудовлетворительность существующаго порядка вещей въ мѣстномъ управленіи, необходимость его реформы, признаетъ, въ сущности, и Ваша записка, но только полагаетъ, что преобразованіе не можетъ быть осуществлено путемъ временнаго переустройства всего управленія по одному общему плану. Указавъ на то, что вопросъ о такомъ преобразованіи уже съ конца 50-хъ годовъ составлялъ предметъ неусыпныхъ, но безплодныхъ заботъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, записка заявляетъ, что лишь въ 80-хъ годахъ удалось, наконецъ, выработать общій планъ мѣстнаго управленія, „благодаря неустаннымъ четырехлѣтнимъ трудамъ коммиссіи Статсъ-Секретаря Каханова, располагавшей отборнымъ личнымъ составомъ“. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, поясняетъ далѣе записка, не приняло, однако, этого плана и присоединилось къ мнѣнію меньшинства названной коммиссіи, опасавшагося отсутствія достаточнаго жизненнаго опыта для общей реформы и рѣшило идти прежнимъ, хотя и медленнымъ, но несравненно болѣе вѣрнымъ путемъ постепеннаго совершенствованія существующихъ учрежденій. Записка высказываетъ далѣе сожалѣніе, что этотъ одобренный уже Государственнымъ Совѣтомъ путь вновь подвергается сомнѣніямъ. При такихъ условіяхъ, по мнѣнію записки, невозможно ожидать завершенія въ нашей государственной жизни какихъ либо преобразованій или порядковъ. Прежде чѣмъ учрежденіе успѣетъ получить окончательное устройство и стать на ноги, оно уже оспаривается въ виду неудовлетворительности достигнутыхъ имъ результатовъ, а предлагается взамѣнъ другая, еще не испытанная жизнью, система. Отсюда та отвлеченность и противорѣчивость нашихъ государственныхъ и общественныхъ преобразованій, которая такъ поражаетъ „постороннихъ нашимъ порядкамъ изслѣдователей“.

По содержанію этихъ разсужденій записки необходимо замѣтить слѣдующее: Прежде всего нельзя, конечно, не согласиться съ указаніемъ на то, что для осуществленія общей реформы мѣстнаго управленія, даже для выработки одного его плана необходимъ „отборный личный составъ“. Только съ подобнымъ составомъ и при большой личной энергіи его руководителя можно разработать и провести въ жизнь такую серьезную реформу. Нельзя, конечно, отрицать также, что реформа эта, какъ бы она ни проводилась, частями или разомъ, потребуетъ много силъ и много работы отъ ея исполнителей, ибо несомнѣнно, что выработка общаго плана и его осуществленіе гораздо труднѣе медленныхъ, лишенныхъ об-

щей руководящей мысли преобразованій. Тѣмъ не менѣе трудность этой задачи не можетъ считаться препятствіемъ непреодолимымъ. Коммиссія Статсъ-Секретаря Каханова уже съ наглядностью доказала полную возможность выработки общаго плана реформы нашего мѣстнаго управленія, выработавъ его въ четыре года послѣ 30-лѣтнихъ безрезультатныхъ усилій Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Можно соглашаться или не соглашаться съ основными началами, положенными въ основаніе выработаннаго Коммиссіею плана, можно спорить объ отдѣльныхъ его деталяхъ, но, имѣя передъ собой обширный, не вполнѣ даже еще законченный трудъ Коммиссіи, нельзя казалось бы, сомнѣваться въ осуществимости задачи. Можно быть твердо увѣреннымъ, что разъ общая реформа въ принципѣ будетъ рѣшена, будутъ испрошены руководящія указанія Его Императорскаго Величества, въ какомъ направленіи должна вестись эта реформа, то выработка надлежащаго, во всѣхъ частяхъ разработаннаго плана будетъ только дѣломъ энергіи исполнительной. Въ сущности едва ли можетъ быть сомнѣніе въ томъ, что въ самомъ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ найдется и нынѣ „отборный составъ“, не для одной даже, а для нѣсколькихъ реформъ. Но во всякомъ случаѣ, за подборъ дѣятелей для реформы мѣстнаго управленія нѣтъ основанія опасаться. Вопросъ объ этой реформѣ касается не одного Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и заключается не въ одной реформѣ его мѣстныхъ органовъ, какъ, повидимому, полагаетъ записка; онъ насущный наболѣвшій вопросъ какъ для всѣхъ вѣдомствъ, мѣстныя учрежденія которыхъ чувствуютъ на себѣ всю рознь, всю безсистемность губернской администраціи, такъ и для всего русскаго общества, которое сознаетъ всю неурядицу, все нестроеніе нашей провинціи. Поэтому, если только Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, отъ котораго должна исходить въ этомъ вопросѣ иниціатива, возбудитъ его и поставитъ ясную и опредѣленную программу, то всѣ вѣдомства немедленно пришлютъ ему въ помощь свои лучшія силы, не останется безучастнымъ и общество, если содѣйствіе его будетъ признано необходимымъ. Труденъ только первый шагъ, а тамъ къ услугамъ Министерства Внутр. Дѣлъ несомнѣнно явятся и богатые жизненнымъ опытомъ знатоки „практическихъ бытовыхъ интересовъ и потребностей“, и опытные администраторы, и ученые теоретики, и искусные кодификаторы и редакторы, словомъ весь тотъ „отборный личный составъ“, столь необходимый для совершенія реформы, подборъ котораго для Министра Внутреннихъ Дѣлъ представляется, повидимому, мало вѣроятнымъ.

Наконецъ, необходимо имѣть въ виду, что въ настоящее время самая задача по выработкѣ общаго плана гораздо легче той, какая предстояла Коммиссіи Статсъ-Секретаря Каханова. Въ распоряженіи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ имѣется

теперь весь обширный матеріалъ, собранный и разработанный названной Коммиссіей, а самое главное — еще новый десятилѣтній жизненный опытъ тѣхъ мѣропріятій, какія принимались по разнымъ пунктамъ мѣстнаго управленія.

Записка указываетъ, что мнѣніе меньшинства Коммиссіи Статсъ-Секретаря Каханова, признававшее невозможнымъ одновременное составленіе законопроектовъ преобразованія сельскихъ, уѣздныхъ и губернскихъ учрежденій, было принято и Графомъ Толстымъ, а затѣмъ получило одобреніе Государственнаго Совѣта. Но по поводу этого указанія нужно замѣтить, что, не возражая противъ преобразованія мѣстнаго управленія посредствомъ послѣдовательныхъ частичныхъ измѣненій, своего одобренія введенію реформы безъ общаго плана Государственный Совѣтъ нигдѣ не высказалъ, да такой способъ ея введенія едва ли входилъ и въ намѣреніе самого Графа Толстого. Подробное разсмотрѣніе и оцѣнка взглядовъ бывшаго Министра Внутреннихъ Дѣлъ на задачи реформы мѣстнаго управленія выходитъ за предѣлы настоящей записки, но по поводу ссылокъ на его мнѣнія и на мнѣнія меньшинства Коммиссіи Статсъ-Секретаря Каханова, которое было принято Графомъ Толстымъ, необходимо сказать нѣсколько словъ.

Названное меньшинство высказывалось противъ общей реформы по тѣмъ соображеніямъ, что, „даже при безспорности руководящихъ для реформъ основаній и при ясномъ сознаніи недостатковъ существующаго порядка, законодатель не могъ бы предусмотрѣть, какъ отразятся тѣ или другія преобразованія на практической жизни“. По мнѣнію его, только жизненный опытъ можетъ дать необходимыя указанія, а при отсутствіи этого опыта всякая реформа будетъ гадательна. По существу съ подобнымъ мнѣніемъ весьма трудно согласиться. Утверждать, что для реформы нашей администраціи нѣтъ достаточнаго жизненнаго опыта едва ли возможно. Столѣтній опытъ губернскихъ учрежденій Императрицы Екатерины II привелъ эти учрежденія уже въ обветшалое состояніе и ждать еще дальнѣйшихъ накопленій жизненнаго опыта значитъ, безусловно отказаться отъ всякаго прогресса, обрекать законодательную дѣятельность на полнѣйшій застой. Такого значенія приведенная выдержка, по мнѣнію меньшинства, не имѣла, и понимать ее въ буквальномъ смыслѣ, какъ это дѣлаетъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, нельзя. Для правильнаго уразумѣнія необходимо принять во вниманіе тѣ обстоятельства, при которыхъ мнѣніе меньшинства состоялось. Авторамъ его пришлось отстаивать свои воззрѣнія, пришлось бороться за нихъ противъ подавляющаго большинства Коммиссіи, во главѣ котораго стоялъ и ея предсѣдатель, одинъ изъ опытнѣйшихъ и выдающихся нашихъ администраторовъ и государственныхъ дѣятелей. Для того, чтобы провести свое, въ то время далеко не попу-

лярное мнѣніе, имъ необходимо было прежде всего устранить предположеніе объ общей реформѣ, такъ какъ подобная реформа на основаніяхъ, какія они сами имѣли въ виду въ ту пору, несомнѣнно вызвала бы бурю возраженій. Поэтому, для меньшинства Коммиссіи существенно было настоять на послѣдовательныхъ частичныхъ измѣненіяхъ, при которыхъ имъ легче было шагъ за шагомъ отстоять свое мнѣніе. Но, устраняя предположеніе объ общей единовременной реформѣ, меньшинство Коммиссіи и Графъ Толстой несомнѣнно имѣли весьма опредѣленный и весьма ясный планъ предполагавшихся ими преобразованій, который они хотѣли провести частями, короче, это былъ пріемъ той тактики, къ которой приходится прибѣгать не только въ парламентахъ, но и въ другихъ многолюдныхъ колегіяхъ. Только по соображеніямъ подобной тактики къ такому мнѣнію меньшинства могъ присоединиться Графъ Толстой, который въ другихъ случаяхъ, какъ извѣстно, дѣйствовалъ иначе, — проводилъ дѣло сразу и цѣльно.

