368

НЕ КОПИРОВАТЬ

9692

Г. А. Евреиновъ.

Реформа высшихъ государственныхъ учрежденій Россіи и народное предета-вительство.

6 3/6 67

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія Товарищества „Общественная Польза".
Б. Подъяческая, д. 39.
1905.

10к

...ЛЯГАЗЕТЪ
И КНИГЪ
...ской Библіотек...

Г. А. Евреиновъ.

Реформа высшихъ государственныхъ учрежденій Россіи и народное представительство.

Ц. 60 к.
4, 1905

6 3/6 67

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія Товарищества „Общественная Польза“.
Б. Подъяческая, д. 39.
1905.

Дозволено цензурою. С.-Петербургъ, 21 Марта 1905 года



006
37

I.

Въ 1881 г. я представилъ министру юстиціи Д. Н. Набокову, въ подчиненіи котораго я состоялъ въ качествѣ оберъ-прокурора перваго департамента правительствующаго сената, записку о реформѣ нашихъ высшихъ государственныхъ учрежденій на основѣ народнаго представительства. Записку эту я воспроизвожу здѣсь безъ существенныхъ измѣненій, опуская лишь нѣкоторыя подробности, не имѣющія въ настоящее время значенія.

«Наши высшія государственныя учрежденія представляютъ несвязное сочетаніе: приниженныхъ остатковъ нѣкогда почтенныхъ учрежденій,—вылившихся въ канцелярскую форму начатковъ неосуществившихся преобразовательныхъ затѣй,—и, наконецъ, собственно исполнительныхъ органовъ, получившихъ, на почвѣ безотвѣтственности, неестественный ростъ и ненормальное развитіе. Таково современное значеніе правительствующаго

сената, государственнаго совѣта, комитета министровъ и министерствъ.

При крайнемъ разнообразіи этихъ центральныхъ учрежденій Имперіи, ни одно изъ нихъ не организовано для правильной, успѣшной и цѣлесообразной дѣятельности и ни одно изъ нихъ, за исключеніемъ развѣ, въ извѣстной мѣрѣ, правительствующаго сената, не пользуется въ глазахъ общества авторитетомъ и не возбуждаетъ къ себѣ довѣрія.

Благодаря этому правительственная власть въ Россіи представляется общественному сознанію въ такомъ видѣ, что нѣсколько высшихъ чиновниковъ, сами по себѣ или въ разнообразныхъ сочетаніяхъ совѣтовъ и комитетовъ, дѣлаютъ что хотятъ.

Со времени учрежденія государственнаго совѣта, министерствъ и комитета министровъ, правительствующій сенатъ, это старѣйшее изъ нашихъ государственныхъ учрежденій, удаленъ отъ всякаго непосредственнаго общенія съ державнымъ представителемъ верховнаго правительства и лишился всякой дѣйствительной власти, состоя по вѣдомству и подъ опекой министерства юстиціи, такъ какъ, за исключеніемъ кассаціонныхъ департаментовъ, всякое рѣшеніе департаментовъ сената, имѣетъ силу лишь настолько, насколько оно не противорѣчитъ

мнѣнію оберъ-прокурора, а каждое опредѣлѣніе общаго сената собранія дѣйствительно только подъ условіемъ согласія съ нимъ министра юстиціи. При всемъ томъ,—такова сила исторической традиціи,—правительствующій сенатъ составляетъ еще и нынѣ единственное высшее государственное учрежденіе Имперіи, къ которому народъ и общество относятся съ довѣріемъ и уваженіемъ. Такое отношеніе къ правительствующему сенату объясняется также свойствомъ предоставленныхъ ему предметовъ вѣдомства, дѣлающихъ его доступнымъ для каждаго прибѣжищемъ отъ произвольныхъ дѣйствій подчиненныхъ сенату властей.

Государственный совѣтъ, въ недавней исторіи котораго есть, быть можетъ, немало страницъ, свидѣтельствующихъ о весьма почтенной его дѣятельности, не пользуется тѣмъ значеніемъ, которое подобаетъ высшему законодательному учрежденію Россійской Имперіи. Лишенный права законодательной иниціативы, разсматривающій вносимые въ оный законодательные проекты въ тиши своихъ закрытыхъ засѣданій, о которыхъ въ общество не проникаетъ никакихъ свѣдѣній,—государственный совѣтъ есть учрежденіе, какъ бы чуждое общему строю русской государственной жизни, дѣятельность его не оставила въ памяти народной никакого слѣ-

да, съ нею не соединяется никакого опредѣленнаго представленія о вліяніи, которое Совѣтъ могъ оказывать на ходъ и направленіе нашей внутренней политики. Государственный совѣтъ устроенъ по образцу существующаго во Франціи Conseil d'état, который совмѣщаетъ въ себѣ предметы вѣдомства нашихъ государственнаго совѣта и перваго департамента сената, и въ которомъ разсматриваются и обсуждаются законодательные проекты прежде внесенія ихъ на разрѣшеніе законодательныхъ собраній.

Задуманный какъ звено въ неосуществившейся организаціи законодательныхъ учрежденій, государственный совѣтъ и не получилъ на практикѣ значенія самобытнаго государственнаго установленія.

Комитетъ министровъ, учрежденный въ видахъ придать единство направленія разрозненной дѣятельности отдѣльныхъ органовъ высшей исполнительной власти, не достигая этой цѣли, выродился въ самостоятельное присутственное мѣсто канцелярскаго устройства. Съ этой точки зрѣнія комитетъ министровъ представляется учрежденіемъ безполезнымъ, такъ какъ большинство перечисленныхъ въ законѣ предметовъ его вѣдомства могутъ быть, съ пользою для дѣла, отнесены къ вѣдѣнію правительствующаго сената.

На разрѣшеніе правительствующаго сената,

изъ предметовъ вѣдомства комитета министровъ, не могло бы быть передано лишь *предварительное* обсужденіе вопросовъ, требующихъ общаго соображенія разныхъ министерствъ или мѣръ, до общаго спокойствія и безопасности относящихся. Но подобное обсужденіе должно бы составлять предметъ совѣщанія министерскаго совѣта, а не разрѣшенія въ установленномъ порядкѣ дѣлопроизводства того или другого присутственнаго мѣста, каково бы ни было его устройство.

Въ извѣстномъ же отношеніи комитетъ министровъ есть учрежденіе не только безполезное, но и положительно вредное, такъ какъ онъ предоставляетъ министрамъ доступъ къ верховной власти, такъ сказать, съ задняго крыльца, для испрошенія Высочайшаго разрѣшенія по такимъ дѣламъ, которыя подлежали бы предварительному обсужденію государственнаго совѣта или разрѣшенію правительствующаго сената.

При такой безсодержательности созданныхъ въ текущемъ столѣтіи высшихъ учрежденій Имперіи и вслѣдствіе униженнаго значенія правительствующаго сената, исполнительные органы власти, министры, не могли не пріобрѣсти поглощающаго значенія въ дѣлѣ правленія государствомъ.

Образованіе министерствъ встрѣтило крас-

норѣчивыхъ противниковъ еще при самомъ ихъ учрежденіи.

Одинъ изъ даровитѣйшихъ русскихъ государственныхъ людей, графъ С. Р. Воронцовъ, писалъ въ 1803 году: «Нужно было обладать большою храбростью, чтобы уничтожить вмѣшательство сената въ общее управленіе столь обширной Имперіи, какъ Россія. Петръ Великій учредилъ сенатъ, ибо понималъ, что самъ государь, одинъ, не можетъ управлять такою обширною Имперіей, понималъ, что ввѣрить Имперію десяти или двѣнадцати безконтрольнымъ сановникамъ,—значитъ создать десять или двѣнадцать деспотовъ, которые, по свойству человѣческой натуры, будутъ сознательно или безсознательно злоупотреблять своею властью, и что государь, имѣя дѣло съ этой кучкой людей, будетъ ими обманутъ и никогда не будетъ знать ни ихъ злоупотребленій, ни вреда, который они нанесутъ Имперіи.

Я всегда ненавидѣлъ министерскій деспотизмъ, который, какъ засуха, можетъ уничтожить весь цвѣтъ благосостоянія въ самой цвѣтущей странѣ, который унижаетъ людей и дѣлаетъ несчастными какъ подданныхъ, такъ и государей».

Далѣе графъ С. Р. Воронцовъ говоритъ, что учрежденіе министерствъ, — это организованный произволъ, которымъ въ

былое время пользовались любимцы, притомъ не съ одинаковою наглостью.

Это не только справедливая оцѣнка едва созданнаго учрежденія, но и прорицательство. Здѣсь слѣдуетъ, впрочемъ, прежде всего оговориться, что всѣ возраженія, которыя могли быть съ основаніемъ предъявлены противъ учрежденія у насъ министерствъ, что весь тотъ вредъ, который причиненъ Россіи ихъ 80-ти-лѣтнею дѣятельностью, объясняются не самымъ ихъ устройствомъ, а тѣми условіями, при которыхъ они возникли, развились и продолжаютъ дѣйствовать.

Образованіе единоличныхъ органовъ исполнительной власти для завѣдыванія отдѣльными отраслями управленія составляло въ техническомъ отношеніи несомнѣнное улучшеніе противъ существовавшаго до учрежденія министерствъ коллегіальнаго устройства центральныхъ органовъ административной власти.

