№ 11



ПОЛИТИЧЕСКАЯ БЕЗПРИНЦИПНОСТЬ

С. Ю. ВИТТЕ.

„Пр

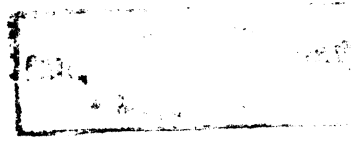
ПОЛИТИЧЕСКАЯ БЕЗПРИНЦИПНОСТЬ

С. Ю. ВИТТЕ.

ТАЙНЫЕ ЦИРКУЛЯРЫ и ДОКЛАДЫ.

БЕРЛИНЪ.
Изданіе Гуго Штейница.
1903.

„Пров 49“



Нѣсколько предварительныхъ словъ.

Чѣмъ больше различные общественные элементы Россіи начинаютъ пробуждаться къ политической жизни, тѣмъ безумнѣе, противорѣчивѣе и комичнѣе становится политика самодержавія и бюрократіи. Трудно сказать, какая политика теперь проводится русскимъ правительствомъ. На ряду съ самой возмутительной политикой правительственнаго устрашенія и административнаго произвола, разныя вѣдомства пробуютъ пойти по скользкому пути уступокъ и ослабленій съ цѣлью общественнаго успокоенія. Правительство обсуждаетъ вопросъ о самоуправленіи университетовъ, хочетъ административнымъ порядкомъ легализировать рабочее движеніе и намѣрено дозволить земскіе съѣзды. Но въ этой политикѣ уступокъ отсутствуетъ всякое руководство широкими государственными соображеніями; она лишь проявленіе съ одной стороны

растерянности правительства, а съ другой стороны азіятской хитрости опьяненныхъ властью чиновниковъ.

На сколько вся примирительная политика русскихъ правителей ловка и внутренне безсодержательна, видно изъ тайныхъ записокъ и циркуляровъ министра финансовъ С. Ю. Витте, печатаемыхъ ниже. Въ 1899 году европеецъ и либералъ С. Ю. Витте дѣлаетъ докладъ царю о народныхъ школахъ, которыя онъ предлагаетъ отнять отъ рукъ земства и передать въ распоряженіе министерства народнаго просвѣщенія и св. синода. Въ томъ же году онъ составляетъ свою обширную конфиденціальную записку по адресу министра внутреннихъ дѣлъ И. Л. Горемыкина, гдѣ онъ старается доказать несовмѣстимость самодержавія съ абсолютизмомъ. Въ заключительной главѣ этой записки, предлагаемой въ этомъ изданіи, министръ называетъ конституцію „великою ложью нашего времени“ и требуетъ замѣны земства правительственной администраціей. 26-го марта 1902 года С. Ю. Витте издаетъ циркуляръ фабричнымъ инспекторамъ, дабы они внушали рабочимъ смиренность и законность. Въ томъ же году въ отдѣлѣ про-

мышленности Министерства Финансовъ была составлена записка „о пересмотрѣ статей закона, карающихъ забастовки и досрочныя расторженія о наймѣ и желательности установленія организаціи рабочихъ въ цѣляхъ самопомощи.“ Въ этой запискѣ предлагается уже легализація рабочаго движенія въ Россіи. Изъ сопоставленія этихъ противорѣчащихъ другъ другу записокъ и циркуляровъ явствуетъ вся безпомощность, безсистемность и политическая безпринципность министра финансовъ, а вмѣстѣ съ нимъ всего русскаго правительства.

Циркуляръ по поводу земскихъ школъ.

М. Ф.

Департаментъ Государственнаго Казначейства.

По вопросу о расходѣ на народныя училища.

На подлинномъ рукою Министра Финансовъ написано:

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

Рядъ мѣропріятій, предпринятыхъ по Высочайшимъ указаніямъ въ Бозѣ почивающаго Государя Императора Александра III и Вашего Императорскаго Величества, несомнѣнно упрочилъ наше финансовое положеніе. На ряду съ этимъ, относительно наиболѣе обременительныхъ для государственнаго казначейства расходовъ Военнаго и Морского Вѣдомствъ можно имѣть увѣренность, что расходы эти не превысятъ въ теченіе ближайшихъ лѣтъ тѣхъ предѣловъ, которые опредѣлены для нихъ

установленными съ Высочайшаго Вашего Величества соизволенія нормальными бюджетами. Все это даетъ Министру Финансовъ возможность, — если сказанная увѣренность не окажется тщетною, — озаботиться обращеніемъ средствъ, которыми можетъ располагать государственное казначейство, на другія, наиболѣе назрѣвшія государственныя потребности. Въ этомъ отношеніи, слѣдуя Высочайшимъ указаніямъ Вашего Величества, Министръ Финансовъ не можетъ не поставить на первую очередь потребностей народнаго образованія и въ частности наиболѣе нуждающагося въ распространеніи начальнаго обученія.

Дѣло начальнаго народнаго образованія находится у насъ на попеченіи собственно двухъ вѣдомствъ: Святѣйшаго Синода и Министерства Народнаго Просвѣщенія, такъ какъ состоящія въ распоряженіи другихъ вѣдомствъ спеціальныя низшія училища весьма немногочисленны и въ смыслѣ общаго начальнаго образованія народа не имѣютъ серьезнаго значенія.

Въ дополненіи къ пожертвованіямъ и другимъ частнымъ источникамъ, изъ суммъ государственнаго казначейства ассигнуется по смѣтѣ Святѣйшаго Синода на содержаніе цер-

ковно-приходскихъ школъ и школъ грамоты, а равно и на надзоръ за этими школами 4,953,841 руб. Къ этой суммѣ, по моему предварительному соглашенію съ Оберъ-Прокуроромъ Святѣйшаго Синода, предположено добавить съ 1-го января 1900 года 1,800,000 р. По смѣтѣ Министерства Народнаго Просвѣщенія на приходскія и начальныя народныя училища, на учительскія семинаріи, приготовляющія учителей для народныхъ школъ, и на надзоръ за народными училищами ассигнуется 4,402,836 руб. Къ этимъ же ассигнованіямъ нужно причислить около 1,200,000 руб., которые расходуются на начальныя народныя училища изъ состоящихъ въ непосредственномъ распоряженіи правительства земскихъ сборовъ тѣхъ мѣстностей, въ которыхъ не введены земскія учрежденія. Но кромѣ всѣхъ этихъ суммъ, расходуемыхъ по непосредственнымъ распоряженіямъ правительственныхъ учрежденій, начальныя народныя училища содержатся также и на земскія учрежденія. На этотъ предметъ изъ земскихъ сборовъ расходуется около 7 милліоновъ рублей. Суммы эти расходуются по распоряженіямъ земскихъ учрежденій, но такъ какъ всѣ земскіе расходы

производятся на счетъ сборовъ, взимаемыхъ съ того же населенія, то всякое излишнее земское обложеніе настолько же лишаетъ правительство возможности пользоваться платежными силами населенія, какъ источникомъ государственныхъ доходовъ. Въ виду этого нѣтъ основанія полагать, что обращеніе на дѣло начальнаго народнаго образованія взимаемыхъ земскими учрежденіями сборовъ въ чемъ-либо облегчаетъ задачи правительства, такъ какъ будучи взимаемы съ одного и того же населенія, суммы, расходуемыя по смѣтамъ Святѣйшаго Синода и Министерства Народнаго Просвѣщенія, по существу не отличаются отъ суммъ, расходуемыхъ по распоряженіямъ земскихъ учрежденій.

При существующемъ строѣ земскаго хозяйства со стороны земскихъ учрежденій вполнѣ понятно желаніе перелагать на государственное казначейство тѣ или другіе изъ лежащихъ на нихъ обязательныхъ расходовъ. Но такое переложеніе, какъ показываетъ практика, не бываетъ сопряжено съ облегченіемъ населенія, такъ какъ, освободившись отъ извѣстныхъ расходовъ, земскія учрежденія тотчасъ же обращаютъ оставшіяся свободными

суммы на другія потребности, а въ томъ числѣ и на открытіе новыхъ училищъ. Въ примѣненіе къ земскимъ расходамъ на содержаніе учебныхъ заведеній, не разъ возникавшій вопросъ: не слѣдуетъ ли принять на государственное казначейство всѣ эти расходы, конечно, безъ особаго затрудненія могъ бы быть разрѣшенъ въ положительномъ смыслѣ, но лишь при условіи или передачи соотвѣтствующихъ сборовъ въ пользу казны, или обязательнаго снятія соотвѣтствующей суммы съ населенія, такъ какъ въ противномъ случаѣ правительство, въ концѣ концовъ, было бы вынуждено прибѣгнуть къ дополнительному обложенію того же населенія.

Такимъ образомъ, упадая въ сущности на одни и тѣ же платежные источники, расходы по содержанію начальныхъ народныхъ училищъ распредѣляются по тремъ категоріямъ. Раздѣленіе расходовъ по смѣтамъ Святѣйшаго Синода и Министерства Народнаго Просвѣщенія не представляетъ ни по существу дѣла, ни въ финансовомъ отношеніи никакихъ затрудненій, такъ какъ и тѣ, и другіе расходы находятся по общему порядку на попеченіе Министерства Финансовъ и подчиняются об-

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

Полагая со своей стороны полезнымъ совмѣстное обсужденіе возникающихъ по этому дѣлу вопросовъ со стороны высшихъ представителей заинтересованныхъ вѣдомствъ, пріемлю долгъ Всеподданнѣйше испрашивать: не благоугодно ли будетъ Вашему Императорскому Величеству возложить на особое совѣщаніе подъ предсѣдательствомъ Оберъ-Прокурора Св. Синода изъ министровъ — Внутреннихъ Дѣлъ, Финансовъ и Народнаго Просвѣщенія — обсужденіе вопросовъ о томъ, слѣдуетъ ли оставить безъ измѣненія суще-

ствующій порядокъ открытія начальныхъ народныхъ училищъ и производства расходовъ на ихъ содержаніе, или же слѣдуетъ принять надлежащія мѣры для установленія въ этомъ дѣлѣ болѣе опредѣленнаго положенія и въ такомъ случаѣ, въ чемъ мѣры сіи должны заключаться.

Статсъ-Секретарь Сергѣй Витте.

Заключительная глава изъ конфиденціальной записки С. Ю. Витте:

Самодержавіе и земство, по поводу его политики съ бывшимъ министромъ внутреннихъ дѣлъ И. Л. Горемыкинымъ о введеніи земскихъ учрежденій въ западномъ краѣ.

Въ заключеніе Ваша записка, „отрываясь отъ частности", останавливается на общемъ государственномъ значеніи самоуправленія и высказывается, что „основой дѣйствительной силы всякаго государства, какова бы ни была его форма, есть развитая и окрѣпшая къ самодѣятельности личность, и что выработать въ народѣ способность къ самоустройству и самоопредѣленію можетъ только привычка къ самоуправленію, развитіе же бюрократіи и правительственной опеки создаетъ лишь „обезли-

ченныя и безсвязныя толпы населенія, людскую пыль".

Я не стану касаться, насколько этотъ, провозглашенный запиской, принципъ отвѣчаетъ собственной политикѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ вообще, и въ частности, всѣмъ вышеприведеннымъ предположеніямъ этого Министерства и мѣропріятіямъ послѣдующаго времени, направленнымъ къ сокращенію компетенціи земскихъ учрежденій, къ самой полной регламентаціи ихъ дѣятельности, къ усиленію надъ ними правительственной опеки. Оставляя въ сторонѣ всѣ эти частности, я въ заключеніе моей записки позволю себѣ лишь поставить тотъ же основный вопросъ, который составляетъ финальный аккордъ записки Вашей, и попробую дать свой посильный отвѣтъ на эту трудную проблему.

Я искренно и глубоко вѣрю, что „основой дѣйствительной силы всякаго государства, какова бы ни была его форма, — есть развитая и окрѣпшая къ самодѣятельности личность". И для меня безспорной представляется та истина, что степень развитія личной самодѣятельности народа опредѣляетъ собой степень

могущества государства и его положенія сосѣдняго.

Чѣмъ болѣе развита личность, чѣмъ прочнѣе укоренилась въ ней самодѣятельность, безъ посторонней помощи устраивать свое благосостояніе, тѣмъ болѣе устойчивости имѣетъ весь общественный, а за нимъ и государственный строй.

По существу, слѣдовательно, разномыслія между нами по этому предмету нѣтъ и быть не можетъ. Разномысліе, очевидно, начинается на другомъ пунктѣ — относительно выбора средствъ и способа ихъ примѣненія.

По моему мнѣнію не могутъ быть избираемы такія средства, которыя по ихъ свойству и направленію находятся между собою въ отношеніяхъ взаимнаго исключенія. Въ развитіе этой мысли я и позволяю себѣ представить въ заключеніе излагаемые ниже соображенія.

Высказанная Вами мысль о значеніи самодѣятельности личности — мысль безспорно глубокая. Она руководила и долго будетъ руководящимъ правиломъ для всякаго государственнаго человѣка. Но, съ своей стороны, я полагалъ и полагаю, что для развитія

личной и общественной самодѣятельности формы правленія и тѣсно связанныя съ ней формы управленія сами по себѣ рѣшающаго значенія не имѣютъ. Въ предѣлахъ европейской цивилизаціи исторія и современность показываютъ, что личная свобода, общественная самодѣятельность, экономическое и вообще культурное преуспѣяніе народа, — всѣ эти блага бываютъ и не бываютъ, одинаково достигаются и теряются при различныхъ формахъ правленія и управленія. Формы эти не заказываются и не сочиняются, а въ тѣхъ случаяхъ, когда навязываются странѣ — не служатъ къ добру для страны. Какъ республиканскій, такъ и монархическій режимъ, какъ правительственная администрація, такъ и органы самоуправленія могутъ быть и хорошимъ и плохимъ средствомъ управленія. Каждая изъ нихъ можетъ обезпечить личную свободу, общественную самодѣятельность, способствовать экономическому и культурному преуспѣянію народа, можетъ и, обратно, давить какъ отдѣльную личность, такъ и цѣлый народъ, одинаково покровительствовать только нѣкоторой части населенія и держать народъ въ нищетѣ, полной экономической зависимо-

сти и умственномъ невѣжествѣ. Существенна не форма, а ея внутреннее содержаніе, не то, какая форма, а какъ она осуществляется, насколько соотвѣтствуетъ она духу народа, его политическому развитію, географическимъ и этнографическимъ условіямъ страны.

Воздерживаясь отъ экскурсій въ исторію другихъ странъ и отъ сопоставленій изъ современныхъ дѣйствій Европы и Америки, для поясненія сейчасъ сказаннаго я воспользуюсь развѣ нѣкоторыми фактами русской исторіи, на которыхъ, въ защиту началъ самоуправленія вообще и, въ частности, въ защиту современнаго земства, довольно продолжительно останавливается Ваша записка.

Въ земскихъ губныхъ учрежденіяхъ Ивана IV, въ которыхъ, по мнѣнію записки Вашей, такъ широко развились присущія народу русскому начала самоуправленія, личность человѣка не ставилась ни во что, широко процвѣтала групповая отвѣтственность, личное и имущественное взысканіе за вину другого.

Послѣдующая же наша исторія знаетъ даже примѣры, когда само населеніе просило освободить его отъ предоставленнаго ему права самоуправленія, чтобы „отъ такого вели-

каго разоренія не стояти на правежѣ съ голоду и стужи и достальнымъ не погибнути, и розно не разбрестися", а въ исторіи городскихъ учрежденій Императрицы Екатерины II былъ даже случай, когда Правительству при помощи военныхъ пикетовъ пришлось защищать населеніе отъ безчинства его собственныхъ выборныхъ органовъ (см. справку № 3).

Господство закона и права, свобода и самодѣятельность личности и вытекающая изъ этого источника самодѣятельность общества, въ ея разнообразныхъ примѣненіяхъ и направленіяхъ — все это можетъ быть задачею государства при всякой формѣ его правленія и управленія. Каждое правовое государство, будетъ ли то Самодержавная Имперія, конституціонная монархія или любой видъ республики, можетъ и обязано установить государственный порядокъ, обезпечивающій хозяйственный быть, личную безопасность и развитіе общественной самодѣятельности.

Каковы же тѣ общія условія, какія необходимы для достиженія такой задачи?

Первое условіе отрицательнаго свойства: безъ серьезныхъ къ тому поводовъ государство не должно вооружать себя ни правомъ

производить арестовъ, ни учрежденіемъ исключительныхъ судовъ, ни стѣсненіями свободы передвиженія, а также свободы труда, совѣсти и мысли.

Для выполненія этого отрицательнаго условія необходимо второе, положительное: государству надо имѣть твердую опору и вполнѣ надежное орудіе въ своей администраціи. А такая администрація возможна лишь при послѣдовательномъ проведеніи одного и того же принципа во всѣхъ учрежденіяхъ, т. е. при однородности устройства во всѣхъ частяхъ государственнаго и административнаго строя. Отступленія отъ этого однообразія могутъ допускаться только при необходимости и, притомъ, когда они не противорѣчатъ духу всего государственнаго порядка: „кто хозяинъ въ государствѣ, тотъ необходимо долженъ быть хозяиномъ и въ администраціи“.*)

Только при условіи однородности началъ въ устройствѣ высшихъ и низшихъ инстанцій, центральныхъ и мѣстныхъ органовъ, по-

---

*) Чичеринъ, О народномъ представительствѣ, стр. 760.

лучается дѣйствительное единство управленія; государство является дѣйствительно хозяиномъ въ дѣлѣ этого послѣдняго; только при этомъ условіи мѣстные органы могутъ быть надежными исполнителями предначертаній властей центральныхъ и, въ свою очередь, являются для этихъ послѣднихъ „своими", а не чужими. Разъ Правительство увѣрено во всѣхъ частяхъ своей администраціи, разъ эта послѣдняя составляетъ надежную для него опору, исключительныя мѣры являются излишними, онѣ становятся удѣломъ развѣ исключительныхъ случаевъ. Правительство, установивъ твердыя, опредѣленныя рамки закона, можетъ спокойно относиться къ проявленіямъ личной и общественной самодѣятельности, къ свободѣ слова и мысли, наблюдая лишь за тѣмъ, чтобы никто до администраціи включительно не выступилъ изъ рамокъ этого закона, и требуя отъ всѣхъ неуклоннаго его исполненія и безпрекословнаго ему повиновенія.

