БУГБ
П-484

Э. Н. Берендтсъ

111978

# О ПРОШЛОМЪ

## И НАСТОЯЩЕМЪ

# РУССКОЙ АДМИНИСТРАЦІИ

(Записка, составленная въ декабрѣ 1903 года)

С.-ПЕТЕРБУРГЪ
Типографія М. М. Стасюлевича, В. о., 5 л., 28
1913

Многоуважаемому Михаилу Осиповичу Кулябко от автора
НЕ КОПИРОВАТЬ

Э. Н. Берендтсъ

# О ПРОШЛОМЪ

## И НАСТОЯЩЕМЪ

# РУССКОЙ АДМИНИСТРАЦІИ

(Записка, составленная въ декабрѣ 1903 года)

БИБЛІОТЕКА
Ленинградского отделения
Института Востоковедения
Академии Наук СССР

С.-ПЕТЕРБУРГЪ
Типографія М. М. Стасюлевича, В. о., 5 л., 28
1913

ЭК
411

ФУНДАМЕНТАЛЬНАЯ
БИБЛИОТЕКА
Общественных Наук
Академии Наук СССР

409
67




4409

Записка «О прошломъ и настоящемъ русской администраціи» была составлена въ декабрѣ 1903 года и представлена покойному Министру Внутреннихъ Дѣлъ Статсъ-Секретарю В. К. фонъ-Плеве въ началѣ 1904 года. Она печатается безъ всякихъ измѣненій, если не считать корректурныхъ поправокъ.

**Э. Берендтсъ.**

С.-Петербургъ.
Октябрь 1912 года.

# Оглавленіе.


| | стран. |
|---|---|
| ВВЕДЕНІЕ | 1—14 |
| ГЛАВА I. Организація управленія въ разные періоды нашей исторіи | 14—59 |
| ГЛАВА II. Паденіе государственнаго начала послѣ Императора Петра I | 59—75 |
| ГЛАВА III. Учрежденіе о губерніяхъ Императрицы Екатерины II | 76—87 |
| ГЛАВА IV. Отношеніе дворянскаго сословія къ государственной службѣ | 87—97 |
| ГЛАВА V. Интеллигенція | 97—102 |
| ГЛАВА VI. Реакція противъ Екатерининскихъ учрежденій | 102—105 |
| ГЛАВА VII. Начинанія Императора Александра I. | 105—110 |
| ГЛАВА VIII. Назначеніе несоотвѣтствующихъ должностныхъ лицъ | 110—118 |
| ГЛАВА IX. Государственный Совѣтъ. | 119—127 |
| ГЛАВА X. Оттѣсненіе Сената отъ участія въ управленіи | 127—136 |

СТРАН.

ГЛАВА XI. Первое учрежденіе Министерствъ . . . 136—142

ГЛАВА XII. Второе образованіе Министерствъ. . . 143—149

ГЛАВА XIII. Комитетъ Министровъ . . . . . 150—154

ГЛАВА XIV. Намѣстничества, Губернскій и Уѣздные Совѣты . . . . . 154—159

ГЛАВА XV. Причины неуспѣшности начинаній Императора Александра I . . . . . 159—161

ГЛАВА XVI. Царствованіе Императора Николая I и Комитетъ 6 Декабря 1826 года . . . . . 161—171

ГЛАВА XVII. III-е Отдѣленіе Собственной Е. В. Канцеляріи и Корпусъ Жандармовъ. . . . . 171—179

ГЛАВА XVIII. Территоріальные Комитеты, Генералъ-губернаторства, органы центральнаго и мѣстнаго управленія и различныя направленія во внутренней политикѣ. . . . . 180—185

ГЛАВА XIX. Высшія учебныя заведенія для подготовки служащихъ . . . . . 185—189

ГЛАВА XX. Эпоха «великихъ реформъ» царствованія Императора Александра II . . . . . 189—195

ГЛАВА XXI Послѣдствія крестьянской реформы . . 196—211

ГЛАВА XXII. Недостатки крестьянскаго самоуправленія . . . . . 212—216

ГЛАВА XXIII. Попечительство надъ крестьянскимъ сословіемъ . . . . . 217—222

ГЛАВА XXIV. Институтъ земскихъ начальниковъ . 223—236

ГЛАВА XXV. Послѣдствія введенія крестьянскаго суда по закону 12 Іюля 1889 г. и другихъ реформъ сельской жизни . . . . . 237—240

СТРАН.

ГЛАВА XXVI. Основы устройства земскаго самоуправленія. . . . . 240—248

ГЛАВА XXVII Вліяніе введенія земскихъ учрежденій на дѣятельность органовъ мѣстнаго управленія и на населеніе. . . . . 248—257

ГЛАВА XXVIII. Двойственность дѣятельности правительственныхъ и земскихъ учрежденій . . . 257—260

ГЛАВА XXIX. Желательная постановка земства . . 260—268

ГЛАВА XXX. Раздробленіе мѣстной правительственной администраціи . . . . . 268—276

ГЛАВА XXXI. Отсутствіе единства въ центральномъ управленіи . . . . . 277—280

# Введеніе.

## Разныя мнѣнія о настоящемъ положеніи Россіи.

Каждое государство, имѣющее вѣковую исторію, неоднократно переживало болѣе или менѣе продолжительные періоды, на которыхъ лежитъ отпечатокъ разочарованія, броженія умовъ, глубокаго неудовольствія и ожиданія грядущихъ потрясеній. Такой періодъ переживаетъ нынѣ Россія; не въ первый разъ и не въ послѣдній. Если вѣрить въ правильность сужденій такъ называемаго общества, то эпоха, въ которую мы нынѣ живемъ,—особенно темна и чревата грозными событіями. Это время подготовки или политическаго переворота, или соціальной революціи, или того и другого вмѣстѣ.

Одна часть общества полагаетъ, что спасти Россію отъ бѣдствій можетъ только бѣдствіе счастливой войны, открывающей просторъ буреноснымъ силамъ въ государственномъ организмѣ; другая часть общества, къ стыду его нужно признать, разсчитываетъ на войну несчастную, способную разоблачить всѣ скрытые недостатки государственнаго тѣла и тѣмъ доста-

вить возможность найти средства къ излеченію. Эта жалкая теорія исцѣленія болѣзни путемъ бѣдствія ссылается на прецедентъ 1853—1856 гг., когда Крымская война, пошатнувшая авторитетъ Россіи, поворотила ее на путь реформъ.

Защитники означеннаго цѣлебнаго рецепта забываютъ, что событія не повторяются дословно въ исторіи, что если можно воспроизвести пораженіе и кровопролитіе, то нѣтъ возможности воспроизвести весь нравственно-духовный міръ второй половины XIX ст., и что приходится считаться съ неразгаданной загадкой: какъ подѣйствуетъ крупная война на людей XX вѣка?

Наконецъ, извѣстно, что есть немалое количество лицъ, притомъ принадлежащихъ какъ къ высшимъ слоямъ общества, такъ и къ кругу средней «интеллигенціи», столичной и провинціальной, которыя твердо увѣрены, что недостатки нашего политическаго организма могутъ быть исправлены при помощи общерусскаго парламента, что нужно рѣшиться на переломъ въ государственномъ развитіи Россіи, ограничить полноту самодержавной власти и конституціоннымъ правительствомъ замѣнить автократію. Болѣе или менѣе рѣшительные сторонники этого радикальнаго плана или не сознаютъ, что Россія, крайне сложная по своему этнографическому составу и культурному развитію различныхъ своихъ частей, заплатитъ за такой переворотъ своимъ раздробленіемъ и господствомъ не интеллигенціи, а черни, или же, напротивъ, именно имѣютъ въ виду цѣль раздробленія ея на маленькія государства и господства якобы здороваго, нетронутаго ложною культурой низшаго земледѣльческаго класса.

## Недовольство въ обществѣ.

Всѣ опасенія, надежды и стремленія доказываютъ, несомнѣнно, наличность широко распространеннаго въ обществѣ неудовольствія. Это настроеніе общества не ново для Россіи. Едва ли въ русской исторіи можно указать какой-либо моментъ, въ который всѣ классы и слои народы и общества были довольны и не желали, смутно или ясно, перелома. Едва ли какое-либо изъ остальныхъ государствъ культурнаго міра, особенно изъ крупныхъ, можетъ похвастаться тѣмъ, что въ ту или другую эпоху его исторіи не было недовольныхъ въ числѣ его гражданъ. Вѣчное неудовольствіе есть, повидимому, удѣлъ политически организованнаго общества. На это указывали крупнѣйшіе историки. Еще Маколей говоритъ: «На первый взглядъ намъ кажется удивительнымъ, что общество, стремящееся неусыпно впередъ съ неутомимою силою, въ то же время постоянно обращаетъ свои взоры вспять, жалѣя о минувшихъ временахъ. Но это явленіе, несмотря на его внѣшнюю непримиримость, можетъ быть объяснено однимъ и тѣмъ же началомъ. Корень его—неудовольствіе положеніемъ, въ которомъ мы находимся въ данное время. Это неудовольствіе, съ одной стороны, подстрекаетъ насъ добиваться бо̀льшаго, нежели то, чего достигли минувшія поколѣнія; съ другой стороны, оно побуждаетъ насъ оцѣнивать ихъ счастье слишкомъ высоко. Въ извѣстномъ отношеніи крайне неразумно и неблагодарно съ нашей стороны быть постоянно недовольнымъ постоянно улучшающимся положеніемъ вещей; но это постоянное улучшеніе имѣетъ

своимъ источникомъ именно это постоянное неудовольствіе. Если бы мы были всегда и вполнѣ довольными дѣйствительностью, мы бы перестали стремиться, работать, сберегать для будущаго времени. Если же мы недовольны настоящимъ, то вполнѣ естественно, что представляемъ себѣ прошедшее въ идеальномъ свѣтѣ. Мы постоянно находимся въ заблужденіи, подобномъ тому, которое обманываетъ путешественниковъ въ пустыняхъ Аравіи. Подъ ногами каравана все дико, голо, пустынно, но тамъ далеко впереди и за нимъ путешественники видятъ обманчивую картину свѣжей воды! Странники стремятся впередъ, но, увы, тамъ, на томъ же самомъ мѣстѣ, гдѣ часъ тому назадъ они видѣли прекрасное озеро, они находятъ только сухой, раскаленный солнечными лучами песокъ. Они обращаютъ свои взоры опять въ обратную сторону и видятъ озеро тамъ, гдѣ часъ тому назадъ они же съ трудомъ пробирались по глубокому песку. Именно въ такомъ же заблужденіи находятся народы на каждой станціи длиннаго пути отъ бѣдности и невѣжества къ высшимъ ступенямъ богатства и цивилизаціи. Но стоитъ только рѣшительно отбросить эти фантастическія картины и идея о якобы потерянномъ или недостигнутомъ золотомъ вѣкѣ исчезаетъ навсегда!»

### Причина недовольства.

Это постоянное неудовольствіе, эта неумолкающая критика существующаго сопровождаетъ развитіе всей государственной жизни. Организація верховнаго и подчиненнаго, центральнаго и мѣстнаго управленія, право

передвиженія, право выраженія такъ называемаго общественнаго мнѣнія словесно и въ печати, организація отправленія обязанностей подданныхъ, организація школъ, путей сообщенія, словомъ, всѣ стороны жизни государства,—всегда будутъ служить объектомъ критики со стороны человѣческой личности, постоянно недовольной своимъ положеніемъ, требующей, съ одной стороны, болѣе энергичнаго попеченія объ ея интересахъ, съ другой стороны, бо́льшаго простора для свободной жизни своего я. Какъ согласовать эти требованія индивидуальной свободы и права на господство частнаго интереса съ требованіями постоянства въ развитіи государства и охраненія правъ и интересовъ общности? Гдѣ условія прогресса человѣческаго? Въ дѣятельности ли государства или въ самоопредѣленіи личности, и если то и другое является условіемъ прогрессивнаго движенія, то въ какомъ отношеніи эти факторы должны стоять другъ къ другу, на какой почвѣ устанавливается гармонія и гдѣ границы ихъ обоюдной дѣятельности? Окончательнаго отвѣта навсегда не можетъ дать ни одна власть государственная, ни одна эпоха, ни одна изъ различныхъ «школъ» мыслителей.

### Нареканія на государственную власть.

Какъ выше замѣчено, и русская исторія въ своемъ поступательномъ движеніи имѣетъ въ качествѣ неизбѣжнаго спутника—это неудовольствіе, эту неутомимую критику, и такъ какъ государственная власть уже въ теченіе вѣковъ играетъ роль главнаго руководителя и иниціатора во всѣхъ отношеніяхъ, то она

и служитъ предметомъ всѣхъ нареканій. Она обвиняется то въ томъ, что играетъ роль форейтора, который, отдѣлившись отъ повозки, ускакалъ въ туманную даль, то въ томъ, что она тормазъ или лишній балластъ, благодаря которому повозка не двигается съ мѣста. «Мы измѣнили нашему прошедшему», «мы не имѣемъ будущаго», «мы вертимся въ заколдованномъ кругу вѣчныхъ неудачъ», «мы отстали отъ вѣка, мы отстали отъ Европы», «мы вѣчно дѣлаемъ второй шагъ, ранѣе чѣмъ сдѣлали первый», таковы постоянно повторяемые упреки, которые переданы намъ въ наслѣдство отцами и матерями и которые нами, вѣроятно, будутъ переданы будущему поколѣнію. И не слѣдуетъ думать, что эти обличительные возгласы слышатся только въ наше время, упрекаемое въ отсутствіи идеаловъ, въ реакціонныхъ или радикальныхъ тенденціяхъ, въ пошломъ служеніи интересамъ будничнымъ. Далеко нѣтъ! Если, отрѣшившись отъ идеализаціи такъ называемыхъ «великихъ эпохъ», мы познакомимся съ записками современниковъ и съ тѣми чувствами, которыя одушевляли ихъ въ тѣ минуты, когда они озирались вокругъ въ круговоротѣ реформаторскихъ движеній, то оцѣнка настроеній ушедшихъ въ могилу поколѣній измѣнится и мы не повѣримъ болѣе увѣренію, что кто не жилъ въ первые годы царствованія Александра I, «въ дни Александрова прекраснаго начала», тотъ не знаетъ, что́ значитъ жить въ Россіи, а кто не работалъ въ эпоху великихъ реформъ 1856—1866 гг., тотъ не знаетъ, что значитъ дѣйствовать въ Россіи!

## Недостатки государственнаго строя.

Однако, примиряясь съ упомянутымъ выше роковымъ спутникомъ исторіи всякаго великаго народа, его же собственнымъ неудовольствіемъ,—нельзя не признать, что это неудовольствіе по временамъ сгущается, становится ярче и сосредоточивается на тѣхъ или иныхъ мѣстахъ и сторонахъ государственнаго строя. Минувшія поколѣнія жили болѣе разъединенно; пространство играло болѣе крупную роль и мѣстное броженіе могло долѣе сохранить свой изолированный характеръ. Нынѣ благодаря различнымъ техническимъ усовершенствованіямъ государственное тѣло стало какъ бы болѣе узкимъ и дѣйствительныя или мнимыя страданія отражаются быстро на всѣхъ его частяхъ. Недостатки даютъ себя скорѣе чувствовать и требуютъ болѣе быстраго врачеванія.

## Отсутствіе закономѣрности въ дѣйствіяхъ администраціи и отсутствіе гласности.

Если отвѣтить на вопросъ: въ чемъ заключается тотъ недостатокъ нашего государственнаго строя, на который всѣхъ болѣе жалуется наше современное общество, то нельзя не признать, что какъ на таковой указываютъ на отсутствіе должной законности въ дѣйствіяхъ администраціи и на отсутствіе гласности.

Зрѣлище часто повторяющихся беззаконій, такъ говорятъ въ обществѣ, терзаетъ душу общества, а отсутствіе гласности лишаетъ его возможности «отвести душу», печаловаться, кричать отъ боли и тѣмъ

облегчить свои страданія. Говорятъ далѣе, что у насъ господствуетъ много лицемѣрія и фальши, что царствуетъ фраза, которой хотятъ окутать наготу нашей нравственной грубости и умственнаго невѣжества, а между тѣмъ эта легкая ткань все чаще рвется и еще рельефнѣе выступаютъ наши язвы. Лицемѣріе, фальшь и фразу усматриваютъ преимущественно въ указаніи, что главными основными началами государственности Россіи являются: Православіе, Самодержавіе и Народность.

**Утрата основныхъ началъ нашей государственности.**

Православіе, говорятъ, обратилось въ обрядность, оно отклонилось отъ высшихъ своихъ основъ и во имя Того, чье царство не отъ міра сего, оно превратилось въ слугу царства земного, оно служитъ ему оружіемъ власти, вмѣсто того, чтобы просвѣщать его. Церковь превратилась въ церковное вѣдомство, а служители ея въ чиновниковъ.

Самодержавія нѣтъ болѣе, говорятъ недовольные, есть его призракъ. Оно замѣнено бюрократической олигархіей, которая пользуется фирмой Самодержца, чтобы упрочить свое господство для цѣлей своекорыстныхъ.

Народность превращается въ слугу церковнаго вѣдомства и бюрократіи, и во имя національныхъ началъ тормазятъ умственное и нравственное развитіе народа.

Всѣ указанные недостатки и отсутствіе закономѣрности и отсутствіе гласности, и лицемѣріе и ханжество, несомнѣнно, налицо въ громадномъ организмѣ

Россійскаго государства. Не признавать этой наличности значило бы закрывать глаза и не замѣчать того, что́ каждый изъ насъ видитъ ежедневно. Но, вникнувъ глубже въ сущность этихъ недостатковъ, нельзя не признать, что они плодъ двухъ болѣе коренныхъ недостатковъ, изъ коихъ одинъ имѣетъ характеръ духовно-нравственный, а второй—характеръ политическій и технически-административный.

### Малокультурность нашего общества.

Первый, духовно-нравственный недостатокъ—это малокультурность и неразвитость нашего общества. Не отрицая нисколько, что во всѣхъ слояхъ нашего общества всегда находились и нынѣ находятся лица, выдающіяся по уму, сердцу, спокойной энергіи, пламенности патріотическихъ чувствъ, трезвости мышленія и проницательности, нельзя не признать, что наше передовое интеллигентное общество, взятое въ цѣломъ, страдаетъ дряблостью при оцѣнкѣ нравственныхъ факторовъ общественной жизни (стоитъ только припомнить обычное сентиментальное отношеніе ко всѣмъ проявленіямъ преступности) и шаткостью въ своихъ воззрѣніяхъ на задачи и цѣли государства. Оно легко воспламеняется всѣми новыми идеями, безкритически относится ко всякому новшеству, въ особенности, если оно окрашено ореоломъ сильнаго радикализма, и въ то же время съ безпощадной критикой смотритъ на родное достояніе, на то, что́ добыто по́томъ и кровью предковъ, именно потому, что унаслѣдованное, благодаря прилипшимъ къ нему крови и поту вѣковъ, не изящно, на видъ грубо и отстало.

Мы быстро увлекаемся реформами, но столь же быстро охлаждаемся, если наши преувеличенныя чаянія и надежды не столь же быстро оправдываются и если затраченный трудъ не вѣнчается скорымъ и рѣшительнымъ успѣхомъ. Пріобрѣтеніе новыхъ правъ встрѣчается всегда съ громкимъ энтузіазмомъ, а неразрывно связанныя съ нимъ возрастаніе и усложненіе обязанностей легко почитается не условіемъ пользованія расширенными правами, а помѣхою при наслажденіи ими. Громкія слова: прогрессъ, закономѣрность, правомѣрность, культура, естественная эволюція, возбуждаютъ всюду восторгъ, но рѣдко находится необходимая доля самообладанія и самопознанія, чтобы соразмѣрить прогрессивное движеніе съ наличными нравственными и умственными силами, обезпечить закономѣрность и правомѣрность смиреніемъ передъ не всегда удобными требованіями закона, использовать блага культуры, не сворачивая на путь злоупотребленія ими и помириться съ естественной эволюціей, не пытаясь насиловать ее при первомъ разочарованіи, благодаря знакомству съ ея послѣдствіями.

Рѣдкое общество такъ страстно, какъ наше, готово отвергать авторитеты въ государствѣ, церкви, школѣ, наукѣ, искусствѣ, и вмѣстѣ съ тѣмъ такъ легкомысленно и довѣрчиво гоняться за новыми, гордиться своими успѣхами и въ то же время бичевать себя самоё и злорадно открывать передъ чужими свои недостатки и промахи. На такой духовно-нравственной почвѣ легко процвѣтаетъ безсодержательный формализмъ, лицемѣріе и стремленіе внѣшними казовыми успѣхами вознаграждать себя за отсутствіе серьезнаго содержанія.

Но не изученіе психическихъ свойствъ и этики нашего общества есть задача настоящей работы. Мы коснулись ихъ вскользь, ибо въ дальнѣйшемъ ходѣ работы придется многіе неуспѣхи въ исторіи нашего административнаго развитія объяснить не столько недостатками нормъ, которыя регулировали наше управленіе, сколько недочетами въ тѣхъ личныхъ элементахъ, которымъ приходилось приводить эти нормы въ дѣйствіе.

## Отсутствіе единства въ строѣ нашей администраціи и въ направленіи ея дѣятельности.

Вторымъ кореннымъ недостаткомъ нашей государственной и общественной жизни является отсутствіе единства, какъ въ строѣ нашей администраціи, такъ и въ политикѣ внутренняго управленія. Неоднократно наша Верховная Власть старалась установить и упрочить административное единство и столь же часто ея благія стремленія и усилія терпѣли крушенія.

То международныя осложненія, то внутреннія катастрофы и неурядицы заставляли Верховную Власть отклоняться отъ послѣдовательнаго проведенія требованій единства въ дѣйствіяхъ органовъ и въ ихъ устройствѣ, и отклоненія, оправданныя срочностью ихъ допущенія, становились правиломъ и превращались въ нѣчто постоянное.

Единство въ дѣйствіяхъ администраціи и гармонія въ организаціи ея органовъ есть только одинъ изъ двухъ главныхъ факторовъ внутренняго преуспѣянія государства. Они притомъ становятся возможными лишь при наличности другого фактора: единства въ

признанныхъ цѣляхъ и задачахъ управленія, т.-е. при существованіи сознательно выработаннаго и продуманнаго плана политики внутренняго управленія, служенію коему подчиняются всѣ матеріальныя средства и личныя силы администраціи и народа. Слова: величіе и слава отечества, благо народа и т. п. могутъ служить лишь заглавіями этого плана, и нѣтъ въ мірѣ культурной государственной власти, которая бы не пользовалась этими заглавіями. Однако, весьма не велико число тѣхъ правительствъ, которыя не ограничивались этимъ заглавіемъ, а планомѣрно, стойко и послѣдовательно сосредоточивали всѣ имѣющіяся въ ихъ распоряженіи силы и средства въ направленіи, соотвѣтствующемъ намѣченной задачѣ.

### Три царствованія, проникнутыя идеей единства.

Въ исторіи Россіи, съ момента вступленія ея въ ряды великихъ европейскихъ державъ, только о трехъ царствованіяхъ можно сказать, что они были проникнуты единствомъ идеи и отличались систематичностью въ дѣйствіяхъ. То были царствованія Петра Великаго, Екатерины II и Николая I. Царствованіе Петра Великаго все насквозь проникнуто однимъ стремленіемъ: сблизить Россію съ Европой, поднять ее на уровень европейской державы. Эта цѣль подчиняла себѣ всѣ стихіи государства: верховную власть, вооруженныя силы, полицію, народное просвѣщеніе, сельское хозяйство, промышленность, торговлю, даже домашній бытъ, поскольку онъ поддавался вторженію органовъ власти. Екатерина II одушевлена была стремленіемъ продолжать дѣло Петра и почти до конца жизни выдержала

свою роль. Николай I считалъ себя и Россію оплотомъ противъ революціи и съ желѣзною послѣдовательностью отстаивалъ свой народъ противъ грозившихъ вторгнуться съ запада революціонныхъ идей. Съ помощью безпощадной строгости, безпрестаннаго неусыпнаго контроля, проведенія военной дисциплины во всѣ отрасли жизни общественной Императоръ Николай I, идеалистъ въ душѣ, думалъ втиснуть громадный государственный организмъ въ рамки механическаго порядка и правильности. Своей властной рукой онъ думалъ указать направленіе, по которому должна была развиться промышленность, двигаться торговля, оживиться обмѣнъ цѣнностей, по которому должно было идти умственное развитіе, мысль ученыхъ, литераторовъ, развитіе художества и техники. При помощи всесильной администраціи все многочисленное, разноплеменное и разноязычное населеніе должно было слиться въ одно національное единство, жить подъ однимъ закономъ, говорить однимъ языкомъ, по возможности объединенное и вѣрою.

И тѣмъ не менѣе задуманные этими тремя крупнѣйшими изъ русскихъ государей монархами XVIII и XIX ст. широкіе и смѣлые планы внутренней политики не были приведены въ исполненіе и не осуществились въ дѣйствительности. Причина тому кроется не въ недостаткѣ энергіи и силы воли Монарховъ, а опять-таки въ недостаткахъ строя административнаго. Какъ лучшая администрація, построенная единообразно и систематически во всѣхъ развѣтвленіяхъ, не можетъ дѣйствовать плодотворно, разъ нѣтъ единства въ задачахъ, которыя ей поставлены, такъ, наоборотъ, и стройный планъ внутренняго управленія остается не-

исполненнымъ безъ стройной и гармонически дѣйствующей административной машины. Но неудовлетворительнѣе всего развивается государство, если политика внутренняго управленія не имѣетъ единства, если она не построена на какой-либо одной охватывающей все мысли, а состоитъ изъ цѣпи другъ съ другомъ не согласованныхъ мѣропріятій, и если притомъ осуществленіе ихъ вручено органамъ администраціи, разъединеннымъ не только пространствомъ, что́ необходимо, но и духомъ и направленіемъ, что̀ вредно.

# Глава I.

## Организація управленія въ разные періоды нашей исторіи.

### Дуализмъ власти въ удѣльно-вѣчевой періодъ.

Удѣльно-вѣчевая Русь не знала единства въ управленіи, его организаціи и дѣйствіяхъ. Она основывалась на двоевластіи и двоедѣйствіи князя и земщины.—Московская Царская Россія долго сохраняла дуализмъ государева и земскаго дѣла, но поборола его, установила административное единство въ центрѣ послѣдовательно, въ мѣстности съ изъяномъ,—но въ концѣ концовъ не съумѣла сохранить съ трудомъ добытое. Императорская Петербургская Россія неоднократно (при Петрѣ Великомъ, при Елисаветѣ Петровнѣ, при Екатеринѣ II, при Александрѣ I, Николаѣ I, Александрѣ II) пыталась возстановить административ-

ное единство, но усилія, увѣнчанныя успѣхомъ на краткое время, приводили въ концѣ концовъ къ отрицательнымъ результатамъ. То тяжелыя условія, въ которыя исторія ставила Россію въ ея борьбѣ за естественныя границы ея господства, разрывали всѣ разсчеты и отвлекали правительственныя силы отъ государственнаго домостроительства; то скрытно дѣйствующая, но могучая сила человѣческихъ слабостей и повседневныхъ привычекъ лишала царственныхъ организаторовъ большей части результатовъ ихъ трудовъ. — Не погрузимся въ отдаленные вѣка удѣльновѣчевой эпохи. Эта интересная, недостаточно оцѣненная по богатству народнаго героизма и княжескаго величія эпоха отдѣлена отъ царскаго періода бѣдствіемъ монгольскаго нашествія и ига. Не остановимся также на переходномъ періодѣ «собиранія русскихъ земель» подъ скипетръ московскихъ государей, потомковъ Св. Александра Невскаго. Вотчинное царство Іоанновъ и Василіевъ имѣло вотчинную же администрацію. Не домовладычество, а государствованіе можетъ служить прочной основой систематическаго управленія, служащаго цѣлью русской національной государственности.

## Устройство администраціи въ Московскій Царскій періодъ. Объединеніе сословій государственной службой.

Остановимся на вопросѣ, какъ Государство Всея Руси царей изъ дома Романовыхъ устроило свою администрацію.—Весь государственный строй Московскаго царства XVII вѣка былъ построенъ на единомъ общемъ началѣ: на началѣ службы государству. Го-

сударево тягло разъединяло народъ въ сословіяхъ, но въ то же время объединяло эти сословія. Они не существовали сами по себѣ, для себя, не ради охраны своихъ правъ. Они были организованы государствомъ, для государства. Государево тягло было суровымъ объединяющимъ началомъ, но опорой твердой. Служилые люди отбывали службу въ полкахъ, въ приказахъ, въ воеводскихъ избахъ, на рубежахъ, за рубежами, въ посольствахъ. Ихъ жизнь шла на службу, и служба давала имъ и честь, которою они дорожили, которой они считались, и царское жалованье въ земляхъ. Не родъ и кровь опредѣляли положеніе служащаго въ царствѣ, а служебная честь, добытая отцами на службѣ и не потерянная потомкомъ. Служили и посадскіе, купцы и промышленники, — въ торговлѣ и промыслахъ, у царскаго кабацкаго дѣла, по сбору податей, въ головахъ и цѣловальникахъ, въ гостяхъ, въ гостинныхъ и суконныхъ сотняхъ. Служили и крестьяне, «черные» (на государственныхъ земляхъ) и владѣльческіе, прикрѣпленные къ вотчинамъ и помѣстьямъ; они служили на пашняхъ, въ лѣсахъ, въ полкахъ. Царское управленіе Московскаго періода было сильно властью, но не обширно и не сложно по задачамъ.

Государство требовало многаго отъ слугъ, а народъ довольствовался малымъ; большихъ требованій онъ къ управленію не ставилъ. Въ этомъ отношеніи народъ XVII ст. былъ яркою противоположностью нашего современнаго общества, которое минимумомъ жертвъ, приносимыхъ въ пользу государства, стремится купить максимумъ услугъ съ его стороны.

## Земщина.

Многое, что́ теперь составляетъ предметъ заботъ правительства, въ ту эпоху было предоставлено заботамъ мѣстныхъ людей, которые справлялись собственными силами. Пути сообщенія, призрѣніе бѣдныхъ, продовольственное дѣло, борьба съ голодомъ, моромъ, пожарами (если эти бѣдствія не достигали чрезвычайныхъ размѣровъ),—все это было заботой земщины. Но государственная власть уже не относилась болѣе къ этимъ дѣламъ, какъ къ чему-то совершенно для нея постороннему. Воеводы могли и должны были напоминать земщинѣ о томъ, что Великій Государь ждетъ отъ нихъ заботливости по мѣрѣ силъ. Въ нѣкоторыхъ частяхъ Московскаго Государства земская самодѣятельность имѣла широкіе размѣры и большой просторъ. Такъ это было въ сѣверныхъ и сѣверовосточныхъ уѣздахъ, въ нынѣшнихъ губерніяхъ: Вологодской, Олонецкой, Архангельской, Вятской, отчасти и Костромской, куда не проникло монгольское иго и которые менѣе пострадали отъ смутъ начала XVII ст. Однако и здѣсь не было строгаго разграниченія земскихъ дѣлъ отъ правительственныхъ. Московское правительство побороло древнерусское воззрѣніе, что княжеское дѣло само по себѣ, а земское дѣло также само по себѣ. Въ крупнѣйшемъ памятникѣ Московскаго законодательства, въ Уложеніи царя Алексѣя Михайловича 1649 г., правда, встрѣчаются термины: государственное и «земское» дѣло. Но эти понятія не противоположныя, дуализма болѣе нѣтъ. И то и другое—«Великое Царственное дѣло». Въ Уложеніи ска-

зано:... «а для того Своего Государева и земскаго великаго Царственнаго дѣла указалъ Государь»... Государево дѣло здѣсь не какая-нибудь «Опричнина», не царское домоводство. Подъ Великимъ Царственнымъ дѣломъ понимается и законодательство, и верховное и центральное управленіе, финансовое управленіе въ мѣстности, и наконецъ, какъ часть, дворцовое вѣдомство. Этимъ царственнымъ дѣломъ руководитъ Царь непосредственно при содѣйствіи своихъ государевыхъ бояръ, окольничихъ и думныхъ людей въ думѣ и въ приказахъ. Земское дѣло, т.-е. мѣстное самоуправленіе и судъ ввѣрены мѣстнымъ выборнымъ излюбленнымъ людямъ, подъ руководствомъ и при участіи воеводы. Оно, какъ уже сказано выше, не само по себѣ, какъ въ старину; оно входитъ въ составъ Великаго Царственнаго дѣла, какъ его органическая часть.

### Упадокъ народнаго самоуправленія.

Такое сближеніе и отчасти сліяніе земскаго съ государственнымъ дѣломъ, народнаго самоуправленія съ управленіемъ правительственнымъ было несомнѣнно успѣхомъ, но какъ всякій успѣхъ, и этотъ не полученъ даромъ. Благодаря тяжелымъ политическимъ условіямъ того времени, требовавшимъ напряженія всѣхъ силъ для упроченія государственнаго единства и внѣшней безопасности, усиленіе правительственной дѣятельности и расширеніе власти органовъ правительства, должны были повлечь за собой ослабленіе энергіи древняго мѣстнаго самоуправленія. Далеко не всѣ представители власти оказались на высотѣ своего призванія. Многіе изъ нихъ отличались суровостью

и жестокостью нравовъ, отсутствіемъ безкорыстія, страстью къ наживѣ. Правительство энергично боролось съ злоупотребленіями воеводъ и приказныхъ, но внѣшнія дѣла отвлекали его вниманіе отъ строенія земли, а внутреннія смуты (возмущеніе по поводу неудачной денежной реформы, возстаніе Стеньки Разина, расколъ вслѣдствіе реформы Никона) принуждали его не допускать послабленія административной энергіи и мириться съ чрезмѣрнымъ усердіемъ, не всегда обращавшимъ должное вниманіе на правду и справедливость.

Царская Власть, имѣвшая въ лицѣ царей Михаила Ѳедоровича, Алексѣя Михайловича и Ѳедора Алексѣевича представителей, отличавшихся рѣдкимъ въ то время добросердечіемъ, гуманностью и просвѣщенностью, вполнѣ ясно сознавала недостатки административныхъ дѣятелей, но такъ какъ нравственный и умственный уровень, на которомъ стояли высшіе слои народа, не былъ высокимъ, то усилія и заботы ея въ большинствѣ случаевъ оставались тщетными. Въ періодъ общегосударственныхъ потрясеній всѣ разряды народа отличались беззавѣтной готовностью къ жертвамъ для защиты отечества и охраны Царя, но воодушевленіе быстро исчезало и уступало мѣсто охлажденію и пассивности, когда опасность миновала. Верхніе слои народа по свидѣтельству Великаго Патріарха Филарета и царя Алексѣя Михайловича были весьма склонны разбрестись врознь, заботиться только о собственныхъ интересахъ и не пещись о Государѣ, олицетвореніи государственнаго единства. Они еще не успѣли пересилить страшныя воспоминанія о царствованіи Іоанна Грознаго и тлетворнаго вліянія искуше-

ній смутнаго времени. Въ народѣ, какъ въ высшихъ, такъ и въ низшихъ его слояхъ, укоренилось глубокое недовѣріе къ обезпеченности судьбы, къ ближайшимъ, даже къ родственникамъ, къ самому себѣ, къ собственнымъ силамъ.

## Мѣры Царя Алексѣя Михайловича къ возбужденію народной самодѣятельности.

Царь Алексѣй Михайловичъ въ своихъ письмахъ къ приближеннымъ горько жалуется на возрастаніе эгоизма, на стремленіе жить только для себя и забывать царя. Настроеніе высшихъ слоевъ отражается и въ среднихъ и низшихъ. Государевы слуги шли врознь, и земцы не заботились о томъ, что̀ лежало внѣ круга ихъ ближайшихъ частныхъ хозяйственныхъ заботъ. Неувѣренность въ безопасности, постоянная боязнь тайныхъ враговъ, страхъ грозы, каждую минуту готовой ударить на земскаго человѣка сверху изъ приказа или изъ воеводской избы, подавляли въ «земцѣ», посадскомъ и сельскомъ, — стремленіе къ улучшенію жизни, къ изящной обстановкѣ, къ правильному труду, къ умственной работѣ, къ откровенности и нелицемѣрному выраженію своихъ чувствъ. Правительство неоднократно старалось возбудить самодѣятельность, но его попытки терпѣли крушеніе о пассивность общества. Когда одинъ изъ ближайшихъ къ Царю Алексѣю Михайловичу людей А. Ѳ. Ординъ Нащокинъ съ вѣдома царя старался въ Псковѣ организовать «градское устроеніе» (управленіе) на земскихъ началахъ, то лучшіе, богатѣйшіе псковичи возстали противъ его нововведеній. Новое самоуправленіе, дол-

женствовавшее послужить образцомъ для всей Россіи,— просуществовало безъ года недѣлю, и по желанію новаго воеводы и настоянію главнѣйшихъ гражданъ было отставлено. Реформы Ордина-Нащокина въ Псковѣ были послѣдней попыткой организаціи общественнаго самоуправленія въ Московскую эпоху.

### Замѣна намѣстниковъ воеводами.

Вмѣстѣ съ тѣмъ въ царствованіе Михаила Ѳедоровича правительство окончательно порвало съ традиціями намѣстническаго управленія. Мѣсто намѣстниковъ, отправлявшихъ службу преимущественно, если не исключительно въ личныхъ интересахъ, заняли воеводы. Этой сильной и энергической должности было суждено играть важнѣйшую роль въ развивающемся управленіи. Временно, въ эпоху разгара Петровскихъ реформъ, они отступили на задній планъ, чтобы при его преемникахъ вновь усилиться и уступить мѣсто лишь въ 1775 г. новой должности Екатерининскихъ губернаторовъ. Общеизвѣстны слова Чичерина: «Намѣстникъ завѣдывалъ дѣлами на себя; воевода на Царя». Должности этой не было присвоено нѣсколько сентиментальнаго названія «хозяина» области, подобно губернаторамъ конца XVIII вѣка и 30-хъ годовъ XIX ст. «Воевода, говоритъ Градовскій, дѣлается средоточіемъ всего мѣстнаго управленія; къ нему стекаются и отъ него исходятъ дѣятельности военная, финансовая, полицейская, судебная; во все вмѣшивается онъ, на все имѣетъ вліяніе. Но это вліяніе не имѣетъ уже сходства съ дѣятельностью прежнихъ намѣстниковъ; напротивъ, воеводы являются первой должностью, гдѣ

царскій, государственный интересъ является исходною точкою».

### Существо воеводскаго управленія. Подчиненіе земщины воеводскому управленію.

Установленіе воеводъ было усиленіемъ правительственнаго начала не только въ областномъ управленіи, но и вообще проявленіемъ его въ государственной жизни въ той формѣ, какъ понимало его правительство. Цари сознательно и систематически усиливали и поддерживали значеніе воеводъ. Колебаніе между предпочтеніемъ правительственныхъ органовъ или органовъ земскихъ, столь характерное для царствованія Іоанна IV, прекратилось. Царь сдѣлалъ окончательный выборъ, и когда въ концѣ Московскаго періода Ѳеодоръ Алексѣевичъ назначилъ въ помощь къ воеводамъ нѣсколько дворянъ, то эта мѣра не имѣла характера ослабленія воеводскаго управленія. Дворянскіе выборные люди, предшественники Петровскихъ ландратовъ, должны были служить помощниками воеводъ, т. ск. его чиновниками особыхъ порученій. Для Алексѣя Михайловича и Ѳеодора Алексѣевича воеводы были не только представителями центральной власти въ области, но и главнѣйшими представителями царской власти, носителями и проводниками царской политики. На этомъ основаніи цари не только усиливали значеніе ихъ по отношенію къ мѣстному управленію, но и давали имъ большую долю самостоятельности по отношенію къ центральному управленію. Конечно, съ внѣшней точки зрѣнія и воеводское управленіе не соотвѣтствовало требованіямъ теоретической стройности.

Но оно было гибко и быстро приноравливалось къ требованіямъ правительства, а народу жилось при немъ лучше, нежели въ древнее время при намѣстникахъ. Благодаря неопредѣленности и необъятности компетенціи, намъ издали воеводское управленіе кажется нѣсколько хаотическимъ. Не было общаго закона, который регулировалъ бы должность всѣхъ воеводъ по единому началу. До общихъ, отвлеченныхъ административно-правовыхъ началъ Московское государство недоросло. Каждый воевода получалъ царскій наказъ, нормы котораго были приспособлены къ мѣстности, въ которую воевода уѣзжалъ, и къ требованіямъ, которыя правительство въ данное время считало нужнымъ ставить. Этотъ кажущійся хаосъ воеводскаго управленія, безпорядокъ ихъ отчетности, слабость ихъ отвѣтственности, разнообразіе обязанностей, возлагаемыхъ на нихъ, не были признакомъ государственной слабости; напротивъ, они скорѣе служили признакомъ пробужденія его силы.

Старое Московское Государство [1]) не было изобрѣтательно на новыя должности, какъ реформаторы XVIII ст.; но зато оно широко умѣло пользоваться тѣмъ, что было у него подъ руками. Найдя пригодное для себя учрежденіе, оно взваливало на него всевозможныя обязанности, не думая о ихъ однородности или разнородности. Такъ случилось и съ воеводами. Первоначально военная должность, введенная повсемѣстно только вслѣдствіе исключительнаго состоянія страны, — воеводы скоро сложились въ систему управленія, характеризующую собою весь областной бытъ

[1]) Характеристика А. Д. Градовскаго.

XVII ст. Рядомъ съ ними не можетъ существовать никакой посторонній элементъ. Общины, посадскія и сельскія, могутъ быть только органами, отвѣтственными передъ воеводами. Воеводы призваны царями водворить государственную идею во всѣхъ частяхъ возмущенной, измѣняющей, казачествующей Россіи. Широкая власть даетъ просторъ и злоупотребленіямъ. Цари это знаютъ, но въ сравненіи съ громадной задачей, исполненіе коей упрочитъ существованіе Россіи, за 40—50 лѣтъ присужденной къ политической смерти, могущія проявиться злоупотребленія кажутся ничтожными; нѣтъ, слѣдовательно, надобности слишкомъ подчинять ихъ приказному вліянію, руководству свыше, детальной регламентаціи. Само благоразуміе воеводы должно указать ему, какія дѣла ему рѣшить не мочно, о какихъ писать въ Москву. Пишетъ воевода или прямо къ Царю, если дѣло особенно важно, или въ одинъ изъ приказовъ. Первое предпочитаетъ воевода, и народу это любо; сношенія второго рода тяжелы и сложны, ибо, поскольку ясность постановки воеводскаго управленія соотвѣтствовала простотѣ и энергіи высшаго царскаго управленія, постольку спутано и тяжеловѣсно было управленіе приказовъ.

### Приказы.

Приказы были больнымъ мѣстомъ въ строѣ Московскаго управленія. Тамъ царствовали дьяки и подъячіи, лица не земскія и не бояре,—московская административная интеллигенція, плодящая бумаги, канцелярскіе обороты, склонная къ волокитѣ и посуламъ,

съ которыми боролись цари и на которую горько жаловались и воеводы и народъ.

Приказы существуютъ несомнѣнно съ начала XVI ст. «Возникли приказы, говоритъ проф. Сергѣевичъ, безъ всякаго общаго учрежденія, а путемъ частныхъ приказовъ; какому-нибудь лицу, или нѣсколькимъ, поручается вѣдѣніе нѣкоторыхъ дѣлъ и приказывается имъ вѣдать эти дѣла; возникаетъ приказъ, который иногда называется даже именемъ человѣка, кому приказано. Никакой опредѣленной системы не было проведено при учрежденіи приказовъ; находили нужнымъ приказать (поручить) извѣстному лицу что-нибудь, и онъ становился въ главѣ приказа».

Возникали новыя дѣла, требующія управленія, они не распредѣлялись между существующими органами, а создавался сейчасъ же новый. Это отсутствіе систематичности, это стремленіе плодить все новые и новые органы центральнаго управленія, эта трата личныхъ административныхъ силъ объясняется отчасти характеромъ правительственной дѣятельности, отчасти характеромъ московскаго высшаго общества XVII ст. Недовѣріе, отличительная черта всякаго государства, стремящагося къ объединенію и къ преодолѣнію центробѣжныхъ стихій, не допускало порученія немногимъ лицамъ обширнаго круга вѣдомства, и «мѣстничество» побуждало къ созданію множества равноправныхъ учрежденій, куда можно было бы помѣстить считавшихся мѣстами служилыхъ, которые непремѣнно бы передрались и перессорились, если бы ихъ посадили въ какое-нибудь общее центральное учрежденіе въ родѣ Генеральной Директоріи по дѣламъ военнымъ и доменамъ въ Пруссіи эпохи Фридриха Вильгельма I.

## Неопредѣленность управленія въ приказахъ.

Трудно представить себѣ нѣчто болѣе несистематичное, нежели наши Московскіе приказы. О какомъ-либо единомъ планѣ, по которому распредѣлялись между ними дѣла, не было и рѣчи.

Въ системѣ приказовъ (если позволено такъ выразиться) при отсутствіи систематичности, смѣшивались 3 основанія для дѣленія органовъ: по роду дѣлъ, по классамъ лицъ и по территоріальнымъ районамъ. Подданные Московскаго Государства нерѣдко вовсе не знали, какому приказу они подвѣдомы по тому или другому дѣлу. Не знали этого часто и воеводы, недоумѣвали даже бояре и дьяки въ самыхъ приказахъ, а только властный указъ царя прекращалъ пререканія. Кромѣ того, въ вѣдомствѣ каждаго отдѣльнаго приказа заключалось множество разнородныхъ функцій. Почти каждый приказъ, кромѣ своего спеціальнаго вѣдомства, получалъ ради содержанія нѣсколько городовъ, которые онъ и вѣдалъ во всѣхъ отношеніяхъ.

Перечисленіе компетенціи отдѣльныхъ приказовъ не могло бы содѣйствовать разрѣшенію задачи, насъ интересующей: гдѣ корень неурядицъ въ русской администраціи—въ отклоненіи ли отъ національныхъ началъ, или въ самыхъ этихъ національныхъ основахъ? Посему мы ограничимся лишь тѣмъ, что отмѣтимъ группы приказовъ. Ихъ 6.

### Группы Приказовъ. Многочисленность ихъ.

Первая самая важная группа,—это приказы дворцово-финансоваго управленія; затѣмъ слѣдуютъ приказы военные, приказы судебно-административные, приказы центрально-областного управленія (т. ск. московскія провинціальныя министерства), приказы спеціальныхъ вѣтвей управленія и, наконецъ, приказы государственнаго церковнаго управленія. Общее число приказовъ къ концу Московскаго періода дошло почти до 50!

### Коррективы приказнаго управленія: руководство самого Царя и боярская дума.

Раздробленіе администраціи благодаря существованію этой пестрой массы приказовъ, могло бы нанести всему государственному строю Москвы непоправимый вредъ, если бы не существовало мощнаго корректива въ высшемъ царскомъ руководительствѣ при постоянномъ участіи царской думы, старѣйшаго и прочнѣйшаго учрежденія изъ всѣхъ установленій древней Руси. Переживъ тяжелую эпоху соперничества между царской властью и боярщиной, соперничество, которое грозило расшатать весь государственный порядокъ Россіи и превратить его въ олигархію, боярская дума въ XVII ст. заняла нормальное и благодѣтельное положеніе въ тѣлѣ государственномъ. Изъ очага соперничества царской власти она стала коллегіей постоянныхъ совѣтниковъ и сотрудниковъ царя, раздѣлявшей почти всѣ его думы и рѣшенія и обезпе-

чивавшей послѣдовательность и постоянство его рѣшеній. «Въ третью эпоху (въ XVII ст.) говоритъ Владимірскій-Будановъ, наступаетъ нормальное отношеніе боярской думы къ власти царя, т.-е. нераздѣльность дѣйствій той и другой безъ взаимныхъ посягательствъ на верховное значеніе послѣдней и вспомогательную роль первой; Государь безъ думы и дума безъ Государя были одинаково явленіями ненормальными».