Если министерства не принесли той пользы, которую можно было ожидать отъ правильной, съ теоретической точки зрѣнія, ихъ организаціи, а привели, напротивъ того, къ существующей безурядицѣ нашего государственнаго и общественнаго строя, то объясняется это ихъ совершенной безотвѣтственностью, отсутствіемъ для административныхъ усмотрѣній отдѣльныхъ министровъ всякаго сдерживающаго начала въ такомъ высшемъ,

по отношенію къ нимъ, учрежденіи, которое обладало бы необходимыми условіями самостоятельности, независимости и авторитетности, такого учрежденія, въ которомъ сосредоточивался бы въ данный историческій моментъ весь, по возможности, наличный запасъ государственной мудрости, дѣловой опытности и здраваго пониманія общественныхъ потребностей; которое служило бы органомъ поступательнаго движенія законодательства и серьезнымъ огражденіемъ государственнаго порядка, на существующихъ законахъ основаннаго.

Эта безотвѣтственность и полная свобода дѣйствій начальниковъ отдѣльныхъ административныхъ вѣдомствъ, въ связи съ отсутствіемъ всякаго объединяющаго ихъ разрозненную дѣятельность учрежденія, имѣли своимъ послѣдствіемъ установленіе въ Россіи такого порядка управленія, при которомъ личные взгляды и произвольныя усмотрѣнія тѣхъ или другихъ министровъ имѣютъ преобладающее значеніе, какъ въ дѣлахъ собственно правленія, такъ и въ дѣятельности законодательной, которая, не обнимая общія потребности государства, получила у насъ характеръ случайныхъ законодательныхъ импровизацій.

Ничѣмъ не стѣсняемая администрація наша съ совершеннымъ пренебреженіемъ относится

и къ основнымъ законамъ Имперіи и въ явное ихъ нарушеніе, особенно часто въ послѣдніе годы, пользуется возможностью непосредственно испрашивать Высочайшія повелѣнія по такимъ предметамъ, которые требуютъ законодательнаго разрѣшенія, а нерѣдко обходится и безъ этого, ставя свое собственное распоряженіе на мѣсто закона.

При такомъ отношеніи къ закону самихъ правительственныхъ властей, нельзя удивляться тому, что и въ обществѣ нашемъ такъ слабо развито чувство законности.

Со времени учрежденія министерствъ, одна администрація стала у насъ дѣйствительною политическою силой.

Если еще Петръ Великій высокимъ геніемъ своимъ позналъ, что самъ государь не можетъ въ дѣлѣ управленія обширною Имперіей обойтись безъ содѣйствія учрежденія, которое раздѣляло бы съ нимъ бремя правленія и отвѣтственность за успѣшную дѣятельность на пользу народа и государства, и это въ такое время, когда условія государственнаго общежитія были относительно просты, то въ настоящее столѣтіе, когда потребности государственныя и способы ихъ удовлетворенія значительно усложнились, ни одинъ государь, каковы бы ни были его природные таланты и дарованія, не можетъ одинъ, безъ содѣйствія высшихъ органовъ государствен-

ной власти, управлять такимъ государствомъ, какъ Россія, и какъ бы ни были возвышены его намѣренія и мудры его начинанія, могущество и благосостояніе государства зависятъ отъ успѣшной дѣятельности и цѣлесообразнаго устройства учрежденій, служащихъ выраженіемъ его верховной воли и черезъ посредство которыхъ онъ ознакомляется съ потребностями народа.

Народъ русскій служитъ до сего времени только предметомъ, надъ которымъ проявляется дѣятельность правительства, а въ самой этой дѣятельности никакого участія не принимаетъ.

Высшія государственныя учрежденія наши, какъ доказано было выше, вѣдаютъ предоставленныя ихъ разрѣшенію дѣла, но никакого самостоятельнаго вліянія на ходъ государственной политики не оказываютъ.

Итакъ, современное состояніе Россіи, ея государственные и общественные порядки, степень ея благосостоянія, ея настоящее матеріальное и нравственное развитіе,—все это есть результатъ дѣятельности всесильной, безотвѣтственной и ничѣмъ не стѣсняемой администраціи.

Что же сдѣлала для Россіи въ текущемъ столѣтіи эта властная чиновная бюрократія? Какую службу сослужила она русскимъ государямъ?

Императоръ Александръ I, покрывшій себя свѣтлымъ ореоломъ славы въ знаменательную годину величайшаго подъема духа русскаго народа, провелъ послѣдніе годы своей жизни въ настроеніи, доходившемъ до маразма, разочарованный въ своихъ лучшихъ ожиданіяхъ, нравственно убитый сознаніемъ безсилія своего дать осуществленіе надеждамъ, воодушевлявшимъ его въ началѣ царствованія. То было время, когда организованный произволъ исполнительной власти получилъ законченное развитіе, когда администрація почувствовала свою силу, пользуясь, по выраженію графа С. Р. Воронцова, «легкостью, съ которою Александръ дозволялъ увлекать себя на работу съ глазу на глазъ». Здѣсь разгадка вліянія Аракчеева и успѣшнаго проведенія такихъ законодательныхъ измышленій, какъ военныя поселенія.

Императоръ Николай I принялъ Россію въ такое время, когда она стояла, по своему внѣшнему могуществу, на едва достигаемой для государства высотѣ. Государь Николай Павловичъ обладалъ замѣчательнымъ умомъ и крѣпкой, несокрушимой волей. Но мертвящее вліяніе чиновной бюрократіи оказалось сильнѣе его и привело Россію къ Севастопольскому погрому и Парижскому миру 18 марта 1856 г.

Блаженной памяти Императоръ Александръ

Николаевичъ, соединявшій умъ тонкій съ самыми гуманными побужденіями, сдѣлалъ для Россіи все, что можетъ сдѣлать монархъ мудрый и любящій свой народъ. По его желанію дана свобода крестьянамъ и уничтожены позорящія человѣческое достоинство тѣлесныя наказанія. По его указаніямъ канцелярскіе суды замѣнены судами гласными и независимыми; созданы органы мѣстнаго и городского самоуправленія; всесословная воинская повинность замѣнила тяжкіе рекрутскіе наборы. Онъ желалъ видѣть Россію просвѣщенною и число учебныхъ заведеній въ нашемъ отечествѣ пріумножилось.

Къ сожалѣнію, исполнителями благихъ предначертаній Царя-Освободителя явились косныя учрежденія чиновно-канцелярскаго строя.

Результаты ихъ дѣятельности на лицо.

Освобожденное крестьянское населеніе нищаетъ. Власть помѣщиковъ замѣнилъ грубый и пьяный произволъ своеобразнаго сословнаго самоуправленія, состоящаго подъ верховнымъ руководительствомъ станового пристава...

Содѣйствіе торговлѣ и промышленности ограничивалось, въ большинствѣ случаевъ, поддержкой спекулятивныхъ или монопольныхъ предпріятій...

На пользу дутыхъ заводостроительныхъ предпріятій и аферистовъ послужило и дѣло

государственнаго кораблестроительства, вслѣдствіе чего, при морскомъ бюджетѣ, почти равняющемся бюджету Франціи и немного отстающемъ отъ морского бюджета Англіи, у насъ есть только доблестные моряки, но нѣтъ флота. Новыя судебныя учрежденія несомнѣнно удовлетворили потребностямъ населенія въ хорошемъ правосудіи и заслужили довѣріе къ себѣ общества, а земскія учрежденія, при всей краткости своего существованія и серьезныхъ недостаткахъ ихъ организаціи, сдѣлали, тѣмъ не менѣе, въ кругѣ ихъ вѣдомства весьма много полезнаго. Между тѣмъ наши высшія правительственныя власти, съ перваго же дня дѣятельности этихъ новыхъ учрежденій, стали къ нимъ въ самое враждебное отношеніе и отечество наше представило странное зрѣлище государства, въ которомъ правительство вступаетъ въ борьбу съ имъ же вызванными къ жизни органами власти. Отсюда цѣлый рядъ ограничительныхъ законодательныхъ и административныхъ мѣропріятій, незрѣлыхъ, поспѣшныхъ и необдуманныхъ. Учебная реформа, которая, по самому своему свойству, требуетъ особой осмотрительности и благоразумной постепенности, приводилась бывшимъ министромъ народнаго просвѣщенія *) въ исполненіе, съ задоромъ и горячностью, недостой-

*) Графъ Д. А. Толстой.

ными серьезнаго государственнаго дѣятеля. Раздраженный противодѣйствіемъ, онъ, въ увлеченіи борьбы за систему, прибѣгалъ къ самымъ неразборчивымъ средствамъ. Такъ, въ двухъ извѣстныхъ циркулярахъ, этотъ министръ прямо колебалъ въ русскомъ юношествѣ авторитетъ семьи, возбуждалъ его къ неуваженію отца и матери, приглашая казенныхъ наставниковъ замѣнить для учащагося поколѣнія вредное вліяніе семьи.

Неуваженіе къ закону и пренебрежительное отношеніе къ учрежденіямъ Имперіи въ связи съ ничтожными или печальными результатами произвольныхъ мѣропріятій—таковы отличительныя черты дѣятельности нашихъ высшихъ чиновно-бюрократическихъ органовъ власти.

Удивляться ли послѣ этого тому, что русское общество утратило всякую вѣру въ силу и авторитетъ законовъ и не питаетъ никакого довѣрія къ правительственной власти, судя о достоинствахъ ея организаціи по результатамъ ея дѣятельности.

На почвѣ неуваженія къ закону и недовѣрія къ власти при общемъ недовольствѣ существующимъ порядкомъ, возникло въ странѣ революціонное броженіе, охватившее наиболѣе впечатлительные и нетерпѣливые элементы населенія.