Этимъ то требованіямъ единства въ управленіи и не могутъ удовлетворить земскія учрежденія въ самодержавномъ строѣ государства.

Когда въ первой моей запискѣ я указывалъ на обнаружившіеся въ дѣятельности земскихъ

учрежденій недостатки, то вовсе не хотѣлъ сказать (какъ полагаетъ, повидимому, записка Ваша), что земство само по себѣ непригодное средство управленія. Каждое учрежденіе хорошо въ строѣ, ему соотвѣтствующемъ, и непригодно въ строѣ, ему не отвѣчающемъ. Въ конституціонномъ государствѣ земства могутъ быть превосходнымъ средствомъ управленія: тамъ они составляютъ одно звено въ цѣпи, скованной изъ одного металла; тамъ ихъ положеніе вполнѣ опредѣленно, они будутъ дѣлать свое дѣло, не забѣгая впередъ и не опасаясь ежеминутно за прочность своего существованія. Тамъ впереди ихъ, въ центральныхъ органахъ есть ихъ же представители, и потому къ предначертаніямъ этихъ органовъ они всегда будутъ относиться съ полнымъ довѣріемъ, будутъ усердными исполнителями ихъ распоряженій; въ свою очередь центральныя представительныя учрежденія будутъ всегда чутко прислушиваться къ желаніямъ органовъ мѣстныхъ. Совершенно въ иномъ положеніи стоитъ и всегда будетъ стоять земство въ государствѣ самодержавномъ. Здѣсь, по своему строю такія учрежденія, какъ земства, рѣзко отличаются отъ всего, что кругомъ нихъ и что

выше ихъ; здѣсь они олицетворяютъ иное начало, а отсюда и безконечнія недоразумѣнія, предупрежденія, пресѣченія, прекаканія, столкновенія, исключенія и репрессивныя мѣры и т. д. Правительство (бюрократія) не довѣряетъ земству, земство—Правительству. Земство весьма естественно желаетъ оказать вліяніе на дѣятельность законодательную, которая такъ тѣсно связана съ дѣятельностью мѣстной. Правительство видитъ въ этомъ поползновеніе на свои прерогативы. Правительство желаетъ осуществить на мѣстахъ то или другое мѣропріятіе, земство усматриваетъ посягательство на свои права, на свою самостоятельность. Правительство видитъ предвзятую мысль и отказываетъ. Правительство даетъ распоряженіе, земства становятся ему въ оппозицію (скрытую или открытую). Вслѣдъ за оппозиціей и взаимнымъ недовольствомъ ялвляются репрессивныя мѣры, стѣсненія и регламентація земской дѣятельности, ограниченіе земской компетенціи, усиленіе правительственной опеки съ одной стороны, съ другой — охлажденіе къ земскому дѣлу, отказъ отъ участія въ немъ лучшихъ людей и, какъ неизбѣжное слѣдствіе, его полный упадокъ.

Всю эту картину, всю длинную лѣтолись прекаиій, стѣсненій, противодѣйствій и, въ заключеніе, упадка легко прослѣдить по изложеннымъ выше даннымъ, изъ исторіи нашихъ земствъ; легко подмѣтить, насколько земство по существу своему конституціонное, народовластное учрежденіе и насколько плохое оно средство управленія въ строѣ монархическомъ.

Созданное для служенія иной государственной идеѣ, введенное въ систему нашего управленія, — какъ „первый шагъ на пути къ конституціонализму, какъ школа представительныхъ учрежденій", земство немедленно стало развивать начала, положенныя въ его основу, да и трудно было бы ожидать отъ его естественнаго роста иныхъ результатовъ. Но, такъ какъ вслѣдствіе измѣнившихся вѣяній перемѣна государственнаго строя не входитъ въ дальнѣйшіе виды Правительства, то и вся послѣдняя исторія земствъ за исключеніемъ краткаго промежутка времени управленія Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ Графа Лорисъ-Меликова, есть исторія ограничительныхъ мѣръ Правительства по отношенію къ земству, съ одной стороны, а съ другой — исторія про-

теста земцевъ, попытокъ ихъ добиться участія въ центральномъ правленіи, въ законодательной дѣятельности. Въ результатѣ — подавленіе начала земскаго началомъ Правительственнымъ, не самодѣятельность, а бюрократическій (произволъ?!?) и полный упадокъ земскаго дѣла.

При введеніи земскихъ учрежденій общество смотрѣло на нихъ какъ на начало „новой эры", и тогда, говоритъ Скалонъ, „лучшіе земскіе люди, давно уже мечтавшіе о свободномъ развитіи общественныхъ силъ, съ вѣрой, надеждой и любовью бросились въ земскую дѣятельность, усматривая въ ней начало, зарю новаго, свѣтлаго, давно желаннаго и ожидаемаго будущаго." И дѣйствительно, на первыхъ порахъ земское дѣло пошло успѣшно, земство принялось за удовлетвореніе мѣстныхъ потребностей, въ особенности тѣхъ, на которыя до него не обращалось вниманія; оно возбудило вопросы объ устройствѣ народныхъ школъ, больницъ, о приведеніи въ извѣстность мѣстныхъ платежныхъ силъ и проч. Вообще, безъ преувеличенія можно сказать, что все то улучшеніе въ хозяйствѣ губерній земскихъ, на которое теперь указывается,

какъ на основаніе къ дальнѣйшему территоріальному расширенію ихъ дѣятельности, было достигнуто, главнымъ образомъ, благодаря тому импульсу, который данъ былъ земскимъ учрежденіямъ въ самое первое время ихъ существованія. Но вмѣстѣ съ этимъ оживленіемъ дѣятельности немедленно же проявилось, да и не могло не проявиться, стремленіе земцевъ расширить эту дѣятельность. Говоря словами того же Скалона, „имъ казалось, что во всесословныхъ земскихъ собраніяхъ земля получила возможность прямо и открыто высказываться о своихъ нуждахъ, что земскіе представители находясь подъ постояннымъ контролемъ избравшаго ихъ общества, и дѣйствуя на глазахъ его, являются выразителями истиннаго общественнаго мнѣнія". Вслѣдствіе этого земскія собранія на первыхъ же порахъ поспѣшили выдвинуть на очередь много важныхъ вопросовъ, вопросовъ широкихъ, далеко выходящихъ изъ тѣснаго круга мѣстнаго самоуправленія. Въ цѣломъ рядѣ ходатайствъ поспѣшили они заявить Правительству свои желанія. Въ этихъ ходатайствахъ высказалось и стремленіе земствъ пустить корни въ странѣ, — войти

въ болѣе тѣсную связь съ крестьянскимъ самоуправленіемъ, — объединить свою дѣятельность и принять участіе въдѣятельности законодательной, поставленъ былъ даже вопросъ о центральномъ обще-земскомъ органѣ, — о земскомъ соборѣ, — поставленъ былъ не умышленно, не въ видѣ оппозиціи Правительству, а въ полной увѣренности, что такое послѣдовательное развитіе земской дѣятельности входитъ въ его виды и намѣренія.

Но какъ только проявилась такая тенденція земствъ, какъ только первый шагъ не оказался послѣднимъ, вполнѣ естественно потребовалъ второго, такъ немедленно Правительство приняло ограничительныя мѣры, имѣвшія цѣлью стѣснить земства, не допустить дальнѣйшаго ихъ развитія. Результатомъ этихъ мѣръ являются недоразумѣнія, пререканія, внушенія, упадокъ земской дѣятельности и паралельно съ тѣмъ — оппозиція земствъ Правительству и настойчивыя требованія конституціи въ серьезныя для Правительства минуты.*)

---

*) Думать, что земства могутъ у насъ стоять въ оппозиціи Высочайшей Волѣ, значитъ утверждать,

Въ началѣ 80-хъ годовъ снова появились въ воздухѣ конституціонныя вѣянія, земство почувствовало подъ ногами почву и картина сразу мѣняется. Вмѣсто ограничительныхъ мѣръ, вмѣсто противодѣйствій и пререканій, появляется взаимное довѣріе. Правительство спѣшитъ идти на встрѣчу желаніямъ земства; земство въ свою очередь, не забѣгая впередъ, ограничивается лишь подачею благодарственныхъ адресовъ. Вмѣсто протестовъ и запрещеній, губернаторы говорятъ о необходимомъ для Правительства содѣйствіи земствъ въ разрѣшеніи важнѣйшихъ вопросовъ и т. п.; вмѣстѣ съ тѣмъ немедленно проявляется оживленіе земской дѣятельности, „Новыя вѣянія оказали на земскую дѣятельность рѣшительное вліяніе; стоитъ сравнить очередныя сессіи зем-

---

что образъ нашего правленія не есть образъ самодержавный, говоритъ Ваша записка (стр. 11). Какъ ни убѣдительно на первый взглядъ это соображеніе, но къ нему необходима поправка — образъ правленія у насъ безспорно самодержавный, да земство то учрежденіе конституціонное, отсюда — та несомнѣнная оппозиція, которою отмѣчена вся исторія нашихъ земскихъ учрежденій и о которыхъ не только надо „думать", но съ которыми надо считаться.

скихъ собраній конца 1880 г. и 1881 г. съ прежними сессіями, чтобы замѣтить неизмѣримую разницу между тѣми и другими. Какая масса новыхъ вопросовъ была возбуждена въ этой сессіи, какой живой интересъ къ дѣлу обнаруживали въ большинствѣ и земскіе гласные, и публика. И это не было пустое либеральничанье; это не была безплодная болтовня: вопросы ставились и разрабатывались серьезно.*)

„Вѣянія“ миновали, Правительство вступило на путь укрѣпленія самодержавія, и — новая перемѣна картины. Повторилась старая исторія пререканій, противодѣйствій, стѣсненій, репрессій, со стороны земствъ идетъ глухая оппозиція и при первой неувѣренности Правительства, при первомъ благопріятномъ моментѣ — открытыя, болѣе или менѣе настойчивыя требованія Земскаго Собора. Вся послѣдующая политика Министерства Внутреннихъ Дѣлъ — это политика постепеннаго уничтоженія всесословнаго самоуправленія. Проектъ Графа Толстого былъ, въ сущности, проектомъ объ окончательномъ упразд

*) „Земство“ за 1881 г., № 26.

неніи земскихъ учрежденій. Полнаго осуществленія проектъ этотъ не получилъ, но то, что не было достигнуто Положеніемъ 1890 г., то мало по малу и по частямъ будетъ выполнено тѣми мѣропріятіями къ „окончательному упорядоченію земскаго дѣла", которыя намѣчены Вашимъ Превосходительствомъ. Земскія учрежденія лишены теперь почти всякой самосостоятельности и поставлены подъ строгую административную опеку; имъ придана сословная окраска; ихъ исполнительные органы получили бюрократическій оттѣнокъ и поставлены въ сильную зависимость отъ губернатора; въ недолгомъ времени предполагается самая строгая регламентація земской дѣятельности и сокращеніе ея до минимума; — и тѣмъ не менѣе противодѣйствіе не уничтожено: глухое недовольство, молчаливая оппозиція живутъ несомнѣнно и будутъ жить до тѣхъ поръ пока не умретъ всесословное земство. Въ то же время, параллельно съ этимъ весьма послѣдовательнымъ стѣсненіемъ и подтягиваніемъ земства, „упорядоченіемъ" его дѣятельности, говоря языкомъ записки Вашей, наблюдается безспорно и быстрый упадокъ земскаго дѣла. Получилось такое его

состояніе, которое, какъ видно изъ прилагаемой справки № 4, въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ допускать даже сравненіе дѣятельности обновленныхъ земскихъ учрежденій съ дѣятельностью обветшалыхъ, лишенныхъ всякой организаціи, хозяйственныхъ органовъ губерній не земскихъ.

Всю эту длинную лѣтопись пререканій, стѣсненій, противодѣйствій и упадка нельзя, въ сущности, ставить въ вину ни земскимъ дѣятелямъ, какъ это дѣлаютъ одни, ни мѣстнымъ органамъ администраціи, какъ это дѣлаютъ другіе. Вся эта лѣтопись не есть особенность нашего провинціальнаго быта или обычное его явленіе (какъ полагаетъ записка), а составляетъ прямой результатъ неправильной постановки дѣла, неправильнаго совмѣщенія въ государственномъ строѣ двухъ противоположныхъ началъ. Борьба этихъ началъ стереотипно повторяется вездѣ, гдѣ земскія учрежденія вводятся въ строй, имъ несоотвѣтствующій; вездѣ, гдѣ дѣлаются попытки совмѣщенія ихъ съ органами бюрократическими. Даже привычность рутины, издавна установившіеся пріемы административной централизаціи не сразу и не легко мирятся съ си-

стемой простой децентрализаціи. Такъ, напримѣръ, во Франціи, при бюрократическомъ строѣ ея администраціи (строй этотъ унаслѣдованъ отъ дореволюціоннаго королевства*) и первой имперіи), по словамъ Поля Леруа-Болье „постоянной заботой центральнаго правительства до послѣдняго времени было, повидимому, связываніе рукъ Департаментскимъ Совѣтомъ. Вмѣсто того, чтобы видѣть въ нихъ помощниковъ, оно усматривали въ нихъ какъ бы соперниковъ, которыхъ невозможно уничтожить, но которыхъ надлежитъ ослаблять и связывать".**) Точно также въ Пруссіи, благодаря реформѣ Штейна, въ 1823 г. введены были провинціальные уѣздные чины (Provincial- und Kreisstände), которые собирались, чтобы выслушивать вопросы и давать свои мнѣнія, но отвѣты и мнѣнія эти администрація прямо сдавала въ архивъ; выборныя учрежденія, въ сущности, оставались лишь формально присоединенными, приставленными къ бюрократическимъ учрежденіямъ. ***)

*) Toqueville, L'Ancien régime, chap. III.

**) Paul Leroy-Beaulieu, „L'Administration locale en France et en Angleterre", p. 16.

***) Morier, Selbstregierung, p. 16.

„Со введеніемъ конституціи", говоритъ проф. Шульце, „неустраненное противорѣчіе между конституціоннымъ правовымъ порядкомъ въ центрѣ и полнымъ бюрократическимъ управленіемъ на периферіи давало себя знать самымъ опаснымъ образомъ въ постоянныхъ столкновеніяхъ между различными государственными факторами, съ разными условіями и интересами.*) Затѣмъ, когда введена была конституція, немедленно стало обнаруживаться несоотвѣтствіе между мѣстнымъ бюрократическимъ управленіемъ и управленіемъ верховнымъ. Kreisordnung 1872 г. своимъ прямымъ назначеніемъ имѣлъ устранить это несоотвѣтствіе. Но и этотъ законъ, организовавшій мѣстное самоуправленіе на довольно широкихъ началахъ, но оставившій за бюрократіей еще значительное вліяніе, въ полной мѣрѣ цѣли своей, повидимому, не достигъ; по крайней мѣрѣ Князь Бисмаркъ въ своихъ мемуарахъ признаетъ неудачной мѣрой назначеніе Правительственныхъ ландратовъ вмѣсто выбора ихъ самими собраніями.

При чиновникѣ — ландратѣ, по словамъ

*) Schultze, das preussische Staatsrecht (1878).

Князя Бисмарка, получилось чрезмѣрное вмѣшательство бюрократіи въ мѣстное самоуправленіе, плодится переписка, оказывается давленіе на волостныхъ старшинъ и „самоуправленіе такимъ образомъ является усиленіемъ бюрократіи, увеличеніемъ числа чиновниковъ, ихъ власти и вмѣшательства въ частную жизнь“.*) Но еще болѣе въ рѣзкихъ формахъ борба двухъ указанныхъ началъ проявилась въ Венгріи; тамъ дѣло доходило до прямого и открытого неповиновенія комитатовъ распоряженіямъ Правительства (см. справку № 3).

Это несоотвѣтствіе самоуправленія абсолютнымъ формамъ сэръ Моріеръ весьма удачно характеризуетъ библейскимъ выраженіемъ „голосъ Іакова, руки Исавовы“, и дѣйствительно, какъ бы мы ни закрывали глаза, какое бы объясненіе ни давали прошлымъ и совершающимся фактамъ, — это несоотвѣтствіе при всякихъ „аберраціяхъ“ всегда будетъ давать себя чувствовать, и для меня лично вполнѣ ясно, почему „такія выдающіяся умы, какъ М.

*) Gedanken und Erinnerungen von Otto Fürst von Bismarck (1898).

Н. Катковъ“ (записка стр. 44), который былъ убѣжденнымъ сторонникомъ самодержавія, были въ то же время и противниками земства, и почему, съ другой стороны, тѣ государственныя дѣятели всѣхъ странъ, которые были искренными сторонниками самоуправленія и считали его единственной цѣлесообразной формой администраціи (Тюрго во Франціи, Штейнъ въ Германіи, у насъ гр. Лорисъ-Меликовъ), сознавъ невозможность остановиться на одномъ мѣстѣ самоуправленію, стремились послѣдовательно развить его и примѣнить его начала ко всему государственному строю отъ низшихъ до высшихъ единицъ, до участія въ законодательствѣ включительно.

Самоуправленіе, говоря словами проф. Градовскаго, есть „понятіе всецѣло политическое“*), и когда оно перестанетъ быть таковымъ, то тѣмъ самымъ уничтожится его сущность и останется одна внѣшняя оболочка. Теряя политическое значеніе оно вмѣстѣ съ тѣмъ теряетъ всякое значеніе и какъ средство управленія; и это вполнѣ понятно: когда

*) Градовскій, Начала русскаго государства, т. III стр. 32.

участіе въ управленіи составляетъ дорогое для общества право, то общество, несомнѣнно, прилагаетъ всѣ старанія къ наилучшему его осуществленію, но вмѣстѣ съ тѣмъ, конечно, не можетъ не пытаться расширить этого права, выйти постепенно изъ узкой сферы мѣстныхъ дѣлъ, ибо, въ сущности, нѣтъ грани между мѣстными и общегосударственными интересами. Обратно, когда общество къ праву самодѣятельности относится съ полнымъ безучастіемъ, оно не пытается расширить предоставленныхъ ему тѣсныхъ рамокъ мѣстнаго самоуправленія; не пытается перенести свою дѣятельность на политическую почву, но вмѣстѣ съ тѣмъ, и въ своей сферѣ не проявляетъ надлежащей дѣятельности; не имѣетъ необходимаго надзора за своими выборными органами, а эти послѣдніе, также вполнѣ безучастные къ благу общества и преслѣдующіе свои личные виды, всецѣло подчиняются органамъ Правительства, становятся заурядъ съ ними и, созданные для иной цѣли, имѣющіе несоотвѣтствующую организацію, весьма скоро пріобрѣтаютъ всѣ недостатки бюрократіи, не обладая ни однимъ изъ ея достоинствъ.