Въ наличности въ мѣропріятіяхъ бывшаго Министра Внутреннихъ Дѣлъ общаго плана легко убѣдиться, хотя бы изъ книги одного изъ выдающихся представителей названнаго меньшинства, а потомъ ближайшаго сотрудника Графа Толстого — Пазухина, „Современное состояніе Россіи и сословный вопросъ“. Въ этой книгѣ Пазухинъ выступаетъ рѣшительно противникомъ полумѣръ и весьма точно формулируетъ основные принципы намѣченныхъ преобразованій. „Вѣрно и ясно сознанная идея“, говоритъ онъ, „не должна дѣлать уступокъ заблужденіямъ, не должна входить въ сдѣлки съ ложью. Удовлетвореніе потребностей сословныхъ корпорацій, нормальное развитіе сословной жизни должны быть поставлены въ основу правительственной дѣятельности. Только твердая и послѣдовательная политика въ этомъ направленіи можетъ разсѣять туманы, въ которыхъ блуждаетъ современная мысль, положить предѣлъ соціальному разложенію и возстановить авторитетъ правительственной власти, утраченный со времени введенія въ дѣйствіе земской и судебной реформъ. Остановивъ твердой рукой стремленіе къ дальнѣйшему систематическому разрушеніе послѣднихъ устоевъ государственной жизни, Правительство должно немедленно приступить къ исправленію въ существующемъ политическомъ порядкѣ всего, что содѣйствуетъ ослабленію этихъ устоевъ“.[252]

Вслѣдъ затѣмъ авторъ весьма опредѣленно указываетъ въ чемъ должна заключаться „твердая и послѣдовательная политика“ — въ преобразованномъ мѣстномъ управленіи. По его мнѣнію, изъ реформъ царствованія Императора Александра II въ дѣлѣ разрушенія сословной организаціи первое мѣсто принадлежитъ земскому и городскому положеніямъ:

[252] Пазухинъ, Современное состояніе Россіи (1886 г.), стр. 58.

поэтому реформу земскаго и городскаго учрежденій онъ ставилъ на первую очередь, причемъ полагалъ, что она „должна состоять въ замѣнѣ безсословнаго начала сословнымъ, въ установленіи представительства отъ сословій вмѣсто представительства отъ случайныхъ группъ разнаго рода имущественниковъ“ (стр. 59). На ряду съ этой реформой должна идти реформа дворянская; она должна заключаться въ возвращеніи дворянству „его правъ а вмѣстѣ съ тѣмъ и обязанностей по государственной и земской службамъ“ (стр. 60). „Реформы земскія и дворянскія должны быть первыми шагами въ дальнѣйшей законодательной дѣятельности“, онѣ должны расширить дорогу всѣмъ другимъ преобразованіямъ. Но, затѣмъ, съ преобразованіемъ земствъ на сословномъ началѣ должно быть приступлено къ существенной реформѣ мѣстныхъ учрежденій, сущность которыхъ должна будетъ заключаться въ подъемѣ среди населенія авторитета власти и въ объединеніи органовъ мѣстнаго управленія.

Изъ изложеннаго не трудно видѣть, что у Графа Толстого и его сотрудниковъ былъ весьма ясный и опредѣленный планъ и къ послѣдовательному осуществленію этого плана онъ приступилъ не въ той постепенности, подъ которой разумѣютъ медленность, въ смыслѣ отсрочки дѣла на неопредѣленное время до сдачи въ архивъ по вѣдомости не рѣшенныхъ дѣлъ. Постепенность Графа Толстого измѣряется нѣсколько другимъ масштабомъ: въ 1887 г. былъ внесенъ въ Государственный Совѣтъ проектъ Положенія о земскихъ начальникахъ, въ 1888 г. — представленіе о реформѣ земскихъ учрежденій и въ 1890 г. — о пересмотрѣ Городового Положенія (при новомъ уже Министрѣ).

Со времени изданія Положенія 1889 г. о земскихъ начальникахъ ни одного серьезнаго мѣропріятія въ дѣлѣ реформъ мѣстной правительственной администраціи предпринято не было. Сословные органы земствъ, въ которыхъ Графъ Толстой видѣлъ основу всѣхъ будущихъ реформъ мѣстнаго управленія, полнаго осуществленія не получили, такъ какъ по закону 1890 г. въ основѣ своей земство осталось всесословнымъ. Дальнѣйшія проведенныя земскія реформы въ духѣ сословномъ не входятъ, повидимому, въ предположенія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ: съ точки зрѣнія Графа Толстого, — дворянство должно составлять основу земскаго самоуправленія, между тѣмъ нынѣ земскія учрежденія предполагаютъ ввести въ мѣстностяхъ, гдѣ эта основа ненадежна и поэтому вновь выработанный проектъ (о введеніи земскихъ учрежденій въ Западномъ краѣ) идетъ назадъ отъ Положенія 1890 г. къ Положенію 1864 г., возвращается къ организаціи земства на началахъ безсословности, т. е., иначе говоря, возвращается къ тому, въ чемъ иниціаторы работы 1890 г. видѣли весь корень зла. А вообще, какъ выше указано, „упорядоченіе“ земской дѣятельности ведется въ смыслѣ полнаго ея упраздне-

нія и въ то же время предполагаемаго территоріальнаго ея упорядоченія для сохраненія идеи самоуправленія.

Можно думать также, что и другое предположеніе Графа Толстого — о подъемѣ среди населенія авторитета власти и объединенія власти органовъ управленія — если не вполнѣ оставлено, то получитъ свое осуществленіе весьма не скоро: уже въ 1895 г. Государственный Совѣтъ, разсмотрѣвъ вопросъ о преобразованіи губернскихъ установленій Сибири, напоминалъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ, что реформа мѣстнаго управленія необходима не только въ Сибири, но и для центральной Россіи, и Высочайше утвержденнымъ 1-го іюня 1895 г. мнѣніемъ предоставилъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ подвергнуть подробному соображенію вопросъ объ объединеніи губернскихъ административныхъ постановленій въ одномъ центральномъ губернскомъ органѣ, съ тѣмъ, чтобы выработанныя по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами предположенія по сему предмету были внесены на законодательное разсмотрѣніе. Тѣмъ не менѣе, вопросъ этотъ по сей день продолжаетъ находиться въ состояніи постепенности; только 1-го февраля 1898 г. разослана губернскимъ начальствамъ не ихъ (лишь предварительное) заключеніе подробная программа. На подробности программа употреблено болѣе трехъ лѣтъ времени и семь неполныхъ страницъ труда. Изъ этой программы видно, что цѣль реформы — не подъемъ авторитета губернаторской власти путемъ сообщенія ей живого активнаго участія въ дѣлахъ мѣстнаго управленія, не объединеніе разрозненныхъ и разновѣдомственныхъ органовъ этого управленія, а просто чисто механическое соединеніе, сведеніе многочисленныхъ, состоящихъ подъ предсѣдательствомъ губернаторовъ отдѣльныхъ присутствій въ одну совокупность. Не отрицая извѣстной пользы такого сведенія, которое можетъ нѣсколько упростить управленіе, сократить переписку, нельзя однако не замѣтить, что подобное преобразованіе не устранитъ коренныхъ недостатковъ нашего мѣстнаго управленія, авторитета власти не подниметъ и стройнаго цѣлаго изъ сведенныхъ въ совокупность губернскихъ присутственныхъ мѣстъ не создастъ.

Изъ всѣхъ этихъ мѣропріятій и предположеній Министерства Внутреннихъ Дѣлъ вполнѣ очевидно, что планъ, который имѣлся въ виду у Графа Толстого, если не оставленъ, то осужденъ на постепенность, да относительно и всей дальнѣйшей программы Министерства Внутреннихъ Дѣлъ выясняется лишь то, что и далѣе Министерство это желаетъ идти постепеннымъ путемъ, вести свои преобразованія не торопясь и не увлекаясь логичностью системы (см. записку стр. 62).[253]

[253] По этому поводу не мѣшаетъ припомнить глубоко вѣрныя слова бывшаго Министра Императорскаго Двора отъ 23-го сентября 1888 г. № 146: „При намѣченномъ общемъ переустройствѣ мѣстнаго управленія

Въ подтвержденіе того, что рекомендуемый ею медленный путь несравненно болѣе вѣрный, Ваша записка ссылается на свидѣтельство „постороннихъ нашимъ порядкамъ изслѣдователей“, проще говоря, на англичанина Мэкензи Уоллеса, котораго поразила „отвлеченность и противорѣчивость“ государственныхъ и общественныхъ преобразованій.

Нужно сказать, что эта безспорная и весьма печальная сторона нашихъ мѣропріятій въ области мѣстнаго управленія поражаетъ не только „постороннихъ нашимъ порядкамъ изслѣдователей, но и нашихъ собственныхъ писателей, самыхъ разнообразныхъ лагерей.[254] Къ выраженному ими по этому поводу удивленію нельзя всецѣло не присоединиться. Но причина „отвлеченности и противорѣчивости преобразованій“ лежитъ вовсе не въ томъ, что отдѣльныя вѣдомства (какъ полагаетъ Ваша записка стр. 62) постоянно возбуждаютъ принципіальные вопросы, чѣмъ тревожатъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ въ его неусыпной, но медленной и спокойной работѣ и мѣшаютъ „скорѣйшему завершенію принимаемыхъ къ упорядоченію управленія мѣропріятій“.

Наоборотъ, причина едва ли не лежитъ въ томъ, что въ дѣйствіяхъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, безъ общаго плана, нѣтъ связи и даже связности отдѣльныхъ мѣръ. Со времени учрежденія о Губерніяхъ Императрицы Екатерины II,

---

самостоятельное разсмотрѣніе отдѣльныхъ проектовъ по какой либо одной отрасли управленія безъ соображенія и согласованія таковыхъ съ существующими или вновь проектируемыми учрежденіями другихъ категорій совершенно невозможно, такъ какъ правильное заключеніе о степени цѣлесообразности и практической примѣнимости того или другого проекта находится въ прямой зависимости отъ общаго направленія работъ по вышеуказанному переустройству.

Та же мысль весьма наглядно выражена была и однимъ изъ гласныхъ Рязанскаго земства (Анциферовымъ) еще въ 1881 г. по вопросу о согласованіи крестьянской реформы съ земской: „самъ по себѣ путь частичнаго обновленія представляетъ нѣкоторое удобство. Въ немъ заключается одно изъ условій мирнаго развитія, свободнаго отъ тѣхъ потрясеній, которыя неизбѣжны при „разовомъ“ переворотѣ, хотя бы онъ былъ совершенъ и „на законномъ основаніи“. „Поштучное“ обновленіе облегчаетъ какъ работы законодателя, сосредоточивая ее каждый разъ на предметѣ меньшей величины, такъ и самые способы осуществленія реформы, ибо при этомъ условіи общество освобождается отъ непосильнаго спроса на новыя свѣжія силы силы для одновременной дѣятельности на разнообразныхъ реформированныхъ поприщахъ. Но для того, чтобы всѣ эти удобства и выгоды дѣйствительно обнаруживались, необходимо, чтобы законодатель былъ проникнутъ яснымъ сознаніемъ той высшей идеи, которая, объединяя въ себѣ отдѣльныя реформы, ставила бы ихъ въ неразрывную органическую связь, какъ между собой, такъ и съ той конечной цѣлью, достиженіемъ которой должно завершиться дѣло обновленія. Только при этомъ условіи дѣло „поштучнаго“ переустройства можетъ имѣть характеръ поступательнаго движенія на пути цѣлостнаго обновленія, въ противномъ же случаѣ оно превращается въ разрозненное и даже противорѣчивое и въ результатѣ получается одно только изборожденіе страны реформами, а не дѣйствительно живое обновленіе ея“.