Хотя и ограниченное весьма тѣснымъ

кругомъ лицъ, приступившихъ къ насильственнымъ дѣйствіямъ, революціонное движеніе въ Россіи нашло у насъ чрезвычайно благопріятныя условія для своего развитія въ самомъ характерѣ правительственной дѣятельности за послѣднее время.

Характеристическими чертами этой дѣятельности были застой въ удовлетвореніи насущныхъ государственныхъ потребностей, произволъ власти въ примѣненіи ея къ населенію, слабость и распущенность самихъ представителей власти и поразительная неумѣлость нѣкоторыхъ мѣропріятій, спеціально направленныхъ къ борьбѣ съ революціоннымъ движеніемъ.

Благодаря этому недовольное и неудовлетворенное въ своихъ потребностяхъ общество неустанно выдѣляло изъ себя революціонныхъ дѣятелей, а мѣры, правительствомъ принимаемыя, имѣли единственнымъ своимъ послѣдствіемъ раздраженіе того самаго общества, содѣйствіе котораго было столь необходимо для борьбы съ общимъ врагомъ.

При этомъ, до послѣдняго времени, менѣе всего думали не только объ устраненіи тѣхъ причинъ, которыя вызвали и питаютъ революціонное движеніе, но и о принятіи дѣйствительныхъ, серьезныхъ и обдуманныхъ мѣръ, способныхъ предупреждать преступныя проявленія революціонной дѣятельности и со-

дѣйствовать успѣшному ихъ обнаруженію и преслѣдованію.

Въ противоположность этому нетрудно указать на такія мѣропріятія правительства, которыя имѣли своимъ прямымъ послѣдствіемъ развитіе въ нашихъ революціонерахъ такихъ свойствъ, какъ поражающее самомнѣніе и въ ужасъ приводящая жестокость.

Мученикомъ всей этой государственной безурядицы палъ лучшій изъ русскихъ государей. Горячо, безпредѣльно любимый своимъ народомъ, онъ палъ, сраженный и истерзанный, отъ руки освирѣпѣлыхъ русскихъ людей, много лѣтъ преслѣдовавшихъ его съ постоянствомъ и настойчивостью сумасшедшихъ, страдающихъ однопредметнымъ помѣшательствомъ.

Россія, очевидно, страдаетъ серьезнымъ недугомъ. Гдѣ же его причина?

Всѣ желанія государя направлены на благо государства; всѣ его начинанія имѣютъ цѣлью доставить народу благоденствіе.

Русскій народъ благодушенъ, разсудителенъ, ко всякому дѣлу способенъ, трудолюбивъ и покоренъ. Онъ царю своему вѣренъ.

Есть же, значитъ, между государемъ и народомъ нѣчто, отчего подаваемый царемъ народу хлѣбъ обращается въ камень, а чи-

стыя и святыя чувства народа къ царю— претворяются въ зловѣщее дыханіе смерти.

Этимъ мертвящимъ нѣчто—можетъ быть въ Россіи только чиновная бюрократія, какъ единственная у насъ вліятельная политическая сила.

Выше было указано, что не въ самой организаціи высшихъ органовъ исполнительной власти лежитъ корень зла. Справедливость требуетъ также признать, что государственное наше неустройство не можетъ быть приписано исключительно личнымъ недостаткамъ высшихъ представителей администраціи: между ними было немало людей умныхъ, способныхъ и благонамѣренныхъ.

Причину всѣхъ болѣзненныхъ проявленій нашей современной государственной жизни слѣдуетъ искать въ самыхъ условіяхъ дѣятельности исполнительныхъ органовъ власти.

Самое неблагопріятное изъ этихъ условій заключается въ слишкомъ большой, ничѣмъ не умѣряемой свободѣ дѣйствій.

Всякому человѣку естественно почитать свои мнѣнія безусловно правильными; когда человѣкъ этотъ облеченъ властью, онъ стремится проявлять ее въ согласіи съ своими мнѣніями и убѣжденіями. Наши министры не составляютъ, конечно, въ этомъ отношеніи исключенія.

*

Не обязанные считаться съ авторитетомъ такого учрежденія, въ которомъ ихъ личныя воззрѣнія подвергались бы безпристрастной повѣркѣ и оцѣнкѣ, министры знаютъ, что для осуществленія своихъ предположеній имъ достаточно получить на то согласіе государя.

Каждый министръ докладываетъ государю съ глазу на глазъ и государь можетъ судить о дѣлѣ, выслушивая только доводы лица, прямо заинтересованнаго въ разрѣшеніи его, согласномъ съ его мнѣніемъ. Между собой министры не связаны ни единствомъ программы, ни общностью воззрѣній. Государь выслушиваетъ отдѣльные доклады министровъ въ такомъ множествѣ, что самое напряженное вниманіе должно по необходимости утомиться. Въ 1880 г. было предложено правительствующему сенату 2210 Высочайшихъ повелѣній. Къ этому нужно присоединить доклады по военному вѣдомству, руководство иностранной политикой и доклады по предметамъ, доводимымъ до Высочайшаго свѣдѣнія. Такое количество дѣлъ и бумагъ превысило бы силы одного человѣка на самомъ скромномъ поприщѣ дѣятельности. Управить же при такихъ условіяхъ судьбами Россійской Имперіи становится дѣломъ положительно невозможнымъ. При громадномъ разнообразіи изо дня въ день выслушиваемыхъ пред-

ставленій, неизбѣжно утрачивается сознаніе о важномъ и несущественномъ, о доложенномъ правильно или съ нарушеніемъ установленнаго порядка. Понятно то значеніе, которое при этихъ условіяхъ пріобрѣтаетъ докладчикъ. Такъ какъ подобный порядокъ проведенія дѣлъ примѣняется и къ вопросамъ, требующимъ законодательнаго разрѣшенія, то нельзя удивляться тому, что наша законодательная дѣятельность отличается отсутствіемъ общей системы, послѣдовательности, соображенія отдѣльныхъ мѣръ съ общими потребностями государства.

Такой порядокъ исключительно личнаго воздѣйствія министровъ на государя естественно вызываетъ борьбу вліяній, соревнованіе самолюбій. Оттого послѣ всякой коренной реформы,—новыя вліянія и личные взгляды, малодушныя опасенія или неосновательныя подозрѣнія того или другого лица вызывали искаженіе истиннаго смысла реформы дополненіями, ограниченіями или временными мѣропріятіями, противными духу совершеннаго преобразованія. Ни одно вновь вызванное къ жизни учрежденіе не могло поэтому получить правильнаго роста и развитія.

При такомъ чрезмѣрномъ преобладаніи личныхъ вліяній надъ правильною дѣятельностью учрежденій Имперіи, законы существующіе, въ томъ числѣ и органическіе го-

сударственные законы, постоянно и безпрепятственно нарушаются самими высшими представителями правительственной власти. Новые законы издаются безъ зрѣлаго обсужденія, поспѣшно и въ такомъ множествѣ, что уже становится трудно уловить различіе закона отъ административнаго мѣропріятія. Само правительство подрываетъ этимъ сознаніе и чувство законности въ обществѣ и народѣ.

Перемѣнчивость личныхъ вліяній дѣлаетъ политику правительства шаткою, нерѣшительною и непослѣдовательною. Правительство, которое, повидимому, само себѣ не вѣритъ, не можетъ разсчитывать на довѣріе къ себѣ общества.

Когда, въ послѣднее время, общественный недугъ принялъ острую форму, правительство оказалось не только неспособнымъ къ принятію серьезныхъ мѣръ исцѣленія, но и неподготовленнымъ для успѣшной борьбы съ вырывавшимися наружу проявленіями злой немочи.

Всякое личное правительство, по самой своей природѣ, нетерпѣливо. Оно ждетъ отъ своихъ распоряженій немедленныхъ результатовъ, послѣдствія ихъ должны обнаружиться завтра же. И дѣйствительно, послѣдствія поспѣшныхъ мѣропріятій весьма часто недолго заставляютъ себя ждать, но только достигнутые результаты бывали прямо противоположны предположенной цѣли.

Когда безотвѣтственная исполнительная власть, отъ свойственнаго ей состоянія покоя, усыпленія и рутины, подъ вліяніемъ внѣшнихъ побужденій, вызывается къ энергической дѣятельности, она прежде всего хватается за оружіе произвола, которое у ней всегда подъ руками. Вызванная къ борьбѣ съ проявившимся революціоннымъ броженіемъ, бюрократія наша обратилась къ обычнымъ пріемамъ. Въ теченіе пятнадцати лѣтъ она изощрялась въ измышленіи всякихъ мѣръ предупрежденія и пресѣченія «пропаганды», мѣръ всегда произвольныхъ, нерѣдко совсѣмъ недомысленныхъ, и направляя въ большинствѣ случаевъ удары свои противъ всего русскаго общества. На принятіе этихъ мѣръ испрашивались обычнымъ порядкомъ Высочайшія повелѣнія, и немало за это время подъ прикрытіемъ Высочайшей воли, принято мѣропріятій поспѣшныхъ, произвольныхъ и неумѣлыхъ, вызывавшихъ смѣхъ и горе въ ничѣмъ неповинномъ русскомъ обществѣ.

Утрата чувства законности сдѣлала русское общество воспріимчивымъ къ революціонному броженію.

Общество не довѣряетъ правительству, а правительство не довѣряетъ обществу — на почвѣ этого разлада выросло соціальное движеніе и въ немъ причина, что соціальное движеніе не вызвало отпора въ самомъ обществѣ ..