Въ самодержавномъ строѣ государства съ

неизбѣжнымъ при немъ бюрократическимъ центромъ, земство — непригодное средство управленія. Вотъ основная мысль моей первой записки.

Противъ такого положенія обыкновенно возражаютъ, что бюрократія слишкомъ несовершенная форма управленія, что она препятствуетъ развитію общественной самодѣятельности, пригнетаетъ народъ, что практикой не выработано еще сколько нибудь удовлетворительныхъ способовъ веденія хозяйства посредствомъ чиновниковъ, и что поэтому даже въ самодержавномъ строѣ государства самоуправленіе представляется болѣе совершеннымъ, чѣмъ правительственная администрація, способомъ управленія. Тайные и явные конституціоналисты утверждаютъ, что злоупотребленіе властью неотстранимо, пока послѣднее сосредоточено въ рукахъ Правительства, понимая подъ послѣднимъ всѣ элементы, спеціально существующія для осуществленія функцій государственнаго управленія, въ ихъ противоположности обществу, какъ совокупности лицъ, подчиненныхъ государственной власти и подлежащей воздѣйствію этой власти. Пріобщеніе обществен-

ныхъ классовъ къ участію въ управленіи мѣстномъ и центральномъ рекомендуется ими какъ единственное средство для того, чтобы законодательные акты и акты управленія соотвѣтствовали по своему содержанію интересамъ народа.

Вмѣстѣ съ конституціоналистами обрушиваются на бюрократію и славянофилы, причемъ изъ мѣстнаго управленія они желаютъ даже совершенно устранить „маленькихъ самодержавцевъ на жалованьи", ибо не могутъ, говорятъ они, „всѣ мельчайшія проявленія жизненной дѣятельности такой громадной страны подлежать личному руководству Самого Монарха".

Сущность приведенныхъ доводовъ конституціоналистовъ и славянофиловъ о несовершенствахъ бюрократическихъ способовъ управленія, повторяетъ и записка Ваша (стр. 36, 37 и слѣд.), нисколько впрочемъ не посягая на прерогативы бюрократіи, ни мѣстной, ни тѣмъ болѣе центральной. Съ своей стороны я не могу не признать, что въ этой аргументаціи записки едва ли не самое сильное ея мѣсто. Несовершенство бюрократіи, какъ средства управленія, стало ходящимъ афоризмомъ. Да-

же относительно такого исключительнаго, по своему образцовому составу и своей строгой дисциплинѣ, чиновничества, какъ чиновничество Прусское, Штейнъ говорилъ: „они все пишутъ, пишутъ, пишутъ въ уединенныхъ, снабженныхъ хорошо запирающимися дверями канцеляріяхъ, неизвѣстные, безсловесные, воспитывающіе своихъ дѣтей такъ, чтобы сдѣлать изъ нихъ такія же „пишущія машины“. Относительно же нашего чиновничества, повторяя Ю. Ф. Самарина, приходится сказать, что какъ „въ былія времена во Франціи ни одно патріотическое воззваніе не обходилось безъ валовой анафемы на всѣхъ аристократовъ и всѣхъ священниковъ такъ, какъ у насъ почти въ томъ же тонѣ кстати и не кстати клянутъ бюрократовъ“.*)

Но вмѣстѣ съ Самаринымъ, котораго, какъ славянофила, едва ли можно заподозрить въ излишнемъ пристрастіи къ бюрократамъ — можно усумниться въ правильности такого огульнаго обвиненія. Возражая защитнику дворянскихъ привилегій, стороннику широкаго

*) Ю. Самаринъ, Ф. Дмитріевъ, Революціонный консерватизмъ. Берлинъ 1875 г., стр. 3, 4.

развитія дворянскаго сословія, дворянскаго сословнаго управленія Р. Л. Фадѣеву, Ю. Ф. Самаринъ справедливо говоритъ, что, когда такъ безпомощно наступаютъ на бѣдныхъ бюрократовъ, противопоставляя имъ дворянъ, какъ людей другой породы, то забываютъ, что у насъ бюрократъ есть тотъ же дворянинъ въ вицмундирѣ, а дворянинъ тотъ же бюрократъ въ халатѣ. Какъ „неисправимый славянофилъ", Самаринъ дворянамъ и чиновникамъ противопоставляетъ всесословный народъ; но въ свою очередь забываетъ, что и дворяне „бюрократы въ Россіи" — лишь наиболѣе культурные слои все того же русскаго общества. Вѣдь всѣ чиновники отъ высшихъ до низшихъ, всѣ члены всевозможныхъ правительственныхъ коммиссій, вырабатывавшихъ всевозможные законы — члены русскаго общества, по нимъ, по ихъ дѣятельности можно судить о среднемъ уровнѣ общества, о степени развитія общественныхъ силъ, и общественнаго разума и зрѣлости обшества. Каждое прогрессивное движеніе въ обществѣ отражается прогрессомъ въ бюрократіи; застой въ немъ — реакціей въ ней. Не слѣдуетъ забывать, что и крестьянская, и судебная ре-

формы проведены были бюрократіей, что всѣ выдающіеся дѣятели великихъ реформъ были чиновники. Нельзя же серьезно думать, что администрація представляетъ въ народѣ какую то чуждую враждебную ему силу, которая обрушивается на него бѣдами, если у него нѣтъ достаточно средствъ и умѣнья противостоять ей. Казалось бы, что тамъ, гдѣ нѣтъ ни политическихъ партій, ни революцій, гдѣ никто не оспариваетъ правъ верховной власти, — тамъ нельзя противопоставлять администрацію народу или обществу; тамъ напротивъ, она есть одна изъ необходимыхъ условій общественно-государственной жизни, служащая вмѣстѣ съ другими къ общему благу, постепенному общественному воспитанію народа. Общество наше, включая сюда и часть чиновничества, дѣйствительно смотритъ на администрацію, какъ на своего прирожденнаго врага, отъ котораго нельзя ждать ничего лучшаго, кромѣ посягательствъ на права и законную свободу. Но въ какой мѣрѣ правиленъ этотъ взглядъ, нѣтъ ли въ немъ коренной ошибки?

Произволъ, медленность, формализмъ, горы ненужной переписки, замѣченное еще Великой

Императрицей „множеніе правителей и канцелярій“, которое не только служитъ къ великому отягощенію штата, но и къ великой тягости народа — все это составляетъ безспорный и очевидный пассивъ бюрократіи. Но прежде чѣмъ произносить окончательный приговоръ надъ этимъ неоплатнымъ, по мнѣнію большинства, должникомъ народа, необходимо взглянуть на его активъ, ибо только при перевѣсѣ пассива надъ активомъ, можно объявлять учрежденія несостоятельными.

Каковъ же активъ нашей бюрократіи? Въ этомъ отношеніи не худо спросить прежде всего иностранцевъ; имъ со стороны виднѣе.

„Въ настоящее время, говоритъ Мэкензи Уоллесъ, когда выгоды свободнаго и самостоятельнаго національнаго развитія вполнѣ признаны, централизованная бюрократія повсюду потеряла свой кредитъ. Въ Россіи это нерасположеніе особенно сильно, потому что оно имѣло здѣсь болѣе чѣмъ теоретическое основаніе. Но прежде, чѣмъ произвести приговоръ надъ этой системой, надо принять во вниманіе, что она имѣла, по крайней мѣрѣ, историческое оправданіе и, при нашей любви

къ конституціонной свободѣ и мѣстному самоуправленію, мы не должны забывать различія между теоретической и исторической возможностью. То, что философу представляется абстрактно, какъ лучшая форма правленія, можетъ быть вовсе не примѣнимо въ извѣстныхъ конкретныхъ случаяхъ. Можно смѣло утверждать, что безъ строгаго централистическаго управленія, Россія никогда бы не могла сдѣлаться великой европейской державой. Еще относительно недавно земли, вошедшія въ составъ русскаго государства, представляли конгломератъ независимыхъ или полузависимыхъ единицъ, которыя обладали въ одинаковой степени какъ центростремительной такъ и центробѣжной силой, и даже теперь онѣ далеко не представляютъ вполнѣ одного государственнаго цѣлаго. Въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ государство это больше похоже на Британскую Индію, чѣмъ на Европейское государство, и кто знаетъ, что сдѣлалось бы съ Индіей, если бы тамъ не было твердой, объединяющей силы Правительства. Только самодержавная власть и центральная система управленія создала Россію, спасла ее отъ раздробленія и политическаго паденія и обезпечила

ей, наконецъ, мѣсто между европейскими народами введеніемъ западной цивилизаціи.“

Выше приведенъ былъ взглядъ Леруа Болье. Этотъ изслѣдователь указывалъ на тѣ же заслуги нашей бюрократіи, признавалъ ее соотвѣтствующей и духу народному и принципамъ самодержавія, географическимъ и этнографическимъ условіямъ страны. Со своей стороны Леруа Болье, правда, привѣтствуетъ вступленіе Россіи на новый путь развитія началъ самоуправленія, но при этомъ даже съ своей точки зрѣнія упускаетъ, повидимому, изъ виду, что время для такого вступленія едва ли наступило, такъ какъ Россія не представляетъ окончательно сложившагося государства и цѣлость ея можетъ поддерживаться только сильной централизаціей и сильной самодержавной властью. Но особенно интересенъ взглядъ итальянца Карлетти.

Установивъ, что самодержавная власть — единственный образъ правленія, примѣнимый къ Россіи, и что власть эта не должна быть ничѣмъ ослабляема, а должна сохраняться въ полной неприкосновенности, Карлетти даетъ слѣдующую отцѣнку бюрократіи, строго, тѣсно связанной съ этой властью. „Леруа Болье“,

говоритъ онъ, „и многіе другіе нападали на чины или раздѣленіе лицъ, состоящихъ на службѣ, на 14 по табели о рангахъ, заведенной Петромъ Великимъ, говорятъ, что это покровительствуетъ бюрократіи и централизаціи власти. Быть можетъ, это обвиненіе и справедливо, но надо всетаки признать, что чиноначаліе есть учрежденіе въ высшей степени демократическое, стремящееся образовать аристократію труда и образованности.“ *)

Казалось бы, что приведенные взгляды „постороннихъ нашимъ порядкамъ изслѣдователей“, смотрящихъ на правительственную администрацію чрезъ „конституціонные очки“, довольно ясно говорятъ за то, что самодержавіе и тѣсно связанная съ нимъ административная централизація, составляютъ въ настоящемъ основу нашего государственнаго строя и залогъ единства Россіи, и что поэтому отказаться отъ этого, созданнаго нашей исторіей, административнаго строя и рѣшительно вступить на путь развитія началъ ему про-

*) Карлетти, Современная Россія (переводъ съ итальянскаго, 1895 г., стр. 106 и 172).

тивопоставленныхъ, т. е. началъ самоуправленія, нельзя, не испытавъ по крайней мѣрѣ всѣхъ средствъ къ исправленію недостатковъ существующей административной системы.

Со своей стороны я считаю устраненіе этихъ недостатковъ дѣломъ совершенно выполнимымъ. Прежде всего необходимо замѣтить, что и въ настоящее время, при всѣхъ своихъ несовершенствахъ, Правительственная администрація во многихъ отношеніяхъ допускаетъ сравненіе съ органами самоуправленія. Несомнѣнно, что содержаніе личнаго состава этого послѣдняго обходится весьма недешево, и еще вопросъ, кто стоитъ дороже — чиновникъ Правительства или дѣятель самоуправленія. Если же принять во вниманіе, что въ земствахъ нашихъ (напримѣръ, Московскомъ) введеніе дѣла въ значительной мѣрѣ сосредоточено въ рукахъ лицъ, служащихъ по вольному найму, то можно утверждать даже, что правильно организованное правительственное хозяйство будетъ стоить дешевле. Не подсчитано также, какое хозяйство доходнѣе для подрядчиковъ — казенное или общественное. Точно такъ же еще вопросъ, какіе города пользуются большимъ благоустройствомъ, тѣ

ли, въ которыхъ введено городское самоуправленіе или тѣ, въ которомъ его нѣтъ.*)

Правда, нѣкоторыя изъ возложенныхъ на нихъ обязанностей земства исполняютъ лучше, чѣмъ это дѣлаютъ чиновники, но за то и тяготы обложенія въ земскихъ губерніяхъ выше, чѣмъ губерніяхъ не земскихъ (см. справку № 4).

Извѣстныя преимущества органовъ правительственной администраціи въ дѣлѣ хозяйственнаго управленія признаютъ даже сами сторонники самоуправленія, какъ, напримѣръ, проф. Трейтчке, который сознавалъ, что преимущество этого послѣдняго заключалось лишь въ дѣлѣ политическаго воспитанія народа.

Съ своей стороны я увѣренъ, что даже и въ дѣлѣ развитія общественной самодѣятельности преимущество органовъ самоуправленія предъ правильно поставленными органами Правительства не такъ велико, какъ на пер-

---

*) Изъ всѣхъ нашихъ большихъ городовъ едва ли не наибольшимъ благоустройствомъ пользуется Варшава. По крайней мѣрѣ, на отчетѣ Варшавскаго Оберъ-Полиціймейстера за 1897 годъ послѣдовала Высочайшая отмѣтка: „Варшава находится въ отличномъ состояніи. Я это знаю и Самъ видѣлъ".

вый взглядъ кажется. Нельзя, конечно, отрицать, что въ исторіи бюрократіи не много насчитывается заслугъ въ дѣлѣ развитія общественной самодѣятельности, но нельзя не признать также и того факта, что мало дѣлалось до настоящаго времени попытокъ вдохнуть въ это учрежденіе новую жизнь.

Созданная во времена стараго полицейскаго государства, при отсутствіи всякой общественной самодѣятельности, для удовлетворенія инымъ требованіямъ и условіямъ жизни, бюрократія, особенно мѣстная, жила и развивалась на основаніи своихъ прежнихъ традицій. Жизнь уходила впередъ, а пріемы администраціи оставались старые, Правительство же всѣхъ странъ мало заботилось о приспособленіи этихъ пріемовъ къ новымъ требованіямъ развивающагося общества. Когда же несоотвѣтствіе формъ управленія давало себя сильно чувствовать, когда старая административная машина совершенно изнашивалась, то обычно повторялось одно изъ двухъ: либо происходилъ взрывъ, — провозглашалась конституція, которая водворяла на мѣстахъ соотвѣтственную ей систему самоуправленія, либо Правительство само отказывалось отъ

бюрократической системы, вводило мѣстное самоуправленіе, которое въ правильномъ и послѣдовательномъ своемъ развитіи неизбѣжно приводило къ конституціи. Казалось бы, что Россіи, умудренной опытомъ народовъ Запада, не должно повторять ихъ ошибокъ и слѣдуетъ найти третій путь — поставить правительственные органы въ тѣсную связь съ обществомъ. Сама по себѣ при извѣстной правительственной организаціи бюрократія представляетъ далеко не мертвое начало. Лучшимъ къ тому доказательствомъ служатъ у насъ хотя бы результаты той же судебной реформы, благодаря которой наши общія судебныя установленія, организованныя на бюрократическомъ началѣ, но правильно поставленныя, едва ли не дали лучшихъ результатовъ, чѣмъ выборный мировой судъ.

Для того, чтобы дѣятельность администраціи больше соотвѣтствовала нуждамъ и пользамъ населенія, для того, чтобы поставить ее въ болѣе тѣсную звязь съ дѣятельностью общества, необходимо правильно организованное участіе общественныхъ элементовъ въ правительственныхъ учрежденіяхъ. Но это участіе должно быть построено не на томъ

конституціонномъ принципѣ, который осуществленъ въ нашихъ земскихъ учрежденіяхъ.

Правильно организованная съ участіемъ мѣстныхъ людей Правительственная организація будетъ вполнѣ удовлетворять своему назначенію и ни въ какой мѣрѣ не станетъ стѣснять развитія самодѣятельности общества. На возможность и цѣлесообразность такой ея организаціи указываетъ вся наша исторія. Борьбы общества съ Правительствомъ — той борьбы, которая опредѣлила собой всю исторію Запада и выработала тамъ конституціонный принципъ, т. е. властное участіе общества въ законодательствѣ и управленіи — наша исторія совершенно не знаетъ. Россія не знала того самоуправленія, которое возникло въ Англіи, въ началѣ XIX вѣка перенесено на континентъ, а со второй половины истекающаго сдолѣтія примѣнено въ нашихъ земскихъ учрежденіяхъ. И тѣмъ не менѣе, въ русскомъ народѣ сложилась та самодѣятельность, которую склонны считать особенностью русскаго народнаго духа — это способность русскаго человѣка мыслить себя не иначе, какъ членомъ общественнаго союза, находящимся подъ властью міра, стремленіе

русскаго человѣка всякое дѣло дѣлать сообща, на артельныхъ основаніяхъ, съ удивительнымъ иногда умѣньемъ подчинять свои интересы интересамъ общественнымъ. Государство при Самодержавной формѣ правленія, не становясь въ противорѣчіе со своими основными принципами, можетъ поощрять развитіе такой общественной дѣятельности и всякое здоровое государство должно стать на этотъ путь.

Развитіе общественныхъ силъ, полное и всестороннее, не только не противорѣчитъ принципамъ абсолютной монархіи, но, напротивъ, придаетъ ей жизненность и крѣпость.

Содѣйствуя развитію общественной самодѣятельности, прислушиваясь, такъ сказать къ біенію общественнаго пульса, Правительство не поступаетъ, однако, въ распоряженіе общества, остается разумной силой и послѣдовательной властью, постоянно понимаетъ свои цѣли, непрерывно знаетъ и средства къ ихъ достиженію, знаетъ куда идетъ и ведетъ.

Такое Правительство не рискуетъ, что его мѣры, оторванныя отъ прошлаго, отъ народной почвы, окажутся несоотвѣтственными общественному уровню, что общество будетъ

развиваться внѣ его и помимо его, что государство перестанетъ быть высшимъ руководителемъ всей суммы общественнаго движенія.