**Царская дума, какъ учрежденіе законодательное, высшее судебное и административное. Рѣшеніе Царской Думы вмѣстѣ съ Царемъ.**

Эта царская дума была не только центромъ всего московскаго управленія, но и оплотомъ единства политическаго міровоззрѣнія. Совмѣстная дѣятельность царя и думы давала тонъ какъ законодательству, такъ и управленію и, наконецъ, высшему суду. Государь предлагалъ вопросы на обсужденіе, бояре обсуждали совмѣстно, во всѣхъ важныхъ случаяхъ въ его присутствіи, — и давали свое заключеніе, они «приговаривали». Общеизвѣстна обыкновенная формула: «Государь указалъ и бояре приговорили». Она же примѣнялась и въ случаяхъ, когда боярская дума подъ руководствомъ царя рѣшала важные административные и судебные вопросы. Сравнительно рѣдко царь давалъ указы безъ боярскаго приговора, еще рѣже боярская дума рѣшала самостоятельно по порученію царя. Такое постоянное «сидѣніе царя съ боярами» имѣло важное значеніе и благотворное вліяніе. Царь слушалъ доклады и предложенія своихъ совѣтниковъ не съ глазу

на глазъ, а въ присутствіи всѣхъ другихъ, которые могли возражать (чинить встрѣчу), пополнять пробѣлы, указывать односторонность въ сужденіяхъ. Поневолѣ каждый членъ думы осторожно относился къ дѣлу. Не бойкость, а обдуманность были признаками законодательства и высшаго царскаго управленія. Бывали, конечно, случаи, что царь поддавался вліянію одного или нѣсколькихъ ближнихъ людей, рѣшалъ дѣла, запершись въ своихъ внутреннихъ покояхъ, но на это смотрѣли, какъ на злоупотребленіе, отклоненіе отъ нормальнаго, традиціями освященнаго и разумнаго порядка вещей.

### Частныя засѣданія Царской Думы.

Засѣданія думы происходили въ царскомъ дворцѣ—«на Верху» и въ Золотой Палатѣ; во время правленія патріарха Филарета Никитича дума иногда собиралась въ его дворцѣ. По словамъ Котошихина, «бояре, окольничные и думные и близкіе люди пріѣзжаютъ къ царю челомъ ударить съ утра, рано же всякій день... также и послѣ обѣда пріѣзжаютъ къ нему въ вечерни по всѣ дни». Времена засѣданій думы, по свидѣтельству одного иностранца современника, были отъ 1-го часа до 6 часовъ дня, вечеромъ же бояре собирались опять около 7 часовъ. Не все это время проходило въ засѣданіи: бояре дѣлили съ царемъ всѣ обыденные акты жизни, ходили въ церковь, обѣдали и проч. По свидѣтельству англійскаго путешественника Флетчера, собственно для обсужденія дѣла назначены были: понедѣльникъ, среда и пятница, но въ случаѣ надобности, бояре засѣдали и въ другіе дни.

Для выслушанія докладовъ по вѣдомству того или другого приказа были назначены особые дни и часы, но и эти доклады слушались въ думѣ, ибо въ Уложеніи Царя Алексѣя Михайловича думѣ было предписано: «всякія дѣла дѣлать вмѣстѣ».

### Темныя стороны Московскаго управленія.

Несомнѣнно, что наравнѣ съ указанными свѣтлыми сторонами, Московская эпоха представляла собою и не мало темныхъ. Сравнительно низкое умственное и нравственное развитіе народа во всѣхъ его слояхъ влекло за собою множество неприглядныхъ явленій: лихоимство, взяточничество, наушничество, страсть къ доносамъ, злоупотребленіе властью, насиліе надъ слабыми, все это встрѣчалось и всюду и нерѣдко, но это зло сознавалось царемъ открыто и осуждалось рѣзко, разъ доходило до царя, не стѣсняясь личнымъ положеніемъ виновныхъ. Московское царство не знало ни сентиментальныхъ, ни пышныхъ фразъ, ни въ угоду власти, ни въ угоду черни. Оно не подчинялось теоріямъ, ни теоріи объ обновленіи общества изъ нѣдръ мужицкаго міра, ни теоріи о томъ, что главное въ управленіи «сохраненіе престижа власти», во имя котораго нельзя народу разрѣшить жаловаться, и слѣдуетъ сохранять въ должностяхъ ставлениковъ власти, если даже ихъ полная неспособность очевидна.

Теорія о престижѣ власти, надѣлавшая столь много вреда въ Россіи въ XVIII ст. и въ XIX ст. не имѣетъ національной основы; напротивъ, она противорѣчитъ національному воззрѣнію на царя, какъ на отца, къ

которому народъ не только можетъ, но и долженъ обращаться чистосердечно, «безъ хитрости и лукавства». Когда въ 1623 г. люди московскаго царства пожаловались царю Михаилу Ѳедоровичу на злоупотребленія властей, царемъ поставленныхъ, когда они отважились даже на рѣзкія слова: «а бояре и воеводы твои, царь, для насъ хуже погрома татарскаго», то не гнѣвомъ и опалою отвѣтили молодой царь и его мудрый отецъ и соправитель, а учрежденіемъ особаго учрежденія для разсмотрѣнія жалобъ и сужденій виновныхъ: «приказа, что на сильныхъ бьютъ челомъ».

## Контроль за мѣстной администраціей.

Московская практика выработала нѣсколько способовъ контроля за администраціей и два средства, коими народъ могъ доводить до свѣдѣнія свои жалобы и желанія. Способами контроля были:

1) учрежденіе чрезвычайныхъ органовъ для надзора за служащими и для провѣрки ихъ дѣятельности. При царѣ Михаилѣ Ѳедоровичѣ, какъ только-что сказано, существовалъ особый «приказъ» что на сильныхъ бьютъ челомъ, а при царѣ Алексѣѣ Михайловичѣ «Приказъ Великаго Государя Тайныхъ дѣлъ»;

2) частая смѣна воеводъ, съ требованіемъ отъ увольняемаго строгаго отчета;

3) назначеніе въ приказы нѣсколькихъ лицъ для совмѣстнаго руководства дѣлами и взаимнаго контроля, и назначеніе въ отдѣльные города съ уѣздами двухъ воеводъ или воеводы съ товарищами, которые также совмѣстно управляли ввѣреннымъ имъ террито-

ріальнымъ округомъ. Такимъ образомъ коллегіальность, къ которой пристрастилось XVIII ст., была уже московскимъ порядкомъ;

4) отправка въ мѣстности для ревизіи особыхъ дозорщиковъ, высшаго и низшаго ранга, начиная съ бояръ, кончая подъячими. Принципъ сенаторской ревизіи былъ, слѣдовательно, извѣстенъ и Москвѣ.

### Земскіе соборы и челобитныя.

Средствами и путями, коими Московское правительство получало свѣдѣнія о нуждахъ народа, были 1) земскіе соборы и 2) челобитныя. Челобитныя затрагивали всѣ сферы внутренно-административнаго строя, всѣ стороны общественныхъ отношеній. И правительство внимательно относилось къ нимъ, не оставалось глухимъ къ жалобамъ и прошеніямъ народа, несмотря на неуклюжесть ихъ формы и грубость ихъ выраженій.

Многія стороны административной жизни регулировались въ значительной степени подъ вліяніемъ челобитныхъ, или, лучше, сказать тѣхъ предложеній и мѣръ, которыя указывались Московскому правительству въ этихъ челобитныхъ.

### Значеніе Московскаго административнаго строя.

Таковъ въ общихъ чертахъ строй администраціи въ Московскую эпоху XVII столѣтія. Онъ не чуждъ крупныхъ недостатковъ, теоретической критики онъ не выдерживаетъ. И тѣмъ не менѣе онъ сослужилъ свою службу. Россія медленно, но неуклонно, не-

смотря на тяжкія внѣшнія войны и внутреннія потрясенія, развивалась, укрѣплялась и улучшалась. Объяснить противорѣчіе между технически несовершеннымъ управленіемъ и сравнительно хорошими результатами управленія можно слѣдующимъ образомъ: задачи управленія были сравнительно несложны. Все населеніе имѣло почти однородный составъ; вѣра, нравы, умственные интересы были почти тождественны во всей Руси. Ея территорія была сравнительно не велика, потребности росли медленно и не опередили средствъ къ ихъ удовлетворенію, ни физическихъ, ни умственныхъ.

### Чувство законности и формальная закономѣрность.

Одно явленіе въ государственной жизни Московскаго царства обращаетъ на себя особливое вниманіе: малое количество законовъ, которыми регулировалась эта жизнь, менѣе, чѣмъ можно было бы ожидать, принимая даже во вниманіе несложность жизни. Намъ, воспитаннымъ XIX столѣтіемъ, когда законодательная машина работала столь усердно, пожирая, подобно Сатурну, своихъ собственныхъ дѣтей, это явленіе покажется крупнымъ недостаткомъ и можетъ вызвать сомнѣніе въ наличности чувства законности. Однако нельзя не обратить вниманія на то, что наше время весьма склонно смѣшивать два понятія: чувство законности съ уваженіемъ къ формальной закономѣрности. Чувство законности заключаетъ въ себѣ сознательное уваженіе къ основнымъ началамъ государственности даннаго народа, воспитаннымъ и развитымъ долгимъ историческимъ путемъ, опасеніе поко-

лебать ихъ, и готовность охотнѣе примириться съ нѣкоторыми недостатками, нежели рѣшиться на переломъ и разрывъ съ унаслѣдованнымъ. Формальная же закономѣрность, коей увлекается общество XIX и XX столѣтій, есть уваженіе къ техническому совершенству законодательныхъ нормъ, ихъ логической точности, всеобъемлющему богатству, независимо отъ ихъ согласованности съ историческимъ прошлымъ и своеобразнымъ міровоззрѣніемъ народа, не произвольно созданнымъ, а мучительно рожденнымъ рядомъ поколѣній.

### Обычаи. Законъ.

Нельзя не привести глубоко продуманныхъ словъ К. П. Побѣдоносцева въ его Московскомъ Сборникѣ и посему мы не постѣснимся сдѣлать слѣдующія крупныя выписки: «Въ преданіяхъ и въ обычаяхъ народа таится глубокій смыслъ, отражающійся во всемъ движеніи явленій и событій прежней его исторіи. Съ разрушеніемъ этихъ обычаевъ и преданій разбивается и коренное единство духа народнаго и единство власти, служащей его выразителемъ. Каждый гражданинъ является представителемъ личнаго своего вкуса и личныхъ стремленій: одни приверженцы формъ стараго порядка, уже утратившихъ свое значеніе; другіе поклонники всякаго рода теорій и химерическихъ мечтаній объ устройствѣ общественномъ. Въ этомъ смѣшеніи мнѣній и стремленій, для установленія какого-нибудь порядка берутся за законодательство, составляютъ новые кодексы, пишутъ новые законы. Такъ повсюду обычай, сила живая, свободная и спо-

собная къ самостоятельному развитію, — замѣняется буквою писаннаго закона — силы, въ сущности, бездушной, отрицательной, карательной и стѣсняющей частную дѣятельность. Гдѣ нѣтъ древнихъ учрежденій, изъ рода въ родъ служащихъ хранилищемъ разума и искусства въ примѣненіи закона, тамъ умноженіе и осложненіе законовъ производитъ подлинно лабиринтъ, въ коемъ запутываются дороги подзаконныхъ людей, и нѣтъ выхода изъ сѣти, которая на нихъ наброшена. Законы становятся сѣтью не только для гражданъ, но — что всего важнѣе—для самыхъ властей, призванныхъ къ примѣненію закона, — стѣсняя для нихъ множествомъ ограничительныхъ, противорѣчивыхъ предписаній ту свободу разсужденія и рѣшенія, которая необходима для разумнаго дѣйствованія власти. Когда открывается зло и насиліе, когда предстоитъ защитить обиженнаго, водворить порядокъ и воздать каждому должное, необходимо властное дѣйствіе воли, направленное стремленіемъ къ правдѣ и къ благу общественному. Но если притомъ лицо, обязанное дѣйствовать на всякомъ шагу, встрѣчается въ самомъ законѣ съ ограничительными предписаніями и искусственными формулами, если на всякомъ шагу грозитъ ему опасность перейти ту или другую черту, изъ множества намѣченныхъ въ законѣ, если притомъ предѣлы властей и вѣдомствъ, соприкасающихся въ своемъ дѣйствіи, перепутаны въ самомъ законѣ множествомъ дробныхъ опредѣленій — тогда всякая власть теряется въ недоумѣніяхъ, обезсиливается тѣмъ самымъ, что должно бы вооружить ее силою, т.-е. закономъ, и подавляется страхомъ отвѣтственности въ такую минуту, когда не страху, а со-

знанію долга и права своего надлежало бы служить единственнымъ побужденіемъ и руководствомъ. Нравственное значеніе закона ослабляется и утрачивается въ массѣ законныхъ статей и опредѣленій, нагромождаемыхъ въ непрерывной дѣятельности законодательной машины и напослѣдокъ самый законъ въ сознаніи народномъ получаетъ значеніе какой-то внѣшней силы, невѣдомо зачѣмъ ниспадающей и отовсюду связующей и стѣсняющей отправленіе народной жизни».

**Обиліе правилъ и формальностей, стѣсняющихъ проявленіе власти.**

«При томъ—посреди непрерывной законодательной работы,—трудно бываетъ сохранить единство и цѣльность въ массѣ отдѣльныхъ постановленій, пріобрѣтающихъ значеніе *закона.* Отовсюду—масса законовъ, возникающихъ по отдѣльнымъ побужденіямъ, не соглашенныхъ между собою и не примыкающихъ органически къ общей системѣ законодательства и ко всему строю управленія. Такъ образуется сѣть законныхъ правилъ, подлежащихъ обязательному исполненію, которое во многихъ случаяхъ оказывается или невозможнымъ или соединеннымъ съ нарушеніемъ другихъ правилъ, тоже имѣющихъ силу закона. И законъ мало-по-малу теряетъ значеніе нормы, руководствующей и направляющей дѣйствіе воли и распоряженіе властей, поставленныхъ для удовлетворенія существенныхъ нуждъ и потребностей населенія, для *управы,* необходимой для охраненія правъ всѣхъ и каждаго. На всякомъ шагу тотъ, кто призванъ дѣйствовать и распоряжаться, долженъ боязливо осмат-

риваться во всѣ стороны, какъ бы не нарушить то или другое правило, ту или другую формальность, предписанную въ томъ или другомъ законѣ. Вслѣдствіи того, съ умноженіемъ законовъ, ослабляется нерѣдко необходимая для управленія энергія властей, смущается сознаніе долга, когда трудно опредѣлить предѣлы его въ отдѣльныхъ случаяхъ, и законъ, долженствующій способствовать правильному отправленію должностей, полагаетъ ему на каждомъ шагу стѣсненіе и препятствіе».

**Императорскій Петербургскій періодъ. Реформы и перевороты. Отсутствіе цѣльности и системы въ реформахъ.**

Съ 1689 года Россія и ея управленіе вступаютъ въ новую эру. Такъ называемый Императорскій или Петербургскій періодъ русской исторіи не отличается болѣе той плавностью и медленностью развитія въ законодательныхъ нормахъ и въ административныхъ дѣйствіяхъ, которыя, несмотря на многія волненія и отклоненія, въ общемъ были удѣломъ Московскаго царскаго періода. За время, истекшее съ момента, когда Петръ I сосредоточилъ всю власть въ своихъ рукахъ, замѣчаются, какъ извѣстно, чередующіеся и смѣняющіе другъ друга отливы и приливы въ энергіи управленія. За крутыми реформами и переворотами слѣдуетъ застой, затѣмъ снова потокъ реформъ, опять застой или затишье, уступающіе вновь мѣсто лихорадочной преобразовательной дѣятельности. Реформы и контръ-реформы пріучаютъ народъ вообще, а въ особенности высшіе слои общества смотрѣть на ту или иную систему управленія, какъ на нѣчто, чему

съ самаго начала присущъ характеръ измѣнчивости и непрочности. Сегодня одно, завтра другое. Одинъ порядокъ управленія еще не исчерпалъ своего содержанія, а надвигается уже другой, и такъ какъ въ государственной жизни едва ли все, что признано отсталымъ и ненужнымъ, упраздняется безслѣдно, безъ остатка, то новыя системы зачастую состоятъ изъ сохранившихся кусочковъ стараго, неплотно слитаго съ нововведеніями, и только внѣшнимъ образомъ съ ними связаннаго. Исторія русской администраціи не представляетъ органическаго роста учрежденій изъ одного зерна, и потому ея результаты не имѣютъ характера цѣльности.

Неоднократно въ теченіе этихъ 2 столѣтій правительство и общество съ недоумѣніемъ ставили вопросъ, какъ объяснить то странное явленіе, что рядъ реформъ, задуманныхъ широко и подготовленныхъ искреннѣйшимъ желаніемъ совершить благое дѣло,— или не далъ желанныхъ плодовъ, или далъ результаты незначительные, иногда даже такіе, о которыхъ пришлось сожалѣть? Чѣмъ объяснить, что Россія, одаренная естественными богатствами, что великорусскій и малороссійскій народы, составляющіе оплотъ и центръ тяжести всего русскаго государственнаго строя, извѣстные своей способностью, «выносливостью» не достигли той ступени культуры матеріальной, духовной и умственной, на которой стоятъ гораздо менѣе даровитыя народности, живущія на менѣе благопріятной почвѣ? Чѣмъ объяснить, что русскій народъ, перенесшій бодро такія тяжкія испытанія, какъ едва ли какой-либо изъ иныхъ народовъ, не успѣлъ устроить жизнь свою въ соотвѣтствіи съ величіемъ этой своей

исторіи? Недостатка въ крупныхъ политическихъ дѣятеляхъ не было. Только одинъ королевскій домъ Гогенцоллерновъ можетъ гордиться такимъ рядомъ выдающихся монарховъ, какъ царственный домъ Романовыхъ. Въ XVIII ст. Россія управлялась двумя геніальными личностями: Петромъ и Екатериной, а въ XIX ст. всероссійскій престолъ былъ безпрерывно занятъ 4 государями, превышавшими средній уровень европейскихъ монарховъ. Съ 1789—1894 г. Россіей въ теченіе 103 лѣтъ управляли выдающіяся личности и только въ теченіе 42 лѣтъ скипетръ былъ въ рукахъ слабыхъ или больныхъ монарховъ. Мало народовъ, на долю которыхъ выпало такое счастіе! Въ числѣ сотрудниковъ этихъ крупныхъ вѣнценосцевъ насчитываются также много выдающихся и даже геніальныхъ личностей. Птенцы Петра Великаго (Меньшиковъ, Брюсъ, Долгорукій, Голицыны, Шереметевъ, Апраксинъ, Минихъ и др.), Екатерининскіе орлы (Орловы, Потемкинъ, Панины, Суворовъ, Безбородко, Бецкій), сподвижники Александра I, Николая I, Александра II (Сперанскій, Кочубей, Блудовъ, Канкринъ, Кисилевъ, Милютинъ, Валуевъ) и если считать множество второстепенныхъ лицъ, выдѣлившихся способностями или твердостью характера, то станетъ непонятной вѣчно повторяюшаяся жалоба на недостатокъ въ людяхъ. Россія въ теченіе этихъ двухъ столѣтій только 2 раза подвергалась сильному непріятельскому вторженію (походы Карла XII и Наполеона I), между тѣмъ какъ Франція, Пруссія, Австрія по нѣскольку разъ были сплошными театрами войны. Россія пережила только одно болѣе общее внутреннее волненіе (бунтъ Пугачева), между тѣмъ какъ крупныя державы

на западѣ Европы пережили революціи, потрясшія все государство до его основъ. И между тѣмъ, какой итогъ этой славной и едва прерванной посторонними силами исторіи!

Громкая жалоба на истощеніе силъ, на обѣднѣніе народа. Тѣ двѣсти лѣтъ, на которыя когда-то русскій народъ подъ монгольскимъ игомъ отсталъ отъ развитія своихъ европейскихъ сосѣдей, давно пережиты. Если Россія въ отношеніи организаціи своихъ военныхъ силъ (сухопутныхъ и морскихъ) успѣла нагнать другія державы, если она въ отношеніи развитія литературы, искусства и отчасти наукъ успѣла занять почетное мѣсто въ исторіи человѣчества, то почему она въ управленіи своими внутренними силами, личными и матеріальными, не развилась столь же успѣшно? Неужели форма правленія, абсолютная монархія, является виновницей? Неужели конституціонный строй, которому едва сто лѣтъ въ большинствѣ европейскихъ государствъ, былъ благодѣтельнымъ рычагомъ, котораго недоставало и недостаетъ въ Россіи? Однако наша сосѣдка Пруссія съ 1815—1848 г. была въ цвѣтущемъ состояніи безъ конституціоннаго строя, а Австрія лишь съ момента утраты абсолютной монархической власти начинаетъ клониться къ упадку и вѣроятно къ гибели. Все чаще и чаще въ западноевропейской литературѣ слышатся голоса, утверждающіе, что въ дореформенное время народы жили счастливѣе и что конституціонная свобода слишкомъ дорого куплена: потерею соціальнаго міра и раздробленіемъ народа на партіи.

Разгадать эту историческую задачу не легко, но несомнѣнно то, что въ выясненіи нѣкоторыхъ круп-

ныхъ промаховъ въ развитіи нашего административнаго строя въ Императорскомъ періодѣ заключается одинъ изъ путей къ ея рѣшенію.

### Рѣзкій переломъ русской жизни реформами Петра I.

Общеизвѣстно и общепризнано положеніе, что Петръ Великій своими реформами произвелъ переломъ въ жизни русскаго народа, порвавъ преемственную связь въ его развитіи.

Не въ мѣропріятіяхъ, касавшихся внѣшнихъ сторонъ жизни, заключался этотъ переломъ: не въ стрижкѣ бородъ, не въ замѣнѣ армяка западно-европейскимъ кафтаномъ, не въ введеніи новаго лѣтоисчисленія, не въ иностранныхъ терминахъ и словахъ, названіяхъ и титулахъ выразился разрывъ съ прошлымъ. Много иноземнаго восприняла Русь и въ древнее время: изъ Византіи, изъ Скандинавіи, отъ Монголовъ. Все это коснулось только поверхности русскаго народнаго тѣла. Города, получившіе иноземныя названія, стали русскими городами такъ же, какъ во времени отдаленномъ финскія названія: Москва, Кинешма, Кострома, Чухлома не препятствовали этимъ поселеньямъ наполняться русской жизнью. Благоденствіе или неудачное развитіе не зависитъ ни отъ названій, ни отъ костюмовъ. Характеръ государственной жизни отъ этихъ мѣропріятій не измѣнился бы ни на іоту.—Важны совершенно другія стороны дѣятельности Петра.

### Прекращеніе связи Царя съ думою.

*Царь вышелъ изъ думы*; нераздѣльность дѣятельности царя и высшаго сотрудника его—была порвана.

Ни одинъ изъ учрежденныхъ имъ или его преемниками органовъ не возстановилъ этой нераздѣльности.

Мало того, въ царствованіе Петра русскому государству впервые пришлось быть управляемымъ безъ царя, коллегіальными органами, замѣнившими его во время его отсутствія.

То, что въ Россіи ранѣе почиталось за величайшее несчастье: удаленіе царя отъ дѣлъ,—устанавливалось по повелѣнію царя. Царь уѣзжалъ учиться. Вѣра въ самобытную просвѣщенность царя была поколеблена. Возвратившись обученнымъ—царь началъ учить народъ. Всѣ учрежденія Петра были школами для общаго дѣла.

### Полное паденіе земскаго дѣла.

Царское законодательство стало до крайности плодовитымъ. Послѣдніе остатки дуализма государева и земскаго дѣла исчезли. Петровская Русь знала только «государево дѣло». Все что дѣлалъ народъ, все что совершалось въ государствѣ—было частью государственнаго «домостроительства».

### Замѣна закономѣрности и самодѣятельности регламентами.

Для всего изданы указы, наказы, регламенты, инструкціи. Петръ хотѣлъ укоренить начало закономѣрности, но онъ понималъ это начало сообразно съ духомъ своего времени—весьма узко, а это узкое пониманіе пустило у насъ глубокіе корни. Дѣйствовать закономѣрно, значило исполнять въ точности приказанное, безъ оглядки,—исполнять регламенты, инструк-

ціи, указы, не обращая вниманія ни на какія родственныя связи, интересы частные, сословные. Самостоятельной сферы частной дѣятельности, независимой отъ государственнаго вмѣшательства, Петръ не зналъ и знать не хотѣлъ. Холопство московскаго времени онъ презиралъ, но холоповъ онъ превратилъ не въ гражданъ, а въ школьниковъ и подмастерьевъ, все государство въ школу и мастерскую,—гдѣ всѣ, отъ перваго до послѣдняго—должны были дѣйствовать и мыслить по точному указанію правилъ, въ изобиліи данныхъ великимъ, неутомимымъ учителемъ и мастеромъ на всякое дѣло, начиная съ сочиненія регламентовъ, постройки городовъ и кораблей и кончая выдѣлкою гвоздей и стрижкою овецъ.

Въ эту школу формальной закономѣрности былъ введенъ народъ, который видѣлъ вокругъ себя внезапно все новыя и новыя явленія, о которыхъ онъ вчера еще не мечталъ, которыхъ онъ чуждался. Съ многими обычаями, освященными стариной ему пришлось разстаться, какъ онъ мечталъ и надѣялся—временно,—пока пройдетъ гроза преобразованія и все войдетъ въ старую колею. Боясь неумолимаго контролера — царя, всѣ подданные старались удовлетворить буквѣ регламентовъ, формамъ предписаннымъ свыше, а органы власти старались удовлетворить царя дополнительными правилами. Въ служащихъ,—а служащими были всѣ,—укоренилось раболѣпное преклоненіе передъ формами и буквами законовъ, коихъ содержаніе не встрѣчало сочувствія и признавалось часто лишней затѣей. Руководители свыклись съ мыслью, что можно все сдѣлать при помощи регламентовъ и что

изданіемъ законовъ удовлетворяются всѣ потребности государства.

### Замѣна чувства законности формализмомъ.

Законность, т.-е. душевное почитаніе содержанія нормъ, замѣнилось закономѣрнымъ формализмомъ, удовлетворявшимся не внутреннимъ усвоеніемъ требованій законодателя, а отчетомъ о принятіи къ свѣдѣнію всѣхъ статей. Донынѣ на столахъ въ комнатахъ присутственныхъ мѣстъ стоитъ памятникъ этихъ взглядовъ: зерцало законовъ, которое едва ли когда-либо удержало слугъ государства отъ нарушенія закона и извращенія его смысла.

### Задачи административныхъ реформъ Петра I.

Петръ въ своихъ реформахъ административнаго строя Россіи преслѣдовалъ преимущественно двѣ цѣли: 1) учрежденіе органовъ администраціи, центральныхъ и мѣстныхъ, съ точно опредѣленной, постоянной компетенціей, дѣйствующихъ не по усмотрѣнію, а по общимъ правиламъ, указаннымъ въ регламентахъ и инструкціяхъ, и 2) проведеніе черезъ всю администрацію начала коллегіальности, которая (вмѣстѣ съ системою явнаго прокурорскаго и тайнаго фискальнаго надзора) должна была обезпечить закономѣрность управленія.

Какъ всѣ мѣропріятія Петра были направлены на одну цѣль—европеизацію Россіи, такъ и всѣ имъ учрежденные органы управленія должны были служить средствомъ къ достиженію этой цѣли.

## Сенатъ, какъ главный органъ управленія.

Главнымъ изъ этихъ органовъ былъ, какъ извѣстно, Сенатъ, кромѣ Синода—единственное изъ Петровскихъ учрежденій, донынѣ уцѣлѣвшее и старѣйшее среди всѣхъ нынѣ дѣйствующихъ органовъ власти. Этотъ памятникъ Петровской администраціи пользуется особой популярностью и уваженіе къ его основателю вызываетъ нѣкоторую идеализацію его прошлаго. Между тѣмъ фактическое положеніе Сената и дѣйствительная дѣятельность Сената до послѣдняго времени никогда не соотвѣтствовали тѣмъ ожиданіямъ, съ которыми было встрѣчено какъ его учрежденіе, такъ и возстановленіе его силы, вторичное его возрожденіе и послѣднее его преобразованіе. Идея, воплотившаяся въ Сенатѣ, была велика и плодотворна, но нужно признаться, эта идея донынѣ осталась нереализованной. Идея эта—объединеніе всѣхъ органовъ и отраслей администраціи однимъ высшимъ учрежденіемъ, дѣйствующимъ на основаніи законовъ, отъ Верховной Власти исходящихъ, хранящимъ ихъ путемъ надзора за ихъ исполненіемъ и привлеченіемъ къ отвѣтственности ихъ нарушителей.

## Три стадіи развитія Сената.

Сенатъ при Петрѣ Великомъ прошелъ 3 стадіи развитія, и ни на одной изъ нихъ не удовлетворилъ требованіямъ преобразователя.

Въ теченіе перваго періода своего существованія, съ 1711—1718 гг., онъ игралъ въ сущности ту роль,

которую исполнялъ почти черезъ 100 лѣтъ Комитетъ Министровъ (въ 1805—1807 и 1812—1814 гг.). Онъ былъ регентствомъ, замѣнявшимъ царя, отсутствовавшаго въ походѣ. При такихъ условіяхъ полномочія его должны были быть и были широкими. Въ указѣ 2 Марта 1711 г. сказано: «Для всегдашнихъ нашихъ въ сихъ войнахъ отлучекъ, Мы опредѣлили управительный сенатъ, которому всякъ и его указамъ да будетъ послушенъ, какъ Намъ самому, подъ жестокимъ наказаніемъ или смертію, по винѣ смотря». Сенатъ получилъ инструкцію, на которой лежитъ отпечатокъ поспѣшности ея составленія; компетенція Сената не точно опредѣлена. Эта компетенція сводится къ кругу дѣлъ, исполненіе коихъ преимущественно интересовало царя (Сенатъ обязанъ слѣдить за правильностью судопроизводства, за порядкомъ въ финансахъ государства, за явкой дворянъ на службу). За исполненіемъ своихъ предписаній Сенатъ слѣдилъ при помощи фискаловъ, ему непосредственно подчиненныхъ. Такъ какъ Петръ имѣлъ въ виду установить непосредственную связь между Сенатомъ и мѣстными органами управленія, то онъ причислилъ къ Сенату особыхъ коммисаровъ (по два отъ каждой губерніи) «для приниманія Его Величества указовъ и для допроса о тѣхъ нужныхъ губернскихъ дѣлахъ».

### Изъятіе изъ вѣдомства Сената военнаго управленія и иностранной политики.

Для того, чтобы Сенатъ могъ исполнить удовлетворительно возложенныя на него обязанности, онъ долженъ былъ имѣть возможность проявить самостоятель-

ность и имѣть въ подчиненіи у себя не только мѣстныя учрежденія, но и высшій персоналъ администраціи. Однако тутъ царь оказался непослѣдовательнымъ. Значительная область администраціи была поставлена внѣ вѣдомства Сената.

### Учрежденіе для этихъ отраслей Министровъ.

Необходимость быстраго проведенія воли царя по военному управленію (сухопутному и морскому) и по иностранной политикѣ побудила Петра ввѣрить эти отрасли управленія спеціальнымъ «верховнымъ господамъ министрамъ». Эти высшія должностныя лица, отвѣтственныя непосредственно передъ монархомъ, часто отсутствовавшимъ изъ Москвы и Петербурга, поневолѣ должны были распоряжаться самостоятельно, не спрашивая Сената, безъ совѣта и соглашенія съ нимъ. Мало того, — министры Петровскаго времени вскорѣ встали въ отношеніи къ Сенату, въ положеніе, сходное съ тѣмъ, которое занимаютъ въ настоящее время министры въ отношеніи Государственнаго Совѣта, Комитета Министровъ и Сената. Они обращались въ Сенатъ съ «указами» именемъ Царскаго Величества, т.-е. съ требованіями въ случаѣ надобности. Если за Сенатомъ осталась власть надзора за судомъ и власть исполнительная, то лишь въ сферѣ управленія гражданскаго, и то постольку, поскольку гражданская часть не должна была при военныхъ обстоятельствахъ подчиниться требованіямъ властей военныхъ.

## Коллегіи, какъ органы управленія.

Съ 1718 г., съ момента учрежденія коллегій, между которыми должны были быть распредѣлены всѣ отрасли управленія, Сенатъ почти теряетъ свое значеніе. Самостоятельная его компетенція съуживается, но онъ тѣмъ не менѣе, по мысли царя, долженъ былъ играть важную роль. Состоя изъ всѣхъ президентовъ коллегій, онъ долженъ былъ служить средствомъ и мѣстомъ объединенія административныхъ мѣръ, принимавшихся въ коллегіяхъ. Коллегія этихъ президентовъ, получившая названіе «Сената», дѣйствуетъ не постоянно, а собирается для обсужденія и рѣшенія лишь тогда, когда какая-либо изъ коллегій не можетъ рѣшить дѣла самостоятельно. Центромъ тяжести всего управленія стали коллегіи, въ коихъ дѣла рѣшались не единолично президентомъ, а коллегіально, на основаніи обсужденія и голосованія въ собраніи ея членовъ. На это коллегіальное рѣшеніе дѣлъ Петръ смотрѣлъ, какъ на самое важное и надежное средство установить и упрочить въ администраціи начала: законности, безпристрастія и обдуманности. Эта мысль Петра Великаго, къ которой наши государи неоднократно возвращались, выражена особенно выпукло въ слѣдующихъ трехъ указахъ великаго преобразователя:

1) въ указѣ 22 Декабря 1718 г. сказано: «нынѣ управя войско, милосердуя, Е. В. о народѣ и о земскомъ справедливомъ правленіи не изволилъ пренебречь, но трудится и сіе въ такой же добрый порядокъ привести, какъ и воинское дѣло, чего ради учи-

нены коллегіи, т.-е. собранія многихъ персонъ (вмѣсто приказовъ), въ которыхъ президентъ или предсѣдатель, не такую мочь имѣетъ какъ старые судьи: дѣлали что хотѣли. Въ коллегіяхъ же президентъ не можетъ безъ соизволенія товарищевъ своихъ ничего учинить. Также и прочія обязательства великія суть, что отнимаютъ старыя поползновенія дѣлать, какъ о томъ вскорѣ Регламенты или Уставы будутъ публикованы и всѣхъ коллегій должности для веденія сего полезнаго дѣла народу».

2) въ указѣ 9 Мая 1719 г. царь пишетъ: «Господа Сенатъ, теперь коллегіи нынѣ устроены для того, дабы каждая по совѣту и приговору всѣхъ своей коллегіи дѣлала, того ради подтверждается симъ указомъ, дабы президенты никакихъ дѣлъ, ни указовъ одни не дѣлали и не подписывали, но всѣ въ коллегіи будучи, развѣ кого за болѣзнью не будетъ, то дѣлать и безъ того, кто боленъ, а въ важныхъ дѣлахъ для подписки посылать къ нимъ на дворъ».

3) наконецъ, въ знаменитомъ указѣ 1721 г., донынѣ нанесенномъ на одной изъ сторонъ зерцала законовъ, стоящемъ на столѣ каждаго «присутствія», изображено:

«Какъ можетъ государство быть управляемо, когда указы не будутъ дѣйствовать? Презрѣніе указовъ ровно измѣнѣ и еще хуже ея, ибо заслышавъ объ измѣнѣ всякъ остережется, а этого зла никто вскорѣ не почувствуетъ, но мало-по-малу все разорится... *Въ управленіи государствомъ важнѣе всего храненіе правъ гражданскихъ, понеже всуе законы писать, когда ихъ не хранить*, или же играть въ карты, подбирая масть къ масти, чего нигдѣ на свѣтѣ такъ нѣтъ,

какъ у насъ было, а отчасти и еще есть и зѣло тщатся всякія мины чинить подъ фортецію правды».

### Сенатъ не явился, какъ предполагалъ Петръ I, органомъ объединенія и контроля.

Когда коллегіи были всѣ устроены и вступили въ дѣйствіе, то оказалось, что объединительная и контролирующая власть Сената была призрачна, благодаря тому, что коллегія Сената состояла изъ президентовъ подчиненныхъ ему коллегій, стремившихся врознь и не желавшихъ привлекать самое себя или своихъ товарищей къ отвѣтственности и отчету.

Съ достойной великаго человѣка откровенностью, не стыдившагося признать ошибку и не видѣвшаго въ такомъ признаніи умаленія своего престижа, Петръ въ указѣ 12 Января 1722 г. заявилъ:... «сіе сначала не смотря учинено». Президенты коллегій «такъ обременены своими обязанностями, притомъ не могутъ надзирать сами надъ собою».

### Стремленіе къ созданію такого органа.

Выступаетъ новая реформаторская идея: о созданіи независимаго отъ центральной администраціи органа объединительнаго и контрольнаго, безъ законодательныхъ функцій, но съ функціей законосовѣщательной, идея, которая съ этого момента, подобно идеѣ о коллегіальномъ устройствѣ органовъ управленія, какъ красная нить проходитъ черезъ всю исторію нашего управленія, вплоть до конца XIX ст.

Принципіально Сенатъ, какъ высшій органъ над-

зора за администраціей и высшая апелляціонная инстанція по дѣламъ судебнымъ, долженъ былъ получить личный составъ, совершенно отдѣльный отъ личнаго состава коллегій. Однако это начало не было выдержано послѣдовательно. 4 коллегіи успѣли такъ развить свою дѣятельность и такъ усилиться въ своемъ вліяніи, что ихъ президентовъ Петръ считалъ необходимымъ поставить въ особое положеніе и ввести ихъ въ составъ Сената. То были коллегіи: военная, адмиралтейская, иностранныхъ дѣлъ и бергъ-коллегія.

### Дополненіе сенатскаго надзора фискалатомъ.

Сенату была оставлена функція законосовѣщательная, но онъ пересталъ быть органомъ законодательнымъ и непосредственно управляющимъ. Главной его функціей долженъ былъ быть надзоръ и охрана законности. Однако фактически и надзирающая и охранительная его дѣятельность не могла развиться въ должной степени по той причинѣ, что его личный составъ оказался неудовлетворительнымъ, за исключеніемъ немногихъ лицъ. Петръ проникся все возрастающимъ недовѣріемъ къ «Господамъ Сенатъ». Бокъ о бокъ съ Сенатомъ развился все сильнѣе особый институтъ явныхъ и тайныхъ надзирателей. Фискальство (тайный надзоръ) получило въ 1717 г. широкое развитіе (Оберфискалъ съ помощниками при Юстицъ-Коллегіи, въ губерніяхъ и провинціяхъ провинціалъ-фискалы, въ городахъ—городскіе фискалы). Появляется должность генералъ-ревизора, надзирающаго за самимъ Сенатомъ, за нимъ слѣдуютъ: надзирающіе

оберъ-секретари, контролирующіе Сенатъ оберъ-офицеры гвардіи, наконецъ появляется должность Генералъ-фискала. Она скоро упраздняется, ибо не удовлетворила надеждамъ царя.

### Прокуратура. Генералъ-Прокуроръ.

Роль фискалата въ отношеніи Сената вручается прокуратурѣ, ей подчиняются фискалы. Учреждается такимъ образомъ, по мѣткимъ словамъ Владимірскаго Буданова и Дмитріева,—управленіе надъ управляющими или полиція надъ администраціей. Сенатъ, надзирающій надъ управленіемъ, самъ превращается въ поднадзорное учрежденіе. Съ момента учрежденія должности Генералъ-Прокурора участь Сената рѣшается окончательно. Царь отворачивается отъ своего любимаго дѣтища и возлагаетъ всѣ свои надежды на «око государево»,—Генералъ-Прокурора. На первый взглядъ и, если обратить вниманіе лишь на указъ объ учрежденіи должности Генералъ-Прокурора, Сенатъ остается въ силѣ, но одно распоряженіе подрываетъ всякую его самостоятельность. Сенатская Канцелярія вручается Генералъ-Прокурору. Что это значило, легко понять, если принять во вниманіе, что формальное бумажное дѣлопроизводство въ Петровскихъ учрежденіяхъ должно было играть громадную роль, что законность, какъ мы сказали выше, понималась какъ внѣшняя согласованность съ установленными формами и съ буквою законовъ. Коллегія стала въ полную зависимость отъ пишущихъ силъ въ канцеляріи и всѣ рѣшенія основывались на подготовительныхъ работахъ, направлен-

ныхъ Генералъ-Прокуроромъ и облекались въ резолюціи или указы, одобренные имъ.

### Умаленіе значенія Сената вслѣдствіе недостатковъ личнаго персонала.

Причиной этого поворота къ обезличенію Сената нельзя не признать недостатокъ въ безкорыстныхъ, прилежныхъ, честныхъ лицахъ, которымъ Государь могъ довѣриться. Личные недочеты персонала погубили учрежденіе. Къ сожалѣнію, то былъ не послѣдній случай въ исторіи нашей администраціи. Недостатокъ личнаго персонала и въ дальнѣйшихъ эпохахъ былъ и тормазомъ въ развитіи администраціи, и элементомъ ея разложенія.

### Кабинетъ.

Къ сказанному нужно прибавить, что положеніе Сената, какъ высшаго органа управленія, было поколеблено не только учрежденіемъ должности Генералъ-Прокурора. Монархъ, не дѣйствовавшій по теоретическимъ началамъ, а по указаніямъ практическихъ требованій, не стѣснялся учреждать параллельно другъ съ другомъ органы, которые, какъ полагалъ онъ, скорѣе и рѣшительнѣе могли содѣйствовать ему въ дѣлахъ преобразованія. Уже съ первыхъ годовъ XVIII ст. при царѣ существуетъ кабинетъ, какъ самый близкій довѣренный органъ. Въ главѣ его стоитъ вліятельный по своему положенію, но не высокій по рангу, кабинетъ-секретарь. Многое вершилось царемъ, что не вѣдалъ ни Сенатъ, ни Коллегіи, а лишь кабинетъ.

### Тайный Совѣтъ.

13-го Февраля 1720 г. учреждается Тайный Совѣтъ, состоящій изъ Канцлера, Вице-Канцлера и дѣйствительныхъ тайныхъ совѣтниковъ. Онъ преимущественно обсуждалъ дѣла иностранной политики, но царь обсуждалъ въ немъ и дѣла внутренняго управленія.

### Особливая коллегія.

Когда Сенатъ оказался не на высотѣ своего призванія, когда фискалы и прокуроры все чаще стали доносить, что органы управленія дѣйствуютъ не по указу, вяло, медленно, что казнокрадство растетъ, а не уменьшается, то царь задумалъ учредить новое учрежденіе, особливую коллегію, которая бы «смотрѣла что исправить, отмѣнить, отставить, вновь сдѣлать». Его воображенію рисовался органъ законодательный, и высшій правительственный, т.-е. надъ Сенатомъ 1722 г. онъ хотѣлъ поставить Сенатъ 1711 года!

### Недостатки личнаго состава мѣстнаго управленія. Множество учрежденій и должностей.

Это исканіе Петромъ выхода изъ неурядицъ администраціи производитъ удручающее впечатлѣніе. Оно усугубляется, если обратить вниманіе на неудачную организацію мѣстнаго управленія. И здѣсь Петръ исходилъ изъ вѣрной идеи: устраненія все снова пробивающагося наружу дуализма земскихъ и государевыхъ

должностныхъ лицъ. И здѣсь личный составъ учрежденій не справился съ возложенными на него задачами. Пришлось монарху искать новыя силы и создавать для нихъ новыя должности. А такъ какъ широкія функціи въ однѣхъ рукахъ приводили къ широкимъ злоупотребленіямъ, то пришлось дробить компетенцію и ставить учрежденія другъ возлѣ друга, дабы они взаимно себя поощряли и сдерживали.

**Соединеніе короннаго и сословнаго элементовъ. Ландраты.**

Соединяя въ одномъ и томъ же учрежденіи сословный элементъ съ короннымъ,—Петръ колеблется между системой избранія и системой назначенія. Колеблется онъ также между принципомъ отдѣленія суда отъ администраціи и началомъ соединенія суда съ администраціей.

Указомъ 10 Марта 1702 г. повелѣно: «вѣдать всякія дѣла съ воеводы дворянамъ тѣхъ городовъ помѣщикамъ и вотчинникамъ, добрымъ и знатнымъ людямъ, по выбору тѣхъ городовъ помѣщиковъ и вотчинниковъ». Воеводѣ безъ дворянскихъ засѣдателей велѣно не дѣлать никакихъ дѣлъ, не чинить никакихъ указовъ. — А черезъ 3 года воеводамъ велѣно избирать этихъ же дворянскихъ засѣдателей. Вновь черезъ 3 года, когда (послѣ 1708 г.) Россія была раздѣлена на губерніи,—дворяне-засѣдатели исчезаютъ.

Во главѣ губерній поставлены губернаторы и вицегубернаторы, въ городахъ коменданты и оберъ-коменданты. Опять проходитъ 5-лѣтіе. Коронныя должностныя лица не справляются со своимъ дѣломъ. Царь учреждаетъ въ помощь имъ «ландратовъ». Изъ этихъ

ландратовъ составляется коллегіальное учрежденіе, подъ предсѣдательствомъ губернатора. Въ теченіе одного года ландраты назначаются Сенатомъ по представленію губернаторовъ. Въ 1714 г. дворянству велѣно избрать ландратовъ.

### Губерніи и провинціи.

Въ 1719 г. совершается новая реформа мѣстнаго управленія. Россія раздѣляется на 10 губерній, губерніи на провинціи. Во главѣ первыхъ поставлены губернаторы, во главѣ вторыхъ воеводы или вице-губернаторы.

Но въ это же время совершается и раздѣленіе компетенціи. Финансовая функція ввѣряется особымъ органамъ (камерирамъ и коммиссарамъ), обособляется и мѣстный судъ. Въ 1722 г. судъ вновь соединяется съ администраціей.

### Городское самоуправленіе.

Въ поискахъ за усердными исполнителями своихъ реформаторскихъ стремленій, Петръ обращается и къ мысли возродить мѣстное самоуправленіе, но ограничивается городами. Самоуправленіе основывается на сословно общинныхъ началахъ. Главный Магистратъ въ Петербургѣ состоитъ изъ чиновниковъ и выборныхъ; городскіе магистраты исключительно изъ выборныхъ. Это обособленіе городского общинно-сословнаго самоуправленія есть разрывъ съ московскими началами. Городъ отдѣляется отъ уѣзда, горожане отъ сельскихъ. Сельскому населенію самоуправленіе не

дается. Если мірское деревенское самоуправленіе сохраняется, то лишь неоффиціально; оно терпимо, но не узаконено.

**Причина неуспѣха реформъ мѣстнаго управленія—недостатокъ мѣстнаго личнаго персонала и отвлеченіе лучшихъ силъ въ столицы.**

Если уже отмѣченное выше колебаніе въ началахъ организаціи лишило реформы Петра возможности развиваться успѣшно, то полный неуспѣхъ мѣстныхъ реформъ объясняется опять той же причиной, указанной выше — недостаткомъ личнаго персонала. Неподготовленная къ радикальнымъ реформамъ Русь поставила все свое служилое сословіе, организованное съ 1722 г. по табели о рангахъ, на службу въ войско, флотъ и центральныя учрежденія. На мѣстахъ остались дряхлые, увѣчные, неспособные, недоучки. Съ Петра укоренилось воззрѣніе, начавшееся развиваться уже въ московскую эпоху и еще нынѣ вредно дѣйствующее на всю нашу жизнь, что служба въ мѣстности есть служба второго ранга.

Что получше, тому слѣдуетъ быть въ столицѣ; что похуже—можетъ довольствоваться провинціей. И доколѣ не искоренится этотъ пагубный взглядъ, намъ не дожить до раціональной реформы нашей администраціи. Мѣстное управленіе и мѣстный служебный персоналъ не должны быть лишь слугами столицы, они ея основы и школа для службы въ центрѣ. Эта роковая ошибка подорвала въ сущности весь успѣхъ Петровскихъ реформъ. Наполненіе центральныхъ учрежденій оторванными отъ мѣстности безпочвенниками, усилило влія-

ніе формальныхъ канцелярскихъ порядковъ и подготовило развитіе системы управленія съ зеленаго стола, по теоретическимъ рецептамъ.

### Полицейская регламентація.

Организованное такимъ образомъ Петромъ управленіе имѣло почти необъятную компетенцію. Всѣ стороны общественной и частной жизни были подвергнуты строжайшей регламентаціи. Съ бритья бородъ и обрѣзанія кафтановъ Петръ началъ, занялся организаціей школъ (хотя неуспѣшно), организаціей промышленности и торговли по принципамъ меркантильной политики, вмѣшиваясь въ мельчайшія подробности сельскаго хозяйства и дошелъ до обязательнаго установленія ассамблей и прогулокъ на лодкахъ по Невѣ и по Финскому заливу. Даже общественныя удовольствія сдѣлались «государственнымъ дѣломъ!»