Свойственные безотвѣтственной бюрократіи произволъ и неумѣлость распоряженій. принимавшихся подъ покровомъ Высочайшаго соизволенія, направили удары революціонеровъ на Верховнаго главу государства.

Чтобы обезпечить правильное и успѣшное теченіе дѣлъ въ государствѣ; чтобы возстановить въ русскомъ обществѣ уваженіе къ закону и довѣріе къ власти,—нужно прежде всего дать правильное устройство тѣмъ высшимъ государственнымъ установленіямъ, которыя служатъ непосредственными выразителями государственной власти.

Для этого надо замѣнить пестрый калейдоскопъ нашихъ высшихъ государственныхъ учрежденій, съ ихъ неопредѣленными предѣлами вѣдомства и границами власти, такимъ учрежденіемъ, которое было бы почтенно въ глазахъ государя, для общества и народа авторитетно, а исполнительные органы способно было бы сдерживать въ границахъ закономъ предоставленной имъ власти.

Съ этими свойствами, учрежденіе это должно соединять стройность и простоту организаціи.

Чтобы учрежденіе это могло получить то значеніе, которое подобаетъ высшему правительственному установленію Имперіи, —оно должно быть едино. Нужно, чтобы вниманіе

общества, въ представленіи о высшемъ учрежденіи Имперіи, не разсѣивалось между нѣсколькими установленіями. Если учрежденій этихъ будетъ два или три, то по степени значенія они не будутъ другъ другу равны и явятся опять высшія учрежденія разныхъ ранговъ.

Въ пользу образованія у насъ одного высшаго государственнаго учрежденія говоритъ также необходимость при всякомъ преобразованіи соблюдать возможную экономію въ людяхъ.

Въ тѣхъ же видахъ приданія учрежденію этому надлежащаго значенія, оно должно имѣть историческое основаніе и быть знакомо народу, оставивъ въ памяти народной опредѣленное о своей дѣятельности представленіе.

Учрежденіе это, выше всѣхъ другихъ властей въ Имперіи поставленное, должно быть независимое, чтобы въ убѣжденіи своей независимости почерпать и сознаніе своей отвѣтственности.

Учрежденіемъ, которое удовлетворяло бы этимъ требованіямъ, можетъ быть въ Россіи только правительствующій сенатъ, поставленный въ надлежащія условія самостоятельности и независимости и по присоединеніи къ нему государственнаго совѣта съ его законодательною дѣятельностью.

Только подъ сѣнью Петровскаго сената,

государственный совѣтъ, какъ законодательное учрежденіе, пріобрѣтетъ историческій смыслъ и авторитетное для общества значеніе. Только принявъ въ свое лоно высшее законодательное учрежденіе Имперіи, освобожденный отъ министерской опеки, сенатъ дѣйствительно станетъ, по значенію и авторитету, на ту высоту, которая приличествуетъ высшему учрежденію такого государства, какъ Россійская Имперія.

Внѣ связи съ правительствующимъ сенатомъ, государственный совѣтъ останется для высшихъ органовъ исполнительной власти учрежденіемъ, такъ сказать, домашнимъ, интимнымъ. Разобщенный съ государственнымъ совѣтомъ, сенатъ не будетъ въ дѣйствительности высшимъ учрежденіемъ, уступая совѣту первое мѣсто въ правительственной іерархіи.

Настоящая записка имѣетъ своимъ предметомъ доказать необходимость реформы нашихъ высшихъ государственныхъ установленій и намѣтить главныя основанія этого преобразованія. Здѣсь поэтому не мѣсто для подробнаго проекта новаго учрежденія правительствующаго сената и достаточно будетъ указать лишь на общія очертанія этого учрежденія.

Законъ, по которому «единое лицо государя императора предсѣдательствуетъ въ правительствующемъ сенатѣ» долженъ быть оставленъ въ силѣ.

Правительствующій сенатъ, по тремъ отраслямъ государственной власти, долженъ состоять изъ трехъ палатъ: палаты дѣлъ законодательныхъ, палаты дѣлъ исполнительныхъ и палаты верховнаго кассаціоннаго суда.

Въ видахъ удобства самаго производства дѣлъ, каждая изъ трехъ палатъ правительствующаго сената можетъ распадаться на департаменты.

При правительствующемъ сенатѣ должна состоять государственная канцелярія подъ начальствомъ государственнаго секретаря, состоящаго членомъ министерскаго совѣта. Для сохраненія равноправности министерствъ слѣдовало бы установить, что должность государственнаго секретаря не можетъ быть соединяема въ одномъ лицѣ съ должностью начальника отдѣльнаго вѣдомства.

Для обезпеченія хорошаго личнаго состава сенаторовъ, число ихъ должно быть опредѣлено закономъ.

Число это должно быть по возможности ограничено...

Сыновья и братья императора, по достиженіи совершеннолѣтія, становятся пожизненно членами правительствующаго сената, присутствуя въ общихъ собраніяхъ палатъ дѣлъ законодательныхъ или дѣлъ исполнительныхъ по своему усмотрѣнію...

Ниже будетъ указано, какимъ порядкомъ

и при какихъ условіяхъ желательно бы было, чтобы извѣстное число сенаторовъ, присутствующихъ въ палатѣ дѣлъ законодательныхъ, было бы назначаемо изъ земскихъ представителей...

Въ основу учрежденія преобразованнаго сената должны бы быть положены слѣдующія начала.

Исполнительные органы власти дѣйствуютъ вполнѣ самостоятельно въ границахъ положительнаго закона.

Всякое предположеніе объ изданіи новаго закона и объ измѣненіи и дополненіи законовъ существующихъ восходитъ на Высочайшее утвержденіе не иначе, какъ черезъ правительствующій сенатъ.

Всякое распоряженіе, на силѣ дѣйствующихъ законовъ неосновательное, для приведенія въ исполненіе требуетъ изданія новаго закона и не можетъ получить осуществленіе путемъ испрошенія Высочайшаго повелѣнія на изъятіе частнаго случая отъ примѣненія къ нему закона существующаго.

Министры отвѣтственны предъ правительствующимъ сенатомъ за законность своихъ распоряженій.

Правительствующій сенатъ входитъ въ разсмотрѣніе правильности или законности распоряженія министровъ по жалобамъ на нихъ потерпѣвшихъ лицъ и учрежденій или

по предложенію одного изъ сенаторовъ департамента управленія, поддержанному большинствомъ членовъ полнаго состава присутствія этого департамента.

Съ передачею на разрѣшеніе сената дѣлъ, которыя нынѣ закономъ «въ особенности присвоены» разсмотрѣнію комитета министровъ по ст. 14 его учрежд., и за упраздненіемъ этого присутственнаго мѣста, должна бы получить большее развитіе дѣятельность учрежденнаго 12 ноября 1861 г. совѣта министровъ.

По закону 12 ноября 1861 г. предметы вѣдомства совѣта министровъ вполнѣ совпадаютъ съ той категоріей предоставленныхъ комитету министровъ дѣлъ, которыя въ ст. 11 и 12 учрежд. ком. мин. именуются «текущими дѣлами по всѣмъ частямъ министерскаго управленія», только въ учрежденіи совѣта министровъ (ст. 1) предметы вѣдомства эти изложены съ большей опредѣленностью.

Учрежденіе совѣта министровъ должно бы быть только дополнено: 1) относительно личнаго состава—учрежденіемъ должности предсѣдателя совѣта министровъ *) и возложе-

*) Предсѣдателя, а не предсѣдательствующаго или замѣстителя государя. Монархъ, какъ источникъ всякой власти въ государствѣ,—законодательной, судебной и исполнительной,—не можетъ быть предсѣдателемъ министерскаго совѣта. Предсѣдательство государя въ пр. сенатѣ,— который былъ и желательно чтобы вновь сталъ средоточіемъ всѣхъ трехъ отраслей государствен-

ніемъ завѣдыванія дѣлами совѣта на государственнаго секретаря и 2) относительно предметовъ вѣдомства—предоставленіемъ его обсужденію, при участіи первоприсутствующихъ въ трехъ палатахъ правительствующаго сената, предположеній объ объявленіи войны и заключеніи мира, а также чрезвычайныхъ мѣръ, вызываемыхъ особенными обстоятельствами».

При осуществленіи этихъ предположеній, организація высшихъ учрежденій Имперіи получила бы надлежащую стройность, простоту и цѣлесообразность; правительствующій сенатъ сталъ бы серьезнымъ оплотомъ законнаго въ Имперіи порядка.

Но по условіямъ настоящаго времени этого недостаточно ни для правильнаго и успѣшнаго теченія дѣлъ въ государствѣ, ни для умиротворенія нашего глубоковзволнованнаго общества.

«О преобразованіяхъ прошлаго царствованія позволительно быть того или иного мнѣнія, хотя всякій разсудительный человѣкъ не можетъ не признать, что, независимо отъ

ной власти,—есть историческая фикція. Предсѣдателю совѣта министровъ должна принадлежать въ министерскомъ совѣтѣ руководящая и отвѣтственная роль. Государь можетъ предсѣдательствовать въ совѣтѣ, но не можетъ быть его предсѣдателемъ.

ихъ внутренняго достоинства, реформы эти вызваны были совершенно неизбѣжной исторической необходимостью.

Во всякомъ случаѣ, преобразованія эти осуществились, онѣ составляютъ фактъ, съ послѣдствіями котораго нельзя не считаться.