При такомъ Правительствѣ работа общественныхъ силъ несравненно плодотворнѣе для страны и ея населенія, чѣмъ агитація промышляющаго политиканства, хроническій зудъ борьбы за власть и за мѣста, все равно, гдѣ происходитъ борьба — въ парламентѣ или въ мѣстномъ самоуправленіи. 99 проц. населенія къ борьбѣ этой непричастно: они не имѣютъ ни времени, ни охоты, ни даже доступа къ участію въ этихъ состязаніяхъ *).

Въ запискѣ Вашего Высокопревосходительства по моему адресу поставленъ упрекъ за возбужденіе принципіальнаго вопроса, за

*) Quand la roi apelle incéssament tous les citoyens à l'action politique, quelques uns seulement s'y adonnent. Dans cette œuvre spéciale ceux-ci deviénnent spéciaux, par suite prépondérants. Mais en échange de leur peine il leur faut une salaire et l'élection leur donne les places parce qu'ils ont manipulé l'élection. Deux sortes d'hommes: les exalté et de l'autre part les déclassés. (Taine, Révolution.) 271, также vol. II, p. 252. 267, 393, гдѣ обозначена профессія политиканства и нарисованъ типъ политикана въ его полномъ выраженіи:

проектированіе взамѣнъ существующихъ и вошедшихъ уже въ жизнь установленій новыхъ ихъ системъ (стр. 62). Но это едва ли такъ. Ни упраздненія земскихъ учрежденій, ни какой либо ломки существующаго порядка я не предлагалъ и не предлагаю. На указываемомъ мною принципѣ совмѣстной дѣятельности Правительства съ людьми я предлагалъ реформировать лишь то, что признается устарѣвшимъ и предназначено къ реформѣ, именно, нашу правительственную администрацію и управленіе хозяйственной частью въ губерніяхъ неземскихъ. Что же касается существующихъ земствъ, то объ упраздненіи ихъ при настоящихъ условіяхъ едва ли можетъ быть рѣчь: они стали совершившимся фактомъ русской жизни и поэтому въ отношеніи ихъ приходится лишь вспомнить старую, Эльштейномъ высказанную истину: „трудно сказать, что опаснѣе... ограничивать ли свободу существующаго самоуправленія или уничтожить таковое.“

Памятуя это, я, съ своей стороны, думаю, что съ созданіемъ на мѣстахъ сильной правительственной власти возможно будетъ съ большимъ довѣріемъ отнестись къ земствамъ, пред-

оставить имъ большую свободу въ точно очертанномъ кругѣ ихъ дѣятельности, тѣмъ болѣе, что безъ этой свободы, безъ извѣстной самостоятельности, они не могутъ быть сколько нибудь удовлетворительнымъ средствомъ управленія.

Если же, вообще, я позволилъ себѣ возбудить настоящій принципіальный вопросъ, то, повторяю, только потому, что лично для меня распространеніе земскаго самоуправленія на новыя мѣстности представляется мѣрою совершенно непонятной.

Въ трудномъ и отвѣтственномъ дѣлѣ государственнаго правленія надо быть прежде всего искреннимъ. Правительству предъ собой и предъ лицомъ народа надо отдавать ясный отчетъ въ каждомъ мѣропріятіи, не закрывая глазъ на возможныя его послѣдствія и не обманывая ни себя ни другихъ въ дѣйствительности его значенія. И по моему искреннему, глубокому убѣжденію, если съ этой единственно правильной точки зрѣнія разсматривать политическое значеніе земскихъ учрежденій, если вполнѣ безпристрастно выяснить мысль законодателя, положенную въ 1864 г. въ основу этихъ учрежденій, то двухъ

отвѣтовъ на вопросъ о будущности ихъ въ системѣ нашего государственнаго строя быть не можетъ. Правильное и послѣдовательное развитіе всесословнаго представительства въ дѣлахъ мѣстнаго управленія неизбѣжно приведетъ къ народному представительству въ сферѣ управленія центральнаго, а затѣмъ и къ властному участію народа въ законодательствѣ и въ управленіи верховномъ.

Если же это такъ, то въ отношеніяхъ Правительства къ земствамъ, вѣрнѣе, въ направленіи всей нашей внутренней политики можетъ быть только два вполнѣ ясныхъ и точныхъ пути. Можно вѣрить, что каждое государство въ своемъ политическомъ развитіи неизбѣжно должно придти къ конституціи, какъ болѣе совершенной формѣ правленія. Можно считать, что правительственная администрація есть несовершенное, неспособное къ улучшеніямъ, отживающее средство управленія, которое — чѣмъ скорѣе, тѣмъ лучше — должно уступить свое поприще другой, молодой, болѣе совершенной системѣ, — самоуправленія, и что возможно широкимъ послѣдовательнымъ и правильнымъ развитіемъ этой послѣдней системы единственно обезпечивается

благо народа. Лично я не раздѣляю такой точки зрѣнія, но я ее понимаю. Если стоять на этой почкѣ, то, имѣя передъ собой примѣръ Запада, намъ слѣдуетъ прилагать всѣ усилія къ скорѣйшему и правильному развитію началъ самоуправленія. Ребенка, вставшаго на ноги, надо скорѣй учить ходить; надо дать земствамъ пустить корни во всей странѣ, надо отнестись къ нимъ съ полнымъ довѣріемъ, дать возможную самостоятельность, ослабить административную опеку и затѣмъ на всѣ ихъ стремленія къ объединенію и участію въ законодательствѣ спокойно смотрѣть, какъ на естественный и здоровый ростъ того зерна, которое въ 1864 г. брошено было на нашу политическую ниву.

Можно имѣть и другую, противоположную точку зрѣнія. Можно вѣрить, — и лично я исповѣдую это убѣжденіе, — что конституція вообще „великая ложь нашего времени“, и что, въ частности, къ Россіи, при ея разноязычности и разноплеменности эта форма правленія непримѣнима безъ разложенія государственнаго режима.*) Съ этой точки зрѣнія

*) „Какой нестройный видъ получаетъ въ подобномъ „разноплеменномъ“ составѣ народное предста-

никакого дальнѣйшаго расширенія дѣятельности земству давать нельзя, надо провести для него ясную демаркаціонную линію, ни позволять ни подъ какимъ видомъ переступать эту линію, но, вмѣстѣ съ тѣмъ надо возможно скорѣе озаботиться правильной и соотвѣтствующей организаціей правительственной администраціи, твердо памятуя, что „кто хозяинъ въ странѣ, тотъ долженъ быть хозяиномъ и въ администраціи".

Никакого средняго между этими двумя путями быть не можетъ. Правительству, говоря словами проф. Градовскаго, не слѣдуетъ ставить свою ставку одновременно на черный и красный квадратъ**); не слѣдуетъ съ одной стороны говорить о развитіи самодѣятельности общества и началъ самоуправленія, проектировать территоріальное его расшире-

---

вительство и парламентское правленіе — очевиднымъ тому примѣромъ служитъ въ наши дни австрійскій парламентъ. Провидѣніе сохранило нашу Россію отъ подобнаго бѣдствія, при ея разноплененномъ составѣ. Страшно и подумать, что возникло бы у насъ, когда бы судьба послала намъ роковой даръ всероссійскаго парламента. Да не будетъ". К. П. Побѣдоносцевъ (Московскій сборникъ, 32).

**) Сборн. Государствен. знаній № 1, стр. 157.

ніе, а съ другой — подавлять всякую самодѣятельность, ограничивать самоуправленіе, ставить его въ положеніе, при которомъ оно не можетъ быть даже удовлетворительнымъ средствомъ управленія. Результаты такой политики всегда будутъ отрицательны: „ничто не разжигаетъ такъ революціонный духъ, какъ недостатокъ гармоніи въ учрежденіяхъ и разногласіе между законами или теоретическими началами управленія и практикой послѣдняго“ *). Эту истину надо всегда помнить; нельзя создавать либеральныя формы, не наполняя ихъ соотвѣтствующимъ содержаніемъ. Неизбѣжнымъ послѣдствіемъ всякой неискренности, всякой двойственной политики являются разнаго рода запрещенія, ограниченія и стѣсненія, а ничто такъ не подавляетъ самодѣятельности общества, не подрываетъ въ такой мѣрѣ престижа власти, какъ частое и широкое примѣненіе репрессивныхъ мѣръ.

Мѣры эти — мѣры опасныя и продолженіе ихъ примѣненія либо приводитъ ко взрыву, либо дѣйствительно обращаетъ все населеніе въ „безсвязные толпы“, въ „людскую пыль“....

*) An Leroy-Beaulieu, Etudes russes et européennes (1897), p. 17—18.

Циркуляръ
объ увѣщеваніи рабочихъ.

Циркулярно. Совершенно секретно.

Министерство финансовъ. Учрежденіе по части торговли и промышленности, отдѣлъ промышленности, дѣлопроизводство главнаго по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствія, столъ I.

26-го марта 1902 г. № 209.

Гг. чинамъ фабричной инспекціи.

Случаи безпорядковъ въ текущемъ году на нѣсколькихъ мануфактурахъ и опасенія за возможность усиленія ихъ послѣ праздниковъ св. Пасхи, когда производится наемъ новыхъ рабочихъ, побуждаетъ меня подтвердить чинамъ инспекціи тѣ указанія, которыя дѣлались мною неоднократно по поводу этихъ печальныхъ явленій, нарушающихъ спокойное теченіе промышленности къ ущербу для фа-

брикантовъ и къ еще большему вреду для самыхъ рабочихъ.

Безпорядки послѣдняго времени, какъ это и раньше наблюдалось, были вызваны или тѣми переходящими съ фабрики на фабрику рабочими, которые, по своимъ нравственнымъ качествамъ, не могли пріобрѣсти себѣ прочнаго положенія ни на одной изъ мануфактуръ, или людьми, превратно понимающими интересы рабочихъ и стремящимися искусственно создать у насъ ту печальную рознь, которая возникла между фабрикантами и рабочими на западѣ. Стоя близко къ фабричной жизни и зная, какъ легко толпа можетъ поддаваться подстрекательствамъ единичныхъ личностей, чины инспекціи должны обратить особенное вниманіе на возможно частое разъясненіе рабочимъ всей незаконности ихъ дѣйствій, ведущихъ къ безпорядкамъ на фабрикахъ, и ихъ отвѣтственности за нарушеніе закона и порядка.

Какъ люди, ясно понимающіе важность лежащихъ на нихъ обязанностей, какъ люди образованные и близко знакомые съ фабричнымъ строемъ, чины инспекціи должны пользоваться каждымъ подходящимъ случаемъ,

чтобы внушать рабочимъ, что не только незаконность притязаній, но даже стремленія къ достиженію законныхъ правъ, но противозаконнымъ и насильственнымъ путемъ, будутъ неизбѣжно приводить не къ улучшенію, а къ ухудшенію ихъ положенія, ибо правительство, при такихъ обстоятельствахъ, не можетъ допустить осуществленіе желаній рабочихъ даже въ томъ случаѣ, если бы фабриканты, подъ вліяніемъ угрозъ или по добродушію, изявили согласіе на уступки, и что законъ призванъ одинаково ограждать справедливые интересы какъ фабрикантовъ, такъ и рабочихъ.

Считая необходимымъ обратить особенное вниманіе чиновъ фабричной инспекціи на настроеніе рабочихъ во ввѣренныхъ имъ раіонахъ, я предлагаю принять всѣ зависящія мѣры къ устраненію тѣхъ условій фабричной обстановки отдѣльныхъ промышленныхъ заведеній, которыя могли бы послужить для рабочихъ поводомъ къ прекращенію работъ.

О всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ, направленныхъ къ устраненію возникшихъ волненій или безпорядковъ (ст. 15 наказа), чины фабричной инспекціи должны незамедлительно, по мѣрѣ возможности, сообщать Губернатору (въ под-

лежащихъ случаяхъ — Градоначальнику или Оберъ-Полиціймейстеру).

Вмѣстѣ съ тѣмъ, Г.г. Старшимъ фабричнымъ инспекторамъ вмѣняется въ обязанность своевременно сообщать Губернатору (въ подлежащихъ случаяхъ — Градоначальнику или Оберъ-Полиціймейстеру), а также Отдѣлу Промышленности о всякомъ явленіи въ мѣстной фабрично-заводской жизни, которое будетъ находиться въ той или другой связи съ указаннымъ выше настроеніемъ рабочихъ.

Министръ Финансовъ, Статсъ-секретарь
(подписалъ) Витте.

О легализаціи рабочаго движенія.

Записка,
составленная въ отдѣлѣ промышленности Министерства Финансовъ „о пересмотрѣ статей закона, карающихъ забастовки и досрочныя расторженія договоровъ о наймѣ и о желательности установленія организаціи рабочихъ въ цѣляхъ самопомощи.

I.

Одна изъ существенныхъ особностей найма на фабрики, заводы и мануфактуры заключается въ томъ, что договаривающіяся стороны принимаютъ не вполнѣ одинаковое участіе при заключеніи договора, вслѣдствіе чего послѣдній получаетъ нѣсколько односторонній характеръ. Работодатель не только составляетъ предлагаемыя имъ условія найма, но онъ же слѣдитъ за тѣмъ, чтобы договоръ заключался и соблюдался согласно тому по-

рядку и по тѣмъ формамъ, кои требуются закономъ.

Раздѣлить эти обязанности въ равной мѣрѣ между работодателемъ и рабочими не представляется возможности, ибо послѣдніе прежде всего совершенно не въ состояніи вѣдать формальную сторону заключаемыхъ договоровъ; но если бы онѣ были въ этомъ вполнѣ компетентны, то едва ли подобное раздѣленіе функцій между сторонами было бы удобно для дѣла и для самихъ промышленныхъ заведеній, ибо не согласовалось бы съ природной организаціей промышленныхъ предпріятій. Совершенно естественнымъ результатомъ такого положенія является то, что отвѣтственность за нарушеніе формальной части договоровъ возложена закономъ на того, кто вѣдаетъ сію формальную часть, т. е. исключительно на работодателя, въ чемъ нельзя усматривать какой бы то ни было несправедливости по отношенію одной изъ сторонъ за счетъ другой. Что же касается нарушеній матеріальнаго содержанія договорныхъ условій, въ смыслѣ неисполненія одной изъ сторонъ своихъ обязательствъ и причиненія другой убытковъ, то потерпѣвшій, на основаніи ст. 86 Уст. промышленныхъ и

общихъ постановленій о личномъ наймѣ (Св. Зак., т. X, ч. I), имѣетъ право искать съ виновнаго судомъ и требовать возмѣщенія причиненнаго ущерба. Въ этомъ отношеніи, говоря вообще, юридическія права фабриканта и рабочаго совершенно одинаковы и отвѣтственность виновной стороны опредѣляется, въ гражданскомъ порядкѣ, размѣрами причиненныхъ убытковъ.

Есть однако случаи, представляющіе исключеніе изъ только что указаннаго общаго нормальнаго порядка, въ коихъ, согласно дѣйствующему закону, за чисто гражданскія правонарушенія налагается отвѣтственность уголовная. Такой случай представляетъ прежде всего ст. 51[4] Уст. о наказ., которая гласитъ: „За самовольный отказъ отъ работы до истеченія срока найма, или же, при наймѣ на срокъ неопредѣленный, безъ предупрежденія хозяина за двѣ недѣли, виновный въ томъ фабричный или заводскій рабочій подвергается аресту не свыше одного мѣсяца.“

Если сопоставить эту статью съ примѣчаніемъ 2 къ ст. 105 Уст. промышл. которое устанавливаетъ, что, „уволенному съ фабрики или завода, на основаніе сей (105) статьи, ра-

бочему предоставляется, въ теченіе мѣсяца, обжаловать расторженіе договора суду, который, если признаетъ жалобу основательной, постановляетъ о вознагражденіи рабочаго за понесенные убытки", то изъ сопоставленія сихъ двухъ статей совершенно очевидно, что одно и то же дѣяніе, т. е. неправильное досрочное расторженіе договора, влечетъ за собою неодинаковую отвѣтственность сторонъ: работодатель отвѣчаетъ въ гражданскомъ порядкѣ, въ размѣрѣ причиненныхъ рабочему убытковъ; рабочій же карается уголовно — арестомъ до 1 мѣсяца.

Таковое коренное противорѣчіе съ характеромъ договорныхъ отношеній, основанныхъ на добровольномъ соглашеніи и потому опредѣляемыхъ исключительно по началамъ гражданскаго права, вполнѣ ясно сознавалось при возникновеніи разсматриваемой статьи и даже указывалось въ представленіи М. В. Д. Госуд. Совѣту отъ 14-го мая 1885 г., за № 1105, но тѣмъ не менѣе необходимость введенія уголовнаго наказанія за нарушеніе договоровъ фабрично-заводскими рабочими мотивировалось соображеніями „совершенно исключительными", ибо „недостаточное обезпеченіе при

исполненіи договора личнаго найма на фабрикахъ, можетъ иногда угрожать общественному порядку и спокойствію", вслѣдствіе чего „привлеченіе рабочаго, самовольно оставившаго работу на фабрикѣ, къ личной отвѣтственности, составляетъ мѣру, оправдываемую цѣлями государственными, охраненіе которыхъ лежитъ на обязанности правительства". Пятнадцатилѣтняя практика примѣненія на дѣлѣ упомянутой статьи 51[4] показала, однако, что она, служа иногда интересамъ внутренней дисциплины отдѣльныхъ промышленныхъ заведеній (да и то въ весьма рѣдкихъ случаяхъ), въ то же время нисколько не обезпечивала сохраненія общественнаго порядка, ради чего она собственно и возникла. Установленное же ею неравенство отвѣтственности фабрикантовъ, — съ одной стороны, и рабочихъ — съ другой, принесло несомнѣнный вредъ, укрѣпивъ въ рабочихъ убѣжденіе въ несправедливомъ отношеніи къ нимъ закона. Трудно въ самомъ дѣлѣ понять, почему всѣ вообще люди, отдающіе въ наемъ свой трудъ на началахъ свободнаго договора, могутъ оставить, до истеченія срока найма, невыгодное для нихъ мѣсто, рискуя при этомъ лишь гражданской от-

вѣтственностью, тогда какъ фабрично-заводскій рабочій за совершенно такой же поступокъ подвергается наказанію уголовному. Содержащееся въ мотивахъ вышеупомянутаго представленія М. В. Д. указаніе на то, что недостаточная обезпеченность исполненія рабочими договора о наймѣ можетъ угрожать общественному порядку, представляетъ собою, повидимому, результатъ отождествленія понятія о нормальномъ порядкѣ работъ промышленнаго заведенія съ понятіемъ о порядкѣ общественномъ, съ каковымъ толкованіемъ согласиться нельзя.

