„Пров 49“ 61

Самодержавіе, бюрократизмъ и земство



БЕРЛИНЪ, 1902.
ФРИДРИХЪ ГОТГЕЙНЕРЪ
Унтеръ-денъ-Линденъ 47.

2 экз
с

209767

Въ Россіи кто произнесъ слово „Царь“, тотъ произнесетъ и слово „земля“; кто сказалъ „самодержавіе“, тотъ вмѣстѣ съ тѣмъ сказалъ и „земство“.

Такъ говорили славянофилы.

На это представители администраціи отвѣчаютъ: нынѣ къ слову „земля“ появилась еще прибавка „и воля“. Вторая же часть положенія славянофиловъ измѣняется ими такъ: самодержавіе — „или“ земство; вмѣстѣ они существовать не могутъ.

Этими краткими положеніями характеризуется вся исторія взаимныхъ отношеній между земствомъ и бюрократіей — отношеній, обострившихся за послѣднее время до степени ненависти. Земство находится въ положеніи затравленнаго звѣря, который со страхомъ озирается на своихъ враговъ, не зная, откуда послѣдуетъ нападеніе на смерть. Къ участію въ этой травлѣ бюрократія всѣми мѣрами старается привлечъ и Монарха, внушая ему, что земство — непримиримый врагъ самодержавія. Понятно какими чувствами земство преисполнено къ своимъ гонителямъ.

Такое положеніе не только не нормально, оно грозитъ очень серіозной опасностью всему государственному строю; разобраться въ немъ, не откладывая, становится настоятельно необходимымъ.

Бюрократизмъ нашего правительства за послѣднее время усилился до небывалыхъ размѣровъ. Онъ и прежде составлялъ нашъ государственный и общественный недугъ, но по причинѣ большей близости и большей связи разсадника бюрократіи — дворянства — съ мѣстной провинціальной жизнью, прежній бюрократизмъ не могъ сплотиться въ обособленную организацію со спеціальными, чуждыми всей массѣ населенія, интересами. Не даромъ говорилъ Самаринъ, что у насъ бюрократъ есть тотъ же дворянинъ въ вицмундирѣ, а дворянинъ — тотъ же бюрократъ въ халатѣ. Молодежь высшаго общества не тянула служебной лямки; это составляло удѣлъ приказныхъ, которые однако не выслуживались въ сановники. Такимъ образомъ высшія ступени іерархіи были заняты, въ большинствѣ, людьми не успѣвшими изсушитъ себя въ канцеляріяхъ. Это были все тѣ же помѣщики, имѣвшіе другіе интересы кромѣ чисто бумажныхъ. Постоянная и осязательная связь тогдашняго высшаго сословія со всей страной, радость ея общей радостью и горе отъ ея общаго горя, дѣлала представителей этого сословія, хотя бы по солидарности интересовъ, горячими патріотами, и на этомъ чувствѣ была основана вѣрноподданническая ихъ преданность существующему государственному строю. И хотя эта преданность вырождалась зачастую въ раболѣпство, все же она скрашивалась чувствомъ любви къ отечеству.

Въ этихъ чертахъ заключалось одно изъ весьма немногихъ, правда, достоинствъ прежней бюрокра-

тіи. Не придавая ему преувеличеннаго значенія, тѣмъ болѣе, что въ выработкѣ этихъ качествъ обладатели ихъ участвовали едва-ли сознательно — они сложились силою вещей — все же надо признать, что благодаря ихъ совокупности подготовилась почва для появленія тѣхъ дѣятелей, которыми была проведена и вынесена на плечахъ великая реформа 19-го февраля.

Совершенно иною представляется, въ общемъ своемъ составѣ, современная бюрократія. Она пополняется людьми, успѣвшими убить въ себѣ, въ продолженіи служебной карьеры, всякую жизненность и замѣнить ее чиновничьей техникой, правда блестящей, но не болѣе; людьми съ молоду выдрессированными на безпрекословномъ административномъ повиновеніи. Оторванная отъ жизни всей страны, хотя-бы тѣмъ условіемъ, что, находясь въ сѣверной столицѣ, она не видитъ вокругъ себя этой жизни; относясь къ ней надмѣнно, съ высоты своей западной, будто-бы, культурности; не согрѣтая въ своихъ космополитическихъ стремленіяхъ, чувствомъ патріотизма — современная бюрократія образовала изъ себя правильно организованную клику, нѣчто въ родѣ синдиката съ фабричнымъ клеймомъ: удержаніе власти. И такъ какъ въ основѣ всякаго синдиката лежитъ принципъ устраненія соперниковъ, то къ этой цѣли стремится и бюрократія.

Самымъ опаснымъ соперникомъ бюрократизма, построеннаго на началѣ административномъ, является земство, какъ выразитель идеи мѣстнаго самоуправ-

ленія, ибо основанія, на которыхъ зиждется то и другое, діаметрально противоположны. Дѣятельность въ сферѣ административной немыслима иначе, какъ при безусловной подчиненности въ порядкѣ іерархическомъ; по самому существу своему она не допускаетъ самостоятельности рѣшеній со стороны исполнительныхъ органовъ; власть ея должна проходить сверху до низу; полная централизація власти — вотъ жизненное условіе въ этой сферѣ.

Мѣстное самоуправленіе, въ непремѣнную задачу котораго входитъ близкое и основательное знакомство съ индивидуальными условіями и требованіями жизни данной мѣстности, которое непосредственно слѣдитъ за измѣненіями этихъ условій и требованій, по необходимости должно постоянно соприкасаться съ первоисточниками разнообразныхъ явленій мѣстной жизни и нестолько на нихъ вліять, сколько воспринимать ихъ вліяніе и съ ними сообразовать направленіе своей дѣятельности. Отсюда, какъ главное условіе мѣстнаго самоуправленія — децентрализація. Только при этомъ условіи оно можетъ существовать, и чѣмъ оно жизненнѣе, тѣмъ настойчивѣе оно будетъ проводить въ жизнь принципъ децентрализаціи.

Вся исторія нашего земства представляетъ собой постоянную борьбу этихъ двухъ противоположныхъ началъ, при перемѣнномъ успѣхѣ. Борьба эта была однако неравная, и успѣхъ склонялся на сторону носителя идеи децентрализаціи, т. е. земства, лишь въ періоды намѣреннаго или ненамѣреннаго послабленія

со стороны противника. Матеріальная сила была всегда на сторонѣ централизаціи и отъ ея желанія зависѣло остановить дальнѣйшее развитіе мѣстнаго самоуправленія, ограничить сферу дѣятельности земства и стѣснить его дѣйствія даже въ предоставленной ему области.

Такъ едва исполнилось два года со дня обнародованія Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, какъ была принята мѣра крайнѣ стѣснившая земство въ той области, которая признавалась одною изъ основъ мѣстнаго самоуправленія — въ области самообложенія. Законъ 31-го ноября 1866 года устанавливалъ существенныя ограниченія для обложенія торговыхъ и промышленныхъ заведеній. Вопросъ этотъ возникъ по какому-то частному случаю, вызвавшему обмѣнъ мнѣній между министрами Финансовъ и Вн. Дѣлъ. Министра Финансовъ (М. Х. Рейтернъ) находилъ вполнѣ правильнымъ, чтобы при обложеніи этихъ заведеній норма обложенія, т. е. цѣнность и доходность фабричныхъ и промышленныхъ заведеній, опредѣлялась въ соотвѣтствіи съ размѣрами предпріятія. Однако министръ Внутреннихъ Дѣлъ (П. А. Валуевъ) съ этимъ взглядомъ не согласился, указывая на то, что земству было-бы въ такомъ случаѣ предоставлено, входить въ оцѣнку оборота предпріятія, и это носило-бы характеръ подоходнаго обложенія. Въ концѣ бумаги, послѣ подписи, министръ Внутреннихъ Дѣлъ въ пространной собственноручной припискѣ настаивалъ на томъ, что нельзя предоставлять земствамъ вводить несвойственный нашей государ-

ственной системѣ обложенія подоходный налогъ; что такое право, какъ право политическое, должно принадлежать только верховному правительству. При этомъ П. А. Валуевъ полагалъ, предоставить земствамъ, облагать торговыя и промышленныя заведенія лишь по цѣнности и доходности занимаемыхъ ими недвижимостей, отнюдь не касаясь размѣровъ оборота. Извѣстно, какая происходила, и теперь происходитъ, путаница отъ такого своеобразнаго способа оцѣнки для обложенія.

Это было первымъ законодательнымъ актомъ, въ которомъ выразилось опасеніе правительства, какъбы земства не вступили въ область правъ политическихъ.

Столь ревниво оберегая свои права отъ намека на посягательство со стороны земства, правительство около того же времени призвало земства къ обсужденію вопроса общегосударственной важности: къ вопросу о податной реформѣ, въ основаніи которой лежала отмѣна подушной подати*). Къ этому призыву правительства всѣ земства отнеслись съ готовностью, а главное съ серіознымъ вниманіемъ, которое невольно поражаетъ, имѣя въ виду сравни-

---

*) Этимъ, т. е. предстоявшимъ пересмотромъ податной системы, объясняется, почему М. А. Рихтеръ, выдающійся государственный дѣятель и финансистъ, такъ легко согласился на предложенный министромъ Внутр. Дѣлъ оригинальный способъ обложенія торговыхъ и промышленныхъ заведеній.

тельную молодость этихъ учрежденій (конецъ 60-ыхъ годовъ). Нѣкоторыя земства, какъ напр.: Московское, Тамбовское, Херсонское, Тверское, Нижегородское, Самарское представили подробно разработанные проэкты коренного измѣненія всей податной системы. Огромное большинство земствъ тоже высказалось за полную реформу существующихъ налоговъ съ привлеченіемъ къ обложенію всѣхъ сословій соразмѣрно доходу.

Такъ какъ предварительно поставленный земствамъ вопросъ сводился собственно къ замѣнѣ подушной подати поземельнымъ и подборнымъ налогами, то подобное расширеніе рамокъ было со стороны земствъ превышеніемъ ихъ полномочій. Однако когда министръ Внутр. Дѣлъ представилъ объ этомъ всеподданнѣйшій докладъ (въ маѣ 1871 г.), то Государь разрѣшилъ дальнѣйшее обсужденіе этого вопроса земскими собраніями, хотя и выступившими изъ указанныхъ имъ предѣловъ. Но земствамъ ставилось условіемъ, чтобы это не служило поводомъ къ возбужденію вопросовъ, неподлежащихъ ихъ сужденію и чтобы, обсуждая вопросъ о податной реформѣ въ общемъ его объемѣ и значеніи, они оставались неуклонно на почвѣ экономическихъ воззрѣній*).

И ни одно земство не выступило изъ этихъ предѣловъ.

---

*) Труды Податной Комиссіи. Сводъ отзывовъ, ч. I, стр. 5, 9 и 13. — 16. ч. II, стр. 305, 408, 620, 645 и 731.

Во второй половинѣ 70-ыхъ годовъ рядъ политическихъ убійствъ и покушеній вызвалъ особенно напряженную дѣятельность со стороны государственной полиціи. Мѣста заключенія были переполнены арестованными, и благодаря довольно свободному къ нимъ доступу, свѣдѣнія о ихъ содержаніи въ заключеніи, объ обращеніи съ ними тюремныхъ властей, легко проникали въ публику, иногда можетъ бытъ и въ преувеличенномъ видѣ. Однако факты все же оставались фактами и волновали петербургскую публику, всегда кокетничавшую духомъ оппозиціи правительству. Особенное впечатлѣніе произвела извѣстная исторія содержавшагося въ домѣ предварительнаго заключенія студента Боголюбова, высѣченнаго розгами по распоряженію градоначальника, генерала Трепова, за то, что Боголюбовъ, гуляя по тюремному двору, куда явился градоначальникъ, не снялъ передъ нимъ фуражки.

Это отвратительное насиліе вызвало конечно всеобщее негодованіе; когда же Вѣра Засуличъ выстрѣлила въ ген. Трепова и опасно его ранила, то сочувствіе общества было на ея сторонѣ, а посѣщеніе Государемъ раненаго Трепова было принято за актъ пренебрежительнаго отношенія къ общественному мнѣнію.

Вѣра Засуличъ была предана обыкновенному суду съ присяжными, причемъ въ освѣдомленныхъ сферахъ носились слухи, что предполагалось разбирать это дѣло особымъ порядкомъ, но затѣмъ, дабы показать довѣріе правительства къ обществу въ ли-

цѣ его представителей на судѣ, т. е. присяжныхъ, дѣло было поведено обыкновеннымъ порядкомъ. Въ обществѣ однако опасались, и, какъ говорили, не безъ основанія, что отъ вердикта присяжныхъ зависѣла самая судьба судебныхъ уставовъ.

Присяжные вынесли оправдательный вердиктъ, а предсѣдатель обратился къ подсудимой съ обыкновеннымъ въ такихъ случаяхъ привѣтствіемъ. Однако, когда Засуличъ выходила изъ зданія суда и уже сѣла въ приготовленную карету, то полиція сдѣлала попытку ее арестовать. Произошла свалка въ темнотѣ, раздались пистолетные выстрѣлы и, вскочившій было на козлы кареты, чтобы подогнать лошадей и вырваться изъ сумятицы студентъ Сидорацкій былъ убитъ. Все же карета умчалась, и Засуличъ немедленно скрылась за-границею. Черезъ нѣсколько дней огромная толпа собралась у Владимирской церкви, а въ самомъ храмѣ, въ присутствіи разнохарактерной публики отъ генераловъ и тайныхъ совѣтниковъ до студентовъ включительно, была отслужена панихида по Сидорацкомъ.