[254] См. напримѣръ, Головинъ, Наше мѣстное управленіе, Кавелинъ. Политическіе призраки (Собр. сочиненій т. II стр. 970 и слѣд.) и др.

которое выработано по общему плану и на остаткахъ котораго до сихъ поръ зиждется вся наша губернская администрація, — въ сферѣ нашего мѣстнаго управленія общихъ реформъ не производилось, а шло очень постепенное „совершенствованіе существующихъ учрежденій“, которое создало очень пестрое наслоеніе всякихъ присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ. Дѣлался шагъ въ одномъ направленіи, но затѣмъ, прежде чѣмъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, не торопясь двигаться по медленному, но вѣрному пути, признавало возможнымъ сдѣлать второй — жизнь уходила впередъ, происходили перемѣны въ политикѣ государства, а еще чаще — въ самомъ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ; этотъ второй шагъ Министерство, не увлекаясь внѣшней логичностью системы, дѣлало уже въ другомъ направленіи; для согласованія его съ первымъ производилось затѣмъ частичное улучшеніе, которое, какъ таковое, никакой пользы цѣлому не приносило, и т. д.

Въ доказательство того, что цѣльность и стройность реформъ по общему плану имѣетъ свои достоинства и даже преимущества предъ „постепеннымъ совершенствованіемъ существующихъ учрежденій“, я могъ бы, конечно, сослаться не только на реформы во Франціи при Наполеонѣ I или ихъ копіи и подражанія въ другихъ странахъ. Но я ограничусь болѣе извѣстнымъ примѣромъ изъ исторіи нашихъ государственныхъ учрежденій. При этомъ, чтобы избѣжать всякихъ разсужденій на тему объ окладахъ содержанія,[255] примѣръ

[255] Въ первой моей запискѣ, дабы подтвердить мысли о возможности вести хозяйство посредствомъ чиновниковъ, было указано на примѣръ винной монополіи и казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, но, къ сожалѣнію, примѣры этого рода немедленно вызываютъ со стороны Министерства Внутр. Дѣлъ сравненіе окладовъ содержанія губернаторовъ и предсѣдателей земскихъ управъ съ окладами чиновъ акцизнаго надзора (стр. 69 записки). Подобныя сравненія, въ сущности, представляютъ собою только полемическій пріемъ; они производятся по поводу, а не по существу вопроса. Послѣдовательно проводя сдѣланное запиской сопоставленіе окладовъ, можно указать на несоотвѣтствіе гораздо болѣе разительное; на то, напримѣръ, что содержаніе Министра Внутр. Дѣлъ въ нѣсколько разъ меньше содержанія директоровъ многихъ частныхъ банковъ, что оклады уѣздныхъ исправниковъ не всегда соотвѣтствуютъ даже жалованью старшихъ приказчиковъ второстепенныхъ магазиновъ и т. п., но едва ли надо доказывать, что подобное сравненіе весьма мало убѣдительно, ибо при немъ упускается изъ виду та прописная истина, что разнаго рода дѣятельность требуетъ и разныхъ окладовъ. Торговать водкой изъ чести никто не станетъ, а потому невидная, непочетная, но непріятная, тяжелая и отвѣтственная служба по акцизу и винной монополіи требуетъ большихъ окладовъ; только этими окладами и можно обезпечить удовлетворительный личный составъ по подобной службѣ, и какъ ни велики они кажутся составителямъ записки, тѣмъ не менѣе Министерству Финансовъ во всѣхъ тѣхъ его учрежденіяхъ, гдѣ служба имѣетъ чисто коммерческій характеръ (банки, винная монополія), приходится считаться съ стремленіемъ многихъ, знающихъ себѣ цѣну служащихъ переходить на лучше оплачиваемую частную службу. Но дѣло управленія губерніей и веденія общественнаго хозяйства стоитъ въ нѣсколько иномъ положеніи, чѣмъ торговля водкой. Какъ ни мало развита у насъ система безвозмездныхъ почетныхъ долж-

этотъ приведу изъ практики вѣдомства, которому размѣры окладовъ никакъ не могутъ быть поставлены въ упрекъ. Всѣмъ извѣстно, что представляли изъ себя наши суды въ дореформенную эпоху: по своему личному составу и по своимъ порядкамъ они стояли едва ли не ниже всѣхъ: низкій образовательный уровень служащихъ, безконечная волокита, беззастѣнчивая продажность царили въ нихъ безраздѣльно. Дѣятели судебной реформы прекрасно понимали, что „постепенное совершенствованіе существующихъ учрежденій“ не привело бы ни къ чему. Составителямъ Судебныхъ Уставовъ Императора Александра II въ голову не приходило совершенствовать, напримѣръ, сначала Палаты Гражданскаго и Уголовнаго Суда и на долгій срокъ оставить нетронутыми суды уѣздные; реформировать прокурорскій надзоръ, а слѣдственную часть оставить по прежнему въ рукахъ полиціи и т. д. Реформа была задумана и быстро осуществлена по одному общему, во всѣхъ своихъ частяхъ заранѣе продуманному и стройно соразмѣренному плану. Безъ преувеличенія можно сказать, что изъ всѣхъ реформъ великаго Царствованія реформа судебная была наиболѣе твердо и послѣдовательно выдержана, а потому она и дала наиболѣе блестящіе результаты. Дѣло правосудія сразу было поднято на большую высоту; были созданы новые порядки, явились и новые люди. Судебная реформа воочію доказала, что „при безспорныхъ руководящихъ для реформъ основаніяхъ и при ясномъ сознаніи недостатковъ существующаго порядка“ нельзя усмотрѣть, при выработкѣ общаго плана реформы, только частныхъ, легко устранимыхъ впослѣдствіи несовершенствъ и пробѣловъ, а продолжительный опытъ самого Министерства Внутреннихъ Дѣлъ не менѣе ясно свидѣтельствуетъ, что при медленномъ движеніи ощупью, при постоянныхъ приспособленіяхъ новыхъ жизненныхъ условій къ старымъ отживающимъ формамъ, рѣшительно нельзя предусмотрѣть „въ какія отношенія станетъ вновь создаваемое учрежденіе къ другимъ органамъ управленія, какимъ значеніемъ будетъ оно пользоваться въ мнѣніи высшаго правительства и какой авторитетъ пріобрѣтетъ въ глазахъ народа“. Одни уже вышеприведенныя данныя изъ исторіи земскихъ учрежденій ясно показываютъ, что отсутствіе общаго строго опредѣленнаго плана самымъ печальнымъ образомъ отзывается на нашемъ мѣстномъ управленіи и всей мѣстной жизни, что отсутствіе въ мѣропріятіяхъ твердыхъ руководящихъ основъ создавало не мало затрудненій для самого Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и нѣсколько разъ уже послѣ безуспѣшныхъ начинаній то въ томъ, то въ другомъ напра-

ностей, но на мѣстахъ губернаторовъ, вице-губернаторовъ, городскихъ головъ и предсѣдателей управъ много можно насчитать лицъ хорошо обезпеченныхъ, служащихъ не изъ за одного оклада и которые не пошли бы на должности по акцизному надзору, несмотря на лучшее содержаніе.

вленіи непремѣнно ставило классическій вопросъ: „какъ быть, что дѣлать, куда идти“? Путемъ разновременныхъ и разностильныхъ пристроекъ и надстроекъ нельзя создать стройнаго зданія; точно также путемъ несвязанныхъ общей руководящей идеей частичныхъ улучшеній отживающихъ учрежденій нельзя создать удовлетворительной системы управленія. Такая система всегда будетъ лишена логической стройности и не одной только внѣшней, увлеченія которою такъ опасается Министерство Внутреннихъ Дѣлъ (см. стр. 62), но и тѣсно, неразрывно связанной съ нею, внутренней.

Казалось бы, что задача административной реформы отнюдь не труднѣе реформы судебной; дѣло администраціи въ сущности даже болѣе живое, болѣе насущное, чѣмъ дѣло судебное, и если нашлись люди для новыхъ судовъ, то найдутся и для новыхъ административныхъ учрежденій. Поэтому можно думать, что, если эти учрежденія будутъ организованы по строго обдуманному и послѣдовательно проведенному плану, организованы на новыхъ жизненныхъ началахъ, то произволъ, безначаліе, безправіе, формализмъ и медленность будутъ устранены изъ нихъ въ значительной степени.

Заключеніе.

Въ заключеніе Ваша записка, „отрываясь отъ частности“, останавливается на общемъ государственномъ значеніи самоуправленія и высказывается, что „основой дѣйствительной силы всякаго государства, какова бы ни была его форма, есть развитая и окрѣпшая къ самодѣятельности личность, и что выработать въ народѣ способность къ самоустройству и самоопредѣленію можетъ только привычка къ самоуправленію, развитіе же бюрократіи и правительственной опеки создаетъ лишь „обезличенныя и безсвязныя толпы населенія, людскую пыль“.

Я не стану касаться, насколько этотъ, провозглашенный запиской, принципъ отвѣчаетъ собственной политикѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ вообще, и въ частности, всѣмъ вышеприведеннымъ предположеніямъ этого Министерства и мѣропріятіямъ послѣдующаго времени, направленнымъ къ сокращенію компетенціи земскихъ учрежденій, къ самой полной регламентаціи ихъ дѣятельности, къ усиленію надъ ними правительственной опеки. Оставляя въ сторонѣ всѣ эти частности, я въ заключеніе моей записки позволю себѣ лишь поставить тотъ же основной вопросъ, который составляетъ финальный аккордъ записки Вашей, и попробую дать свой посильный отвѣтъ на эту трудную проблему.

Я искренно и глубоко вѣрю, что „основой дѣйствительной силы всякаго государства, какова бы ни была его форма, — есть развитая и окрѣпшая къ самодѣятельности личность“. И для меня безспорной представляется та истина, что сте-

пень развитія личной самодѣятельности народа опредѣляетъ собой степень могущества государства и его положенія сосѣдняго.

Чѣмъ болѣе развита личность, чѣмъ прочнѣе укоренилась въ ней самодѣятельность, безъ посторонней помощи устраивать свое благосостояніе, тѣмъ болѣе устойчивости имѣетъ весь общественный, а за нимъ и государственный строй.

По существу, слѣдовательно, разномыслія между нами по этому предмету нѣтъ и быть не можетъ. Разномысліе, очевидно, начинается на другомъ пунктѣ — относительно выбора средствъ и способа ихъ примѣненія.

По моему мнѣнію не могутъ быть избираемы такія средства, которыя по ихъ свойству и направленію находятся между собою въ отношеніяхъ взаимнаго исключенія. Въ развитіе этой мысли я и позволяю себѣ представить въ заключеніе излагаемыя ниже соображенія.