Если подъ нарушеніемъ порядка общественнаго понимать производство шума, безчинствъ, буйствъ, насилій и т. под., то въ такомъ случаѣ несоблюденіе договорныхъ условій, кѣмъ бы и гдѣ бы оно не было совершено, если не сопровождается вышеупомянутыми насильственными дѣйствіями, ни въ какомъ случаѣ не можетъ подводиться подъ понятіе о нарушеніи порядка общественнаго. Это можетъ быть сдѣлано только при допущеніи весьма распространительнаго толкованія понятія объ общественномъ порядкѣ, а именно: если признать за таковое — всякое нарушеніе обычнаго нор-

мальнаго хода работъ. Въ такомъ случаѣ, однако, пришлось бы не ограничиваться одними случаями нарушенія договорныхъ условій, а считать за нарушенія общественнаго порядка рѣшительно всякія отступленія отъ обычнаго нормальнаго хода работъ, происходящія по причинамъ техническимъ, хозяйственнымъ, коммерческимъ и т. под., и, кромѣ того, пришлось бы распространить таковое толкованіе на торговыя заведенія, промыслы и разныя другія занятія, что было бы совершенно невозможно. Если бы характеръ работъ, производимыхъ въ промышленныхъ заведеніяхъ, обладалъ значеніемъ, подобнымъ значенію службы общественной, въ родѣ, напримѣръ, службы желѣзнодорожной, телеграфной, полицейской и т. п., то въ такомъ случаѣ пріостановка работъ промышленнаго заведенія могла бы дѣйствительно разсматриваться, какъ фактъ, нарушающій правильное теченіе общественной жизни и могущій причинить постороннимъ предпріятію лицамъ какой либо имущественный или личный вредъ, причемъ виновные въ томъ рабочіе по справедливости могли бы почитаться нарушителями общественнаго порядка. Въ дѣйствительности, характеръ ра-

ботъ въ промышленныхъ заведеніяхъ лишенъ всякаго общественнаго значенія въ указанномъ смыслѣ и по сему пріостановка сихъ работъ даже всѣмъ составомъ рабочихъ заведенія (а тѣмъ менѣе однимъ изъ нихъ), нанося несомнѣнный имущественный ущербъ предпринимателю, не составляетъ еще нарушенія порядка общественнаго, доколѣ рабочіе шумомъ, угрозами, безчинствами или насиліями не произвели дѣйствительнаго безпорядка. Наконецъ, то соображеніе, что рабочіе, бросающіе работу, очевидно, принадлежатъ къ разряду недовольныхъ и по сему существуетъ только вѣроятность внѣшняго безпорядка, также не выдерживаетъ критики, ибо карать только за вѣроятность безпорядка, хотя послѣдній и не произошелъ, конечно, нельзя; подобная вѣроятность существуетъ рѣшительно вездѣ и не можетъ почитаться зависящею непосредственно и исключительно отъ личнаго договора о наймѣ.

Вторымъ мотивомъ, вызвавшимъ установленіе разсматриваемой статьи, послужила имущественная необезпеченность фабрично-заводскихъ рабочихъ. Фактъ таковой необезпеченности не можетъ подлежать сомнѣнію и

посему опасеніе, что большинство гражданскихъ исковъ останется неудовлетвореннымъ и убытки работодателей не возмѣщенными, вполнѣ основательно. Однако, указанная матеріальная необезпеченность и вызванныя ею послѣдствія не составляютъ исключительной принадлежности фабрично-заводскихъ рабочихъ, а свойственны всѣмъ или, по крайней мѣрѣ, значительному большинству лицъ, отдающихъ въ наемъ свой трудъ. Гарантій въ исполненіи личнаго договора о наймѣ во всѣхъ прочихъ отрасляхъ труда едва ли больше, чѣмъ въ трудѣ рабочихъ фабрично-заводскихъ. Въ поискахъ за таковыми гарантіями слѣдовало бы распространить уголовную отвѣтственность на всѣ случаи неисполненія личныхъ договоровъ о наймѣ, кѣмъ бы и гдѣ бы они ни совершались, чего однако не сдѣлано. Предпочтеніе, отданное найму на фабрики и заводы, можно объяснить лишь тѣмъ, что въ неисполненіи прочихъ личныхъ договоровъ о наймѣ усматривается только имущественный ущербъ нанимателя; въ неисполненіи же личнаго договора о наймѣ на фабрики и заводы предполагается нарушеніе общественнаго порядка,

что, какъ было указано выше, не можетъ почитаться правильнымъ.

Кромѣ всего изложеннаго, слѣдуетъ принять во вниманіе также и то соображеніе, что недостаточная матеріальная обезпеченность можетъ имѣть мѣсто не только по отношенію рабочпхъ, но иногда также и фабрикантовъ. Въ дѣйствительности, въ практикѣ фабричной инспекціи далеко не рѣдки случаи, въ коихъ наблюдаются: недостаточность матеріаловъ производства, иногда полное ихъ отсутствіе, задержки въ выдачахъ заработковъ рабочимъ и совершенный неплатежъ причитающихся рабочимъ денегъ, что̀ происходитъ вслѣдствіе полной несостоятельности предпринимателей. Послѣдніе не несутъ однако за сіе никакой уголовной отвѣтственности, хотя прекращеніе работы промышленнаго заведенія, вызванное вышепоименованными причинами, точно такъ же могло бы разсматриваться какъ нарушеніе общественнаго порядка.

При всемъ стараніи нельзя отыскать достаточно основательныхъ мотивовъ, которые оправдывали бы существованіе ст. 51[4] Уст. о наказ. Статья эта: а) противорѣчитъ осно-

вамъ началамъ гражданскаго права; б) устанавливаетъ уголовную отвѣтственность для фабрично-заводскихъ рабочихъ, не касаясь большинства остальныхъ, также отдающихъ въ наемъ свой трудъ, что не оправдывается необходимостью; в) содержитъ въ своемъ основаніи неправильное понятіе о томъ, что прекращеніе работы промышленнаго заведенія само по себѣ составляетъ нарушеніе общественнаго порядка; г) караетъ не фактъ нарушенія общественнаго порядка, а только одну возможность такового; д) оставляетъ безнаказанными тѣ случаи прекращенія работы промышленнаго заведенія, кой произлоши по винѣ предпринимателей, вслѣдствіе ихъ матеріальной необезпеченности, тогда какъ таковая же необезпеченность рабочихъ послужила мотивомъ установленія для нихъ уголовной наказуемости; е) признавая главнымъ мотивомъ уголовной наказуемости рабочихъ возможность нарушенія ими порядка общественнаго, устанавливаетъ тѣмъ не менѣе порядокъ привлеченія къ отвѣтственности не иначе, какъ по заявленіямъ фабрикантовъ, т. е. частныхъ лицъ, что представляется несоотвѣтственнымъ, и ж) вслѣдствіе все-

го вышеизложеннаго порождаетъ среди фабрично-заводскихъ рабочихъ прочное убѣжденіе въ несправедливомъ отношеніи къ нимъ закона, въ чемъ и заключается ничѣмъ непоправимый вредъ сей статьи, заставляющій желать полной ея отмѣны.

Обращаясь далѣе къ разсмотрѣнію тѣхъ случаевъ, въ коихъ законъ караетъ фабрично-заводскихъ рабочихъ совершенно несоотвѣтственно сдѣланнымъ имъ поступкамъ, создавая такимъ образомъ для нихъ особо исключительное и не оправдываемое дѣйствительностью положеніе, наибольшое вниманіе привлекаютъ ст. 1358 и слѣд. Улож. о наказ., карающія стачки рабочихъ въ промышленныхъ заведеніяхъ.

Ст. 1358 имѣетъ предметомъ уговоръ о стачкѣ, т. е. намѣреніи прекратить работы съ цѣлью понудить хозяевъ къ возвышенію заработной платы; ст. 1358^{1} касается стачки, уже осуществленной, но безъ признаковъ насилій; ст. 1358^{2} и 1358^{3} относятся къ случаямъ проявленія насилій со стороны стачечниковъ надъ имуществомъ или личностью хозяевъ, служащихъ и прочихъ рабочихъ, въ стачкѣ не участвующихъ. Послѣднія двѣ

статьи не вызываютъ сомнѣнія въ принципіальной цѣлесообразности и умѣстности уголовныхъ каръ; таковыя сомнѣнія существуютъ лишь по отношенію статей 1358 и 1358[1].

Первая (ст. 1358) изложена нижеслѣдующимъ образомъ:

„За стачку между работниками какого либо завода, фабрики или мануфактуры прекратить работы прежде истеченія условленнаго съ содержателями сихъ заведеній времени для того, чтобы принудить хозяевъ къ возвышенію получаемой ими платы, виновные подвергаются:

аресту, зачинщики — на время отъ трехъ недѣль до трехъ мѣсяцевъ, а прочіе — отъ семи дней до трехъ недѣль."

Вторая (1358[1]) гласитъ:

„За прекращеніе работъ на фабрикѣ или заводѣ по стачкѣ между собою рабочихъ, съ цѣлью принужденія фабрикантовъ или заводчиковъ къ возвышенію заработной платы, или измѣненію другихъ условій найма до истеченія срока послѣдняго, виновные подвергаются:

подстрекавшіе къ начатію или продолженію стачки — заключенію въ тюрьмѣ на время отъ четырехъ до восьми мѣсяцевъ, а прочіе

участники — заключенію въ тюрьмѣ на время отъ двухъ то четырехъ мѣсяцевъ.

Участники стачки, прекратившіе таковую и приступившіе къ работѣ по первому требованію полицейской власти, отъ наказанія освобождаются."

Изъ сопоставленія вышеприведенныхъ статей представляется не вполнѣ яснымъ, что же собственно ближайшимъ образомъ караетъ законъ: предварительный ли уговоръ между рабочими, элементы ли насилія, выражающіеся въ угрозахъ, или же самый фактъ прекращенія работъ?

Ст. 1358 какъ бы подтверждаетъ предположеніе о томъ, что составъ преступленія заключается именно въ наличности предварительнаго договора (т. е. стачки въ тѣсномъ значеніи слова) и элементовъ принужденія хозяевъ къ возвышенію заработной платы. Статья же 1358[1] въ своемъ послѣднемъ абзацѣ указываетъ, что участники уже осуществившійся стачки освобождаются отъ какой бы то ни было отвѣтственности, если только они по первому требованію полицейской власти возобновятъ прерванныя работы. По смыслу сей послѣдней статьи, наказуемымъ эле-

ментомъ является лишь осуществленное прекращеніе работъ, но не фактъ стачки (уговора) и не фактъ давленія на хозяина. Если бы было иначе, т. е. если бы запрещалось и каралось вообще дѣяніе стачки или принудительнаго воздѣйствія на хозяина, то участники осуществившейся стачки не могли бы быть освобождаемы отъ наказанія вполнѣ, согласно съ общими началами уголовнаго права, они, освобождаясь отъ отвѣтственности по ст. 1358[1], должны были бы подвергаться таковой по ст. 1358, ибо преступное намѣреніе у нихъ во всякомъ случаѣ было.

Изъ изложеннаго слѣдуетъ, что цѣль, преслѣдуемая рабочими посредствомъ забастовокъ, т. е. возвышеніе заработной платы, сама по себѣ не считается по закону преступной; запрещаются лишь незаконные пути, но не самое стремленіе къ достиженію цѣли. Далѣе, — что предварительный уговоръ (стачка) наказуется лишь въ томъ случаѣ, если онъ не былъ еще приведенъ въ исполненіи, если же послѣднее осуществилось, но забастовка была прекращена по требованію полицейской власти, то тотъ же самый уговоръ (фактъ существованія коего не можетъ

подлежать сомнѣнію) становится уже ненаказуемымъ, что едва ли правильно. Наконецъ, что воздѣйствіе на фабриканта съ цѣлью принудить его къ возвышенію заработной платы вообще также не преслѣдуется закономъ, а запрещается и наказуется лишь единственный видъ воздѣйствія, выражающійся въ забастовкѣ. Отсюда ясно, что, если послѣдняя, представляющая собою лишь средство для достиженія незапрещенной въ сущности цѣли, признается тѣмъ не менѣе недопустимой, то, значитъ, она въ самой себѣ заключаетъ нѣчто вредное и посему преслѣдуемое закономъ; иначе, т. е. если бы забастовка признавалась средствомъ вполнѣ безвреднымъ, законъ не могъ бы карать за употребленіе невиннаго средства.

Въ чемъ же могутъ заключаться тѣ вредные элементы, которые вызываютъ необходимость примѣненія, по отношенію къ забастовавшимъ, уголовной кары?

Гражданское правонарушеніе, обусловливаемое забастовкой (если она происходитъ до истеченія срока найма), заключается въ неисполненіи рабочими принятыхъ на себя обязательствъ и, какъ таковое, преслѣдуется

гражданскимъ порядкомъ. Очевидно, что уголовныя кары, указанныя въ ст. 1358 и 1358[1], налагаются отнюдь не за нарушеніе собственно договора, а за другіе, сопутствующіе сему нарушенію, элементы, кои могутъ заключаться или въ нарушеніи общественнаго порядка, или же въ проявленномъ по отношенію къ хозяину насиліи.

Всякая забастовка, составляющая несомнѣнно нарушеніе обычнаго нормальнаго порядка работъ въ промышленномъ заведеніи, не составляетъ еще нарушенія порядка общественнаго, какъ это подробно указывалось выше, при разсмотрѣніи ст. 51[4], Уст. о нак., совершенно подобно тому, какъ прекращеніе приказчиками торговли въ какомъ либо магазинѣ, отказъ отъ службы домашней прислуги и т. п. (если указанные случаи нарушенія договоровъ не сопровождаются какими-либо актами насилія) никогда не трактуются, какъ нарушеніе общественнаго порядка.

Съ другой стороны, забастовка не можетъ почитаться актомъ непосредственнаго принужденія, заключающимъ въ себѣ элементы насилія. Рабочіе, отказываясь отъ работы до истеченія срока найма, оставляютъ въ полной

неприкосновенности личность хозяина и отнюдь не покушаются на захватъ или уничтоженіе его имущества. Если слѣдствіемъ поступка рабочихъ бываютъ убытки хозяина, то эти убытки совершенно такого же характера, какъ и тѣ, которые являются слѣдствіемъ отказа отъ срочной поставки, по условленной цѣнѣ, какихъ-либо товаровъ, въ чемъ никогда не усматривается уголовной вины. Если въ торговлѣ товарами несоблюденіе договорныхъ условій не трактуется, какъ элементъ насилія или нарушенія общественнаго порядка, а преслѣдуется исковымъ порядкомъ, то нѣтъ никакихъ основаній совершенно тождественныя нарушенія въ торговлѣ трудомъ карать уголовно.

Если бы законъ находилъ, что преступнымъ элементомъ въ стачкѣ является элементъ насилія надъ личностью или имуществомъ работодателя, то въ такомъ случаѣ соотвѣтственной карательной статьѣ, подобно другимъ статьямъ уложенія о наказ., была бы дана общая редакція, которая распространялась бы на всѣ случаи стачекъ, не ограничиваясь работниками заводовъ, фабрикъ, мануфактуръ, ибо при всѣхъ безъ исключенія видахъ лич-

наго найма значеніе стачки остается одинаковымъ. Такъ какъ подобной общей статьи не имѣется, и кромѣ того, въ ст. 1358[1], совершенно ясно указано, что со стачечниковъ снимается всякая отвѣтственность, если они возобновили работу, то отсюда слѣдуетъ, что уговоръ о досрочномъ расторженіи договора не признается за насиліе.

Не слѣдуетъ забывать также и того обстоятельства, что досрочная забастовка рабочихъ не всегда влечетъ за собою убытки для хозяина; иногда бываетъ, какъ показываетъ практика дѣла, какъ разъ наоборотъ. Происходитъ это въ тѣхъ случаяхъ, когда предпринимателю по какимъ бы то ни было соображеніямъ (коммерческимъ — по состоянію рынка, или техническимъ — въ виду какихъ либо ремонтовъ или переустройствъ) бываетъ выгодно временно пріостановить или сократить производство; заключенные же съ рабочими длительные сроки найма не даютъ ему права уволить ихъ немедленно. Въ такихъ случаяхъ забастовка бываетъ какъ нельзя болѣе кстати. Пользуясь стачкой рабочихъ, дающей законное право немедленнаго увольненія, хозяинъ разсчитываетъ всѣхъ рабо-

чихъ, а засимъ нанимаетъ новыхъ (полный составъ или только необходимую часть) тогда, когда, по состоянію его дѣлъ, это представляется выгоднымъ. Бывали примѣры (хотя и рѣдкіе), что стачки, выгодныя для фабрикантовъ, вызывались ими искусственно; въ донесеніяхъ чиновъ фабричной инспекціи имѣется поэтому поводу достаточный матеріалъ.

По отношенію къ ущербу, наносимому забастовками рабочимъ, не подлежитъ никакому сомнѣнію, что во все время продолженія таковыхъ, рабочіе терпятъ весьма большую нужду, доводящую ихъ иногда, какъ показываетъ наблюденіе, до необходимости просить милостыню. Если подсчитать убытки, претерпѣваемые обѣими сторонами отъ забастовокъ, посколько таковые поддаются исчисленію, то оказывается, что, въ общемъ, убытки фабрикантовъ и рабочихъ одинаковы. Принимая же во вниманіе существующую разницу въ экономическомъ благосостояніи предпринимателей и рабочихъ, и потери послѣднихъ оказываются относительно несравненно значительнѣе.

Крайне трудно допустить, чтобы рабочіе рѣшались на столь убыточное для нихъ сред-

ство безъ достаточныхъ къ тому поводовъ и тѣмъ менѣе, конечно, въ силу приписываемой имъ весьма многими особой способности и наклонности къ производству безпорядковъ. Изъ помѣщенныхъ въ приложеніяхъ статистическихъ свѣдѣній о забастовкахъ за 1901 г. видно, что значительнѣйшее большинство ихъ (83%) имѣло въ своемъ основаніи экономическія причины, вліявшія отрицательнымъ образомъ на матеріальное благосостояніе рабочихъ (заработная плата 31%, рабочее время — 35%, условія работъ — 17%, прочія — 17%).