### Основное начало царствованія Петра I—служеніе на пользу государства самого царя, сотрудниковъ его и всѣхъ сословій.

Но почему же это суровое царствованіе, почему всѣ его частью неудачныя реформы, больно отзывавшіяся въ сердцахъ народа, все-таки такъ близко народному сердцу, почему его учрежденія идеализировались потомствомъ, забывшимъ всѣ ихъ недостатки? Отвѣтъ простой.—Подчиняясь предразсудкамъ своего времени, подражая западнымъ государямъ въ крайностяхъ полицейской регламентаціи, онъ въ одномъ отношеніи стоялъ неизмѣримо выше ихъ и выше сво-

ихъ преемниковъ и преемницъ до Екатерины II. Все, что онъ дѣлалъ, онъ совершалъ не ради династическихъ цѣлей, не ради славы своей или ради собственной забавы, но во имя идеала, до котораго онъ желалъ довести свой народъ. Никогда еще государственное начало не проявлялось съ такою силою, съ такою ясностью, какъ въ этомъ неограниченномъ монархѣ, для котораго самодержавная власть не была самодовлѣющимъ понятіемъ, а только великимъ орудіемъ службы государству — службы неутомимой, непрерывной. И права подданныхъ, и права сословій для него были лишь такими орудіями. Особыхъ общественныхъ или сословныхъ интересовъ онъ не признавалъ и никогда не сообразовалъ своихъ мѣропріятій съ вожделѣніями того или иного класса. «На тронѣ вѣчный работникъ» переросъ свое поколѣніе, своихъ сотрудниковъ, а классъ служилыхъ, за немногими исключеніями, не доросъ до него и донынѣ. Послѣ его смерти, сословные интересы вступаютъ въ соперничество съ интересами государственными; государственная власть становится орудіемъ этихъ интересовъ, и единство духа высшей администраціи исчезаетъ.

---

# Глава II.

## Паденіе государственнаго начала послѣ императора Петра I.

### Преемники Петра I.

Въ эпоху 1725—1762 гг., т.-е. при преемникахъ и преемницахъ Петра Великаго,—до восшествія на пре-

столъ Екатерины II, до начала второго реформаторскаго періода, далеко не представлявшаго собой гармоніи въ отдѣльныхъ административно-политическихъ мѣропріятіяхъ, но по крайней мѣрѣ проникнутаго единствомъ мысли — государственное начало въ управленіи, на которое указано было выше — совершенно угасло. Престолъ сталъ игрушкой придворныхъ партій, самодержавіе существовало только ради самого себя. Органы государственной власти сдѣлались слугами придворныхъ партій; государственныя должности высшихъ, среднихъ и низшихъ степеней, стали мѣстами кормленія, замѣщаемыми,—формально по табели о рангахъ Петра, фактически подъ диктовку фаворитовъ и фаворитокъ, ихъ родственниковъ, приближенныхъ и друзей.

### Порча служилаго сословія.

Въ эту эпоху замѣчается ужасающій упадокъ нравовъ въ сословіи служащихъ. Табель о рангахъ Петра Великаго, несмотря на иностранныя названія, данныя разрядамъ служащихъ въ арміи, во флотѣ и въ гражданскихъ вѣдомствахъ, покоилась все-таки на національныхъ началахъ, выработанныхъ Москвою. Одна служба должна была быть основою соціальнаго положенія русскаго подданнаго и только его служебными способностями и заслугами должно было опредѣлиться его мѣсто въ чиновной іерархіи. Притомъ рѣчь шла о службѣ нешуточной, непризрачной, а въ высшей степени тяжкой, требовавшей напряженія всѣхъ умственныхъ и физическихъ силъ. При Петрѣ нельзя было себѣ завоевать выдающееся служебное положеніе ис-

ключительно путемъ внѣшняго придворнаго лоска. Заслуги отца и связи матери не освобождали служащаго отъ необходимости начать карьеру съ низшихъ ступеней и имѣть способности и познанія. Организація государственной службы при Петрѣ покоилась еще на одномъ началѣ, которое съ тѣхъ поръ совершенно исчезло въ гражданскихъ вѣдомствахъ. А именно, выборъ мѣста служенія не зависѣлъ отъ служащаго; отъ перевода нельзя было отказываться. И то и другое опредѣлялись исключительно интересами службы. Однимъ словомъ: тотъ порядокъ который нынѣ дѣйствуетъ, по крайней мѣрѣ, въ общихъ чертахъ, въ военномъ вѣдомствѣ,—былъ тогда общимъ правиломъ въ вѣдомствѣ гражданскомъ. Непотизмъ и фаворитизмъ тогда не создали еще класса чиновниковъ-бѣлоручекъ, которымъ родня приноситъ въ приданое право на карьеру, безъ обязанности заслужить ее. Вотъ этотъ классъ служащихъ, за сравнительно немногими исключеніями, вредный для плавнаго развитія администраціи и являющійся однимъ изъ важнѣйшихъ факторовъ въ исторіи ея неурядицъ,—былъ созданъ эпохою 1725—1762 гг. и ввелъ сильную порчу во весь административный организмъ.

### Искательство и протекція.

Здѣсь не мѣсто иллюстрировать это положеніе примѣрами,—пришлось бы исписать сотню страницъ. Достаточно сказать, что какъ современники, такъ и изслѣдователи нашей исторіи (Денисовъ, Болотовъ, Болтинъ, Князь Щербатовъ,) всѣ жалуются на укоренившуюся моду производства не только юношей 15

и 16 лѣтъ, но и дѣтей въ колыбели въ чины и званія и на дарованіе лицамъ, прошедшимъ службу такимъ порядкомъ,—по достиженіи болѣе зрѣлаго возраста, начальственныхъ постовъ, на которыхъ они, благодаря незнанію дѣла, любви къ внѣшнимъ формамъ, подпадали подъ вліяніе приказныхъ рутинеровъ. Управленіе Россіи лежало въ рукахъ столоначальниковъ, иронически выразились Гр. Минихъ и Императоръ Николай I и это управленіе было результатомъ эпохи господства серала и гарема. Послѣдствія этой системы донынѣ еще не пережиты, и не могли ее искоренить ни крутыя мѣры Павла I, ни законъ о государственныхъ экзаменахъ 1809 г., ни суровая дисциплина Николая I.

### Поперемѣнная ломка и возстановленіе Петровскихъ учрежденій.

Та же эпоха привела сперва къ ломкѣ петровскихъ учрежденій, а затѣмъ къ попыткамъ ихъ возстановленія. Такъ какъ послѣдовательности не было, то не совершилось полной ломки и не исполнено полнаго возстановленія. Въ царствованіе Екатерины II Россія перешла съ развалинами администраціи. Слабые по своимъ личнымъ качествамъ и по своему положенію, безпрестанно подозрѣвавшіе измѣну и нападеніе на ихъ престолъ, преемники и преемницы Петра болѣе, чѣмъ кто-либо нуждались въ тѣсномъ кругу сплоченныхъ единствомъ интересовъ совѣтниковъ. Таковыми средствами объединенія ближайшихъ сотрудниковъ были Верховный Тайный Совѣтъ, Кабинетъ и Конференція Министровъ. Всѣмъ этимъ учрежденіямъ при-

надлежало обсужденіе вопросовъ внѣшней политики, законодательства и контроль надъ алминистраціей и надъ судомъ.

### Борьба учрежденій за власть.

Учрежденіе этихъ совѣщательныхъ органовъ привело къ паденію должности Генералъ-Прокурора и къ умаленію значенія Сената, возстановленнаго въ значеніи и вліяніи лишь въ царствованіе Елисаветы Петровны. Благодаря отсутствію строгаго опредѣленія и отграниченію компетенціи высшихъ учрежденій и отношенія ихъ къ среднимъ и низшимъ органамъ,— всѣ органы власти, какъ выразилась Екатерина II, вышли изъ своихъ предѣловъ. Между Совѣтомъ (и впослѣдствіи Кабинетомъ), Сенатомъ и Коллегіями происходила глухая борьба изъ-за власти, поддерживаемая враждою партій лицъ, сидѣвшихъ въ Сенатѣ, и партій временщиковъ, засѣдавшихъ въ ближайшихъ къ особѣ монарха органахъ.

### Борьба придворныхъ партій.

Что такое положеніе вещей на содѣйствовало прочному и послѣдовательному ходу управленія, это ясно и не требуетъ доказательствъ. Господство придворныхъ партій, постоянно заботившихся о своемъ преобладаніи, и о безопасности головъ ихъ членовъ, должно было привести и привело къ попыткамъ упрочить господство олигархіи. Извѣстна попытка «верховниковъ», членовъ верховнаго тайнаго совѣта ограничить самодержавную власть въ 1730 г. Эта попытка

потерпѣла неудачу, не вслѣдствіе вѣрности престолу и монарху (изъ претендентовъ на престолъ ни одинъ не былъ любимъ и уважаемъ), а вслѣдствіе зависти и ревности тѣхъ, кому верховники не хотѣли отвести мѣстъ въ проектированномъ правительствѣ. Самодержавная власть номинально возстановлена, но только номинально, ибо о самодержавіи Анны Ивановны, Іоанна Антоновича и даже Елисаветы Петровны едва ли можно серьезно говорить. Россія управлялась не самодержцами, а котеріями придворныхъ фаворитовъ и ихъ слугъ въ интересахъ не русскаго народа, а въ интересахъ временщиковъ. Самодержавіе было только вывѣской, за которой скрывалось господство Бироновщины, партіи Бестужева, Воронцовыхъ, Шуваловыхъ. Только пылкая фантазія или лицемѣріе можетъ говорить о самодержавіи въ Россіи въ эпоху 1725—1762 гг.

### Верховный Тайный Совѣтъ.

Дѣятельность Верховнаго Тайнаго Совѣта, какъ соучастника Верховной Власти, или вѣрнѣе сказать, какъ ея замѣстителя (ибо Екатерина I государственными дѣлами не занималась, а Петръ II умеръ юношей) нашла въ нашей литературѣ, впрочемъ, и защитниковъ. Проф. Владимірскій-Будановъ говоритъ: «что касается до дѣйствительнаго исполненія Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ его миссіи въ кратковременный періодъ бытія этого учрежденія, то нужно оказать ему справедливость: онъ сдѣлалъ не мало полезныхъ государственныхъ мѣропріятій (особенно по сравненію съ послѣдующимъ періодомъ бироновщины): а

именно имъ изданы: уставъ вексельный 1729 г., уставъ соляной 1727 г., указъ объ улучшеніи внутреннихъ дѣлъ государства 9 января 1727 г., о сокращеніи излишнихъ органовъ центральнаго управленія (уничтоженіи главнаго магистрата, подчиненіи штатсъ-конторы каммеръ-коллегіи); освобожденіе населенія отъ лишнихъ и тяжкихъ налоговъ, вольной продажи соли, смягченіе суровыхъ законовъ Петра Великаго о заповѣдныхъ лѣсахъ и уничтоженіе вальдмейстеровъ и ихъ конторъ, уничтоженіе преображенской канцеляріи (этой знаменитой арены пытокъ и тайныхъ казней, оставляющей темное пятно на памяти Петра) 4 Апрѣля 1729 г., смягченіе участи и полное возстановленіе правъ политическихъ противниковъ, наказанныхъ при Петрѣ I. Отношеніе Верховнаго Тайнаго Совѣта къ Сенату (жалобы на утѣсненіе сената совѣтомъ) обыкновенно оцѣнивается не по надлежащей мѣркѣ; верховная власть (которой участникомъ былъ совѣтъ) не можетъ вступать въ споры о правахъ ни съ какими административными и судебными учрежденіями (каковымъ былъ всегда сенатъ, за исключеніемъ краткихъ періодовъ регентства при отсутствіи государя)».

### Освобожденіе коллегій отъ Сенатскаго контроля.

Коллегіи, особенно тѣ, въ которыхъ засѣдали близкіе къ временщикамъ лица,—совсѣмъ эмансипировались отъ сенатскаго контроля. Должность Генералъ-Прокурора не была замѣщена. (Она возстановлена при Аннѣ Іоанновнѣ, но получила значеніе лишь при Елисаветѣ и Екатеринѣ II, о чемъ рѣчь будетъ ниже).

Мѣстныя учрежденія петровскаго времени отчасти совершенно измѣнили свой характеръ, отчасти были упразднены (въ виду чрезмѣрнаго ихъ количества, что вызвало всеобщую радость!). Воеводы и воеводскія канцеляріи сдѣлались высшими вершителями судебъ мѣстности. То немногое, что было сдѣлано въ пользу отдѣленія суда отъ аминистраціи, опять уничтожено; слабыя попытки къ установленію самостоятельности городскихъ сословныхъ учрежденій парализовано подчиненіемъ магистратовъ—воеводамъ, съ упраздненіемъ главнаго магистрата. Наконецъ, соціальный строй Россіи получаетъ обликъ и формы, не соотвѣтствующіе интересамъ государства и историческимъ традиціямъ. Несомнѣнно, благодаря двумъ мѣрамъ Петра Великаго, но не въ согласіи съ ихъ цѣлями (ревизія 1719 года и установленіе подушной подати)—узелъ крѣпостного права стягивается все у́же и у́же. Надзоръ за отношеніями помѣщиковъ къ крѣпостнымъ слабѣетъ и скоро совсѣмъ исчезаетъ. Сокращается срокъ обязательной службы дворянъ; младшіе сыновья освобождаются отъ службы въ интересахъ хозяйственныхъ. Такимъ путемъ подготовляется реформа 1762 г.—полное освобожденіе дворянства отъ обязательной службы. Крѣпостное право, оправдываемое ранѣе служебною повинностью дворянства, — становится теперь институтомъ, сохраняемымъ не въ интересахъ государства, а въ интересахъ одного сословія. Это сословіе сохраняетъ преимущественно право на службу и привилегію владѣнія населенными имѣніями. Вмѣстѣ съ тѣмъ служилое сословіе все болѣе начинаетъ избѣгать дѣйствительной службы. Дослуживъ до извѣстнаго чина, дворянинъ удаляется въ деревню и посвя-

щаетъ себя личнымъ хозяйственнымъ интересамъ. Все чаще становятся случаи даренія государственныхъ земель съ поселенными на нихъ крестьянами. Пожалованіе «душъ» становится наградою.

### Вотчинная полиція.

Часто было высказываемо воззрѣніе, что установленіе почти безграничной помѣщичьей власти обезпечивало государству десятки тысячъ даровыхъ полицейскихъ органовъ. Забываютъ только, что вотчинная полиція осталась безъ всякой организаціи сверху. Вѣрнѣе, — крѣпостное право съузило сферу государственной администраціи въ узкія рамки управленія финансами, войскомъ, иностранными сношеніями и заботою о нуждахъ только $^1/_{30}$ населенія, привилегированныхъ сословій, въ крайнемъ случаѣ—попеченіемъ о потребностяхъ мелкихъ ремесленниковъ и торговцевъ, не бывшихъ крѣпостными, но оставшихся «подлыми».

### Крѣпостное населеніе.

О крѣпостномъ мужикѣ, о земледѣльцѣ, государство заботилось только тогда, когда онъ попадалъ въ рекруты или въ застѣнокъ тайной канцеляріи. Опять, слѣдовательно, появился дуализмъ; но не земщина противополагалась государеву дѣлу, а совокупность помѣщичьихъ вотчинъ и ихъ крѣпостное населеніе.

## Ослабленіе государственной власти и усиленіе власти помѣщиковъ.

Установленіе большинства народа внѣ рамокъ закона, изъятіе изъ сферы непосредственнаго дѣйствія самодержавной власти милліоновъ «душъ» не могло не отразиться на всемъ характерѣ администраціи. Органы власти, отчасти сами душевладѣльцы, должны были считаться съ интересами своихъ односословцевъ и при большомъ объемѣ государственной территоріи, государственная власть должна была становиться все слабѣе. Верховная власть, такъ сказать, останавливалась на порогѣ помѣщичьяго дома. Только съ возвращеніемъ дворянства къ службѣ въ помѣстье и съ упроченіемъ служилаго сословія на мѣстѣ, открылась возможность образованія корпоративнаго духа и стремленія къ сословной сплоченности. Съ этими новыми явленіями, сперва смутно и неопредѣленно, а затѣмъ все яснѣе проявляющимися и правительству пришлось считаться. Мы увидимъ ниже, какой характеръ эта мѣстная организація дворянства приняла при Екатеринѣ II и какъ образовался своеобразный классъ дворянъ мѣстнодѣйствующихъ, какую роль онъ сыгралъ въ мѣстной администраціи и какъ изъ среды его выросли элементы, которымъ въ XIX столѣтіи пришлось быть носителями новыхъ идей и дѣятелями въ земскихъ учрежденіяхъ, въ какомъ отношеніи стояли они къ развивавшейся съ 70 годовъ XVIII столѣтія русской интеллигенціи и какъ развился антагонизмъ между новыми «земцами» и «дворянами» и служащимъ классомъ въ учрежденіяхъ, который вскорѣ получилъ кличку бюрократіи.

### Дѣлопроизводство приказныхъ.

На первыхъ порахъ эта дифференціація въ средѣ личнаго элемента не была замѣтна. Хаосъ въ администраціи былъ настолько великъ, что послѣдствій никто въ разсчетъ принять не могъ.

Въ дѣлопроизводствѣ была страшная путаница: приказные позволяли себѣ дѣлать подчистки, прибавки и убавленія въ приходо-расходныхъ и крѣпостныхъ книгахъ, въ народѣ ходили даже фальшивые Высочайшіе указы. При повальной безграмотности во всѣхъ слояхъ общества нетрудно было грамотнымъ плутамъ обманывать темный народъ. Въ видахъ охраненія общества отъ такихъ обмановъ, въ 1735 г. приказано было считать подлинными Высочайшими указами только такіе, на которыхъ окажется подпись Императрицы и 3 ея кабинетъ-министровъ.

### Косность населенія.

Отсутствіе въ государственной жизни всякаго уваженія къ закону, безчисленные случаи нарушенія закона, безнаказаннаго, разъ оно совершалось сильнымъ человѣкомъ или его слугами,—уничтожало всякую увѣренность въ возможности мирной безопасной жизни, и ясно, что всѣ мѣры, принимавшіяся правительствомъ для поднятія народнаго благосостоянія, или для борьбы съ особенно опасными обществу элементами, встрѣчали или недовѣріе, или тупое бездѣйствіе коснаго населенія. Масса указовъ, изданныхъ въ эпоху 1725—1741 гг. для регулированія торговли

и промышленности (въ особенности горной и лѣсной), въ большинствѣ случаевъ оставалась неисполненной.

### Общее отсутствіе порядка и благоустройства.

Организація городской полиціи, начатая еще Петромъ Великимъ и продолженная принцемъ Гессенъ-Гомбургскимъ, какихъ-либо благопріятныхъ послѣдствій не имѣла за недостаткомъ подходящаго персонала для замѣщенія должностей. Архивные матеріалы центральныхъ и особенно мѣстныхъ архивовъ доказываютъ, что русскій городъ въ первую половину XVIII столѣтія не зналъ элементарнѣйшихъ условій порядка и благоустройства! А въ селахъ было, можетъ быть, меньше смраду, но столь же много беззаконія.

### Нѣкоторыя улучшенія при Императрицѣ Елизаветѣ Петровнѣ. Подчиненіе Сенату коллегій.

Наступило царствованіе Елизаветы Петровны. Вліяніе иностранныхъ временщиковъ если не совсѣмъ уничтожено, то по крайней мѣрѣ ослаблено. Замѣчается нѣкоторый поворотъ къ лучшему. Возстановлены петровскія учрежденія въ центрѣ и отчасти въ мѣстности. Возстановленныя коллегіи подчиняются Сенату. Сенатъ съ генералъ-прокуроромъ становится верховнымъ и почти неограниченнымъ руководителемъ всей администраціи. Но это объединеніе администраціи доходитъ до крайностей. Сенатъ присвоиваетъ себѣ почти диктаторскую власть. Онъ издаетъ законы; только сенаторы имѣютъ право объявлять Высочайшіе указы. Всѣ коллегіи превращены фактически въ сенатскія канцеляріи.

Такой порядокъ вещей имѣлъ весьма неблагопріятныя послѣдствія съ точки зрѣнія интересовъ самодержавной власти. Сенатъ заслонилъ самодержца. Въ абсолютной монархіи обезличеніе монарха есть явленіе опасное. Но и дѣятельность всемогущаго Сената оказалась, несмотря на то, что имъ приняты были нѣкоторыя полезныя мѣры и изданы нѣкоторые разумные законы—далеко не удовлетворительной. Въ послѣдніе годы царствованія Императрицы Елизаветы въ 1761 г. изданъ былъ манифестъ, который призывалъ Сенатъ послѣ 20-лѣтней неограниченной въ просторѣ дѣятельности къ возстановленію порядка во всѣхъ частяхъ государственнаго управленія. Въ семъ манифестѣ Императрица говоритъ: «Сенату нашему, какъ первому государственному мѣсту, по своей должности и по данной власти давно бы надлежало истребить многіе по подчиненнымъ ему мѣстамъ безпорядки... Повелѣваемъ симъ нашему Сенату, какъ истиннымъ дѣтямъ отечества, воображая долгъ Богу, государству и законамъ Государя Императора, нашего любезнѣйшаго родителя, которые мы во всемъ свято почитаемъ, всѣ свои силы и старанія употребить къ возстановленію народнаго благосостоянія».

## Неудовлетворительная дѣятельность Сената, возстановленнаго въ прежнемъ его значеніи.

Вычисляя предметы, на которые Сенатъ долженъ обратить свое вниманіе, Императрица не пропускаетъ ни одного изъ важныхъ государственныхъ вопросовъ. Судъ, казенные интересы, вообще финансы, народное благосостояніе, рекрутскіе наборы, соляное и винное

управленіе, мѣстное управленіе, монетное дѣло, все входитъ въ эту программу. Съ новыми усиліями Сенатъ долженъ былъ приняться за дѣло, которое онъ велъ уже слишкомъ двадцать лѣтъ. Но не есть ли этотъ манифестъ, признающій столь всеобъемлющую компетенцію Сената,—свидѣтельство неуспѣшности его дѣйствій? Почему Сенатъ, при всемъ своемъ желаніи, поддержанный Генералъ-Прокуроромъ, имѣвшимъ въ своихъ рукахъ всю канцелярію, всю прокуратуру,—не могъ исполнить удовлетворительно ни одной изъ возложенныхъ на него задачъ? Все однѣ и тѣ же двѣ причины препятствовали установленію правильнаго, дѣйствительнаго, не на бумагѣ только, управленія: 1) беззаконіе, полное отсутствіе правового чувства въ обществѣ, и 2) полная несостоятельность личнаго элемента, служебнаго персонала, стоявшаго на томъ же низкомъ умственномъ и нравственномъ уровнѣ развитія, какъ и общество, изъ котораго онъ вышелъ, какъ плоть отъ его плоти, какъ кость отъ его кости.

### Общая распущенность.

Надъ управленіемъ царствованія Елизаветы Петровны, которое впослѣдствіи представлялось потомкамъ почему-то въ розовомъ свѣтѣ,—современники произнесли суровый приговоръ. Голландскій посланникъ Де-Свартъ писалъ въ 1757 году: «Распущенность, безпорядокъ и произволъ въ Россіи достигли страшныхъ размѣровъ. Никогда еще Россія не была въ столь запутанномъ, опасномъ, жалкомъ положеніи. Не осталось и тѣни отъ честности, чести, довѣрія,

стыда, справедливости; замѣчается только неописываемое тщеславіе и расточительность, грозящія гибелью». Екатерина II въ знаменитомъ «наставленіи» Генералъ-Прокурору князю Вяземскому даетъ слѣдующую характеристику сенатскаго управленія: «Всѣ мѣста и Сенатъ вышли изъ своихъ основаній разными случаями, какъ неприлежаніемъ къ дѣламъ моихъ нѣкоторыхъ предковъ, а болѣе случайныхъ при нихъ людей пристрастіемъ. Сенатъ установленъ для исполненія законовъ, ему предписанныхъ, а онъ часто издавалъ законы, раздавалъ чины, достоинства, деньги, деревни, — однимъ словомъ—почти все и утѣснялъ прочія судебныя мѣста въ ихъ законныхъ преимуществахъ. Черезъ такія великія гоненія нижнихъ мѣстъ они пришли въ столь великій упадокъ, что и регламентъ вовсе позабыли, которымъ повелѣвается: противъ сенатскихъ указовъ, если оные не въ силѣ законовъ, представлять въ Сенатъ, а на послѣдкѣ и къ намъ. Раболѣпство персонъ, въ сихъ мѣстахъ находящихся, неописанное и добра увидѣть не можно, пока сей вредъ не пресѣчется; одна лишь форма канцелярская исполняется, а обдумать еще и нынѣ прямо не смѣютъ, хотя въ томъ часто интересъ государственный страждетъ. Можетъ быть, что для любочестія инымъ чинамъ прежніе порядки прелестны, однако же покамѣстъ я жива, то останется какъ долгъ велитъ... Россійская Имперія столь обширна, что кромѣ Самодержавнаго Государя, всякая другая форма правленія ей вредна».

### Реформы Екатерины II. Ослабленіе значенія Сената.

Въ этихъ словахъ Екатерины II содержится вся программа ея административныхъ реформъ. Съ самостоятельнымъ, творческимъ Сенатомъ она помириться и ужиться не могла. Ея самодѣятельность требовала простора. Не нуждалась она также и во множествѣ коллегій въ центрѣ. Ей нужны были лица, близко къ ней стоящія, довѣренныя, быстро схватывавшія ея идеи и начинанія, но не настолько твердо поставленныя и независимыя, чтобы они могли быть конкурентами въ личномъ управленіи. Ей нужна была сѣть мѣстныхъ учрежденій, «малыхъ протоковъ», какъ она выражалась, благодаря которымъ власть Самодержца получала свое осуществленіе на мѣстѣ, согласно съ законами, отъ самодержавной власти исходящими и въ предѣлахъ полномочій имъ данныхъ.

### Раздробленіе его на Департаменты.

Сенату она предоставила только власть защитительную, какъ высшему контрольному мѣсту и суду, а чтобы разъ навсегда предупредить всякія попытки съ его стороны къ самодѣятельности, — она разбила его на департаменты, и перенесла часть ихъ даже въ Москву.

### Заботы о народномъ просвѣщеніи для подготовки дѣятелей мѣстнаго управленія.

Наконецъ, Екатерина II сознавала, что реформа администраціи не приведетъ къ положительнымъ ре-

зультатамъ, если въ общество, доставляющее служащихъ, не войдетъ живая струя умственнаго и нравственнаго просвѣщенія. Сознаніе этой потребности доказываетъ большую проницательность, ибо слишкомъ часто забывали и забываютъ, что система народнаго образованія и система управленія стоятъ въ тѣснѣйшей связи другъ съ другомъ и не могутъ быть организованы на различныхъ теоретическихъ и практическихъ началахъ. Но доктринарный радикализмъ Императрицы хотѣлъ достигнуть сразу невозможнаго.

Екатерина II въ своемъ Генеральномъ учрежденіи о воспитаніи обоего пола юношества (1764 г.) высказала намѣреніе подготовить, какъ она выразилась «новую породу людей», новыхъ дѣятелей для преобразованнаго на гуманныхъ началахъ государства. Этотъ актъ былъ предвѣстникомъ многочисленныхъ плановъ народнаго образованія, которыми изобиловалъ въ особенности XIX вѣкъ, когда система народнаго образованія потерпѣла неоднократно крупные переломы и дѣлала внезапные скачки, дойдя наконецъ въ наши дни до состоянія какого-то хаоса, на который съ недоумѣніемъ смотрятъ и преподаватели и воспитанники.

# Глава III.

## Учрежденія о губерніяхъ Императрицы Екатерины II.

### Устойчивость административныхъ преобразованій Императрицы Екатерины Великой.

Выше было сказано, что политика внутренняго управленія Екатерины II была проникнута единой идеей: продолжать дѣло европеизаціи Россіи, укоренить гуманность, просвѣщеніе, вызвать къ дѣятельности общественныя силы, которыя должны были дружно трудиться въ указанныхъ свыше кругахъ дѣятельности, получая отъ самодержавной власти руководительныя начала дѣятельности. Несомнѣнно, что цѣль эта отчасти была достигнута. Русская жизнь стала гуманнѣе. Власть и ея органы проявляютъ свою силу въ болѣе мягкой формѣ, чѣмъ въ предыдущія эпохи. Благосостояніе Россіи дѣлаетъ значительные успѣхи, и, что самое главное съ точки зрѣнія чисто административной, мѣстные органы власти, учрежденные Екатериной, оказываются прочными настолько, что переживаютъ даже переворотъ, совершенный Павломъ I, и безъ труда воскресаютъ при Александрѣ I.

### Уничтоженіе самодѣятельности въ центральномъ управленіи.

Менѣе успѣшными являются мѣропріятія Екатерины II въ области центральнаго управленія. Сенатъ, какъ сказано выше, отстраняется отъ участія въ дѣя-

тельномъ управленіи. Императрица не пытается даже рѣшить вопросъ, нельзя ли было согласовать самостоятельность Сената въ извѣстныхъ предѣлахъ съ личной иниціативой монарха. Генералъ-Прокуроръ почти неразрывно дѣйствовавшій съ Сенатомъ въ царствованіе Елизаветы, становится вполнѣ независимымъ отъ него и начинаетъ играть роль перваго и, нѣкоторое время, почти единственнаго министра при Императрицѣ. Только вѣдомства иностранныхъ дѣлъ, военное и морское не подчиняются его воздѣйствію. Но самостоятельности и онъ не имѣетъ; таковая самостоятельность не согласовалась бы съ видами Императрицы, которая не желала выпустить нити управленія изъ своихъ рукъ. Поэтому она и не допускала генералъ-прокурорской власти развиться до степени власти министра-президента, дающаго тонъ всему управленію и отвѣтственнаго за единство и гармонію въ дѣлахъ администраціи. Она парализовала это развитіе двоякимъ путемъ: 1) Она поручала все большій и большій кругъ дѣлъ другимъ довѣреннымъ лицамъ, которымъ она давала право личнаго доклада безъ предварительнаго соглашенія съ Генералъ-Прокуроромъ; 2) она, реформируя мѣстное управленіе, создала должность какъ бы мѣстныхъ провинціальныхъ министровъ, которые непосредственно въ обширныхъ районахъ Имперіи проводили административныя идеи, данныя Императрицей.

Какую же роль игралъ при такихъ условіяхъ совѣщательный органъ при Императрицѣ, учрежденный въ 1768 г. и просуществовавшій въ теченіе всего ея царствованія? Этотъ «Совѣтъ при Высочайшемъ дворѣ», благодаря энергичной личности Екатерины, — никогда

не имѣлъ и тѣни значенія, которое имѣли Верховный Тайный Совѣтъ, Кабинетъ и Конференціи. Онъ былъ учрежденъ по случаю первой войны съ Турціей. Въ его компетенцію въ сущности входило только «все то, что касалось до войны, какъ по политическимъ дѣламъ, такъ и по военнымъ». Когда война прекратилась, онъ не былъ упраздненъ и сохранилъ значеніе совѣщательнаго органа по дѣламъ внѣшней политики. Несомнѣнно, что Екатерина иногда предлагала на разсмотрѣніе совѣта также и важнѣйшіе акты внутренняго законодательства, но эти акты исходили не отъ Совѣта, а отъ нея. Въ Совѣтѣ они получали лишь незначительныя редакціонныя поправки, а административныя мѣры исходили обыкновенно изъ иниціативы самой Государыни [1]).

Вполнѣ правильно поэтому въ указѣ 1801 г. Императоръ Александръ I сказалъ, что совѣтъ «носилъ одно имя государственнаго установленія безъ ощутительнаго вліянія на дѣла общественныя». Не къ центральнымъ установленіямъ такимъ образомъ относились реформаторскія мѣры Императрицы. Ея проницательному уму было ясно, что громадное тѣло имперіи можетъ быть устроено лишь при помощи прочной организаціи мѣстнаго управленія. Если оно удастся, то можно организовать и центральное управленіе сообразно съ потребностями государства.

---

[1]) Совѣтъ состоялъ подъ предсѣдательствомъ Императрицы, изъ вице-канцлера, всѣхъ ближайшихъ совѣтниковъ Государыни, фактически игравшихъ роль министровъ, генералъ-прокурора и петербургскаго генералъ-губернатора. Послѣ учрежденія намѣстничествъ, въ его засѣданіяхъ участвовали и намѣстники, если они пріѣзжали въ Петербургъ.

Выше было сказано, что Петру Великому не удалось удовлетворительно организовать мѣстное управленіе. Преемники и преемницы его это дѣло нисколько не подвинули, напротивъ, они разрушили и то немногое, что было имъ сдѣлано.

Петръ возложилъ заботу о безопасности и благоустройствѣ въ городахъ на магистраты, подъ общимъ руководствомъ Главнаго Магистрата въ Петербургѣ. Въ селахъ единственнымъ органомъ полиціи былъ de facto помѣщикъ.

Въ эпоху полновластія Меньшикова главный магистратъ былъ упраздненъ; городъ со всѣмъ городскимъ сословіемъ подчиненъ произволу воеводъ, которые подчинили себѣ и все мѣстное финансовое управленіе. Благодаря этому, конечно, все мѣстное управленіе въ значительной степени упростилось, но это упрощеніе привело къ тому, что въ мѣстности фактически не было ни законовъ, ни какихъ другихъ точно опредѣленныхъ правилъ, кромѣ произвола губернаторовъ и воеводъ, рѣшавшихъ все по своему усмотрѣнію и не допускавшихъ никакихъ жалобъ на себя. Власть этихъ господъ (въ большинствѣ случаевъ отставныхъ офицеровъ и генераловъ, не получившихъ почти никакого образованія) обнимала и земскую, и городскую полицію (поскольку она существовала), и финансы, и судъ, уголовный, гражданскій и торговый. Какого-либо правильнаго и серьезнаго контроля надъ ихъ дѣятельностью не существовало.

Собранная Екатериной въ 1767 г. знаменитая коллегія по составленію новаго уложенія доставила свѣдѣнія объ этомъ хаотическомъ состояніи мѣстнаго управленія, которыя привели Императрицу въ ужасъ.

Губерніи и провинціи были почти всѣ громадныхъ размѣровъ и повсюду встрѣчались районы, куда никакой начальническій глазъ не заглядывалъ, гдѣ все общежитіе покоилось на самыхъ элементарныхъ основахъ. То были, съ извѣстной точки зрѣнія, — счастливые уголки въ великомъ государствѣ, — но только пока внутренній міръ не нарушался. Когда же надъ Россіей стряслась страшная бѣда, когда разразилось пугачевское возстаніе, то правительство со страхомъ убѣдилось, что хаотическое внутреннее мѣстное управленіе превратило Россію въ административную tabula rasa и все населеніе въ массу беззащитныхъ людей, тщетно искавшихъ охраны у немногочисленныхъ и малодушныхъ представителей правительства. Оказалось, что Россія не только ни на шагъ не подвинулась впередъ со времени возстанія Стеньки Разина, но что даже самозванецъ легче справился съ силами правительства, нежели сто лѣтъ назадъ волжскій разбойникъ.

### Учрежденіе о губерніяхъ 1775 г.

Екатерина убѣдилась, что медлить дальше нельзя было. Она принялась за реформу мѣстнаго управленія. Въ 1775 г. издается извѣстное Учрежденіе о губерніяхъ. Главная тенденція этого законодательнаго акта извѣстна. Учрежденіе о губерніяхъ имѣло въ виду: 1) учредить органы мѣстнаго управленія со строго ограниченной территоріальной и матеріальной компетенціей, объемъ которой соотвѣтствовалъ бы силамъ каждаго установленія; 2) отдѣлить судъ отъ администраціи. То и другое должно было привести къ установленію лучшаго порядка, къ безпрепятственному

теченію правосудія и облегчить «лучшее и точнѣйшее исполненіе полезнѣйшихъ впредь издаваемыхъ узаконеній».

### Три фактора мѣстной администраціи.

Въ задачу настоящей записки не входитъ изложеніе всей организаціи мѣстнаго управленія по закону 1775 г. Но намъ нужно остановиться на 3 факторахъ, введенныхъ Екатериной въ строй мѣстной администраціи, которые являются особенно характерными. Къ одному изъ нихъ мысль законодателя неоднократно возвращается, и именно всегда въ минуты разочарованія мѣстными порядками. Это—установленіе должности Государева Намѣстника или Генералъ-Губернатора. Второй изъ этихъ элементовъ является выраженіемъ прекрасной идеи, которая, къ сожалѣнію, благодаря сложнымъ условіямъ, не получила должнаго и желательнаго развитія. Это—губернская прокуратура. Третій является выраженіемъ сознанія о необходимости и пользѣ привлеченія къ участію въ управленіи лучшихъ сословныхъ силъ, связанныхъ съ интересами данной мѣстности и открываетъ пути самодѣятельности мѣстнаго общества, организованнаго на сословномъ началѣ. Эта идея выразилась въ организаціи участія мѣстнаго дворянства въ замѣщеніи должностей и въ учрежденіи должности предводителей дворянства, коимъ пришлось въ будущемъ играть бо̀льшую роль, нежели та, которая имъ была отведена Екатериной.

## Государевъ намѣстникъ — генералъ-губернаторъ.

Государевъ намѣстникъ долженъ былъ быть стражемъ закона, «онъ не есть судья, но оберегатель Императорскаго Величества изданнаго узаконенія, ходатай въ пользу общую и Государеву, заступникъ утѣсненныхъ и побудитель безгласныхъ дѣлъ. Словомъ сказать, нося имя Государева Намѣстника, долженъ онъ показать въ поступкахъ своихъ доброхотство, любовь и соболѣзновать народу». Одинъ изъ генералъ-губернаторовъ временъ Александра I Балашевъ очень вѣрно выразился, сказавъ, что по идеѣ Екатерины намѣстникъ долженъ былъ быть «инспекторомъ законности и порядка». Вся его широкая дѣятельность должна была оставаться на законной почвѣ. Онъ былъ обязанъ въ точности пополнять всѣ законы; дополнять ихъ, даже толковать распространительно ихъ онъ не могъ; въ случаѣ недомолвки, неясности или противорѣчія закона, онъ долженъ былъ пріостановить свое дѣйствіе и ждать разъясненія сверху. Законъ 1775 г. ничего не говоритъ о томъ,—могъ ли намѣстникъ дѣйствовать свободно въ области вопросовъ, не рѣшенныхъ закономъ? Вотъ здѣсь заключалось противорѣчіе. Императрица стремилась поставить намѣстниковъ въ рамки формальной закономѣрности. А между тѣмъ законы, ею изданные, не были строго опредѣленными, юридическими нормами, а скорѣе собраніемъ нравоученій, полныхъ законодательной поэзіи, но бѣдныхъ въ отношеніи практической примѣнимости. Извѣстно, что въ то время не существовало ни сборника законовъ, ни тѣмъ менѣе свода. Массовый ма-

теріалъ неупорядоченнаго законодательства могъ служить прекраснымъ арсеналомъ, изъ котораго въ данную минуту можно было выбрать удобное оружіе для кары виновныхъ, но не руководствомъ въ систематической дѣятельности. Государевъ Намѣстникъ долженъ былъ не философствовать, а дѣйствовать, и притомъ дѣйствовать творчески, «строить землю» и волей неволей вступалъ въ коллизію съ необозримымъ хаосомъ законовъ, указовъ, инструкцій и внезапныхъ требованій сверху.

### Хорошій выборъ намѣстниковъ.

Въ общемъ Екатерининскіе намѣстники вышли съ честью изъ своего труднаго положенія. Екатерина сумѣла подобрать людей. Если въ ея царствованіе внутреннее благоустройство двинулось впередъ, то причина тому ея умѣніе избирать людей на благое дѣло и энергія такихъ выдающихся администраторовъ какъ А. П. Мельгуновъ, Л. Сиверсъ, Репнинъ, Еропкинъ, Румянцевъ, Кречетниковъ, Браунъ, и др.

### Рѣдкая смѣна намѣстниковъ.

Нельзя не указать еще на одну хорошую сторону Екатерининской политики внутренняго управленія. Ея намѣстники подолгу оставались на своихъ мѣстахъ, такъ же, какъ и ея довѣренныя лица въ центрѣ. Они успѣвали изучить районъ дѣятельности, они не были административными кочевниками, а становились хозяевами.

### Объединеніе намѣстникомъ всѣхъ частей мѣстнаго управленія

Такъ какъ во главѣ *всего* внутренняго управленія Россіи стоялъ Генералъ-Прокуроръ, то не было мѣста конкуренціи вѣдомствъ ни въ центрѣ, ни въ мѣстности. Здѣсь, на мѣстѣ, въ губерніяхъ Намѣстникъ въ свою очередь объединялъ своимъ общимъ надзоромъ и руководительствомъ всѣ части управленія, полицію, финансы (во главѣ казенныхъ палатъ стоялъ вице-губернаторъ), народное просвѣщеніе, государственныя имущества (вѣдавшіяся въ казенныхъ палатахъ), даже судъ. Управленій удѣльнаго вѣдомства въ то время еще не существовало; контрольная часть была также въ вѣдѣніи казенныхъ палатъ.

### Собраніе палатъ.

Въ видахъ установленія согласія при примѣненіи и толкованіи законовъ, учрежденіе 1775 г. установило слѣдующее разумное правило: въ случаѣ дѣлъ важныхъ или чрезвычайныхъ, при полученіи новаго общенароднаго узаконенія, Государевъ Намѣстникъ долженъ призывать палату уголовнаго суда, палату гражданскаго суда и казенную палату «для уваженія дѣлъ обще» съ губернскимъ правленіемъ. При случаѣ же новаго общаго уложенія, «буде законъ въ чемъ неудобенъ усмотрится, то дозволяется имъ вообще единогласно дѣлать свое представленіе въ Сенатъ, а въ случаѣ подтвержденія отъ Верховной Власти, непремѣнное и безмолвное исполненіе послѣдовать имѣетъ».

## Губернскій прокуроръ.

Той же цѣли: объединить мѣстную администрацію на почвѣ закономѣрности, должна была служить и губернская прокуратура съ подчиненными ей органами. Губернскіе прокуроры не были фискалами, ненавистными народу тайными надзирателями, олицетворившими въ себѣ глубокое недовѣріе правительства къ органамъ администраціи.

Учрежденіе должности губернскихъ прокуроровъ—одна изъ свѣтлыхъ страницъ административныхъ реформъ Екатерины. Если губернскіе прокуроры, благодаря общимъ условіямъ жизни служилаго сословія, и не оправдали всѣхъ ожиданій и надеждъ Императрицы, то идея сама по себѣ въ высшей степени симпатична и заключала въ себѣ зерно, изъ котораго могъ бы, при надлежащей поддержкѣ, развиться благодѣтельный для мѣстной жизни и для всей администраціи—институтъ.

Въ учрежденіи о губерніяхъ 1775 г. про губернскую прокуратуру сказано: «Вообще губернскій прокуроръ и губернскіе стряпчіе смотрятъ и наблюденіе имѣютъ о сохраненіи вездѣ всякаго порядка, законами опредѣленнаго, и въ производствѣ и въ отправленіи самыхъ дѣлъ. Они сохраняютъ цѣлость власти, установленій и интереса Императорскаго Величества, наблюдаютъ, чтобы запрещенныхъ сборовъ съ народа никто не собиралъ, и долгъ имѣютъ истреблять повсюду зловредныя взятки».

Особенно плодотворны могли бы быть слѣдующія постановленія при хорошемъ составѣ губернской про-

куратуры (т.-е. если бы существовали хорошо подготовленные юристы) и при должной поддержкѣ ихъ со стороны правительства. «Когда присланы будутъ новыя общія узаконенія, или учрежденія, или указы въ губерніи или Намѣстничество, тогда, до записыванія въ книгу законовъ, учрежденій и уставовъ, губернское правленіе и палата выслушиваютъ напередъ заключенія губернскаго прокурора; сей долженъ предложить имъ тогда новоизданный законъ, учрежденіе или указъ, съ какими узаконеніями сходенъ, или какимъ узаконеніямъ противенъ, или въ дополненіе которыхъ изданъ. Буде губернскій прокуроръ гдѣ усмотритъ злоупотребленіе, противное законамъ, учрежденіямъ или указамъ, то долженствуетъ о томъ (прилично по тому случаю) напамятывать и увѣдомить (губернское) намѣстническое правленіе и Генералъ-Прокурора, дабы злоупотребленіе исправлено было.

При начатіи срочнаго засѣданія губернскій прокуроръ велитъ прочесть тѣ статьи изъ законовъ, учрежденій или указовъ, о коихъ мнитъ, что нужно возобновить въ памяти для наивящшаго соблюденія въ силу присяги, порядка и правосудія, въ присутственныхъ мѣстахъ», «но (слѣдуетъ правило, производящее странное впечатлѣніе) чтеніе таковыхъ да не продолжится болѣе получаса» (!).

### Неблагопріятныя условія дѣятельности прокуратуры.

Должность губернскаго прокурора была выраженіемъ великой и прекрасной идеи, но осуществленіе ея въ томъ направленіи и въ той полнотѣ, какъ того желала великая законодательница,—не удалось. Тому

препятствовало прежде всего отсутствіе консолидированнаго въ какомъ бы то ни было сводѣ законодательства. Стражъ закона не имѣлъ возможности обозрѣть всю массу нагроможденныхъ другъ на друга указовъ. На должности губернскихъ прокуроровъ назначались или старые приказные, со всѣми укоренившимися привычками взяточничества, крючкотворства, пустого формализма, являющагося пародіей законности, или молодые люди, неопытные, начинавшіе карьеру и не пользовавшіеся ни малѣйшимъ авторитетомъ. Контингентъ образованныхъ юристовъ, который давалъ въ XVIII ст. Московскій Университетъ, а въ XIX ст. вновь открытые Университеты и Училище Правовѣдѣнія (съ 1837 г.), былъ настолько не великъ, что встрѣтить юриста въ должности, въ законахъ свѣдущаго, охранителя законности, было рѣдкостью. Вторымъ препятствіемъ было не вполнѣ обезпеченное и самостоятельное въ отношеніи высшаго мѣстнаго начальства, положеніе прокурора, а тѣмъ болѣе стряпчихъ.—Третьимъ—сословная связь между прокуроромъ и должностными и частными лицами, за законностью дѣйствій которыхъ онъ долженъ былъ наблюдать.

# Глава IV.

## Отношеніе дворянскаго сословія къ государственной службѣ.

### Отступленіе отъ національныхъ взглядовъ на государство.

Намъ сейчасъ придется говорить о томъ, какъ развился въ Россіи тотъ странный взглядъ на нор-

мальныя отношенія «благороднаго» къ службѣ, казнѣ, долгу, совѣсти и нравственности, который безпристрастіе къ оцѣнкѣ служебныхъ дѣйствій считалъ за посягательство на незыблемость правъ «благородныхъ», а строгую охрану интересовъ государства, хотя бы съ ущербомъ для интересовъ частныхъ и сословныхъ, за вольтерьянство, масонство, а впослѣдствіи за преступный либерализмъ. Этотъ взглядъ не чуждый и нашему времени, есть самое рѣзкое отступленіе отъ національныхъ взглядовъ на государство, олицетворенное въ царѣ и его власти. Злоупотребленія властью и положеніемъ существовали всегда, но никто въ Россіи, въ эпоху Московскую не считалъ осужденіе ихъ и жалобы на нихъ за преступную дерзость. Посягательство на указы царскіе и на государево дѣло считалось въ Москвѣ за измѣну Царскому Величеству. О какомъ-либо различіи между правами различныхъ чиновъ людей въ отношеніи къ государственной власти и службѣ никто и думать не могъ и при Петрѣ Великомъ. Этотъ взглядъ подготовленъ въ царствованіе его преемниковъ и укоренился въ Россіи въ особенности со второй половины XVIII ст.

### Уклоненіе дворянства отъ обязательной службы государству.

Извѣстно, что Петръ III въ 1762 г. освободилъ дворянство отъ тягла обязательной службы. Извѣстно, что дворянство назвало этотъ законъ «золотой буллой» и рѣшило поставить за нее Петру золотую статую, т.-е. оно не знало, что дѣлать отъ радости по поводу того, что монархъ отнялъ у высшаго класса

его историческую основу. Табель о рангахъ Петра Великаго открыла доступъ въ дворянство всѣмъ, кто дослужился до извѣстнаго чина. Не рожденіе, а служба должна была быть главною основой привилегій. Онъ много перенялъ отъ Западной Европы, но отъ перенесенія понятія «замкнутаго сословія» онъ уклонился. Теперь это понятіе вошло въ Россію. Въ составѣ самаго дворянства развились и установились оттѣнки и различія, основанныя не на правѣ, а на фактѣ, на различіи въ достаткѣ. Фаворитизмъ и непотизмъ XVIII ст. возвелъ цѣлый рядъ дворянскихъ семействъ, старинныхъ и новоиспеченныхъ на высшую ступень богатства и почестей. Появилась и масса мелкихъ дворянскихъ семей, основатели которыхъ дослужились до установленныхъ чиновъ (VIII класса). Первыя, знатныя семьи, тянули къ двору и къ высшимъ должностямъ, а мелкопомѣстныя семьи, дробившія свои достатки все болѣе и болѣе благодаря укоренившемуся въ русскомъ правѣ началу равнаго дѣленія наслѣдства между дѣтьми, съ момента освобожденія отъ обязательной службы, поддались естественному теченію въ мѣстность, въ имѣніе. Стремленіе отклониться отъ службы, предпочтеніе спокойной помѣщичьей жизни службѣ, проявлялось все съ большею и большею силою.