Только горячей и убѣжденной просьбѣ министра Юстиціи, гр. Палена, удалось отстоять передъ Государемъ неприкосновенность суда присяжныхъ. Но для политическихъ преступленій былъ образованъ особый судъ съ сословными представителями.

Какъ въ предыдущихъ дѣйствіяхъ правительства, такъ и тутъ сказалось полное отсутствіе твердо установившагося взгляда и направленія. Министръ Внутр. Дѣлъ стѣснялъ земскую дѣятельность въ

сферѣ самообложенія, а министръ финансовъ призываетъ земства къ рѣшенію вопросовъ государственнаго значенія. Когда же земства вышли изъ предѣловъ поставленныхъ имъ вопросовъ, то личное вмѣшательство Государя санкціонировало такое разширеніе земской компетенціи. Такое рѣшеніе было и вполнѣ справедливымъ, потому-что самый вопросъ предложенный земствамъ принадлежалъ къ области общегосударственной.

Таже шаткость и въ дѣлѣ Вѣры Засуличъ. Грубое насиліе градоначальника какъ-бы оправдывается личнымъ вниманіемъ къ нему Государя, который забываетъ, что въ подобныхъ случаяхъ его симпатіи, какъ человѣка, должны уступать мѣсто его положенію, какъ Монарха. Преступленіе Вѣры Засуличъ передается разсмотрѣнію государственнаго учрежденія—суда присяжныхъ; судъ дѣйствуетъ на строгомъ основаніи законовъ, и за это судьба его виситъ на волоскѣ, а государственная полиція немедленно по произнесенію приговора хочетъ насиліемъ уничтожить его значеніе. Происходитъ свалка въ самыхъ стѣнахъ храма правосудія, раздаются выстрѣлы со стороны правительственныхъ исполнительныхъ органовъ, и мирный гражданинъ падаетъ мертвымъ.

Столичное общество пережило эти событія довольно легкомысленно и, выразивъ свой протестъ панихидою во Владимирскомъ соборѣ, успокоилось.

Иначе отнесласъ къ положенію дѣлъ провинція въ лицѣ выразителя общественной жизни—земства. Въ средѣ земскихъ дѣятелей около этого же време-

ни возникла и осуществилась мысль образовать особый „Земскій Союзъ“ съ цѣлью противодѣйствовать крайней, разрушительной партіи, а вмѣстѣ съ тѣмъ постараться направить правительство по пути либеральныхъ реформъ первой половины 60-ыхъ годовъ. Со стороны „Союза“ были сдѣланы попытки, вступить въ переговоры съ террористами, но переговоры эти не привели ни къ какому результату, такъ какъ вожаки революціонной партіи не соглашались отказаться отъ своей дѣятельности. Тогда „Союзъ“ рѣшилъ дѣйствовать самостоятельно съ цѣлью достиженія *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“ *).

Восточная война дала однако временно другое направленіе интересамъ общества и дѣятельности земствъ. Послѣднія и тутъ съ полной готовностью и позабывъ старые счеты, дружно принялись за работу совмѣстно съ правительствомъ, обращая свои

---

*) Свѣдѣнія о „Земскомъ Союзѣ“ извлечены изъ записки ст. секретаря Витте, 1899 г., составляющей отвѣтъ министру Внутреннихъ Дѣлъ по вопросу о введеніи земскихъ учрежденіи въ неземскихъ губерніяхъ. Записка издана въ Штутгартѣ, подъ заглавіемъ: „Самодержавіе и Величество“.

больницы въ госпитали Краснаго Креста. Патріотическій энтузіазмъ былъ полный.

Возвращеніе Государя съ театра военныхъ дѣйствій сопровождалось такимъ же подъемомъ энтузіазма, но еще усиленнаго чувствомъ народной гордости. Намъ предстояло выдержать экзаменъ передъ Европой, и мы его выдержали блистательно. Такъ говорили тогда.

Въ эти памятные дни Государь, проѣзжая черезъ Москву, обратился къ привѣтствовавшимъ его представителямъ сословій съ 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 Богъ и 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.“ Въ это же время и въ Правительственномъ Вѣстникѣ появилось оффиціальное сообщеніе, взывавшее къ содѣйствію общества. И тутъ земства отнеслись къ правителственному воззвенію вполнѣ серіозно и безъ сладкихъ рѣчей. Они сочли своего обязанностью высказать въ такую минуту то, что имъ подсказывала совѣсть, и указать правительству, какимъ путемъ можно привлечь живое и дѣйствительно плодотворное содѣйствіе обществъ въ борбѣ „за общественный порядокъ, собственность, семью и вѣру“ (Харьковскій адресъ). Но

при этомъ земство заявляло тотъ-же адресъ, „что при существующемъ положеніи земскія силы не имѣютъ никакой организаціи“, и заканчивало свой адресъ словами „Всемилостивѣйшій Государь, дай твоему народу то, что ты далъ болгарамъ“.

Полтавское земство тоже указывало на готовность общества „вырвать зло съ корнемъ и побороть пропаганду, предпринятую врагами правительства“, но возможность къ тому видѣло только при условіи организованныхъ общественныхъ силъ на правахъ народнаго представительства.

Отвѣтный адресъ Черниговскаго губернскаго земскаго собранія указывалъ, между прочимъ, на неправильную организацію среднихъ и высшихъ учебныхъ заведеній, выбрасывающихъ ежегодно на улицу болѣе 6000 юношей, озлобленныхъ противъ общества и государства и служащихъ разсадникомъ террористовъ. Затѣмъ оно указывало на стѣсненіе свободы слова и 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 началами стараго строя“. Далѣе указывалось, что, хотя земская реформа содѣйствовала воспитанію общественныхъ чувствъ въ мѣстномъ самоуправленіи, но не могла еще развить въ русскомъ обществѣ чувства долга и уваженія къ Закону, такъ какъ законное право земства—ходатайство-

вать, обращается въ мертвую букву. „Не обладая чувствомъ, заставляющимъ подчиняться тому, что законно и не имѣя гарантій въ законѣ, не имѣя общественнаго мнѣнія, обуздывающаго всякія личныя, не согласныя съ общественными интересами стремленія, лишенное свободы критики возникающихъ среди него идей — русское общество представляетъ разобщенную инертную массу, способную поглощать все, но неспособную къ борьбѣ.“ Въ виду такого положенія Черниговское земство признавало себя безсильнымъ принять какіе-либо практическія мѣры въ борьбѣ со львомъ.

И Тверское земство указывало на недостатки общаго порядка въ нашемъ государственномъ строѣ. По мнѣнію земства политическія преступленія суть только внѣшніе признаки общихъ глубокихъ недуговъ, кроющихся въ нашемъ общественномъ организмѣ, къ числу которыхъ надо отнести ненормальный строй нашихъ учебныхъ заведеній, стесненія, которыя встрѣчаютъ земцы въ дѣлѣ народнаго образованія и вообще неправильная постановка земскаго дѣла. „Государь Императоръ“, говорится въ отвѣтѣ Тверского земства на призывъ правительства, „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 неудостаивались отвѣта. 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, — поэтому Тверское земство 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."

Говоря по совѣсти, въ этихъ земскихъ адресахъ трудно найти что-либо, въ чемъ земства шли-бы въ разрѣзъ съ великодушнымъ порывомъ Монарха, подсказавшимъ ему знаменательную рѣчь въ Кремлевскомъ дворцѣ. Неужели на эти слова, выразившія столько довѣріе Царя къ своему народу, земства могли ограничиться въ своихъ отвѣтныхъ адресахъ однѣми звучными напыщенными фразами безъ всякаго содержанія? И о чемъ же просили земства? О дарованіи своему отечеству того, что было уже даровано болгарамъ — народу болѣе низкому по культурѣ и только-что получившему національную независимость, и то неполную. На какіе недостатки у себя указывали земства? На ненормальность учебнаго дѣла и на то, что установленные верховной властью законы нарушаются администраціей. Нако-

нецъ, чего домогались земства? Чтобы имъ дана была возможность свободно и по совѣсти отвѣчать на призывъ верховнаго правительства.

Но правящая бюрократія, которой удалось уже однажды стѣснить земство въ дарованномъ ему верховной властью правѣ самообложенія, и тутъ поспѣшила принять свои мѣры. Губернаторомъ и губернскимъ предводителямъ было дано знать циркулярно, чтобы составленія подобныхъ адресовъ отъ земствъ впредъ допускаемо не было; въ нѣкоторыхъ губерніяхъ были произведены аресты и высылки гласныхъ, а въ залу засѣданія Черниговскаго губернскаго земскаго собранія были введены жандармы, которые очистили ее силой.

Радужное настроеніе остыло и надежды смѣнились унынiемъ, общимъ недовольствомъ и недоумѣніемъ, особенно усилившимся подъ впечатлѣніемъ нашихъ униженій на Берлинскомъ конгресѣ.

Едва-ли не былъ правъ Аксаковъ, когда устанавливалъ связь между этой общей подавленностью духа и вновь послѣдовавшими политическими преступленіями.

Императоръ Александръ II-ой смотрѣлъ однако шире своихъ министровъ и ясно понималъ, что отступленіе въ такое тревожное время было-бы отступничествомъ, было-бы актомъ этически низменнымъ.

Графъ Лорисъ-Меликовъ, прославившійся на азіатскомъ театрѣ войны, былъ постепенно призываемъ къ высокимъ и отвѣтственнымъ постамъ: временнымъ — по прекращенію чумы въ Ветлянкѣ, по-

званію Харьковскаго генералъ-губернатора и предсѣдателя Верховной Комиссіи и, наконецъ, постоянному — по управленію министерствомъ Внутр. Дѣлъ и Государственной Полиціи.

Программа, съ которой онъ занялъ постъ министра Внутреннихъ Дѣлъ, только не публиковалась оффиціально, но вовсе не скрывалась. Въ главныхъ чертахъ она сводилась къ тому, чтобы дать органамъ общественнаго самоуправленія возможность вполнѣ воспользоваться тѣми правами, которыя дарованы имъ закономъ, и облегчить ихъ дѣятельность въ тѣхъ случаяхъ, когда въ той или другой отрасли предоставленной имъ закономъ дѣятельности окажется недостатокъ полномочій, необходимыхъ для правильнаго веденія хозяйственныхъ и экономическихъ дѣлъ. Графъ Лорисъ-Меликовъ сознавалъ вмѣстѣ съ тѣмъ вредъ, происходящій, какъ это было указано въ Черниговскомъ адресѣ, отъ полнаго противорѣчія началъ стараго строя, сохранившихся во многихъ частяхъ управленія, съ новыми началами, внесенными въ законодательство реформами начала царствованія. Въ его программу входила поэтому и задача привести къ единообразію полицію и поставить ее въ гармонію съ новыми учрежденіями, чтобы устранить возможность существующихъ уклоненій отъ закона; наконецъ — дать провинціальнымъ учрежденіямъ большую самостоятельность въ рѣшеніи подвѣдомыхъ имъ дѣлъ, дознать желанія, нужды и состояніе страны.

Въ видѣ фундамента для выполненія этой широ-

кой программы былъ намѣченъ и отчасти осуществленъ рядъ сенаторскихъ ревизій и предположено созвать особую комиссію изъ выборныхъ отъ земства и изъ лицъ приглашенныхъ правительствомъ для представленія интересовъ тѣхъ мѣстностей, гдѣ не введены земскія учрежденія. Мотивы для созыва такой комиссіи, а также значеніе ея и кругъ дѣятельности министра Внутр. Дѣлъ подробно изложилъ во всеподданнѣйшемъ докладѣ, поданномъ Государю 28 января 1881 года. Вотъ выдержки изъ этого знаменательнаго доклада:

„Общество готово служить всѣми силами для завершенія великаго дѣла государственныхъ реформъ, предпринятыхъ съ первыхъ же дней восшествія Вашего 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“. Относительно способа осуществленія мысли

о призывѣ общества къ совмѣстной съ правительствомъ дѣятельностью гр. Лорисъ-Меликовъ высказывалъ убѣжденіе, что для Россіи не пригодны ни формы западнаго народнаго представительства, чуждыя русскому народу, ни древне-русскія формы земской Думы или земскаго Собора, какъ неосуществимыя по измѣнившимся соотношеніямъ составныхъ частей русскаго государства и по современному географическому его очертанію. Министръ Внутр. Дѣлъ находилъ, что наиболѣе практическимъ способомъ дать законный исходъ „созрѣвшей потребности служить общественному дѣлу“ заключался-бы въ испытанномъ уже при разработкѣ крестьянской реформы порядкѣ. Собранный и сгруппированный по однороднымъ предметамъ матеріалъ предполагалось передать для составленія законопроэктовъ въ подготовительныя комиссіи, составленныя изъ вѣдомственныхъ представителей и приглашенныхъ частныхъ лицъ. Разработанные такимъ образомъ проэкты должны были поступить на обсужденіе общей комиссіи подъ предсѣдательствомъ лица назначеннаго Высочайшею властью въ составѣ 1) предсѣдателя и членовъ подготовительной комиссіи, 2) представителей по избранію отъ губернскихъ земствъ и отъ городскихъ обществъ значительныхъ городовъ, 3) представителей по назначенію изъ тѣхъ мѣстностей, гдѣ не были введены общественныя учрежденія. Дѣятельность общей комиссіи предполагалась исключительно совѣщательною.