Высказанная Вами мысль о значеніи самодѣятельности личности — мысль безспорно глубокая. Она руководила и долго будетъ руководящимъ правиломъ для всякаго государственнаго человѣка. Но, съ своей стороны, я полагалъ и полагаю, что для развитія личной и общественной самодѣятельности формы правленія и тѣсно связанныя съ ней формы управленія сами по себѣ рѣшающаго значенія не имѣютъ. Въ предѣлахъ европейской цивилизаціи исторія и современность показываютъ, что личная свобода, общественная самодѣятельность, экономическое и вообще культурное преуспѣяніе народа, — всѣ эти блага бываютъ и не бываютъ, одинаково достигаются и теряются при различныхъ формахъ правленія и управленія.[256] Формы эти не заказываются и не сочиняются, а въ тѣхъ случаяхъ, когда навязываются странѣ[257] — не служатъ къ добру для страны. Какъ республиканскій, такъ и монархическій режимъ, какъ правительственная администрація, такъ и органы самоуправленія могутъ быть и хорошимъ и плохимъ средствомъ управленія. Каждая изъ нихъ можетъ обезпечить личную свободу, общественную самодѣятельность, способствовать экономическому и культурному преуспѣянію народа, можетъ и, обратно, давить какъ отдѣльную личность, такъ и цѣлый народъ, одинаково покровительствовать только нѣкоторой части населенія и держать народъ въ нищетѣ, полной экономической зависимости и умственномъ невѣжествѣ. Существенна не форма, а ея вну-

[256] Совершенно непонятно, на какую исторію и современность ссылается г. Витте. Самодержавіе въ „исторіи“ вездѣ оказалось культурно несостоятельнымъ. Въ „современности“ оно существуетъ только въ Россіи, опираясь на народную безграмотность, безправіе личности и общества. Вотъ подлинные уроки исторіи. Прим. Изд.

[257] Позволительно задать вопросъ: кто хочетъ навязать Россіи полное господство бюрократіи? На этотъ вопросъ предлагаемый документъ явственно отвѣчаетъ: Витте.

треннее содержаніе, не то, какая форма, а какъ она осуществляется, насколько соотвѣтствуетъ она духу народа, его политическому развитію, географическимъ и этнографическимъ условіямъ страны.

Воздерживаясь отъ экскурсій въ исторію другихъ странъ и отъ сопоставленій изъ современныхъ дѣйствій Европы и Америки, для поясненія сейчасъ сказаннаго я воспользуюсь развѣ нѣкоторыми фактами русской исторіи, на которыхъ, въ защиту началъ самоуправленія вообще и, въ частности, въ защиту современнаго земства, довольно продолжительно останавливается Ваша записка.

Въ земскихъ губныхъ учрежденіяхъ Ивана IV, въ которыхъ, по мнѣнію записки Вашей, такъ широко развились присущія народу русскому начала самоуправленія, личность человѣка не ставилась ни во что, широко процвѣтала групповая отвѣтственность, личное и имущественное взысканіе за вину другого.

Послѣдующая же наша исторія знаетъ даже примѣры, когда само населеніе просило освободить его отъ предоставленнаго ему права самоуправленія, чтобы „отъ такого великаго разоренія не стояти на правежѣ съ голоду и стужи и достальнымъ не погибнути, и розно не разбрестися“, а въ исторіи городскихъ учрежденій Императрицы Екатерины II былъ даже случай, когда Правительству при помощи военныхъ пикетовъ пришлось защищать населеніе отъ безчинства его собственныхъ выборныхъ органовъ (см. справку № 3).

Господство закона и права, свобода и самодѣятельность личности и вытекающая изъ этого источника самодѣятельность общества, въ ея разнообразныхъ примѣненіяхъ и направленіяхъ — все это можетъ быть задачею государства при всякой формѣ его правленія и управленія. Каждое правовое государство, будетъ ли то Самодержавная Имперія, конституціонная монархія или любой видъ республики, можетъ и обязано установить государственный порядокъ, обезпечивающій хозяйственный бытъ, личную безопасность и развитіе общественной самодѣятельности.

Каковы же тѣ общія условія, какія необходимы для достиженія такой задачи?

Первое условіе отрицательнаго свойства: безъ серьезныхъ къ тому поводовъ государство не должно вооружать себя ни правомъ производить арестовъ, ни учрежденіемъ исключительныхъ судовъ, ни стѣсненіями свободы передвиженія, а также свободы труда, совѣсти и мысли.

Для выполненія этого отрицательнаго условія необходимо второе, положительное: государству надо имѣть твердую опору и вполнѣ надежное орудіе въ своей администраціи. А такая администрація возможна лишь при послѣдовательномъ проведеніи одного и того же принципа во всѣхъ учрежденіяхъ, т. е. при однородности устройства во всѣхъ частяхъ

государственнаго и административнаго строя. Отступленія отъ этого однообразія могутъ допускаться только при необходимости и, при томъ, когда они не противорѣчатъ духу всего государственнаго порядка: „кто хозяинъ въ государствѣ, тотъ необходимо долженъ быть хозяиномъ и въ администраціи“.[258]

Только при условіи однородности началъ въ устройствѣ высшихъ и нисшихъ инстанцій, центральныхъ и мѣстныхъ органовъ, получается дѣйствительное единство управленія; государство является дѣйствительно хозяиномъ въ дѣлѣ этого послѣдняго; только при этомъ условіи мѣстные органы могутъ быть надежными исполнителями предначертаній властей центральныхъ и, въ свою очередь, являются для этихъ послѣднихъ „своими“, а не чужими. Разъ Правительство увѣрено во всѣхъ частяхъ своей администраціи, разъ эта послѣдняя составляетъ надежную для него опору, исключительныя мѣры являются излишними, онѣ становятся удѣломъ развѣ исключительныхъ случаевъ. Правительство, установивъ твердыя, опредѣленныя рамки закона, можетъ спокойно относиться къ проявленіямъ личной и общественной самодѣятельности, къ свободѣ слова и мысли, наблюдая лишь за тѣмъ, чтобы никто до администраціи включительно не выступалъ изъ рамокъ этого закона, и требуя отъ всѣхъ неуклоннаго его исполненія и безпрекословнаго ему повиновенія.

Этимъ то требованіямъ единства въ управленіи и не могутъ удовлетворить земскія учрежденія въ самодержавномъ строѣ государства.

Когда въ первой моей запискѣ я указывалъ на обнаружившіеся въ дѣятельности земскихъ учрежденій недостатки, то вовсе не хотѣлъ сказать (какъ полагаетъ, повидимому, записка Ваша), что земство само по себѣ непригодное средство управленія. Каждое учрежденіе хорошо въ строѣ, ему соотвѣтствующемъ, и непригодно въ строѣ, ему не отвѣчающемъ. Въ конституціонномъ государствѣ земства могутъ быть превосходнымъ средствомъ управленія: тамъ они составляютъ одно звено въ цѣпи, скованной изъ одного металла; тамъ ихъ положеніе вполнѣ опредѣленно, они будутъ дѣлать свое дѣло, не забѣгая впередъ и не опасаясь ежеминутно за прочность своего существованія. Тамъ впереди ихъ, въ центральныхъ органахъ есть ихъ же представители, и потому къ предначертаніямъ этихъ органовъ они всегда будутъ относиться съ полнымъ довѣріемъ, будутъ усердными исполнителями ихъ распоряженій; въ свою очередь центральныя представительныя учрежденія будутъ всегда чутко прислушиваться къ желаніямъ органовъ мѣстныхъ. Совершенно въ иномъ положеніи стоитъ и всегда будетъ стоять земство въ государствѣ самодержавномъ. Здѣсь, по своему строю

[258] Чичеринъ, О народномъ представительствѣ. стр. 760.

такія учрежденія, какъ земства, рѣзко отличаются отъ всего, что кругомъ нихъ и что выше ихъ; здѣсь они олицетворяютъ иное начало, а отсюда и безконечныя недоразумѣнія, предупрежденія, пресѣченія, пререканія, столкновенія, исключенія и репрессивныя мѣры и т. д. Правительство (бюрократія) не довѣряетъ земству, земство — Правительству. Земство весьма естественно желаетъ оказать вліяніе на дѣятельность законодательную, которая такъ тѣсно связана съ дѣятельностью мѣстной. Правительство видитъ въ этомъ поползновеніе на свои прерогативы. Правительство желаетъ осуществить на мѣстахъ то или другое мѣропріятіе, земство усматриваетъ посягательство на свои права, на свою самостоятельность. Правительство видитъ предвзятую мысль и отказываетъ. Правительство даетъ распоряженіе, земства становятся ему въ оппозицію (скрытую или открытую). Вслѣдъ за оппозиціей и взаимнымъ недовольствомъ являются репрессивныя мѣры, стѣсненія и регламентація земской дѣятельности, ограниченіе земской компетенціи, усиленіе правительственной опеки съ одной стороны, съ другой — охлажденіе къ земскому дѣлу, отказъ отъ участія въ немъ лучшихъ людей и, какъ неизбѣжное слѣдствіе, его полный упадокъ.

Всю эту картину, всю длинную лѣтопись пререканій, стѣсненій, противодѣйствій и, въ заключеніе, упадка легко прослѣдить по изложеннымъ выше даннымъ, изъ исторіи нашихъ земствъ; легко подмѣтить, насколько земство по существу своему конституціонное, народовластное учрежденіе и насколько плохое оно средство управленія въ строѣ монархическомъ.

Созданное для служенія иной государственной идеѣ, введенное въ систему нашего управленія, — какъ „первый шагъ на пути къ конституціонализму, какъ школа представительныхъ учрежденій“, земство немедленно стало развивать начала, положенныя въ его основу, да и трудно было бы ожидать отъ его естественнаго роста иныхъ результатовъ. Но, такъ какъ какъ вслѣдствіе измѣнившихся вѣяній перемѣна государственнаго строя не входитъ въ дальнѣйшіе виды Правительства, то и вся послѣдняя исторія земствъ за исключеніемъ краткаго промежутка времени управленія Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ Графа Лорисъ-Меликова, есть исторія ограничительныхъ мѣръ Правительства по отношенію къ земству, съ одной стороны, а съ другой — исторія протеста земцевъ, попытокъ ихъ добиться участія въ центральномъ управленіи, въ законодательной дѣятельности. Въ результатѣ — подавленіе начала земскаго началомъ Правительственнымъ, не самодѣятельность, а бюрократическій (произволъ?!?) и полный упадокъ земскаго дѣла.