Прямымъ послѣдствіемъ этихъ преобразованій было то, что русское общество, индиферентное къ вопросамъ политики въ долгій періодъ застоя, стало относиться къ правительственной дѣятельности критически, мѣры, правительствомъ принимаемыя, всѣ дѣйствія власти, стали предметомъ обсужденія. Съ другой стороны, совершенныя преобразованія вызывали въ обществѣ ожиданія новыхъ реформъ, которыя казались ихъ естественнымъ послѣдствіемъ.

Общественная мысль, направленная на вопросы политики, и напряженное состояніе ожиданія вызываютъ въ русскомъ обществѣ ту тревогу и то возбужденіе, которыя составляютъ типическія черты его современнаго настроенія.

Потребности общества высказаться надо дать удовлетвореніе. Непрерывнымъ ожиданіямъ измѣненій въ государственномъ строѣ слѣдуетъ положить конецъ.

Жизнь государствъ подчиняется неизмѣннымъ законамъ послѣдовательнаго развитія. Въ Россіи, въ современный историческій мо-

ментъ, исключительно чиновно-бюрократическія учрежденія, которыя хорошо служили личной политикѣ государей въ дѣлѣ объединенія и собиранія государства, находятся, судя по результатамъ ихъ дѣятельности, въ періодѣ вырожденія и оказываются неспособными водворить внутренній миръ и стройный порядокъ въ государствѣ.

Задача эта требуетъ, очевидно, содѣйствія самого общества, а содѣйствіе это можетъ быть оказано только въ формѣ земскаго представительства, участіе котораго въ законодательной дѣятельности государства, при современныхъ у насъ условіяхъ, можетъ одно обезпечить уваженіе къ закону и довѣріе къ власти, безъ которыхъ никакой порядокъ въ государствѣ немыслимъ.

Можно ли требовать отъ народа, плохо управляемаго въ теченіе столѣтій, любовь къ порядку и уваженіе къ закону?

Эти свойства бываютъ только послѣдствіемъ продолжительнаго внутренняго мира, основаннаго на уваженіи къ учрежденіямъ, представляющимся почтенными въ общественномъ сознаніи.

Чиновныя же учрежденія наши не возбуждаютъ уже къ себѣ довѣрія, а законъ, исходящій изъ бюрократическихъ лабораторій, не пользуется никакимъ уваженіемъ и само правительство относится къ нему пренебрежительно.

Каждая государственная потребность должна быть, кромѣ того, удовлетворена своевременно.

Въ настоящее время, земское представительство въ Россіи несомнѣнно укрѣпитъ самодержавную власть государя, оно вольетъ только новыя и свѣжія силы въ одряхлѣвшій правительственный организмъ, оно послужитъ необходимой связью, цементомъ, въ нашемъ расшатавшемся государственномъ строѣ. Позже, оно можетъ нанести существенный ущербъ самодержавію, окончательно дискредитированнаго негодностью органовъ, служащихъ ему выраженіемъ.

Въ прошлое царствованіе были разрыты родники народныхъ потребностей и изъ родниковъ этихъ вызванъ потокъ народной жизни. Если потоку этому не дать исхода, не дать ему спокойно течь, а на пути его, вмѣсто разумно устроенныхъ плотинъ, строить однѣ преграды изъ грубыхъ и неотесанныхъ матеріаловъ, то можно опасаться, что онъ когда нибудь прорветъ эти преграды. Едва ли также желательно, чтобы за преградами этими потокъ народной жизни застоялся, обратился въ коллекторъ стоячей воды—стоячая вода неизбѣжно разлагается.

Не только для умиротворенія общества нужно призвать земское представительство къ участію въ законодательной дѣятельности

государства; необходимость этого участія вызывается и соображеніями здраво понимаемой государственной пользы.

Съ этой точки зрѣнія, если бы потребность эта и не сознавалась самимъ обществомъ, сознаніе это слѣдовало бы въ немъ пробудить.

Правительство не можетъ быть сильно само по себѣ, безъ поддержки и сочувствія къ нему народа. При безучастіи народа, общества къ вопросамъ внутренней и внѣшней политики, безъ элемента гражданственности, государство перестаетъ быть цѣльнымъ и полнымъ живымъ организмомъ и обращается въ чисто внѣшнее сочетаніе безжизненнаго правительственнаго механизма и толпы, житейскія стремленія которой вращаются исключительно въ сферѣ матеріальныхъ интересовъ.

При этомъ гражданскія стремленія извѣстной части общества, преимущественно молодежи, направляются на борьбу съ существующимъ государственнымъ и соціальнымъ порядкомъ подъ знаменемъ какого бы то ни было крайняго направленія. А само общество, лишенное гражданскихъ идеаловъ, а потому апатичное, скептическое, унылое, страдающее тоской отъ сознанія безсилія и безнадежности, или же преслѣдующее одни корыстныя и матеріальныя побужденія, грубое удовлетвореніе инстинктовъ наживы и чувственныхъ наслажденій, — неспособно дать от-

пора преступнымъ революціоннымъ покушеніямъ.

Нельзя также не замѣтить, что только при земскомъ представительствѣ возможно у насъ развитіе серьезныхъ консервативныхъ элементовъ, какъ необходимаго въ каждомъ государствѣ противовѣса нетерпѣливымъ стремленіямъ къслишкомъ быстрому поступательному движенію на пути преобразовательной дѣятельности.

Невозможно отрицать того факта, что консервативные элементы почти отсутствуютъ въ современномъ русскомъ обществѣ въ томъ смыслѣ, что оно почти поголовно стоитъ въ оппозиціи правительству, вслѣдствіе недовольства тѣми учрежденіями, которыя сосредоточиваютъ въ себѣ всю правительственную власть.

Между тѣмъ консервативныя убѣжденія и охранительныя воззрѣнія на вопросы политики въ обществѣ нашемъ несомнѣнно существуютъ и только общее недовольство существующими учрежденіями накладываетъ на все общество печать повальнаго либерализма, имѣющаго, въ сущности, значеніе всеобщей оппозиціи современнымъ формамъ нашего государственнаго устройства.

При существующемъ чиновно-бюрократическомъ строѣ государства не могутъ развиться ни серьезный консерватизмъ политическихъ воззрѣній, ни здоровый либерализмъ дѣлового, такъ сказать, характера.

*

Бюрократы, стоя у власти, вообще склонны смѣшивать консерватизмъ съ произволомъ, а либерализмъ съ слабостью и распущенностью.

Итакъ, едва ли возможно сомнѣваться въ томъ, что консервативные элементы русскаго общества могутъ получить подобающее имъ въ общей государственной экономіи значеніе только въ представительномъ законодательномъ собраніи.

Въ качествѣ второстепенныхъ доводовъ въ пользу необходимости призвать земское представительство къ участію въ законодательной дѣятельности правительства, нельзя не указать на то значеніе, которое преобразованіе это имѣло бы на усиленіе политическаго и культурнаго вліянія Россіи въ соплеменныхъ ей славянскихъ земляхъ и насколько увеличило бы оно нашъ государственный кредитъ за границей.

Въ какой же формѣ должно бы выразиться участіе земскаго представительства въ законодательной дѣятельности государства?

Здѣсь прежде всего слѣдуетъ указать не только на безполезность, но и на положительный вредъ приглашенія земскихъ представителей или депутатовъ отъ сословій, для обсужденія какого-либо одного дѣла, имѣющаго особое значеніе въ экономическомъ или политическомъ отношеніи *).

*) Говорилъ я это по поводу существовавшаго въ то время предположенія приглашать земскихъ представителей въ государственный совѣтъ въ качествѣ экспертовъ.

Мѣра эта, никого не удовлетворивъ, только возбудитъ политическіе аппетиты и можетъ дать поводъ къ демонстраціямъ, крайне прискорбнымъ, если правительство рѣшится ограничиться единичнымъ опытомъ подобнаго представительства.

Не будетъ ли мѣра эта имѣть тотъ смыслъ, что правительство, желая сохранить неприкосновенными личныя прерогативы бюрократическихъ органовъ власти, сознаетъ вмѣстѣ съ тѣмъ неспособность свою успѣшно провести то дѣло, для обсужденія котораго будутъ приглашены депутаты? Но этимъ можно только еще болѣе дискредитировать авторитетъ правительственной власти.

Или приглашеніе депутатовъ будетъ имѣть значеніе простой поблажки общественному настроенію, а самое дѣло, для разрѣшенія котораго они будутъ призваны, послужитъ лишь благопріятнымъ тому поводомъ? Но исторія представляетъ намъ краснорѣчивые примѣры того, къ чему приводятъ подобныя поблажки, свидѣтельствующія о слабости и нерѣшительности правительства.

Кромѣ того, депутаты, такимъ образомъ приглашенные, едва ли окажутся способными правильно разрѣшить предложенное на ихъ обсужденіе дѣло. Если въ представительныхъ собраніяхъ, обладающихъ дѣловымъ опытомъ, депутатамъ предлагаютъ на обсужденіе вполнѣ

разработанные законопроекты, то это тѣмъ болѣе необходимо для представителей, впервые приглашенныхъ со всѣхъ концовъ государства для обсужденія дѣла, признаваемаго въ данное время важнѣйшимъ. Въ представительныхъ собраніяхъ порядокъ сужденій, правильность и успѣшность разрѣшенія дѣлъ обезпечиваются зрѣло обдуманными постановленіями ихъ уставовъ. Всѣ эти гарантіи будутъ, очевидно, отсутствовать при единичномъ случаѣ созыва представителей. Самое званіе члена постояннаго представительнаго собранія налагаетъ извѣстныя обязанности къ избирателямъ, собранію и правительству; ихъ взаимныя отношенія правильно урегулированы. Сознанія этихъ обязанностей не можетъ быть у депутатовъ, случайно приглашенныхъ для обсужденія одного только дѣла.