Проэктъ этотъ былъ разсмотрѣнъ въ особомъ Совѣщаніи и имъ одобренъ. Лера-Больё („Empire des

Tsars") передаетъ, что по окончаніи засѣданій Совѣщанія Государь сказалъ, обращаясь къ членамъ Совѣщанія: „Намъ предлагаютъ нечто иное, какъ собраніе нотаблей Людовика XVI. Не забывайте послѣдствій. Тѣмъ неменѣе, если вы считаете это полезнымъ для страны, я не буду противиться". Проэктъ былъ Высочайше утвержденъ, а затѣмъ послѣдовало утвержденіе проэкта правительственнаго сообщенія объ образованіи подготовительной и о созывѣ общей комиссіи. Этотъ послѣдній проэктъ былъ переданъ Государемъ графу Лорисъ-Меликову утромъ 1-го марта 1881 года.

Такимъ образомъ по личной волѣ Государя самая существенная часть земскихъ ходатайствъ — право свободно высказываться совокупнымъ представительствомъ страны — была удовлетворена, и это право было даровано сверху. Но ранѣе этого были выслушаны и тоже исполнены другія указанія земствъ: четыре сенаторскія ревизіи уже приступили къ дѣлу, имѣя въ числѣ другихъ цѣлей и задачу, возстановить потрясенное уваженіе къ закону; а считавшійся главнымъ врагомъ земства — что впослѣдствіи и подтвердилось — главнымъ иниціаторомъ стѣсненія земской дѣятельности въ дѣлѣ народнаго образованія, основатель системы классическаго образованія и сокрушитель университетской самостоятельности, графъ Д. А. Толстой, былъ удаленъ съ поста министра Народнаго Просвѣщенія.

Земства могли, по видимому, торжествовать полную побѣду, и было-бы не особенно удивительно,

если-бы въ этомъ торжествѣ они и вышли нѣсколько за предѣлъ благоразумія. Однако ничего подобнаго не случилось. Напротивъ, съ тѣхъ поръ какъ стало извѣстно новое направленіе правительственной дѣятельности обращенія земствъ къ правительству отличаются большимъ политическимъ тактомъ. Какъ-бы опасаясь ускорить слишкомъ темпъ общественной жизни въ эту минуту особеннаго нервнаго возбужденія, въ средѣ самихъ земствъ выдѣляются сдерживающіе элементы, которые прилагаютъ стараніе, и въ томъ успѣваютъ, не выходить изъ предѣловъ намѣченной правительствомъ программы. Такъ комиссія Новгородскаго земства не признала возможнымъ обсуждать въ собраніи доклада, довольно впрочемъ умѣреннаго, объ основаніяхъ предстоявшей реформы, въ виду того, что пренія о наиболѣе пригодныхъ мѣрахъ могли-бы завести слишкомъ далеко. „Правительству нужна наша помощь", говорили въ Курскомъ земскомъ собраніи, „и мы сдѣлаемъ все, чтобы помочь ему совѣтомъ, дѣломъ и нашими матеріальными средствами, прося его, съ своей стороны, помочь намъ исполнить наши предначертанія и намѣренія и безпрепятственно, безъ колебаній санкціонировать ихъ своимъ авторитетомъ и своею законодательскою властью". Самарское земство заявляло, что предполагаемыя реформы лишь тогда достигнутъ своей цѣли, когда онѣ будутъ проводиться при активномъ участіи въ ихъ выработкѣ и примѣненіи общественныхъ представителей по примѣру крестьянской реформы. Тверское губернское земское со-

браніе въ телеграммѣ на имя гр. Лорисъ-Меликова благодарило его за то, что онъ внесъ прямоту и доброжелательность въ отношенія между властью и народомъ и призналъ законныя нужды и желанія общества, не дѣлая народъ отвѣтственнымъ за безумства отдѣльныхъ людей — террористовъ.

Глубоко-почтительнымъ тономъ и вѣрноподданническимъ чувствомъ звучали слова земскихъ адресовъ и петицій и послѣ страшнаго событія 1-го марта 1881 г. Таврическимъ земскимъ собраніемъ было отклонено предложеніе ходатайствовать передъ правительствомъ о созывѣ представителей отъ всей земли русской — отклонено не потому, чтобы собраніе ему не сочувствовало, а потому, что находило несвоевременнымъ „производить давленіе на правительство въ то время, когда оно занято оріентированіемъ въ борьбѣ съ подпольной крамолою; когда глава его удрученъ сыновьей скорбью въ мильонъ разъ тягчайшею нашей скорби". Череповецкое земство, заслушавъ предложеніе объ обращеніи къ правительству о созывѣ выборныхъ отъ народа въ качествѣ совѣщательнаго органа самодержавной власти Государя по вопросамъ законодательнымъ, выразило сочувствіе основаніямъ предложенія, но признало несвоевременнымъ безпокоить Государя въ такую минуту.

Новгородское губернское земское собраніе чрезвычайной мартовской (1881) сессіи говорило во всеподданнѣйшемъ адресѣ: „Мы умоляемъ дозволить намъ стать щитомъ священной особы Вашего Величества; мы умоляемъ дозволить обществу 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 доказательство своей безпредѣльной преданности возлюбленному Царю и спасалъ отечество отъ постигавшихъ его бѣдствій". Однако то же Новгородское земство, когда нѣсколько позднѣе Управа предлагала болѣе настоятельно ходатайствовать на созывѣ уполномоченныхъ отъ земства, отклонило это предложеніе. Въ адресахъ другихъ земствъ выражались надежды, что новое царствованіе будетъ продолженіемъ великихъ реформъ предшествовавшаго (Солигалическое) и завершеніемъ великаго дѣла обновленія государства, начатаго Царемъ-Освободителемъ (Казанское). „Когда бѣда поражала отечество", говорили Тверскіе земцы, „то въ непосредственномъ единеніи земскихъ людей и верховной власти русскій Царь и народъ всегда пріобрѣтали могучую, неодолимую силу". „Царь и народъ издревле составляли единое", сказано въ адресѣ Рязанскаго губернскаго земства, „Августѣйшій Вашъ родитель 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".

Во всѣхъ этихъ обращеніяхъ къ верховному правительству, не говоря уже о высокихъ чувствахъ въ

нихъ выраженныхъ, нельзя по совѣсти найти чего-либо, что противорѣчило-бы правительственному направленію такъ несомнѣнно выяснившемуся въ послѣдніе дни предыдущаго царствованія. Въ программномъ манифестѣ новаго Императора (29 апр. 1881 г.) напоминалось о реформахъ въ Бозѣ-почившаго Государя при содѣйствіи своихъ подданныхъ; теперь эти подданные вновь призывались къ искорененію крамолы. „Не столько строгими велѣніями власти", говорилъ манифестъ, „сколько благостью ея и кротостью совершилъ онъ (Императоръ Александръ II) величайшее дѣло своего царствованія освобожденіе крѣпостныхъ крестьянъ, успѣвъ привлечь къ содѣйствію въ томъ и дворянъ-владѣльцевъ, всегда послушныхъ гласу добра и чести; утвердилъ въ царствѣ судъ, и подданныхъ своихъ, коихъ всѣхъ безъ различія сдѣлавъ навсегда свободными, призвалъ къ распоряженію дѣлами мѣстнаго управленія и общественнаго хозяйства". Манифестъ заканчивался призывомъ всѣхъ вѣрныхъ подданныхъ служить Государю и Государству вѣрой и правдой „къ искорененію гнусной крамолы, позорящей землю русскую, къ утвержденію вѣры и нравственности, къ истребленію неправды и хищенія, къ водворенію порядка и правды".

Въ это же время смѣнившій гр. Лорисъ-Меликова на постѣ министра Внутр. Дѣлъ, гр. Н. П. Игнатьевъ издалъ циркуляръ, въ которомъ правительственная программа и связь ея съ программой минувшаго царствованія очерчивалась еще яснѣе.

Бюрократія осуждалась за небрежное исполненіе своихъ обязанностей и равнодушіе къ общему благу; за корыстное отношеніе къ государственному и общественному достоянію. Далѣе въ циркулярѣ заявлялось, что правительство будетъ стремиться при вѣрномъ всѣхъ служеніи и содѣйствіи къ осуществленію на самомъ дѣлѣ того, что положено въ основу дарованнныхъ Монархомъ (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".

Со своей стороны министръ Народнаго Просвѣщенія ставилъ на видъ директорамъ и инспекторамъ народныхъ училищъ (циркуляръ попечителямъ учебныхъ округовъ мая 1881 г.) что они должны являться агентами заботливости правительственной, а не стѣсненія самодѣятельности общественной: сію послѣднюю они обязаны уважать и поощрять.

Къ установленію „правильныхъ способовъ" живого участія мѣстныхъ дѣятелей въ правительственныхъ мѣропріятіяхъ гр. Игнатьевъ немедленно же и приступилъ. Въ особое совѣщаніе изъ министровъ Внутреннихъ Дѣлъ, Государственныхъ Имуществъ и Финансовъ по вопросу о способахъ пониженія выкупныхъ платежей были приглашены по выбору министровъ частныя лица, въ качествѣ экспертовъ или, какъ ихъ тогда называли, „свѣдущихъ людей". Независимо отъ того уѣзднымъ земскимъ управамъ

было поручено собрать свѣдѣнія, нужныя для разрѣшенія этого вопроса и таковыя, съ постановленіями по нимъ уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ собраній, представить въ министерство Внутр. Дѣлъ. Обращенія къ земству мотивировались тѣмъ, что необходимъ матеріалъ, собранный вполнѣ добросовѣстно и точно, безъ всякой предвзятой мысли. Затѣмъ были вызваны „свѣдущіе люди" по реформѣ питейной торговли и по упорядоченіи переселенческаго движенія крестьянъ, а наконецъ была учреждена комиссія для составленія проектовъ мѣстнаго управленія и предсѣдателю ея, ст. секр. Каханову, было предоставлено приглашать въ ея составъ мѣстныхъ „свѣдущихъ людей" и вообще всѣхъ лицъ, участіе которыхъ признавалось полезнымъ для разрѣшенія предлежащихъ вопросовъ.

Однако этотъ способъ, будто-бы „обезпечивающій наибольшій успѣхъ живому участію мѣстныхъ дѣятелей" былъ уже замѣтнымъ отступленіемъ отъ широкихъ вѣщаній предыдущей программы, устанавливавшей участіе мѣстныхъ людей въ общей комиссіи по выборамъ общественныхъ учрежденій; теперь же свѣдущіе люди приглашались по усмотрѣнію правительства и притомъ съ такимъ расчетомъ, чтобы вѣдомственные представители и люди несомнѣнно правительственно-бюрократическаго лагеря имѣли численный перевѣсъ. Впрочемъ и для многихъ лицъ, вызванныхъ изъ самыхъ нѣдръ провинціи и фигурировавшихъ въ разныхъ комиссіяхъ и совѣщаніяхъ въ качествѣ защитниковъ земскихъ интересовъ это по-

ложеніе „свѣдущихъ людей“ вскорѣ оказалось ступенью для полученія мѣстъ на государственной службѣ *).

Обстановка этихъ совѣщаній была очень декоративна: свѣдущіе люди по питейному вопросу были приглашены въ засѣданіе Государственнаго Совѣта, гдѣ они излагали (Д. Ф. Самаринъ) символъ своего вѣроученія; это напоминало даже „les honneurs de la séance“ Конституціоннаго собранія временъ первой революціи, и не хватало только „accolade fraternelle“ со стороны предсѣдателя. Тѣмъ неменѣе это осталось только декораціей, и было очень далеко отъ обѣщаннаго предыдущимъ министерствомъ участія выборныхъ отъ общественныхъ учрежденій.

Разумѣется это не могло пройти незамѣченнымъ и со стороны многихъ земствъ **) послѣдовали ходатайства, чтобы земскіе люди были допущены въ собираемыя правительствомъ совѣщанія не случайно и не по назначенію, а постоянно и по выбору самихъ общественныхъ учрежденій. Земства указывали при этомъ, что „свѣдущимъ людямъ“ придается названіе людей земскихъ, такъ что всякая неудачная работа, какъ напр. по питейному вопросу, падаетъ упрекомъ

---

*) Въ Петербургѣ это называлось „обезглавленіемъ провинціи“.

**) Херсонскаго, Владимирскаго, Новгородскаго, Псковскаго, Харьковскаго, Казанскаго, Полтавскаго, Костромскаго, Петербургскаго, Калужскаго, Смоленскаго.

на земство (Владимирское); между тѣмъ эти люди составляютъ лишь фиктивное земское правительство (Новгородское).

Однако министерство Внутр. Дѣлъ — то самое министерство, которое годъ тому назадъ поручало земствамъ разработку подробностей о пониженіи выкупныхъ платежей, такъ какъ необходимъ былъ матеріялъ, собранный „вполнѣ добросовѣстно и точно“— теперь, когда съ новымъ царствованіемъ пошли и новыя вѣянія, не только осталось глухо къ этимъ домогательствамъ объ измѣненіи порядка призыва свѣдущихъ людей, но и на всѣ жалобы земскихъ учрежденій о стѣсненіи ихъ дѣятельности, на ходатайства ихъ о расширеніи компетенціи въ области завѣдыванія мѣстными дѣлами отвѣчало, что о расширеніи правъ теперь толковать преждевременно, такъ какъ земскія учрежденія не сумѣли управиться и съ тѣмъ, что имъ предоставлено.

Гр. Игнатьевъ хотѣлъ, по выраженію А. Д. Градовскаго, поставить ставку одновременно и на черное и на красное; но кончилось тѣмъ, что онъ былъ удаленъ съ поста министра Внутр. Дѣлъ и замѣщенъ 30 мая 1882 года гр. Д. А. Толстымъ.