При введеніи земскихъ учрежденій общество смотрѣло на нихъ какъ на начало „новой эры“, и тогда, говоритъ Скалонъ, „лучшіе земскіе люди, давно уже мечтавшіе о свободномъ

развитіи общественныхъ силъ, съ вѣрой, надеждой и любовью бросились въ земскую дѣятельность, усматривая въ ней начало, зарю новаго, свѣтлаго, давно желаннаго и ожидаемаго будущаго". И дѣйствительно, на первыхъ порахъ земское дѣло пошло успѣшно, земство принялось за удовлетвореніе мѣстныхъ потребностей, въ особенности тѣхъ, на которыя до него не обращалось вниманія; оно возбудило вопросы объ устройствѣ народныхъ школъ, больницъ, о приведеніи въ извѣстность мѣстныхъ платежныхъ силъ и проч. Вообще, безъ преувеличенія можно сказать, что все то улучшеніе въ хозяйствѣ губерній земскихъ, на которое теперь указывается, какъ на основаніе къ дальнѣйшему территоріальному расширенію ихъ дѣятельности, было достигнуто, главнымъ образомъ, благодаря тому импульсу, который данъ былъ земскимъ учрежденіямъ въ самое первое время ихъ существованія. Но вмѣстѣ съ этимъ оживленіемъ дѣятельности немедленно же проявилось, да и не могло не проявиться, стремленіе земцевъ расширить эту дѣятельность. Говоря словами того же Скалона, „имъ казалось, что во всесословныхъ земскихъ собраніяхъ земля получила возможность прямо и открыто высказываться о своихъ нуждахъ, что земскіе представители, находясь подъ постояннымъ контролемъ избравшаго ихъ общества, и дѣйствуя на глазахъ его, являются выразителями истиннаго общественнаго мнѣнія". Вслѣдствіе этого земскія собранія на первыхъ же порахъ поспѣшили выдвинуть на очередь много важныхъ вопросовъ, вопросовъ широкихъ, далеко выходящихъ изъ тѣснаго круга мѣстнаго самоуправленія. Въ цѣломъ рядѣ ходатайствъ поспѣшили они заявить Правительству свои желанія. Въ этихъ ходатайствахъ высказалось и стремленіе земствъ пустить корни въ странѣ, — войти въ болѣе тѣсную связь съ крестьянскимъ самоуправленіемъ, — объединить свою дѣятельность и принять участіе въ дѣятельности законодательной, поставленъ былъ даже вопросъ о центральномъ обще-земскомъ органѣ, — о земскомъ соборѣ, — поставленъ былъ не умышленно, не въ видѣ оппозиціи Правительству, а въ полной увѣренности, что такое послѣдовательное развитіе земской дѣятельности входитъ въ его виды и намѣренія.

Но какъ только проявилась такая тенденція земствъ, какъ только первый шагъ не оказался послѣднимъ, вполнѣ естественно потребовалъ второго, такъ немедленно Правительство приняло ограничительныя мѣры, имѣвшія цѣлью стѣснить земства, не допустить дальнѣйшаго ихъ развитія. Результатомъ этихъ мѣръ являются недоразумѣнія, пререканія, внушенія, упадокъ земской дѣятельности и параллельно съ тѣмъ — оппозиція земствъ Правительству и настойчивыя требованія конституціи въ серьезныя для Правительства минуты.[259]

[259] Думать, что земства могутъ у насъ стоять въ оппозиціи Высочайшей Волѣ, значитъ утверждать, что образъ нашего правленія не есть об-

Въ началѣ 80-хъ годовъ снова появились въ воздухѣ конституціонныя вѣянія, земство почувствовало подъ ногами почву и картина сразу мѣняется. Вмѣсто ограничительныхъ мѣръ, вмѣсто противодѣйствій и препеканій, появляется взаимное довѣріе. Правительство спѣшитъ идти на встрѣчу желаніямъ земства; земство въ свою очередь, не забѣгая впередъ, ограничивается лишь подачею благодарственныхъ адресовъ. Вмѣсто протестовъ и запрещеній, губернаторы говорятъ о необходимомъ для Правительства содѣйствіи земствъ въ разрѣшеніи важнѣйшихъ вопросовъ и. т. п.; вмѣстѣ съ тѣмъ немедленно проявляется оживленіе земской дѣятельности, „Новыя вѣянія оказали на земскую дѣятельность рѣшительное вліяніе; стоитъ сравнить очередныя сессіи земскихъ собраній конца 1880 г. и 1881 г. съ прежними сессіями, чтобы замѣтить неизмѣримую разницу между тѣми и другими. Какая масса новыхъ вопросовъ была возбуждена въ этой сессіи, какой живой интересъ къ дѣлу обнаруживали въ большинствѣ и земскіе гласные, и публика. И это не было пустое либеральничанье; это не была безплодная болтовня: вопросы ставились и разрабатывались серьезно.[260]

„Вѣянія“ миновали, Правительство вступило на путь укрѣпленія самодержавія, и — новая перемѣна картины. Повторилась старая исторія препеканій, противодѣйствій, стѣсненій, репрессій, со стороны земствъ идетъ глухая оппозиція и при первой неувѣренности Правительства, при первомъ благопріятномъ моментѣ — открытыя, болѣе или менѣе настойчивыя требованія Земскаго Собора. Вся послѣдующая политика Министерства Внутреннихъ Дѣлъ — это политика постепеннаго уничтоженія всесословнаго самоуправленія. Проектъ Графа Толстого былъ, въ сущности, проектомъ объ окончательномъ упраздненіи земскихъ учрежденій. Полнаго осуществленія проектъ этотъ не получилъ, но то, что не было достигнуто Положеніемъ 1890 г., то мало по малу и по частямъ будетъ выполнено тѣми мѣропріятіями къ „окончательному упорядоченію земскаго дѣла“, которыя намѣчены Вашимъ Превосходительствомъ. Земскія учрежденія лишены теперь почти всякой самостоятельности и поставлены подъ строгую административную опеку; имъ придана сословная окраска; ихъ исполнительные органы получили бюрократическій оттѣнокъ и поставлены въ сильную зависимость отъ губернатора; въ недолгомъ времени предполагается самая строгая регламентація земской дѣятельности и сокращеніе ея до минимума; —

разъ самодержавный, говоритъ Ваша записка (стр. 11). Какъ ни убѣдительно на первый взглядъ это соображеніе, но къ нему необходима поправка — образъ правленія у насъ безспорно самодержавный, да земство то учрежденіе конституціонное, отсюда — та несомнѣнная оппозиція, которою отмѣчена вся исторія нашихъ земскихъ учрежденій и о которыхъ не только надо „думать“, но съ которыми надо считаться.

[260] „Земство“ за 1881 г., № 26.

и тѣмъ не менѣе противодѣйствіе не уничтожено: глухое недовольство, молчаливая оппозиція живутъ несомнѣнно и будутъ жить до тѣхъ поръ пока не умретъ всесословное земство. Въ то же время, параллельно съ этимъ весьма послѣдовательнымъ стѣсненіемъ и подтягиваніемъ земства, „упорядоченіемъ“ его дѣятельности, говоря языкомъ записки Вашей, наблюдается безспорно и быстрый упадокъ земскаго дѣла. Получилось такое его состояніе, которое, какъ видно изъ прилагаемой справки № 4, въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ допускаетъ даже сравненіе дѣятельности обновленныхъ земскихъ учрежденій съ дѣятельностью обветшалыхъ, лишенныхъ всякой организаціи, хозяйственныхъ органовъ губерній не земскихъ.

Всю эту длинную лѣтопись пререканій, стѣсненій, противодѣйствій и упадка нельзя, въ сущности, ставить въ вину ни земскимъ дѣятелямъ, какъ это дѣлаютъ одни, ни мѣстнымъ органамъ администраціи, какъ это дѣлаютъ другіе. Вся эта лѣтопись не есть особенность нашего провинціальнаго быта или обычное его явленіе (какъ полагаетъ записка), а составляетъ прямой результатъ неправильной постановки дѣла, неправильнаго совмѣщенія въ государственномъ строѣ двухъ противоположныхъ началъ. Борьба этихъ началъ стереотипно повторяется вездѣ, гдѣ земскія учрежденія вводятся въ строй, имъ несоотвѣтствующій; вездѣ, гдѣ дѣлаются попытки совмѣщенія ихъ съ органами бюрократическими. Даже привычность рутины, издавна установившіеся пріемы административной централизаціи не сразу и не легко мирятся съ системой простой децентрализаціи. Такъ, напримѣръ, во Франціи, при бюрократическомъ строѣ ея администраціи (строй этотъ унаслѣдованъ отъ дореволюціоннаго королевства[261] и первой имперіи), по словамъ Поля Леруа-Болье „постоянной заботой центральнаго правительства до послѣдняго времени было, повидимому, связываніе рукъ Департаментскимъ Совѣтомъ. Вмѣсто того, чтобы видѣть въ нихъ помощниковъ, оно усматривали въ нихъ какъ бы соперниковъ, которыхъ невозможно уничтожить, но которыхъ надлежитъ ослаблять и связывать“.[262] Точно также въ Пруссіи, благодаря реформѣ Штейна, въ 1823 г. введены были провинціальные уѣздные чины (Provinzial- und Kreisstände), которые собирались, чтобы выслушивать вопросы и давать свои мнѣнія, но отвѣты и мнѣнія эти администрація прямо сдавала въ архивъ; выборныя учрежденія, въ сущности, оставались лишь формально присоединенными, приставленными къ бюрократическимъ учрежденіямъ.[263]

---

[261] Toqueville, L'Ancien régime, chap. III.

[262] Paul Leroy-Beaulieu, „L'Administration locale en France et en Angleterre, p. 16.

[263] Morier, Selbstregierung, p. 16.

„Со введеніемъ конституціи", говоритъ проф. Шульце, „неустраненное противорѣчіе между конституціоннымъ правовымъ порядкомъ въ центрѣ и полнымъ бюрократическимъ управленіемъ на периферіи давало себя знать самымъ опаснымъ образомъ въ постоянныхъ столкновеніяхъ между различными государственными факторами, съ разными условіями и интересами.[264] Затѣмъ, когда введена была конституція, немедленно стало обнаруживаться несоотвѣтствіе между мѣстнымъ бюрократическимъ управленіемъ и управленіемъ верховнымъ. Kreisordnung 1872 г. своимъ прямымъ назначеніемъ имѣлъ устранить это несоотвѣтствіе. Но и этотъ законъ, организовавшій мѣстное самоуправленіе на довольно широкихъ началахъ, но оставившій за бюрократіей еще значительное вліяніе, въ полной мѣрѣ цѣли своей, повидимому, не достигъ; по крайней мѣрѣ Князь Бисмаркъ въ своихъ мемуарахъ признаетъ неудачной мѣрой назначеніе Правительственныхъ ландратовъ вмѣсто выбора ихъ самими собраніями.