### Домогательство размножившагося и обѣднѣвшаго дворянства о предоставленіи ему мѣстъ по государственной службѣ.

Но такъ какъ дробленіе имущества, при плодовитости мелкихъ дворянскихъ фамилій, привело къ про-

грессирующему сокращенію доходовъ, то должно было появиться столь же сильное теченіе къ личному заработку изъ постороннихъ источниковъ. Такъ какъ промышленность и торговля были мало развиты и такъ какъ благородныя понятія не позволяли заниматься дѣлами «подлыхъ людей», то источникомъ дохода могли быть только казна и служба. Не государство теперь обращается къ дворянству съ призывомъ на службу, а дворянство къ государству съ требованіемъ доставленія службы не столько во имя обязанности, сколько во имя права «благороднаго». Этотъ взглядъ на дѣло, чуждый всему историческому прошлому служилаго сословія, получилъ поддержку въ законодательствѣ Екатерины.

### Привлеченіе дворянства къ мѣстному управленію.

Двѣ причины побудили Екатерину II привлечь дворянство къ общеполезному участію въ мѣстномъ управленіи и организовать его въ качествѣ сословія на мѣстахъ же, въ губерніяхъ. Во 1) она увлеклась теоріями Монтескье о томъ, что дворянство и монархія тѣсно связаны другъ съ другомъ, и сообщеніями Сиверса объ образцовой якобы организаціи мѣстнаго управленія на сословныхъ началахъ въ прибалтійскихъ губерніяхъ. Несмотря на всѣ свои геніальныя способности, Екатерина не поняла, что Монтескье писалъ про западноевропейскую монархію съ ея феодальнымъ прошлымъ, и что политическая жизнь вполнѣ обособленныхъ во внутреннемъ отношеніи балтійскихъ губерній ничего общаго не имѣла съ русской жизнью. 2) Вторая причина была чисто практическаго харак-

тера. Великая женщина, занявшая престолъ не во имя права, а въ силу сложныхъ политическихъ обстоятельствъ, хотѣла окончательно примирить съ своимъ воцареніемъ дворянство, члены котораго наполняли ея дворъ, ея армію, ея коллегіи и канцеляріи, и которымъ, наравнѣ съ ея престоломъ, угрожала столь недавно еще Пугачевщина.

### Жалованная грамота дворянству.

Извѣстно, что участіе дворянства въ мѣстномъ управленіи внутреннихъ губерній Россіи было организовано отчасти учрежденіемъ 1775 г., отчасти жалованной дворянству грамотой 1785 г.

Извѣстно, что появились органы дворянскаго сословнаго самоуправленія съ весьма впрочемъ ограниченной компетенціей (предводитель дворянства, дворянское депутатское собраніе, дворянскія собранія, губернскія и уѣздныя). Дворянство замѣщало часть новыхъ административныхъ, а также судебныхъ должностей, выборными изъ своей среды. (Засѣдатели въ палатахъ, капитаны-исправники и т. д.).

### Взглядъ дворянства на государственную службу, какъ на кормленіе.

Мечта Екатерины о томъ, что дворянство во всѣхъ своихъ слояхъ послѣдуетъ за призывомъ на мѣстную службу, далеко не оправдалась. Высшіе слои не желали покинуть дворъ и столицы для того, чтобы сѣсть за одинъ столъ съ мелкими людьми въ губерніи подъ начальствомъ губернаторовъ и подъ надзоромъ гу-

бернскихъ прокуроровъ. Въ крайнемъ случаѣ ихъ представители принимали званіе предводителей (о роли этой должности въ исторіи нашего административнаго строя намъ еще придется говорить). А низшій слой, какъ сказано выше, выработалъ своеобразный взглядъ на службу и вычиталъ изъ законовъ Императрицы, что этотъ взглядъ вѣренъ. Судя по словамъ, часто высказывавшимся, можно было подумать, что онъ дѣйствительно смотрѣлъ на службу какъ на воздаяніе должнаго родной землѣ. Но фактически для него служба стала очень быстро промысломъ, кормленіемъ дворянина, подобно тому, какъ торговля составляла кормленіе купца 1, 2 и 3 гильдій, а ремесло — кормленіе цехового мастера.

### Характеристика нашего дворянства.

Строгому разграниченію промысловъ соотвѣтствовало (на этотъ разъ какъ бы въ полномъ согласіи съ теоріей Монтескье) раздѣленіе добродѣтелей по сословіямъ. Купцы и ремесленники гордятся аккуратностью и честностью, а дворяне выгородили для своего сословія чувство чести и вѣрности знамени, забывъ, что это чувство отнюдь не помѣшало въ 1605—1611 гг. присягать всѣмъ Лжедимитріямъ по очереди и королевичу Владиславу, участвовать въ стрѣлецкихъ бунтахъ, въ заговорахъ противъ Петра, въ замыслахъ Верховнаго Тайнаго Совѣта (протестъ партіи Татищева и Черкасскаго имѣлъ въ виду также ограниченіе самодержавія, но инымъ образомъ), въ сверженіи Іоанна Антоновича, въ сверженіи Петра III, въ цѣломъ рядѣ заговоровъ противъ Екатерины II, въ дѣлѣ 11 Марта

1801 г., въ бунтѣ декабристовъ 1825 г. и, наконецъ, въ той глухой оппозиціи противъ власти, которая всегда скрывается за нашимъ полуевропейскимъ бонъ-тономъ. Какъ часто, со времени сплоченія въ мѣстныя сословныя корпораціи, — русское дворянство старалось во имя интересовъ мѣстныхъ и сословныхъ парализовать дѣятельность правительства во имя интересовъ общихъ!

Для того, чтобы подтвердить нашъ взглядъ и доказать, что это не наше субъективное воззрѣніе приведемъ слова человѣка, принадлежащаго къ древнему роду и стоящаго выше всѣхъ подозрѣній въ радикализмѣ или космополитизмѣ, слова покойнаго Ю. Ѳ. Самарина. Въ передовыхъ статьяхъ газеты «Москва» 1867 г., подъ заглавіемъ. «О политическомъ идеалѣ газеты «Вѣсть» онъ писалъ слѣдующее: «На всѣхъ окраинахъ Россіи мы замѣчаемъ одинъ общій фактъ: мѣстныя дворянскія сословія всегда были и теперь являются самыми вѣрными и надежными представителями, а въ случаѣ коллизіи, самыми страстными поборниками своихъ народностей и вѣроисповѣданій. Польскій панъ болѣе Полякъ и болѣе католикъ, чѣмъ польскій крестьянинъ, остзейскій баронъ болѣе Нѣмецъ и болѣе лютеранинъ, чѣмъ Латышъ или Эстонецъ. Повторяемъ — такъ на окраинахъ! Но можно ли сказать то же самое про русское дворянство? Народный смыслъ и вѣра въ свою народность, убѣжденіе въ превосходствѣ своего вѣроисповѣданія и привязанность къ своей церкви, къ ея преданіямъ и обычаямъ, все это сохранилось ли въ русскомъ дворянствѣ, не говоримъ лучше, полнѣе и чище, чѣмъ въ другихъ среднихъ и низшихъ сословіяхъ, но хотя бы

въ одинаковой степени? Слылъ ли когда-нибудь русскій дворянинъ и въ правѣ ли онъ себя считать типомъ русскаго человѣка и православнаго? Наше служилое сословіе, выросшее изъ великокняжеской дружины, какъ извѣстно, всегда наполнялось пришлыми людьми изъ разныхъ странъ; потомъ, по мѣрѣ расширенія предѣловъ Россіи, инородные элементы стали входить въ него цѣлыми массами. Такимъ образомъ, самымъ процессомъ своего образованія, оно какъ будто подготовилось исторіею къ предназначенной ему роли. Петръ I угадалъ ее. Не будучи въ силахъ переломить сопротивленіе массы, онъ оторвалъ отъ нея служилое сословіе, повернулъ его лицомъ къ Европѣ и указалъ ему служить орудіемъ прогресса, проводникомъ внѣшнихъ результатовъ западной образованности. Понятно, что особенная воспріимчивость ко всему хорошему или кажущемуся хорошимъ, откуда бы оно ни шло, что подражательность иностраннымъ образцамъ, непремѣнно предполагающая способность отрѣшиться легко отъ народныхъ традицій,—понятно, говоримъ мы, что эти свойства, заключавшія въ себѣ непремѣнныя условія той плодотворной и славной, хотя отнюдь не консервативнаго характера дѣятельности, къ которой призвано было наше дворянство, не могли не развиться въ ущербъ его національности, непроницаемости и устойчивости. Это не упрекъ, а просто заявленіе факта. Закалъ національный и вѣроисповѣдный въ дворянствѣ польскомъ и нѣмецкомъ надежнѣе и прочнѣе, чѣмъ въ русскомъ; тамъ окраска ярче и свѣжѣе, у насъ она поблекла и выцвѣла. Нельзя при этомъ не замѣтить оттѣнковъ и въ самой средѣ русскаго дворянства: восходя постепенно отъ низшихъ

и среднихъ его слоевъ, можно прослѣдить какъ мало-по-малу блѣднѣетъ цвѣтъ народный и вѣроисповѣдный, и какъ, наконецъ, на самомъ верху, тамъ, гдѣ читаютъ «Вѣсть», вѣрятъ въ нее, онъ окончательно исчезаетъ въ безразличіи чистѣйшей бѣлизны».

Эти строки писаны въ 60-хъ годахъ XIX ст. и, если обратить вниманіе на умственное и нравственное развитіе нашего дворянства въ концѣ XVIII ст., то нужно сказать, что эта указанная Самаринымъ черта относится лишь къ высшимъ слоямъ дворянства, члены котораго (за очень немногими исключеніями) усвоили себѣ внѣшній лоскъ западно-европейской цивилизаціи, подражая не столько суровымъ прусскимъ ландъ-юнкерамъ, сколько французской аристократіи временъ Людовика XV и XVI, цвѣтъ которой бѣжалъ при началѣ революціи въ Кобленцъ, оставивъ своего короля подъ защитой наемныхъ швейцарцевъ и вернувшійся позже во Францію благодаря иноземнымъ штыкамъ, ничему не научившись и ничего не забывъ. Среднее и низшее дворянство эпохи Екатерины II было все еще очень грубо и образованіе его, полученное дома или въ дворянскихъ пансіонахъ въ Москвѣ, или въ кадетскомъ корпусѣ, было очень поверхностное и неудовлетворительное.

Корпоративная организація мѣстнаго дворянства по губерніямъ, предпринятая въ Россіи въ то время, когда вся Европа приступала къ ликвидаціи замкнутыхъ сословій, на первыхъ порахъ мало отразилась на развитіи администраціи, но постепенно вліяніе ея становилось все существеннѣе, и органамъ власти все болѣе пришлось считаться съ мѣстными дворянскими интересами. Это проявилось въ особенности съ того

момента, когда правительство стало относиться отрицательно къ крѣпостному праву и стало высказывать мысль о необходимости требовать отъ лицъ, желающихъ поступить на службу, технической и научной подготовки. Въ защитѣ сословныхъ дворянскихъ интересовъ сыграли самую крупную роль не коллегіальные органы дворянства, а единоличные,—предводители дворянства, губернскіе и уѣздные. Не на первыхъ порахъ! Пока во главѣ мѣстнаго управленія стояли намѣстники, люди выдающіеся, вліятельные, благодаря придворному положенію и семейнымъ связямъ,—роль предводителей была очень не велика, тѣмъ болѣе, что, какъ сказано выше, въ рѣдкихъ случаяхъ эти должности занимались выдающимися по положенію и богатству людьми. Но это положеніе вещей измѣнилось впослѣдствіи въ концѣ XVIII и въ XIX столѣтіяхъ, когда на мѣстахъ не было болѣе Екатерининскихъ орловъ.

Учрежденіе должностей губернскихъ и уѣздныхъ предводителей въ абсолютной монархіи производитъ странное впечатлѣніе. Съ ними нельзя сравнить прусскихъ ландратовъ.

Прусскій ландратъ не могъ соперничать ни съ прусскимъ губернаторомъ и провинціальнымъ министромъ временъ Фридриха II, ни съ ихъ преемниками: президентами и оберъ-президентами. Онъ былъ ихъ сотрудникомъ, а не ихъ конкурентомъ. Онъ былъ представителемъ интересовъ мѣстныхъ общеземскихъ, а не сословныхъ. Идея нашихъ предводителей была заимствована изъ балтійскихъ губерній, гдѣ главы мѣстныхъ дворянскихъ корпорацій искони стояли противъ органовъ государственной власти, во главѣ такъ называемаго Landesstaat, имѣя задачей наблюдать за ненару-

шеніемъ сословныхъ привилегій. Этотъ своеобразный дуализмъ изъ этихъ осколковъ полуразрушеннаго сословнаго государства былъ искусственно перенесенъ въ Россію и укоренился здѣсь. Служебное положеніе предводителей все повышалось и въ концѣ концовъ губернскій предводитель поставленъ въ равный съ губернаторомъ рангъ и правительство заботилось о расширеніи его вліянія и дѣятельности, такъ что, (о чемъ рѣчь будетъ ниже) въ наши дни получается впечатлѣніе двоевластія. Балтійскія понятія о Regierung и Landesstaat, олицетворенныхъ въ губернаторѣ и губернскомъ предводителѣ, стоятъ другъ противъ друга.

# Глава V.

## Интеллигенція.

### Возникновеніе въ обществѣ новаго класса.

Въ царствованіе Екатерины II началось также развитіе одного класса населенія, которому суждено было играть немаловажную роль въ исторіи нашего административнаго строя: появилась «интеллигенція». Причинъ и факторовъ ея возникновенія нельзя обойти молчаніемъ. Одной изъ главныхъ причинъ, побудившихъ Екатерину послѣ Пугачевскаго возстанія приступить къ реформамъ въ системѣ управленія, — было, какъ указано выше, желаніе парализовать общераспространенное неудовольствіе. Въ разгарѣ Пугачевщины А. И. Бибиковъ писалъ Императрицѣ знаменательныя

слова: «Важенъ не Пугачевъ, важно всеобщее неудовольствіе».

### Критика дѣйствій правительства.

Реформы совершились. Однако неудовольствіе не прекратилось; критическое отношеніе ко всему, что дѣлало правительство, постепенно сдѣлалось какъ бы правиломъ, хорошимъ тономъ въ благовоспитанномъ обществѣ. Воззрѣнія энциклопедистовъ, насаженныя на малокультурную почву полуобразованности, пришлись по вкусу дворянамъ и разночинцамъ, освобожденнымъ отъ обязательной службы государству и видѣвшимъ въ ней помѣху свободной экономической жизни въ имѣніяхъ при помощи крѣпостного труда. Воззрѣнія и ученія западно-европейскаго либерализма и радикализма à la Rousseau какимъ-то страннымъ образомъ мирились съ крѣпостничествомъ; отрицательное отношеніе къ правительству и къ требованіямъ государства — съ безучастнымъ отношеніемъ къ интересамъ массы, ея отсталости въ экономическомъ и нравственно-духовномъ отношеніи. Право быть недовольнымъ правительствомъ признавалось тѣми же, кто требовалъ безмолвнаго повиновенія со стороны подлыхъ, т.-е. простонародья.

### Пугачевскій бунтъ и мятежи.

Ужасное пугачевское возстаніе, чумный мятежъ въ Москвѣ и частыя крестьянскія возмущенія и убійства помѣщиковъ вызвали реакцію въ обществѣ. Все чаще выставлялись требованія сильной власти, способной

оградить общество, т.-е. дворянство и состоятельныхъ гражданъ. Императрица, какъ уже сказано, думала удовлетворить этимъ требованіямъ децентрализаціей управленія, учрежденіемъ намѣстничествъ, реформой губернскихъ установленій и созданіемъ органовъ сословнаго управленія. Высказывалась надежда, что привлеченіе къ дѣятельному участію въ администраціи и къ самодѣятельности въ интересахъ сословныхъ воспрепятствуетъ въ нѣкоторой степени стремленію возлагать всю тяжесть отвѣтственности за удовлетвореніе общественныхъ потребностей на правительство и негодовать на него, если оно не успѣвало въ этомъ дѣлѣ. Однако эта надежда не оправдалась. Сословія не отнеслись съ должною добросовѣстностью и энергіей къ обязанностямъ, имъ порученнымъ и правамъ, имъ дарованнымъ. Слишкомъ свѣжо было воспоминаніе о служебномъ тяглѣ Московскаго времени и о принудительной службѣ Петровскаго режима; слишкомъ заманчиво было право жить вольно въ деревнѣ и пещись о своихъ хозяйственныхъ нуждахъ, остававшихся въ забросѣ, когда дворянину и посадскому былъ предоставленъ лишь выборъ между службой въ войскѣ или канцеляріи, между обязательнымъ учрежденіемъ мануфактуръ или торговлей въ казенномъ интересѣ. Неудовлетворительная дѣятельность новыхъ екатерининскихъ учрежденій ставилась въ вину не безучастію или корыстному эгоизму привилегированныхъ неподатныхъ класовъ, благородныхъ дворянъ и именитыхъ людей, не стремленію ихъ превратить должность въ синекуру, пользоваться патронатствомъ и непотизмомъ, введеннымъ въ моду производствомъ малолѣтнихъ и даже дѣтей въ офицерскіе чины или замѣнѣ строгихъ

требованій табели о рангахъ Петра Великаго, зачисленіемъ въ придворныя званія и предпочтенію ценза придворной ловкости служебному цензу въ походахъ и въ дѣйствительной администраціи, а недальновидности правительства, безучастію его къ нуждамъ классовъ, къ которымъ власть имѣла непосредственное отношеніе.

### Обличительная литература.

Внезапный поворотъ Екатерины II отъ симпатій къ либеральнымъ тенденціямъ вѣка просвѣщенія, къ охранительной и стѣснительной регламентаціи, вызванной ужасами французской революціи, имѣлъ своимъ послѣдствіемъ усиленное неудовольствіе въ кружкахъ общества, видѣвшихъ въ Екатеринѣ покровительницу всякаго прогресса, и разладъ между различными слоями высшаго общества. Почти 30 лѣтъ Императрица, при поддержкѣ своихъ приближенныхъ (Н. Панинъ, Бецкій, Дашкова, отчасти и Г. Орловъ), покровительствовала критической и обличительной литературѣ, сама выступая обличительницей и сатирикомъ. Съ высоты престола раздавались рѣзкія слова, осуждавшія пороки и недостатки русской жизни. Общество, перешедшее въ литературномъ развитіи почти непосредственно отъ чтенія Четьи-Миней и сочиненій св. Дмитрія Ростовскаго къ трудамъ Билефельдта, Монтескье, Вольтера, Руссо, Гольбаха и разныхъ политическихъ романовъ, порвало преемственную связь мыслей и направленій и встало лицомъ къ лицу передъ непримиримымъ дуализмомъ религіозныхъ и этическихъ взглядовъ, унаслѣдованныхъ отъ предковъ, мало затронутыхъ техниче-

скимъ просвѣщеніемъ Петра Великаго съ одной стороны, и умственнымъ и нравственнымъ радикализмомъ, создавшимъ идеалъ естественнаго человѣка, смотрѣвшимъ на прошлое, какъ на балластъ, чуждый разумному человѣческому бытію или мистицизмомъ масоновъ и розенкрейцеровъ съ другой. Все, что было пріобрѣтено предками пòтомъ и кровію въ теченіе столѣтій, вся сумма вѣрованій, весь капиталъ историческаго міровоззрѣнія сталъ предметомъ презрительнаго негодованія или объектомъ насмѣшекъ и ѣдкаго обсужденія.

### Распространеніе интеллигенціи.

То, что теперь у насъ принято называть интеллигенціей, есть во многомъ результатъ духовно-нравственнаго и умственнаго развитія Екатерининской эпохи. Эта интеллигенція не представляла собой сплоченнаго цѣлаго; она не совпадала съ какимъ-либо сословіемъ или классомъ; она проникла, такъ сказать, прослойками во всѣ части высшаго и средняго общества, имѣла своихъ представителей при дворѣ, въ Сенатѣ, въ Коллегіяхъ, въ салонахъ высшей аристократіи, такъ же какъ и въ уединенныхъ усадьбахъ помѣщиковъ, и въ средѣ приказнаго люда въ губернскихъ и даже уѣздныхъ городахъ.

### Опредѣленіе интеллигенціи.

Этотъ общественный слой не соотвѣтствовалъ «третьему сословію» на Западѣ Европы, ибо онъ не имѣлъ ни той исторической подкладки, ни того кор-

поративнаго духа, которымъ отличалось и германское бюргерство, и французскіе легисты и noblesse de robe. Онъ не могъ сохранить внутренней связи и съ русскимъ посадскимъ населеніемъ и купечествомъ, отъ которыхъ отдѣляло его новое, не выросшее на русской почвѣ міровоззрѣніе и отчужденіе отъ промысловой дѣятельности,—ни съ русскимъ помѣстнымъ дворянствомъ, съ которымъ онъ несомнѣнно дѣлилъ хозяйственные интересы (интеллигенты XVIII и первой половины XIX ст. оставались владѣльцами душъ) и привычки барской жизни, но отъ котораго онъ отдѣлялся благодаря протесту противъ русскихъ государственныхъ началъ и административныхъ порядковъ, коими часто были недовольны дворяне-помѣщики, но съ коими они все-таки сживались и коими они дорожили несмотря на ихъ недостатки. Эта интеллигенція, которой пришлось въ XIX ст. сыграть такую крупную роль во внутреннемъ политическомъ развитіи Россіи, была наравнѣ съ учрежденіями 1775—1785 г.г., главнѣйшимъ результатомъ блестящей эпохи Екатерины II.

# Глава VI.

## Реакція противъ Екатерининскихъ учрежденій.

### Время Императора Павла I.

Послѣдніе годы XVIII ст. принесли Россіи попытки ломки всѣхъ Екатерининскихъ учрежденій. Причудливыя странности Императора Павла I едва коснулись

массы русскаго населенія; вся ихъ тяжесть дала себя чувствовать лишь столичному обществу; но здѣсь онѣ породили такую озлобленность противъ правительства, что можно сказать, 30 лѣтъ Екатерининскаго либерализма, всѣ сочиненія энциклопедистовъ и раціоналистовъ не содѣйствовали углубленію отрицательнаго отношенія къ власти и глубокаго недовольства въ той мѣрѣ, какъ именно пятилѣтіе 1796—1801 гг. Стоитъ только прочитать писанную 12 лѣтъ спустя «Записку о древней и новой Россіи» Карамзина, чтобы понять всю бездну разлада между мыслящимъ обществомъ Россіи и причудами ничѣмъ не стѣснявшагося деспотизма, для котораго и сословныя права, и строй администраціи и традиціи войска были лишь средствомъ для проявленія какой-то смѣси восточно-азіатскаго произвола и мистическаго рыцарства.

Внезапные скачки отъ либерализма къ регламентаціи и полицейскимъ мѣрамъ, отъ Монтескье и Беккаріи къ шпіонству Шешковскаго и Обольянинова, отъ снисходительнаго отношенія ко всѣмъ продѣлкамъ золотой молодежи, къ суровостямъ прусской дисциплины и безцеремонному изгнанію со службы даже высокопоставленныхъ лицъ за каждую малѣйшую ошибку, а затѣмъ послѣ 5 лѣтъ вновь къ либерализму, мягкости, свободной критикѣ правительственныхъ начинаній,—подѣйствовало на всѣхъ, а въ особенности на служащихъ вреднѣйшимъ образомъ. Въ постоянство правительственной политики окончательно перестали вѣрить. На всякое мѣропріятіе и всякій законъ научились смотрѣть, какъ на временныя затѣи, съ которыми нужно помириться какъ-нибудь, чтобы форма была соблюдена, и чтобы легко можно было бы пойти на-

встрѣчу прямо противоположнымъ по смыслу и цѣлямъ мѣропріятіямъ.

### Возстановленіе коллегій.

Краткое царствованіе Павла I, рѣшившагося мѣрами безпощадной строгости искоренить давнишніе недостатки русской администраціи, о которыхъ разбилась даже желѣзная воля Петра I, волокиту и взяточничество,— произвело только безпорядокъ. Административный строй Россіи расшатался окончательно. О законности и послѣдовательности не было рѣчи, да онѣ и не могли существовать въ государствѣ, которое упрявлялось въ сущности только приказами на вахтъ-парадахъ, отмѣнявшими сегодня то, что вчера было приказано. Павелъ занялся ломкою всѣхъ учрежденій Екатерины, думалъ возстановить коллегіи, не приводя возстановленныя коллегіи въ какую-либо опредѣленную связь съ губернскими установленіями. Но возстановляя коллегіи, онъ погубилъ коллегіальное начало, подчинивъ коллегіи единоличной власти главныхъ директоровъ. Онъ создалъ два министерства (удѣловъ и коммерціи), но сохранилъ широкую власть Генералъ-Прокурора.

### Предположенія Павла I объ образованіи министерствъ. Кабинетъ.

Какъ явствуетъ изъ собственноручной записки Павла I, хранящейся въ дѣлахъ Комитета 6 Декабря 1826 г., онъ задумалъ полное преобразованіе центральнаго управленія. Сенатъ долженъ былъ быть «мѣс-

томъ исключительно судебнымъ». Центральное Управленіе должно было быть вручено 7 министрамъ: Юстиціи, Финансовъ, Военному, Морскому, Иностранныхъ дѣлъ, Коммерціи и Казны. Доклады министровъ должны были идти къ Государю черезъ его кабинетъ или канцелярію. Кабинетъ долженъ былъ состоять изъ 6 генералъ-адъютантовъ и 6 адъютантовъ-секретарей. Наконецъ, при Императорѣ долженъ былъ состоять Совѣтъ, на безъ всякой самостоятельной компетенціи, лишь «для помощи Государю».

Планъ не былъ приведенъ въ исполненіе.— Объ управленіи въ царствованіи Павла I Императоръ Александръ I выразился слѣдующимъ образомъ: «Дѣла были тогда крайне запутаны, *по отсутствію всякихъ основныхъ началъ* въ управленіи. Ибо, хотя въ послѣдніе годы жизни Императрицы Екатерины порядку было мало, но все нѣсколько держалось еще прежнимъ; со вступленіемъ же на престолъ родителя нашего, вслѣдствіе принятаго правила — совершенно уничтожено все дотолѣ существовавшее и остальной порядокъ былъ разрушенъ безъ замѣны другимъ».

# Глава VII.

## Начинанія Императора Александра I.

### Взглядъ Императора Александра I на необходимость основныхъ началъ въ управленіи.

Итакъ Александръ I ясно сознавалъ, что порядокъ въ управленіи возможенъ только при наличности и выдержанности основныхъ началъ въ управле-

ніи. Слова эти сказаны были въ 1819 г., но они соотвѣтствовали воззрѣніямъ Императора съ первыхъ лѣтъ его царствованія. И тѣмъ не менѣе это царствованіе, столь симпатичное благодаря чарующей личности Александра I, было эпохою благихъ начинаній, не доведенныхъ до конца, хорошихъ намѣреній безъ результатовъ и благонамѣренныхъ рѣчей, коимъ не соотвѣтствовала дѣйствительность. Оно встрѣчено было всеобщимъ энтузіазмомъ и кончилось полнымъ разладомъ между правительствомъ и обществомъ: оно отличалось горячимъ стремленіемъ къ порядку и оставило русскую администрацію въ такомъ полномъ хаосѣ, что самъ Императоръ считалъ его неустранимымъ.

## Неуспѣшность начинаній Александра I.

Знакомясь съ памятниками законодательства этого времени, мы убѣждаемся, что верховная власть стремилась къ тому же, къ чему она стремилась въ 1855—1881 гг. и къ чему она стремится и нынѣ. Читая записки и замѣчанія современниковъ, мы видимъ, что общество начала XIX ст. жалуется на то же, на что жалуется общество начала XX ст.

Мнѣніе, будто административныя реформы Александра I были разрывомъ съ административнымъ прошлымъ XVIII вѣка, не вѣрно. Всѣ эти реформы были подготовлены, идеи были даны и ждали осуществленія. Чѣмъ же объясняется неудача и разочарованіе? Все тѣми же коренными недостатками исторіи русскаго управленія: непослѣдовательностью, противорѣчіями и колебаніями въ правительственныхъ мѣропріятіяхъ и

неудовлетворительностью личнаго состава администраціи.

**Государственный Совѣтъ. Кодификація. Негласный Комитетъ. Безотвѣтственность правящихъ лицъ. Министерства.**

Александръ I, въ теченіе первой реформаторской или такъ называемой либеральной эпохи своего царствованія, старался водворить законность въ управленіи. Какъ сказано въ манифестѣ 1810 г. объ учрежденіи Государственнаго Совѣта «истинный разумъ всѣхъ усовершеній русскихъ государственныхъ установленій состоитъ въ томъ, чтобы учреждать постоянно образъ правленія на твердыхъ непремѣнныхъ основаніяхъ закона».

Средствами къ достиженію этой цѣли должны были быть:

1) сведеніе въ одно цѣлое всей пестрой массы «постоянныхъ» законовъ и отдѣленіе отъ законовъ такъ называемыхъ временныхъ установленій, т. е. проведеніе различія между закономъ и указомъ или административнымъ распоряженіемъ. Эта цѣль не была достигнута, ибо дѣло это попало въ руки незнающаго Россіи и ея правового развитія лифляндца Розенкампфа. Въ царствованіе Николая I Сперанскому пришлось начинать сызнова.

2) Установленіе твердаго, опредѣленнаго порядка обсужденія, изданія и отмѣны законовъ. Этотъ порядокъ былъ установленъ учрежденіемъ сперва Непремѣннаго, а затѣмъ Государственнаго Совѣта, но онъ былъ поколебленъ образованіемъ негласнаго Комитета изъ самыхъ довѣренныхъ приближенныхъ

лицъ, а затѣмъ образованіемъ и расширеніемъ компетенціи Комитета Министровъ.

3) Установленіе бдительнаго контроля надъ управленіемъ, который долженъ былъ быть ввѣренъ Сенату, предъ которымъ высшіе начальники отдѣльныхъ частей управленій должны были быть отвѣтственными. Сенатъ былъ, какъ выражались тогда, возстановленъ въ своихъ правахъ, но эти права были вскорѣ нарушены, а отвѣтственность начальниковъ управленія осталась на бумагѣ.

4) Учрежденіе новыхъ центральныхъ органовъ управленія съ ясно и точно опредѣленной компетенціей, имѣющихъ во главѣ лицъ, облеченныхъ довѣріемъ монарха, дѣйствующихъ согласно его предначертаніямъ въ духѣ единства и согласія, но соблюдая «основныя начала въ управленіи» и отвѣтственныхъ политически за благоустройство ввѣренныхъ имъ частей передъ монархомъ, а юридически за законность своихъ распоряженій передъ Сенатомъ. Такими центральными органами были министерства, начало коихъ относится, какъ мы видѣли выше, къ эпохѣ Петра Великаго, и образованіе коихъ предположено было Павломъ I. Во главѣ министерствъ поставлены были лица, коимъ монархъ далеко не всегда довѣрялъ, и которыхъ онъ часто оставлялъ на мѣстахъ какъ бы нехотя; они дѣйствовали не единодушно, не согласно; они не дѣйствовали согласно «общимъ основнымъ началамъ управленія», а каждое вѣдомство выработало для себя особыя основныя начала управленія. Отвѣтственность министровъ передъ Сенатомъ стала призрачной; ибо Сенатъ былъ безсиленъ по отношенію къ министрамъ и превратился, какъ выразился одинъ изъ членовъ

комитета 6 Декабря 1826 г., въ типографію, которая печатала по приказанію министровъ присылаемые отъ имени Монарха указы. Губернскія учрежденія не были поставлены въ связь съ министерствами, сохранили свою екатерининскую организацію и служа различнымъ разъединеннымъ вѣдомствамъ сразу, запутались въ своей компетенціи и тормозили дѣятельность центральныхъ учрежденій своей пассивностью и неотзывчивостью.

### Противорѣчіе основныхъ началъ практикѣ.

На этой борьбѣ «основныхъ началъ управленія» съ дѣйствительностью мы остановимся подробнѣе. — Были ли ясны Императору Александру I, «основныя начала управленія», слѣдовать коимъ онъ призывалъ всѣ учрежденія?—Едва ли, за исключеніемъ общей отвлеченной идеи «законности», которая осуществима лишь тогда, когда всѣ законы могутъ быть извѣстны (чего тогда не было) и согласованы другъ съ другомъ, и если политика правительства не стремится къ проведенію началъ, которыя законамъ не соотвѣтствуютъ или ихъ прямо нарушаютъ. Александръ I, проникнутый республиканскими, а затѣмъ конституціонными идеалами, возстановилъ въ полной силѣ жалованныя грамоты дворянству и городамъ 1785 г. Ясно, что радикальный либерализмъ, и сословныя привилегіи исключаютъ другъ друга. Провозглашая одновременно незыблемость и привилегій дворянства и принципы свободы въ 1801, 1810, 1813, 1814, 1816 гг., правительство вызывало, съ одной стороны, притязанія на охрану существующаго, а съ другой стороны надежды

на его разрушеніе. Въ результатѣ оно колебало данное и не исполняло обѣщаннаго. Оно впадало въ столь же сильное противорѣчіе, въ какое впало правительство нашего времени, когда оно явно стремилось къ сохраненію сословной неприкосновенности крестьянства, и вводя всеобщую воинскую повинность, институтъ присяжныхъ засѣдателей, земство, поощряя фабрики въ селахъ или вблизи ихъ и проводя по всей странѣ желѣзныя дороги, принимало всѣ мѣры къ сліянію сословій.

---

# Глава VIII.

## Назначеніе несоотвѣтствующихъ должностныхъ лицъ.

**Недостатокъ служебнаго состава для вновь открытыхъ учрежденій. Училище правовѣдѣнія. Государственные экзамены.**

Послѣдовательная и сознательная политика внутренняго управленія, стремящаяся къ сохраненію и развитію принятыхъ основныхъ началъ, несомнѣнно достигнетъ своей цѣли лишь тогда, когда осуществленіе этихъ началъ будетъ ввѣрено лицамъ, понимающимъ эти идеи, сочувствующимъ онымъ и готовымъ указать правительству средства къ осуществленію ихъ или препятствія имъ. Нѣтъ ничего болѣе нераціональнаго, какъ образовать учрежденія, долженствующія служить опредѣленнымъ цѣлямъ и наполнять ихъ сознательно людьми, въ способность коихъ не вѣришь,

или въ добросовѣстности коихъ сомнѣваешься. Учреждать органы власти, а затѣмъ стремиться образовать надлежащій персоналъ, столь же разумно, какъ приказать штурмовать крѣпость и послѣ уже искать орудія и образовать штурмующія колонны. Ни Петръ I, ни Екатерина II такъ не дѣйствовали. Первый 5 лѣтъ искалъ и собиралъ дѣятелей, а затѣмъ открылъ коллегіи; вторая намѣтила кандидатовъ на постъ намѣстниковъ и затѣмъ открыла намѣстничества. Съ начала XIX ст. укоренилась привычка создавать учрежденія, а затѣмъ искать людей, и не находя ихъ, довольствоваться случайными находками. При Александрѣ въ 1807 г. было открыто Высшее училище правовѣдѣнія, просуществовавшее десятокъ лѣтъ, для подготовленія ежегодно 32 юнкеровъ, но оказалось, что не было учителей. Въ 1808 г., по проекту Сперанскаго, установлены были государственные экзамены для лицъ, желающихъ получить 8 классъ, но не было экзаменаторовъ. — И это стремленіе дѣлать второй шагъ, а затѣмъ уже торопиться сдѣлать первый,—укоренилось такъ сильно,—что и нынѣ оно стоитъ твердо.

И нынѣ открываются школы, не имѣя учителей, и учреждаются или преобразуются университеты, а затѣмъ уже подготовляютъ профессоровъ, и нынѣ учреждаются новые органы управленія, а затѣмъ уже озираются вокругъ, нѣтъ ли спеціалистовъ, которые могли бы занять новыя должности. Лихорадочная спѣшность и нетерпѣливая страстность и донынѣ еще являются признаками нашей административной политики.

### Замѣщеніе административныхъ должностей лицами, неподготовленными къ дѣлу управленія.

Реформаторы начала XIX ст., увлеченные западноевропейскими идеалами и изящными мечтами съ наивнымъ высокомѣріемъ относились къ реальнымъ потребностямъ и условіямъ человѣческой жизни. Вѣра въ благодѣтельную силу уставовъ и учрежденій, изящно сопоставленныхъ §§, которая не чужда была дѣятелямъ XVIII ст., укореняется все глубже и глубже. Административные идеалисты видѣли въ писаніи уставовъ краеугольный камень политическаго развитія, и забыли, что мертвая буква одухотворяется лишь способностью лицъ, примѣняющихъ ихъ въ жизни. Это странное отношеніе къ роли личности въ администраціи вызвало тотъ взглядъ, что приказаніемъ начальства каждый одаряется надлежащей способностью. Въ экономическіе законы, открытые Адамомъ Смитомъ, наши законодатели увѣровали искренно.

### Замѣщеніе ихъ военными.

Законъ раздѣленія труда и спеціализаціи занятій признавался повсюду, но только не въ управленіи. Военный человѣкъ признавался на все способнымъ. Командиръ полка, дивизіи, корпуса могъ быть и попечителемъ учебнаго округа, и губернаторомъ, и сенаторомъ, и законодателемъ, и министромъ народнаго просвѣщенія, и финансовъ, и путей сообщенія. Фронтовая служба была школой для нашихъ администраторовъ и административныя должности стали сред-

ствомъ вознагражденія за военныя доблести. Съ 1814—1837 гг. даже всѣ мѣста полиціймейстеровъ и городничихъ замѣщались не Министрами Внутреннихъ Дѣлъ (или Полиціи), не Генералъ-Губернаторами, не Губернаторами, а — «Александровскимъ Комитетомъ о раненыхъ». Бокъ-о-бокъ съ этимъ взглядомъ на пригодность военной подготовки для всякой службы,— укоренилось другое воззрѣніе, едва ли не самое вредное для правильнаго хода управленія.

**Принятіе въ центральныя учрежденія лицъ, не прошедшихъ службы въ провинціи. Карьеризмъ.**

Юнкерская школа, основанная при Павлѣ I и замѣнившее ее высшее училище правовѣдѣнія, готовили юнкеровъ, т.-е. молодыхъ людей для коллегій, а затѣмъ для министерствъ. Молодые люди прямо со школьной скамьи поступали въ центральныя установленія, не зная ни практики административной, ни дѣйствительныхъ нуждъ жизни. Здѣсь, въ центрѣ, они проходили всю свою карьеру, дослуживаясь до высшихъ мѣстъ, или, заслуживъ милость и довѣріе начальства, готовились занять высшія мѣста въ мѣстной администраціи, конечно на время, вѣчно стремясь обратно въ столицу, и взирая на мѣстную службу, какъ на временную ссылку, какъ на необходимое зло, съ которымъ нужно помириться, чтобы войти въ обѣтованную страну министерствъ или Сената. Прочно установился взглядъ, что служба въ губерніи есть служба второстепенная по важности, что постоянно состоящіе въ ней суть люди какой-то низшей расы, провинціалы, къ которымъ настоящій, полноправный

чиновникъ можетъ относиться съ великодушной снисходительностью, не сближаясь съ ними. Настоящей карьерой можетъ быть только карьера въ центрѣ, въ столицѣ.

Поддержка такого взгляда свыше, выразившаяся въ различныхъ узаконеніяхъ, оказалась грустной ошибкой, имѣвшей роковыя послѣдствія. При изданіи Университетскаго Устава 1835 г., кандидатамъ, окончившимъ курсъ съ отличіемъ, была дана привилегія начать службу непосредственно въ министерствахъ, т.-е. обречь себя на незнаніе мѣстности и привилегированное тунеядство въ канцеляріяхъ. (Университетскій Уставъ 1863 г. далъ всѣмъ питомцамъ Университетовъ эту сомнительную привилегію). Когда учреждены были министерства съ ихъ многочисленными канцеляріями, коихъ личный персоналъ выросталъ въ геометрической прогрессіи, то всѣ почти мѣста наполнились этими столичными юнкерами или «отличными кандидатами» и появилась масса молодыхъ чиновниковъ, которые на бумагѣ учились управлять громаднымъ государствомъ съ разнообразными потребностями и нуждами, совершенно незнакомыми всѣмъ министерскимъ служащимъ, начиная съ помощника столоначальника и кончая директорами Департаментовъ, а иногда и Министрами.

### Порядокъ въ министерствахъ Пруссіи.

Ни въ одномъ государствѣ съ хорошей администраціей такого порядка нѣтъ. Не отрицая нисколько, что копировать административныя учрежденія нелѣпо, нельзя не признать, что техническіе законы админи-

стративно-служебнаго движенія общи для всѣхъ культурныхъ государствъ. Пруссія, почти одновременно съ Россіей, приступила къ реорганизаціи своихъ центральныхъ учрежденій (въ 1808 году), но ея министерства съ самаго начала, въ отношеніи личнаго персонала, получили совершенно другой характеръ. Никому въ Пруссіи не приходило и не приходитъ въ голову, что можно начать службу въ министерствѣ. Всѣ молодые чиновники съ начала XIX ст. проходятъ служебный стажъ сперва въ уѣздѣ (Kreis), затѣмъ въ губерніи (Bezirk и Provinz), и, изучивъ на практикѣ службу лицомъ къ лицу съ нуждами не бумажными, а дѣйствительными, проявивъ выдающіяся способности, они, въ зрѣломъ возрастѣ (лѣтъ 35—40) призываются въ качествѣ «Hülfsarbeiter» въ министерство. Зато прусское министерство состоитъ изъ сравнительно небольшого числа вышколенныхъ, знающихъ дѣло (а не только писаніе бумагъ) служащихъ, способныхъ сознательно, обдуманно относиться къ поручаемымъ работамъ. Прусскій министръ не принужденъ кормить и награждать множество юношей, коихъ труды ему не нужны или коихъ занятія для него совершенно безполезны. А между тѣмъ Пруссія не республика, гдѣ нѣтъ крупныхъ и вліятельныхъ семействъ, съ коими приходится считаться министру, и коихъ благоволеніе и поддержка пріобрѣтается тѣмъ, что министръ пристраиваетъ ихъ молодой приростъ. И лучшимъ семьямъ Пруссіи не кажется желательнымъ образовать изъ своихъ сыновей классъ административныхъ трутней. И Штейнъ и Гарденбергъ, Финке, Стольбергъ, Шверинъ и др., всѣ крупные дѣятели въ управленіи Пруссіи и ихъ потомки до Бисмарка, Эйлен-

бурга. Бюлова включительно, начали свою службу въ захолустьѣ и нельзя назвать ни одного крупнаго прусскаго администратора, который бы провелъ свою карьеру исключительно въ Берлинѣ. Только канцелярскіе субалтерны, трудъ которыхъ измѣряется не содержаніемъ работы, а количествомъ исписанной бумаги, могутъ служить съ начала до конца въ столицѣ, ибо здѣсь роль играютъ не познанія, а почеркъ.

**Несоотвѣтствіе университетскихъ дипломовъ получаемымъ на службѣ мѣстамъ.**

Въ царствованіе Императора Александра I въ Россіи учреждается, какъ извѣстно, рядъ высшихъ учебныхъ заведеній (Университеты: Дерптскій, Виленскій, Казанскій, Петербургскій, Харьковскій, Царскосельскій Лицей, Демидовскій Лицей, Институтъ Путей Сообщенія) и правительство старается обезпечить себѣ контингентъ служащихъ, получившихъ высшее научное образованіе. Это стремленіе съ тѣхъ поръ проявляется въ постоянно усиливающейся степени. Оно естественно и понятно, но удивительно одно, что правительство и тогда и донынѣ не пришло къ убѣжденію, что не всякое высшее научное образованіе дѣлаетъ человѣка способнымъ занять всякое мѣсто, что спеціализаціи наукъ должна соотвѣтствовать также спеціализація въ примѣненіи научныхъ познаній. И здѣсь внѣшняя форма получила перевѣсъ надъ существомъ дѣла. Дипломъ высшаго учебнаго заведенія открывалъ и открываетъ доступъ къ должностямъ, но не обращалось и не обращается вниманія на его содержаніе. Все равно по какой спеціальности шелъ аспирантъ на

должность, былъ ли онъ юристомъ, филологомъ, естественникомъ, математикомъ, окончилъ ли онъ курсъ факультета восточныхъ языковъ, или политехническаго института, или духовной академіи, онъ могъ и можетъ поступить и въ Министерство Финансовъ, и Народнаго Просвѣщенія, и Государственныхъ Имуществъ и Внутреннихъ Дѣлъ, и Иностранныхъ Дѣлъ. Только Министерство Юстиціи съ 1835 г., съ момента учрежденія Училища Правовѣдѣнія, обезпечило сперва скромный по количеству, а затѣмъ болѣе полный комплектъ кандидатовъ на судебныя должности.

Юристъ могъ рѣшать вопросы по сельскому хозяйству, филологъ по финансамъ, богословы также, знающіе восточные языки поступали въ вѣдомства, въ коихъ знаніе ихъ не имѣло ни малѣйшаго значенія, а въ Министерствѣ Иностранныхъ Дѣлъ сидѣли математики, астрономы, химики и т. д.

**Непримѣненіе познаній, пріобрѣтенныхъ въ учебныхъ заведеніяхъ, къ служебнымъ занятіямъ. Замѣна познаній канцелярской рутиной; отписка.**

Это донельзя странное явленіе, проявившееся съ начала XIX столѣтія, невозмутимо господствуетъ донынѣ. Всякому разумному человѣку показалось бы болѣе, чѣмъ удивительнымъ, если бы должности въ Пулковской обсерваторіи ввѣрены были юристамъ, или филологи были назначены лекарями, или натуралисты посвящались въ священники и были бы рукоположены въ епископы. Но смѣшеніе въ одну безразличную массу всѣхъ спеціалистовъ подъ общимъ флагомъ: «окончившіе курсъ въ высшемъ учебномъ заведеніи»

никого не смущало, и никого не смущаетъ. Какъ будто участіе въ завѣдываніи различными частями государственнаго управленія требуетъ менѣе спеціальной подготовки, нежели счетъ звѣздъ, лѣченіе людей и произнесеніе проповѣдей. Это безразличное отношеніе къ дипломамъ высшихъ учебныхъ заведеній, (въ связи съ указаннымъ выше помѣщеніемъ молодежи непосредственно въ центральныя установленія), привело къ тому, что за исключеніемъ Министерства Юстиціи и техническихъ вѣдомствъ, ни одно вѣдомство не можетъ похвалиться удовлетворительнымъ контингентомъ дѣйствительно подготовленныхъ служащихъ. Спеціальныя познанія, пріобрѣтенныя на университетской скамьѣ, не находя себѣ примѣненія, забываются, а требуемыя дѣлами познанія не пріобрѣтаются. Мѣсто познаній занимаетъ канцелярская рутина, которая въ составленіи бумагъ видитъ самодовлѣющее занятіе, и отвѣчаетъ на запросы начальства не освѣщеннымъ знаніемъ отвѣтомъ, а шаблонной и рутинной отпиской.

Итакъ личный субстратъ, на которомъ должна была покоиться дѣятельность преобразованныхъ учрежденій, съ самаго начала оказался крайне несовершеннымъ, и такъ какъ и лучшія установленія могутъ держаться въ рамкахъ закона, но жить и развиваться только людьми, то заранѣе можно было предсказать Александровскимъ учрежденіямъ, что ихъ болѣе совершенная форма дастъ едва ли лучшіе результаты, нежели устарѣлые органы XVIII столѣтія.

Перейдемъ къ этимъ учрежденіямъ.