Въ это время и губернаторскіе отчеты стали наполняться указаніями на отсутствіе въ дѣятельности земствъ живого отношенія къ дѣлу, на равнодушіе гласныхъ къ земскимъ дѣламъ, на холодное отношеніе къ выполненію задачъ возложенныхъ закономъ на земство, на отсутствіе начинаній къ подъему мѣстнаго благосостоянія и т. д. На отчетѣ Харьков-

скаго губернатора противъ такихъ указаній Государь сдѣлалъ помѣтку: „почти повсюду та же грустная и печальная картина земства". По заданному тону продолжался и дружный хоръ бюрократіи.

Уже въ 1882 году Кошелевъ писалъ въ „Голосѣ": „Къ чему съѣзжаться и работать и тѣмъ наводить еще 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 удастаиваются даже отвѣта".

Это настроеніе полной прострації, граничащей съ отчаяніемъ, вполнѣ объяснимо. Вновь назначенный министръ Внутр. Дѣлъ, гр. Д. А. Толстой былъ слишкомъ извѣстенъ по своей предыдущей дѣятельности, чтобы о направленіи его, о его будущей дѣятельности и о судьбѣ, готовящейся учрежденіямъ мѣстнаго самоуправленія, могло быть два разныхъ мнѣнія*). Еще такъ недавно онъ наложилъ свою

---

*) На одной изъ петербургскихъ картинныхъ выставокъ появилась прекрасная акварель, изображавшая испанскаго гранда временъ Филиппа II съ подписью „Герцогъ Альба". Но всякому не трудно было узнать типичныя черты лица гр. Д. А. Толстого. Внизу были написаны извѣстныя слова Альбы изъ трагедіи „Эгмонтъ" Гете: „Ein Volk wird nicht

тяжелую, мертвящую руку на среднія школы и университеты и изуродовалъ нѣсколько поколѣній юношества. Теперь ожидали, что онъ примется уродовать и то, что было жизненно на общественномъ поприщѣ взрослыхъ.

Но гр. Толстой не сразу принялся за коренную ломку организаціи мѣстнаго самоуправленія. Онъ выжидалъ повидимому окончанія работъ комиссіи ст. секр. Каханова, занимавшейся именно вопросомъ о мѣстныхъ учрежденіяхъ, и только въ началѣ 1888 г. внесъ въ Государственный Совѣтъ записку о реформѣ земскихъ учрежденій. Гр. Толстой находилъ неправильнымъ установившійся при составленіи земскаго Положенія 1864 года взглядъ на земство, какъ на учрежденіе, стоящее особо отъ правительственной власти, и полагалъ неизбѣжнымъ вернуться къ прежде господствовавшему взгляду, признавъ, что земское дѣло есть дѣло государственное, и что рѣшающій въ немъ голосъ принадлежитъ правительству. Но для этого необходимо, чтобы люди завѣдующіе этимъ дѣломъ лишь отъ правительства и зависѣли;

---

alt, nicht klug; ein Volk bleibt immer kindisch“ (Народъ никогда не станетъ ни взрослымъ, не разумнымъ; онъ всегда останется ребенкомъ). Имя художника было подписано такъ: „Алатырскій (Псевдонимъ)“. Извѣстно, что правая рука Д. А. Толстого — А. Д. Пазухинъ, былъ прежде Алатырскимъ предводителемъ дворянства. Портретъ этотъ былъ убранъ съ выставки на другой же день.

а такъ какъ выборныя земскія управы этому условію не удовлетворяютъ, то логическимъ послѣдствіемъ являлось упраздненіе выборнаго начала.

Этотъ министръ не былъ сторонникомъ полумѣръ и, рѣшивъ покончить съ самоуправленіемъ, хотѣлъ сразу нанести ему смертельный ударъ, и ясно, что такой ударъ долженъ быть направленъ противъ самаго существеннаго — противъ принципа выборовъ. Отчасти ему это и удалось. Воспользовавшись окончаніемъ занятій Кахановской комиссіи *) и присоединяясь къ меньшинству, возражавшему противъ возможности реформы и сельскихъ и уѣздныхъ и губернскихъ учрежденій, какъ этого хотѣло значительное большинство **). Гр. Толстой поставилъ на первую очередь реформу уѣздныхъ и губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій, которыя онъ замѣнилъ институтомъ земскихъ начальниковъ и съѣздовъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ какъ-бы подчиняясь вліянію тѣхъ земскихъ ходатайствъ, которыя указывали на дѣло освобожденія крестьянъ, какъ на яркій примѣръ обращенія правительства къ содѣйствію общества, онъ примѣнилъ къ земскимъ начальникамъ вы-

---

*) Комиссія эта впрочемъ не имѣла заключительнаго засѣданія. Она разошлась передъ Пасхальнымъ праздникомъ, чтобы вновь собраться, но уже вновь не созывалась.

**) Въ проектъ большинства входило и образованіе мелкой земской единицы въ видѣ всесословной волости съ „Волостелемъ“ во главѣ.

работанный въ ту эпоху порядокъ назначенія Мировыхъ Посредниковъ. То обстоятельство, что въ эпоху освобожденія крестьянъ не было еще земскихъ учрежденій и потому не было и рѣчи о выборномъ началѣ, было незамѣтно обойдено; главная же цѣль — подрывъ этого начала — была достигнута. Восторжествовало также мнѣніе меньшинства и по вопросу о безцѣльности, а иногда и невозможности раздѣленія въ низшихъ инстанціяхъ власти судебной отъ административной. И это было министерству Внутр. Дѣлъ вполнѣ на руку, ибо соединеніе въ лицѣ земскаго начальника и администратора и судьи давало возможность упразднить и другую избирательную должность — Мировыхъ Судей. Плодомъ этихъ комбинацій явилось положеніе о земскихъ начальникахъ 12 іюля 1889 г. Избирательному началу былъ дѣйствительно нанесенъ сильный ударъ.

Но гр. Толстому не удалось окончательно сломить его, какъ онъ къ тому стремился, въ земскихъ учрежденіяхъ. Онъ умеръ до проведенія своихъ предположеній законодательнымъ порядкомъ.

Преемникъ гр. Толстого, И. Н. Дурново, все же внесъ его проектъ ремормы земскихъ учрежденій въ Государственный Совѣтъ, но встрѣтился съ такими серіозными возраженіями, что долженъ былъ взять его обратно для пересоставленія.

Со смертью гр. Д. А. Толстого наступаетъ въ исторіи земства новая эпоха. Правительственныя мѣропріятія хотя продолжаютъ выражать все то же стремленіе умалить значеніе самоуправленія, но да-

леко не всѣ носятъ характеръ той рѣшимости, съ какой приступилъ къ дѣлу покойный министръ Внутреннихъ Дѣлъ. Правительство дѣйствуетъ робко, изъ-за угла и, подкапываясь подъ земство, старается замаскировать истинныя свои побужденія; многимъ изъ этихъ пріемовъ присуща не столько печать твердости, сколько типичная хитрость слабоумнаго.

Въ новомъ Положеніи (1890 г.) о земскихъ учрежденіяхъ сохранено начало выборное, но для крестьянъ вмѣсто непосредственнаго избранія гласныхъ введенъ порядокъ выбора кандидатовъ, изъ числа которыхъ гласные назначаются администраціею; кромѣ того предусмотрѣны случаи, когда и исполнительные земскіе органы могутъ быть назначены правительственною властью, въ служебномъ же отношеніи должности предсѣдателей и членовъ управъ причислены къ должностямъ государственной службы. Количественный составъ гласныхъ уменьшенъ; наконецъ земское представительство разбито по сословіямъ, съ приданіемъ дворянскому элементу численнаго перевѣса въ земскихъ собраніяхъ.

Кромѣ этихъ измѣненій, касающихся личнаго состава земскихъ учрежденій, правительство очевидно стремилось поставить земскую дѣятельность подъ болѣе строгій надзоръ, для чего расширена область губернаторскихъ протестовъ, и вообще ослабить ее, для чего уѣздныя земскія собранія лишены права непосредственнаго обращенія къ правительству, а должны проводить свои ходатайства черезъ губернскія земскія собранія. Мѣра эта, конечно, значитель-

но затормозила земскую дѣятельность, но была замаскирована благовиднымъ желаніемъ придать земскимъ ходатайствамъ больше вѣсу — хотя если бы дѣйствительно это имѣлось въ виду, то слѣдовало-бы произвести классификацію земскихъ ходатайствъ и лишь нѣкоторыя изъ нихъ проводить черезъ губернскія собранія, а не прогонять огульно черезъ фильтрирующій аппаратъ.

Послѣ этого перваго опыта обезсилѣнія земскихъ учрежденій, правительство стало постепенно покушаться на подчиненіе себѣ отдѣльныхъ сферъ земской дѣятельности.

Въ 1893 г. послѣдовало Высочайшее утвержденіе новаго устава для лечебныхъ заведеній вѣдомства министерства Внутр. Дѣлъ. Такое опредѣленіе подвѣдомственности лечебныхъ заведеній повидимому ясно указывало, что оно относится къ тѣмъ изъ нихъ, которыя содержатся на счетъ казны или на земскіе сборы въ губерніяхъ, гдѣ не были введены земскія учрежденія. Однако первыя же двѣ статьи новаго устава свидѣтельствовали о совершенной ошибочности такого взгляда. Дѣйствію устава подлежали лечебныя заведенія какъ государственныя, такъ и частныя, причемъ къ числу государственныхъ отнесены и заведенія состоящія въ завѣдываніи земствъ и городскихъ управленій.

Затѣмъ уставъ вводитъ совершенно новыя начала въ медицинскую отрасль земской дѣятельности. Высшій надзоръ за лечебными заведеніями (въ томъ числѣ за земскими и городскими) принадлежитъ ми-

нистру Внутр. Дѣлъ, которому представляется издавать инструкціи къ ихъ руководству; ближайшее же наблюденіе за ихъ исправнымъ содержаніемъ принадлежитъ губернатору и врачебному инспектору (ст. 8, 9, 10 и 11). Управленіе лечебными заведеніями возлагается на коллегіальное учрежденіе (правленіе), при 16-ти и болѣе кроватяхъ, и единолично на врачей при меньшемъ числѣ кроватей (ст. 13). Эти учрежденія и лица управляютъ больницами какъ въ медицинскомъ, такъ въ хозяйственномъ и административномъ отношеніяхъ (ст. 19). Правленіе состоитъ изъ трехъ врачей и одного члена избираемаго земскимъ собраніемъ (ст. 22 и 64). Врачебный персоналъ, хотя и приглашается земствомъ, но опредѣляется къ должности и увольняется администраціею: главные врачи — министромъ Внутр. Дѣлъ, а остальные врачи, прозекторъ и управляющіе аптеками — губернаторомъ (ст. 63 и 65),

Такимъ образомъ роль земства сводилась въ сущности къ одному асигнованію денегъ, причемъ и въ этой области оно стѣснялось, такъ какъ штаты лечебныхъ заведеній подлежали утвержденію министра Внутр. Дѣлъ и оклады служащихъ не могли быть уменьшены до выбытія ихъ изъ должности (ст. 59 и 60).

Это оригинальное постановленіе закона очевидно было вызвано опасеніемъ, какъ-бы земства не получили возможности отдѣлываться отъ нежелательнаго почему-либо врачебнаго персонала посредствомъ уменьшенія содержанія. Но законъ этотъ вводилъ

Московскаго Губернскаго Библіотека Народнаго Управленія

странный принципъ, что окладъ присвоивался не должности, а лицу.

Земство лишилось еще права распоряжаться добавочною, сверхъ таксы, платою съ имущихъ больныхъ за улучшенное содержаніе, доходами отъ вольной продажи лекарствъ, пожертвованіями и доходами съ больничныхъ капиталовъ. Всѣ эти суммы обращались въ спеціальныя средства, которыми распоряжались врачи; неподчиненные управѣ.

Наконецъ съ допущеніемъ избраннаго земскаго представителя только въ такія больницы, для которыхъ учреждалось коллегіальное управленіе, оказывались уже совершенно изъятыми изъ вѣдѣнія земскихъ учрежденій больницы, устроенныя на число кроватей ниже 16, т. е. почти всѣ, такъ называемыя, участковыя больницы, расположенныя въ глуши уѣзда, тѣ именно, которыя находятся всего менѣе на глазахъ у общества, которыя требуютъ наиболѣе близкаго наблюденія и, вмѣстѣ съ тѣмъ, частаго отступленія отъ казенныхъ формальностей.

Новый лечебный уставъ сопровождался утвержденнымъ министромъ Внутр. Дѣлъ „Правилами для введенія его въ дѣйствіе (съ 1 іюля 1895 г.), которыми однако допускалась возможность, по ходатайствамъ земствъ, отстрочивать примѣненіе нѣкоторыхъ изъ его постановленій за недостаткомъ мѣстныхъ средствъ, а также для нѣкоторыхъ лечебныхъ заведеній, не вводить его и въ полномъ составѣ.

Однако земства отнеслись къ лечебному уставу 10 юння 1893 года не только съ точки зрѣнія „недо-

статка мѣстныхъ средствъ", а справедливо увидѣли въ немъ отмѣну коренного закона, возложившаго на общественныя учрежденія завѣдываніе медицынской частью. Большинство земствъ обратились къ правительству съ ходатайствомъ уже не о частичной, или для нѣкоторыхъ больницъ, отстрочки его введенія въ дѣйствіе, но о полной отмѣнѣ примѣненія его для всѣхъ земскихъ лечебныхъ заведеній.

Этотъ протестъ земскихъ собраній былъ настолько единодушенъ, что введеніе въ дѣйствіе новаго устава было пріостановлено на неопредѣленное время, и всѣ касавшіеся этого дѣла циркуляры министерства Внутр. Дѣлъ были имъ же отмѣнены.