При чиновникѣ — ландратѣ, по словамъ Князя Бисмарка, получилось чрезмѣрное вмѣшательство бюрократіи въ мѣстное самоуправленіе, плодится переписка, оказывается давленіе на волостныхъ старшинъ и „самоуправленіе такимъ образомъ является усиленіемъ бюрократіи, увеличеніемъ числа чиновниковъ, ихъ власти и вмѣшательства въ частную жизнь".[265] Но еще болѣе въ рѣзкихъ формахъ борьба двухъ указанныхъ началъ проявилась въ Венгріи; тамъ дѣло доходило до прямого и открытого неповиновенія комитатовъ распоряженіямъ Правительства (см. справку № 3).

Это несоотвѣтствіе самоуправленія абсолютнымъ формамъ сэръ Моріеръ весьма удачно характеризуетъ библейскимъ выраженіемъ „голосъ Іакова, руки Исавовы", и дѣйствительно, какъ бы мы ни закрывали глаза, какое бы объясненіе ни давали прошлымъ и совершающимся фактамъ, — это несоотвѣтствіе при всякихъ „аберраціяхъ" всегда будетъ давать себя чувствовать, и для меня лично вполнѣ ясно, почему „такіе выдающіеся умы, какъ М. Н. Катковъ" (записка стр. 44), который былъ убѣжденнымъ сторонникомъ самодержавія, были въ то же время и противниками земства, и почему, съ другой стороны, тѣ государственные дѣятели всѣхъ странъ, которые были искренними сторонниками самоуправленія и считали его единственной цѣлесообразной формой администраціи (Тюрго во Франціи, Штейнъ въ Германіи, у насъ Гр. Лорисъ-Меликовъ), сознавъ невозможность остановиться на одномъ мѣстѣ самоуправленію, стремились послѣдовательно развить его и примѣнить его начала ко всему государственному строю отъ нисшихъ до высшихъ единицъ, до участія въ законодательствѣ включительно.

---

[264] Schultze, Das preussische Staatsrecht (1878).
[265] Gedanken und Erinnerungen von Otto Fürst von Bismarck (1898).

Самоуправленіе, говоря словами проф. Градовскаго, есть „понятіе всецѣло политическое“ [266], и когда оно перестанетъ быть таковымъ, то тѣмъ самымъ уничтожится его сущность и останется одна внѣшняя оболочка. Теряя политическое значеніе, оно вмѣстѣ съ тѣмъ теряетъ всякое значеніе и какъ средство управленія; и это вполнѣ понятно: когда участіе въ управленіи составляетъ дорогое для общества право, то общество, несомнѣнно, прилагаетъ всѣ старанія къ наилучшему его осуществленію, но вмѣстѣ съ тѣмъ, конечно, не можетъ не пытаться расширить этого права, выйти постепенно изъ узкой сферы мѣстныхъ дѣлъ, ибо, въ сущности, нѣтъ грани между мѣстными и общегосударственными интересами. Обратно, когда общество къ праву самодѣятельности относится съ полнымъ безучастіемъ, оно не пытается расширить предоставленныхъ ему тѣсныхъ рамокъ мѣстнаго самоуправленія; не пытается перенести свою дѣятельность на политическую почву, но вмѣстѣ съ тѣмъ, и въ своей сферѣ не проявляетъ надлежащей дѣятельности; не имѣетъ необходимаго надзора за своими выборными органами, а эти послѣдніе, также вполнѣ безучастные къ благу общества и преслѣдующіе свои личные виды, всецѣло подчиняются органамъ Правительства, становятся заурядъ съ ними и, созданные для иной цѣли, имѣющіе несоотвѣтствующую организацію, весьма скоро пріобрѣтаютъ всѣ недостатки бюрократіи, не обладая ни однимъ изъ ея достоинствъ.

Въ самодержавномъ строѣ государства съ неизбѣжнымъ при немъ бюрократическимъ центромъ, земство — непригодное средство управленія. Вотъ основная мысль моей первой записки.

Противъ такого положенія обыкновенно возражаютъ, что бюрократія слишкомъ несовершенная форма управленія, что она препятствуетъ развитію общественной самодѣятельности, пригнетаетъ народъ, что практикой не выработано еще сколько нибудь удовлетворительныхъ способовъ веденія хозяйства посредствомъ чиновниковъ, и что поэтому даже въ самодержавномъ строѣ государства самоуправленіе представляется болѣе совершеннымъ, чѣмъ правительственная администрація, способомъ управленія. Тайные и явные конституціоналисты утверждаютъ, что злоупотребленіе властью неотстранимо, пока послѣднее сосредоточено въ рукахъ Правительства, понимая подъ послѣднимъ всѣ элементы, спеціально существующіе для осуществленія функцій государственнаго управленія, въ ихъ противоположности обществу, какъ совокупности лицъ, подчиненныхъ государственной власти и подлежащей воздѣйствію этой власти. Пріобщеніе общественныхъ классовъ къ участію въ управленіи мѣстномъ и центральномъ рекомендуется ими какъ единственное средство для того, чтобы

[266] Градовскій, Начала русскаго государства, т. III стр. 32.

законодательные акты и акты управленія соотвѣтствовали по своему содержанію интересамъ народа.

Вмѣстѣ съ конституціоналистами обрушиваются на бюрократію и славянофилы, причемъ изъ мѣстнаго управленія они желаютъ даже совершенно устранить „маленькихъ самодержцевъ на жалованьи“, ибо не могутъ, говорятъ они, „всѣ мельчайшія проявленія жизненной дѣятельности такой громадной страны подлежать личному руководству Самого Монарха“.

Сущность приведенныхъ доводовъ конституціоналистовъ и славянофиловъ о несовершенствахъ бюрократическихъ способовъ управленія, повторяетъ и записка Ваша (стр. 36, 37 и слѣд.), нисколько впрочемъ не посягая на прерогативы бюрократіи, ни мѣстной, ни тѣмъ болѣе центральной. Съ своей стороны я не могу не признать, что въ этой аргументаціи записки едва ли не самое сильное ея мѣсто. Несовершенство бюрократіи, какъ средства управленія, стало ходячимъ афоризмомъ. Даже относительно такого исключительнаго, по своему образцовому составу и своей строгой дисциплинѣ, чиновничества, какъ чиновничество Прусское, Штейнъ говорилъ: „они все пишутъ, пишутъ, пишутъ въ уединенныхъ, снабженныхъ хорошо запирающимися дверями канцеляріяхъ, неизвѣстные, безсловесные, воспитывающіе своихъ дѣтей такъ, чтобы сдѣлать изъ нихъ такія же „пишущія машины“. Относительно же нашего чиновничества, повторяя Ю. Ф. Самарина, приходится сказать, что какъ „въ былыя времена во Франціи ни одно патріотическое воззваніе не обходилось безъ валовой анафемы на всѣхъ аристократовъ и всѣхъ священниковъ такъ, какъ у насъ почти въ томъ же тонѣ кстати и не кстати клянутъ бюрократовъ“.[267]

Но вмѣстѣ съ Самаринымъ, котораго, какъ славянофила, едва ли можно заподозрить въ излишнемъ пристрастіи къ бюрократамъ — можно усумниться въ правильности такого огульнаго обвиненія. Возражая защитнику дворянскихъ привилегій, сторонніку широкаго развитія дворянскаго сословія, дворянскаго сословнаго управленія Р. Л. Фадѣеву, Ю. Ф. Самаринъ справедливо говоритъ, что, когда такъ безпомощно наступаютъ на бѣдныхъ бюрократовъ, противопоставляя имъ дворянъ, какъ людей другой породы, то забываютъ, что у насъ бюрократъ есть тотъ же дворянинъ въ вицмундирѣ, а дворянинъ тотъ же бюрократъ въ халатѣ. Какъ „неисправимый славянофилъ“, Самаринъ дворянамъ и чиновникамъ противопоставляетъ всесословный народъ; но въ свою очередь забываетъ, что и дворяне „бюрократы въ Россіи“ — лишь наиболѣе культурные слои все того же русскаго общества. Вѣдь всѣ чиновники отъ высшихъ до нисшихъ, всѣ члены

---

[267] Ю. Самаринъ, Ф. Дмитріевъ, Революціонный консерватизмъ. Берлинъ 1875 г., стр. 3, 4.

всевозможныхъ правительственныхъ коммиссій, вырабатывавшихъ всевозможные законы — члены русскаго общества, по нимъ, по ихъ дѣятельности можно судить о среднемъ уровнѣ общества, о степени развитія общественныхъ силъ и общественнаго разума и зрѣлости общества. Каждое прогрессивное движеніе въ обществѣ отражается прогрессомъ въ бюрократіи; застой въ немъ — реакціей въ ней. Не слѣдуетъ забывать, что и крестьянская, и судебная реформы проведены были бюрократіей, что всѣ выдающіеся дѣятели великихъ реформъ были чиновники. Нельзя же серьезно думать, что администрація представляетъ въ народѣ какую то чуждую враждебную ему силу, которая обрушивается на него бѣдами, если у него нѣтъ достаточно средствъ и умѣнья противостоять ей. Казалось бы, что тамъ, гдѣ нѣтъ ни политическихъ партій, ни революцій, гдѣ никто не оспариваетъ правъ верховной власти, — тамъ нельзя противопоставлять администрацію народу или обществу; тамъ напротивъ, она есть одна изъ необходимыхъ условій общественно-государственной жизни, служащая вмѣстѣ съ другими къ общему благу, постепенному общественному воспитанію народа.[268] Общество наше, включая сюда и часть чиновничества, дѣйствительно смотритъ на администрацію, какъ на своего прирожденнаго врага, отъ котораго нельзя ждать ничего лучшаго, кромѣ посягательствъ на права и законную свободу. Но въ какой мѣрѣ правиленъ этотъ взглядъ, нѣтъ ли въ немъ коренной ошибки?

Произволъ, медленность, формализмъ, горы ненужной переписки, замѣченное еще Великой Императрицей „множеніе правителей и канцелярій“, которое не только служитъ къ великому отягощенію штата, но и къ великой тягости народа — все это составляетъ безспорный и очевидный пассивъ бюрократіи. Но прежде чѣмъ произносить окончательный приговоръ надъ этимъ неоплатнымъ, по мнѣнію большинства, должникомъ народа, необходимо взглянуть на его активъ, ибо только при перевѣсѣ пассива надъ активомъ, можно объявлять учрежденія несостоятельными.[269]

Каковъ же активъ нашей бюрократіи? Въ этомъ отношеніи не худо спросить прежде всего иностранцевъ; имъ со стороны виднѣе.