На основаніи всѣхъ матеріаловъ, имѣвшихся по исторіи забастовокъ, можно смѣло утверждать, что желаніе мирно зарабатывать свой кусокъ хлѣба присуще фабрично-заводскимъ рабочимъ отнюдь не въ меньшей степени, чѣмъ и всѣмъ остальнымъ обывателямъ Имперіи, и если забастовки на фабрикахъ и заводахъ случаются гораздо чаще, чѣмъ въ другихъ отрасляхъ труда, то причинъ этому слѣдуетъ искать въ особыхъ условіяхъ строя промышленной жизни, а не въ исключительно безпокойномъ характерѣ фабрично-заводского населенія. Бороться съ явленіемъ забастовокъ слѣдуетъ путемъ постепеннаго улучшенія

всѣхъ сторонъ сложной организаціи промышленности, но не путемъ устрашенія рабочихъ суровостью уголовныхъ мѣръ за чисто гражданскія правонарушенія. Наличность таковыхъ каръ, весьма хорошо извѣстныхъ всѣмъ рабочимъ, не удерживаетъ ихъ, однако, отъ забастовокъ, которыя совершаются или не совершаются въ зависимости отъ совокупности иныхъ причинъ, ничего общаго съ боязнью возмездія не имѣющихъ. Это обстоятельство весьма характерно и служитъ лишнимъ доказательствомъ того, что забастовка есть совершенно естественное явленіе, органически связанное съ современными экономическими условіями промышленной жизни, возможное вездѣ, гдѣ имѣетъ примѣненіе наемный трудъ, и не могущее быть устраненнымъ посредствомъ подавленія и пресѣченія отдѣльныхъ случаевъ его проявленія. Примѣненіе такого пріема — даетъ особенно мало надеждъ на успѣхъ въ томъ случаѣ, когда законъ въ самомъ дѣлѣ содержитъ противорѣчія, наказуя то, что по существу своему, ненаказуемо, и налагая кары не тѣмъ порядкомъ, который имъ же, закономъ, установленъ въ видѣ общаго правила.

Разсматриваемыя статьи 1358 и 1358[1] грѣшатъ именно въ указанномъ отношеніи. Выше было указано, что въ сихъ статьяхъ караемымъ элементомъ является собственно не уговоръ и не воздѣйствіе на фабрикантовъ вообще, а одинъ только спеціальный видъ такого уговора и воздѣйствія, выражающійся въ забастовкѣ, при чемъ, при ближайшемъ разсмотрѣніи послѣдней, въ ней, кромѣ чисто гражданскаго правонарушенія (досрочнаго отказа отъ договорныхъ обязательствъ), не оказалось ни насилія, ни нарушенія общественнаго порядка, т. е. ни одного изъ уголовно-наказуемыхъ элементовъ.

Къ указаннымъ принципіальнымъ недостаткамъ разсматриваемыхъ статей можно прибавить цѣлый рядъ другихъ, точно также доказывающихъ ихъ неудобства. Такъ, если рабочіе, зная о предполагаемыхъ съ новаго срока найма измѣненіяхъ въ условіяхъ, которыя для нихъ невыгодны, устраиваютъ забастовку, требуя измѣненія сихъ предполагаемыхъ, но еще не введенныхъ въ дѣйствіе условій, то въ такомъ случаѣ статьи 1358 и 1358[1] къ нимъ не примѣняются, ибо статьи эти имѣютъ въ виду дѣйствующія условія

найма, не предполагаемыя; въ такихъ случаяхъ (происходящихъ очень часто) рабочіе могутъ преслѣдоваться лишь по ст. 51⁴ Уст. о нак. Этого, однако, обыкновенно не дѣлается въ виду крайней обременительности возбужденія сотенъ и иногда тысячъ дѣлъ, ибо по ст. 51⁴ Уст. о наказ. противъ каждаго рабочаго возбуждается особое дѣло. Такое количество послѣднихъ можетъ до чрезвычайности затруднить мѣстные суды, превзойдя фактическую возможность разбора ихъ, и въ большинствѣ случаевъ крайне невыгодно для фабриканта, который рискуетъ на все время, въ теченіе коего виновные будутъ отбывать наказаніе, сидя подъ арестомъ, остаться безъ рабочихъ. Такъ какъ дѣла по ст. 51⁴ возбуждаются по заявленіямъ фабрикантовъ, то отъ послѣднихъ зависитъ привлечь или не привлечь своихъ рабочихъ къ отвѣтственности, чего они обыкновенно не дѣлаютъ. Результатомъ этихъ условій является то, что рабочіе, устроившіе подобную забастовку, почти всегда остаются безнаказанными, тогда какъ въ томъ случаѣ, когда они, совершая вполнѣ тождественныя внѣшнія дѣйствія, имѣютъ цѣлью измѣненіе текущихъ (а не

предполагаемыхъ) условій найма, къ нимъ примѣняется ст. 1358[1], карающая уже тюремнымъ заключеніемъ, притомъ независимо отъ воли фабриканта. Подобная неодинаковость отвѣтственности, по существу своему, несправедлива; для рабочихъ же она остается, кромѣ того, вполнѣ непонятной, ибо они не въ состояніи разобраться въ юридическихъ тонкостяхъ и посему остаются въ полномъ убѣжденіи о произволѣ тѣхъ властей, отъ коихъ зависитъ опредѣленіе состава ихъ проступка и порядка привлеченія къ отвѣтственности.

Далѣе, то обстоятельство, что ст. 1358 и 1358[1] карающъ прекращеніе работъ по стачкѣ рабочихъ между собою не иначе, какъ въ зависимости отъ срока истеченія договора, вызываетъ осложненія еще другого рода. Прекращеніе работъ, происшедшее по окончаніи договора, ненаказуемо; наказуется лишь досрочная забастовка, хотя бы таковая произошла наканунѣ истеченія договора о наймѣ. Уголовная наказуемость ставится такимъ образомъ въ непосредственную связь не съ существомъ проявляемыхъ рабочими недозволенныхъ дѣйствій, а съ чисто формальнымъ признакомъ — т. е. съ моментомъ совершенія

дѣянія. Насколько послѣднее необходимо для вчиненія гражданскаго иска, настолько же оно мало умѣстно для случаевъ правонарушенія.

Засимъ, если стачки, имѣющія цѣлью принудить хозяевъ къ возвышенію заработной платы и другимъ улучшеніямъ, происходятъ такимъ порядкомъ, что рабочіе прекращаютъ работы и предъявляютъ свои требованія сообща, то въ такомъ случаѣ къ нимъ примѣняется ст. 1358^{1} и они подлежатъ тюремному заключенію. Но если бы предъявленіе вполнѣ тождественныхъ требованій и связанное съ этимъ прекращеніе работъ было произведено каждымъ изъ рабочихъ въ отдѣльности, то въ такомъ случаѣ противъ нихъ (притомъ не иначе, какъ противъ каждаго въ отдѣльности) могло бы быть возбуждено преслѣдованіе лишь по ст. 51^{4} Уст. о наказ., которая караетъ лишь арестомъ до 1 мѣсяца. Такимъ образомъ, практическое значеніе статей 1358 и 1358^{1} можетъ быть приведено къ нулю и, если при стачкахъ этого обыкновенно не дѣлается повсемѣстно, то лишь по незнанію и неумѣнію рабочихъ воспользоваться къ своей выгодѣ несовершенствомъ дѣйствующаго закона.

Неопредѣленность, несогласованность и иногда неправильность тѣхъ основаній, на которыхъ построены нынѣ дѣйствующія карательныя постановленія о стачкахъ и досрочныхъ расторженіяхъ договоровъ личнаго найма, обусловливаютъ неодинаковость взглядовъ у подлежащихъ правительственныхъ органовъ — чиновъ фабричной инспекціи, полиціи и судебной власти, — что, конечно, отзывается весьма вредно на дѣлѣ. Особеннаго вниманія заслуживаетъ въ этомъ отношеніи практическая дѣятельность полиціи, ибо, по дѣйствующему закону, на ней именно лежитъ обязанность водворенія нарушеннаго порядка.

По взглядамъ полицейскихъ органовъ, находящимъ себѣ поддержку въ неопредѣленности и сбивчивости дѣйствующаго закона, всякая забастовка разсматривается не какъ естественное экономическое явленіе, но непремѣнно какъ нарушеніе общественнаго порядка и спокойствія. Между тѣмъ, если-бы существовало болѣе спокойное отношеніе къ фактамъ прекращенія работъ на фабрикахъ и заводахъ и забастовки не отождествлялись съ нарушеніями общественнаго порядка, то было бы гораздо легче выяснить истинныя причины

таковыхъ, отдѣлять законные и справедливые поводы отъ беззаконныхъ и неосновательныхъ и принимать соотвѣтственныя мѣры къ миролюбивому соглашенію сторонъ; при подобномъ, болѣе нормальномъ, порядкѣ мѣры пресѣченія и подавленія принимались бы лишь тогда, когда были бы на лицо факты, удостовѣряющіе дѣйствительность безпорядка. Въ настоящее же время, когда всякая забастовка трактуется, какъ нарушеніе общественнаго порядка, совершенно естественно, что она должна быть немедленно прекращена, а порядокъ возстановленъ, независимо отъ того, достаточно ли выяснились причины и обстоятельства, вызвавшія забастовку (для чего требуется иногда, смотря по сложности мѣстныхъ условій, весьма продолжительное время), и были ли дѣйствительно нарушенія общественнаго порядка въ общепринятомъ значеніи этого понятія. На эту сторону дѣла полиція обыкновенно не обращаетъ вниманія, будучи всецѣло поглощена своей спеціальной задачей. Для достиженія своей цѣли полицейскіе органы дѣйствуютъ обыкновенно двояко: 1. немедленно же принимаютъ всевозможные мѣры къ тому, чтобы заставить прекратившихъ работы рабо-

чихъ вновь приняться за таковыя (принудительный расчетъ, аресты, высылки, до употребленія военной силы включительно), или же 2. когда есть къ тому возможность, воздѣйствуютъ на владѣльцевъ промышленныхъ заведеній, дабы принудить ихъ сдѣлать уступки заявленнымъ во время забастовки требованіямъ рабочихъ, добиться скорѣйшаго возобновленія работъ и, такимъ образомъ, возстановить нарушенный порядокъ.

Нельзя сказать, чтобы хоть одинъ изъ этихъ двухъ пріемовъ былъ удобенъ. Первый нежелателенъ, какъ всякая репрессія вообще, и, въ особенности, потому что мѣры пресѣченія, несоотвѣтствующія экономическому характеру возникшаго осложненія, не даютъ возможности разобраться въ предъявляемыхъ рабочими требованіяхъ, препятствуютъ удовлетворенію законнѣйшихъ изъ нихъ и поселяютъ въ средѣ рабочихъ крайне вредное убѣжденіе о томъ, что забастовка есть вѣрнѣйшее средство добиться исполненія своихъ пожеланій во всякомъ случаѣ, независимо отъ того, законны ли они и справедливы, или же совершенно беззаконны и навѣяны извнѣ. Исторія забастовокъ, происходившихъ въ теченіе послѣдняго десяти-

лѣтія, даетъ много примѣровъ того вреда, который является результатомъ стремленія быстраго подавленія возникшихъ осложненій какою бы то ни было цѣною. Поспѣшно произведенные аресты вызывали иногда такое озлобленіе среди совершенно спокойныхъ до сего рабочихъ, что приходилось пускать въ дѣло казаковъ, послѣ чего, конечно, не могло быть и рѣчи объ удовлетвореніи даже законныхъ пожеланій забастовавшихъ. Съ другой стороны, случаи быстраго удовлетворенія незаконныхъ требованій рабочихъ посредствомъ воздѣйствія на фабрикантовъ вызывали немедленно же аналогичныя стачки въ другихъ промышленныхъ заведеніяхъ, въ которыхъ приходилось примѣнять уже не систему уступокъ, а военную силу, что бывало для рабочихъ совершенно непонятнымъ и поселяло увѣренность въ несправедливомъ къ нимъ отношеніи и произволѣ властей.

Ставить подобное отношеніе исключительно въ упрекъ мѣстнымъ полицейскимъ чинамъ, конечно, нельзя, ибо въ самомъ законѣ, какъ было выше указано, существуетъ неопредѣленность и смѣшеніе понятій, которыя проводятся и въ распредѣленіяхъ высшей admini-

стративной власти. Такъ, напримѣръ, въ циркулярѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ отъ 12 августа 1897 г., за № 7587, изданномъ безъ соглашенія съ Министерствомъ Финансовъ, между прочимъ, предлагается мѣстнымъ властямъ нижеслѣдующее:

„Безусловно воспрещать всякія сходки рабочихъ и выяснять зачинщиковъ этихъ сборищъ, подвергая послѣднихъ аресту, если сходки собирались съ цѣлью уговора къ стачкѣ или забастовкѣ (п. 4).“

„Въ случаѣ возникновенія стачки или забастовки .... назначить забастовщикамъ кратчайшій срокъ стать вновь на работу или получить расчетъ и, по истеченіи этого срока, всѣхъ не ставшихъ на работу иногородныхъ рабочихъ, прекратившихъ работу съ соблюденіемъ законныхъ сроковъ, удалять безотлагательно въ мѣста родины или приписки (изъ п. 5).“

„Во всѣхъ случаяхъ стачекъ или забастовокъ“ означенный циркуляръ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ рекомендуетъ „преимущественное направленіе дѣлъ въ порядкѣ положенія объ охранѣ...“ и т. д.

Изъ этихъ краткихъ выдержекъ видно, что

если законъ признаетъ за всякой забастовкой и за всякимъ досрочнымъ отказомъ отъ работъ нѣчто, выходящее изъ предѣловъ гражданскихъ отношеній и наказуемое уголовно, какъ нарушеніе общественнаго порядка, то высшія административныя власти идутъ еще дальше и придаютъ всѣмъ случаямъ стачекъ и забастовокъ значеніе прямо государственное, достойное того, чтобы возникающія по нимъ дѣла направлять въ порядкѣ положенія объ охранѣ.

Между тѣмъ, въ сущности, всякая забастовка (конечно, если она не сопровождается насиліями надъ имуществомъ или личностью) есть явленіе чистоэкономическое, вполнѣ естественное и отнюдь не угрожающее общественному порядку и спокойствію. Охрана послѣдняго въ этихъ случаяхъ должна бы выражаться въ формахъ, подобныхъ практикуемымъ во время народныхъ гуляній, торжествъ, зрѣлищъ и т. п. случаевъ, обусловливающихъ скопленіе въ одномъ мѣстѣ необычно большого количества людей, т. е. въ усиленіи личнаго состава и бдительности блюстителей порядка на случай проявленія какихъ либо насилій и дѣйствительнаго (а

не возможнаго только) нарушенія общественнаго порядка.

Что касается до того обстоятельства, что „дѣятели противо-правительственной пропаганды въ послѣднее время сосредоточиваютъ вниманіе свое на фабричномъ населеніи и нерѣдко тамъ скрываются“ и что „накопляющееся постепенно недовольство въ средѣ фабричныхъ рабочихъ дѣлаетъ эту среду доступною къ воспріятію преступныхъ ученій, направленныхъ къ ниспроверженію государственнаго и общественнаго строя“ (какъ это выражено въ приведенномъ ранѣе мнѣніи Соединенныхъ Департаментовъ Государственнаго Совѣта), то все это совершенно вѣрно. Но вмѣстѣ съ тѣмъ также вѣрно и то обстоятельство, что подавляющее большинство забастовокъ проистекаетъ изъ чисто экономическихъ, мѣстныхъ, своихъ собственныхъ и, если можно такъ выразиться, кровныхъ причинъ, ничего общаго съ преступной пропагандой не имѣющихъ; случаевъ, являющихся непосредственнымъ результатомъ послѣдней, весьма мало; такихъ же, въ которыхъ выставлялись бы противоправительственныя требованія, и совсѣмъ не бываетъ.

Рабочіе во всей своей массѣ, совершенно не виноваты въ томъ, что среди нихъ скрываются дѣятели преступной пропаганды. Необходимость преслѣдованія послѣдней и примѣненія къ виновнымъ каръ по всей строгости законовъ не даетъ никакихъ основаній устанавливать такой же порядокъ для всѣхъ остальныхъ рабочихъ, которые озабочены прежде всего тѣмъ, чтобы обезпечить себѣ возможность работать безъ помѣхъ и перерывовъ и получать заработокъ, достаточный для прокормленія себя и своихъ семей.

Исключительность положенія фабрично-заводскихъ рабочихъ вслѣдствіе особаго отношенія къ нимъ закона и высшихъ правительственныхъ властей нерѣдко создаетъ на практикѣ такія условія, благодаря которымъ рабочіе чувствуютъ себя обиженными несправедливымъ, по ихъ убѣжденію, отношеніемъ и иногда даже озлобляются (о чемъ выше неоднократно упоминалось). Этого обстоятельства ни въ какомъ случаѣ не слѣдуетъ упускать изъ виду, въ виду того серьезнаго значенія, которое, какъ совершенно справедливо указано въ вышеприведенномъ мнѣніи Соединенныхъ Департаментовъ Государствен-

наго Совѣта, существующее среди рабочихъ недовольство можетъ имѣть въ смыслѣ созданія весьма благопріятной почвы для успѣшнаго воспріятія тѣхъ же преступныхъ ученій, ради искорененія которыхъ вся масса фабрично-заводскаго населенія поставлена въ совершенно особыя исключительныя условія.

Характеръ современнаго отношенія закона и правительственныхъ властей къ забастовкамъ и къ нарушеніямъ договоровъ о наймѣ на фабрикахъ и заводахъ состовляетъ одно изъ самыхъ больныхъ мѣстъ промышленной жизни страны и требуетъ возможно быстраго оздоровленія, которое слѣдовало бы начать съ исправленія дѣйствующаго закона въ тѣхъ его частяхъ, которыя имѣютъ отношеніе къ забастовкамъ, стачкамъ и вобще къ самовольнымъ расторженіямъ договоровъ о наймѣ.