Получилось что-то удивительное: подъ видомъ составленія устава лечебныхъ заведеній была сдѣлана попытка упразднить, однако безъ отмѣны законодательнымъ порядкомъ, коренной законъ о завѣдываніи дѣлами народнаго врачеванія на мѣстахъ общественными учрежденіями. Новый уставъ получаетъ законодательную санкцію, но оказывается непримѣнимымъ и потому остается непримѣненнымъ.

Столь же неудачно по результатамъ и столь же неумѣло по пріемамъ была и другая попытка правительства—подчинить своему вѣдѣнію и земскую ветеринарную часть.

На основаніи Высочайше утвержденнаго 28 апрѣля 1897 года мнѣнія Государственнаго Совѣта ветеринарная часть, въ губерніяхъ и областяхъ подчиненныхъ въ порядкѣ управленія министерству Внутр. Дѣлъ, выдѣлялась изъ вѣдѣнія врачебныхъ отдѣленій

губернскихъ и областныхъ правленій; для завѣдыванія же этой частью въ названныхъ губерніяхъ и областяхъ учреждались должности губернскаго ветеринара съ выдѣленіемъ его части изъ завѣдыванія коллегіальнаго учрежденія — Губернскаго Правленія. Однако для сохраненія связи съ общимъ строемъ управленія новый законъ ввелъ губернскаго ветеринара, въ качествѣ члена, въ составъ общаго присутствія Губернскаго Правленія, по вопросамъ касающимся его спеціальной отрасли; единоличному же его вѣдѣнію поручено исполненіе обязанностей по ветеринарной части, врачебныхъ инспекторовъ и отдѣленій и общій мѣстный надзоръ по ветеринарной части. Наконецъ относительно необходимыхъ, въ порядкѣ общаго надзора, разъясненій и указаній по ветеринарной части, лицамъ, состоящимъ на общественной службѣ, губернскимъ ветеринарамъ предоставлено дѣлать эти разъясненія и указанія черезъ подлежащія управы. Слѣдовательно для отношеній къ общественнымъ учрежденіямъ вводился порядокъ, уже установленный для врачебныхъ инспекторовъ, что въ сущности не представляло ничего новаго, а лишь замѣну врачебнаго инспектора — губернскимъ ветеринаромъ.

Между тѣмъ въ 1899 году министерствомъ Внутр. Дѣлъ была издана и сообщена земствомъ для *свѣдѣнія* инструкція губернскимъ ветеринарамъ, совершенно измѣнявшая ихъ положеніе и въ составѣ губернской администраціи и по ихъ отношеніямъ къ общественнымъ учрежденіямъ. Министерскіе чинов-

ники спутали при этомъ общее присутствіе Губернскаго Правленія съ Губернскимъ Присутствіемъ и сдѣлали губернскаго ветеринара членомъ „Общаго Губернскаго Присутствія“ — учрежденія не существующаго. Затѣмъ, на основаніи Инструкцій значительно разширялись противъ закона 29 апрѣля 1897 года и всѣ права губернскаго ветеринара: ему предоставлено участвовать въ засѣданіяхъ Губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствія, Губернскаго по фабричнымъ дѣламъ Присутствія и т. д. и, наконецъ, въ засѣданіяхъ губернскихъ общественныхъ постоянныхъ или временныхъ учрежденій. Иными словами, губернскій ветеринаръ вводился въ составъ губернскихъ земскихъ управъ (общественныя учрежденія постоянныя) и земскихъ собраній (общественная учрежденія временныя). Инструкція не разъясняетъ, съ какимъ правомъ голоса губернскій ветеринаръ участвуетъ въ этихъ учрежденіяхъ — рѣшающимъ, или только совѣщательнымъ; однако коренной законъ и въ томъ и въ другомъ случаѣ нарушается: или измѣняется составъ собраній и управъ, или нарушается право предсѣдателя, которому одному только предоставляется приглашать лицъ постороннихъ къ участію въ засѣданіяхъ. Затѣмъ идетъ цѣлый рядъ болѣе мелкихъ закононарушеній, вовсе не вытекающихъ изъ Высочайше утвержденныхъ 28 апрѣля 1897 года правилъ о ветеринарной части, о составляющихъ самостоятельныя измышленія Инструкціи, какъ наприм., установленіе подвѣдомственности земскихъ ветеринаровъ — гу-

бернскому и право послѣдняго вызывать ихъ на съѣзды; предоставленіе губернскому ветеринару руководить мѣропріятіями по предупрежденію и прекращенію эпизоотій и т. под.

Такъ какъ Высочайше утвержденныя 28 апрѣля 1897 г. Правила не представляли министру Внутр. Дѣлъ давать этому закону столь широкаго распространительнаго толкованія, то въ циркулярѣ о приведеніи Инструкціи въ дѣйствіе сдѣлана ссылка на ст. 199 Учр. министерствъ (св. зак. т. I) и на ст. 53 Устава врачебнаго (св. зак. т. XIII). Однако ссылка эта оказалась совсѣмъ неудачною, такъ какъ первая изъ этихъ статей говоритъ о правѣ министровъ разрѣшать сомнѣнія между департаментами и мѣстами имъ подчиненными, возникающія о принадлежности дѣлъ, *никакъ не попуская, чтобы дѣла въ производствѣ ихъ совращались съ пути, имъ опредѣленнаго;* другая же говоритъ объ установленіи внутренняго дѣлопроизводства губернскихъ врачебныхъ управленій.

Нѣкоторыя земства протестовали противъ введенія въ дѣйствіе такой инструкціи, основывая свой протестъ на ст. 153 и 208 т. I и II св. зак., которыя гласятъ: 1) что министерства установлены на тотъ конецъ, чтобы непрерывнымъ дѣйствіемъ ихъ и надзоромъ доставить законамъ и учрежденіямъ скорое и точное неполненіе и 2) что министръ отвѣтственъ когда, превысилъ предѣлы своей власти, постановитъ что-либо въ отмѣну существующихъ законовъ, уставовъ или учрежденій, или же собственнымъ своимъ дѣйствіемъ и, миновавъ порядокъ для сего устано-

вленный, предпишетъ къ исполненію такую мѣру, которая требуетъ новаго закона или постановленія.

Въ виду этихъ протестовъ и безспорной ихъ законности, Министерство Внутр. Дѣлъ не рѣшилось приводить въ исполненіе Инструкціи губернскимъ ветеринаромъ въ той части, по крайней мѣрѣ, которая составляла нарушеніе правъ земства.

Неудача этихъ попытокъ постепеннаго, по частямъ, устраненія общественныхъ учрежденій отъ той или другой области ихъ дѣятельности, путемъ обхода или явнаго нарушенія закона простымъ административнымъ распоряженіемъ, вызвала необходимость болѣе рѣшительныхъ пріемовъ.

Еще въ 1897 г. министромъ Внутр. Дѣлъ былъ возбужденъ вопросъ о сосредоточеніи дѣла народнаго образованія въ рукахъ правительства. Но при обсужденіи его въ особомъ совѣщаніи было признано 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. Въ 1899 году министръ Финансовъ въ особомъ всеподданѣйшемъ докладѣ по этому предмету заявилъ, что положеніе денежныхъ средствъ Государственнаго Казначейства настолько удовлетворительно, что является возможность обратить часть этихъ средствъ на нужды народнаго образованія и въ частности на начальное

обученіе. Но при этомъ министръ Финансовъ находилъ необходимымъ предварительно разрѣшить вопросъ о тѣхъ суммахъ земскихъ бюджетовъ, которыя такимъ образомъ, оказались-бы свободными, и полагалъ, въ виду этого, передать дѣло на новое обсужденіе особаго совѣщанія подъ предсѣдательствомъ об.-прокурора Св. Синода изъ министровъ: Внутр. Дѣлъ, Финансовъ и Народнаго Просвѣщенія.

Такимъ образомъ отобраніе отъ земствъ дѣла народнаго просвѣщенія уже рѣшено въ принципѣ и предстоитъ рѣшеніе его въ законодательномъ порядкѣ; пріостановлено же оно лишь по причинѣ фискальнаго свойства и причинамъ чисто формальнымъ.

Затѣмъ въ 1900 году состоялось Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта, устанавливающее предѣльность обложенія земствами недвижимыхъ имуществъ.

Очевидно, что единственнымъ благовиднымъ мотивомъ къ принятію такой мѣры, стѣсняющей земство въ поступательномъ движеніи, является желаніе не допускать дальнѣйшаго обремененія населенія обложеніемъ на земскія потребности, признаніе, что обложеніе уже достигло предѣла, а вмѣстѣ съ тѣмъ, что и мѣстныя нужды достаточно удовлетворены. Но вяжутся-ли эти мотивы съ мнѣніемъ, высказаннымъ особой правительственной комиссіей по вопросу о передачѣ народныхъ школъ въ вѣдѣніе правительства — мнѣніемъ, согласно которому такая передача можетъ состояться при условіи увеличенія расхода

на школы сравнительно съ тѣмъ, что тратило на нихъ земство? Слѣдовательно нужда не удовлетворена; а по заявленію министра Финансовъ и расходъ будетъ не обременителенъ, такъ средства Государственнаго Казначейства вполнѣ достаточны.

Кромѣ такой непослѣдовательности, законъ этотъ и по существу своему обоснованъ крайне слабо. Дѣйствительно, если есть основаніе ставить предѣлъ развитію земскихъ расходовъ — къ чему сводится предѣльность смѣты — то необходимо установить предварительно, что настоятельныя потребности удовлетворены и притомъ вездѣ удовлетворены въ равной по возможности степени. Конечно установленіе такого факта потребовало-бы предварительно серіознаго изученія земскихъ хозяйствъ, чего не было сдѣлано. Былъ взятъ на-обумъ какой-то случайный моментъ, какъ-будто съ наступленіемъ его и обложеніе достигло предѣла возможности и мѣстныя потребности были достаточно удовлетворены и какъ-будто все это произошло и одновременно и повсемѣстно.

Въ дѣйствительности ничего подобнаго, конечно, не было. Въ дѣлѣ народнаго образованія и въ дѣлѣ медицыны правительство въ своихъ стремленіяхъ, изъять эти отрасли изъ земскаго вѣдѣнія, уже считалось съ необходимостью увеличить по нимъ расходы. Также и скорбѣть о плательщикахъ, которыхъ земство будто-бы такъ непомѣрно смягчаетъ, едва-ли приличествовало тому правительству, которое въ продолженіе десятка лѣтъ только тѣмъ и занималось, что увеличивало налоговую тягость. Намѣренія пра-

вительства были очевидно другія, но ихъ, по обычному пріему, старались замаскировать, хотя доискаться до нихъ совсѣмъ нетрудно.

Бюрократіи было выгодно обезсилить земство въ матеріальномъ отношеніи и не давать развиваться его дѣятельности. Отъ ограниченія расходовъ неизбѣжно должна была страдать та или другая изъ отраслей земскаго хозяйства, а можетъ быть и всѣ вмѣстѣ. Такимъ образомъ въ рукахъ бюрократіи получался со временемъ сильный доводъ къ обвиненію земства въ нерадѣніи къ мѣстнымъ интересамъ, въ неспособности справиться съ порученнымъ имъ дѣломъ. Достаточно вспомнить отвѣтъ земствамъ, брошенный на ихъ ходатайства министерствомъ гр. Игнатьева, а также рядъ подобныхъ обвиненій, выставленныхъ въ губернскихъ всеподданнѣйшихъ отчетахъ.

Кромѣ того законъ о предѣльности обложенія создавалъ для администраціи возможность проникнуть въ самую суть земской дѣятельности. Дѣло въ томъ, что земствамъ не безусловно воспрещается выходить изъ нормы 3% повышенія окладныхъ сборовъ, но если допущено превышеніе этой нормы, то вся смѣта представляется на утвержденіе губернатора, который передаетъ ее на обсужденіе Губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствія. Достаточно, чтобы губернаторъ лично призналъ увеличеніе смѣты обременительнымъ для населенія или невызваннымъ необходимостью, и смѣта переходитъ на разсмотрѣніе министровъ Внутр. Дѣлъ и Финан-

совъ. Министры разсматриваютъ уже всю смѣту по существу и „указываютъ земскимъ собраніямъ тѣ статьи расхода, которыя подлежатъ сокращенію или исключенію изъ смѣты".

Понятно, какую благородную почву это правило создастъ для вмѣшательства бюрократіи въ самую глубину дѣятельности органовъ мѣстнаго самоуправленія.

За закономъ о предѣльности земскаго обложенія послѣдовало новое изданіе устава о народномъ продовольствіи съ совершеннымъ изъятіемъ этого дѣла изъ вѣдѣнія земства. Земскія учрежденія пробовали ходатайствовать о передачѣ на предварительное обсужденіе земскихъ собраній проекта новаго продовольственнаго устава, но мимистерство Внутр. Дѣлъ отказало въ удовлетвореніи этого ходатайства, увѣдомивъ, что въ составѣ правительственной комиссіи 1893 г. по пересмотру продовольственнаго устава уже были назначены предсѣдатели нѣкоторыхъ губернскихъ управъ; что новый проектъ уже внесенъ въ Государственный Совѣтъ и что въ затребованіи заключеній мѣстныхъ органовъ не представляется никакой необходимости.

Итакъ земство уже лишилось права избирать мировыхъ судей и непремѣнныхъ членовъ крестьянскихъ Присутствій; продовольственное дѣло окончательно изъято изъ его вѣдѣнія; передача правительству дѣла народнаго образованія рѣшено въ принципѣ; введеніе въ дѣло лечебнаго устава, которымъ въ сущности земство устраняется отъ завѣдыванія

медицынской частью хотя пріостановлено, но при министерствѣ Внутр. Дѣлъ учреждена особая комиссія „для выясненія и устраненія затрудненій, вызванныхъ введеніемъ этого устава въ дѣйствіе. Ветеринарная часть пока еще всецѣло остается у земства только потому, что попытка подчинить ее губернскому ветеринару простымъ административнымъ распоряженіемъ, сопровождалась слишкомъ уже безцеремоннымъ нарушеніемъ закона.