# Глава IX.

## Государственный Совѣтъ.

### Функціи Государственнаго Совѣта.

Въ 1801 г. учрежденъ, какъ извѣстно, такъ называемый Непремѣнный Совѣтъ (т.-е. Государственный), замѣнившій собою Совѣтъ при Императорскомъ дворѣ временъ Екатерины II и Павла I. Онъ долженъ былъ быть «мѣстомъ при особѣ Государя для разсужденія и уваженія дѣлъ государственныхъ». Функціи его были первоначально не только законодательными, но и политически совѣщательными (въ немъ въ 1805 г. обсуждался вопросъ объ объявленіи войны Наполеону) административными и судебными. Всѣ законопроекты должны были обсуждаться въ немъ, а также всѣ дѣла высшаго или верховнаго управленія. Только въ 1810 г., въ исполненіе совѣтовъ и проектовъ Сперанскаго Государственный Совѣтъ долженъ былъ стать и преимущественно сталъ органомъ законосовѣщательнымъ; административная функція отошла отъ него, и судебная играетъ второстепенную роль. Въ 1810 г., по вѣрному замѣчанію проф. Владимірскаго-Буданова, «идея XVIII вѣка, о раздѣленіи властей нашла себѣ примѣненіе въ томъ смыслѣ, что верховная власть (самодержавіе) остается недѣлимою, а подчиненныя высшія учрежденія распредѣляютъ между собою три главныя функціи: судебную (Сенатъ), исполнительную (Министерства) и законодательную (Государственный

Совѣтъ). Этимъ окончательно устраняется старинная система органовъ, раздѣляющихъ съ верховною властью всѣ ея дѣйствія (дума, сенатъ, верховный тайный совѣтъ, кабинетъ, конференція)»! Съ точки зрѣнія теоріи, эта схема безупречна, но фактически, построенныя по ней установленія не оказались на высотѣ своего призванія и практика ввела въ эту схему такіе элементы, которые уничтожили почти всѣ ея преимущества. И опять выступаютъ въ качествѣ дѣйствующихъ силъ—два фактора: непослѣдовательность правительства и плохой личный персоналъ.

**Образованіе для тѣхъ же функцій Негласнаго Комитета.**

Непремѣнный Совѣтъ былъ учрежденъ. Слова, коими Верховная Власть оповѣстила Россію объ его учрежденіи, поневолѣ заставили думать и предполагать, что этотъ органъ будетъ, такъ сказать вмѣстилищемъ довѣрія Верховной Власти, дѣйствительно высшимъ совѣщательнымъ учрежденіемъ, а не призракомъ его. Однако, слова не соотвѣтствовали дѣлу. Въ томъ же Зимнемъ Дворцѣ, въ коемъ засѣдалъ Совѣтъ, устроился иного рода совѣщательный органъ: «Негласный Комитетъ», состоявшій изъ небольшого числа приближенныхъ, личныхъ друзей Государя. Характеристику (хотя слишкомъ строгую) этихъ истинныхъ государственныхъ совѣтниковъ далъ въ свое время Богдановичъ: «Молодые люди, окружавшіе Императора Александра I, пользуясь бездѣйствіемъ старшихъ, окружили престолъ и съ самонадѣянностью, свойственною невѣдѣнію и неопытности, порицая всѣ уставы и законы, существовавшіе въ Россіи, считали

ихъ отсталыми и отжившими свой вѣкъ. Полагая, что достаточно было природныхъ способностей, сознаваемыхъ ими въ самихъ себѣ, чтобы сдѣлаться законодателями, полководцами, просвѣтителями милліоновъ людей, они вызывались начертать законы болѣе совершенные, болѣе благодѣтельные, что однакожъ не мѣшало имъ съ непостижимою неосновательностью подрывать уваженіе ко всѣмъ уставамъ, разглагольствуя о свободѣ и равенствѣ, въ самомъ превратномъ и уродливомъ смыслѣ».

### Отдѣльные совѣтники. Сперанскій и Аракчеевъ.

Но и тогда, когда Императоръ Александръ I разочаровался въ друзьяхъ своей молодости, онъ не удовольствовался оффиціальными органами. Негласный Комитетъ былъ замѣненъ отдѣльными лицами, которымъ монархъ довѣрялся вполнѣ и кои руководили всѣмъ управленіемъ Россіи. Эти лица извѣстны: Сперанскій, а за нимъ Аракчеевъ. И это понятно! Самодержецъ на своей недосягаемой, а потому одинокой высотѣ, нуждался въ лицахъ, коимъ онъ дѣйствительно довѣрялся и коихъ онъ дѣйствительно признавалъ способными, а не только оффиціально, словами рескриптовъ, отдавая должное дѣйствительнымъ или мнимымъ заслугамъ, въ виду необходимости принимать въ разсчетъ интересы высокихъ слоевъ общества. Въ оффиціальныхъ своихъ учрежденіяхъ Александръ таковыхъ лицъ встрѣчалъ лишь въ самыхъ рѣдкихъ случаяхъ. И Непремѣнный Совѣтъ и Сенатъ состояли изъ лицъ, далеко не пользовавшихся искреннимъ довѣріемъ монарха. Наравнѣ съ такими лицами, какъ

Князь Кочубей, Н. С. Мордвиновъ, Н. П. Румянцевъ, Трощинскій, сидѣли въ немъ лица, подобныя графу П. В. ф. д. Паленъ, Платону Зубову, маркизу де-Траверзе и др. Сенатъ былъ наполненъ людьми, надъ неспособностью, дряхлостью, незнаніемъ дѣла которыхъ Императоръ самъ неразъ подшучивалъ. Должности членовъ Совѣта и Сената, къ сожалѣнію, съ самаго начала стали не только постами, замѣщаемыми лицами, коихъ слова и совѣты драгоцѣнны, но и креслами, въ которыя сажали людей, совѣтовъ коихъ не желали и голосу коихъ не довѣряли, вслѣдствіе ихъ очень невысокихъ нравственныхъ и умственныхъ качествъ. Исторія всѣхъ временъ и народовъ доказываетъ, что, если существуютъ учрежденія, въ коихъ мѣста могутъ быть синекурами, то всегда бокъ-о-бокъ съ ними являются коллегіальные или единоличные органы, лишающіе ихъ значительной доли власти и вліянія. Какая-то таинственная сила государственнаго организма мститъ за нарушеніе достоинства учрежденій.

### Безполезные члены въ Государственномъ Совѣтѣ. Синекуры во всѣхъ совѣщательныхъ учрежденіяхъ.

На указанные выше упреки въ томъ, что въ Государственный Совѣтъ не назначались исключительно лица, въ коихъ способность и полезную совѣщательную дѣятельность верховная власть вѣрила, у насъ и теперь, какъ и въ началѣ XIX столѣтія, принято отвѣчать, что такіе почтенные старцы или блестящіе царедворцы, блиставшіе кто на различныхъ административныхъ поприщахъ, кто на Высочайшихъ выхо-

дахъ, если и не содѣйствуютъ своими совѣтами и познаніями, то и не вредятъ своимъ молчаніемъ или отсутствіемъ. Такое возраженіе едва ли можетъ быть признано удовлетворительнымъ. Высшее государственное учрежденіе существуетъ только ради пользы государственной, и тому, кто пользы принести не въ состояніи, въ немъ не должно быть мѣста. Этотъ странный взглядъ на безвредность безполезныхъ членовъ пустилъ, къ сожалѣнію, глубокіе корни. Изъ Государственнаго Совѣта и Сената онъ перешелъ въ Совѣтъ Военный, Адмиралтействъ-Совѣтъ, въ Совѣты Министерствъ, въ Совѣтъ Опекунскій. Всѣ совѣщательныя учрежденія по очереди грозили превратиться въ инвалидныя команды.

### Проектъ Кн. Кочубея.

Было и есть одно средство, которое въ состояніи предупредить эту роковую метаморфозу. Это средство было указано Княземъ Кочубеемъ въ запискѣ: «О положеніи Имперіи и о мѣрахъ къ прекращенію безпорядковъ и введенію лучшаго устройства въ разныхъ отрасляхъ, правительство составляющихъ. Декабрь 1814 г.». (Дѣла Комитета, 6 Декабря 1826 г. № 50). Онъ пишетъ: «Полезно было бы предоставить членамъ, Совѣтъ и Департаменты составляющимъ, обработку самыхъ бумагъ, въ Совѣтъ поступающихъ, назначая имъ для сего одного изъ чиновниковъ, при Совѣтѣ служащихъ. Такимъ образомъ, члену Совѣта каждаго Департамента можно было бы, по назначенію Президента, предоставить обработать дѣло и внести по оному записку, съ заключеніями его, то есть: дѣ-

лать то, что нынѣ чинится какими-нибудь канцелярскими служителями. Сіе дѣлается вездѣ, гдѣ Совѣтъ установленъ».

**Канцелярщина и медленность въ дѣлахъ, какъ слѣдствіе синекуръ.**

Мѣра эта принята не была. О ней не рѣшались даже думать. Кочубей остался со своимъ мнѣніемъ въ одиночествѣ. Въ ту эпоху въ высшихъ государственныхъ установленіяхъ встрѣчались дѣятели, не умѣвшіе грамотно писать по-русски, а политическія и юридическія познанія коихъ были совершенно ничтожны. И въ настоящее время предложенный Кочубеемъ порядокъ установленъ лишь въ Кассаціонныхъ Департаментахъ Сената, гдѣ поэтому нѣтъ и не можетъ быть синекуръ. Результатъ отсутствія такого порядка въ Государственномъ Совѣтѣ и старомъ Сенатѣ былъ ясенъ. Въ первомъ—Государственная Канцелярія, во второмъ—Оберъ-Прокуроры и подчиненныя имъ должностныя лица стали играть все болѣе крупную роль: канцелярско-бумажная часть выростала изъ года въ годъ и какъ ходъ законодательныхъ работъ, такъ и ходъ разсмотрѣнія судебныхъ дѣлъ сталъ медленнымъ до крайности.

Въ видахъ ускоренія работъ и спеціализаціи занятій въ Государственномъ Совѣтѣ, критики его организаціи, Кочубей. Куракинъ, сенаторъ Барановъ и др. (коихъ записки найдены въ кабинетѣ Императора Александра I и разсмотрѣны были въ Комитетѣ 6 Декабря 1826 г.), предлагали упразднить дѣленіе Государственнаго Совѣта на постоянные Департаменты и

замѣнить его образованіемъ спеціальныхъ коммиссій, составленныхъ изъ немногихъ членовъ, коихъ знакомство съ данными спеціальными законодательными вопросами было извѣстно. Этимъ путемъ надѣялись устранить рутинное отношеніе къ дѣлу и оживить законодательныя работы.

**Отрицательное отношеніе Самодержавной власти къ Государственному Совѣту и неоффиціальное воздѣйствіе.**

Ни первое, ни второе предложенія не были приняты ни въ царствованіе Императора Александра I, ни въ царствованіе его преемника. Организація Государственнаго Совѣта 1801 и 1810 гг., (на деталяхъ которой мы не останавливаемся, ибо онѣ извѣстны), подвергались критикѣ и съ другой точки зрѣнія. Постановленіе, что всѣ законодательные проекты въ первообразныхъ ихъ начертаніяхъ должны поступать на уваженіе Государственнаго Совѣта, и, не минуя его, доходить до Высочайшей Власти, и знаменитая (въ 1842 г. оффиціально отмѣненная) формула: «внявъ мнѣнію Государственнаго Совѣта»—были приняты за посягательство на самодержавную власть русскаго монарха. Это замѣчаніе нѣсколько странно. Монархъ лично не въ состояніи ни приготовить, ни детально обсудить каждый законопроектъ и всегда будетъ пользоваться помощью другихъ лицъ и раздѣлять съ ними этотъ трудъ. Почему сотрудничество неорганизованной группы лицъ не нарушаетъ цѣльности и полноты самодержавія, между тѣмъ какъ закономъ установленное, прочно организованное участіе въ законодательствѣ постоянной коллегіи является такимъ наруше-

ніемъ, — непонятно. Столь же непонятно съ точки зрѣнія юридической, почему въ неоднократно высказывавшемся желаніи: представлять на утвержденіе монарха только мнѣніе большинства членовъ, видѣли посягательство на самодержавіе. Самодержецъ можетъ всегда отвергнуть законопроектъ въ данной формѣ и приказать Совѣту неограниченное количество разъ пересмотрѣть его. То же можетъ имѣть мѣсто, если большинство Государственнаго Совѣта отрицательно отнесется къ законопроекту, внесенному на обсужденіе по приказанію Самодержца. Сложный законопроектъ, принятый или отвергнутый большинствомъ Государственнаго Совѣта, будетъ утвержденъ Самодержцемъ, или не получитъ монаршаго утвержденія, также не вслѣдствіе единоличнаго рѣшенія монарха, а почти всегда послѣ обсужденія съ немногими приближенными, которые сумѣли воздѣйствовать на волю Самодержца. Почему это неоффиціальное воздѣйствіе менѣе опасно, нежели оффиціальное, это съ чисто правовой точки зрѣнія также непонятно, разъ персоналъ Государственнаго Совѣта пользуется довѣріемъ монарха и онъ не опасается того, что вотумъ большинства есть лишь результатъ участія въ голосованіи лицъ, малосвѣдущихъ или по дряхлости некомпетентныхъ. И вотъ именно только съ этой точки зрѣнія фактическаго положенія вещей и понятно отрицательное отношеніе къ болѣе широкой и интенсивной компетенціи Государственнаго Совѣта.

### Комитетъ Министровъ и различныя Коммисіи.

Вскорѣ послѣ окончательной организаціи Государственнаго Совѣта, проявилось стремленіе изъять изъ

установленнаго въ связи съ его учрежденіемъ порядка законодательства значительное количество дѣлъ. Это стремленіе выразилось сперва въ учрежденіи Комитета Министровъ и расширеніи его власти, а затѣмъ въ организаціи различныхъ комитетовъ и коммиссій, отчасти постоянныхъ, отчасти временныхъ. Это привело къ раздробленію законодательной дѣятельности и ввело въ законодательство массу противорѣчій. Оказалось, что несмотря на высокоторжественныя слова о значеніи Совѣта, его необходимости, пользы и т. д. онъ не сумѣлъ пріобрѣсти довѣрія Монарха, и что, несмотря на все возраставшее количество его членовъ, онъ не вмѣщалъ въ себѣ достаточнаго числа лицъ, которыя могли бы отвѣчать на запросы Верховной Власти.

# Глава X.

## Оттѣсненіе Сената отъ участія въ управленіи.

### Сторонники и противники Сената.

Учрежденіе Непремѣннаго Совѣта и развитіе его въ Совѣтъ Государственный встрѣтило сочувствіе далеко не во всѣхъ сферахъ общества. Въ образованіи сего органа увидѣли новое и самое рѣшительное умаленіе власти и значенія Сената. Сенатъ былъ въ глазахъ многихъ окруженъ какимъ-то особеннымъ ореоломъ. Всѣ промахи и недостатки управленія XVIII ст. объяснялись тѣмъ, что Сенатъ потерялъ власть и значеніе и восхищавшіеся Сенатомъ не задумались надъ вопросомъ, почему Петръ Великій такъ строго отнесся

къ дѣятельности Сената въ послѣдніе годы своего царствованія и почему Сенатъ въ царствованіе Елизаветы, находясь въ апогеѣ своего вліянія и полновластія, не привелъ въ порядокъ русское управленіе? Эта вѣра въ цѣлебную силу широкой власти Сената, проявляющаяся иногда и теперь, доказываетъ, что мыслящее общество чувствуетъ потребность въ органѣ— объединителѣ и хранителѣ законовъ, достаточно высокомъ и независимомъ отъ вліянія крупныхъ административныхъ дѣятелей. Эта потребность высказывается въ рядѣ проектовъ реформы администраціи, поданныхъ Александру I въ 1801, 1809, 1814, 1818 гг. и Николаю I въ 1826 г. Она же ясно чувствовалась и самимъ Александромъ I и его ближайшимъ совѣтникомъ Сперанскимъ.

Кромѣ небольшой группы старыхъ Екатерининскихъ служакъ, отрицательно относившихся ко всѣмъ нововведеніямъ, только одинъ Александръ I, а позднѣе еще Сперанскій, ясно сознавалъ какое важное значеніе могло бы получить учрежденіе Сената, какъ органа контроля надъ законностью дѣйствій администраціи. Но Сперанскій палъ, не оградивъ Сената отъ униженія, а самъ Императоръ еще раньше встрѣтилъ энергичное противодѣйствіе стремленію поручить Сенату охранительную власть и не рѣшился ни настоять на своей волѣ, ни побороть въ себѣ непріятныя чувства, когда Сенатъ рѣшился воспользоваться предоставленной ему властью и высказалъ благонамѣренный и скромный протестъ противъ изданія закона, противорѣчившаго другимъ, только что торжественно подтвержденнымъ узаконеніямъ. Комитетъ, собиравшійся подъ предсѣдательствомъ самого Государя для

разсмотрѣнія различныхъ проектовъ организаціи управленія, твердо рѣшилъ предоставить Сенату одну судебную власть. «Между всѣми членами Комитета (по словамъ Градовскаго) былъ лишь одинъ человѣкъ, сознававшій все значеніе Сената для Россіи, если бы удалось его прочно и твердо поставить. Это былъ, какъ сказано выше, самъ Государь. На всѣ доводы своихъ совѣтниковъ онъ отвѣчалъ, что истинный характеръ власти Сената состоялъ въ томъ, что онъ могъ имѣть свѣдѣнія о всемъ происходящемъ и слѣдить за администраціей, чтобы имѣть на нее вліяніе сверху. Онъ видѣлъ, слѣдовательно, что Сенатъ, дурно или хорошо, осуществилъ задачу, необходимую во всякомъ благоустроенномъ правительствѣ, задачу учрежденія, гдѣ законъ находилъ защиту, произволъ преграду, которое препятствовало превращенію отдѣльныхъ вѣдомствъ въ самостоятельныя почти государства, гдѣ государственныя преданія страны находили охранителей и истолкователей, словомъ, — что онъ могъ быть охранительнымъ учрежденіемъ въ лучшемъ и широкомъ смыслѣ этого слова. Но воспитанные на иностранныхъ теоріяхъ совѣтники были неуступчивы.

Самое слово: охранительная власть не имѣло для нихъ опредѣленнаго значенія. На всѣ замѣчанія Императора они отвѣчали самыми новыми теоріями. Охранительная власть въ рукахъ Сената, говорили они, будетъ призрачна, ибо истинное охраненіе заключается въ организаціи политическаго строя и въ общественномъ мнѣніи». По поводу этихъ теорій Александровскаго негласнаго комитета, повтореніе коихъ слышится частью и въ наше время, А. Д. Градовскій очень вѣрно замѣтилъ: «Политическій строй и орга-

низація общественнаго мнѣнія въ странѣ, гдѣ образованнѣйшіе ея представители не выдерживали даже такого скромнаго контроля, каковъ былъ контроль Сената!»

### Низведеніе Сената до значенія типографіи, публикующей указы.

Сенатъ, реорганизованный указомъ 8 Сентября 1802 г. («о правахъ и обязанностяхъ Сената»), хотя и названъ былъ верховнымъ мѣстомъ Имперіи и хранителемъ законовъ, имѣющимъ обязанность «имѣть попеченіе о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, соблюденію общаго спокойствія и тишины и прекращенію всякихъ противозаконныхъ дѣйствій во всѣхъ ему подчиненныхъ мѣстахъ», фактически былъ оттѣсненъ отъ участія въ управленіи, и его право контролировать и объединять министерское управленіе оказалось однимъ призракомъ.

### Злоупотребленіе Министровъ всеподданѣйшими докладами.

Министры, имѣвшіе непосредственный докладъ у Государя, испрашивали для каждаго мало-мальски важнаго дѣла санкцію монарха и предоставили Сенату скромную роль публикатора Высочайшихъ указовъ и хранителя не законовъ, а списка ихъ, что, конечно, не одно и то же. Съ другой стороны, Сенатъ въ царствованіе Александра I неоднократно долженъ былъ прикрывать своимъ формальнымъ авторитетомъ распоряженія Министровъ, клонившіяся къ нарушенію законовъ. Въ запискѣ: «О внутреннемъ управленіи

Россіи», составленной неизвѣстнымъ лицомъ, повидимому, близко знакомымъ съ фактическимъ положеніемъ вещей въ эпоху 1810—1825 гг., сказано: «Министры обращались въ Сенатъ, чтобы, получивъ отъ него резолюцію, всегда отвѣтствующую желаніямъ ихъ, оградить себя отъ всякой отвѣтственности. Съ самаго начала министерствъ нѣкоторыми разсуждаемо было, что покойнѣе дѣйствовать черезъ Сенатъ, нежели самому. Министръ, который слыть можетъ человѣкомъ сильнымъ у двора, легко можетъ черезъ двухъ или трехъ сенаторовъ вести все въ Сенатѣ по своимъ видамъ даже, буде пожелаетъ, удовлетворить склонностямъ къ самовластію и къ мщенію».

### Подчиненіе Сената Министру Юстиціи.

Сенатъ съ момента учрежденія министерствъ поступилъ такъ сказать въ вѣдомство Министерства Юстиціи.—На Министра Юстиціи перешло званіе Генералъ-Прокурора. Но такъ какъ Генералъ-Прокуроръ XIX столѣтія не имѣлъ и тѣни власти и вліянія, присвоенной сей должности въ царствованіе Петра, Елисаветы и Екатерины, такъ какъ онъ болѣе не былъ главнымъ руководителемъ всего управленія, то подчиненіе ему Сената привело къ вящшему униженію сего органа.

Отстраненіе Сената отъ всякаго дѣятельнаго участія въ управленіи совершилось окончательно съ момента упроченія органа, который появился первоначально въ качествѣ временнаго учрежденія,—Комитета Министровъ.

Вопреки указу о правахъ и обязанностяхъ Сената,

не въ Сенатъ, а въ Комитетъ Министровъ вносились всѣ дѣла, которыя выходили за предѣлы компетенціи или требовали общаго соображенія.

Высочайше утвержденныя Положенія Комитета Министровъ, наравнѣ съ Высочайше утвержденными мнѣніями Государственнаго Совѣта, сдѣлались главными административными законами Имперіи. Надъ ними, какъ и надъ административными распоряженіями министровъ, получившими Высочайшую санкцію, — хранитель закона—Сенатъ не имѣлъ ни малѣйшаго права контроля.

**Неудачная попытка Сената возстановить свое значеніе.**

Разъ Сенатъ пытался осуществить свою охранительную власть. То было въ 1803 г., когда по представленію Военнаго Министра Императоръ Александръ I издалъ указъ о службѣ дворянъ, явно противорѣчившій Жалованной Грамотѣ 1785 г., за два года предъ тѣмъ торжественно объявленной однимъ изъ коренныхъ или непреложныхъ законовъ Россійской Имперіи. Сенатъ указалъ на это противорѣчіе. Александръ сдѣлалъ ему внушеніе, и указалъ, что право протеста не распространяется на вновь издаваемые указы!

**Сенаторскія ревизіи.**

Законоохранительное право было предоставлено не только Сенату, какъ цѣлому, какъ коллегіи, но и отдѣльно его членамъ, сенаторамъ. Они, въ силу указа Сенату 1802 г., получили право объявлять

именные указы, представлять Государю о происходящемъ вредѣ въ государствѣ и о нарушеніяхъ закона, имъ извѣстныхъ, и замѣчать всему Сенату объ упущеніяхъ законнаго порядка въ теченіи дѣлъ. Все это осталось на бумагѣ. Зато другая функція Сенаторовъ, не указанная въ указѣ 1802 г., но ввѣренная имъ во вторую половину царствованія Александра I въ силу инструкціи 1819 г., оказалась въ отношеніи всего административнаго строя, а въ особенности мѣстнаго, весьма плодотворной. Эта функція ревизіонная, «временное обозрѣніе губерній во всѣхъ отношеніяхъ государственнаго управленія». Сенаторскія ревизіи, со времени Александра I все чаще и чаще повторенныя, доставили верховной власти обильный и, въ большинствѣ случаевъ, достовѣрный матеріалъ для сужденія о нуждахъ мѣстностей и о характерѣ дѣятельности мѣстной администраціи. Сенаторскія ревизіи сдѣлались важнымъ коррективомъ, пополняющимъ недостатокъ контроля надъ дѣятельностью мѣстныхъ властей, и если Сенатъ, какъ цѣлая коллегія, не былъ въ состояніи контролировать дѣятельность министровъ, то ревизующій Сенаторъ косвенно могъ подвергнуть своему контролю распоряженія министра во ввѣренной ему части управленія.

### Недостатокъ въ сенаторахъ соотвѣтствующихъ своему назначенію.

Ревизіи поручались лучшимъ Сенаторамъ, коихъ честности и знанію дѣла верховная власть дѣйствительно довѣряла. Но число такихъ лицъ, повидимому, не было велико, ибо правительство неоднократно

жаловалось на отчужденность сенаторовъ отъ жизни и на незнаніе ими законовъ. Извѣстны также сатирическія выходки противъ сенаторовъ начала XIX ст.; онѣ подтверждаютъ отрицательныя отношенія Монарха, хотя, конечно, многіе разсказы должны быть отнесены на счетъ все сильнѣе развивавшейся въ русскомъ обществѣ страсти къ самобичеванію.

### Проектъ о присвоеніи губернскимъ предводителямъ дворянства званія сенаторовъ.

Императоръ Николай I, по вступленіи на престолъ, задумалъ освѣжить составъ Сената и хотѣлъ прибѣгнуть къ оригинальной мѣрѣ. Въ дѣлахъ Комитета 6 Декабря 1826 г. находится одинъ очень интересный документъ, относящійся къ вопросу о реорганизаціи Сената. Это дѣло № 219, объ опредѣленіи губернскихъ предводителей дворянства въ должность сенаторовъ. Императоръ высказалъ мысль о томъ, что полезно было бы присвоить всѣмъ губернскимъ предводителямъ заурядъ, на время состоянія ихъ въ указанной должности, званіе сенатора и право голоса въ Сенатѣ, дабы этимъ путемъ ввести въ Сенатъ дѣятелей, не посѣдѣвшихъ въ рутинѣ, а близко знакомыхъ съ потребностями мѣстности, и могущихъ повліять на оживленіе дѣятельности Сената.

Для обсужденія цѣлесообразности этой мѣры, Императоръ учредилъ при Комитетѣ 6 Декабря 1826 года еще спеціальную коммиссію. Коммиссія совѣтовала не принимать этой мѣры. Контингентъ дѣйствительно образованныхъ и знающихъ дѣло губернскихъ предводителей былъ очень незначителенъ, а большой пользы

отъ ихъ привлеченія ожидать было нельзя. Да и нужно замѣтить, полагала коммиссія, что эта мѣра привела бы къ странному положенію вещей въ губерніи. Въ какое отношеніе сталъ бы сенаторъ-предводитель къ губернатору? Не обострились ли бы ихъ взаимоотношенія, и безъ того зачастую натянутыя?

Императоръ отказался отъ своей мысли. Личный составъ Сената, какъ и ранѣе, пополнялся старыми служаками, гражданскими и военными, и Сенатъ отнюдь не былъ центромъ знающихъ законовъ и двигающихъ развитіе родного права дѣятелей. Въ 1810—1826 гг. возникъ и обсуждался еще другой планъ преобразованія Сената, осуществленіемъ котораго думали оживить его дѣятельность и дать ему возможность служить объединенію дѣятельности Министерствъ. Этотъ планъ исходилъ отчасти отъ Сперанскаго. Онъ состоялъ въ слѣдующемъ: Правительствующій Сенатъ (т.-е. I Департаментъ) долженъ былъ быть отдѣленъ отъ Судебнаго Сената (т.-е. Судебныхъ Департаментовъ). Правительствующій Сенатъ долженъ былъ получать отчетъ о дѣятельности министровъ и рѣшать вопросы, которые превышали власть отдѣльныхъ министровъ. Судебный Сенатъ долженъ былъ быть раздѣленъ на 4 части; изъ нихъ одна часть должна была остаться въ Петербургѣ, а другія должны были быть перенесены въ Москву, Кіевъ и Казань. Всѣ четыре должны были играть роль высшихъ судебныхъ палатъ. И этотъ проектъ остался на бумагѣ. Самымъ лучшимъ доказательствомъ, что Сенатъ не стоялъ на высотѣ своего призванія, было то обстоятельство, что, когда начались серьезныя кодификаціонныя работы, онъ былъ отстраненъ отъ участія въ нихъ. Каза-

лось бы естественнымъ поручить консолидацію русскаго законодательства тому учрежденію, которое хранитъ законъ и традиціи въ народномъ правосознаніи. Однако это дѣло было ввѣрено сперва особой коммиссіи, а затѣмъ былъ учрежденъ особый органъ: II Отдѣленіе Собственной Его Величества Канцеляріи.

# Глава XI.

## Первое учрежденіе Министерствъ.

**Недостатокъ министерской организаціи — отсутствіе средствъ для объединенія ихъ дѣятельности.**

Учрежденіе сперва Непремѣннаго, а затѣмъ Государственнаго Совѣта вызвало, какъ уже указано выше, въ обществѣ значительную оппозицію, ибо это учрежденіе почиталось помѣхою расширенію и упроченію власти и вліянія Сената. Но еще болѣе горячую критику вызвало учрежденіе министерствъ. Въ этихъ новыхъ учрежденіяхъ, которыя были созданы, какъ говорили, въ подражаніе Франціи, видѣли явный разрывъ съ прошлымъ русской администраціи, возстановленіе старыхъ московскихъ приказовъ съ ихъ волокитою и произволомъ. Недовольные забыли или не замѣтили, что министерства отчасти уже существовали со временъ Петра Великаго. Оплакивая постепенное исчезновеніе коллегій, они упустили изъ вниманія, что прославленное коллегіальное начало никогда не было осуществлено; что бокъ-о-бокъ съ коллегіями уже съ первой половины XVIII ст. появи-

лись различныя конторы, экспедиціи, канцеляріи, во главѣ коихъ стояли единовластные начальники.

Нельзя сказать, чтобы со времени учрежденія министерствъ русское управленіе стало хуже. Только неисправимый пессимистъ или незнающій прошлое можетъ отрицать, что мы живемъ въ XX ст. лучше и наши дѣды и отцы въ XIX ст. жили сноснѣе, нежели наши предки въ XVIII ст., что дѣла рѣшаются быстрѣе, обдуманнѣе, нежели въ эпоху доалександровскую. Недостатокъ организаціи министерствъ заключается въ томъ, что донынѣ не нашли средства объединить ихъ дѣятельность, или вѣрнѣе,—не было достаточной энергіи,—дѣйствительно принять и поддержать тѣ мѣры, которыя были признаны необходимыми и полезными въ видахъ объединительныхъ. Безъ такихъ учрежденій, какъ министерства, громадное государство не можетъ быть управляемо. Объ усиленіи коллегіальнаго начала въ министерствахъ можно говорить, но о замѣнѣ министерствъ—коллегіями рѣчи быть не можетъ. Декламаціи графа Воронцова и Карамзина и ихъ сторонниковъ противъ министерствъ вообще читаются съ интересомъ, но и съ удивленіемъ въ виду идеалистической наивности этихъ почтенныхъ людей.

## Министерства 1802 г.

Къ 1802 г., какъ извѣстно, относится первое учрежденіе министерствъ, т.-е. установленій центральнаго управленія, вѣдающихъ опредѣленную отрасль администраціи на пространствѣ всей Имперіи. Манифестъ 8-го Сентября 1802 г., въ качествѣ мотивовъ къ учре-

жденію министерствъ выставляетъ желаніе: «раздѣлить государственныя дѣла на разныя части, сообразно естественной ихъ связи между собою и для успѣшнѣйшаго теченія поручить оныя вѣдѣнію избранныхъ министровъ». Строго говоря, были учреждены не министерства, а министры, между которыми подѣлено руководство сохранившимися еще коллегіями и замѣнившими нѣкоторыя изъ нихъ канцеляріями и департаментами. Всѣхъ министровъ появилось восемь; изъ нихъ дѣлами внутренняго гражданскаго управленія въ широкомъ смыслѣ слова руководили четыре: министръ внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, коммерціи и народнаго просвѣщенія. Важнѣйшимъ изъ нихъ, съ точки зрѣнія внутренняго управленія, былъ, конечно, министръ внутреннихъ дѣлъ. Онъ долженъ былъ имѣть попеченіе о благосостояніи народа, спокойствіи, тишинѣ, безопасности, о промышленности (кромѣ горной и соляной), строительной и санитарной части, о почтахъ, иностранныхъ колонистахъ (попеченіе о сельскомъ хозяйствѣ государственныхъ крестьянъ имѣлъ министръ финансовъ). Ему были подчинены въ губерніи—губернскія правленія и приказы общественнаго призрѣнія, отчасти и казенныя палаты (по дѣламъ о публичныхъ зданіяхъ и ревизскихъ сказкахъ). Къ нему обращались, съ представленіями о нуждахъ и пользѣ дворянскаго сословія—губернскіе предводители дворянства. Министръ Финансовъ вѣдалъ, кромѣ финансоваго управленія,—горное дѣло, монетную регалію, дѣла по такъ называемой экспедиціи государственнаго хозяйства, банки, и, наконецъ, лѣса (казенные; о частныхъ лѣсахъ со времени указа 1782 г. правительство перестало заботиться).

Торговля внѣшняя и внутренняя поручена попеченію министра коммерціи; забота о народномъ образованіи— министру народнаго просвѣщенія.

**Неопредѣленность отношеній между министрами и частями ихъ вѣдомствъ.**

Непосредственное завѣдываніе этими различными частями внутренняго управленія осталось въ рукахъ коллегій, канцелярій и экспедицій. Отношенія между руководящими министрами и этими составными частями ихъ вѣдомства не были регулированы никакими регламентами или инструкціями.

Результатомъ явилась полная неясность, сложность и запутанность дѣлопроизводства, на что не преминули указать всѣ противники новшествъ, съ Державинымъ во главѣ. Маститый поэтъ и государственный дѣятель, занявшій постъ министра юстиціи и генералъ-прокурора, доказывалъ, что «всѣ коллегіи только именемъ однимъ существуютъ, а не дѣломъ, ибо безъ всякаго разсужденія должны исполнять министерскія предложенія или повелѣнія, даже такъ, что ежели бы что явно отъ министра предложено противъ законовъ и пользъ государственныхъ, то коллегіи и никто изъ членовъ никуда не могутъ протестовать». По мнѣнію защитниковъ реформъ (Князя Кочубея и М. М. Сперанскаго), учрежденіемъ министерствъ 1802 г. Императоръ Александръ I преслѣдовалъ 3 цѣли: 1) установленіе единства и скорости въ дѣйствіяхъ; 2) отвѣтственности и, 3) общія всѣхъ частей соображенія.

Этимъ мыслямъ нельзя не сочувствовать, онѣ

должны быть цѣлями политики внутренняго управленіи и нынѣ.

«Но, замѣчаетъ очень вѣрно Князь Кочубей, чтобы достигнуть важной цѣли, не довольно было принять при образованіи министерствъ главныя сіи правила; не довольно было изобразить начальныя сіи правила въ Манифестѣ 8 Сентября 1802 г. Надлежало утвердить ихъ постояннымъ приложеніемъ къ самому дѣлу, надлежало перелить, такъ сказать, духъ сего правила во всѣ вѣтви министерскаго учрежденія; надлежало дать исполнителямъ способы безпрепятственно дѣйствовать, оградить ихъ отъ всякихъ неправильныхъ нареканій или укоризнъ и, наконецъ, наблюсти въ выборѣ ихъ сходства въ правилахъ и въ образѣ понятій».

Здѣсь ясенъ намекъ на то, что Верховная Власть, назначая министровъ, не ставила себѣ вопросы: согласны ли они въ своихъ стремленіяхъ, въ пониманіи задачъ управленія, а замѣщала каждый министерскій постъ такъ, какъ будто дѣятельность каждаго министра происходила въ различныхъ государствахъ, ничего общаго другъ съ другомъ не имѣющихъ. И, нужно признать, здѣсь Князь В. П. Кочубей указалъ на самое больное мѣсто нашего министерскаго управленія. Сто лѣтъ прошло съ тѣхъ поръ, и если спросить, уважено ли это требованіе практическаго разума, то нужно дать отвѣтъ отрицательный.

### Объединеніе ихъ въ царствованіе Императора Николая I.

Если обозрѣть всю исторію нашихъ министерствъ, то можно сказать, что только въ одинъ непродолжительный промежутокъ времени во главѣ министерствъ

стояли лица, проникнутыя единствомъ политическихъ взглядовъ и одушевленныя однимъ идеаломъ: идеаломъ просвѣщеннаго абсолютизма. То было въ царствованіи Николая I, въ эпоху 1835—1845 гг. когда одновременно дѣйствовали: Блудовъ, Дашковъ, Перовскій, Киселевъ, Канкринъ и Уваровъ.

### Отсутствіе единства въ составѣ министерствъ.

Если не было единства наверху, то отсутствовало оно и въ составѣ министерствъ. Могъ ли когда-нибудь у насъ одинъ изъ министровъ сказать, что если не всѣ его подчиненные съ велика до мала, то, по крайней мѣрѣ, главные его сотрудники одушевлены единствомъ мысли и направленія? Едва ли! Мы знаемъ всѣ, что благодаря различнымъ условіямъ, которыя легко отгадать, министрамъ приходится мириться съ сотрудниками, которые имъ не внушаютъ довѣрія, но съ которыми имъ приходится очень и очень считаться.

Положеніе министровъ становилось затруднительнымъ, въ особенности въ прежнія времена, благодаря плохому составу чиновниковъ, о которомъ мы говорили выше. Подготовка ихъ нынѣ лучше, но далеко еще не удовлетворительна. Про министерства начала XIX ст. В. Н. Каразинъ писалъ: «Чего не знаетъ начальникъ отдѣленія, того не вѣдаетъ и директоръ департамента, министръ также не можетъ указать сему послѣднему, ибо для всѣхъ мракъ равно закрываетъ вещи. Какая человѣческая проницательность можетъ замѣнить познанія историческія. Ихъ у насъ очень мало, и тѣ, которыя есть, безъ системы, безъ всякой между собой связи».

А пишущему сіи строки, начавшему службу въ Министерствѣ Финансовъ, пришлось имѣть дѣло съ начальниками отдѣленій, окончившими курсъ въ уѣздныхъ училищахъ, въ духовныхъ семинаріяхъ, въ придворной пѣвческой капеллѣ и выслушать отъ Секретаря Департамента, поручившаго ему переводъ статьи изъ Journal de St. Petersbourg, заявленіе, что все, что напечатано по-французски, то дѣло секретное. Это случилось 17 лѣтъ тому назадъ, въ 1887 г.! И много ли теперь въ Министерствахъ чиновниковъ, жизненно относящихся къ своимъ обязанностяхъ, къ задачамъ своего вѣдомства, которые по собственному почину изучаютъ его исторію, его дѣятельность и не ограничиваются механическимъ исполненіемъ возложенныхъ на нихъ дѣлъ въ теченіе 4—6 часовъ, чтобы затѣмъ, до слѣдующаго дня, забыть про все, сдѣланное наканунѣ? Въ дѣлахъ Комитета 6 Декабря 1826 г. хранится ѣдкая записка Тайнаго Совѣтника Сумарокова, гдѣ находится слѣдующее мѣсто: «Расплодилась переписка, увеличилось число чиновниковъ, исполнявшихъ единоличную волю министра. Директоры департаментовъ обратились въ секретарей, начальники отдѣленій — въ писцовъ и вскорѣ вся администрація представляла собою огромныя праздныя канцеляріи министерствъ».

# Глава XII.

## Второе образованіе Министерствъ.

### Министерства 1811 г.

Недостатки организаціи министерствъ 1802 г. привели къ новой ихъ организаціи, осуществленной въ 1810 и 1811 гг. На основахъ, положенныхъ законодательными актами 1810—1811 гг., существуютъ и дѣйствуютъ министерства донынѣ. И эта организація оказалась далеко несовершенной. Реорганизованныя министерства не удовлетворили современниковъ и въ своемъ дальнѣйшемъ развитіи не успѣли собственными силами устранить тѣ недостатки, которые скоро проявились.

### Недостатки ихъ.

Чѣмъ это обусловлено? По нашему мнѣнію тремя причинами: 1) само учрежденіе министерствъ проникнуто доктринальнымъ духомъ, не сообразовавшимся съ дѣйствительными потребностями русской государственной жизни, и при всей видимой внѣшней стройности и полнотѣ, оно полно недомолвокъ и противорѣчій. Много въ немъ статей, не имѣющихъ юридическаго характера, представляющихъ собою лишь правила административной этики, совѣты, благія пожеланія; 2) какъ и во всѣхъ, ранѣе появившихся учрежденіяхъ, личный персоналъ не удовлетворялъ тѣмъ требованіямъ, которыя законъ ставилъ. Протекція, непотизмъ и рутина свили себѣ въ министер-

ствахъ новое гнѣздо, и чѣмъ больше росла власть единоличныхъ начальниковъ, тѣмъ болѣе открывалось поле искательству ихъ милости путемъ раболѣпнаго подчиненія своихъ убѣжденій и путемъ стремленія поддѣлываться подъ тонъ, идущій сверху; 3) организація министерствъ не была поставлена въ связь съ организаціей губернскихъ учрежденій, сохранившихъ форму и компетенцію, установленную Екатериной II, въ эпоху, когда все стремленіе правительства было направлено на упраздненіе центральныхъ установленій.

Министры, поставленные во главѣ реорганизованныхъ министерствъ, должны были быть высшими органами исполненія, т. е. органами управленія подчиненнаго, подзаконнаго.

**Первоначальная цѣль министерской организаціи; солидарность отдѣльныхъ министровъ, съ подчиненіемъ одному главному изъ нихъ.**

Этотъ основной характеръ министерской должности точно и ясно выраженъ въ первой главѣ Общаго Наказа Министерствамъ ст. 189—196. Ст. 189 гласитъ: «Въ порядкѣ государственныхъ силъ министерства представляютъ установленіе, посредствомъ коего Верховная Исполнительная Власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія». Выраженіе: «Верховная Исполнительная Власть» вовсе не согласно съ характеромъ отношенія, въ которомъ абсолютный монархъ стоитъ къ управленію. Оно есть отраженіе того сильнаго вліянія, которое имѣла либеральная доктрина о раздѣленіи властей на составителей Наказа. Ст. 192 глася-

щая: «всѣ министры въ дѣйствіяхъ своихъ подчинены непосредственно Верховной Власти», какъ бы категорически отвергаетъ возможность образованія одного «Министерства», въ которомъ отдѣльные министры были бы солидарно связаны общей отвѣтственностью передъ Государемъ, подчиняясь высшему руководству одного главнаго или перваго министра. А между тѣмъ существовало предположеніе создать «Министерство» въ такомъ именно смыслѣ и слѣдомъ этого стремленія, повидимому, является выраженіе, употребленное въ только что цитированной статьѣ (189), «Министерства представляютъ *установленіе*» (а не установленія).

**Министерства не имѣютъ распорядительной власти.**

Ст. 190, 191 устанавливаютъ чисто пассивное отношеніе министерствъ къ закону, лишая ихъ всякой распорядительной власти. «Министерства установлены на тотъ конецъ, чтобы непрерывнымъ дѣйствіемъ и надзоромъ доставить законамъ и учрежденіямъ скорое и точное исполненіе». Ст. 191. «Существо власти, ввѣренной Министрамъ принадлежитъ единственно къ *порядку исполнительному;* никакой новый законъ, никакое новое учрежденіе или отмѣна прежняго, не могутъ быть установляемы властью министра». При этомъ нужно замѣтить, что параллельное употребленіе словъ «законъ» и «учрежденіе» не представляетъ собой тавтологіи. По терминологіи Сперанскаго (составителя Наказа) «учрежденіе» есть актъ власти исполнительной, это—постановленіе, которое, не вводя никакой существенной перемѣны, учреждаетъ только «образъ исполненія» законовъ. Слѣдовательно, по строгому

толкованію смысла этихъ статей наказа, власть министровъ—есть чисто исполнительная, ихъ роль чисто пассивная. Это еще яснѣе выражено въ ст. 193. «Власть министровъ состоитъ въ томъ, что они могутъ понуждать всѣ подчиненныя имъ мѣста и лица къ исполненію законовъ и учрежденій.» Но дополнять законъ, тѣмъ менѣе замѣнять законы своими распоряженіями они не могутъ. Имъ только предоставлено «разрѣшеніе силою существующихъ законовъ и учрежденій всѣхъ затрудненій, встрѣчающихся при исполненіи и принятіе всѣхъ мѣръ, нужныхъ къ дѣйствію законовъ или учрежденій, когда они утверждены и обращены къ исполненію министра». Даже сдѣлать общее циркулярное предписаніе въ поясненіе или подтвержденіе существующихъ правилъ и учрежденій не было въ ихъ власти. На то требовалось разрѣшеніе Сената. Припомнимъ далѣе, что и свобода толкованія законовъ органами исполнительной власти была до крайности ограничена. Еще Наказъ Екатерины II осудилъ: «обманчивое непостоянство самопроизвольныхъ толкованій». Лишь въ чрезвычайныхъ случаяхъ эта пассивная роль министровъ уступала мѣсто болѣе активной (ср. ст. 195 и 196). Но потребности жизни были сильнѣе даже самодержавной воли. Министры никогда не были пассивными исполнителями закона.

Съ другой стороны, чтобы развязать министрамъ руки *въ предѣлахъ* ихъ вѣдомствъ, всѣ министерства устроены на принципѣ бюрократическомъ, коллегіи упразднены (впрочемъ ихъ упраздненіе началось уже ранѣе, въ 1763 г.) и замѣнены департаментами и канцеляріями. Коллегіальное начало сохранилось только въ совѣтахъ при министрахъ, учрежденныхъ не во

всѣхъ министерствахъ, и игравшихъ съ самаго начала весьма скромную роль. Члены совѣта министровъ быстро превратились въ чиновниковъ особыхъ порученій высшаго порядка.

### Неопредѣленность министерской отвѣтственности.

Самымъ слабымъ мѣстомъ новаго учрежденія Министерствъ была недостаточно опредѣленная организація министерской отвѣтственности. Сперанскій это ясно сознавалъ. Но условія нашей государственной жизни были сильнѣе не только его воли, но и воли Александра I. Только Сенатъ, облеченный правомъ непризрачнаго, а дѣйствительнаго контроля, могъ бы превратить министровъ въ дѣйствительно отвѣтственныхъ за свою дѣятельность органовъ исполнительной власти,—но ни личный составъ Сената, ни его организація не представляли надежной для этого почвы. Когда комитетъ 6 Декабря 1826 г. подвергнулъ пересмотру всѣ узаконенія, опредѣлявшія строй центральныхъ и мѣстныхъ установленій, — авторъ учрежденія 1811 г. М. М. Сперанскій слѣдующимъ образомъ объяснилъ неудачу проведенныхъ по его совѣту реформъ:

«Министерства 1810 г. устроены на двухъ слѣдующихъ началахъ: 1) Принять основаніемъ главную мысль Императрицы Екатерины II: не допускать между Губернскимъ Управленіемъ и Сенатомъ никакихъ среднихъ Установленій, яко безполезныхъ и единству управленія противныхъ.

2) Министерства считать не среднимъ и отдѣльнымъ Установленіемъ, но самимъ Правительствующимъ

Сенатомъ, коего Министры суть члены, а Министерства суть составныя части.

На сихъ двухъ основаніяхъ постановлено все устройство новаго Министерскаго Учрежденія.

*Власть Министровъ.* Хотя Указъ 1763 г. объ изъясненіяхъ и дополненіяхъ и не отмѣненъ совершенно, но Министрамъ дана власть разрѣшать затрудненія силою закона. Предѣлы сей власти постановлены точнымъ означеніемъ предметовъ, кои не могутъ быть разрѣшены иначе, какъ въ Правительствующемъ Сенатѣ, или совокупно его властію, или же посредствомъ доклада Государю.

*Отвѣтственность.* Опредѣлены дѣла и случаи, возбуждающіе отвѣтственность; означенъ образъ, коимъ дѣла сіи должны быть производимы; указано мѣсто изслѣдованія и послѣдствія отвѣтственности. Установлены два рода отчетовъ, и разсмотрѣніе ихъ ввѣрено Совѣту (Государственному).

*Порядокъ докладовъ.* Обращено особое вниманіе на то, чтобы всѣ доклады отъ Министровъ къ Государю восходили не иначе, какъ черезъ Правительствующій Сенатъ. Изъ сего изъяты одни только случаи чрезвычайные и рѣдкіе. Въ семъ кратко состоитъ общее учрежденіе Министерства 1810 года. Оно получило силу закона въ Іюнѣ 1811 года. Вслѣдъ затѣмъ составлены особенныя учрежденія двухъ Министерствъ: Полиціи и Финансовъ, кои тогда же удостоены Высочайшаго утвержденія.

*Но не взирая на законную ихъ силу, акты сіи оставлялись почти безъ дѣйствія.* Они и не могли имѣть его по той очевидной причинѣ, что цѣлая половина всего зданія, составъ Правительствующаго Се-

ната былъ не оконченъ. Среди сего полуустройства введены разныя частныя измѣненія. Не осталось почти ни одного Министерства, кромѣ Министерства Юстиціи, которое бы въ составныхъ его частяхъ не было перестроено.