Всякія полумѣры не достойны сознающаго свою силу и уважающаго себя правительства *).

Разъ рѣшившись дать народу возможность высказывать черезъ своихъ представителей свое мнѣніе по вопросамъ, требующимъ законодательнаго разрѣшенія, правительство должно создать для земскаго представительства постоянное учрежденіе, органически связанное съ другими учрежденіями Имперіи.

*) Возраженія эти сохраняютъ свою силу и теперь противъ Земскаго Собора, какъ учрежденія, собираемаго періодически и только для разсмотрѣнія извѣстныхъ дѣлъ, по усмотрѣнію правительства.

Здѣсь важно только въ точности ограничить предѣлы власти этого учрежденія, оставивъ неприкосновеннымъ принципъ самодержавія*), какъ основу нашего государственнаго строя.

Въ этихъ границахъ не слѣдуетъ скупиться на внѣшнія прерогативы вызываемаго къ жизни учрежденія: слѣдуетъ дать ему приличествующее выборному законодательному собранію Россійской Имперіи названіе—государственной земской думы; членовъ его слѣдуетъ окружить возможнымъ вниманіемъ и поставить ихъ въ необходимыя условія независимости. Человѣческія учрежденія, подобно отдѣльнымъ лицамъ, имѣютъ свое тщеславіе.

Привлеченія земскаго представительства къ дѣловой законодательной дѣятельности несомнѣнно требуютъ какъ польза государственная, такъ и интересы самодержавія, и единственное серьезное возраженіе, которое могло бы по этому поводу быть предъявлено, заключается въ томъ, что въ Россіи не найдется достаточнаго числа людей, способныхъ принять совѣщательное участіе въ законодательной дѣятельности государства.

Возраженіе это такъ же неосновательно, какъ тѣ сомнѣнія, которыя высказывались по поводу осуществленія у насъ судебнаго преобразо-

*) Далѣе я подробно опредѣляю его значеніе.

ванія. Тогда говорили, что наши приказные суды не способны дать достаточнаго и удовлетворительнаго контингента дѣятелей для новыхъ независимыхъ судебныхъ учрежденій. Между тѣмъ судебная реформа осуществилась весьма успѣшно и недостатка въ людяхъ для замѣщенія новыхъ судебныхъ должностей не оказывается, несмотря на то, что судебная дѣятельность требуетъ спеціальной научной подготовки.

Въ Россіи, безъ сомнѣнія, есть довольно людей, способныхъ съ пользою и честью занять мѣсто въ земскомъ представительномъ собраніи. Вопросъ въ этомъ отношеніи сводится только къ опредѣленію количественнаго состава этого собранія, къ порядку избранія его членовъ и къ опредѣленію условій, которымъ должны удовлетворять избираемые.

Если не каждый уѣздъ можетъ у насъ выставить соотвѣтствующаго своему назначенію представителя въ законодательное собраніе, то слѣдуетъ ограничиться двумя представителями на губернію. Съ присоединеніемъ къ нимъ представителей отъ большихъ городовъ, личный составъ нашей земской думы навѣрное не будетъ по своему достоинству хуже состава представительныхъ собраній въ другихъ государствахъ. Значительное большинство его будетъ состоять изъ людей толковыхъ, дѣльныхъ и практическихъ, а между ними най-

ДЛЯ ГАЗЕТЪ И КНИГЪ Морской Библ

дутся и люди выдающихся дарованій на руководящія роли.

Недостатокъ въ людяхъ долженъ быть принятъ въ соображеніе не только при опредѣленіи числа представителей, но и тѣхъ условій, которымъ должны удовлетворять избираемые...

Чтобы оградить земское представительство отъ систематическаго духа оппозиціи правительственнымъ учрежденіямъ, нужно открыть для представителей земствъ доступъ къ высшимъ государственнымъ должностямъ. Съ этою цѣлью полезно было бы установить, чтобы половина или одна треть сенаторовъ законодательной палаты сената назначалась изъ членовъ государственной земской думы. Слѣдуетъ желать, чтобы высшія и выдающіяся положенія въ государствѣ стали предметомъ стремленія не для однихъ только лицъ, посвятившихъ себя государственной службѣ, а чтобы достиженіе ихъ стало доступнымъ для каждаго при извѣстныхъ достоинствахъ ума и воли: къ чему люди будутъ стремиться, того они не будутъ пытаться разрушать».

Тѣ же соображенія приводятъ къ заключенію о необходимости уничтожить у насъ чины въ гражданской службѣ.

Реформѣ этой, къ сожалѣнію, не придаютъ

у насъ того значенія, котораго она заслуживаетъ. Безполезность гражданской табели о рангахъ никѣмъ не отрицается, но къ ней вообще относятся съ той точки зрѣнія, что существованіе въ гражданской службѣ чиновъ никому, въ сущности, не мѣшаетъ.

По этому поводу нельзя не замѣтить, что всякое учрежденіе не приносящее никакой пользы, уже потому вредно, что оно безполезно, такъ какъ въ основаніе разумной политики слѣдовало бы положить такое правило: ни одного лишняго слова въ законѣ, ни одного безполезнаго въ государствѣ учрежденія, ни одного непроизводительнаго рубля въ государственномъ бюджетѣ.

Но существующее у насъ учрежденіе гражданскихъ чиновъ имѣетъ и положительно вредныя стороны.

Оно выдѣляетъ у насъ всѣхъ лицъ, состоящихъ на государственной службѣ, въ особое чиновное сословіе. Права, соединенныя съ исполненіемъ служебныхъ обязанностей, перестали быть принадлежностью той или другой должности и выродились мало-по-малу какъ бы въ сословныя прерогативы особаго чиновнаго міра. Чинъ самъ по себѣ составляетъ отличительное свойство принадлежности къ привилегированному въ государствѣ сословію, а градація чиновъ представляетъ послѣдовательный рядъ чисто внѣшнихъ въ этомъ сословіи

отличій. Отличія эти искусственно привлекаютъ на государственную службу массу лицъ, для службы не способныхъ или служить не желающихъ, только потому, что быть безъ чина въ извѣстной степени предосудительно. Люди эти отвлекаются такимъ образомъ отъ другихъ болѣе производительныхъ занятій тѣмъ легче, что совершить восхожденіе по лѣстницѣ ранговъ возможно и безъ исполненія какихъ бы то ни было служебныхъ обязанностей. Въ данную минуту у насъ 2649 *) чиновъ первыхъ четырехъ классовъ или лицъ, которымъ въ обществѣ присвоено странное прозвище «статскихъ генераловъ», и довольно просмотрѣть ихъ списокъ, чтобы убѣдиться, какъ много этихъ чиновъ ровно ничѣмъ не заняты, числясь по разнымъ вѣдомствамъ, и сколько ихъ состоитъ на службѣ такихъ учрежденій, безцѣльное существованіе которыхъ вызвано не потребностями государственными, а интересами самого чиновнаго сословія.

*) При вступленіи на престолъ Анны Іоановны въ 1730 г. у насъ было всего 179 военныхъ и гражданскихъ генераловъ. Съ того времени число это растетъ въ послѣдовательно возрастающей прогрессіи. По списку на сентябрь 1904 г. гражданскихъ чиновъ 1-хъ 4-хъ классовъ имѣлось уже 3735, не считая множества военныхъ генераловъ, исполнявшихъ гражданскія должности. Это вѣрный показатель развитія бюрократизма въ нашемъ отечествѣ. Кромѣ того, эти тьмы превосходительныхъ генераловъ,—военныхъ, гражданскихъ и придворныхъ,—составляютъ элементъ пошлости въ нашемъ сословно бюрократическомъ строѣ. На Западѣ титулъ превосходительства предоставляется только мичистрамъ и посламъ, пока они занимаютъ эти должности.

Табель о рангахъ—это хартія бюрократизма, обособленнаго и замкнутаго: она сулитъ власть и государственныя почести только людямъ выдержавшимъ искусъ той своеобразной кастраціи, которая обращаетъ человѣка въ чиновника, она преграждаетъ доступъ къ должностямъ по государственной службѣ всѣмъ тѣмъ, которые не могли съ молодыхъ лѣтъ посвятить себя прохожденію всѣхъ степеней чиновнаго мытарства».

Апрѣль 1881 г.

II.

Истекшіе со времени написанія этой записки двадцать четыре года были временемъ рѣшительной и безпощадной реакціи, дѣятельными элементами который были: безграничное своеволіе правительственной исполнительной власти *);—ясно выраженный атавизмъ крѣпостничества во вліятельномъ меньшинствѣ служилаго и помѣстнаго дворянства, и—одностороннее, въ самомъ своемъ основаніи невѣрное представленіе о русской національной самобытности, противополагаемой всей западной культурѣ; этотъ своеобразный націо-

*) Т.-е. та сила, о которой еще въ 1867 г. Бисмаркъ сказалъ: „Россія имѣетъ блестящее будущее, ея высшее сословіе интеллигентно, а ее мужики—лучшіе люди въ мірѣ; одинъ только червякъ гложетъ ее внутри—это чиновники, эта гноящаяся язва, разъѣдающая ея внутренности“.

нализмъ, распространенный въ относительно широкихъ кругахъ русской общественной среды, воспринятъ былъ и правительствомъ.