Что же останется въ завѣдываніи земства? Страхованіе, пенсіонная часть (тамъ гдѣ введенн. пенсіонныя кассы) общественное призрѣніе, если его учрежденія не подходятъ подъ рубрику лечебныхъ заведеній и дорожныя сооруженія. Изъ этихъ отраслей только послѣдняя, и то очень слабо, связана съ дѣятельностью уѣздныхъ земствъ; передать ее вполнѣ губернскому земству не составитъ никакого затрудненія. Уѣзднымъ земствамъ не останется ничего и окончательное упраздненіе ихъ произойдетъ само собой; въ разрушеніи этого зданія, просуществовавшаго 37 лѣтъ, создавшаго народную школу, медицину и ветеринарію, успѣшно боровшагося съ голодомъ 91 года и съ холерой 92 и 93 годовъ, не говоря о его заслугахъ въ смыслѣ воспитанія общества и призыва его къ живой дѣятельности, въ разрушеніи его правительство сохранитъ, повидимому, даже полную невинность. Останется одно губернское земство. Во что же оно обратится?

Въ настоящее время производится опытъ введенія въ 13 неземскихъ губерніяхъ такой организаціи,

которая только для видимости носитъ названіе земской, фактически-же построена на началѣ чисто бюрократическомъ. Вся распорядительная власть, на основаніи этого законо-проекта, сосредоточена въ рукахъ Губернскаго комитета, Уѣзднымъ-же комитетамъ предоставлена одна лишь подготовительная работа.

Въ составъ Губернскаго комитета входятъ завѣдующіе въ губерніи отдѣльными вѣдомствами, подъ предсѣдательствомъ губернатора, и такъ называемые „гласные", по одному или по два отъ уѣзда, назначаемые министромъ Внутр. Дѣлъ, по представленію губернатора. Исполнительнымъ органомъ Губернскаго комитета является Губернская Управа, состоящая изъ предсѣдателя и членовъ по назначенію, и ея агенты на мѣстахъ — земскіе уполномоченные, тоже по назначенію. Рѣшенія Губернскаго комитета могутъ быть не только отмѣнены, но и измѣнены министромъ Внутр. Дѣлъ.

Производимый опытъ образованія такихъ земскихъ учрежденій, при нѣкоторой широтѣ въ расходахъ, можетъ быть представленъ какъ вполнѣ удавшійся и тогда естественно возникаетъ мысль о замѣнѣ такими же учрежденіями послѣднихъ обломковъ прежняго земскаго самоуправленія — губернскихъ земскихъ собраній и управъ.

Правительство воспользуется готовой организаціей страховаго ветеринарно-полицейскаго дорожнаго и статистическаго отдѣловъ — послѣднее будетъ особенно важно, потому что нельзя-же, въ са-

момъ дѣлѣ, относиться серьезно къ измышленіямъ волостныхъ писарей, которыя ежегодно печатаются въ изданіяхъ Центральнаго Статистическаго Комитета; воспользовавшись организаціонной работой губернскихъ земствъ, не имѣя передъ собой огромныхъ трудностей первыхъ шаговъ піонерской дѣятельности земствъ правительство поведетъ дѣло не безъ успѣха, къ вящшему своему прославленію.

За упраздненіемъ уѣздной земской организаціи губернское земство окажется растеніемъ съ подрубленными корнями; оно потеряетъ и свой смыслъ и свою жизненность и останется лишь постепенно высыхающимъ воспоминаніемъ прошлаго; окончательное упраздненіе его будетъ не только вполнѣ логическимъ, но единственнымъ возможнымъ исходомъ.

Вся эта серія правительственныхъ мѣръ едва-ли оставляетъ сомнѣніе о конечной ихъ цѣли — упраздненія мѣстнаго самоуправленія построеннаго на выборномъ началѣ. Тѣмъ не менѣе правительство все время старалось замаскировывать эту конечную цѣль, а въ мотивахъ Госуд. Совѣта къ закону о предѣльности земскаго обложенія (12 іюня 1900 г.), высказываются увѣренія, что эта мѣра „отнюдь не можетъ быть разсматриваема какъ стремленіе правительства ослабить самыя основы земскаго самоуправленія“, и въ другомъ мѣстѣ: „подобная мѣра отнюдь не можетъ быть разсматриваема въ качествѣ стремленія къ централизаціи завѣдыванія земскимъ хозяйствомъ“.

Читая эти завѣренія, напечатанныя въ оффиціальномъ органѣ министерства Финансовъ (Вѣстн.

Фин. 1900 г., № 31), остается только удивляться, послѣ всего предыдущаго, отсутствію стыда, съ которымъ даются эти „Іудины лобзанія".

Одновременно съ отдѣльными мѣрами, связанными между собой общей цѣлью лишить органы мѣстнаго самоуправленія всякой жизненности и обезсилить ихъ матеріально, а тѣмъ самымъ усилить правительственную власть, централизуя въ ея рукахъ предметы земскаго вѣденія — правительствомъ производится другая работа, направленная къ той-же цѣли, но захватывающая не исключительно область земской дѣятельности, а проникающая въ самую глубь жизни страны, въ ея ежедневныя проявленія. Работа эта — экономическая централизація. И тутъ, какъ въ спеціальной сферѣ борьбы съ земствомъ, каждый дальнѣйшій шагъ одновременно ослабляетъ мѣстныя силы и увеличиваетъ силы центральнаго правительства.

Наиболѣе крупная роль въ дѣлѣ экономической централизаціи принадлежитъ государственному доходному бюджету, выражающему ту тяготу, которую несетъ вся страна для сосредоточенія денежныхъ средствъ въ рукахъ правительства. Насколько успѣшно шло дѣло централизаціи въ этой области видно изъ того, что за время съ 1893 г. до 1900 года включительно, размѣръ государственныхъ доходовъ возросъ на 45%, тогда какъ населеніе увеличилось лишь на 12%. Вслѣдствіе этого, упадающая на каждую единицу населенія доля участія въ образованіи

общей массы государственныхъ доходовъ, составлявшая въ 1893 году около 10 рублей, возросла въ 1900 году до 13 рублей. Но это огромное возростаніе налоговой тягости не уравновѣшивается удовлетвореніемъ государственныхъ потребностей и благодаря системѣ такъ называемой „свободной наличности", въ теченіи десятка лѣтъ составляющей сотни милліоновъ, государство расходуетъ ежегодно значительно меньше нежели выбираетъ изъ населенія, накопляя въ своихъ рукахъ колоссальные денежные запасы. Правда, эти запасы тоже расходуются, но на такія предпріятія, которыя очень далеки отъ возврата народному обращенію полученныхъ съ него средствъ; таковы расходы на заграничные заказы судовъ военнаго флота, на постройку Сибирской желѣзной дороги, на Китайскую экспедицію и т. под. — Въ такомъ общемъ отсутствіи равномѣрности между приходомъ и расходомъ государственныхъ средствъ наиболѣе страдательная роль выпадаетъ на долю земскихъ губерній, изъ числа которыхъ многія получаютъ обратно, въ видѣ государственныхъ расходовъ, лишь половину того, что сами онѣ уплатили въ видѣ разныхъ податей. — Участвуя въ тягости государственнаго бюджета наравнѣ съ другими, а получая обратно лишь половину (иногда и больше, но во всякомъ случаѣ, не дополучая многаго) земскія губерніи были вынуждены, для удовлетворенія безусловно неотложныхъ потребностей, повышать свои земскіе сборы. Онѣ несли, такимъ образомъ, двойной расходъ — и на свои ближайшія нужды и на сосредото-

ченіе огромныхъ денежныхъ запасовъ въ рукахъ правительства, часть которыхъ тратилась на отдаленныя предпріятія. — Не слѣдуетъ забывать, что такое положеніе вызывалось не какими либо выходящими изъ ряда вонъ событіями, и продолжалось не годъ, или два, а систематически поддерживалось въ теченіе десятка лѣтъ и болѣе.

Въ этомъ отношеніи обороты государственнаго бюджета можно сравнить съ обращеніемъ крови въ живомъ организмѣ; отъ недостаточнаго притока крови къ какому нибудь органу можетъ послѣдовать его атрофія. То же произошло и въ большинствѣ земскихъ губерній, доведенныхъ въ матеріальномъ отношеніи до истощенія.

Надо отдать полную справедливость той энергіи, послѣдовательности и техническому совершенству, съ которымъ ведется правительственная работа въ сферѣ экономической централизаціи. Тутъ — хорошо обдуманный планъ дѣйствія и рядъ мѣръ, хотя и обособленныхъ съ перваго взгляда, но находящихся въ тѣсной взаимной связи и составляющихъ цѣлую систему.

Желѣзныя дороги постепенно переходятъ въ Казну, а тѣ изъ нихъ, которыя остаются въ частномъ владѣніи подчиняются правительству, посредствомъ сосредоточенія въ его рукахъ тарифнаго дѣла, имѣющаго для нихъ такое первенствующее значеніе. По желѣзно-дорожнымъ дѣламъ образуется особое центральное учрежденіе, которое вѣдаетъ не

технической стороною дѣла, а наиболѣе чувствительной — денежною.

Проведеніе новыхъ самостоятельныхъ или устройство питательныхъ вѣтвей, развитіе существующихъ, и т. д. — все это предпріятія постоянно возникающія въ желѣзнодорожной жизни и постоянно требующія новыхъ денежныхъ средствъ. Потребность эта стала удовлетворяться за послѣднее время или выдачею правительственныхъ ссудъ или разрѣшеніемъ выпуска облигаціонныхъ займовъ.

Понятно какъ и въ томъ и въ другомъ случаѣ желѣзнодорожное общество подпадаетъ подъ полную зависимость отъ правительства. — Но роль желѣзнодорожныхъ займовъ не ограничивается однимъ приведеніемъ въ подчиненіе желѣзныхъ дорогъ. Эти займы получили за послѣднее время, весьма важное значеніе и въ банковомъ дѣлѣ. Такъ какъ вырученныя отъ выпуска желѣзнодорожныхъ облигацій суммы не всѣ сразу расходуются по прямому своему назначенію, то часть ихъ, и иногда весьма значительная, остается временно въ распоряженіи правительства. Ссужая ими тѣ или другія банковыя учрежденія, и какъ разъ въ то время, когда банки переживали страшный денежный кризисъ, правительство получало преобладающее вліяніе на ихъ дѣятельность. Въ рукахъ правительства конечно имѣются и другіе способы вліять на банки, какъ переучетъ и перезакладъ и эти способы еще увеличились съ тѣхъ поръ, какъ въ концѣ 1899 года, Государственному Банку разрѣшено было отступить отъ своего устава

и принимать въ залогъ негарантированныя облигаціи и разныя промышленныя цѣнности. И эта мѣра была принята какъ разъ въ то время, что частные банки были завалены такими бумагами, и при невозможности ихъ реализовать, дрожали за свои пассивы.

Понятно на какіе уступки въ области своей автономности должны были идти частныя банковыя учрежденія и какъ централизовалась правительственная власть въ этой сферѣ экономической жизни страны.

Со введеніемъ винной монополіи въ рукахъ правительства сосредоточились огромныя суммы, входящія въ оборотъ питейной торговли и прежде расплывавшейся по всей странѣ; а кромѣ того явилась послушная, и разсыпанная повсюду, армія служащихъ, приставленныхъ къ этому дѣлу.

Усиленное покровительство крупной промышленности: сахарной, металлургической и хлопчато-бумажной, ведетъ къ централизаціи капиталовъ; сосредоточенные же въ однихъ рукахъ капиталы гораздо легче подчиняются вліянію правительства, нежели разбросанные по мелкимъ владѣльцамъ.

Доведя централизацію до той идеальной высоты, о которой мечталъ Императоръ Каракалла, жалѣвшій что у Рима не одна голова, чтобы сразу ее отрубить, — правительство почувствовало свою силу и приступило къ вопросу о дальнѣйшей судьбѣ мѣстнаго самоуправленія не робко и не изъ за угла,

какъ прежде, а вполнѣ опредѣленно и открыто. Въ извѣстной запискѣ *) министра Финансовъ, ст. секретаря Витте, составляющей возраженіе на мнѣніе министра Внутр. Дѣлъ о правительственной политикѣ по отношеніи къ земству, высказывается прямо, что мѣстное самоуправленіе, построенное на началѣ выборномъ и не связанное съ центральнымъ правительствомъ въ порядкѣ безусловной административной подчиненности — есть врагъ Самодержавія. Или мѣстное самоуправленіе, т. е. земство должно развиться и упразднить Самодержавіе, замѣнивъ его ограниченнымъ правленіемъ, или должно быть упразднено земство, въ основныхъ его чертахъ, и замѣнено правительственной властью на мѣстахъ, на началѣ административной централизаціи.

Въ исторіи взаимныхъ отношеній правительства и земства выдѣляются такимъ образомъ три эпохи:

Первая изъ нихъ созидательная; она отмѣчена постепеннымъ строеніемъ и развитіемъ дѣла мѣстнаго самоуправленія подъ личнымъ покровительствомъ Самодержавной власти. Бюрократія и въ эту эпоху нѣсколько разъ проявляла стремленіе остановить это развитіе, но встрѣчала отпоръ со стороны Самодержца. Съ появленіемъ въ составѣ высшаго правительства вліятельнаго министра, не бюро-

---

*) Выше цитированная записка напечатана въ Штутгартѣ подъ заглавіемъ „Самодержавіе и земство", 1901 г.