Министерство Финансовъ овладѣло сперва Государственнымъ Казначействомъ, потомъ установленіемъ кредитной системы, вслѣдъ затѣмъ привлечены къ нему мануфактуры и вѣдомство внутренней торговли.

Министерство Просвѣщенія соединено съ Управленіемъ Духовныхъ Дѣлъ. Министерство Полиціи закрыто или, лучше сказать, присоединено къ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ. Въ Министерствахъ Военныхъ послѣдовали также измѣненія. Но важнѣйшая перемѣна послѣдовала въ порядкѣ Министерскихъ докладовъ. Комитетъ, бывшій дотолѣ только совѣщаніемъ Министровъ, и по новому образованію назначенный вовсе къ уничтоженію, въ сіе время сдѣлался мѣстомъ присутственнымъ, гдѣ дѣла всякаго рода, и малыя и большія, и судебныя и правительственныя, рѣшались по голосамъ, а голоса сіи издавались во всеобщее извѣстіе. Между тѣмъ ни составъ сего мѣста, ни порядокъ, ни власть его, ни предѣлы, ни отношенія его къ другимъ установленіямъ не опредѣлены никакимъ гласнымъ учрежденіемъ».

# Глава XIII.

## Комитетъ Министровъ.

### Нарушеніе стройности въ организаціи центральныхъ установленій.

Читая записки, представленныя въ изобиліи въ Комитетъ 6 Декабря 1826 г., его журналы и мемуары современниковъ всѣхъ состояній, приходишь къ убѣжденію, что стройность организаціи высшихъ и центральныхъ установленій была нарушена преимущественно благодаря учрежденію одного органа, появившагося какъ бы противъ воли самого законодателя. Этотъ органъ — Комитетъ Министровъ, которому въ сущности не было бы мѣста, если бы организація Государственнаго Совѣта, Сената и Министерствъ, предначертанная Александромъ I, была проведена послѣдовательно и если бы эти учрежденія дѣйствовали именно такъ, какъ законодатель предполагалъ и ожидалъ. — И странно! Помирившись съ появленіемъ Комитета Министровъ и превращеніемъ его изъ «Обряда совокупнаго доклада министровъ» въ постоянное обособленное отъ Сената, Государственнаго Совѣта и министерствъ установленіе, Императоръ Александръ I самъ указалъ также пути къ обходу и этого органа.— Одинъ изъ самыхъ выдающихся декабристовъ, Батенковъ, въ своей запискѣ, писанной въ крѣпости, говоритъ: «Къ довершенію неустройства образовали Комитетъ министровъ. Ничего не можно было придумать къ прикрытію всѣхъ безпорядковъ передъ государемъ

и къ обнаженію его одного лица передъ народомъ. Все производство дѣлъ оставалось втайнѣ; форма, подъ видомъ простоты и скорости, прикрывала всѣ упущенія и своевольство. Канцелярія могла дѣлать, что хотѣла и, вмѣсто обѣщанной учрежденіемъ министерствъ отвѣтственности каждаго лица, даже до начальника стола за дѣйствія, они всѣ совокупно съ министрами, прикрывались объявленными на все высочайшими соизволеніями и государь одинъ несъ на себѣ всю тяжесть ошибокъ и неустройствъ.

Въ Комитетѣ Министровъ, какъ на большой дорогѣ толпились всѣ неустройства, безпорядки и несправедливости. Но сего мало: придумали еще особенное средство къ умноженію сношенія. По множеству частныхъ случаевъ учреждены разные комитеты, съ такою же, какъ главный комитетъ, силою. Одинъ перевершалъ дѣла другого: рѣшенія, утверждаемыя Высочайшею властью, являлись часто по одному и тому же дѣлу въ совершенномъ между собою противорѣчіи, или къ исполненію неизвѣстными и установленными путями, но тѣми, какіе по особымъ видамъ дѣйствующихъ лицъ казались удобнѣйшими».

Но не только эти спеціальные комитеты и коммиссіи нарушали установленный порядокъ. Единство въ управленіи, коему долженъ былъ содѣйствовать Комитетъ Министровъ, было поколеблено личными докладами министровъ. И этотъ порядокъ установленъ Александромъ I.

Въ рескриптѣ отъ 8 Марта 1816 г. на имя Князя Салтыкова Императоръ объявилъ слѣдующую свою волю: «Вамъ извѣстна воля моя, на основаніи коей, для удобности и общаго соображенія въ рѣшеніи дѣлъ

текущихъ, вносятъ министры представленія свои въ Комитетъ Министровъ.

Минувшіе четыре года показали въ полной мѣрѣ возможность и удобность въ исполненіи предположенія таковаго, а польза общаго сужденія въ государственныхъ дѣлахъ не требуетъ никакихъ изъясненій. Считая излишнимъ объяснить вамъ, что заключенія комитета разсматриваются всегда мною прежде исполненія журналовъ, слѣдовательно я всегда могу видѣть согласіе или противное мнѣніе представляемому министромъ, и нахожу, что симъ порядкомъ ходъ текущихъ дѣлъ основательно устроенъ».

### Личные доклады Министровъ.

«Но есть предметы въ каждомъ министерствѣ, по коимъ управляющіе онымъ будутъ находить необходимымъ мнѣ ихъ лично представлять. Вслѣдствіе сего поручаю вамъ объявить министрамъ, дабы каждый изъ нихъ составилъ и прислалъ къ вамъ записку о сихъ предметахъ, кои по его мнѣнію не могутъ быть вносимы въ Комитетъ Министровъ, а требуютъ личнаго въ кабинетѣ моемъ доклада».

Итакъ, Императоръ Александръ I требовалъ, чтобы было подробно объяснено, какія именно дѣла считаютъ министры необходимымъ лично докладывать государю. Но строгаго порядка въ этомъ вѣроятно нельзя было установить, и министры, предпочитая личный докладъ государю, не вносили многихъ дѣлъ въ Комитетъ Министровъ. Можно было думать, что на этомъ, по крайней мѣрѣ, Верховная Власть остановится и не будетъ разрушать собственнаго строенія. Однако, и здѣсь

проявилась та же роковая непослѣдовательность, которая кладетъ такой грустный отпечатокъ на всю исторію нашего управленія.

### Аракчеевъ.

Въ скоромъ времени любимецъ Императора Аракчеевъ оттѣснилъ министровъ. Онъ докладывалъ дѣла по министерствамъ: Внутреннихъ Дѣлъ, Юстиціи, Военному, Морскому. Только министры Иностранныхъ Дѣлъ и Финансовъ сохранили нѣкоторую долю самостоятельности.

Кажется лишнимъ говорить о дѣятельности Аракчеева. Къ концу царствованія Александра I всѣ высшія учрежденія сошли со своихъ законныхъ основаній. Государственный Совѣтъ пересталъ быть высшимъ органомъ законодательства и верховнаго управленія. Законодательные вопросы часто вносились въ Комитетъ Министровъ. Сенатъ никакой надзирающей дѣятельности не проявлялъ. И случалось, что важнѣйшіе вопросы проходили мимо Государственнаго Совѣта, Комитета Министровъ и Сената. Такъ случилось съ военными поселеніями и съ организаціей намѣстничествъ или генералъ-губернаторствъ.

### Комитетъ 13 Января 1807 г.

Существовалъ въ центрѣ еще одинъ органъ, компетенція коего была совершенно неясная. Это «Комитетъ 13 Января 1807 г.», предшественникъ извѣстнаго III Отдѣленія. Онъ былъ учрежденъ въ ту пору, когда, повидимому, между правительствомъ и обществомъ

царствовало полное согласіе, когда либеральное направленіе Александра I достигло своего апогея. Онъ разсматривалъ «дѣла о зловредныхъ намѣреніяхъ». Онъ былъ упраздненъ лишь въ силу указа 17 января 1829 г. О его дѣятельности ничего не извѣстно или вѣрнѣе извѣстно, что онъ ничего не подозрѣвалъ о готовившихся съ 1820 г. покушеніяхъ на государственный строй Россіи.

---

# Глава XIV.

## Намѣстничества, Губернскій и Уѣздные Совѣты.

### Разладъ въ губернскихъ учрежденіяхъ.

Выше было указано, что при реформѣ центральнаго управленія вовсе не обращено было вниманія на то, соотвѣтствуютъ ли губернскія учрежденія по своему строю новымъ порядкамъ въ центрѣ. Съ момента появленія министерствъ долженъ былъ проявиться разладъ въ губернскихъ учрежденіяхъ. Дѣйствительно: во главѣ Губернскаго Правленія стоялъ губернаторъ. Онъ и Губернское Правленіе состояли въ вѣдомствѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Во главѣ Казенной Палаты стоялъ ближайшій сотрудникъ Губернатора вице-губернаторъ, назначавшійся, по соглашенію Министра Финансовъ, Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ и руководившій мѣстнымъ органомъ Министерства Финансовъ; что согласія между этими двумя должностными лицами не могло быть, это ясно, а разладъ между ними усугублялся

еще тѣмъ, что вице-губернаторъ пользовался бо̀льшимъ доходомъ, нежели Губернаторъ!

### Особые губернскіе комитеты по земскимъ повинностямъ.

Въ эпоху Александровскаго либерализма, съ 1801—1816 гг. достойно замѣчанія лишь одно нововведеніе въ организаціи мѣстнаго управленія, которое могло бы принести хорошіе плоды при условіи дѣйствительнаго, а не на бумагѣ только, исполненія. Эта организація въ 1805 г. особыхъ губернскихъ комитетовъ для устраненія безпорядковъ, господствовавшихъ при раскладкѣ т. н. земскихъ повинностей. Въ составъ этихъ комитетовъ входили губернаторъ, вице-губернаторъ и губернскій предводитель дворянства. Комитеты составляли смѣты всѣхъ потребныхъ издержекъ на устройство дорогъ, почтовыхъ станцій и т. д., раскладку же по этимъ смѣтамъ земскихъ повинностей на каждое трехлѣтіе предоставлено дѣлать депутатамъ отъ дворянства и городовъ. Черезъ каждое трехлѣтіе представлялся отчетъ дворянскому собранію объ употребленіи суммъ.

Слѣдовательно, мѣстное общество получило право контролировать дѣйствія администраціи въ одной области управленія. Но общество того времени не съумѣло оцѣнить важности этого права, ему ввѣреннаго и воспользоваться имъ.

### Проекты преобразованій всего мѣстнаго управленія.

Въ реакціонную эпоху 1816—1825 гг. не было болѣе рѣчи о привлеченіи общества къ участію въ мѣстномъ

управленіи. Зато заговорили о возстановленіи генералъ-губернаторствъ и о преобразованіи всего мѣстнаго управленія. Сперанскій въ составленномъ имъ «Обозрѣнія гражданскихъ установленій» (Дѣла Комитета 6 Декабря 1826 г. № 61) говоритъ про эти проекты реформъ:

«Съ 1797 года недостатки губернскаго учрежденія были уже примѣтны; разныя были съ того времени сдѣланы исправленія: но самыя сіи исправленія, изъ коихъ многія были сами по себѣ полезны, расторгая единство первоначальнаго состава, влекли за собою важныя неудобства. Такъ, напримѣръ, уничтоженіе въ 1797 г. Генералъ-Губернаторовъ во внутреннихъ губерніяхъ было само по себѣ полезно: но какъ званіе сіе одно полагало нѣкоторую связь между полиціею, судомъ и хозяйствомъ въ губерніи, то съ уничтоженіемъ его, связь сія расторгалась и мѣста сіи, бывъ оставлены безъ средоточія, скоро пали въ противорѣчія, и непремѣнныя состязанія. Были 3 управленія; но не было ни одного общаго начальника губерніи. Вмѣстѣ съ учрежденіемъ министерствъ помышляемо было и о лучшемъ образованіи губернскаго устройства; но ни въ 1802 г., ни въ 1809—1811 годахъ не было составлено полнаго на сію часть проекта. Все состояло токмо въ разныхъ мысляхъ и первоначальныхъ начертаніяхъ».

### Раздѣленіе Имперіи на намѣстничества.

«Около 1817 г., составленъ былъ опредѣлительный сему дѣлу планъ, коего главныя черты, сколько можно усмотрѣть изъ бумагъ въ 1821 г. сообщенныхъ и изъ

другихъ соображеній заключать, состояли въ слѣдующемъ: 1) раздѣлить всю Имперію на 12 намѣстничествъ; 2) каждое намѣстничество составить изъ 3, 4 или болѣе губерній; 3) въ каждомъ намѣстничествѣ составить общее средоточіе главнаго управленія изъ намѣстника и его совѣта; 4) сей совѣтъ въ маломъ размѣрѣ долженъ представлять Комитетъ Министровъ; 5) каждое намѣстничество должно вмѣщать въ себѣ всѣ части высшаго управленія, не только судебнаго, полицейскаго и хозяйственнаго, но и духовнаго и учебнаго; 6) устройство губернскихъ мѣстъ оставить въ настоящемъ его порядкѣ, но въ каждой губерніи учредить губернскій совѣтъ по примѣру намѣстническаго. Проектъ устава, на сихъ главныхъ основаніяхъ начертанный въ 1821 г., былъ по возможности исправленъ и соглашенъ съ общимъ государственнымъ управленіемъ, но остался безъ дальнѣйшихъ послѣдствій».

«Между тѣмъ по словеснымъ Высочайшимъ приказаніямъ въ одномъ изъ таковыхъ округовъ нѣкоторыя части сего начертанія приведены были въ дѣйствительное исполненіе».

### Губернскій Совѣтъ.

Это имѣло мѣсто въ намѣстничествѣ, составленномъ изъ губерній: Рязанской, Тульской, Орловской, Пензенской и Тамбовской. Во главѣ его былъ поставленъ Генералъ-Адъютантъ Балашевъ, бывшій Министръ Полиціи. Онъ организовалъ въ каждой губерніи Губернскій Совѣтъ, состоявшій изъ Гражданскаго Губернатора, Предсѣдателей Палатъ Казенной, Уголовной и Гражданской, Начальника Губернской

Полиціи (эта должность была учреждена по его почину) и Губернскаго Прокурора. Совѣтъ имѣлъ лишь совѣщательный голосъ; рѣшающій голосъ оставался за Генералъ-Губернаторомъ. Функціи Совѣта состояли въ обсужденіи дѣлъ губерніи, разрѣшеніи силою законовъ спорныхъ случаевъ и наблюденія за тѣмъ, чтобы губернскія учрежденія дѣйствовали въ согласіи и не перекались между собою.

### Уѣздный Совѣтъ.

Въ каждомъ уѣздѣ былъ образованъ Уѣздный Совѣтъ, состоявшій изъ уѣздныхъ представителей администраціи и суда.

Сохранились всѣ Екатерининскія учрежденія, и такимъ образомъ прибавились лишь два совѣщательныхъ органа. Результаты этой организаціи были неутѣшительны. Единство не установлено и пререканія стали еще сильнѣе. Волокита же въ дѣлахъ еще усугубилась и жители намѣстничества еще долго помнили время Балашевщины, какъ они называли эту эпоху.

Мысль же объ учрежденіи объединяющихъ администрацію Губернскихъ Совѣтовъ нельзя не признать вѣрной. Она уже высказана была въ 1816 г. Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ О. П. Козодавлевымъ, и съ тѣхъ поръ все сызнова выступаетъ наружу.

Проектъ повсемѣстной организаціи намѣстничествъ потерпѣлъ крушеніе, преимущественно, благодаря оппозиціи Министра Финансовъ, который не признавалъ пользы отъ, какъ онъ выражался, «сліянія вѣдомствъ на мѣстѣ».

Вскорѣ Балашевъ самъ просилъ объ увольненіи

его отъ должности намѣстника. И здѣсь сказался недостатокъ личнаго персонала. Всѣ мѣстныя должностныя лица оказались изъ рукъ вонъ плохими, а самъ намѣстникъ не сумѣлъ справиться ни съ мѣстными дѣлами, ни съ кознями, шедшими сверху. Императоръ Александръ I, хотя и успокаивалъ его, но поддержки ему въ его борьбѣ съ Аракчеевымъ и Гурьевымъ не оказывалъ.

---

# Глава XV.

## Причины неуспѣшности начинаній Императора Александра I.

Положеніе администраціи въ концѣ царствованія Александра I представляетъ картину до нельзя грустную. И иначе быть не могло. Мы указывали неоднократно на одинъ изъ факторовъ, содѣйствовавшихъ тому, что царствованіе, начавшееся при всеобщемъ ликованіи, кончилось тѣмъ, что внутреннее состояніе Россіи было признано анархическимъ, какъ со стороны органовъ власти, такъ и со стороны революціонной партіи. То была неразвитость общества, ставившаго дѣятелей въ администрацію.

И на другой факторъ мы уже указали вскользь. То была противорѣчащая сама себѣ политика высшаго правительства. Съ 1801—1818 гг. господствовалъ либерализмъ, оповѣщавшій о коренныхъ реформахъ, не щадившій ни словъ, ни обѣщаній, оффиціально критиковавшій все прошлое Россіи. Въ 1818 г. на-

ступила внезапная реакція, позорившая столь же оффиціально все, что было задумано ранѣе и осуждавшая всѣ тѣ идеи, которыя правительствомъ же прививались обществу. На разстояніи не болѣе 2—3 лѣтъ мыслящее общество Россіи должно было по командѣ мѣнять свои воззрѣнія. Такъ напр., въ 1812—1819 гг. поощрялось всѣми силами библейское общество. Въ 1819 г. оно было вдругъ закрыто, и всѣ его широкія начинанія были объявлены вредными. До 1819 г. высшее образованіе развивалось въ указанномъ свыше космополитическомъ духѣ. Въ 1819 г. это направленіе объявлено предосудительнымъ и высшее образованіе дано въ руки такихъ мракобѣсовъ и лицемѣровъ, какъ Магницкій и Руничъ. Черезъ нѣсколько лѣтъ введенная этими лицами смѣсь іезуитизма и мистицизма осуждена и дѣятели его прогнаны со службы постыднымъ образомъ. Правительство постоянно само себя дезавуировало. Такъ уволенные изъ С.-Петербургскаго Университета профессора Германъ и Арсеньевъ, объявленные публично неблагонадежными, сейчасъ же были приняты на службу по вѣдомству военному и въ учрежденіяхъ Императрицы Маріи Ѳеодоровны! Печать и литература то поддерживались, то подвергались гоненію. И нужно замѣтить, этотъ «порядокъ» (?) продолжался и въ Николаевское царствованіе. Въ эпоху 1809—1828 гг. издано 3 цензурныхъ устава, и ни одинъ изъ нихъ не былъ исполненъ; всѣ 3, немедленно по изданіи, безнаказанно нарушались, какъ и всѣ законы. Были случаи преслѣдованія и высокопоставленныхъ лицъ за злоупотребленія властью, но именно «случаи», т.-е. случайныя вспышки властительнаго гнѣва. Уволенъ былъ внезапно Статсъ-Секретарь Молчановъ,

преданъ суду Военный Министръ Князь А. И. Горчаковъ, но остались безнаказанными цѣлые ряды закононарушителей. Въ Сибири могли безчинствовать безпрепятственно Генералъ-Губернаторы Трескинъ и Пестель, и лишь ревизія Сперанскаго положила конецъ ихъ грабительству. Однако никакая строгая кара не постигла виновныхъ. Зато строгими административными карами преслѣдовались молодые люди, шикавшіе въ театрахъ театральнымъ любимцамъ Графа Милорадовича. Полиція, занимавшаяся ловлею этихъ преступниковъ, не замѣчала какъ росъ заговоръ декабристовъ. Она до самого 14 Декабря 1825 г. не знала о существованіи опасности, грозившей династіи и всему государственному строю.

# Глава XVI.

## Царствованіе Императора Николая I и Комитетъ 6 Декабря 1826 г.

**Цѣль царствованія — упорядоченіе Россіи. Гласность и обличеніе не допускались. Сенаторскія ревизіи.**

Наступило Николаевское царствованіе, замѣчательное, какъ извѣстно, тѣмъ, что верховная власть съ желѣзной энергіей и послѣдовательностью преслѣдовала цѣль: упорядочить Россію, ввести строгую дисциплину во всѣ слои общества, въ его мысли, его чувства, охранить народъ отъ вредныхъ западноевропейскихъ вліяній. Формальная законномѣрность должна была быть установлена и соблюдаема повсюду. И

если бы всѣ органы администраціи были столь же честными и дѣятельными, какъ Императоръ Николай I, то формальный порядокъ былъ бы установленъ и Россія развилась бы и усилилась бы такъ же, какъ и Пруссія въ эпоху Фридриха Вильгельма I и Фридриха II, которые лѣтъ 100 назадъ были одушевлены тѣми же стремленіями. Несомнѣнно, что служебный персоналъ царствованія Николая I насчитывалъ въ своей средѣ, и въ центрѣ и на мѣстахъ, немало и честныхъ, и дѣятельныхъ, и способныхъ лицъ. Во главѣ ихъ стояли такія нравственно безупречныя личности, какъ Великій Князь Михаилъ Павловичъ и Принцы П. Г. Ольденбургскій и А. Виртембергскій, Блудовъ, Дашковъ, Канкринъ, А. Перовскій, П. Киселевъ, Князь Воронцовъ, Графъ Толль, Князь Репнинъ. Но большинство служащихъ въ столицѣ и въ губерніяхъ стояло на весьма низкой умственной и нравственной ступени развитія. Формальный контроль существовалъ и на бумагѣ имѣлъ внушительный видъ, но фактически каждое должностное лицо, особенно изъ мелкихъ, дѣйствовало безконтрольно. Контроль же при помощи гласности былъ строго осужденъ. По мнѣнію правительства казнокрадъ и беззаконникъ менѣе нарушалъ престижъ власти, нежели тотъ, кто ихъ обличалъ. Самыя строгія мѣры, примѣнявшіяся внезапно правительствомъ, не содѣйствовали побѣдѣ надъ зломъ. Все чаще повторявшіяся сенаторскія ревизіи открывали массу злоупотребленій, и виновные иногда цѣлыми шайками изгонялись со службы.

## Ревизіи самого Царя.

Кромѣ сенаторскихъ ревизій, существовала еще одна форма ревизій, самая опасная для виновныхъ; личная ревизія неутомимаго царя, который одинъ, въ сопровожденіи своихъ ближайшихъ слугъ (Бенкендорфа и Орлова) объѣзжалъ почти всю Россію и знакомился со всѣми учрежденіями, неожиданно появляясь то здѣсь, то тамъ. Царскій глазъ видѣлъ много, онъ зналъ Россію, не только по отчетамъ, но и по личному изученію; и тѣмъ не менѣе его могучая рука не въ состояніи была ввести пламенно желанный имъ порядокъ.

Лѣнь и безчестность служащихъ питались изъ глубокаго источника общественной безнравственности и дряблости. Въ запискахъ извѣстнаго журналиста Н. И. Греча находится слѣдующее замѣчательное мѣсто:

«Не крѣпостное состояніе у насъ ужасно и отвратительно: оно составляетъ только особую форму подчиненности и бѣдности, въ которыхъ томится болѣе половины жителей великаго и самаго просвѣщеннаго (?) государства. У насъ злоупотребленія срослись съ общественнымъ нашимъ бытомъ, сдѣлались необходимыми его элементами. Можетъ ли существовать порядокъ и благоденствіе въ странѣ, гдѣ изъ 60 милліоновъ нельзя набрать 8 умныхъ министровъ и 50 честныхъ губернаторовъ, гдѣ воровство, грабежъ и взятки являются на каждомъ шагу, гдѣ нѣтъ правды въ судахъ, порядка въ управленіи, гдѣ честные и добродѣтельные люди страждутъ и гибнутъ отъ ко-

рыстолюбія и безчеловѣчія злодѣевъ, гдѣ никто не стыдится сообщества и дружбы съ негодяями и подлецами, только бы у нихъ были деньги; гдѣ ложь, обманъ, взятки считаются дѣломъ обыкновеннымъ и нимало не предосудительнымъ; гдѣ женщины не знаютъ добродѣтелей домашнихъ, не умѣютъ и не хотятъ воспитывать дѣтей своихъ и разоряютъ мужей щегольствомъ и страстью къ забавамъ; гдѣ духовенство не знаетъ и не понимаетъ своихъ обязанностей, ограничиваясь механическимъ исполненіемъ обрядовъ и поддерживаніемъ суевѣрія въ народѣ для обогащенія своего, гдѣ народъ коснѣетъ въ невѣжествѣ и развратѣ».

Что ни та или другая правительственная система является въ концѣ концовъ виновницей успѣха или неуспѣха въ государственной жизни, а низкая или высокая степень общественнаго умственнаго и, еще болѣе, нравственнаго развитія, это легко доказать слѣдующимъ историческимъ соображеніемъ. Насъ всѣхъ учили, что неудачный исходъ войны 1853—1856 гг., что побѣды соединенныхъ силъ Англіи, Франціи, Сардиніи и Турціи надъ плохо вооруженной Николаевской арміей, надъ флотомъ, неимѣвшимъ винтовыхъ судовъ, надъ военнымъ и гражданскимъ управленіемъ съ его воровскимъ интенданствомъ, съ губернаторами и дворянскими предводителями, обогащавшимися при вооруженіи и образованіи ополченія и оборудованіи госпиталей,—были результатомъ 30-лѣтняго Николаевскаго режима и его крайней полицейской опеки.

Прошло 22 года. Николаевскій режимъ сошелъ въ могилу. Появилась сравнительно съ Николаевскимъ временемъ широкая свобода печати; открыто было поле

общественной самодѣятельности и появились земства, акціонерныя компаніи, частные банки, множество школъ, довольно широкая свобода научной дѣятельности, гласный судъ; отмѣнена рекрутчина, введена всеобщая воинская повинность. Россія въ 1877—1878 гг. имѣла противницей одну слабую Турцію и опять проявились продѣлки интендантства въ союзѣ съ компаніей Грегеръ, Коганъ и Горвицъ, опять скверные госпитали, плохіе пути сообщенія, плохое вооруженіе. И какъ въ 1853—1856 гг. николаевскій солдатъ, такъ въ 1877—1878 гг. солдатъ александровскій спасъ честь Россіи.

## Комитетъ 6-го Декабря 1826 г.

Николаевское время первоначально не было враждебно реформаторскимъ стремленіямъ въ области управленія. 6 Декабря1826 г. былъ учрежденъ особый Комитетъ, подъ предсѣдательствомъ князя В. П. Кочубея; членами состояли, между прочимъ, Князь И. Васильчиковъ, Князь А. М. Голицинъ и М. М. Сперанскій, а дѣлопроизводство лежало въ рукахъ Д. Блудова. На этотъ Комитетъ была возложена задача пересмотрѣть *всѣ* узаконенія, касающіяся какъ центральныхъ такъ и мѣстныхъ установленій, а также проектъ закона о состояніяхъ.

Императору Николаю было вполнѣ ясно, что между узаконеніями 1785, 1810 и 1811 гг. не было согласія въ основныхъ началахъ, и что должна была быть установлена гармонія между законами, опредѣлившими строй законодательства и администраціи, съ одной стороны, и законами, на коихъ покоился строй общественный.

Труды Комитета 6 Декабря 1826 г., обнимающіе 10 громадныхъ томовъ (въ Архивѣ Государственнаго Совѣта), заключаютъ въ себѣ рѣдкое обиліе матеріаловъ. Здѣсь находится рядъ проектовъ преобразованія нашихъ государственныхъ установленій, составленныхъ такими людьми, какъ князья Кочубей, Воронцовъ, Графъ Мордвиновъ, записки Сперанскаго, Канкрина, Гурьева, Балашева, записки и показанія декабристовъ и т. д.

Въ этихъ трудахъ Комитета встрѣчаются идеи и предположенія, которыя отчасти осуществились въ эпоху 1826—1855 гг., отчасти не приведены въ исполненіе донынѣ, и къ которымъ возвращается наше время.

Мы приведемъ важнѣйшія предположенія и соображенія Комитета:

1) Государственный Совѣтъ долженъ былъ оставаться единственнымъ законосовѣщательнымъ органомъ, но ему же должна была быть отведена и значительная роль въ области верховнаго управленія. Министры должны были представлять ему ежегодно отчеты о своихъ дѣйствіяхъ и мѣрахъ, ими принятыхъ въ ввѣренныхъ имъ частяхъ управленія. Раздѣленіе на департаменты предположено отмѣнить; департаменты должны были быть замѣнены коммиссіями, составленными, по повелѣнію Государя Императора, изъ членовъ, извѣстныхъ спеціальными познаніями по вопросамъ, стоящимъ на очереди. Къ участію въ работахъ коммиссій могли быть приглашены и постороннія лица, извѣстныя опытностью и спеціальными свѣдѣніями.

2) Комитетъ Министровъ долженъ былъ быть

упраздненъ, какъ лишній органъ, вторгающійся то въ компетенцію Сената, то въ компетенцію Совѣта.

3) Сенатъ долженъ былъ быть раздѣленъ на двѣ части:

а) Судебные департаменты должны были составить въ совокупности высшій органъ суда, рѣшающій судебныя дѣла *въ послѣдней* инстанціи.

б) Отъ этого *Судебнаго Сената* долженъ былъ быть отдѣленъ *Сенатъ Правительствующій.* Компетенція его должна была составиться изъ круга вѣдомства I Департамента Сената и его I Общаго Собранія, и изъ компетенціи Комитета Министровъ, очищенной отъ примѣсей судебныхъ и законодательныхъ. Этому Правительствующему Сенату предназначена была видная роль. Онъ долженъ былъ быть объединителемъ министерствъ. Объединительная его дѣятельность должна была выразиться въ объясненіи законовъ, въ случаѣ разногласія министровъ при ихъ примѣненіи, и въ обсужденіи мѣръ правительственныхъ, выходящихъ за предѣлы власти отдѣльныхъ министровъ. Въ видахъ обезпеченія его независимости, власть Министра Юстиціи, какъ Генералъ-Прокурора, не должна была распространяться на его дѣла. Генералъ-Прокуроръ долженъ былъ имѣть отношеніе лишь къ Сенату Судебному.

4) Министерства должны были получить нѣсколько измѣненную организацію. Высказаны предположенія о необходимости раздѣленія двухъ министерствъ (Финансовъ и Внутреннихъ Дѣлъ) на нѣсколько министерствъ. Отдѣльныя вѣдомства должны были составить части Контрольная и Казначейская.

Изъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ должна была

быть выдѣлена Полиція (разъ проскользнула даже мысль о перенесеніи полиціи въ вѣдомство Министерства Юстиціи). Въ составѣ министерствъ должны были произойти слѣдующія измѣненія. Комитетъ отрицательно отнесся къ раздробленію министерствъ на множество департаментовъ, превращающихся, какъ онъ замѣтилъ, легко въ крупныя канцеляріи, плодящія переписку безъ пользы для дѣла. Комитетъ полагалъ замѣнить ихъ болѣе крупными подраздѣленіями, во главѣ которыхъ должны были стоять Главные Директоры съ самостоятельной компетенціей, получающіе отъ Министра руководящія указанія, но болѣе самостоятельные въ дѣлахъ меньшей важности.

Преобразованію подлежали и совѣты въ министерствахъ. Ихъ роль и значеніе должны были быть усилены.

Что касается губернскихъ учрежденій [1]), то Ко-

---

[1]) При разсмотрѣніи журналовъ Комитета Императоръ Николай I сдѣлалъ слѣдующее въ высшей степени характерное замѣчаніе, показывающее какъ трезво и вѣрно Монархъ оцѣнивалъ административныя нужды Россіи.

Въ журналѣ № 31 (Засѣданіе 30 Марта 1827 г.) помѣчено слѣдующее:

«Государь Императоръ присовокупить изволилъ, что въ настоящемъ положеніи Губерній видитъ самое большое зло, что изъ дѣлъ и свѣдѣній къ Его Величеству каждый день поступающихъ, открываются безпорядки и злоупотребленія; что онъ убѣжденъ въ необходимости не отлагать мѣръ исправленія, такъ сказать *снизу*, ибо если и въ высшихъ мѣстахъ существуютъ замѣшательства и безпорядки, то при ближайшемъ наблюденіи здѣсь многое можетъ быть исправляемо и зло бываетъ менѣе ощутительно, нежели на всемъ пространствѣ Государства, гдѣ нельзя имѣть вездѣ равнаго надзора,

митетъ остановился на необходимости установленія въ губерніяхъ Губернскихъ Совѣтовъ, составленныхъ изъ представителей различныхъ вѣдомствъ, коихъ совмѣстная должность должна была предупредить раздробленіе администраціи на отдѣльные, враждующіе другъ съ другомъ лагери. Затѣмъ онъ обратилъ вни-

---

и гдѣ неустройства всякаго рода могутъ почти безнаказанно продолжаться».

Комитетъ занялся этимъ важнымъ вопросомъ и прежде всего разсмотрѣлъ проектъ намѣстничествъ 1819 г., о которомъ было говорено выше, и организацію Генералъ-Губернаторскаго управленія, введенную въ 1819 г. Балашевымъ въ 5 губерніяхъ.

Онъ пришелъ къ слѣдующему заключенію:

«Нѣтъ сомнѣнія, что нынѣшнее устройство Губерній недостаточно. Но исправленіе сихъ недостатковъ должно быть коренное, объемлющее вдругъ всѣ части мѣстнаго управленія; порядокъ еще сохранившійся отъ изданнаго за 50 лѣтъ предъ симъ учрежденія не долженъ быть потрясаемъ частными и незрѣло обдуманными перемѣнами. Нѣтъ сомнѣнія, что нужно сосредоточить въ одномъ мѣстѣ, а не въ одномъ лицѣ всѣ части управленія въ губерніи, усилить надзоръ полиціи, утвердить общественную безопасность, положить преграду злоупотребленіямъ и утѣсненіямъ. Но сего, по заключенію Комитета, нельзя было достигнуть тѣми поверхностными средствами, кои употреблены Генераломъ Балашевымъ. Въ учрежденныхъ имъ Губернскихъ Совѣтахъ всѣ части не сосредоточены, а смѣшаны, Совѣты уѣздные не могутъ имѣть никакого дѣйствія! Губернскіе Полиціймейстеры и ихъ помощники при Губернаторѣ и хорошо устроенныхъ городскихъ и земскихъ полиціяхъ безполезны. Совокупное уваженіе всѣхъ сихъ Властей должно замедлить и затруднить теченіе дѣлъ напрасными совѣщаніями и переписками. Многія могутъ быть признаны излишними.

Впрочемъ, по собственнымъ словамъ Генерала Балашева, онъ учреждалъ свое образованіе такъ, чтобы однимъ Высо-

маніе (согласно личнымъ указаніямъ Императора Николая I) на неудовлетворительность порядка производства дворянскихъ выборовъ, въ коихъ первую роль играли худшіе элементы, малообразованные, малоземельные дворяне.

5) Наконецъ, Комитетъ не могъ не обратить вниманія на одно изъ самыхъ больныхъ мѣстъ въ строѣ нашей тогдашней администраціи, на наплывъ въ различныя вѣдомства малообразованныхъ элементовъ, на увеличеніе числа «приказныхъ», выходящихъ изъ рядовъ податныхъ классовъ. Онъ предложилъ, что и было исполнено впослѣдствіи, запретить поступленіе на службу «податныхъ лицъ». Лишь окончаніе курса въ гимназіи или университетѣ должно было открывать имъ путь къ государственной службѣ. Нельзя не замѣтить здѣсь же, что эта мѣра оказалась обоюдоострымъ оружіемъ. Привлеченіе въ среднія и высшія учебныя заведенія новаго контингента лицъ увеличило количество образованныхъ людей въ Россіи, но быстро началъ возрастать классъ лицъ, получившихъ, послѣ плохого нравственнаго *воспитанія* дома, среднее и высшее умственное *образованіе*, малоимущихъ, но пріобрѣвшихъ какъ бы право на нѣкоторый житейскій комфортъ, отдѣлившихся отъ основъ своего

---

чайшимъ Указомъ возможно было привести все въ прежнее положеніе, что для сего достаточно будетъ повелѣть Губернскимъ и Уѣзднымъ Совѣтамъ не собираться, а Предсѣдателей Губернскихъ Правленій и Губернскихъ Полиціймейстеровъ опредѣлить къ другимъ должностямъ. Сіе одно доказываетъ очевидно, что разныя части управленія не были приняты въ надлежащее соображеніе при сдѣланныхъ имъ обновленіяхъ».

соціальнаго происхожденія, но не успѣвшихъ плотно пристать къ высшимъ сословіямъ. Несомнѣнно, что изъ рядовъ этихъ лицъ вышло немало достойныхъ лицъ, но столь же несомнѣнно, что эта среда породила и немалое количество безпочвенниковъ, стремившихся къ жизни не только образованной, но и обезпеченной, но часто изнемогавшихъ въ борьбѣ съ новыми условіями жизни и развивавшихъ въ себѣ злобное отношеніе къ окружающимъ ихъ порядкамъ. Отчужденные отъ своихъ односословцевъ въ губерніи и уѣздѣ, они стекались въ столицы и бѣдствовали здѣсь въ нищетѣ, въ лишеніяхъ и въ вѣчныхъ разочарованіяхъ.

# Глава XVII.

## III-е Отдѣленіе Собственной Е. В. Канцеляріи и Корпусъ Жандармовъ.

### Послѣдствія занятій Комитета 6 Декабря 1826 г.

Итакъ, Комитетъ 1826 г., въ общемъ, довольно успѣшно указалъ на средство улучшить строй государственныхъ установленій. При желѣзной энергіи Императора Николая I можно было ждать, что все, имъ одобренное, будетъ послѣдовательно и настойчиво проведено, и что не будутъ приняты мѣры, клонящіяся къ новому нарушенію единства въ управленіи, или усиливающія не вполнѣ устраненныя разъединительныя стихіи.

И тѣмъ не менѣе именно это, въ виду характера

монарха едва ожидавшееся, случилось. Вскорѣ ходъ администраціи свернулъ опять на путь дробленія дѣйствія и противорѣчія въ тенденціяхъ и дѣлахъ.

Въ качествѣ плодовъ указаній и совѣтовъ Комитета появились: законъ 1828 г. объ ограниченіи правъ лицъ податныхъ состояній на поступленіе на службу, новое учрежденіе Государственнаго Совѣта 1842 г., законъ 6 Декабря 1831 г., касающійся дворянскихъ выборовъ и собраній. Въ 1837 г. изданъ новый Наказъ Губернаторамъ, учреждена должность Становыхъ приставовъ.

### Наказъ Губернаторамъ 1837 г.

Наказъ Губернаторамъ имѣлъ въ виду поднять престижъ губернаторовъ, по свидѣтельству современниковъ, къ концу царствованія Александра I, и въ первое десятилѣтіе царствованія Николая I сильно упавшій. Многіе, вполнѣ несостоятельные, губернаторы уволены и замѣнены болѣе дѣятельными и честными.

### Антагонизмъ между губернаторами и предводителями дворянства.

Но упорядоченіе дворянскихъ выборовъ привело и къ повышенію умственнаго и нравственнаго уровня губернскихъ, а въ нѣкоторыхъ мѣстахъ и уѣздныхъ предводителей дворянства. Это было очень желательнымъ явленіемъ, но къ сожалѣнію многіе изъ этихъ, болѣе просвѣщенныхъ, сословныхъ дѣятелей признавали долгомъ сословной чести и признакомъ благо-

родной независимости играть роль конкурентовъ губернаторамъ въ дѣлѣ руководства служилымъ классомъ въ губерніи, и, что особенно достойно сожалѣнія, этотъ антагонизмъ главъ правительственнаго и сословнаго управленія давалъ себя особенно чувствовать тамъ, гдѣ сталкивались дѣятельный губернаторъ съ энергичнымъ предводителемъ. Во многихъ мѣстахъ Россіи сталъ вновь процвѣтать дуализмъ,—дуализмъ Государева и дворянскаго дѣла.

### Представитель въ губерніи III-го Отдѣленія Собств. Е. В. Канцеляріи, какъ органъ надзора за губернской администраціей и населеніемъ.

Итакъ, губернаторъ сохранилъ около себя конкурента сословнаго, значеніе котораго даже усилилось. Но положеніе «хозяина губерніи» ухудшилось еще благодаря тому, что правительство ввело въ губернію новый элементъ, присосѣдившійся къ губернатору съ другой стороны, въ видѣ независимаго сотрудника въ дѣлахъ правительственныхъ. Этимъ третьимъ членомъ губернскаго тріумвирата сталъ представитель III Отдѣленія Собственной Е. В. Канцеляріи. На сцену выступилъ прочно и плотно организованный Жандармскій корпусъ, со своеобразными взглядами на дѣло, со своеобразной техникой управленія, съ быстро развившимися и твердо державшимися корпоративными традиціями. Этимъ было разрушено единство правительственной администраціи, едва зарождавшееся. Высшая власть выразила этимъ путемъ свое недовѣріе къ своимъ же органамъ; представители правительства были, наравнѣ съ управляемыми, по-

ставлены подъ постоянный надзоръ, притомъ надзоръ не поставленный въ рамки твердыхъ законовъ, надзоръ не гласный и надзоръ безотвѣтственный.

### Цѣль учрежденія III-го Отдѣленія.

Покойный Н. К. Шильдеръ во II томѣ своего сочиненія «Императоръ Николай I» слѣдующими мѣткими словами объясняетъ появленіе III Отдѣленія, этого страннаго учрежденія, не имѣвшаго равнаго себѣ въ исторіи европейскихъ государствъ XIX ст.

«Возникновеніе разсматриваемаго николаевскаго административнаго учрежденія объясняется обстоятельствами, среди коихъ оно зародилось. Продолжительное существованіе и спокойное развитіе тайнаго политическаго общества, о которомъ правительство долгое время имѣло лишь смутныя подозрѣнія, обнаружило съ достаточною очевидностью полное отчужденіе правительственныхъ сферъ отъ общества. Покончивъ съ мятежемъ и съ тайнымъ обществомъ, правительство увидѣло предъ собою важную задачу: устранить на будущее время всякую возможность подобнаго явленія, чтобы всегда быть въ состояніи задушить въ самомъ зародышѣ всякій умыселъ враговъ существующаго порядка. Но для достиженія подобной цѣли нельзя было, попрежнему, пренебрегать настроеніемъ общественнаго мнѣнія; отнынѣ надо было знать, что затѣвается въ обществѣ, какія мысли его волнуютъ, что въ немъ говорится, о чемъ оно размышляетъ; для успѣшнаго рѣшенія подобной задачи предстояло проникнуть въ сердца и тайные людскіе помыслы. Политической прессы въ то время

въ Россіи не существовало; къ тому же самая возможность обсужденія въ печати всякихъ общественныхъ и политическихъ вопросовъ представлялось тогда какъ бы государственной ересью; господствовало убѣжденіе, что одни управляющіе страною въ состояніи сообразить, что именно нужно и полезно для управляемыхъ. Событія 14 декабря послужили для правительства предостереженіемъ, доказавъ на дѣлѣ, насколько для него опасно пренебрежительное отношеніе къ внутренней жизни мыслящихъ классовъ въ Россіи.

Вслѣдствіе этого возникла мысль объ учрежденіи тайнаго надзора, хотя преслѣдовавшаго, въ сущности тѣ же цѣли, какъ и родственныя съ нимъ учрежденія XVIII ст., существовавшія въ разное время и подъ разными наименованіями, но обставленнаго въ своемъ новомъ видѣ несравненно мягче и порученнаго людямъ, до нѣкоторой степени образованнымъ, обладающимъ къ тому же свѣтскимъ лоскомъ. По мысли государя, лучшія фамиліи и приближенныя къ престолу лица должны были стоять во главѣ этого учрежденія и содѣйствовать искорененію зла.

При такой постановкѣ вопросовъ оставалось надѣяться, что этотъ фениксъ, возродившійся изъ пепла, обладая средствами все узнавать, доставитъ правительству возможность прервать многочисленныя злоупотребленія, которыми страдала Россія, и не получитъ слишкомъ односторонняго направленія при развитіи своей разнообразной дѣятельности. Современники царствованія Императора Николая Павловича признаютъ, однако, что ожиданія и надежды въ этомъ смыслѣ не оправдались въ дѣйствительной жизни на-

ступавшаго тогда тридцатилѣтія. Если даже и справедлива легенда о томъ историческомъ платкѣ, который переданный Императоромъ Николаемъ I шефу жандармовъ, долженъ былъ замѣнить инструкцію, утирая какъ можно болѣе слезъ, проливаемыхъ повсемѣстно въ Россіи отъ разныхъ неустройствъ, то намѣченная благая цѣль не была достигнута, а случилось какъ разъ обратное. Именно этотъ платокъ еще болѣе оросился слезами, вызванными дѣятельностью новаго учрежденія, созданнаго въ 1826 г., а первоначальная руководящая цѣль отступила на задній планъ, какъ бы стерлась въ памяти призванныхъ къ дѣлу исполнителей, и скопленное вѣками зло осталось неприкосновеннымъ на многіе годы».

### Столкновеніе дѣятельности агентовъ политической полиціи съ дѣятельностью губернаторовъ и органовъ общей полиціи.

Въ инструкціи, данной шефомъ жандармовъ одному изъ агентовъ этой новой политической полиціи, ему вмѣнено между прочимъ въ обязанность: . . . . . «споспѣшествовать благотворительной цѣли Государя Императора и отеческому его желанію утвердить благосостояніе и спокойствіе всѣхъ въ Россіи сословій, видѣть ихъ охраняемыми законами и возстановить во всѣхъ мѣстахъ и властяхъ совершенное правосудіе», «обратить особенное вниманіе на могущіе произойти безъ изъятія во всѣхъ частяхъ управленія и во всѣхъ состояніяхъ и мѣстахъ злоупотребленія, безпорядки и закону противные поступки; . . . . . .
. . . . . .

наблюдать, чтобы спокойствіе и право гражданъ не могли быть нарушены чьей-либо личной властью и преобладаніемъ сильныхъ лицъ или пагубнымъ направленіемъ людей злоумышленныхъ».

При чтеніи этихъ строкъ каждый мало-мальски здравомыслящій приходитъ въ глубокое смущеніе.

1) Таковое попеченіе входило въ прямыя обязанности губернаторовъ; если они не въ состояніи были исполнить эту обязанность, то они были совершенно лишними органами;

2) если губернаторы не были способны къ исполненію означенныхъ обязанностей въ виду недостатка въ нихъ соотвѣтственныхъ личныхъ качествъ, то спрашивается: почему набранные со всѣхъ сторонъ кавалерійскіе, артиллерійскіе и пѣхотные офицеры признавались способными для такихъ высокихъ цѣлей?

## Недостаточные результаты дѣятельности чиновъ политической полиціи во ввѣренной имъ отрасли.

И это недоумѣніе не прекращается донынѣ. Никакъ нельзя себѣ объяснить, почему правительство уповаетъ на охрану спокойствія и законности жандармами болѣе, чѣмъ на такую же охрану со стороны обыкновенныхъ органовъ полиціи и управленія? Образованіе, получаемое жандармскими офицерами и унтеръ-офицерами совершенно то же, что и образованіе, полученное исправниками, становыми и урядниками, полиціймейстерами, приставами и околодочными надзирателями. Нельзя же предполагать, что въ категорію «городской», или «земской полиціи» зачисляются малоспособные, а въ категорію «синихъ» болѣе способные.

Поневолѣ приходишь къ мысли, что въ правительственныхъ сферахъ укоренилась вѣра, что на человѣка, съ момента облаченія въ синій жандармскій мундиръ, находитъ какая-то таинственная благодать прозорливости и наблюдательности. Если это такъ, то факты доказали, что удостоенные этой благодати жандармы ее быстро утратили. Ни заговоръ Петрашевскаго въ 1848 г., ни цѣпь заговоровъ съ 1866 г. до 1881 г. не были предупреждены политической полиціей.

Что же касается незначительной сравнительно доли пользы, принесенной этими излюбленными охранителями «государева дѣла», то она съ лихвою уравновѣшивается вѣчнымъ раздраженіемъ всѣхъ слоевъ общества въ виду постоянной опасности ложныхъ доносовъ и беззаконнаго произвольнаго таинственнаго вторженія въ частную жизнь. Полагать, что когда-либо жандармскій надзоръ будетъ въ состояніи побороть крамолу, если она есть, или если она зарождается, значитъ абсолютно не знать человѣческой природы, которая легче переноситъ грубѣйшій открытый произволъ, нежели произволъ скрытый и боящійся свѣта. Нельзя не сказать правды: однимъ изъ главныхъ факторовъ роста общественнаго неудовольствія, а затѣмъ развитія революціонной партіи, является—жандармскій корпусъ. Въ обществѣ глубоко укоренился взглядъ, что дѣятельность жандармовъ имѣетъ въ виду не пользу государственную, а интересъ правящихъ классовъ, что тѣ же органы власти, которые безжалостно преслѣдуютъ вздорную болтовню, безучастно смотрятъ на извѣстныя имъ беззаконныя продѣлки лицъ, принадлежащихъ къ высшимъ кру-

гамъ общества. Донынѣ приходится слышать злостныя насмѣшки, что, несмотря на наличность огромнаго штата политической полиціи, нельзя было открыть всѣхъ виновныхъ въ извѣстныхъ казнокрадствахъ 1853—1856 гг. и 1877—1878 гг., хотя посягательство на казенное имущество во время войны есть столь же опасное посягательство на цѣлость государственнаго строя, какъ писаніе политическихъ памфлетовъ и либеральная критика дѣятельности властей.