Законодательство западно-европейскихъ государствъ довольно давно уже вступило на путь нормировки этой именно области отношеній нанимателей и нанимаемыхъ.

Австрійскій законъ (1870 г.), признавая неимѣющими законныхъ основаній стачки, устраиваемыя съ цѣлью принудительнаго из-

мѣненія условій найма, тѣмъ не менѣе караетъ въ уголовномъ порядкѣ (арестомъ до трехъ мѣсяцевъ) лишь того, кто насиліемъ или угрозую препятствуетъ другому въ исполненіи его свободныхъ намѣреній дать или взять работу. Законъ этотъ имѣетъ ограниченную область дѣйствія, касаясь лишь труда промышленнаго, но въ этихъ предѣлахъ распространяется въ равной мѣрѣ какъ на рабочихъ, такъ и на работодателей. Карая проявленное какой либо изъ сторонъ насиліе надъ личностью или имуществомъ противной стороны, онъ отнюдь не ставитъ своихъ дѣйствій въ связь ни съ нарушеніемъ общественнаго порядка, ни съ моментомъ окончанія гражданскаго договора о наймѣ.

Англійскій законъ (1875), точно также, карая лишь элементы проявленнаго насилія, имѣетъ всеобщее значеніе, не пріуроченное спеціально ни къ забастовкамъ въ промышленныхъ заведеніяхъ, ни даже вообще къ какимъ бы то ни было нанимателямъ или нанимаемымъ. Цѣль его, такимъ образомъ, сводится въ огражденію свободы законныхъ дѣйствій каждой личности вообще, а въ

томъ числѣ, конечно, фабрикантовъ и рабочихъ.

Итальянскій законъ (1889 г.), въ смыслѣ области распространенія его дѣйствія, ограничивается промышленностью и торговлею. Ограждая вообще свободу поступковъ каждаго въ этихъ областяхъ (не дѣлая при этомъ разницы между работодателемъ и рабочимъ, покупателемъ и продавцемъ), онъ карает лишь проявленіе насилія или угрозъ. Нарушенній гражданскаго договора сей законъ также совершенно не касается.

Бельгійскій законъ (видоизмѣненный въ 1892 г.) имѣетъ въ виду работодателей и рабочихъ вообще, наказуетъ въ одинаковой мѣрѣ тѣхъ и другихъ, о гражданскомъ договорѣ не упоминаетъ и считаетъ составомъ преступленія проявленіе кѣмъ либо насилія.

Шведскій законъ, подобно всѣмъ прочимъ, караетъ только насиліе, не связывая проявленіе такового ни съ нарушеніемъ общественнаго порядка, ни съ договоромъ найма и не дѣлая различія между сторонами по ихъ наказуемости. Особенность этого закона, между прочимъ, заключается въ томъ, что

онъ въ тѣхъ же картельныхъ статьяхъ устанавливаетъ порядокъ возбужденія дѣлъ, изъ коего видно, что угроза, не вызвавшая еще какихъ либо послѣдствій, наказуема лишь въ случаѣ жалобы того именно лица, къ кому она относилась. Что же касается тѣхъ случаевъ, въ коихъ уже получились какіе либо результаты угрозы или насилія, т. е. если кто либо совершилъ уже, подъ вліяніемъ принужденія, требовавшіяся отъ него дѣйствія, то въ таковыхъ случаяхъ преслѣдованіе можетъ возбуждаться какъ по жалобѣ потерпѣвшаго, такъ и независимо отъ наличности или отсутствія таковой. Послѣдный случай, т. е. самостоятельное со стороны правительственныхъ властей возбужденіе преслѣдованія, имѣетъ мѣсто тогда, когда, вслѣдствіе совершеннаго подъ вліяніемъ насилія поступка, пострадали интересы лицъ третьихъ, или же когда кто либо былъ вынужденъ, помимо его воли, принять участіе въ забастовкѣ, или же, наоборотъ, въ возобновленіи работъ. Изъ этого параллельнаго сопоставленія, въ смыслѣ наказуемости, не только прекращенія, но въ равной мѣрѣ и возобновленія работъ, видно съ особенной ясностью (подобно постановле-

ніямъ закона австрійскаго и итальянскаго), что иностранное законодательство не считаетъ фактъ прекращенія работъ промышленнаго заведенія за нарушеніе общественнаго порядка, какъ дѣлаетъ это нашъ законъ въ ст. 51[4] Уст. о наказ. и въ ст. 1368[1] Улож. о наказ.

Швейцарскіе законы (кантоновъ Золотурнъ и Цюрихъ) почти тождественны между собою и построены на тѣхъ же началахъ уголовной наказуемости лишь насилія надъ свободой дѣйствій другого лица.

Наконецъ, въ самое послѣднее время (въ 1899 г.) въ германскій рейхстагъ былъ внесенъ проектъ аналогичнаго же закона, какъ это видно изъ нижеслѣдующей основной его статьи, которая гласитъ:

„Кто путемъ насилія, угрозы, оскорбленія чести или объявленія безчестнымъ побуждаетъ работодателей или рабочихъ къ участію въ союзахъ или соглашеніяхъ, имѣющихъ цѣлью вліяніе на условія найма на работу или вознагражденія, или кто удерживаетъ работодателей или рабочихъ отъ участія въ таковыхъ союзахъ или соглашеніяхъ, — тотъ подвергается заключенію въ тюрьмѣ на время одного года.“

Такимъ образомъ, изъ вышеприведеннаго бѣглаго обзора иностранныхъ законовъ о стачкахъ видно, что повсемѣстно, безъ исключеній, карается лишь проявленіе насилія надъ свободой дѣйствій другого лица, въ какихъ бы формахъ таковое ни выражалось. Забастовки не почитаются нарушеніями общественнаго порядка и, если не сопровождаются насиліями, не караются. Наличность принужденія обусловливаетъ собою наказуемость не только прекращеній, но въ равной мѣрѣ и возобновленій работъ. Отвѣтственность сторонъ совершенно одинаковая и о нарушеніяхъ гражданскаго договора, караемыхъ уголовно, рѣшительно нигдѣ не упоминается.

Въ виду вышеизложеннаго, казалось бы, что нѣтъ никакихъ основаній не послѣдовать примѣру прочихъ государствъ и не постараться привести относящіяся сюда статьи нашего закона въ надлежащее соотвѣтствіе съ условіями и требованіями нашей промышленной жизни и общими началами права гражданскаго и уголовнаго.

Если бы была признана необходимость осуществленія такого согласованія, то пересмотру подлежали бы нижеслѣдующія статьи дѣй-

ствующаго закона, какъ непосредственно связанныя или съ сущностью запрещеннаго дѣянія, или съ порядкомъ возбужденія преслѣдованія и наложенія взысканія, а именно:

Статьи Устава о Наказяніяхъ: Ст. 51^4 (по прод. 1895 г.), ст. 153^2 (по прод. 1895 г.) — по существу.

Статьи Уложенія о Наказаніяхъ: Ст. 269^1 (по прод. 1895 г.), ст. 1358 — по существу; ст. 1358^1 (по прод. 1895 г.), ст. 1358^2 (по прод. 1895 г.), ст. 1358^3 (по прод. 1895 г.), ст. 1359 — по существу; ст. 1359^1, ст. 1359^2 (по прод. 1895 г.).

Статьи Устава о промышленности: Ст. 52, пунктъ 2 (по отношенію къ порядку возбужденія и преслѣдованія дѣлъ, относящихся къ ст. 1359^1 Улож. о наказ. и ст. 155 Уст. промышл.), ст. 155 — по существу.

Статьи Устава угол. Судопроизводства: Ст. 1216^{2}_{1} (по прод. 1895 г.) — по отношенію порядка возбужденія и преслѣдованія дѣлъ по ст. 52 и 155 Уст. о промышл., ст. 1225 (изд. 1892 г.), ст. 1225^1 (изд. 1892 г.) — для согласованія.

Не останавливаясь на подробностяхъ, какъ несвоевременныхъ, было бы однако необходи-

мымъ, въ виду всего вышеизложеннаго, намѣтить тѣ главныя основанія, которыя слѣдовало бы признать руководящими при пересмотрѣ подлежащихъ статей нынѣ дѣйствующаго закона. Таковыми могли бы быть нижеслѣдующія положенія:

1. Несоблюденіе условій договора о наймѣ не можетъ преслѣдоваться уголовно. Нарушенія матеріальной стороны сихъ договоровъ подлежатъ вѣдѣнію общаго суда гражданскаго, въ исковомъ порядкѣ. Нарушенія формальной стороны вѣдаются судомъ административнымъ (присутствіями по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ).

2. Уголовному наказанію подлежатъ лишь насилія или угрозы, проявленныя кѣмъ либо по отношенію къ личности или имуществу другого.

3. Отвѣтственность, какъ гражданская (по отношенію къ матеріальной сторонѣ договоровъ и за исключеніемъ формальной), такъ и уголовная (по отношенію насилій или угрозъ) должна быть одинаковой, какъ для работодателей, такъ и для рабочихъ.

4. Прекращеніе работы промышленнаго за-

веденія не можетъ почитаться нарушеніемъ общественнаго порядка.

5. Прекращеніе работы промышленнаго заведенія само по себѣ не наказуемо. Наказуемо лишь вынужденіе къ прекращенію работъ, равно какъ и таковое же вынужденіе къ возобновленію ихъ.

6. Насилія и угрозы, имѣвшія или могущія имѣть послѣдствіемъ ущербъ только тѣхъ лицъ, къ коимъ они обращены, преслѣдуется не иначе, какъ по заявленіямъ сихъ лицъ.

7. Насилія и угрозы, имѣвшія или могущія имѣть послѣдствіемъ ущербъ не только тѣхъ лицъ, къ коимъ они обращены, но и лицъ, имъ постороннихъ, или же представляющія опасность для государственнаго или общественнаго порядка, преслѣдуются независимо отъ заявленій тѣхъ лицъ, къ коимъ они были непосредственно обращены.

8. Всѣ дѣла, возбужденныя по обвиненіямъ въ насиліяхъ или угрозахъ, подлежатъ рѣшенію общихъ судебныхъ установленій, въ обычномъ порядкѣ уголовнаго судопроизводства.

9. Административному суду (присутствіямъ по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ)

подлежатъ исключительно дѣла по нарушеніямъ формальной стороны договоровъ о наймѣ.

II.

Въ тѣсной связи съ разсмотрѣнной въ отдѣлѣ I необходимостью прочной законодательной охраны отъ насилій разнаго рода свободы дѣйствій какъ рабочихъ, такъ и работодателей находится также и вопросъ о таковой же необходимости организаціи самопомощи среди рабочихъ.

Для процвѣтанія промышленности чрезвычайно важно, чтобы обѣ изъ сторонъ, т. е. предприниматели и рабочіе, находились въ возможно лучшихъ условіяхъ, какъ правовыхъ, такъ и матерьяльныхъ. Чѣмъ менѣе одна сторона будетъ жить за счетъ и въ ущербъ другой, тѣмъ лучше. Всѣ стремленія правительства (въ особенности, начиная съ 1886 г.) заключались именно въ томъ, чтобы, примиряя несправедливѣйшимъ по возможности образомъ личные интересы предпринимателей и рабочихъ, проводить мѣры, одинаково полезныя тѣмъ и другимъ, съ точки зрѣнія государственной. Развитіе среди рабочихъ

самопомощи, не затрагивая нисколько личныхъ интересовъ работодателей, несомнѣнно улучшитъ благосостояніе рабочихъ и посему должно почитаться мѣрой полезной и желательной.

Какъ бы ни оберегало Правительство матеріальную сторону положенія рабочихъ посредствомъ изданія разныхъ законовъ, въ родѣ обязательнаго вознагражденія за несчастныя случаи, о врачебной помощи и т. п., всетаки всегда останется весьма обширная область такихъ отношеній и положеній, въ которыхъ каждый отдѣльно взятый рабочій оказывается вполнѣ безпомощнымъ, какъ вслѣдствіе своей матеріальной необезпеченности, такъ и недостатка знанія и интеллектуальнаго развитія. Правильно организованная самопомощь могла бы во многихъ таковыхъ случаяхъ принести несомнѣнную матеріальную пользу и, кромѣ того, была бы весьма полезной въ воспитательномъ отношеніи, ибо содѣйствовала бы болѣе широкому и глубокому проникновенію въ сознанные массы убѣжденія о безусловной необходимости закономѣрныхъ отношеній, чего въ настоящее время не наблюдается или наблюдается лишь въ слабой степени.

Полезность организованной самопомощи несомнѣнно сознается самими рабочими, но такъ какъ для нея опредѣленныхъ формъ не имѣется, то поэтому осуществленіе таковой самопомощи происходитъ всегда случайно и выражается обыкновенно самымъ ненормальнымъ образомъ. Такъ, при массовыхъ недовольствахъ расцѣнками или какими-либо условіями работъ, оно сводится къ убѣжденію о непремѣнной необходимости и цѣлесообразности дѣйствій скопомъ, что, принимая во вниманіе психологію всякой толпы, а тѣмъ болѣе людей неразвитыхъ, выражается нерѣдко въ совершенно нелѣпыхъ и крайне безобразныхъ поступкахъ. Далѣе, несомнѣнно также, что въ средѣ рабочихъ (по крайней мѣрѣ, въ такихъ промышленныхъ центрахъ, какъ Москва, Петербургъ, Варшава, Лодзь, Ивано-Вознесенскъ и нѣкоторые другіе) существуютъ тайные круги съ цѣлью распространенія противоправительственной пропаганды. Кружкамъ этимъ, какъ высказалъ Его Высокопревосходительство Господинъ Министръ Финансовъ (Журналъ особаго Высочайше утвержденнаго совѣщанія по вопросу объ уменьшеніи рабочаго времени на фабрикахъ и заводахъ) „со-

вершенно чужды интересы рабочихъ; ихъ исключительная цѣль — породить смуту, и тѣмъ или инымъ способомъ вызвать протестъ противъ существующаго порядка". Хотя дѣятельность этихъ кружковъ и не пользуется симпатіями большинства рабочихъ, но тѣмъ не менѣе въ нѣкоторыхъ случаяхъ имъ удается порождать ту „смуту", на которую указывалъ Господинъ Министръ Финансовъ.

Будь у рабочихъ своя собственная, допущенная закономъ, а не прячущаяся по угламъ организація, едва ли дѣятельность означенныхъ кружковъ имѣла бы какой нибудь успѣхъ. Наконецъ, нельзя обойти молчаніемъ и такого явленія, какъ организація „собесѣдованій рабочихъ" и „Общества взаимопомощи рабочихъ механическаго производства" въ г. Москвѣ. Учрежденія эти явились несомнѣнно на почвѣ стремленія рабочихъ къ самоорганизаціи въ цѣляхъ взаимной помощи и развитія, но порядокъ возникновенія ихъ и задачи, которыя они начали преслѣдовать, не могутъ назваться правильными. Такъ, прежде всего, инструкція Совѣту рабочихъ означеннаго общества была утверждена г. Московскимъ оберъ-полиціймейстеромъ, причемъ этой

самой инструкціей опредѣлялись функціи Совѣта, ограниченныя исключительно организаціей собесѣдованій. Вскорѣ, однако, означенный Совѣтъ принялъ на себя посредническую роль между фабричными рабочими промышленныхъ заведеній г. Москвы и органами правительственной власти, имѣющее предметомъ взаимныя отношенія между предпринимателями и рабочими. Сначала сей Совѣтъ обращался къ чинамъ фабричной инспекціи, но засимъ, видя, что послѣдніе не признаютъ его компетентности къ принятой на себя самовольно посреднической роли, онъ сталъ обращаться къ г. оберъ-полиціймейстеру, который не только принимаетъ полученныя заявленія, но даетъ имъ законный ходъ, чѣмъ санкціонируетъ присвоенныя Совѣтомъ права. Едва ли столь важный и имѣющій общегосударственное значеніе вопросъ, какъ установленіе доселѣ не существовавшаго новаго фактора промышленной жизни, т. е. организаціи рабочихъ (хотя бы и въ цѣляхъ самообразованія и самопомощи), можетъ быть рѣшаемъ мѣстными административными властями, а не законодательнымъ порядкомъ, ибо подобныя мѣстныя рѣшенія, какъ не сообразованныя съ пользой

общегосударственной и установляющія неодинаковость положенія рабочихъ разныхъ мѣстностей, обладаютъ случайнымъ характеромъ и посему могутъ оказаться иногда даже вредными. Что же касается до дарованія Совѣту Общества взаимопомощи вышеуказанныхъ посредническихъ функцій, то таковое явленіе должно почитаться ненормальнымъ, какъ потому, что первый органъ, въ виду существованія учрежденія фабричной инспекціи, представляется излишнимъ, такъ и потому, что посредничество во взаимныхъ отношеніяхъ работодателей и рабочихъ представляется настолько серьезнымъ и важнымъ дѣломъ, что было бы неосмотрительно включать его (хотя бы только частью) въ число обязанностей едва зарождающейся организаціи рабочихъ; указанное посредничество можетъ успѣшно выполняться лишь вполнѣ компетентными и при томъ незаинтересованными людьми, каковыми, конечно, рабочіе почитаться не могутъ.

Изложенныя соображенія приводятъ къ тому выводу, что, признавая организацію рабочихъ въ цѣляхъ самопомощи мѣрою полезною и желательною, вмѣстѣ съ тѣмъ крайне важно было бы дать сей организаціи вполнѣ опре-

дѣленное направленіе и намѣтить предѣлы, въ коихъ было бы возможно допустить свободное ея развитіе и примѣненіе, имѣя при этомъ въ виду не отдѣльные частные случаи, а всю совокупность современныхъ соціальныхъ условій и степень развитія рабочихъ вообще. Цѣль таковой узаконенной организаціи рабочихъ могла бы заключаться:

1. во взаимной матеріальной поддержкѣ и содѣйствіи къ пріобрѣтанію знаній;

2. въ содѣйствіи чинамъ фабричной инспекціи въ выясненіи недоразумѣній между фабрикантами и рабочими.