Совокупность этихъ трехъ вліяній обусловила состояніе всесторонней отсталости, которая для государства есть болѣзнь роста, остановка естественнаго развитія. Живительными силами этого развитія для культурныхъ народовъ нашего времени служатъ—личная свобода, общественная самодѣятельность, законность, равноправность, вѣротерпимость, прямымъ отрицаніемъ которыхъ служатъ уже четверть вѣка препятствующія естественному росту духовныхъ и матеріальныхъ силъ Россіи произволъ исполнительной власти, а также сословная, вѣроисповѣдная и національная неравноправность. Между тѣмъ для государства, какъ и для всякаго живого организма, нѣтъ средины между развитіемъ и послѣдовательнымъ разложеніемъ, вымираніемъ.

Наша бѣдность, некультурность, грозящая соціальнымъ катаклизмомъ сословная и аграрная обособленность народныхъ массъ, въ которыхъ сосредоточены всѣ запасы вооруженныхъ силъ страны,—національная и вѣроисповѣдная рознь, доведенная до уличной рѣзни, безсиліе въ достиженіи нашихъ міровыхъ задачъ во внѣшней политикѣ,—все это естественныя, совершенно неизбѣжныя послѣдствія вызванной реакціей отсталости.

Относительно значенія этой отсталости и ея размѣровъ обращаетъ на себя вниманіе слѣдующее наблюденіе, уже отмѣченное мною въ другомъ мѣстѣ *).

«Въ своемъ поступательномъ движеніи человѣчество останавливается долѣе всего на первыхъ ступеняхъ своего экономическаго и соціальнаго развитія. Первобытная дикость продолжается многія тысячелѣтія; цѣлую тьму вѣковъ длится и варварское состояніе,—но чѣмъ совершеннѣе становятся условія государственнаго общежитія, тѣмъ быстрѣе совершается соціальная эволюція, тѣмъ скорѣе получаются плоды достигнутыхъ улучшеній и тѣмъ на большія разстоянія передовыя націи обгоняютъ отсталыхъ. Отсталость Россіи въ первой половинѣ XIX вѣка, когда освободительныя реформы удесятерили духовныя и матеріальныя силы другихъ государствъ Европы, конечно, во много разъ вреднѣе отозвалась на нашемъ культурномъ развитіи и матеріальной мощи, чѣмъ два столѣтія татарскаго ига».

Тогда мы поплатились за нашу отсталость Севастопольскимъ погромомъ въ борьбѣ съ четырьмя европейскими державами. Наши настоящія пораженія въ войнѣ съ Японіей, страной слабѣйшей насъ, съ населеніемъ въ три

*) „Самобытность или отсталость“ „Вѣстникъ Европы“, февраль 1904 г.

раза меньшимъ, едва полстолѣтія тому назадъ пріобщившейся европейской культурѣ, но послушной непреклоннымъ законамъ человѣческаго развитія, служатъ мѣриломъ того, насколько мы, говоря относительно, обезсилѣли за періодъ послѣдней реакціи.

Въ сущности, мы только и живы тѣмъ, что еще уцѣлѣло отъ эпохи освободительныхъ реформъ и, по счастью, Высочайшій указъ 12 декабря прошлаго года смыкаетъ вновь ихъ порванную цѣпь, а возвѣщенный въ рескриптѣ Государя Императора 18 февраля с. г. призывъ народныхъ представителей къ законодательной дѣятельности долженъ обезпечить успѣшное завершеніе предпринятыхъ преобразованій.

III.

Народное представительство не только представляетъ, лучшее, наиболѣ соотвѣтствующее современнымъ требованіямъ государственнаго общежитія устройство органовъ законодательной власти, но оно представляетъ у насъ въ настоящее время единственное средство положить конецъ внутренней смутѣ, совершенно неизбѣжной при такомъ общественномъ настроеніи, когда, при годами уже существующемъ интересѣ къ внутренней политикѣ, рѣшительно у каждаго свое особое

о ней мнѣніе, а всѣ сходятся только въ общемъ недовольствѣ существующимъ порядкомъ и критическомъ отношеніи къ дѣятельности правительства.

При народномъ представительствѣ политическія мнѣнія организуются, дисциплинируются и сосредоточатся въ центральномъ законодательномъ учрежденіи. Только тогда представится возможность требовать, чтобы мѣстныя учрежденія занимались мѣстными дѣлами, а не общей политикой. Безъ такого центральнаго представительства Высочайшій указъ сенату отъ 18 февраля с. г., предоставляющій всѣмъ учрежденіямъ и частнымъ лицамъ представлять на Высочайшее усмотрѣніе черезъ совѣтъ министровъ свои виды и предположенія «объ усовершенствованіи государственнаго благоустройства и улучшенія народнаго благосостоянія»,—сталъ бы источникомъ непрерывнаго политическаго броженія.

Относительно организаціи центральнаго выборнаго законодательнаго представительства добавлю къ мнѣнію, выраженному мною по этому предмету въ 1881 году, слѣдующія краткія указанія относительно состава и порядка выборовъ въ законодательное собраніе,—и необходимыхъ гарантій устойчивости и независимости народнаго представительства.

Особенностямъ соціальнаго строя Россіи, требованіямъ справедливости и однообразія,

а также удобствамъ практическимъ, соотвѣтствовала бы, по моему мнѣнію, слѣдующая избирательная система.

Число представителей въ государственной земской думѣ, при современныхъ общественныхъ условіяхъ, можетъ быть увеличено противъ предположеній моей записки, но не должно бы превышать 500.

Лица всѣхъ состояній имѣютъ равныя избирательныя права, какъ по выбору представителей, такъ и по праву быть избираемыми, безъ всякихъ различій по сословному или племенному происхожденію.

Представители должны умѣть говорить, читать и писать по-русски.

При громадномъ у насъ численномъ превосходствѣ крестьянскихъ массъ, болѣе чѣмъ на половину безграмотныхъ *), у насъ покуда невозможна всеобщая и прямая подача голосовъ, слѣдуетъ поэтому остановиться на цензовомъ началѣ.

Выборы не должны быть сословными. При выборѣ представителей сословіями изъ своей среды общее благо страны отойдетъ на второй планъ, возобладаютъ классовые интересы и могутъ вызвать въ странѣ сословную рознь и вражду.

Присутствіе въ думѣ отдѣльныхъ крестьянъ,

*) 96.916.644 крестьянъ изъ 125.640.021 всего населенія Имперіи по переписи 1897 г.

избранныхъ на безсословныхъ выборахъ и при этомъ условіи, очевидно, возвышающихся надъ общимъ уровнемъ по своимъ природнымъ дарованіямъ и жизненному опыту— можетъ быть только полезно. Но присутствіе въ законодательномъ собраніи крестьянъ въ полномъ числѣ причитающихся на это сословіе представителей, нежелательно.

Оно понизило бы образовательный уровень всего собранія. Крестьяне, въ значительномъ большинствѣ своихъ представителей, по своему развитію и степени образованія не способны бы были не только основательно изучить, но даже понять тотъ печатный матеріалъ, который сопровождаетъ всякій законопроектъ, даже маловажнаго значенія. По дѣламъ болѣе серьезнымъ крестьяне не могли бы подняться до высоты тѣхъ обобщеній, которыя вызываются соображеніями государственными и требованіями общаго блага; они вотировали бы исключительно въ согласіи съ своими сословными или личными интересами. Такъ, когда въ мѣстныхъ комитетахъ о нуждахъ сельскохозяйственной промышленности крестьянъ спрашивали о преимуществахъ общиннаго или подворнаго землепользованія, всѣ малосемейные домохозяева, владѣвшіе количествомъ земли больше средняго, высказывались за подворное владѣніе, а многосемейные, съ малымъ количествомъ надѣльной земли—за

общинное. Кромѣ того, голоса крестьянъ въ думѣ стали бы, безъ сомнѣнія, предметомъ искательствъ крайнихъ партій, что можетъ подать поводъ къ злоупотребленіямъ и вселить въ крестьянахъ преувеличенное представленіе о ихъ значеніи въ государственномъ и соціальномъ строѣ страны.

Самостоятельное избирательное право слѣдуетъ предоставить губернскимъ и областнымъ городамъ, градоначальствамъ и городамъ съ населеніемъ обоего пола свыше 50 тыс. душъ. На каждые 100 тыс. населенія прибавляется по одному представителю, причемъ излишекъ, превышающій 50 тыс., считается за сто. По этому разсчету на 16.854.735 душъ городского населенія Имперіи, по переписи 1897 г. придется 136 представителей, изъ коихъ 87 на губерніи Европейской Россіи, 19 на Царство Польское, 12 на Кавказъ, 8 на Сибирь, 10 на Среднюю Азію.

До выработки болѣе совершенныхъ пріемовъ представительства выборъ представителей въ законодательное собраніе отъ городовъ могъ бы быть предоставленъ городскимъ думамъ.

Городское представительство будетъ по преимуществу представительствомъ интеллигенціи, а потому, обращая городскія думы въ избирательные округа, слѣдуетъ обезпечить приливъ въ городское общественное управле-

ніе наиболѣе просвѣщенныхъ элементовъ городского населенія. Достигнуть этого не трудно, предоставивъ квартирный налогъ въ распоряженіе городовъ съ соотвѣтственнымъ уменьшеніемъ городского сбора съ недвижимыхъ имуществъ и увеличеніемъ на ту же сумму казеннаго налога съ имуществъ въ городахъ.