И энергія нормальныхъ властей должна была сократиться, ибо онѣ видѣли, что ихъ сообщенія встрѣчали у высшаго правительства меньше довѣрія, нежели рапорты жандармовъ. Бывали даже неоднократно случаи, что обыкновенная полиція и политическая полиція скрывали другъ передъ другомъ свои мѣропріятія, дабы уязвить ненавистнаго конкурента въ погонѣ за милостями высшаго правительства. (Исторія заговора Петрашевскаго). Комитетъ 1826 г. уже предвидѣлъ эту аномалію и предложилъ подчинить жандармовъ губернаторамъ. Но Императоръ Николай I отказалъ, составивъ себѣ какое-то идеальное представленіе о дѣятельности новыхъ стражей политической нравственности. Исполнить идею Комитета: подчинить вполнѣ и безусловно жандармовъ губернаторамъ, со строгимъ запрещеніемъ входить къ высшему правительству съ рапортами мимо губернаторовъ, составляетъ задачу будущаго.

# Глава XVIII.

## Территоріальные комитеты, генералъ-губернаторства, органы центральнаго и мѣстнаго управленія и различныя направленія во внутренней политикѣ.

### Комитеты.

Изъ различныхъ и довольно широкихъ реформаторскихъ предположеній начала царствованія Николая I не осуществилась даже половина. Сенатъ остался при своей организаціи. Комитетъ Министровъ не былъ упраздненъ. Напротивъ, благодаря ряду узаконеній Николаевскаго царствованія, даже не вошедшихъ въ Полное Собраніе Законовъ, онъ получилъ болѣе твердое положеніе. Въ царствованіе Николая I въ Комитетъ Министровъ поступало очень много дѣлъ по самымъ разнообразнымъ вопросамъ и, при этомъ, всѣ сколько-нибудь выдающіяся изъ нихъ, въ большинствѣ случаевъ, рѣшались самимъ государемъ. Съ другой стороны Монархъ счелъ нужнымъ нѣсколько сократить компетенцію этого учрежденія. Это осуществлено двоякимъ путемъ: 1) въ силу указа 6 Мая 1831 г., даннаго Комитету Министровъ, сокращалось количество дѣлъ, производимыхъ въ Комитетѣ, съ предоставленіемъ большей самостоятельности министрамъ. Въ связи съ этимъ указомъ находится рядъ другихъ, данныхъ отдѣльнымъ министрамъ, гдѣ исчислены дѣла, предоставленныя ихъ непосредственному разрѣшенію;

2) учрежденъ рядъ спеціальныхъ комитетовъ, которые вѣдали отчасти законодательные вопросы, отчасти высшія административныя дѣла, касавшіяся болѣе или менѣе обширныхъ частей Россіи. Таковы были Комитеты: Царства Польскаго, Кавказскій, Остзейскій. Бладаря учрежденію этихъ спеціальныхъ органовъ совѣщанія, были отчасти облегчены работы какъ Государственнаго Совѣта, такъ и отдѣльныхъ министерствъ, но, съ другой стороны, опять нарушено единство въ установленіи руководящихъ началъ управленія въ обширныхъ районахъ Россіи.

### Генералъ-губернаторства.

На окраинахъ дѣйствовали болѣе или менѣе самостоятельно поставленные генералъ-губернаторы, которые нерѣдко вели свою собственную политику, находя поддержку въ самомъ Монархѣ, отступавшемъ отъ выставленныхъ въ началѣ царствованія требованій единства и согласія дѣйствія во всѣхъ частяхъ управленія. Благодаря этимъ личнымъ вліяніемъ, политика на окраинахъ иногда мѣнялась круто. Примѣры: исторія управленія прибалтійскими губерніями въ 1831—1845 гг. (при Баронѣ Паленѣ), въ 1845—1848 гг. (при Генералѣ Головинѣ), и 1848—1861 гг. (при Князѣ Суворовѣ) и управленіе Кавказомъ при Нейдтгардтѣ, Розенѣ и Воронцовѣ, или Оренбургскимъ Генералъ-Губернаторствомъ при Перовскомъ и Обручевѣ. Эти колебанія не находили должнаго отпора даже со стороны такого мощнаго государя, какъ Николай I. Съ 1855 г. они стали еще чувствительнѣе. Извѣстна внезапная перемѣна въ политикѣ управленія въ Вильнѣ, Варшавѣ,

Ригѣ, Кіевѣ! Появились въ столицѣ и на мѣстахъ и новыя центральныя и мѣстныя установленія, представители совершенно своеобразныхъ политическихъ задачъ, шедшихъ своимъ особеннымъ путемъ.

### Разъединеніе вѣдомствъ.

Организованное въ 1837 г. Министерство Государственныхъ Имуществъ, съ Графомъ П. Киселевымъ во главѣ, было проводникомъ новыхъ началъ организаціи крестьянскаго сословія.

Поставивъ себѣ задачу попеченія о казенныхъ крестьянахъ въ самыхъ широкихъ размѣрахъ, какъ въ отношеніи хозяйственномъ, такъ и въ отношеніи нравственномъ, новое центральное вѣдомство и его мѣстные органы (палаты государственныхъ имуществъ и окружные начальники) вступили въ серьезныя пререканія съ другими вѣдомствами и ихъ органами. Эти столкновенія имѣли мѣсто особенно часто съ Министерствомъ Финансовъ, вслѣдствіе энергичной борьбы Министерства Государственныхъ Имуществъ противъ алкоголизма, поощрявшагося откупщиками *) и съ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ, вслѣдствіе тѣсныхъ сношеній въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ крестьянъ казенныхъ съ крестьянами помѣщичьими.

---

[1]) Въ данномъ случаѣ Министерство Государственныхъ Имуществъ дѣйствовало въ союзѣ и согласіи съ Святѣйшимъ Синодомъ, но Министерство Финансовъ оказалось сильнѣе. Священникамъ и окружнымъ начальникамъ было запрещено, по требованію Министра Финансовъ, устраивать въ селеніяхъ казенныхъ крестьянъ общества трезвости и пропагандировать воздержаніе отъ алкоголя.

### Разногласіе вѣдомствъ въ крестьянскомъ вопросѣ.

Вообще всѣ эти 3 вѣдомства, въ вопросахъ внутренней политики держались противоположныхъ взглядовъ. Это разногласіе проявилось какъ въ области крестьянскаго вопроса, такъ и въ области вопроса о реформѣ прямого и косвеннаго обложенія. Даже въ спеціальныхъ вопросахъ, относившихся къ отдѣльнымъ частямъ Россіи, сказалось разногласіе (напр. въ отношеніи вопроса объ объединеніи балтійскихъ губерній съ центромъ въ 1841—1848 гг.) Лѣтъ черезъ 20 роли перемѣнились.

Министерство Внутреннихъ Дѣлъ стало во главѣ движенія въ пользу освобожденія крестьянъ, а Министерство Государственныхъ имуществъ (министромъ былъ М. Н. Муравьевъ) стояло за охрану крѣпостного права. Впрочемъ, въ царствованіе Императора Николая I эта война вѣдомствъ могла проявиться лишь глухо. Личное руководство и извѣстная энергія Монарха пріостанавливали всѣ серьезныя попытки къ itio in partes.

Въ то же царствованіе, какъ извѣстно, появились еще два вѣдомства, стоящія и донынѣ вполнѣ въ сторонѣ отъ общегосударственной администраціи. То было Министерство Императорскаго Двора и Удѣловъ (управлявшее значительнымъ населеніемъ удѣльныхъ крестьянъ; органы этого управленія занимали особенное положеніе и въ мѣстности) и IV Отдѣленіе Его Императорскаго Величества Канцеляріи (Вѣдомство Учрежденій Императрицы Маріи) жившее совершенно своеобразной жизнью.

Такимъ образомъ, все центральное управленіе съ точки зрѣнія духа и тенденцій стремилось разбиться на 5 группъ. Строго консервативный характеръ преобладалъ въ Министерствахъ: Военномъ, Морскомъ, Иностранныхъ Дѣлъ, Внутреннихъ Дѣлъ и Юстиціи; либеральныя тенденціи свивали себѣ гнѣздо въ Министерствѣ Государственныхъ Имуществъ; чисто фискальныя въ Министерствѣ Финансовъ; политика Министерства Императорскаго Двора имѣла чисто вотчинный характеръ и, наконецъ, въ особомъ мірѣ почти безконтрольной благотворительности жило Вѣдомство Учрежденій Императрицы Маріи.

## Трудное положеніе губернаторовъ въ отношеніи разныхъ вѣдомствъ.

Что мѣстные органы, получавшіе тонъ сверху, вторили стремленіямъ начальства, это понятно, и что хозяева губерній, губернаторы, терялись въ попыткахъ угодить, по возможности, всѣмъ начальствамъ, это естественно. Большинство изъ нихъ были военные, или стояло въ придворныхъ званіяхъ, что ставило ихъ въ зависимость отъ Министровъ Военнаго или Императорскаго Двора, нуждалось часто въ деньгахъ, надѣялось на пенсіи и пособія, что побуждало не ссориться съ Министромъ Финансовъ, разсчитывало на аренды, отводившіяся Министерствомъ Государственныхъ Имуществъ, и, наконецъ—воспитывало дочерей въ институтахъ, находившихся въ Вѣдомствѣ Императрицы Маріи. Былъ еще одинъ элементъ въ государственной общественной жизни Россіи, игравшій роль болѣе, чѣмъ неполезную, а прямо тлетворную.

То были откупщики. — Мы считаемъ этотъ намекъ достаточнымъ.

---

# Глава XIX.

## Высшія учебныя заведенія для подготовки служащихъ.

### Недостатокъ образованныхъ дѣятелей для службы.

Мы не пишемъ исторіи администраціи въ царствованіе Николая I; мы пытались лишь указать на тѣ попытки, которыя были сдѣланы для того, чтобы ввести единство и прочность въ ея дѣйствія и покончить съ хаосомъ послѣдняго десятилѣтія царствованія Александра I. Много было задумано хорошаго. Къ идеямъ начала Николаевскаго царствованія придется, впрочемъ, вѣроятно вернуться и дѣятелямъ нашего времени, несмотря на то, что Россія шагнула далеко впередъ въ отношеніи житейскаго удобства и быстроты въ оборотахъ общественной жизни. Но многое изъ задуманнаго или не осуществлено или исковеркано практикой жизни. И опять здѣсь выступилъ тотъ факторъ, на который столь часто уже пришлось намъ указывать: неудовлетворительность личнаго персонала, приводившаго въ исполненіе правительственныя мѣры и примѣнявшаго законы, сведенные въ одно цѣлое рукою Сперанскаго.

Нормы Свода Законовъ разсчитаны были на просвѣщенныхъ, честныхъ, безкорыстныхъ исполнителей,

на дѣятельность, одухотворенную и разумомъ и нравственностью.

Но Россія оказалась недостаточно богатой этими живительными капиталами.

### Университеты и др. высшія учебныя заведенія.

Николай I понялъ всю важность консолидаціи русскихъ законовъ, дабы нормы законовъ стали извѣстными. Онъ понялъ также и важность подготовки дѣятелей, которые сумѣли бы ихъ привести въ исполненіе. Эти дѣятели должны были быть подготовлены какъ Университетами, такъ и учрежденнымъ по почину Принца П. Г. Ольденбургскаго Императорскимъ Училищемъ Правовѣдѣнія, заступившимъ мѣсто учрежденнаго въ 1797 г. Высшаго училища правовѣдѣнія, влачившаго жалкое существованіе въ теченіе 20 лѣтъ и прекратившаго его, никѣмъ не замѣченное. Университеты и гимназіи, въ теченіе большей части Николевскаго царствованія, дѣйствовали на основѣ Уставовъ 1835 г. (Университетскаго и Гимназическаго), которые, по нашему мнѣнію, были лучшими изъ всѣхъ донынѣ изданныхъ уставовъ. Уваровскій университетскій уставъ былъ тѣмъ хорошъ, что ставилъ высокія требованія къ университетскимъ дѣятелямъ, не только въ умственномъ, но и въ нравственномъ отношеніи, и смотрѣлъ на Университетъ, не только какъ на учрежденіе, снабжающее молодое поколѣніе запасами знанія, но и развивающее ихъ характеръ. А образованіе, полученное въ уваровскихъ гимназіяхъ, было несравненно болѣе глубокое и основательное, нежели то образованіе, которое давалось гимназіями

послѣдующаго времени. Кто сознательно смотритъ вокругъ себя, тотъ долженъ признать, что то вымирающее нынѣ поколѣніе, которое воспитано и образовано на уставахъ уваровскихъ, несравненно лучше образовано, чѣмъ поколѣнія, за нимъ слѣдующія. Оно болѣе самостоятельно относилось ко всѣмъ новшествамъ въ наукѣ и литературѣ и не отличалось присущимъ эпигонамъ рабскимъ преклоненіемъ передъ всякимъ «послѣднимъ словомъ науки». Несмотря на суровую дисциплину того времени, нравственная связь между преподавателями и учениками была гораздо тѣснѣе и крѣпче, нежели въ наше время, а трудолюбіе въ средѣ молодежи было значительно болѣе распространено, нежели въ современномъ намъ многочисленномъ поколѣніи аспирантовъ на пріобрѣтеніе университетскаго диплома, по возможности, безъ научнаго университетскаго труда. Несомнѣнно, что количество получившихъ высшее образованіе было значительно меньше и статистическія цифры объ окончившихъ курсъ высшаго учебнаго заведенія не были столь внушительны, какъ нынѣ, но еще вопросъ, много ли выиграла Россія отъ постоянной растущей цифры лицъ, числящихся въ спискахъ студентовъ, заходящихъ иногда въ Университетъ и участвующихъ въ экзаменаціонныхъ лотереяхъ? Въ то время, при меньшемъ числѣ профессоровъ и студентовъ, близко другъ къ другу стоявшихъ, высшее учебное заведеніе было дѣйствительно Universitas litterarum. Нынѣ Университетъ комплексъ образовательныхъ заведеній, формально связанныхъ однимъ управленіемъ, дающій *дѣйствительно* научное образованіе едвали бо́льшему числу молодыхъ людей, чѣмъ тогда, но зато обременен-

ному массою лицъ, домогающихся привилегій служебныхъ и житейскихъ, во имя своего «студенческаго билета».

Нельзя не вспомнить, что наши крупныя научныя и литературныя и общественныя силы, что наши знаменитые «пятидесятники» и «шестидесятники» получили образованіе въ гимназіяхъ и университетахъ Уваровскаго режима.

**Непринятый въ жизни законъ о предварительной службѣ въ провинціи образованныхъ молодыхъ людей.**

И въ отношеніи практической подготовки служащихъ, царствованіе Николая I высказывало болѣе трезвые взгляды, нежели слѣдующее за нимъ время. Въ 1852 г. изданъ разумный, къ сожалѣнію вскорѣ потерявшій силу, указъ о томъ, чтобы всѣ лица, желающія посвятить себя государственной службѣ, начинали свою службу въ мѣстности и прослужили въ ней 3 года. Этимъ путемъ Императоръ Николай I стремился предупредить ростъ административныхъ паразитовъ, наполненіе центральныхъ вѣдомствъ массою молодыхъ людей, ничего не знающихъ, кромѣ нѣсколькихъ заученныхъ теоретическихъ истинъ, но понятія не имѣющихъ о дѣйствительныхъ потребностяхъ службы и жизни. Наше недальновидное общество возроптало противъ этого указа, видя въ немъ выраженіе грубаго деспотизма, желающаго образованныхъ людей предать скукѣ въ презрѣнной провинціи и почти всемогущій у насъ непотизмъ и патронажъ вскорѣ сумѣли обойти постановленія указа 1852 г. Провинція осталась въ рукахъ «приказныхъ»

и захудалыхъ дворянъ, а начальствовать надъ ними отправлялись представители столичной золотой молодежи, которая надѣялась, переживъ нѣсколько лѣтъ ссылки въ провинціи, вновь вернуться въ «богатую умственной жизнью» столицу.

---

# Глава XX.

## Эпоха „великихъ реформъ" царствованія Императора Александра II.

### Трудныя задачи царствованія Императора Александра II.

Въ самый разгаръ крымской кампаніи скончался Императоръ Николай I. Умирая онъ обратился къ наслѣднику престола со слѣдующими словами:

«Всѣ мои усилія, всѣ мои заботы были направлены на благо Россіи; я хотѣлъ продолжать трудиться такъ, чтобы передать тебѣ имперію въ твердомъ порядкѣ, безопасную извнѣ, вполнѣ счастливую и спокойную. Но ты видишь, въ какое время, при какихъ обстоятельствахъ, я умираю. Такъ угодно Богу, тебѣ трудно будетъ».

«Тебѣ трудно будетъ». Эти слова относились не только къ вступающему на престолъ Монарху, но и ко всѣмъ его сотрудникамъ и ко всему русскому народу, ибо наступившее въ 1855 г. царствованіе оказалось самою богатою надеждами, но и самою богатою разочарованіями эпохою русской исторіи.

## Самобичеваніе въ обществѣ.

Не успѣли закрыть гробницу Николая I какъ надъ его временемъ и дѣятельностью отовсюду послышались суровые безпощадные приговоры. Ни одного здороваго мѣста не нашли порицатели въ русскомъ государственномъ и общественномъ организмѣ и увлеченное надеждами на счастливое будущее русское общество предалось повальному самобичеванію. Эта страсть къ обнаруженію собственныхъ язвъ охватила всѣ силы общества, и т. н. интелигенція, занявшая большинство должностей, въ особенности въ центральныхъ установленіяхъ, шла впереди всѣхъ недовольныхъ.

Приведемъ только 3 цитаты, извлеченныя изъ записокъ и статей лицъ различныхъ направленій въ составѣ интеллигенціи, чтобы обрисовать настроеніе мыслящей части общества на разстояніи 13 лѣтъ эпохи «великихъ реформъ».

Академикъ А. В. Никитенко въ своемъ дневникѣ (въ 1855 г.) пишетъ:

«Наша гражданственность еще не сложилась, потому что у насъ нѣтъ главнаго, безъ чего бываетъ сожитіе, но не гражданственность, а именно: духа общественности, законности и честности, обезпечивающихъ прочность взаимныхъ отношеній и договоровъ. У насъ мало нравственности, потому что мы не истребили въ себѣ многихъ пороковъ, искажающихъ нашу народность, и не развили многихъ добродѣтелей, ей присущихъ. Вотъ, о чемъ надо подумать и позаботиться нашимъ мыслителямъ, народнымъ вож-

дямъ и наставникамъ, а не о политическихъ теоріяхъ и не о возбужденіи духа партій. Гоните, прежде всего, ложь и фальшь. Нравы прежде всего — нравы и духъ законности.

«Теперь только открывается, какъ ужасны были для Россіи прошедшія 29 лѣтъ. Администрація въ хаосѣ; нравственное чувство подавлено; умственное развитіе остановлено; злоупотребленія и воровство выросли до чудовищныхъ размѣровъ. Все это плодъ презрѣнія къ истинѣ и слѣпой вѣры въ одну матеріальную силу».

### Причина отсутствія у насъ государственныхъ людей.

«Отчего у насъ такъ мало способныхъ государственныхъ людей? Оттого, что отъ каждаго изъ нихъ требовалось одно,—не искусство въ исполненіи дѣлъ, а повиновеніе и такъ называемыя энергическія мѣры, чтобы всѣ прочіе повиновались. Такая немудреная система могла ли воспитывать и образовать государственныхъ людей? Всякій, принимая на себя важную должность, думалъ объ одномъ, какъ бы удовлетворить лично господствовавшему требованію, и умственный горизонтъ его невольно суживался въ самую тѣсную рамку. Тутъ нечего было разсуждать и соображать, а только плыть по теченію».

### Господство бюрократіи.

Прошло 10 лѣтъ. Въ 1866 г. (слѣдовательно послѣ польскаго мятежа) М. Н. Катковъ въ Московскихъ Вѣдомостяхъ (№ 154) сказалъ слѣдующее:

«Наука? Науки не было—была бюрократія. Право собственности? Его не было—была бюрократія. Законъ и судъ? Суда не было—была бюрократія. Церковнаго управленія не было—была бюрократія. Администрація?—Администраціи не было — было постоянно организованное превышеніе власти, а съ симъ вмѣстѣ и ея бездѣйствіе въ ущербъ интересамъ казеннымъ и частнымъ» [1]).

---

[1]) Audiatur et altera pars! Приведемъ слова Дмитріева въ защиту нашей бюрократіи. (Сперанскій и его государственная дѣятельность. Русскій архивъ, 1868 г.).

«Господство бюрократіи было плодомъ неразвитости общественныхъ элементовъ, которая долго дѣлала ихъ неспособными къ государственной роли. Въ обществѣ, сознающемъ интересы народнаго единства и умѣющемъ жертвовать имъ частною выгодой, бюрократія не усилится. Мѣсто ея займутъ сословія, общины, корпораціи, которыя въ административныя дѣла внесутъ начала самоуправленія, а въ государственныя—разумное содѣйствіе верховной власти. Бюрократія останется въ тѣхъ предѣлахъ, въ которыхъ она необходима. Но если общество держится только матеріальными интересами, или безсознательною связью племеннаго единства; если нуждаясь въ государственной власти, оно не умѣетъ содѣйствовать ей и руководится только частною пользою, то государству нѣтъ другого средства, какъ усилить собственныя орудія. Чиновники являются здѣсь не однимъ изъ органовъ политической жизни, но исключительными ея представителями, добровольное содѣйствіе общественныхъ силъ замѣняется слѣпою покорностью людей, безусловно зависящихъ отъ власти и связанныхъ съ нею личной выгодой. Государство набираетъ для внутренняго управленія армію чиновниковъ точно такъ же, какъ для внѣшней защиты оно набираетъ армію солдатъ. Стоитъ только вспомнить исторію западной Европы, чтобы убѣдиться въ справедливости этого. Бюрократія не развилась только тамъ, гдѣ, какъ въ Англіи или Нидерландахъ, сословія не стояли враждебно другъ къ другу и были рано вынуждены

## Реформы.

Прошло еще 2 года. Съ 1865—1868 гг. успѣшно проведена крестьянская реформа; введенъ новый гласный судъ; введены земскія учрежденія; изданъ законъ о печати 1865 г.; стѣсненія гласности и слова, которыя существовали въ предыдущее царствованіе, ограничены, появились многочисленные органы печати; изданъ новый университетскій уставъ 1863 г., увеличилось количество школъ среднихъ и низшихъ; появились усовершенствованные пути сообщенія въ большомъ числѣ. Однимъ словомъ — Николаевская Русь отошла въ область преданій, общество имѣло возможность развить свои умственныя и нравственныя силы.

содѣйствовать общему дѣлу. Гдѣ же, напротивъ, они были разъединены и не умѣли проникнуться государственными цѣлями, тамъ, въ интересахъ самого народа, должна была создаться централизація, и побѣда государственной власти оставила за собою легіоны чиновниковъ. У насъ, если и не было борьбы сословій, то была зато другая, не менѣе сильная причина. Государство нигдѣ не встрѣчало ни поддержки, ни препятствій. На немъ лежала тяжелая обязанность созидать учрежденія, невыработанныя народною жизнью, но необходимыя Россіи для ея безопасности и развитія. Оттого бюрократія появилась у насъ съ первыми началами государственнаго порядка. Она была вызвана несостоятельностью московскаго боярства, не умѣвшаго перемѣнить старыя понятія дружины на другія, болѣе государственныя. Великому Князю Всея Руси трудно было расчитывать на людей, которые не дѣлали различія между Литвою и Русью. Оттого князья привыкали дѣлать дѣла, запершись въ своей опочивальнѣ, окруженные незнатными дьяками. Бюрократія развилась и усилилась вслѣдствіе слабости общиннаго быта, не удовлетворявшаго главнымъ потребностямъ государства».

## Нравственный въ то же время уровень личнаго состава управленія.

И вотъ въ 1868 г. А. И. Кошелевъ въ своихъ запискахъ пишетъ слѣдующее:

«Взяточничество, личные денежные разсчеты, обходъ законныхъ путей преодолѣли въ Петербургѣ до крайнихъ предѣловъ. Все можно достигнуть и вмѣстѣ съ тѣмъ, въ справедливѣйшемъ, въ законнѣйшемъ можно получить отказъ. У большинства власть предержащихъ имѣются любовницы, жадно берущія деньги, имъ предлагаемыя и затѣмъ распоряжающіяся деспотически своими возлюбленными. У иныхъ сановниковъ имѣются секретари или довѣренныя лица, исполняющія обязанности любовницъ и дѣлящія деньги со своими довѣрителями. Безнравственность, безсовѣстность и безсмыслiе превзошли всѣ мошенничества и нелѣпости губернскихъ и уѣздныхъ чиновниковъ. Надо пожить въ Петербургѣ и имѣть тамъ значительныя дѣла, чтобы извѣдать всю глубину и ширь безпутства центральной нашей администраціи».

## Недовѣріе и недовольство общества администраціей.

Итакъ, если даже признать это рѣзкое обвиненіе нашей администраціи и жалобу на хаосъ, въ ней царствующій, результатомъ сильнаго раздраженія, вызваннаго неудачей (Кошелевъ въ 1868 году былъ въ Петербургѣ, какъ членъ русской компаніи, образовавшейся для покупки отъ казны Николаевской желѣзной дороги, чему сочувствовали вполнѣ не только

Министръ Путей Сообщенія Мельниковъ, но и самъ Императоръ Александръ II, согласившійся тѣмъ не менѣе въ концѣ концовъ на продажу дороги французской компаніи, знаменитой «Grande Société»), то все-таки оказывается, что администрація не пріобрѣла довѣрія и общество было ею крайне недовольно. Чѣмъ же объяснить, что эра великихъ реформъ, встрѣченная съ такимъ энтузіазмомъ, привела къ тѣмъ же результатамъ, къ коимъ привела въ свое время реакціонная эпоха 1818—1825 гг. и Николаевское царствованіе? Чѣмъ объяснить, что великія блага, принесенныя въ даръ Россіи въ десятилѣтіе 1855—1869 гг., крестьянская свобода, гласный судъ, земское самоуправленіе, расширеніе свободы печати—не вдохновили общество болѣе идеальными началами, ибо описанное выше состояніе высшей администраціи возможно лишь на почвѣ общества, стоящаго на весьма низкой ступени нравственнаго развитія?

## Противорѣчіе основныхъ началъ реформъ осуществленію ихъ на практикѣ.

Постараемся посильно объяснить это странное явленіе, что тѣмъ болѣе важно, что многое изъ того, что испытываемъ мы въ настоящее время, есть прямой результатъ того противорѣчія, которое открылось между реформаторскими началами и дѣйствительнымъ ихъ осуществленіемъ на практикѣ.

# Глава XXI.

## Послѣдствія крестьянской реформы.

### Несогласованность реформъ.

Императоръ Александръ II, подобно Николаю I, сознавалъ, что основной причиною, о которую разбивались всѣ усилія русскихъ Самодержцевъ ввести закономѣрность въ административный строй и создать хорошую и правильно функціонирующую административную машину было существованіе крѣпостного права, перешедшаго изъ рукъ Николая I въ руки преемника его престола непоколебленнымъ въ своихъ основахъ, хотя ослабленнымъ въ нѣкоторыхъ своихъ проявленіяхъ.

Крѣпостное право держало половину всего населенія Россіи внѣ сферы права. Говорили часто, что помѣщики составляли даровую полицейскую власть въ государствѣ. Можетъ быть, это такъ и было; но эта полицейская власть была безконтрольна, осуществлялась не столько въ интересахъ государства, сколько въ интересахъ помѣщичьяго домашняго обихода, а что главное — она не была органомъ управленія надъ людьми, а органомъ господства надъ вещами въ людскомъ образѣ. Въ большинствѣ помѣстій господствовали тишина и порядокъ; но это была тишина и порядокъ кладбища, могильный гной котораго проникалъ во всѣ слои окружавшей его земли. Немалое количество помѣстій съ селами и деревнями отличались благоустройствомъ, нерѣдки были примѣры за-

житочныхъ крѣпостныхъ крестьянъ, имѣвшихъ хорошій рабочій скотъ, хорошія посѣвныя сѣмена, неразвалившуюся хижину, немало оброчныхъ крестьянъ торговало въ городахъ, занималось доходными промыслами; но все это благосостояніе, весь этотъ стройный хозяйственный порядокъ не имѣли прочной основы. Усмотрѣніе помѣщика было закономъ крѣпостной жизни и воля господская была вполнѣ неопредѣленною границей крестьянской самодѣятельности.

Вѣчный «precarium» не можетъ быть прочной основой государственнаго строя. Только добродушный характеръ долготерпца, русскаго народа, предохранилъ государство отъ погибели въ минуты, когда оно подвергалось колебанію всѣхъ своихъ устоевъ, въ эпоху Стеньки Разина и Пугачева; но столь часто возобновлявшіяся возмущенія крестьянъ напоминали всякому, что эта громадная масса можетъ поддаться искушенію испробовать свои дремавшія силы. Царь Освободитель Александръ II высказалъ эту мысль въ своей извѣстной рѣчи къ московскому дворянству въ 1856 г., сказавъ, что нужно уничтожить крѣпостное право сверху, прежде, чѣмъ оно начнетъ уничтожаться снизу.

Но правительство, рѣшивъ покончить съ крѣпостнымъ правомъ, и повести Россію на путь охватывающихъ всѣ стороны жизни реформъ, повидимому, не составило себѣ вполнѣ обдуманнаго плана, и не сообразило, что дѣйствіе реформъ должно быть разсчитано на такія развѣтвленія государственнаго общественнаго строя, которыя на первый взглядъ лежали внѣ сферы дѣйствія главной реформы.

Мѣропріятія въ области устройства крестьянскаго сословія должны были непосредственно затронуть фи-

нансы государства, а затѣмъ отразиться на строѣ народнаго просвѣщенія и, конечно, и на церковной жизни. Начала, положенныя въ основу новаго устройства быта сельскаго состоянія, должны были быть поставлены въ согласіе съ началами, по которымъ долженъ былъ развиваться обновленный строй путей сообщенія и обращенія цѣнностей. Между тѣмъ рука реформатора вторгалась, по очереди, въ эти области общественнаго строя такими пріемами, какъ будто всѣ онѣ были разъединены пропастями и не составляли части одного общаго тѣла.

### Неприспособленность помѣщиковъ къ новымъ условіямъ сельскаго хозяйства.

Правительству не могло не быть яснымъ, что дворяне помѣщики, благодаря освобожденію крестьянъ, лишатся не только части земель, а также барщины, за извѣстное возмездіе, согласно правиламъ о выкупѣ, и дворовыхъ людей безвозмездно, что имъ придется пріурочить свое хозяйство къ новымъ условіямъ хозяйственнаго быта, что имъ придется затратить значительныя средства на постепенный переходъ отъ экстензивнаго къ интензивному хозяйству, что сооруженіе сѣти желѣзныхъ дорогъ въ свою очередь поставитъ все сельское хозяйство въ совершенно новыя условія, благодаря измѣненію въ организаціи и въ быстротѣ сбыта,—что, слѣдовательно, землевладѣльцамъ болѣе, чѣмъ когда-либо будутъ необходимы учрежденія долгосрочнаго поземельнаго кредита, кредита меліораціоннаго и кредита краткосрочнаго. Между тѣмъ, въ 1858 г., когда вопросъ объ освобожденіи

уже совершенно назрѣлъ,—правительство приступило къ ликвидаціи старыхъ кредитныхъ установленій, не замѣняя ихъ новыми.

**Невыгодныя для помѣщиковъ условія выкупной операціи.**

Ѳ. Г. Тернеръ въ своей замѣчательной статьѣ «Дворянство и землевладѣніе» (Вѣстникъ Европы. Мартъ 1903 г.) говоритъ: ...«вслѣдъ за освобожденіемъ крестьянъ была прекращена выдача ссудъ изъ сохранной казны. Вмѣстѣ съ тѣмъ долгосрочные долги помѣщиковъ были разомъ погашены вычетомъ ихъ изъ выкупной ссуды. Въ этомъ многіе усматривали нарушеніе самихъ условій займа, такъ какъ, по ихъ мнѣнію, часть долга, по крайней мѣрѣ, могла быть переведена на оставшуюся за надѣломъ крестьянъ землю. Такимъ образомъ, выкупная ссуда была почти для всѣхъ значительно уменьшена; кромѣ того, землевладѣльцы получили ее спустя довольно продолжительное время послѣ введенія въ дѣйствіе крестьянской реформы, притомъ не наличными деньгами, а процентными бумагами, которыя приходилось продавать на биржѣ значительно ниже ихъ номинальной цѣны, такъ что въ окончательномъ результатѣ помѣщики получили крайне небольшую сумму. Вотъ почему имъ пришлось поневолѣ обращаться къ займамъ у частныхъ лицъ по высокимъ процентамъ».

**Разорительный кредитъ.**

«Наконецъ, стали образовываться кредитныя учрежденія. Возникли частные поземельные банки, большею

частью акціонерные, учредилось общество взаимнаго поземельнаго кредита, такъ называемый «золотой банкъ». Кредитъ частныхъ банковъ, безъ которыхъ нельзя было обойтись, обходился крайне дорого, и потому дѣйствовалъ угнетающимъ образомъ на землевладѣльцевъ. Но особенно разорительныя для нихъ послѣдствія имѣли операціи «золотого банка». Съ пониженіемъ курса, пришлось платить % и погашеніе совершенно несоразмѣрно съ тѣмъ капиталомъ, который въ дѣйствительности былъ полученъ заемщиками. Займы въ «золотомъ банкѣ» прямо обратились въ разореніе заемщиковъ. Такъ прошли тяжелыя 25 лѣтъ въ отчаянной борьбѣ за существованіе, въ продолженіе которыхъ благосостояніе дворянъ существенно пострадало».

### Обезземеленіе дворянъ.

Согласно даннымъ, приведеннымъ въ «Матеріалахъ по статистикѣ движенія землевладѣнія въ Россіи» (изданіе Департамента окладныхъ сборовъ) въ 30-лѣтіе 1863 — 1893 гг. общее количество проданной дворянами (чиновниками и офицерами) земли равнялось 57.547.696,3 десятинъ; количество купленной дворянами земли — 33.302.260,1 десятинъ, слѣдовательно убыль земли въ ихъ рукахъ равнялась: 24.245.437,2 десятинъ.

Такимъ образомъ совершилось обезземеленіе значительной части того сословія, которое въ теченіе вѣковъ ставило массу служилыхъ на службу, а затѣмъ, освобожденное отъ служебнаго тягла, тяготѣло къ землѣ и господствовало въ мѣстности. Куда пошли

эти выброшенные за бортъ? Они вновь потекли на службу, увеличивая массу служащихъ въ особенности въ центрѣ, увеличивая ее свыше потребности. А затѣмъ, когда наступилъ поворотъ въ политикѣ, все явственнѣе ставились требованія объ обезпеченіи ихъ служебной обстановки и въ мѣстности. Потерявшее силу дворянское сословіе выставляло себя лучшимъ руководителемъ того сословія, которое всѣхъ болѣе расширило за этотъ періодъ свое землевладѣніе: сословія крестьянскаго. (Сумма прибыли крестьянской земли за 30-лѣтіе 1862—1893 гг. около 9.000.000 десятинъ, купеческое сословіе увеличило площадь своего землевладѣнія на столько же).

## Грюндерство.

Ясно, что настроеніе тѣхъ слоевъ дворянскаго сословія, которые или потеряли свою экономическую основу, или сохранили ее въ своихъ рукахъ обезцѣненною, благодаря неумѣлому хозяйничанію, не было благопріятно для правительства и его политики, и что наплывъ кандидатовъ на службу изъ этой среды не могъ содѣйствовать цѣлесообразному развитію административнаго персонала и дѣятельности самихъ учрежденій. Но это обезземеленіе и обѣднѣніе дворянства имѣло еще другія послѣдствія. Члены бывшаго землевладѣльческаго и служилаго сословія старались воспользоваться промысловыми и торговыми предпріятіями, появлявшимися все въ большемъ количествѣ и въ новыхъ формахъ для того, чтобы наверстать потерянное и завоевать себѣ новое положеніе въ новыхъ сферахъ общежитія. Появился новый слой дѣльцовъ интел-

лигентовъ, въ различныхъ акціонерныхъ компаніяхъ, банкахъ, страховыхъ и желѣзнодорожныхъ обществахъ, имѣвшій и сохранившій связи со своими односословцами въ административныхъ учрежденіяхъ. Наступила эпоха союзовъ администраціи и грюндерства, столь пагубно подѣйствовавшая какъ на духъ и нравы служилаго персонала, (старые пороки получили новую форму, менѣе грубую, но гораздо болѣе опасную) такъ и на промышленность и торговлю.

Вліяніе этихъ новыхъ соціально-экономическихъ элементовъ было гораздо вреднѣе вліянія неособенно высоко стоявшаго въ нравственномъ отношеніи купеческаго сословія, ибо въ семъ послѣднемъ сохранились и передавались по наслѣдству извѣстныя дѣловыя традиціи, которыхъ совсѣмъ недоставало дворянамъ, оторваннымъ отъ своихъ вѣковыхъ корней.

### Абсентеизмъ помѣщиковъ.

Итакъ, правительство не приняло цѣлесообразныхъ экономическихъ мѣръ, которыя облегчили бы поземельному дворянству переходъ отъ незатѣйливыхъ патріархальныхъ формъ хозяйничанія къ новымъ условіямъ хозяйственнаго быта. Не были приняты и казавшіяся вполнѣ необходимыми административныя мѣры. Послѣ упраздненія вотчинной полиціи помѣщиковъ, въ деревняхъ не было болѣе пользующихся общимъ довѣріемъ сильныхъ полицейскихъ властей, на мѣстѣ могущихъ предотвратить неизбѣжныя столкновенія терявшихъ свою власть помѣщиковъ съ опасными и неблагонадежными элементами въ крестьянской средѣ. Мировые посредники, слѣдуя общему духу времени, за немно-

гими исключеніями, при рѣшеніи споровъ между помѣщиками и крестьянами, клонились всегда болѣе въ сторону интересовъ крестьянскихъ. Не отрицая, что со стороны дворянъ были высказываемы иногда претензіи, выходящія за предѣлы законности и разума, нельзя не признать, что столь же часто были нарушены вполнѣ законные интересы землевладѣльцевъ. При такихъ условіяхъ, и принимая во вниманіе вѣками образовавшіяся своеобразныя помѣщичьи и вотчинныя понятія, которыя естественно не могли исчезнуть сразу, нельзя было ожидать, что помѣщики спокойно останутся въ своихъ усадьбахъ, увѣренные въ счастливомъ будущемъ, готовые, не только на видъ, но и по убѣжденію помириться съ реформою и спокойно начать новую жизнь. Помѣстья опустѣли, пошли, какъ указано выше, въ продажу, поземельное дворянство потекло на коронную службу, въ городъ, а во многихъ случаяхъ за границу.

### Несоотвѣтствіе дарованныхъ крестьянамъ при освобожденіи правъ степени ихъ развитія.

Разочарованія въ благодѣтельныхъ послѣдствіяхъ реформы, постигшія крестьянское сословіе, также были послѣдствіемъ крупныхъ ошибокъ и недосмотровъ въ политикѣ правительства.

Извѣстно, что крестьяне стали не только свободными личностями, (т.-е. свободными отъ помѣщиковъ), но и сословіемъ свободныхъ землевладѣльцевъ, ограниченнымъ въ отношеніи свободы распоряженія землей земельно-общинными порядками. Большинство ученыхъ и публицистовъ того времени, а также наиболѣе влія-

тельные и дѣятельные сподвижники крестьянской реформы въ сферахъ правительственныхъ видѣли въ общинномъ землевладѣніи коренной, самобытный, національно-славянскій институтъ. Оно должно было быть основою жизни освобожденнаго крестьянскаго сословія. Основою же всего государственнаго общественнаго строя обновленной Россіи, вмѣсто помѣщичьей власти, долженъ былъ быть «міръ», деревенская община. Этотъ крестьянскій міръ, связанный въ отношеніи своихъ финансовыхъ повинностей передъ правительствомъ круговою порукою, долженъ былъ во внутренней жизни имѣть только два регулятора: свое обычное право и Положеніе 19 Февраля 1861 г. Этотъ законъ далъ крестьянамъ полное самоуправленіе, онъ далъ имъ несравненно больше, чѣмъ дворянамъ и горожанамъ: крестьяне могли собираться на сходъ, когда хотѣли, они могли постановлять приговоры и приводить ихъ въ исполненіе; только немногіе изъ сихъ приговоровъ подлежали утвержденію посредника; крестьяне до 1889 г. имѣли судъ безапелляціонный. Соотвѣтствовали ли эти права степени умственнаго и нравственнаго развитія крестьянъ?

### Отсутствіе руководительства крестьянъ.

Идеализаторы крестьянскаго міра отвѣтили рѣшительнымъ—да, а реализмъ жизни столь же рѣшительнымъ—нѣтъ! Первые успокаивали сомнѣвавшихся указаніями, что школа жизни усовершенствуетъ крестьянское сословіе и здоровыя стихіи на просторѣ разовьютъ свою силу. Но забыто было, что и школа жизни нуждается въ разумномъ руководствѣ, которое не было

дано. Въ 1868 г. Л. И. Кошелевъ, котораго никакъ нельзя заподозрить въ реакціонныхъ тенденціяхъ, говорилъ въ своей статьѣ «О нынѣшнемъ положеніи крестьянъ и о мѣрахъ къ улучшенію ихъ быта»: «Крестьяне, правда, сдѣлали большіе успѣхи въ сознаніи своихъ правъ; но, къ сожалѣнію, нельзя того же сказать относительно ихъ успѣховъ въ сознаніи легшихъ на нихъ обязанностей». «Теперь даны крестьянамъ права полныхъ гражданъ, а между тѣмъ, уровень ихъ образованія весьма низокъ. Онъ сталъ даже какъ будто ниже противъ прежняго; это, конечно, не вѣрно, а только кажется отъ того, что прежде ихъ развитіе было выше ихъ положенія, а теперь ихъ права много выше ихъ развитія». Эта идеализированная и въ дѣйствительности крайне отсталая въ умственномъ и нравственномъ отношеніи среда должна была быть какимъ-то замкнутымъ кругомъ, какой-то самодовлѣющей единицей. Только совокупность фискальныхъ повинностей и налогъ на кровь (рекрутская повинность и замѣнившая ее всеобщая воинская повинность) были точками соприкосновенія этого своеобразнаго крестьянскаго міра съ міромъ общегражданскимъ, въ которомъ жили другія сословія, дворяне, купцы, мѣщане. Только выходя изъ сферы «міра», вступая въ сферу фабричныхъ рабочихъ, мелкихъ торговцевъ, промышленниковъ и ремесленниковъ въ городахъ, т.-е. переставая быть фактически крестьяниномъ,—крестьянинъ вступалъ въ сферу дѣйствія общаго гражданскаго и административнаго права.

Итакъ, широкое самоуправленіе, общинное землевладѣніе, обычное право и фискальная круговая порука были основами крестьянскаго быта послѣ реформы.

## Причины крестьянскаго оскудѣнія. Вредъ общиннаго землевладѣнія.

Результаты организаціи крестьянскаго сословія на этихъ 4 началахъ, какъ извѣстно, оказались далеко неудовлетворительными. Главными причинами оскудѣнія крестьянства нельзя не признать сохраненіе указанныхъ выше основныхъ началъ. О бѣдственныхъ послѣдствіяхъ круговой поруки излишне говорить. Онѣ общеизвѣстны и привели въ концѣ концовъ (къ сожалѣнію, очень поздно) къ упраздненію ея. Общинное землевладѣніе все еще тяготѣетъ надъ крестьянской массой, оно все еще считается панацеей противъ различныхъ золъ соціальныхъ и политическихъ. Все еще утверждаютъ, что оно предупреждаетъ появленіе крестьянскаго пролетаріата, хотя только нехотящій видѣть можетъ не замѣтить, что значительная часть нашихъ мелкихъ землевладѣльцевъ и земледѣльцевъ состоитъ изъ пролетаріевъ и любой прибалтійскій батракъ и финскій торпарь живетъ лучше и обезпеченнѣе, нежели якобы охраняемый общиннымъ землевладѣніемъ русскій общинникъ. Мы не имѣемъ возможности входить въ разсмотрѣніе всѣхъ многочисленныхъ доводовъ pro et contra общиннаго землевладѣнія. Позволяемъ себѣ только высказать наше глубокое убѣжденіе, что пока общинное владѣніе не уступитъ мѣсто подворному съ разверстанными угодьями, положеніе русскаго крестьянства не улучшится рѣшительнымъ образомъ. Нѣтъ основаній принимать рѣшительныя, насильственныя мѣры къ упраздненію этого тормаза русской общественной жизни, но можно

крайне сожалѣть, что въ сферахъ правительственныхъ проявляется стремленіе принимать мѣры къ поддержанію этого, отжившаго свой вѣкъ, института. (Мѣры эти, впрочемъ, стоятъ въ рѣшительномъ противорѣчіи съ мѣрами, принимаемыми тѣмъ же правительствомъ въ видахъ поощренія развитія русскаго фабричнаго строя, отвлекающаго все большій контингентъ русскихъ земледѣльцевъ отъ земледѣльческаго труда, и создающій быстро растущій классъ русскихъ фабричныхъ рабочихъ).

### Низкій уровень сельскаго духовенства.

Конечно, не одно общинное землевладѣніе задерживаетъ русское крестьянское сословіе на пути его развитія къ благосостоянію. Есть еще налицо и другой весьма вліятельный факторъ: низкій уровень нравственнаго развитія сельскаго духовенства, на которомъ лежитъ обязанность облагораживать нравственный бытъ русской деревни, а не поддерживать различными своекорыстными мѣрами присущую низшему классу склонность къ разгулу [1]).

---

[1]) Нельзя не указать здѣсь на одно явленіе, зловредность котораго давно уже признана. Это излишекъ различныхъ праздничныхъ дней. Большое ихъ количество парализуетъ многія добрыя начинанія. Мы позволяемъ себѣ привести слѣдующіе факты, нами лично примѣченные. Проживая въ 1894—1895 гг. лѣтомъ, въ одной приволжской усадьбѣ, мы насчитали въ промежутокъ времени съ 20 Іюля до 1 Сентября 10 праздничныхъ дней, не считая воскресныхъ. Въ празднованіи этихъ дней участвовало населеніе 7 деревень. И это въ самую горячую рабочую пору. Стоявшей во время этихъ дней пре-

## Самобытность сельскаго быта до крестьянской реформы.

Въ связи съ политической вѣрой въ благодѣянія общиннаго землевладѣнія, стоитъ столь же глубоко укоренившаяся вѣра въ необходимость и пользу охраны обычнаго права. Въ эпоху почти полной разъединенности различныхъ общественныхъ слоевъ и хозяйственныхъ сферъ, предшествовавшую появленію новыхъ средствъ сообщенія и развитію фабричной промышленности и различныхъ видовъ торговой дѣятельности, когда вся общественная жизнь шла медленнымъ шагомъ,—можно было говорить про самобытное развитіе обычно-правовыхъ нормъ въ средѣ различныхъ классовъ и сословій. Тогда обычное право каждой отдѣльной мѣстности представляло собою нѣчто цѣльное, носившее въ самомъ себѣ законы своего развитія. Но эти условія самобытности нынѣ едва ли существуютъ и правовоззрѣнія крестьянскаго сословія обра-

---

красной погодой земледѣльцы не могли воспользоваться, (какъ они заявили: того не позволили бы священники и «міръ») и уборка хлѣбовъ должна была происходить въ дни ненастные. Поневолѣ возникалъ вопросъ: что помогутъ благонамѣренныя реформы порядка взиманія податей и отмѣна круговой поруки, если результатъ земледѣльческаго труда утрачивается такимъ легкомысленнымъ образомъ. Отъ освобожденія крестьянъ отъ обязанности праздновать всѣ праздники, не обращая вниманія на хозяйственныя неотложныя потребности,—вѣра не пострадаетъ, ибо религія не имѣетъ ничего общаго съ пьянствомъ и гуляньемъ, устраиваемыми вокругъ монастырей и во дни храмовыхъ праздниковъ. Насильственно отмѣнять праздники—нерезонно, но столь же неразумно насильственно принуждать къ празднованію.