Взаимная матеріальная поддержка въ случаяхъ какихъ либо бѣдствій, постигшихъ рабочихъ или членовъ ихъ семей (смерть, болѣзни, естественная инвалидность, пожары и иные случаи разореній, случайная безработица и т. п.) могла бы оказать существенную помощь пострадавшимъ и не носила бы того нежелательнаго характера благотворенія, которымъ обладаютъ въ настоящее время пособія, выдаваемыя иногда за счетъ владѣльцевъ промышленныхъ заведеній. Пособіямъ, выдаваемымъ изъ суммъ штрафныхъ капиталовъ, на основаніи ст. 152 Уст. пром., точно такъ

же придается въ настоящее время со стороны рабочихъ несоотвѣтствующее имъ значеніе обязательности таковыхъ выдачъ, не говоря уже о томъ, что штрафные капиталы имѣются далеко не вездѣ и въ недостаточномъ количествѣ (всего по Имперіи ихъ считается въ настоящее время до 2 000 000 руб., причемъ ежегодно выдается пособій изъ процентовъ и и текущихъ до 500 000 руб.). Общее число фабрично-заводскихъ рабочихъ, по послѣднимъ свѣдѣніямъ, доходитъ до 1 714 713 человѣкъ. Если принять средній годовой заработокъ каждаго въ 150 руб. (что едва ли существенно отличается отъ дѣйствительнаго), то въ такомъ случаѣ общій заработокъ всѣхъ рабочихъ Имперіи опредѣляется суммой 250 милліоновъ рублей. Нѣкоторый, даже весьма незначительный, процентъ отъ такой суммы, употребленный на пособія нуждающимся членамъ, могъ бы оказать въ случаяхъ нужды весьма ощутительную пользу. Образованіе обществъ среди рабочихъ и различныхъ классъ, имѣющихъ вышеозначенныя цѣли, равно какъ и цѣли содѣйствія въ накопленіи сбереженій (въ томъ числѣ и потребительныя общества), должно быть, по возможности, облегчено, причемъ

нормальные уставы сихъ обществъ и кассы должны быть во всякомъ случаѣ выработаны и утверждены центральными правительственными органами и, быть можетъ, даже проведены законодательнымъ порядкомъ, но никакъ не мѣстными административными властями, которымъ можно было бы предоставить лишь право разрѣшенія къ открытію дѣйствія такихъ мѣстныхъ обществъ рабочихъ, уставы коихъ не представляютъ, по существу, никакихъ отступленій отъ нормальныхъ. При этомъ казалось бы, что, въ обезпеченіе прочности и успѣха правильнаго функціонированія кассъ и обществъ взаимопомощи, едва ли можно обойтись безъ обязательнаго участія всѣхъ рабочихъ даннаго заведенія или района, входящаго въ кругъ вѣдѣнія общества или кассы. Иначе, ожидаемая польза будетъ призрачной и самое существованіе кассы или общества неустойчивымъ. Никакихъ иныхъ функцій, кромѣ оказанія матеріальной поддержки своимъ нуждающимся сочленамъ, разсматриваемымъ кассамъ и обществамъ предоставлять не слѣдовало бы, причемъ ссудная операція, какъ весьма рискованная и, при недостаткѣ гарантій въ правильности ея осу-

ществленія, могущая имѣть роковыя послѣдствія для самаго существованія кассы или общества, также должна бы быть изъятой.

Кромѣ кассъ и обществъ взаимопомощи или потребительныхъ, могло бы быть допущено образованіе другихъ обществъ, имѣющихъ цѣлью содѣйствіе своимъ членамъ въ пріобрѣтеніе знаній. Выработка и утвержденіе уставовъ сихъ обществъ точно такъ же не могутъ быть предоставлены мѣстнымъ административнымъ властямъ, во избѣжаніе могущихъ быть весьма нежелательныхъ уклоненій отъ прямой цѣли учрежденія сихъ обществъ. Для нихъ долженъ быть составленъ центральными учрежденіями особый нормальный уставъ, находящійся въ непосредственной связи съ основными положеніями закона о школахъ и профессіональныхъ курсахъ для рабочихъ, устраиваемыхъ при промышленныхъ заведеніяхъ. Разница въ существѣ задачъ, преслѣдуемыхъ обществами взаимопомощи и обществами для содѣйствія пріобрѣтенію знаній, обусловливаетъ собою необходимость такихъ же существенныхъ отличій въ организаціи ихъ. Кассы и общества взаимопомощи прежде всего заинтересованы въ прочности своего суще-

ствованія и въ возможно обильномъ и правильномъ поступленіи матеріальныхъ средствъ, что осуществимо лишь при обязательности участія и значительномъ числѣ членовъ. Отсюда вытекаетъ невозможность или затруднительность учрежденія такихъ кассъ и обществъ при отдѣльныхъ промышленныхъ заведеніяхъ и необходимость широкихъ районовъ ихъ дѣйствія. Совершенно въ иныхъ условіяхъ находятся общества, преслѣдующія цѣли пріобрѣтенія знаній. Обязывать къ непремѣнному денежному участію того изъ рабочихъ, кто знанія не ищетъ, конечно, нѣтъ никакихъ основаній; заставить его искать такого знанія — еще того менѣе. Отсюда вытекаетъ неудобство и принципіальная неправильность обязательнаго привлеченія членовъ къ участію въ разсматриваемыхъ обществахъ. Далѣе, для организаціи курсовъ по пріобрѣтенію знаній особо значительныхъ средствъ не требуется и, кромѣ того, многочисленная аудиторія или классъ менѣе полезны для слушателе й чѣмъ малочисленная; въ этомъ отношеніи существуютъ опредѣленныя границы, за предѣлами коихъ увеличеніе числа слушателей не только не приноситъ никакой пользы, но

можетъ быть даже вреднымъ. Кромѣ того, разстояніе мѣста жительства слушателя до мѣста, гдѣ происходитъ чтеніе лекціи или курса, имѣетъ весьма существенное значеніе, особенно принимая во вниманіе ограниченность свободнаго у рабочаго времени. Совокупность изложенныхъ соображеній заставляетъ придти къ выводу о необходимости признать за общее основное правило, чтобы чтеніе лекцій или курсовъ было пріурочено къ опредѣленному промышленному заведенію или, въ нѣкоторыхъ особыхъ случаяхъ, къ группамъ таковыхъ, находящихся въ сосѣдствѣ, и чтобы составъ аудиторіи былъ не случайнымъ, а постояннымъ, опредѣляемымъ числомъ членовъ соотвѣтственнаго общества. Изложенныя отличія въ существѣ задачъ и способовъ осуществленія обществъ взаимопомощи и обществъ по пріобрѣтенію знаній обусловливаютъ собою невозможность сліянія сихъ разнородныхъ обществъ и необходимость самостоятельнаго ихъ существованія.

Вышеозначенными формами, въ которыхъ можетъ осуществиться организація рабочихъ имѣющая цѣлью самопомощь, возможно было бы ограничиться. Практика дѣла выяснитъ

насколько они окажутся полезными и возможно ли расширять далѣе организацію рабочихъ, каковое расширеніе при настоящихъ условіяхъ было бы преждевременнымъ и мало осмотрительнымъ.

Что касается до той части организаціи рабочихъ, которая имѣетъ цѣлью не самопомощь, а содѣйствіе чинамъ фабричной инспекціи при выясненіи различнаго рода недоразумѣній между работодателями и рабочими, то необходимость таковой организаціи вытекаетъ изъ нижеслѣдующаго:

Природный строй каждаго промышленнаго заведенія обусловливаетъ собою тождественность интересовъ, если не всѣхъ безъ исключенія рабочихъ, то во всякомъ случаѣ значительныхъ группъ таковыхъ. При наличности упомянутыхъ коллективныхъ интересовъ, рабочіе лишены однако возможности обсуждать свои общія дѣла иначе, какъ путемъ тайныхъ сборищъ и высказывать свои коллективныя недовольства или просьбы иначе, какъ путемъ забастовокъ. Эти формы какъ въ томъ, такъ и въ другомъ случаяхъ, принадлежатъ къ числу самыхъ неудобныхъ, а между тѣмъ онѣ преобладаютъ, за отсутствіемъ другихъ, бо-

лѣе подходящихъ. Хотя дѣйствующій законъ прямо и не воспрещаетъ собраніе рабочихъ съ цѣлью обсужденія интересующихъ ихъ вопросовъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ онъ не даетъ никакихъ указаній о допустимости какой либо организаціи рабочихъ для достиженія вышеупомянутыхъ цѣлей; по укоренившимся же среди административно-полицейскихъ органовъ взглядамъ всякое сборище, не имѣющее установленнаго разрѣшенія, преслѣдуется, какъ незаконное. Упоминавшійся ранѣе циркуляръ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ за № 7587, прямо предписываетъ: „безусловно запрещать всякія сходки рабочихъ, и выяснять зачинщиковъ этихъ сборищъ, подвергая послѣднихъ аресту, если сходки собирались съ цѣлью уговора, стачки или забастовки". Несмотря на наличность запрещенія, рабочимъ всетаки необходимо собираться вмѣстѣ, чтобы перетолковать о своихъ дѣлахъ, что они и дѣлаютъ, но дѣлаютъ это тайно, собираясь частью въ укромныхъ мѣстахъ самого промышленнаго заведенія, частью — на вольныхъ квартирахъ, частью — на открытомъ воздухѣ гдѣ нибудь въ лѣсу или полѣ, внѣ надзора. Сходки эти происходятъ въ ограниченномъ

составѣ участвующихъ лицъ (ибо, конечно, далеко не всѣ рабочіе могутъ и желаютъ быть на нихъ), притомъ весьма часто при участіи совершенно нежелательныхъ неблагонадежныхъ элементовъ, преслѣдующихъ свои политическія цѣли, сбивающихъ рабочихъ съ правильнаго пути и наносящихъ этимъ большой и трудно поправимый вредъ. Почва для неблагонамѣренной агитаціи создается уже по одному тому, что всѣ подобныя сборища происходятъ тайнымъ образомъ. Но независимо отъ всего этого, даже при полномъ отсутствіи неблагонадежныхъ элементовъ, обсужденія и рѣшенія подобныхъ собраній зачастую принимаютъ весьма уродливую форму, вслѣдствіе отсутствія въ средѣ совѣщающихся достаточно компетентныхъ и объективно настроенныхъ людей. Чинамъ фабричной инспекціи, путемъ своевременнаго устраненія какихъ либо общихъ причинъ неудовольствія, въ родѣ, напримѣръ, невыгодныхъ расцѣнокъ, неудобныхъ правилъ внутренняго распорядка или иныхъ условій, иногда удается предупредить возникновеніе осложненій; случаи подобнаго рода нерѣдки. Но за всѣмъ тѣмъ еще болѣе многочисленны другіе случаи, когда

фабричная инспекція не можетъ даже предвидѣть, источникъ недовольства рабочихъ и фактъ послѣдняго является совершенно неожиданнымъ въ видѣ совершившейся уже забастовки. Условія работъ промышленныхъ заведеній настолько разнообразны, что расцѣнки, правила и прочіе документы, опредѣляющіе условія найма и заблаговременно извѣстные чинамъ фабричной инспекціи, не могутъ исчерпать собою всю сумму разнообразныхъ отношеній между работодателями и рабочими и не даютъ возможности обнаружить наличность недовольства послѣднихъ, каковое выясняется лишь изъ личныхъ съ ними бесѣдъ. Прибѣгать по собственной иниціативѣ фабричныхъ инспекторовъ къ системѣ опросовъ съ цѣлью опредѣлить наличность или отсутствіе недовольства, весьма часто не можетъ придти въ голову за отсутствіемъ какихъ бы то ни было къ тому поводовъ; главное же, что мѣшаетъ прибѣгнуть къ таковому способу, заключается въ крайнемъ его неудобствѣ, ибо подобный пріемъ дѣйствуетъ на массу деморализирующимъ образомъ и потому даже прямо воспрещается дѣйствующими инструкціями. Подобный опросъ и вообще формальное изслѣдо-

ваніе можетъ начинаться лишь тогда, когда фабричнымъ инспекторомъ получено уже отъ рабочихъ какое нибудь заявленіе. Сдѣлать же коллективное заявленіе въ большинствѣ случаевъ, рабочіе могутъ не иначе, какъ прекративъ работы и дѣйствуя скопомъ, т. е. совершая, согласно установившимся взглядамъ, проступокъ противъ общественнаго порядка; избраніе, съ цѣлью веденія переговоровъ, выборныхъ отъ рабочихъ лицъ тщательно ими озбѣгается по вполнѣ понятнымъ причинамъ. Подобные выборные, какъ закономъ непредусмотрѣнные, не чувствуютъ подъ собой легальной почвы и считаются какъ управленіями промышленныхъ заведеній, такъ и полиціей за людей, безусловно вредныхъ — за подстрекателей и зачинщиковъ — и потому во-первыхъ, лишаются обыкновенно мѣстъ, не только въ данномъ заведеніи, но и въ другихъ ближайшихъ, и, во-вторыхъ, весьма часто подвергаются арестамъ и высылкѣ по распоряженіи полиціи. Въ дѣятельности фабричной инспекціи во время забастовокъ весьма часты случаи, когда инспекторы, въ виду физической невозможности разговаривать съ тысячной толпой и отказа послѣдней

отъ избранія депутатовъ, бываютъ вынуждены сами указывать первыхъ попавшихся изъ числа ближе стоящихъ лицъ, съ коими происходятъ переговоры и выясняются вопросы, вызвавшіе недоразумѣнія, причемъ сплошь и рядомъ бываетъ, что среди подобныхъ, случайно попавшихъ въ представители людей, большинство совершенно для этой цѣли непригодны. Болѣе разумные и свѣдущіе рабочіе, которые дѣйствительно могли бы быть выразителями причинъ недовольства по желанію большинства остаются въ толпѣ, не желая подвергаться риску потерять мѣсто и быть арестованными или высланными. Совокупность вышеизложенныхъ и имъ подобныхъ условій дѣйствуетъ крайне вредно на успѣшность переговоровъ, вслѣдствіе чего маловажныя, въ сущности, причины недовольства приводятъ иногда къ весьма серьезнымъ и нежелательнымъ послѣдствіямъ, которыхъ не было бы, если бы рабочіе имѣли болѣе свободы въ легальномъ обсужденіи и выраженіи своихъ нуждъ.

Слѣдствіемъ приведенныхъ соображеній является выводъ о желательности узаконенія такого порядка, согласно коему рабочіе не

только имѣли бы право, но были обязаны избирать изъ своей среды представителей, обязанность коихъ заключалась бы въ выясненіи нуждъ и желаній большинства рабочихъ, избравшихъ ихъ своими представителями, и въ переговорахъ какъ съ владѣльцами промышленныхъ заведеній, такъ и съ чинами фабричной инспекціи при необходимости вмѣшательства сихъ послѣднихъ. Свобода собраній рабочихъ, съ цѣлью выясненія своихъ нуждъ не должна быть стѣсняема, при чемъ, во избѣжаніе скопленія слишкомъ большого числа людей, неизбѣжнаго при общихъ собраніяхъ рабочихъ значительныхъ промышленныхъ заведеній, порядокъ такихъ собраній долженъ быть таковъ, чтобы общія собранія происходили лишь въ составѣ выборныхъ, уполномоченныхъ отъ своихъ избирателей.

Означенная организація должна быть проведена законодательнымъ порядкомъ и регламентирована особымъ положеніемъ.

* * *

При осуществленіи намѣченныхъ во всемъ вышеизложенномъ мѣропріятій можно надѣяться, что существующіе пробѣлы въ охранѣ

какъ правовой, такъ и матеріальной стороны положенія сторонъ, занятыхъ промышленнымъ трудомъ, будутъ заполнены согласно съ тѣми основными принципами, которые проводятся Правительствомъ, начиная съ 1886 года, и что такимъ образомъ мѣры эти послужатъ къ дальнѣйшему процвѣтанію нашей промышленности въ ея цѣломъ.

ПРОЕКТЪ

карательныхъ статей Уложенія о наказ. въ замѣнъ нынѣ дѣйствующихъ: Уст. о наказ. 153[2] Улож. о наказ. 1358, 1358[1], 1358[2], 1358[3], 1359, 1359[1] и 1359[2].

1. За насиліе, угрозы или обезславленіе, совершенныя кѣмъ либо изъ работодателей или рабочихъ по отношенію къ личности или имуществу другого и имѣющія цѣлью вопреки свободнымъ и законнымъ намѣреніямъ послѣдняго, принудить его или помѣшать ему:

а) продолжать работы, прекратить таковыя или возобновить прерванныя;

б) уволить или уволиться отъ работъ;

в) нанять или наняться на работу;

г) предложить или принять предлагаемое вознагражденіе или иныя условія работъ;

д) сохранить неизмѣнными или измѣнить существующія договорныя условія какъ по собственному побужденію, такъ и вслѣдствіе заявленныхъ о томъ требованій;

виновные, буде содѣянное ими не составляетъ болѣе тяжкаго преступленія и независимо отъ обязанности вознаградить за понесенные потерпѣвшимъ убытки, подвергаются:

за угрозы и обезславленіе — аресту не свыше 1 мѣс.;

за насилія — тюремному заключенію не свыше 4 мѣс.

2. За совершеніе дѣяній, предусмотрѣнныхъ предшествующей статей (1), кои причинили или могли причинить какъ личный, такъ и имущественный вредъ общественной безопасности,

виновные буде содѣянное ими не составляетъ болѣе тяжкаго преступленія и независимо отъ обязанности вознаградить за понесенные потерпѣвшимъ

убытки подвергаются, смотря по степени своей вины, и размѣрамъ угрожавшаго или причиненнаго вреда, — тюремному заключенію на срокъ не свыше 8 мѣс.

3. За совершеніе дѣяній, предусмотрѣнныхъ предшествующими (1 и 2) статьями, соединенными силами многихъ лицъ

участники такого скопища, буде содѣянное ими не составляетъ болѣе тяжкаго преступленія и независимо отъ обязанности вознаградить за понесенные потерпѣвшимъ убытки, подвергаются, поименованнымъ въ упомянутыхъ (1 и 2) статьяхъ, наказаніямъ, повышеннымъ по усмотрѣнію суда на одну или на двѣ степени.

Для зачинщиковъ и подстрекателей наказаніе повышается еще на одну степень.

4. Преслѣдованіе возбуждается:

за дѣянія предусмотрѣнныя ст. 1 — по заявленіямъ потерпѣвшихъ;

за дѣянія предусмотрѣнныя ст. 2 и 3 — независимо отъ заявленій потерпѣвшихъ.