„Въ настоящее время, говоритъ Мэкензи Уоллесъ, когда выгоды свободнаго и самостоятельнаго національнаго развитія вполнѣ признаны, централизованная бюрократія повсюду потеряла свой кредитъ. Въ Россіи это нерасположеніе особенно

---

[268] Это даже неумно. Если „нельзя противопоставлять администрацію народу или обществу“, то почему г. Витте всю свою записку построилъ на этомъ противопоставленіи и почему онъ не хочетъ допустить участія общества въ законодательствѣ и управленіи? Прим. изд.

[269] Вопросъ идетъ вовсе не о бюрократіи вообще, а объ его самодержавіи, которое должно быть сломлено. Прим. изд.

сильно, потому что оно имѣло здѣсь болѣе чѣмъ теоретическое основаніе. Но прежде, чѣмъ произнести приговоръ надъ этой системой, надо принять во вниманіе, что она имѣла, по крайней мѣрѣ, историческое оправданіе и, при нашей любви къ конституціонной свободѣ и мѣстному самоуправленію, мы не должны забывать различія между теоретической и исторической возможностью. То, что философу представляется абстрактно, какъ лучшая форма правленія, можетъ быть вовсе неприемлемо въ извѣстныхъ конкретныхъ случаяхъ. Можно смѣло утверждать, что безъ строгаго централистическаго управленія, Россія никогда бы не могла сдѣлаться великой Европейской державой. Еще относительно недавно земли, вошедшія въ составъ русскаго государства, представляли конгломератъ независимыхъ или полузависимыхъ единицъ, которыя обладали въ одинаковой степени какъ центростремительной такъ и центробѣжной силой, и даже теперь онѣ далеко не представляютъ вполнѣ одного государственнаго цѣлаго. Въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ государство это больше похоже на Британскую Индію, чѣмъ на Европейское государство, и кто знаетъ, что сдѣлалось бы съ Индіей, если бы тамъ не было твердой, объединяющей силы Правительства. Только самодержавная власть и центральная система управленія создала Россію, спасла ее отъ раздробленія и политическаго паденія и обезпечила ей, наконецъ, мѣсто между европейскими народами введеніемъ западной цивилизаціи.“

Выше приведенъ былъ взглядъ Леруа Больe. Этотъ изслѣдователь указывалъ на тѣ же заслуги нашей бюрократіи, признавалъ ее соотвѣтствующей и духу народному и принципамъ самодержавія, географическимъ и этнографическимъ условіямъ страны. Съ своей стороны Леруа Больe, правда, привѣтствуетъ вступленіе Россіи на новый путь развитія началъ самоуправленія, но при этомъ даже съ своей точки зрѣнія упускаетъ, повидимому, изъ виду, что время для такого вступленія едва ли наступило, такъ какъ Россія не представляетъ окончательно сложившагося государства и цѣлость ея можетъ поддерживаться только сильной централизаціей и сильной самодержавной властью. Но особенно интересенъ взглядъ итальянца Карлетти.

Установивъ, что самодержавная власть — единственный образъ правленія, примѣнимый къ Россіи, и что власть эта не должна быть ничѣмъ ослабляема, а должна сохраняться въ полной неприкосновенности, Карлетти даетъ слѣдующую оцѣнку бюрократіи, строго, тѣсно связанной съ этой властью. „Леруа Больe“, говоритъ онъ, „и многіе другіе нападали на чины или раздѣленіе лицъ, состоящихъ на службѣ, на 14 по табели о рангахъ, заведенной Петромъ Великимъ, говорятъ, что это покровительствуетъ бюрократіи и централизаціи власти. Быть можетъ, это обвиненіе и справедливо, но надо все таки признать, что чиноначаліе есть учрежденіе въ высшей

степени демократическое, стремящееся образовать аристократію труда и образованности". [270]

Казалось бы, что приведенные взгляды „постороннихъ нашимъ порядкамъ изслѣдователей", смотрящихъ на правительственную администрацію чрезъ „конституціонные очки", довольно ясно говорятъ за то, что самодержавіе и тѣсно связанная съ нимъ административная централизація, составляютъ въ настоящемъ основу нашего государственнаго строя и залогъ единства Россіи, и что поэтому отказаться отъ этого, созданнаго нашей исторіей, административнаго строя и рѣшительно вступить на путь развитія началъ ему противопоставленныхъ, т. е. началъ самоуправленія, нельзя, не испытавъ по крайней мѣрѣ всѣхъ средствъ къ исправленію недостатковъ существующей административной системы.

Со своей стороны я считаю устраненіе этихъ недостатковъ дѣломъ совершенно выполнимымъ. Прежде всего необходимо замѣтить, что и въ настоящее время, при всѣхъ своихъ несовершенствахъ, Правительственная администрація во многихъ отношеніяхъ допускаетъ сравненіе съ органами самоуправленія. Несомнѣнно, что содержаніе личнаго состава этого послѣдняго обходится весьма недешево, и еще вопросъ, кто стоитъ дороже — чиновникъ Правительства или дѣятель самоуправленія. Если же принять во вниманіе, что въ земствахъ нашихъ (напримѣръ, Московскомъ) веденіе дѣла въ значительной мѣрѣ сосредоточено въ рукахъ лицъ, служащихъ по вольному найму, то можно утверждать даже, что правильно организованное правительственное хозяйство будетъ стоить дешевле. Не подсчитано также, какое хозяйство доходнѣе для подрядчиковъ — казенное или общественное. Точно такъ же еще вопросъ, какіе города пользуются большимъ благоустройствомъ, тѣ ли, въ которыхъ введено городское самоуправленіе или тѣ, въ которомъ его нѣтъ. [271]

Правда, нѣкоторыя изъ возложенныхъ на нихъ обязанностей земства исполняютъ лучше, чѣмъ это дѣлаютъ чиновники, но за то и тяготы обложенія въ земскихъ губерніяхъ выше, чѣмъ губерніяхъ не земскихъ (см. справку № 4).

Извѣстныя преимущества органовъ правительственной администраціи въ дѣлѣ хозяйственнаго управленія признаютъ даже сами сторонники самоуправленія, какъ, напримѣръ, проф. Трейтчке, который сознавалъ, что преимущество этого послѣдняго заключалось лишь въ дѣлѣ политическаго воспитанія народа.

---

[270] Карлетти, Современная Россія (переводъ съ итальянскаго, 1895 г., стр. 106 и 172).

[271] Изъ всѣхъ нашихъ большихъ городовъ едва ли не наибольшимъ благоустройствомъ пользуется Варшава. По крайней мѣрѣ, на отчетѣ Варшавскаго Оберъ-Полицмейстера за 1897 г. послѣдовала Высочайшая отмѣтка: „Варшава находится въ отличномъ состояніи. Я это знаю и Самъ видѣлъ."

Съ своей стороны я увѣренъ, что даже и въ дѣлѣ развитія общественной самодѣятельности преимущество органовъ самоуправленія предъ правильно поставленными органами Правительства не такъ велико, какъ на первый взглядъ кажется. Нельзя, конечно, отрицать, что въ исторіи бюрократіи не много насчитывается заслугъ въ дѣлѣ развитія общественной самодѣятельности, но нельзя не признать также и того факта, что мало дѣлалось до настоящаго времени попытокъ вдохнуть въ это учрежденіе новую жизнь.

Созданная во времена стараго полицейскаго государства, при отсутствіи всякой общественной самодѣятельности, для удовлетворенія инымъ требованіямъ и условіямъ жизни, бюрократія, особенно мѣстная, жила и развивалась на основаніи своихъ прежнихъ традицій. Жизнь уходила впередъ, а пріемы администраціи оставались старые, Правительство же всѣхъ странъ мало заботилось о приспособленіи этихъ пріемовъ къ новымъ требованіямъ развивающагося общества. Когда же несоотвѣтствіе формъ управленія давало себя сильно чувствовать, когда старая административная машина совершенно изнашивалась, то обычно повторялось одно изъ двухъ: либо происходилъ взрывъ, — провозглашалась конституція, которая водворяла на мѣстахъ соотвѣтственную ей систему самоуправленія, либо Правительство само отказывалось отъ бюрократической системы, вводило мѣстное самоуправленіе, которое въ правильномъ и послѣдовательномъ своемъ развитіи неизбѣжно приводило къ конституціи. Казалось бы, что Россіи, умудренной опытомъ народовъ Запада, не должно повторять ихъ ошибокъ и слѣдуетъ найти третій путь — поставить правительственные органы въ тѣсную связь съ обществомъ. Сама по себѣ при извѣстной правительственной организаціи бюрократія представляетъ далеко не мертвое начало. Лучшимъ къ тому доказательствомъ служатъ у насъ хотя бы результаты той же судебной реформы, благодаря которой наши общія судебныя установленія, организованныя на бюрократическомъ началѣ, но правильно поставленныя, едва ли не дали лучшихъ результатовъ, чѣмъ выборный мировой судъ.[272]

Для того, чтобы дѣятельность администраціи больше соотвѣтствовала нуждамъ и пользамъ населенія, для того, чтобы поставить ее въ болѣе тѣсную связь съ дѣятельностью общества, необходимо правильно организованное участіе общественныхъ элементовъ въ правительственныхъ учрежденіяхъ. Но это участіе должно быть построено не на томъ конституціонномъ принципѣ, который осуществленъ въ нашихъ земскихъ учрежденіяхъ.

Правильно организованная съ участіемъ мѣстныхъ людей Правительственная организація будетъ вполнѣ удовлетворять

---

[272] Объ этомъ изумительномъ отождествленіи суда съ бюрократической администраціей мы высказались подробно въ предисловіи. Прим. изд.

своему назначенію и ни въ какой мѣрѣ не станетъ стѣснять развитія самодѣятельности общества. На возможность и цѣлесообразность такой ея организаціи указываетъ вся наша исторія. Борьбы общества съ Правительствомъ — той борьбы, которая опредѣлила собой всю исторію Запада и выработала тамъ конституціонный принципъ, т. е. властное участіе общества въ законодательствѣ и управленіи — наша исторія совершенно не знаетъ. Россія не знала того самоуправленія, которое возникло въ Англіи, въ началѣ XIX вѣка перенесено на континентъ, а со второй половины истекающаго столѣтія примѣнено въ нашихъ земскихъ учрежденіяхъ. И тѣмъ не менѣе, въ русскомъ народѣ сложилась та самодѣятельность, которую склонны считать особенностью русскаго народнаго духа, — это способность русскаго человѣка мыслить себя не иначе, какъ членомъ общественнаго союза, находящимся подъ властью міра, стремленіе русскаго человѣка всякое дѣло дѣлать сообща, на артельныхъ основаніяхъ, съ удивительнымъ иногда умѣньемъ подчинять свои интересы интересамъ общественнымъ. Государство при Самодержавной формѣ правленія, не становясь въ противорѣчіе со своими основными принципами, можетъ поощрять развитіе такой общественной дѣятельности и всякое здоровое государство должно стать на этотъ путь.