крата воспитаннаго внѣ центра правительственной администраціи, чуждаго, по своему прошлому и придворныхъ вліяній, вопросъ о дальнѣйшемъ развитіи органовъ самоуправленія, объ открытіи имъ доступа къ участію въ обсужденіи законодательныхъ мѣръ, былъ поставленъ прямо и опредѣленно и сознательно рѣшенъ въ утвердительномъ смыслѣ. — Страшное событіе 1-го марта 1881 года рѣзко оборвало эту созидательную эпоху и Россія вступила въ слѣдующую подъ гнетомъ только что совершеннаго злодѣянія.

Вторая эпоха началась, оставаясь все еще какъ бы подъ знаменемъ первой. Програмный манифестъ новаго царствованія, хотя и настаивалъ на незыблемости Самодержавія, призывалъ однако общество къ содѣйствію правительству и при этомъ призывѣ напоминалъ, что въ минувшее царствованіе всѣ подданные безъ различія были сдѣланы навсегда свободными и призваны къ распоряженію дѣлами мѣстнаго управленія. Правительственныя сообщенія тоже, и еще яснѣе установляли преемственную связь новой программы съ прежнею и обѣщали установить „правильные способы“ къ „живому участію мѣстныхъ дѣятелей въ дѣлѣ исполненія Высочайшихъ предначертаній“.

Выше были приведены отклики земства на этотъ правительственный призывъ: они глубоко почтительны, исполнены вѣрноподданническихъ чувствъ, и благоговѣйнаго отношенія къ „сыновней скорби“

Главы Государства. Но вмѣстѣ съ тѣмъ, на серьезный призывъ правительства и въ такую минуту, земства считали своимъ долгомъ высказаться прямо и по существу, не ограничиваясь однѣми фразами. Они единодушно просили о дальнѣйшемъ движеніи по тому пути, который былъ указанъ Царемъ-Освободителемъ; они ходатайствовали о томъ, чтобы правительство выслушало свободный голосъ дѣйствительныхъ, выборныхъ, представителей страны, а не приглашенныхъ по личнымъ соображеніямъ того или другого министра. Бюрократія не замедлила воспользоваться этими откровенными заявленіями земствъ и выставила ихъ какъ стремленія къ ограниченію Самодержавія. Уже въ послѣдніе дни министерства гр. Игнатьева въ отношеніяхъ правительства къ земству наступилъ крутой поворотъ и на земскія домогательства послѣдовалъ рѣзкій отказъ. Произошло то, что такъ прекрасно охарактеризовалъ Токвиль (A. de Tocqueville. „De la démocratie en Amérique"): Il arrive quelquefois que la centralisation essaie, en désespoir de cause, d'appeler les citoyens à son aide; mais elle leur dit: vous agirez comme je voudrai, autant que je voudrai, et précisément dans le sens que je voudrai. Vous vous chargerez de ces détails sans aspirer à diriger l'ensemble; vous travaillerez dans les ténèbres et vous jugerez plus tard mon oeuvre par ses résultats. Ce n'est point à de pareilles conditions q'on obtient le concours de la volonté humaine. Il lui faut de la liberté dans ses allures, de la responsabilité dans ses actes. L'homme est ainsi fait, qu'il préfère rester

immobile, que marcher sans indépendance vers un but qu'il ignore" *).

Земства впали было въ апатію. Видные ихъ представители говорили: стоитъ ли что-нибудь предпринимать; стоитъ ли трудиться. Однако къ чести земскихъ учрежденій и въ явное доказательство ихъ жизненности слѣдуетъ сказать, что такое состояніе продолжалось недолго, и что они скоро принялись съ новой энергіей за свое сѣрое мѣстное дѣло.

Но и бюрократія не покладала рукъ. Сначала съ плеча, при гр. Д. А. Толстомъ, а послѣ его смерти осторожно, иногда очень неумѣло она продолжала подкапываться подъ мѣстное самоуправленіе. Параллельно съ этимъ шла энергичная централизаціонная

---

*) Бывали примѣры, что централизація пыталась, въ порывѣ отчаянія, обратиться къ содѣйствію гражданъ, но при этомъ предупреждала ихъ: вы будете дѣйствовать лишь настолько насколько я это разрѣшу и въ томъ именно направленіи, которое я вамъ укажу; вы займетесь отдѣльными мелочами, не пытаясь руководить цѣлымъ; вы будете работать въ потьмахъ, а затѣмъ я вамъ предоставлю судить о моемъ дѣлѣ по его результатамъ. Но на такихъ условіяхъ содѣйствіе человѣческой воли не пріобрѣтается. Ей нужна свобода движеній и отвѣтственность за свои дѣла. Человѣкъ такъ созданъ, что предпочтетъ оставаться неподвижнымъ, нежели идти, безъ независимости къ цѣли, ему невѣдомой.

(А. Токвиль. „Демократія въ Америкѣ".)

работа по сосредоточенію въ рукахъ правительства огромныхъ матеріальныхъ силъ.

Теперь наступила третья эпоха. Бюрократія не опасается уже, какъ это было во вторую эпоху, что земства заходятъ слишкомъ далеко, что участіе ихъ въ дѣятельности высшаго правительства слишкомъ близко граничитъ съ народнымъ представительствомъ, что, во избѣжаніе опасности, мѣстное управленіе должно быть опять введено въ географическія границы мѣстныхъ интересовъ и въ рамки интересовъ исключительно хозяйственныхъ. Нѣтъ, бюрократія теперь уже прямо утверждаетъ, что мѣстное, выборное самоуправленіе, по самой своей идеѣ, не совмѣстимо съ Самодержавіемъ.

Теперь все подготовлено къ окончательному упраздненію выборнаго земства, и остается только нанести послѣдній ударъ. Тогда закончится и третья эпоха.

Итакъ, несовмѣстимость построеннаго на началѣ выборномъ, и не подчиненнаго административно правительству, мѣстнаго самоуправленія съ Самодержавнымъ строемъ государственной власти — вотъ что выставляется бюрократіей какъ неизбѣжная причина къ упраздненію земства. Установляя это положеніе, бюрократія беретъ себѣ роль вѣрнаго защитника идеи Самодержавія, которой противорѣчитъ всякое ограниченіе, хотя бы только нравственное; въ этой роли защитника Самодержавія противъ развивающагося самоуправленія и выступаетъ бюрокра-

тія на борьбу съ земствомъ, какъ наиопаснѣйшимъ врагомъ.

Однако такъ ли это; дѣйствительно ли земство-врагъ Самодержавія и дѣйствительно ли бюрократія является такимъ безкорыстнымъ защитникомъ идей? Въ этихъ вопросахъ и предстоитъ разобраться.

Понятіе о Самодержавіи весьма часто отождествляется съ понятіемъ абсолютизма и, повидимому, въ этомъ смыслѣ и выставляется не совмѣстимость его съ самоуправляющимся земствомъ.

Но такое отождествленіе — ошибочно.

Апріорный атрибутъ абсолютизма есть непогрѣшимость. Его непогрѣшимость не есть индуктивный выводъ изъ ряда фактовъ его правоты, а наоборотъ, его дѣйствія дедуктивно признаются всегда правыми, потому что онъ, a priori, непогрѣшимъ. — Къ нему непримѣнимо такое умозаключеніе: его дѣйствія всегда были правы — ergo, онъ непогрѣшимъ, а обратное: онъ непогрѣшимъ — ergo его дѣйствія не могутъ быть неправы. — Словомъ его непогрѣшимость не есть слѣдствіе, а причина. При такихъ атрибутахъ абсолютизмъ устраняетъ условность и сравненія.

Такое положеніе апріорной непогрѣшимости католицизмъ признаетъ за Папой.

Абсолютнаго нѣтъ на землѣ, ибо, по словамъ Апостола Павла „егда пріидетъ совершенное, тогда, еще отчасти упразднится". Однако „совершенное" еще не пришло, и абсолютизмъ власти, если онъ принимается, какъ въ римско-католическомъ ученіи,

сознательно — есть фикція; если же онъ принимается безсознательно, то это не что иное, какъ деспотизмъ.

Императоръ Всероссійскій не есть деспотъ, не считающійся съ государственными законами и вообще не вѣдающій никакихъ сдержекъ. Императоръ Всероссійскій есть Монархъ самодержавный и неограниченный, но не въ смыслѣ безграничнаго произвола деспота, а въ смыслѣ противоположномъ западному конституціонализму, въ смыслѣ отсутствія ограничительной хартіи. Вмѣстѣ съ тѣмъ абсолютизмъ съ фикціей непогрѣшимости, до такой степени чуждъ духу русскаго народа, — чуждъ именно какъ фикція, какъ продуктъ мышленія совершенно не свойственный реалистическому строю его ума—что ни народъ, ни само Самодержавіе, прекрасно сознававшее историческое, вполнѣ жизненное и реальное свое происхожденіе, никогда не соединяли съ представленіемъ о верховной власти понятія непогрѣшимости. — Напротивъ, критическое отношеніе къ дѣйствіямъ Монарха составляетъ такую существенную черту характера нашего народа, что вся наша исторія переполнена проявленіями такого отношенія, доходившаго часто до бунта.

Народное сознаніе выработало о Царѣ вполнѣ опредѣленное представленіе. Если, зная, что правительство — царское, что кабакъ — царевъ, народъ не переноситъ на Царя дурныхъ сторонъ того и другого, подобно тому, какъ дурныя качества и поступки попа онъ не переноситъ на священнослужителя, то

все же въ своемъ сознаніи, онъ ждетъ, что Царь долженъ оправдать народное о немъ представленіе, какъ о носителѣ идеи правды и справедливости. Народу нужно, чтобы Царь стоялъ выше мелкихъ интересовъ; чтобы для него не было разницы высшихъ и низшихъ; чтобы онъ былъ доступенъ жалобѣ каждаго, и чтобы неправда, творимая правительствомъ, разбивалась о его правду и несла заслуженную кару. Такое положеніе Царя къ народу должно проявляться не только въ особо-торжественныхъ случаяхъ, притомъ же далекихъ отъ народной жизни, не въ видѣ громкихъ фразъ всемилостивѣйшихъ манифестовъ, а должно быть ощущаемо постоянно.

Таковы требованія народной массы. Для нея важенъ результатъ и чуждо представленіе о самомъ процессѣ его достиженія; ей безразлично получится ли эта Царская Правда при самодержавной или конституціонной формѣ — безразлично потому, что она не имѣетъ о нихъ яснаго понятія. Но кромѣ народной массы опредѣленныя требованія предъявляются къ верховной власти и другой частью народа — численнымъ меньшинствомъ, которое доразвилось до яснаго сознанія, что эта правда неосуществима помимо извѣстнаго процесса ея достиженія, что она безусловно неосуществима, въ незыблемомъ видѣ, при стѣсненіи свободы народнаго голоса.

Для внутренней крѣпости государственнаго строя, сознаніе народа, его представленіе о верховной власти, то чего онъ отъ нея ожидаетъ и тре-

буетъ — великій факторъ. Государство не есть абстракція и отношеніе народнаго сознанія къ верховной власти составляетъ наиболѣе глубокое проявленіе, наиболѣе крѣпкую и вполнѣ реальную связь государственнаго строя.

Но если общественное сознаніе развилось и двинулось впередъ, а верховная власть остается неподвижна, при старыхъ своихъ принципахъ и формахъ, то между ней и страною неминуемо порывается эта связь, и происходитъ взаимное отчужденіе, которое все болѣе и болѣе увеличивается. Это время особенно благопріятно для дѣйствій крайнихъ элементовъ; выставляя на своемъ знамени девизы „прогрессъ, свобода“ и т. п., они легко пріобрѣтаютъ симпатіи общества. Горе Монарху въ тотъ день, когда народъ извѣрится въ его правду, когда онъ замѣтитъ, что Царь уже болѣе не тотъ оплотъ, который стоитъ выше всѣхъ интересовъ, для котораго, поэтому, всѣ интересы равны; что его безпристрастію правда уже недоступна; что онъ отдѣленъ отъ парода непроницаемой стѣной правительства, которое, подъ видомъ охраны, не допускаетъ до него народнаго голоса и всѣми мѣрами стѣсняетъ способы свободнаго его выраженія.

Въ этотъ день въ народѣ зародится сомнѣніе въ высокомъ значеніи монархической власти, а слѣдующій шагъ за сомнѣніемъ — отрицаніе. Верховная власть утратитъ главнѣйшую свою опору — признаніе народной совѣсти.

Итакъ, въ противоположность абсолютизму, Монархъ, въ представленіи народа, потому Самодержецъ, что справедливъ, а не потому его должно признавать справедливымъ, что онъ Самодержецъ. — Самодержавіе Монарха становится, такимъ образомъ, условнымъ и уже въ этомъ нравственномъ началѣ заключается идея его ограниченія. Эта идея выражена и въ нашемъ законодательствѣ. Въ основныхъ законахъ (т. I, ч. 1, стр. 1) сказано: „Повиноваться верховной его (Монарха) власти не токмо за страхъ, *но и за совѣсть,* самъ Богъ повелѣваетъ". — Это выраженіе „но и за совѣсть", притомъ подчеркиваемое риторическимъ оборотомъ противуположенія есть уже признаніе нравственнаго начала ограниченія, призывъ суда совѣсти.

Конституціонный монархизмъ отличается отъ самодержавнаго тѣмъ только, что первый, на основаніи особаго государственнаго акта раздѣляетъ часть своей власти — главнымъ образомъ законодательной съ представителями народа. Въ самодержавной монархіи такого ограничительнаго акта нѣтъ, и Монархъ является исключительнымъ источникомъ законодательной власти.