Если число представителей въ государственной земской думѣ будетъ опредѣлено въ 500, то остальныя 364 полномочія должны быть распредѣлены между губерніями соотвѣтственно числу ихъ населенія.

Въ сельскихъ мѣстностяхъ и городскихъ поселеніяхъ, не пользующихся самостоятельнымъ представительствомъ, избирательное право должно быть предоставлено владѣльцамъ недвижимыхъ имуществъ, въ томъ числѣ и сельскимъ крестьянскимъ обществамъ, по цѣнности ихъ имуществъ, а также плательщикамъ промыслового налога извѣстнаго размѣра.

Система выборовъ при 500 членахъ законодательнаго собранія можетъ быть только трехстепенная. Городскія управленія и сельскіе избирательные участки опредѣленнаго размѣра выбираютъ уѣздныхъ избирателей, уѣздные — губернскихъ, которые уже избираютъ положенное на губернію число представителей въ государственную земскую думу.

При двухстепенныхъ выборахъ, принаро-

вленныхъ къ уѣзду, при одномъ представителѣ на уѣздъ и 136 отъ городовъ, законодательное собраніе состояло бы изъ 862 членовъ.

Для избираемыхъ не слѣдовало бы требовать имущественнаго ценза, и городамъ и земству надо предоставить право назначать своимъ избранникамъ опредѣленную сумму на возмѣщеніе расходовъ представительства. Мы людьми небогаты, матеріальный достатокъ у насъ не часто совмѣщается съ талантомъ и дарованіемъ, а для законодательной дѣятельности слѣдуетъ послѣднимъ качествамъ отдавать предпочтеніе.

Въ большей части Средней Азіи, представляющей какъ бы колоніальныя владѣнія, можно покуда ограничиться представительствомъ областныхъ городовъ.

Финляндія состоитъ въ той неразрывной съ Россіей связи, которая въ государственномъ правѣ называется реальнымъ соединеніемъ; она представляетъ изъ себя страну политически, автономную. Она имѣетъ свою конституцію управляется своими законами и русское законодательство въ ней, до послѣдняго времени не дѣйствовало вовсе. Русскіе законы самымъ недвусмысленнымъ образомъ и теперь не признаютъ финляндцевъ русскими подданными, обязывая ихъ при поселеніи въ Россіи вступать «въ подданство Имперіи» *). Ясно поэтому, что

*) Прим. 2 къ 225 ст. особ. прил. къ IX т. св. зак. изд. 1902.

финляндцы не имѣютъ ни права, ни надобности принимать какое-либо участіе въ законодательной дѣятельности Имперіи.

Произвольное присвоеніе себѣ органами исполнительной власти въ пережитую нами эпоху реакціи, функцій законодательныхъ и судебныхъ и роковыя послѣдствія этого самовластія бюрократіи, вызываютъ необходимость обезпечить прочность и независимость выборнаго законодательнаго представительства серьезными гарантіями.

Необходимѣйшія изъ этихъ гарантій должны состоять въ слѣдующемъ:

1. Всѣ предначертанія законовъ и государственная роспись доходовъ и расходовъ,—которая есть не что иное, какъ финансовый законъ,—восходятъ на утвержденіе верховной власти не иначе, какъ по предварительномъ ихъ разсмотрѣніи въ государственной земской думѣ.

2. Законопроектъ, отвергнутый большинствомъ членовъ думы, возвращается предложившему его министру.

3. Народные представители безотвѣтственны за выраженныя ими въ думѣ политическія мнѣнія и сужденія. Порядокъ засѣданій и полномочія предсѣдателя опредѣляются издаваемымъ въ законодательномъ порядкѣ регламентомъ.

4. Засѣданія государственной земской думы публичны.

5. Государственной земской думѣ должно быть предоставлено право законодательной иниціативы, выражающейся въ формѣ всеподданнѣйшихъ ходатайствъ по предметамъ государственнаго благоустройства и народнаго благосостоянія.

Гарантіи эти, ставящія преграду дальнѣйшимъ захватамъ администраціи въ области законодательства, совершенно совмѣстимы съ прерогативами самодержавія русскихъ государей, если не отождествлять этого самодержавія съ своевластіемъ исполнительныхъ чиновниковъ.

Россійская Имперія не есть восточная деспотія, а по опредѣленію нашихъ основныхъ, учредительныхъ или, что то же самое, конституціонныхъ законовъ — «управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, учрежденій и уставовъ, отъ самодержавной власти исходящихъ» (ст. 47 основн. зак.), причемъ *всѣ* предначертанія законовъ разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ (ст. 50). Конечно, не въ легкой возможности нарушать эти основныя законоположенія состоитъ сущность самодержавія, а устройство органовъ законодательной власти на основѣ народнаго представительства такъ же мало противорѣчитъ природѣ самодержавія, какъ и существующее учрежденіе государственнаго совѣта. Если послѣдній не поль-

зуется въ глазахъ администраціи авторитетомъ, если совѣтъ неспособенъ охранять и защищать свои законодательныя прерогативы, то это объясняется тѣмъ, что самъ онъ не что иное, какъ бюрократическое учрежденіе, въ которомъ высшіе гражданскіе и военные чины завершаютъ свою служебную карьеру, исполняя функцію законодательной власти.

Это относительно 1-й гарантіи;—что же касается до 2-й, то какое бы ни было ея принципіальное значеніе, необходимость ея вызывается самыми важными соображеніями практической политики.

Монарху принадлежитъ неограниченное право отвергнуть законопроектъ, хотя бы онъ былъ принятъ законодательнымъ собраніемъ единогласно, но обращеніе въ законъ мнѣнія, отвергнутаго большинствомъ собранія, не только лишило бы народное представительство всякаго значенія, но, выдавая личныя политическія воззрѣнія государя, его симпатіи къ мнѣніямъ меньшинства или отдѣльныхъ лицъ, повторяясь въ цѣломъ рядѣ однородныхъ случаевъ, вводило бы самодержца въ самое горнило политической борьбы и создавало бы конфликтъ мнѣній между верховной властью и представительствомъ страны. При публичности засѣданій законодательнаго собранія и предрѣшенной уже хотя бы относительной свободѣ печати, подобный поря-

докъ служилъ бы постоянной угрозой внутреннему міру въ государствѣ.

Кромѣ того, возможность навязать странѣ законъ помимо согласія большинства ея представителей въ законодательномъ собраніи, послужитъ въ дѣйствительности только на пользу той же бюрократіи. Чаще всего коллизія эта будетъ вызвана самомнѣніемъ и самолюбіемъ министровъ, недовольныхъ встрѣченнымъ въ законодательномъ собраніи сопротивленіемъ.

Законопроектъ, не получившій большинства голосовъ, можетъ быть вновь направленъ къ законодательному разрѣшенію и при основательной разработкѣ представленія и умѣлости министра, законъ дѣйствительно полезный всегда пробьетъ себѣ дорогу въ жизнь.

Встрѣчаемыя при этомъ министрами препятствія и замедленія, бываютъ только полезны. Въ запискѣ своей я уже указалъ на вредъ, проистекающій отъ той легкости, съ которой министры,—при отсутствіи къ тому тормаза въ народномъ представительствѣ,—могутъ облекать задуманныя ими мѣропріятія въ дѣйствующій и для всѣхъ обязательный законъ. Наша законодательная практика, за протекшую съ того времени четверть вѣка, представляетъ тому не мало убѣдительныхъ доказательствъ *).

*) Бисмаркъ это понималъ. На одномъ изъ своихъ парламентскихъ вечеровъ онъ выражалъ досаду за встрѣченное въ рейх-

Публичность засѣданій законодательнаго собранія и безотвѣтственность его членовъ за свои мнѣнія и сужденія, такъ же мало противорѣчатъ самодержавію верховной власти, какъ независимость и гласность суда.

Наконецъ, предоставленная государственной земской думѣ законодательная инициатива въ формѣ всеподданнѣйшихъ ходатайствъ по предметамъ государственнаго благоустройства и народнаго благосостоянія, только замѣнитъ право, предоставленное по этому предмету высочайшимъ указомъ 18 февраля сего года всѣмъ учрежденіямъ страны и даже частнымъ лицамъ.

Самодержавіе находитъ свое главное выраженіе въ правленіи, и правящая власть царя должна оставаться неприкосновенною. Самодержавію противополагается парламентаризмъ, когда правительство должно быть взято монархомъ обязательно въ большинствѣ представительнаго собранія и обязано сложить власть, помимо воли главы государства, когда лишится довѣрія этого большинства. Парламентаризмъ, помимо историческихъ традицій и соображеній принципіальныхъ, не удовлетворилъ бы, въ современныхъ условіяхъ на-

---

стагѣ сопротивленіе и, подумавъ, прибавилъ: „безъ этого сопротивленія я, однако, не согласился бы управлять,—благодаря ему у меня осталось въ портфелѣ не мало законопроектовъ, относительно достоинства которыхъ я успѣлъ совершенно измѣнить свое мнѣніе“.

шего государственнаго и соціальнаго быта, самымъ насущнымъ практическимъ требованіямъ хорошаго управленія и прочнаго государственнаго порядка.

Даже въ тѣхъ странахъ, гдѣ существуетъ давній политическій опытъ, гдѣ просвѣщеніе проникаетъ глубоко въ народныя массы, гдѣ имѣются вполнѣ сложившіяся и прекрасно дисциплинированныя политическія партіи, парламентаризмъ дѣйствуетъ неудовлетворительно, если онъ не имѣетъ глубокихъ корней въ историческомъ прошломъ страны.