Развитіе общественныхъ силъ, полное и всестороннее, не только не противорѣчитъ принципамъ абсолютной монархіи, но, напротивъ, придаетъ ей жизненность и крѣпость.

Содѣйствуя развитію общественной самодѣятельности, прислушиваясь, такъ сказать къ біенію общественнаго пульса,[273] Правительство не поступаетъ, однако, въ распоряженіе общества, остается разумной силой и послѣдовательной властью, постоянно понимаетъ свои цѣли, непрерывно знаетъ и средства къ ихъ достиженію, знаетъ куда идетъ и ведетъ.

Такое правительство не рискуетъ, что его мѣры, оторванныя отъ прошлаго, отъ народной почвы, окажутся несоотвѣтственными общественному уровню, что общество будетъ развиваться внѣ его и помимо его, что государство перестанетъ быть высшимъ руководителемъ всей суммы общественнаго движенія.

При такомъ Правительствѣ работа общественныхъ силъ несравненно плодотворнѣе для страны и ея населенія, чѣмъ агитація промышляющаго политиканства, хроническій зудъ борьбы за власть и за мѣста, все равно, гдѣ происходитъ борьба — въ парламентѣ или въ мѣстномъ самоуправленіи.[274]

---

[273] Мы не знаемъ, къ сожалѣнію, въ самодержавной Россіи никакого другого органа, помогающаго правительству „прислушиваться къ біенію общественнаго пульса“, кромѣ — департамента полиціи. Органъ этотъ несомнѣнно съ каждымъ годомъ совершенствуется въ своемъ діагностическомъ искусствѣ. Прим. изд.

[274] Мы полагаемъ, что самыя опасныя болѣзни это тѣ, которыя выступаютъ въ скрытомъ видѣ, и что, поэтому, „зудъ борьбы за власть“

99 проц. населенія къ борьбѣ этой непричастно: они не имѣютъ ни времени, ни охоты, ни даже доступа къ участію въ этихъ состязаніяхъ.[275]

Въ запискѣ Вашего Высокопревосходительства по моему адресу поставленъ упрекъ за возбужденіе принципіальнаго вопроса, за проектированіе взамѣнъ существующихъ и вошедшихъ уже въ жизнь установленій новыхъ ихъ системъ (стр. 62). Но это едва ли такъ. Ни упраздненія земскихъ учрежденій, ни какой либо ломки существующаго порядка я не предлагалъ и не предлагаю. На указываемомъ мною принципѣ совмѣстной дѣятельности Правительства съ людьми я предлагалъ реформировать лишь то, что признается устарѣвшимъ и предназначено къ реформѣ, именно, нашу правительственную администрацію и управленіе хозяйственной частью въ губерніяхъ неземскихъ. Что же касается существующихъ земствъ, то объ упраздненіи ихъ при настоящихъ условіяхъ едва ли можетъ быть рѣчь: они стали совершившимся фактомъ русской жизни и поэтому въ отношеніи ихъ приходится лишь вспомнить старую, Эльштейномъ высказанную истину: „трудно сказать, что опаснѣе ... ограничивать ли свободу существующаго самоуправленія или уничтожить таковое".

Памятуя это, я, съ своей стороны, думаю, что съ созданіемъ на мѣстахъ сильной правительственной власти возможно будетъ съ большимъ довѣріемъ отнестись къ земствамъ, предоставить имъ большую свободу въ точно очертанномъ кругѣ ихъ дѣятельности, тѣмъ болѣе, что безъ этой свободы, безъ извѣстной самостоятельности, они не могутъ быть сколько нибудь удовлетворительнымъ средствомъ управленія.

Если же, вообще, я позволилъ себѣ возбудить настоящій принципіальный вопросъ, то, повторяю, только потому, что лично для меня распространеніе земскаго самоуправленія на новыя мѣстности представляется мѣрою совершенно непонятной.

Въ трудномъ и отвѣтственномъ дѣлѣ государственнаго правленія надо быть прежде всего искреннимъ. Правительству предъ собой и предъ лицомъ народа надо отдавать

нигдѣ не является столь злокачественнымъ, какъ тамъ, гдѣ она ведется при помощи невидныхъ никому интригъ въ придворныхъ и бюрократическихъ сферахъ, безгласно, безшумно, не вызывая ничьихъ ни протестовъ ни обличеній. Сколько процентовъ населенія причастно было борьбѣ г. Витте съ г. Горемыкинымъ. А между тѣмъ борьба велась изъ за (?!) земства. Прим. изд.

[275] Quand la loi appelle incéssament tous les citoyens à l'action politique, quelques uns seulement s'y adonnent. Dans cette œuvre spéciale ceux-ci deviennent spéciaux, par suite prépondérants. Mais en échange de leur peine il leur faut une salaire et l'élection leur donne les places parce qu'ils ont manipulé l'élection. Deux sortes d'hommes: les exaltés et de l'autre part les déclassés. (Taine, Révolution.) 271, также vol. II, p. 252, 267, 393, гдѣ обозначена профессія политиканства и нарисованъ типъ политикана въ его полномъ выраженіи.

ясный отчетъ въ каждомъ мѣропріятіи, не закрывая глазъ на возможныя его послѣдствія и не обманывая ни себя ни другихъ въ дѣйствительности его значенія. И по моему искреннему, глубокому убѣжденію, если съ этой единственно правильной точки зрѣнія разсматривать политическое значеніе земскихъ учрежденій, если вполнѣ безпристрастно выяснить мысль законодателя, положенную въ 1864 г. въ основу этихъ учрежденій, то двухъ отвѣтовъ на вопросъ о будущности ихъ въ системѣ нашего государственнаго строя быть не можетъ. Правильное и послѣдовательное развитіе всесословнаго представительства въ дѣлахъ мѣстнаго управленія неизбѣжно приведетъ къ народному представительству въ сферѣ управленія центральнаго, а затѣмъ и къ властному участію народа въ законодательствѣ и въ управленіи верховномъ.

Если же это такъ, то въ отношеніяхъ Правительства къ земствамъ, вѣрнѣе, въ направленіи всей нашей внутренней политики можетъ быть только два вполнѣ ясныхъ и точныхъ пути. Можно вѣрить, что каждое государство въ своемъ политическомъ развитіи неизбѣжно должно придти къ конституціи, какъ болѣе совершенной формѣ правленія. Можно считать, что правительственная администрація есть несовершенное, неспособное къ улучшеніямъ, отживающее средство управленія, которое — чѣмъ скорѣе, тѣмъ лучше — должно уступить свое поприще другой, молодой, болѣе совершенной системѣ, — самоуправленія, и что возможно широкимъ послѣдовательнымъ и правильнымъ развитіемъ этой послѣдней системы единственно обезпечивается благо народа. Лично я не раздѣляю такой точки зрѣнія, но я ее понимаю. Если стоять на этой почвѣ, то, имѣя передъ собой примѣръ Запада, намъ слѣдуетъ прилагать всѣ усилія къ скорѣйшему и правильному развитію началъ самоуправленія. Ребенка, вставшаго на ноги, надо скорѣй учить ходить; надо дать земствамъ пустить корни во всей странѣ, надо отнестись къ нимъ съ полнымъ довѣріемъ, дать возможную самостоятельность, ослабить административную опеку и затѣмъ на всѣ ихъ стремленія къ объединенію и участію въ законодательствѣ спокойно смотрѣть, какъ на естественный и здоровый ростъ того зерна, которое въ 1864 г. брошено было на нашу политическую ниву.

Можно имѣть и другую, противоположную точку зрѣнія. Можно вѣрить, — и лично я исповѣдую это убѣжденіе, — что конституція вообще „великая ложь нашего времени“, и что, въ частности, къ Россіи, при ея разноязычности и разноплеменности эта форма правленія непримѣнима безъ разложенія государственнаго режима.[276] Съ этой точки зрѣнія

---

[276] „Какой нестройный видъ получаетъ въ подобномъ „разноплеменномъ“ составѣ народное представительство и парламентское правленіе — оче-

никакого дальнѣйшаго расширенія дѣятельности земству давать нельзя, надо провести для него ясную демаркаціонную линію, не позволять ни подъ какимъ видомъ переступать эту линію, но, вмѣстѣ съ тѣмъ надо возможно скорѣе озаботиться правильной и соотвѣтствующей организаціей правительственной администраціи, твердо памятуя, что „кто хозяинъ въ странѣ, тотъ долженъ быть хозяиномъ и въ администраціи“.

Никакого средняго между этими двумя путями быть не можетъ. Правительству, говоря словами проф. Градовскаго, не слѣдуетъ ставить свою ставку одновременно на черный и красный квадратъ;[277] — не слѣдуетъ съ одной стороны говорить о развитіи самодѣятельности общества и началъ самоуправленія, проектировать территоріальное его расширеніе, а съ другой — подавлять всякую самодѣятельность, ограничивать самоуправленіе, ставить его въ положеніе, при которомъ оно не можетъ быть даже удовлетворительнымъ средствомъ управленія. Результаты такой политики всегда будутъ отрицательны: „ничто не разжигаетъ такъ революціонный духъ, какъ недостатокъ гармоніи въ учрежденіяхъ и разногласіе между законами или теоретическими началами управленія и практикой послѣдняго“.[278] Эту истину надо всегда помнить; нельзя создавать либеральныя формы, не наполняя ихъ соотвѣтствующимъ содержаніемъ. Неизбѣжнымъ послѣдствіемъ всякой неискренности, всякой двойственной политики являются разнаго рода запрещенія, ограниченія и стѣсненія, а ничто такъ не подавляетъ самодѣятельности общества, не подрываетъ въ такой мѣрѣ престижа власти, какъ частое и широкое примѣненіе репрессивныхъ мѣръ.[279]

Мѣры эти — мѣры опасныя и продолженіе ихъ примѣненія либо приводитъ ко взрыву, либо дѣйствительно обращаетъ все населеніе въ „безсвязныя толпы“, въ „людскую пыль“. ....

виднымъ тому примѣромъ служитъ въ наши дни австрійскій парламентъ. Провидѣніе сохранило нашу Россію отъ подобнаго бѣдствія, при ея разноплеменномъ составѣ. Страшно и подумать, что возникло бы у насъ, когда бы судьба послала намъ роковой даръ всероссійскаго парламента. Да не будетъ“. К. П. Побѣдоносцевъ (Московскій сборникъ, 32).

[277] Сборн. Государствен. знаній № 1, стр. 157.

[278] An. Leroy-Beaulieu, Etudes russes et européennes (1897), p. 17—18.

[279] Очень хорошо! Въ такомъ случаѣ само самодержавное правительство безустанно заботится о томъ, чтобы его престижъ былъ въ корнѣ подорванъ, ибо на отсутствіе репрессивныхъ мѣръ пожаловаться нельзя. Прим. изд.