Другіе же атрибуты монархической власти, какъ право помилованія, право назначенія исполнительныхъ органовъ, — верховное начальство надъ вооруженной силой и т. д. присущи и Самодержавію и конституціонализму. — Разница ихъ лишь отрицательная; въ положительныхъ же признакахъ

они сходны, и Самодержавіе есть лишь особая форма монархизма.

У насъ эта форма правленія выработалась исторически, и далеко не сразу вылилась въ тѣ опредѣленныя рамки, въ которыхъ проявляется теперь. Напротивъ, въ самыхъ своихъ существенныхъ чертахъ она постоянно измѣнялась: Иванъ IV былъ Самодержецъ „токмо за страхъ". Борисъ Годуновъ принялъ царскую власть изъ рукъ небольшой кучки бояръ, а Михаилъ Федоровичъ — изъ рукъ народа. Анна Ивановна вступила на престолъ по договору, и хотя приняла ограничительныя обязательства, но немедленно нарушила и то и другое. Павелъ ввелъ ограничительный законъ о престолонаслѣдіи, и наконецъ Александръ II шелъ прямо къ конституціонализму.

Закрѣпленіе нашего монархизма на извѣстной точкѣ противорѣчитъ его исторіи, и если онъ развивался въ прошломъ, дойдя до нынѣшней своей формы, то не можетъ не развиваться и въ будущемъ. Нельзя остановить исторію, потому что исторія — это сама жизнь, а для жизни существуетъ только одна остановка — смерть.

Нашъ монархизмъ долженъ развиваться и, конечно, въ дальнѣйшемъ развитіи онъ долженъ дойти до формальнаго самоограниченія, замѣнивъ имъ неоформленное ограниченіе нравственное. Это надо признать прямо и принять безъ страха, какъ единственное для него условіе жизненности. Не самоограниченіе опасно монархизму, ему опасно за-

крѣпленіе въ неподвижной формѣ, которое равносильно его смерти.

Весьма ошибаются тѣ, кто отстаиваетъ принципъ Самодержавія, исходя изъ его историческаго прошлаго. — При этомъ выставляютъ обыкновенно, что только при сильной самодержавной власти Россія могла, собравшись вокругъ Москвы, объединяться въ то великое политическое цѣлое, которое она представляетъ теперь. Только самодержавная власть способна была отстоять наше отечество отъ натиска Татаръ, Шведовъ, Поляковъ и т. д.

Все это можетъ быть и вѣрно, тѣмъ болѣе, что очень трудно доказывать противное. — Однако не слѣдуетъ забывать, что ни натиска Татаръ, ни Шведовъ, ни Поляковъ опасаться теперь не приходится, и Россія вокругъ Москвы болѣе не собирается. Все это въ прошломъ и нѣтъ основаній притягивать къ нему настоящаго.

Эти ссылки на историческое развитіе самодержавной формы монархизма только подтверждаютъ необходимость дальнѣйшаго его развитія. Историческія справки доказываютъ, что въ то время самодержавіе удовлетворяло жизненной потребности страны отбиться отъ внѣшняго врага. Въ этомъ соотвѣтствіи условіямъ времени и обстоятельствъ самодержавіе находило нетолько свое оправданіе, но и свою жизненную силу; оно получало ихъ потому, что отвѣчало требованіямъ народнымъ. — Отсюда логическій выводъ, что когда условія и обстоятельства измѣнились, оно перестало отвѣчать новымъ

требованіямъ; слѣдовательно оно не имѣетъ для себя оправданія, оно утратило и живую силу и живую связь съ народомъ.

Несомнѣнно, что мѣстное самоуправленіе, выраженное у насъ въ земскихъ и городскихъ общественныхъ учрежденіяхъ, въ своемъ наступательномъ движеніи, подготовляетъ почву для формальнаго, на основаніи государственнаго акта, ограниченія Самодержавія. Но не говоря уже о томъ, что консерватизмъ составляетъ необходимую принадлежность вообще мѣстнаго самоуправленія, наши общественныя учрежденія, въ продолженіи всей своей исторіи, постоянно являли доказательства крайней осторожности въ своемъ поступательномъ движеніи; если они стремились достигнуть реформы государственнаго строя, то желали ее съ верху и были готовы ждать.

Эта характерная черта мѣстнаго самоуправленія вполнѣ естественна. Оно слишкомъ поглощено своей хозяйственной дѣятельностью, слишкомъ связано съ мѣстными интересами, на которыхъ насильственный переворотъ отразился бы губительно, чтобы не быть прежде всего консервативнымъ.

Французская революція началась и поддерживалась изъ центра, при преобладающемъ участіи городского населенія, тогда какъ жители аграрной Вандеи оказались самыми упорными монархистами; а между тѣмъ изъ той же Вандеи, въ началѣ засѣданій Etats généraux, посылались на имя Короля почтительныя, но весьма настойчивыя требованія о разширеніи правъ народныхъ представителей. И въ на-

стоящее время во Франціи съ требованіями развитія мѣстнаго управленія, выступаютъ сторонники укрѣпленія конституціи, т. е. консерваторы въ республиканскомъ строѣ, считая что прочная организація самоуправляющихся мѣстныхъ учрежденій представляетъ наилучшія гарантіи въ поддержаніи правоваго порядка противъ революціонныхъ попытокъ.

Наше земство, имѣя корни въ самомъ прочномъ и самомъ охранительномъ элементѣ государственнаго строя — въ элементѣ сельскохозяйственномъ, всегда, настолько допускаетъ человѣческое предвидѣніе, будетъ самымъ убѣжденнымъ противникомъ насильственнаго переворота и самой надежной опорой монархизма. Оно готово ждать, лишь бы въ этомъ ожиданіи оно не было отдано въ жертву бюрократіи Если это случится, то съ упраздненіемъ земства и монархизмъ утратитъ свою наиболѣе надежную опору.

Совершенно инымъ представляется отношеніе мѣстнаго самоуправленія къ администраціи вообще и къ бюрократической администраціи какова наша, въ особенности. Неизбѣжное жизненное условіе послѣдней есть централизація; но такъ же точно децентрализація составляетъ неизбѣжное жизненное условіе мѣстнаго самоуправленія. И эта противоположность не только непримѣрима, но каждый шагъ въ развитіи послѣдняго есть шагъ къ децентрализаціи постольку-же умаляющій значеніе и силу централизаціи. Уже съ этой точки зрѣнія земство, какъ наиболѣе вліятельный, по размѣрамъ области дѣй-

ствія, органъ самоуправленія стоитъ поперекъ дороги у бюрократіи.

Но есть и другая, можетъ быть болѣе серьезная причина ненависти бюрократіи къ земству. Это сознаніе, и вполнѣ правильное, что земство, естественно развиваясь, не останется въ узкихъ рамкахъ мѣстнаго, хозяйственнаго самоуправленія, а постепенно вырастетъ до народнаго представительства, до ограниченія самодержавія формальнымъ актомъ, словомъ до конституціи. — Но конституція дарованная съ верху, что и составляетъ идеалъ земства, будетъ стѣснять самодержавіе едва замѣтнымъ, для него самаго образомъ. Въ самомъ дѣлѣ, призваніе народнаго представительства сперва къ участію въ законодательномъ починѣ, и затѣмъ уже раздѣленіе съ нимъ законодательной власти составитъ для самодержавія утрату такихъ правъ, которыми, фактически, оно почти и не пользовалось, предоставивъ и то и другое бюрократіи*); для нея же это будетъ уже большою потерею

---

*) Въ одномъ изъ засѣданій соединенныхъ департаментовъ Гос. Совѣта, особенно 1901 года, при разсмотрѣніи проекта введенія земскихъ учрежденій въ 13 неземскихъ губерніяхъ, членъ Гос. Совѣта, В.В.Верховскій, обратилъ вниманіе на то, что по проекту, земскія смѣты будутъ составляться и утверждаться администраціей. Между тѣмъ со смѣтой связано установленіе новаго налога, а налоги могутъ быть вводимы только законодательнымъ порядкомъ, только съ утвержденія Верховной властью. На это министръ Фи-

хотя вѣроятно, съ этимъ она помирилась бы. Но смертельный ударъ будетъ ей нажаенъ съ первыхъ же шаговъ въ конституціонномъ направленіи: она дѣлается отвѣтственною передъ народными представителями; она утратитъ ту полную безконтрольность, подъ сѣною которой нынѣ благополучно царствуетъ.

Бюрократія сознаетъ это прекрасно. Развитіе земства составляетъ для нея вопросъ жизни, или смерти и понятно съ какой ненавистью, вызываемой однимъ изъ сильнѣйшихъ стимуловъ — чувствомъ самосохраненія, она должна относиться къ земству, носящему въ себѣ столько задатковъ, для дальнѣйшаго развитія. Нелюбы ей конечно и тѣ Монархи, которые не боятся и не ревнуютъ созданной ими же власти и допускаютъ правильное и естественное развитіе земства. Для предупрежденія опасности съ этой стороны Монархъ искусно опутывается сѣтью бюрократизма и запугивается призракомъ революціи. Однако земство все же осталось, а для обезпеченія своего существованія бюрократіи необходимо его уничтожить. Къ этой разрушительной работѣ она и приступила.

нансовъ, особенно настойчиво защищавшій проектъ, возразилъ: „а земскія смѣты". „Это самообложеніе", отвѣчалъ В. В. Верховскій. Тогда министръ Финансовъ замѣтилъ: „ну, да наконецъ, я не вижу тутъ ничего особеннаго, по существу; кому-же неизвѣстно, что проекты налоговъ нами вырабатываются, а утвержденіе. — Это формальность".

Въ рукахъ бюрократіи уже сосредоточена огромная матеріальная сила, чѣмъ одновременно обезсилено земство. Бюрократія представляетъ изъ себя прекрасно организованную систему по внутреннему строю, и извнѣ она стремится захватить все большее и большее число сферъ народной жизни, устраняя отъ нихъ земство, а сама проникая въ нихъ все глубже.

Всей этой сосредоточенной силой управляетъ, конечно, не Монархъ, не имѣющій никакой возможности освоиться съ тайнами такого сложнаго механизма; этой силой управляетъ исключительно бюрократія.

Отстаивая принципъ Самодержавія, бюрократія заботится только объ одномъ: объ удержаніи пріобрѣтенной власти въ своихъ рукахъ. Уже одинъ, столь распространенный теперь пріемъ замѣны закона — административнымъ распоряженіемъ, замѣны правовой нормы установленной верховной законодательной властью — чѣмъ то произвольнымъ истекающимъ отъ власти административной — уже это одно есть грубое нарушеніе высшей прерогативы Монарха. Не меньшій ущербъ монархическому принципу наносятъ и произвольныя дѣйствія отдѣльныхъ органовъ администраціи, совершаемыя все же именемъ Монарха и какъ бы исходящія отъ него. Въ сознаніи народномъ постепенно подрывается представленіе о немъ какъ объ источникѣ правды и справедливости. Съ другой стороны использованіе администраціею своего права, безъ несенія обязанности

уважать законныя права другихъ вызываетъ естественные протесты со стороны общества, ибо право безъ соотвѣтствующей обязанности вырождается въ безправіе. Эти законные протесты бюрократія спѣшитъ выставить въ глазахъ Монарха какъ покушенія на его самодержавіе, а протестующихъ — какъ крамольниковъ. Такъ было съ адресомъ Тверского и Черниговского земствъ въ 1895 году. Задача бюрократіи сводится, такимъ образомъ, къ униженію, въ глазахъ народа, непоколебленнаго представленія о Монархѣ, и къ оклеветанію, въ глазахъ Монарха, ближайшихъ къ народу органовъ мѣстнаго самоуправленія, какъ опасныхъ крамольниковъ. Достигнувъ разрыва между Царемъ и народомъ бюрократія станетъ между ними въ полной силѣ. Престижъ Монарха, какъ источника верховной и всѣмъ одинаково доступной справедливости падаетъ. А между тѣмъ въ этомъ принципѣ, а не въ матеріальной власти заключается его сила; этотъ принципъ создаетъ связь его съ народомъ — связь, необходимую для обѣихъ, но крѣпкую только при сохраненіи этого принципа во всей его чистотѣ. Только при этомъ условіи народъ служитъ надежной опорой престолу. Бюрократія при этомъ ничего не теряетъ, ибо если сила монархизма заключается въ началѣ нравственномъ, то ея сила — исключительно матеріальная и она всецѣло остается въ ея рукахъ. Но для монархической власти это вовсе не безразлично.

Обезсиливъ страну, лишивъ независимой и мѣстной организаціи, устранивъ противника своимъ цен-

тралізаціоннымъ вождѣленіемъ, и разобщивъ Царя съ народомъ, бюрократія преумножитъ свои силы. Революціонная вспышка, страшная мѣстному самоуправленію и Монарху, для нея нетолько не страшна, но скорѣе полезна. Обладая вполнѣ организованной матеріальной силой, она — по крайней мѣрѣ въ этомъ она увѣрена — подавитъ революцію и тѣмъ еще усугубитъ свою власть.

Можно ли предположить, чтобы централизованная и всесильная бюрократія оставила, при такихъ условіяхъ, хотя подобіе власти Монарху? Она несомнѣнно сохранитъ монархизмъ, притомъ самодержавный, по формѣ, какъ наиболѣе удобный, для себя, государственный строй; но сохранитъ его только какъ форму, и Монарха святотатственно обратитъ въ подобіе раззолоченнаго истукана, котораго показываютъ для обмана легковѣрнаго народа.

Самодержавіе будетъ дѣйствительно закрѣплено и доведено до неподвижности. Но это будетъ его смертью, и смертью самой позорной.

А. П.