зуются и сцѣпляются подъ вліяніемъ сторонних, но очень могучихъ факторовъ. Соціально экономическая основа крестьянскаго обычнаго права не столь тверда, какъ въ эпоху до 1861 г. Крестьянская реформа 1861 г. была проникнута идеей о неразрывной связи между крестьяниномъ-земледѣльцемъ и тароватой — кормилицей землей. Она дышала надеждой, что освобожденный земледѣлецъ перестанетъ отклоняться отъ земледѣлія и не будетъ предпочитать деморализующіе отхожіе промыслы свободному земледѣльческому труду.

### Отхожіе промыслы крестьянъ.

Эти ожиданія не сбылись: экономическія обстоятельства, сопровождавшія великую реформу, были таковы, что, напротивъ, образовавшаяся и развившаяся уже въ эпоху крѣпостничества склонность русскаго крестьянина къ кочевому образу жизни должна была усилиться. Правительство, послѣ 1856 года, приступило къ сооруженію громадной, быстро возраставшей, сѣти желѣзныхъ дорогъ, шоссейныхъ и водяныхъ путей сообщенія. Почти весь рабочій персоналъ былъ поставленъ русскимъ крестьянствомъ. Право торговли и промысловъ съ 1865 года сдѣлалось достояніемъ всѣхъ русскихъ подданныхъ. Значительное количество русскихъ крестьянъ обратилось къ этимъ занятіямъ. Пути сообщенія улучшились, крупные центры промышленности и торговли какъ бы приблизились къ деревнѣ. Правительство и вызванныя имъ къ жизни земства создавали множество училищъ разнаго рода, грамотность распространялась въ народѣ, а съ ней въ

мужицкую среду вторгнулись новыя понятія и воззрѣнія.

### Всесословная воинская повинность.

Въ 1874 г. появилась всеобщая общесословная воинская повинность. Система комплектованія войсковыхъ частей основана, какъ извѣстно, на распредѣленіи уроженцевъ различныхъ частей Имперіи по отдаленнымъ отъ родной почвы частямъ. Этнографическій элементъ Имперіи сливается въ одну массу. Такимъ образомъ, благодаря политикѣ самого Правительства земледѣльческое населеніе было привлечено вмѣстѣ съ другими сословіями въ войско, потомъ на фабрики, рынки, въ отхожіе промыслы, питая своимъ наплывомъ преимущественно столицы, фабричные центры, гарнизоны сѣвера, запада и юга.

### Неумѣстная нынѣ охрана обычнаго права.

Замкнутость крестьянскаго сословія была разрушена, но съ тѣмъ вмѣстѣ стало невозможнымъ самобытное развитіе крестьянскаго обычнаго права. Взгляды крестьянина на жизнь, на всѣ бытовыя отношенія должны были измѣниться, а вмѣстѣ съ ними должна была проявиться и потребность въ регулированіи ихъ не патріархальными обычаями, а твердыми логическими нормами права, развитію которыхъ могло содѣйствовать знакомство съ правоззрѣніями земледѣльческаго класса, но которыя не могли быть почерпнуты въ готовой формѣ изъ расшатаннаго новыми явленіями обычнаго права. Да притомъ это обычное право, въ

многообразныхъ, противорѣчивыхъ очертаніяхъ не было консолидировано. Кто его зналъ? Кто его могъ примѣнять и путемъ послѣдовательнаго примѣненія и толкованія его развивать? Эту роль могли бы исполнить только авторитетные знатоки его, облеченные довѣріемъ крестьянскіе старшины, стоявшіе на высотѣ своего призванія по своимъ нравственнымъ и умственнымъ качествамъ, подобно лагманамъ древняго Скандинавскаго міра. Такую же роль могли бы играть и представители другихъ сословій, въ особенности, дворяне, если они были бы близко знакомы съ правовоззрѣніемъ мѣстныхъ крестьянскихъ обществъ. Слѣдовательно эти задачи могли быть исполнены или органами крестьянскаго самоуправленія, или органами правительственно-сословными, созданными въ видахъ попечительства надъ крестьянами. Въ концѣ концовъ все сводилось опять къ вопросу о личномъ персоналѣ, о томъ: найдется ли достаточное количество лучшихъ людей изъ крестьянской среды или достаточное количество таковыхъ же лучшихъ людей изъ среды дворянской, готовыхъ и способныхъ посвятить себя этому великому государеву дѣлу не въ видахъ кормленія отъ мѣста и не въ видахъ защиты дворянскихъ сословныхъ интересовъ.

# Глава XXII.

## Недостатки крестьянскаго самоуправленія.

### Два взгляда на крестьянское управленіе.

Какимъ же образомъ было организовано «великое государево дѣло» крестьянскаго самоуправленія и попечительства о немъ? И здѣсь опять нужно признать, что эта организація совершилась не столько при содѣйствіи трезвой оцѣнки фактическихъ жизненныхъ условій, сколько подъ вліяніемъ идеалистическихъ воззрѣній и надеждъ. Если обнять однимъ словомъ тенденціи всей послѣреформенной эпохи до нашихъ дней, то нужно сказать, что другъ друга смѣнили въ этомъ дѣлѣ два идеализма: одинъ въ пользу крестьянскаго сословія, другой въ пользу сословія дворянскаго. Первый имѣетъ своимъ апогеемъ законъ 19-го Февраля 1861 г., второй законъ 12 Іюля 1889 г. — Съ одной стороны якобы здоровый, не тронутый ложными культурными понятіями, дѣвственный, самоуправляющійся крестьянскій міръ, съ другой—якобы близкій къ крестьянскому сословію, самоотверженный попечитель крестьянъ, дворянинъ, земскій участковый начальникъ.

### Господство на міру немногихъ крестьянъ.

Коренной недостатокъ организаціи крестьянскаго самоуправленія 1861 г. заключается въ томъ, что она была построена на радикальномъ началѣ равенства

голосовъ всѣхъ членовъ міра. Тотъ здоровый и трезвый взглядъ, который черезъ 4 года (1865 г.) побудилъ законодателя въ Финляндіи лишить права участія въ общинномъ самоуправленіи недоимщиковъ и находящихся на попеченіи учрежденій общественнаго призрѣнія, былъ бы признанъ (и нынѣ признается) взглядомъ негуманнымъ, антидемократическимъ. Результаты деревенской демократіи повсюду одни и тѣ же: подъ внѣшнимъ видомъ демократіи образуется господство немногихъ корыстолюбцевъ. Предоставимъ слово одному изъ извѣстнѣйшихъ дѣятелей крестьянской реформы 1861 г. А. И. Кошелеву. Онъ писалъ въ 1868 г. (т.-е. лишь 7 лѣтъ спустя послѣ реформы, когда господство демократическаго начала еще не успѣло развиться до уродливыхъ формъ 70-хъ и 80-хъ годовъ):

### Неурядицы крестьянскаго самоуправленія.

«Обѣднѣніе крестьянъ и ухудшеніе ихъ нравственности не подлежатъ никакому сомнѣнію. Какія главныя тому причины.

«Первая, главнѣйшая причина указанныхъ золъ заключается въ страшной неурядицѣ, господствующей въ крестьянскомъ самоуправленіи. Трудно повѣрить до какого безобразія доходятъ безпорядки въ крестьянскихъ обществахъ. Почти всѣ начальники пьяницы. Знавали мы людей, вовсе не пившихъ вино, которые, сдѣлавшись старшинами или сельскими старостами, спились съ круга и произвели значительныя растраты изъ мірскихъ суммъ. Сельскіе и волостные сходы безъ вина не кончаютъ никакого дѣла: отве-

деніе ли новыхъ усадьбъ, пріемъ ли въ общество новыхъ членовъ, увольненіе ли изъ онаго выбывающихъ членовъ,—словомъ, все требуетъ выставки въ пользу міра извѣстнаго количества ведеръ вина».

### Мировые посредники.

«Порядочные крестьяне перестали ходить на сходы, а горланы, промотавшіеся крестьяне и другіе негодяи господствуютъ на сходахъ; ибо крестьяне и ихъ начальство находятъ очень пріятнымъ пьянствовать и потомъ опохмеляться. Должно сказать, что посредники, по большей части, ограничиваются полученіемъ своего жалованья и не занимаются болѣе исправленіемъ своихъ обязанностей. Къ тому же и обязанности и власть ихъ весьма ограничена. По части судебной и исполнительной, они только передатчики дѣлъ мировымъ судьямъ и полицейскому управленію; а въ отношеніи къ крестьянскимъ обществамъ, они совершенно безсильны. Вслѣдствіе этого, неурядицы въ крестьянствѣ — страшныя. Крестьяне, т.-е. добропорядочные изъ нихъ шибко тяготятся этимъ положеніемъ. Они обращаются къ помѣщикамъ, къ посредникамъ и къ мировымъ судьямъ, за совѣтами и съ просьбами о защитѣ. На-дняхъ въ Сапожковскомъ земскомъ собраніи (Рязанской губерніи) былъ случай, который доказываетъ, какъ мало они на себя надѣются.

«Мировые посредники Сапожковскаго уѣзда подали собранію мнѣніе о томъ, что наступило время упразднить ихъ должности, а посему слѣдуетъ предложить губернскому земскому собранію ходатайство-

вать объ этомъ предъ высшимъ правительствомъ. Гласные отъ землевладѣльцевъ тотчасъ согласились съ этимъ мнѣніемъ, но гласные отъ крестьянъ пришли въ страшное смущеніе и говорили: «а кто же нами будетъ управлять, теперь на сельскія начальства можно еще пожаловаться хотя посреднику; а если его не будетъ, то сходы, старосты и судьи насъ просто съѣдятъ, ложись да умирай». Стоило много хлопотъ и разъясненій, чтобы, наконецъ, убѣдить ихъ на изъявленіе согласія на упомянутое предложеніе. Особенно подвинуло ихъ на изъявленіе согласія увѣреніе, что права и обязанности посредниковъ перейдутъ къ мировымъ судьямъ, а не къ полиціи. Когда, наконецъ, они согласились, то сказали: «Господа, смотрите, будетъ хуже; теперь мало у насъ порядка, а тогда вовсе его не будетъ. Мы одни управиться не можемъ». Слова весьма замѣчательныя.

Посредники должны быть упразднены, потому что весьма немногіе изъ нихъ теперь занимаются своимъ дѣломъ, что они дорого стоятъ земству, и что это учрежденіе, обреченное на упраздненіе, безсильно къ обузданію крестьянскаго своеволія; но чѣмъ-нибудь оно должно быть замѣнено; такъ безъ замѣны, оно упразднено быть не можетъ».

### Волостной судъ.

«Вторая причина обѣднѣнія крестьянъ и упадка ихъ нравственности заключается въ отсутствіи правосудія въ волостныхъ судахъ. Тутъ также одно вино все рѣшаетъ и выигрываетъ свое дѣло тотъ, кто выставитъ болѣе вина. Право собственности и личности

совершенно не ограждено, и крестьяне всѣ единогласно жалуются на свои суды. Нѣкоторые посредники, выходя изъ предѣловъ своей власти, заставляютъ суды, при явныхъ несправедливостяхъ пересматривать и перерѣшать дѣла ими уже рѣшенныя; но такіе посредники составляютъ исключеніе изъ общаго правила и такія ихъ дѣйствія нельзя признать формально законными. Окончательность рѣшеній волостныхъ судовъ освобождаетъ ихъ отъ всякой отвѣтственности; и потому они рѣшаютъ дѣла безъ всякаго зазрѣнія совѣсти. Прежде въ Сапожковскомъ уѣздѣ мировые судьи принимали къ своему разсмотрѣнію дѣла о кражѣ между крестьянами; по полученіи же рѣшенія уголовнаго кассаціоннаго департамента отъ 11 Іюля 1867 г., мировой съѣздъ долженъ былъ признать эти дѣла неподсудными мировымъ учрежденіямъ; и надобно было видѣть и слышать отчаяніе по этому случаю крестьянъ. Они въ одинъ голосъ говорили: «Нѣтъ, видно, мировые судьи не про насъ, а для однихъ бояръ и купцовъ, а мы головою выданы нашимъ пьянчугамъ». Когда имъ на это замѣчали, что эти судьи ими же самимъ избираются, то они отвѣчали: «выбираемъ мы мужиковъ порядочныхъ, да больно скоро они становятся никуда не годными». А еще чаще крестьяне говорили: «да кто ихъ, т. е. судей выбираетъ. Такіе же пьянчуги, какъ они сами». *Безапелляціонность* крестьянскаго суда есть зло великое, едва ли не главное и требуетъ скорѣйшаго устраненія».

# Глава XXIII.

## Попечительство надъ крестьянскимъ сословіемъ.

### Мысль объ учрежденіи уѣздныхъ попечителей, или правителей.

Сознаніе, что крестьянское сословіе, мало развитое какъ въ умственномъ, такъ и нравственномъ отношеніи, нельзя оставить безъ руководительства, и даже опеки, въ сущности, никогда не покидало правительство. Мысль о томъ, что для обуздыванія своеволія неблагонадежныхъ элементовъ въ составѣ крестьянскаго сословія нужно установить надъ крестьянскими обществами и крестьянами вообще власть, не только сильную и прочную, но и самостоятельную, высказана была уже въ комитетѣ 6 Декабря 1826 г. Комитетъ предположилъ альтернативный проектъ: онъ предлагалъ или ввѣрить функцію надзора и опеки уѣзднымъ предводителямъ дворянства, назначая ихъ уѣздными попечителями, или учредить особую должность уѣздныхъ попечителей или правителей. Но Императоръ Николай I отнесся весьма скептически къ этой мысли. На докладъ Князя Кочубея по этому вопросу онъ отвѣтилъ слѣдующее (Журналъ Комитета № 137):

### Мнѣніе Императора Николая I о соединеніи этихъ званій.

«Трудно пріискать довольное число людей, способныхъ для занятія мѣстъ уѣздныхъ правителей.

Признавая, что само по себѣ сіе предположеніе весьма полезно, нельзя не замѣтить, что едва ли есть средство избрать болѣе 500 надежныхъ чиновниковъ для такихъ мѣстъ. Не можетъ ли произойти неудовольствіе и отъ соединенія въ одномъ лицѣ обязанностей правителя уѣзда и предводителя, и согласятся ли охотно предводители принимать сіи новыя званія, когда и нынѣ многіе изъ нихъ отказываются отъ принятія даже одной предводительской должности. Если же поставить правиломъ, чтобы званіе правителя всегда было соединено со званіемъ предводителя, то не нарушатся ли симъ преимущества, дарованныя Дворянскою грамотою. Сверхъ сего, можетъ ли правительство имѣть увѣренность, что предводители, занимая мѣсто правителей уѣздовъ, будутъ всегда дѣйствовать сообразно съ его намѣреніями, не увлекаясь, по крайней мѣрѣ иногда, желаніемъ охранить особенныя выгоды своего сословія, къ коему они принадлежатъ. Если же, напротивъ, не принимать за общее правило, чтобы всѣ предводители занимали мѣсто уѣздныхъ правителей, то по чьему избранію и представленію опредѣлить ихъ. Ввѣрить ли сіе Генералъ-Губернаторамъ. Но они въ уѣздахъ никого не знаютъ; или же—губернаторамъ, но можно ли на нихъ положиться».

Эта мысль была вполнѣ оставлена; уѣзднымъ предводителямъ было только поручено имѣть наблюденіе за помѣщиками, злоупотребляющими своей властью и о случаяхъ жестокаго обращенія доводить до свѣдѣнія губернаторовъ.

### Опека надъ казенными крестьянами.

Когда (въ 1837 г.) было учреждено Министерство Государственныхъ Имуществъ, то казенные крестьяне были поставлены подъ управленіе и опеку окружныхъ начальниковъ. Хотя о дѣятельности этихъ правительственныхъ должностныхъ лицъ часто приходится читать отзывы неблагопріятные (ихъ упрекали въ бюрократическомъ отношеніи къ дѣлу и въ черезчуръ энергическомъ вмѣшательствѣ въ хозяйственную и даже домашнюю жизнь государственныхъ крестьянъ), тѣмъ не менѣе при безпристрастномъ изученіи относящихся къ дѣлу матеріаловъ (пишущій сіи строки имѣлъ возможность ознакомиться съ ними во время службы въ Министерствѣ Государственныхъ Имуществъ) нельзя не признать, что, благодаря попеченію этихъ мѣстныхъ органовъ вѣдомства государственныхъ имуществъ, благосостояніе государственныхъ крестьянъ сдѣлало значительные успѣхи, и порядокъ въ казенныхъ селеніяхъ былъ въ общемъ удовлетворительный.

### Надзоръ со времени крестьянской реформы 1861 г.

При проведеніи реформы 19 Февраля 1861 года правительство, вѣроятно, подъ вліяніемъ общаго нерасположенія къ учрежденіямъ Николаевской эпохи, отказалось отъ мысли, вскользь высказанной во время обсужденія проекта крестьянской реформы, идти по стопамъ учрежденія 1837 г. и съ 1861—1889 гг. дѣло надзора за крестьянскими учрежденіями было ввѣ-

рено органамъ, отчасти единоличнымъ выборнымъ, отчасти коллегіальнымъ со смѣшаннымъ составомъ (правительственнымъ и выборнымъ). Губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, уѣздные мировые съѣзды, уѣздныя по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, непремѣнные члены уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій и мировые посредники были согласно ст. 20 общаго положенія о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, назначены и избраны для приведенія въ дѣйствіе Положеній о крестьянахъ и для разрѣшенія особыхъ дѣлъ, возникающихъ изъ обязательныхъ поземельныхъ отношеній между помѣщиками и временно обязанными крестьянами. Ихъ функціи были слѣдовательно почти исключительно административно-судебными.

### Мировые посредники перваго призыва.

Какъ извѣстно, первые годы дѣятельности новыхъ учрежденій оставили по себѣ хорошую память. Охватившій значительные слои русскаго общества энтузіазмъ привелъ на мѣста мировыхъ посредниковъ лучшихъ дѣятелей того времени, часто изъ высшихъ слоевъ общества, изъ числа лицъ, уже достигшихъ высокихъ ступеней въ служебной іерархіи. Сильные своимъ личнымъ и общественнымъ положеніемъ мировые посредники перваго призыва не ограничивались исключительно судебно-административными функціями, а смѣло выходили изъ рамокъ закона и неоднократно выступали руководителями крестьянскихъ обществъ. И коллегіальные органы поддались общему влеченію

къ энергіи, безкорыстному трудолюбію, къ не формальной, а искренней заботливости.

### Охлажденіе къ дѣлу послѣдующихъ призывовъ посредниковъ.

Но, какъ это столь часто случалось и случается съ нашимъ обществомъ, вскорѣ энтузіазмъ къ дѣлу охладѣлъ, и слѣдовавшіе за первымъ слѣдующіе призывы мировыхъ посредниковъ, а за ними серіи непремѣнныхъ членовъ, были отмѣчены уже совершенно инымъ характеромъ.

Формализмъ бумажнаго дѣлопроизводства нашелъ себѣ благопріятную почву въ присутствіяхъ, и органы надзора за крестьянскимъ самоуправленіемъ отклонялись все болѣе отъ стремленій перваго времени. Крестьянское общество было предоставлено собственнымъ силамъ и все шире развивалось господство въ селахъ мірскихъ сходовъ съ тѣмъ составомъ, который обрисованъ выше, а въ волостяхъ—волостныхъ старшинъ, правленій и преимущественно волостныхъ писарей.

### Ожиданіе новыхъ реформъ сельскаго быта.

Когда коммиссія Сенатора М. Любощинскаго объѣзжала Россію, то она наталкивалась на невѣроятныя картины сельскаго быта. Идеалъ «народниковъ» конца 50-хъ и начала 60-хъ годовъ, «здоровый русскій мужикъ», предоставленный самъ себѣ, не оправдалъ надеждъ. Хозяйство крестьянина, если не ухудшилось вездѣ, то и не представляло признаковъ прогресса. Въ 1871 г. (въ № 187 Московскихъ Вѣдомостей) М. Н.

Катковъ, постепенно направляясь изъ лагеря либеральнаго въ лагерь консервативный, но не ставъ еще реакціонеромъ,—писалъ слѣдующее: «Нашъ сельскій бытъ ожидаютъ существенныя перемѣны. Цѣлый рядъ предположеній правительства обѣщаетъ измѣнить теперешній строй русской деревни; проектированныя еще во время упраздненія крѣпостного права отмѣна подушной подати, отмѣна круговой поруки и крайней зависимости лица отъ міра, стали теперь на близкую очередь. Въ томъ же направленіи должна подѣйствовать на сельскій бытъ реформа воинской повинности. Наконецъ, учрежденія, установленныя положеніемъ 19-го Февраля, оказываются во многомъ несоотвѣтствующими обстоятельствамъ теперь, когда главная задача ихъ — упраздненіе порядковъ крѣпостного права—уже исполнена безповоротно. Такъ, ожидаемая реформа волостныхъ судовъ призывается всѣми интересами сельскаго быта и, въ особенности, самимъ крестьянскимъ сословіемъ».

Въ какомъ положеніи находились органы крестьянскаго самоуправленія и суда высказано въ вышеприведенныхъ краснорѣчивыхъ словахъ А. И. Кошелева. Въ теченіе 20 съ лишнимъ лѣтъ, истекшихъ до 1889 г., ихъ состояніе и дѣятельность не улучшились, а ухудшились. Правдивая книга Астырева «Годъ въ волостныхъ писаряхъ» рисуетъ мѣткими красками безправіе въ крестьянской средѣ, наканунѣ реформы 12 Іюля 1889 г.

# Глава XXIV.

## Институтъ земскихъ начальниковъ.

### Медленность работы различныхъ преобразовательныхъ коммиссій.

Необходимость реформъ крестьянскаго самоуправленія и суда была признана правительствомъ уже въ 60-хъ годахъ, но законодательная машина съ 1864 г. работала столь же медленно и нерѣшительно, насколько быстро и торопливо двигались ея колеса въ эпоху 1858—1864 гг. Рядъ коммиссій работалъ надъ составленіемъ проектовъ законовъ реформы финансовой (извѣстная большая податная коммиссія), волостныхъ судовъ (коммиссія Любощинскаго), законовъ о сельскихъ рабочихъ (коммиссія Валуева); наконецъ, приступила къ своимъ занятіямъ и знаменитая Кахановская коммиссія. Труды этихъ коммиссій (существовало еще большое количество коммиссій и комитетовъ, перечесть которые даже трудно) составляли не только томы, но и цѣлыя библіотеки томовъ, и русская научная литература имъ многимъ обязана, но русское законодательство немногимъ. Техника занятій этихъ коммиссій почти всегда одна и та же. Начинаютъ съ изученія иностранныхъ образцовъ, съ подбора иностранныхъ законовъ, а затѣмъ стараются рѣшить вопросъ, не пригодится ли то или другое для введенія въ Россіи.

### Ошибочность ихъ пріемовъ.

Между тѣмъ можно смѣло сказать, что какъ въ области крестьянскаго дѣла, такъ и въ области вопросовъ внутренняго управленія вообще, финансовъ и т. д., ни одно изъ западно-европейскихъ государствъ не можетъ служить образцомъ, и комбинаціи различныхъ заимствованій изъ различныхъ государствъ еще менѣе пригодны, ибо каждый административный строй есть нѣчто цѣльное, неразрывное, и опыты, сдѣланные въ одной странѣ или многихъ странахъ, только тогда могутъ быть повторены съ пользою, если весь ихъ соціально-экономическій и политическій матеріалъ, собранный исторіей, окажется тождественнымъ съ матеріаломъ, представленнымъ Россіей.

### Несоотвѣтствіе ихъ тенденціямъ изданныхъ законовъ.

Труды всѣхъ комитетовъ постоянно отставали отъ непрерывно подвигающагося времени, и всѣ ихъ историческія и сравнительно-статистическія данныя и догматическія соображенія остались подъ спудомъ, ибо быстро развивающаяся и осложнившаяся жизнь XIX ст. опередила ихъ и вызвала законы, отнюдь не соотвѣтствующіе ни тенденціямъ коммисіонныхъ трудовъ, ни ихъ справкамъ и матеріаламъ.

### Противорѣчіе сословнаго начала закона 12 іюля 1889 г. законамъ, изданнымъ въ эпоху реформъ.

12 Іюля 1889 г. изданы законы о преобразованіи мѣстныхъ крестьянскихъ учрежденій и судебной части въ Имперіи, о преобразованіи губернскихъ и уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ и мировыхъ судебныхъ

учрежденій, законы, по духу и стремленіямъ своимъ рѣзко противоположные узаконеніямъ эпохи реформъ 1858—1866 г. Сословность, сохранявшаяся сознательно только въ сферѣ крестьянскаго самоуправленія по положенію 19 Февраля 1861 г., выставлена была, какъ общее организаціонное и охранительное начало.

### Призывъ дворянства къ попеченію о начальномъ народномъ обученіи.

Уже 16 лѣтъ тому назадъ, въ 70-ые годы, которые, по выраженію одного изъ нашихъ публицистовъ, были періодомъ какъ бы раздумья на перепутьи отъ прогрессивныхъ идей къ идеямъ охранительнымъ,— съ высоты престола послышались слова, которыя какъ бы предвѣщали этотъ поворотъ. Въ рескриптѣ 25 Декабря 1873 г. на имя Министра Народнаго Просвѣщенія Императоръ Александръ II пригласилъ дворянство «стать на стражѣ народной школы». Но законодатель не опредѣлилъ порядка и условій этой охранительной дворянской дѣятельности.

### Взглядъ Верховной власти на дворянство, какъ на свою опору.

Черезъ полгода, въ Москвѣ, Государь сказалъ дворянамъ: «Ваши интересы, и матеріальные и нравственные тѣсно связаны съ Монархическимъ правленіемъ. Для блага Россіи, не дай Богъ, чтобы эта опора пошатнулась». Эти слова очевидно содержали въ себѣ намекъ на проявившіяся въ 60-хъ годахъ и въ началѣ 70-хъ годовъ вожделѣнія въ прогрессивной части рус-

скаго дворянства вознаградить себя за ущербъ во власти, понесенный благодаря упраздненію крѣпостного права, расширеніемъ политическихъ правъ дворянства и организаціей его участія при рѣшеніи общегосударственныхъ вопросовъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ эти слова были намекомъ на желаніе Верховной власти искать себѣ опоры не въ безсословномъ обществѣ, идеалѣ 60-хъ годовъ, а въ высшемъ сословіи.

**Стремленіе къ предоставленію дворянству руководящаго значенія въ разныхъ родахъ службы правительственной и выборной.**

Черезъ 10 лѣтъ это стремленіе ясно опредѣлилось и встрѣтило въ средѣ дворянства полное сочувствіе. Въ отвѣтъ на Всемилостивѣйшій рескриптъ 21-го Апрѣля 1885 г. (по поводу столѣтней годовщины изданія дворянской грамоты Екатерины II) Московское дворянство (во всеподданнѣйшемъ адресѣ 3-го Мая 1885 г.) выразило желаніе: «Предстоящее преобразованіе губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій да возвратитъ дворянству на пользу общую, по волѣ Вашего Величества, первенствующее значеніе и руководящее участіе въ дѣлахъ мѣстнаго управленія и суда». Первенствующее значеніе и руководящее участіе дворянства сдѣлались дѣйствительными руководящими началами въ рѣформахъ управленія съ 1889 г. какъ въ отношеніи новой организаціи крестьянскаго самоуправленія, такъ и въ отношеніи земскихъ учрежденій, и эти начала дали себя чувствовать съ большей или меньшей силой и въ направленіи дѣятельности правительственныхъ органовъ, въ ихъ личномъ составѣ и

въ перемѣнахъ, внесенныхъ въ учебный строй, и даже, хотя всѣхъ слабѣе, въ финансовой политикѣ. Присущая всѣмъ реакціоннымъ эпохамъ черта сказалась и въ Россіи. Односторонность 60-хъ годовъ была замѣнена противоположной односторонностью, и поскольку правительственный либерализмъ первой эпохи вызвалъ ропотъ и раздраженіе въ средѣ тѣхъ, коихъ привилегированное положеніе было поколеблено, постольку поворотъ къ антилиберализму долженъ былъ немедленно вызвать глубокое раздраженіе въ тѣхъ слояхъ населенія, коихъ права подвергались урѣзкѣ, или коихъ интересы, какъ они полагали, приносились въ жертву дворянскимъ интересамъ.

**Земскій начальникъ, какъ близкая къ народу, твердая правительственная власть.**

Извѣстны слова Именного Высочайшаго Указа Правительственному Сенату 12 Іюля 1889 г. «Въ постоянномъ попеченіи о благѣ Нашего Отечества, Мы обратили вниманіе на затрудненія, представляющіяся правильному развитію благосостоянія въ средѣ сельскихъ жителей Имперіи. Одна изъ главныхъ причинъ этого неблагопріятнаго явленія заключается въ отсутствіи близкой къ народу, твердой правительственной власти, которая соединяла бы въ себѣ попечительство надъ сельскими обывателями съ заботами по довершенію крестьянскаго дѣла и съ обязанностью по охраненію благочинія, общественнаго порядка, безопасности и правъ частныхъ лицъ въ сельскихъ мѣстностяхъ».

**И какъ представитель охранительныхъ началъ.**

Такая власть была создана въ лицѣ земскихъ участковыхъ начальниковъ, признанныхъ съ тѣхъ поръ

и въ литературѣ и въ публицистикѣ, какъ бы олицетвореніемъ охранительныхъ началъ эпохи послѣ 1881 г.

### Цензъ для земскаго начальника.

Земскій участковый начальникъ, какъ извѣстно, органъ и суда, и административной опеки, и полиціи. Какую сумму высокихъ умственныхъ и нравственныхъ качествъ долженъ совмѣщать въ себѣ человѣкъ, занимающій такую должность, поле дѣйствія которой не образованный классъ, а сѣрая среда малокультурнаго, своевольнаго крестьянства. На должность эту призваны такъ сказать не чисто правительственные чиновники; должность эта получила смѣшанный, сословно-правительственный характеръ. По первоначальной мысли законодателя эту должность должны занимать мѣстные потомственные дворяне, удовлетворяющіе извѣстному цензу: умственному, имущественному или служебному.

### Несвоевременность учрежденія института земскихъ начальниковъ, какъ дворянъ-правителей.

Такимъ образомъ, осуществилась мысль, высказанная въ 1826 г. о созданіи должности дворянскаго правителя, отвергнутая Императоромъ Николаемъ I, опасавшимся, что не найдется достаточное количество лицъ, надлежаще подготовленныхъ и годныхъ, или что дворянинъ-правитель будетъ осуществлять свою власть не въ интересахъ государственныхъ, а въ интересахъ сословныхъ. Мысль о созданіи такой власти, какъ мы указали выше, высказывалась и въ 60-хъ го-

дахъ, даже очень либеральными людьми, и, если бы правительство создало ее въ моментъ упраздненія крѣпостного права, то она бы принесла громадную пользу и даже излишки усердія показались бы не столь рѣзкими, какъ въ наши дни. Во всякомъ случаѣ отъ крѣпостного права къ земскому начальнику громадный шагъ, но увы, онъ сдѣланъ не въ 1861 г., а въ 1889 г., т.-е. опять сдѣланъ сперва второй шагъ, а затѣмъ первый.

**Недовольство этимъ институтомъ въ обществѣ и крестьянствѣ.**

Чѣмъ объясняется, что должность земскихъ участковыхъ начальниковъ служитъ предметомъ все возрастающаго неудовольствія, которое (напрасно было бы скрывать это) растетъ изъ года въ годъ въ обширныхъ слояхъ общества, и, что въ особенности опасно, въ средѣ крестьянскаго сословія, въ которомъ можно при случаѣ услышать страшное слово: «Дворяне, выдавъ и убивъ Царя-Освободителя, мстя ему за освобожденіе крестьянъ, выговорили себѣ должность «земскихъ» для того, чтобы кормить своихъ недорослей».

**Причины этого недовольства: не въ принадлежности земскихъ начальниковъ къ дворянскому сословію, не въ соединеніи въ лицѣ земскихъ начальниковъ судебно-административныхъ функцій и не въ избраніи ихъ изъ мѣстныхъ лицъ, но въ бюрократическомъ и сословно-реакціонномъ ихъ характерѣ.**

Причиной не можетъ быть то обстоятельство, что на эту должность назначаются исключительно дворяне, ибо и прославленные мировые посредники 60-хъ годовъ были дворянами, большинство мировыхъ судей

были дворянами, извѣстнѣйшіе изъ земскихъ дѣятелей были изъ дворянъ. Въ жилахъ Унковскихъ, Головачевыхъ, Кошелевыхъ, Самариныхъ, Черкасскихъ, Волконскихъ, вплоть до либеральныхъ дѣятелей нашихъ дней, до гг. Стаховича, Шаховского, Шипова и т. п., течетъ кровь болѣе русская, и притомъ дворянская, чѣмъ въ жилахъ гг. Грингмутъ, Нилусъ и т. д.

Не можетъ быть причиной и то, что земскій начальникъ вмѣстѣ и судья и администраторъ, ибо, не указывая даже на извѣстный примѣръ знаменитыхъ англійскихъ мировыхъ судей или на губернаторовъ въ Финляндіи,—слѣдуетъ вспомнить, что и мировые посредники фактически также были и судьями, и администраторами.

Мысли, положенной въ основу должности земскихъ начальниковъ, а именно: врученіе этой должности мѣстнымъ людямъ, а не пришлымъ лицамъ, людямъ связаннымъ съ даннымъ «захолустьемъ» узами интереса хозяйственнаго или рожденіемъ, не смотрящимъ на службу въ немъ, какъ на ссылку, и не вздыхающимъ о прелестяхъ столичной жизни, нельзя не сочувствовать. Эта мысль должна бы лечь въ основу организаціи всей мѣстной службы, и изгнаніе столичныхъ безпочвенныхъ карьеристовъ изъ губерній и уѣздовъ было бы великимъ благодѣяніемъ для Россіи.

Однако, указанныя выше мысли не были осуществлены въ должной мѣрѣ и институтъ земскихъ участковыхъ начальниковъ, потерявъ свое содержаніе, получилъ вскорѣ характеръ, котораго законодатель чуждался: характеръ чиновничій, бюрократическій, съ какимъ-то реакціонно-сословнымъ оттѣнкомъ.

**Противорѣчіе назначенія и дѣятельности земскихъ начальниковъ основнымъ началамъ ихъ института.**

Ст. 15 Положенія 12 Іюля 1889 г. предоставила Министру Внутреннихъ Дѣлъ право отступать въ извѣстныхъ случаяхъ отъ ценза, установленнаго 9—10 статьями. Число земскихъ начальниковъ, безъ надлежащаго имущественнаго и образовательнаго ценза, начало быстро расти, и, что еще болѣе противорѣчило основной идеѣ положенія, увеличивалось количество земскихъ начальниковъ, не принадлежащихъ къ мѣстному дворянству, являвшихся со стороны и смотрѣвшихъ на должность, не какъ на служеніе предуказаннымъ законодателемъ такъ сказать идейнымъ началамъ, а какъ на первую ступень въ карьерѣ, по которой можно удачно подвинуться, рѣзко подчеркивая тенденціи, враждебныя направленію 60-хъ годовъ. Институтъ земскихъ начальниковъ сдѣлался боевымъ институтомъ, боевымъ не столько въ отношеніи общепризнанныхъ неурядицъ и неустройствъ въ средѣ крестьянскаго сословія, а боевымъ въ отношеніи всего того, къ чему стремилось само правительство нѣсколько десятилѣтій тому назадъ. Сбылись опасенія Императора Николая I, и опасеніе, что не найдется достаточный контингентъ лицъ на должность съ такимъ характеромъ, и опасеніе, что назначенные на должность будутъ осуществлять свои функціи не въ духѣ государственномъ, а въ духѣ узкосословномъ. Извѣстно, что въ особенности одна часть правъ и функцій земскихъ начальниковъ дала имъ возможность проводить не безвредныя тенденціи. Это право

налагать на крестьянъ по своему усмотрѣнію дисциплинарныя взысканія. На пристрастное примѣненіе ст. 61 положенія 12 Іюля 1889 г. жалуются и жаловались часто и, насколько можно судить по даннымъ, собраннымъ и представленнымъ въ послѣднее время, не безъ основанія.

Одной изъ самыхъ темныхъ сторонъ крестьянскаго быта въ эпоху 1861—1889 гг. было слабое развитіе въ этой народной массѣ правового чувства и законности. Всѣ органы крестьянскаго самоуправленія, и сходы, и старшины и старосты, и волостное правленіе и судъ, страдали этимъ недостаткомъ, и задачей новаго института, такъ, казалось бы, должно было быть укорененіе и развитіе правового чувства. Исполненіе этой задачи было возможно лишь при условіи избѣжанія всего. что имѣло видъ и духъ пристрастія и беззаконія. Опасеніе, что новый институтъ не исполнитъ этой задачи, было высказано уже въ трудахъ извѣстной Кахановской коммиссіи. Большинство членовъ коммиссіи при обсужденіи вопроса объ учрежденіи земскихъ начальниковъ, какъ органовъ попечительной надъ крестьянами власти, высказало мнѣніе, «что въ результатѣ предлагаемой реформы оказался бы такой произволъ на мѣстахъ, отъ котораго оставалось-бы бѣжать изъ уѣзда и тѣмъ, кто еще остается, не говоря о положеніи, въ которомъ могли оказаться крестьяне».

Судя теперь по даннымъ, собраннымъ въ трудахъ уѣздныхъ комитетовъ о нуждахъ сельскохозяйственной промышленности, оказывается, что это опасеніе оказалось справедливымъ. Несомнѣнно, что немало рѣзкихъ отзывовъ въ этихъ трудахъ нужно отнести

насчетъ страстности и разочарованія ихъ дѣятелей въ различныхъ ожиданіяхъ, но если даже только 10% сказаннаго о дѣятельности земскихъ начальниковъ истина, то нужно признать, что этотъ институтъ не оправдалъ возложенныхъ на него надеждъ.

Нельзя же предполагать, что все, сказанное комитетами, вымыселъ и сплетни, что во всѣхъ комитетахъ сидѣли какіе-то заговорщики, рѣшившіеся во что бы то ни стало дискредитировать институтъ земскихъ начальниковъ. Значительная часть членовъ уѣздныхъ комитетовъ состояла изъ дворянъ-помѣщиковъ; неужели они не признавали за институтомъ, созданнымъ отчасти въ видахъ усиленія вліянія и значенія дворянъ, т.-е. именно ихъ же, никакихъ свѣтлыхъ сторонъ?

Если власть земскихъ участковыхъ начальниковъ есть власть попечительная, то ея конечной цѣлью несомнѣнно должно признать поднятіе путемъ заботливаго попеченія о крестьянахъ умственнаго и нравственнаго ихъ уровня до такой степени, чтобы власть попечителей стала излишней, т.-е. земскіе начальники своей же дѣятельностью должны подготовить свое же упраздненіе. Можно ли сказать, что ихъ дѣятельность подвинула крестьянскую среду къ этой цѣли, хотя бы на шагъ? Едва ли.

### Пристрастіе и незаконность дѣйствій земскихъ начальниковъ.

Мы повторяемъ: признавая широкую возможность преувеличеній и страстныхъ обличительныхъ увлече-

ній въ показаніяхъ уѣздныхъ комитетовъ, нельзя не сказать, что факты, ими приведенные, бросаютъ сильную тѣнь на дѣятельность земскихъ начальниковъ, объяснимую только или недостатками самого закона 1889 г., или неудовлетворительностью персонала, приводящаго его въ исполненіе. Разборъ всего положенія 12 Іюля 1889 г. въ видахъ выясненія его слабыхъ сторонъ выходитъ изъ рамокъ этой записки. Подчеркнемъ только сказанное про ст. 61. Установленная ею дискредиціонная власть земскихъ начальниковъ (зачастую молодыхъ неопытныхъ людей) чревата весьма вредными послѣдствіями. Статья 61 положенія 12 Іюля 1889 г., предоставляющая земскому начальнику право подвергать крестьянъ административнымъ взысканіямъ за неисполненіе собственныхъ его законныхъ распоряженій и требованій, весьма нерѣдко примѣняется къ дѣяніямъ, никакимъ закономъ не воспрещеннымъ. Принципъ законномѣрнаго повиновенія, т.-е. повиновенія единственно законнымъ требованіямъ власти,— при такомъ порядкѣ неосуществимъ, ибо земскій начальникъ, налагая административное взысканіе, является безапелляціоннымъ судьей законности собственныхъ своихъ распоряженій. О чрезвычайно широкомъ толкованіи ст. 61 положенія 1889 г. земскими начальниками свидѣтельствуютъ многочисленныя разъясненія по этому предмету Правительствующаго Сената. Извѣстенъ, напр., случай, когда земскій начальникъ подвергъ наказанію весь сельскій сходъ (95 чел.), по одному рублю каждаго, за нежеланіе избрать предложенное имъ лицо въ старосты. Извѣстенъ случай, что цѣлая волость не могла добиться ревизіи суммъ, ввѣренныхъ волостному старшинѣ и

что всѣ жалобы на этого старшину оставлены земскимъ начальникомъ безъ разсмотрѣнія и безъ послѣдствій, а жалобщики подвергнуты дисциплинарному взысканію.

### Произволъ и злоупотребленія ихъ.

Введенная съ цѣлью обезпечить исполненіе закономѣрныхъ требованій земскихъ начальниковъ ст. 61 положенія 1889 г. становится орудіемъ произвола и злоупотребленій. Бывали случаи, что наказанія по этой статьѣ налагались на крестьянъ, отказавшихся исполнить заключенный съ земскимъ начальникомъ какъ съ землевладѣльцемъ, договоръ найма, или на крестьянъ, не соглашающихся дать своему имуществу назначеніе, угодное земскому начальнику. Злоупотребленія этой статьей вопіющія, а между тѣмъ, возможность обжаловать ихъ и призрачна и практически безцѣльна. Случаи примѣненія ст. 61 весьма часты; въ Тульской, напримѣръ, губерніи она примѣнялась въ среднемъ 2678 разъ въ годъ, а за все время 1891—1899 гг.—24.103 раза. Значеніе этихъ цифръ станетъ еще болѣе яснымъ, если принять во вниманіе, что во избѣжаніе прямого примѣненія ст. 61 земскіе начальники нерѣдко примѣняютъ ее косвенно, въ замаскированномъ видѣ, заставляя старостъ и старшинъ подвергать крестьянъ, на основаніи ст. 64 и 86 общаго положенія, административнымъ взысканіямъ «за маловажные проступки», разумѣя подъ ними неисполненіе собственныхъ своихъ «законныхъ распоряженій и требованій». Предоставляя земскимъ начальникамъ дискредиціонную власть какъ надъ лич-

ностью отдѣльныхъ крестьянъ, такъ и надъ крестьянскимъ обществомъ, положеніе 12 Іюля 1889 г. приводитъ къ тому, что въ жизни деревни рѣшающее значеніе пріобрѣтаетъ административное усмотрѣніе земскаго начальника.

Усмотрѣніе и произволъ въ средѣ, которая и безъ того склонна къ нарушенію законовъ и своеволію, не можетъ принести хорошихъ плодовъ. Это зло по нашему глубокому убѣжденію требуетъ настоятельнаго и неотложнаго врачеванія. Упраздненіе института земскихъ начальниковъ (а это требованіе, какъ извѣстно, высказывается очень часто) мы бы признавали нежелательнымъ, ибо исторія крестьянскаго вопроса показала, что мысль о созданіи близкой и сильной власти для руководства крестьянскимъ самоуправленіемъ неоднократно и все снова высказывалась, что потребность въ такой власти слѣдовательно всегда чувствовалась и сознавалась (за исключеніемъ конечно тѣхъ сферъ общества, которыя идеализировали нашихъ крестьянъ, и твердо увѣровали въ созданный доктриною мужицкій идеалъ). Но лишеніе земскихъ начальниковъ присвоенной имъ дискредиціонной власти было бы дѣломъ политической мудрости и дальновидности. Раздражать цѣлое сословіе, численностью въ нѣсколько десятковъ милліоновъ, не безопасно.

# Глава XXV.

## Послѣдствія введенія крестьянскаго суда по закону 12 Іюля 1889 г. и другихъ реформъ сельской жизни.

### Отсутствіе опредѣленныхъ юридическихъ нормъ.

Вторымъ крупнымъ недостаткомъ крестьянскихъ учрежденій, регулированныхъ положеніемъ 12 Іюля 1889 г., слѣдуетъ признать организацію суда. Безапелляціонный волостной судъ эпохи 1861—1889 гг. былъ далеко неудовлетворительнымъ, но и волостной судъ подъ надзоромъ земскихъ начальниковъ, съ апелляціей въ уѣздные съѣзды и губернскія присутствія, оказался не лучшимъ. И первый и второй страдалъ и страдаетъ однимъ общимъ порокомъ: отсутствіемъ твердыхъ, ясныхъ и извѣстныхъ судящимъ юридическихъ нормъ.

Идеализація обычнаго права продолжаетъ господствовать, хотя отмѣченный нами выше процессъ его распаденія продолжается и правовоззрѣніе крестьянскаго сословія подъ вліяніемъ новыхъ экономическихъ факторовъ гораздо быстрѣе мѣняется, нежели въ эпоху 1861—1889 гг. (Съ начала 90-хъ годовъ сооруженіе желѣзныхъ дорогъ двинулось еще энергичнѣе и промышленно-торговая политика правительства 1891—1903 гг. вызвала къ жизни такое количество фабрикъ, о которомъ лѣтъ 20 тому назадъ не помышляли).

### Непримѣнимость обычнаго права.

«Труды указанныхъ выше уѣздныхъ комитетовъ доказываютъ совершенную непримѣнимость обычнаго права въ крестьянской жизни ссылкой на организацію крестьянской юстиціи. Предположимъ даже, что обычное право существуетъ и волостные суды рѣшаютъ дѣла на основаніи обычаевъ. По апелляціи дѣло, рѣшенное волостнымъ судомъ, поступаетъ въ уѣздный съѣздъ. Какъ будетъ пересматривать его съѣздъ, состоящій изъ дворянъ, совершенно незнакомыхъ съ крестьянскими обычаями? Высшей кассаціонной инстанціей для волостныхъ судовъ является губернское присутствіе, опять таки совершенно несвѣдущее въ вопросахъ обычнаго права. Что удивительнаго, если при такихъ условіяхъ множество правоотношеній между крестьянами вовсе не нормируется или нормируется обще-гражданскими законами, которые при своемъ несовершенствѣ, — въ рукахъ волостного писаря толкуются весьма произвольно. Спутанность и неопредѣленность крестьянскаго права настолько велика, что для всѣхъ властей въ деревнѣ, начиная съ низшихъ и кончая высшими, не говоря о самихъ крестьянахъ, является непонятнымъ, какую норму когда нужно примѣнять, что въ точности составляетъ вѣдомство суда и что администраціи. Рѣшенія мѣстныхъ судебныхъ и административныхъ учрежденій, часто основываются «на усмотрѣніи» и берутъ свое начало скорѣе изъ жизни (иногда весьма уродливой), чѣмъ изъ закона.

«Попытки консолидаціи обычнаго права, предпри-

нятыя нѣкоторыми учеными и секціями юридическихъ обществъ, едва вышли изъ стадіи первыхъ начинаній. А о кодификаціи крестьянскаго права и рѣчи быть не можетъ, пока не собранъ весь сырой матеріалъ».

**Примѣненіе общихъ законовъ къ нѣкоторымъ сторонамъ крестьянской жизни.**

«Ждать консолидаціи и кодификаціи едва ли возможно и поэтому волей-неволей придется открыть доступъ положительному закону въ крестьянскую жизнь. Ввести въ деревню сразу весь нашъ X-й томъ тоже невозможно, но нельзя не согласиться съ мнѣніемъ, высказаннымъ въ уѣздныхъ комитетахъ, что пока достаточнымъ, казалось бы, признать расширеніе положительнаго закона на область обязательственнаго и вещнаго права крестьянъ; въ сферѣ же наслѣдственнаго и семейнаго права могъ бы сохраниться обычай, такъ какъ только въ этихъ медленно измѣняющихся областяхъ права, юридическія правила, живущія въ сознаніи народа, успѣваютъ отложиться и кристаллизоваться въ обычное право (В. Гессенъ)».

**Неприспособленность къ жизни прочихъ нововведеній въ сельскомъ бытѣ.**

Подобно тому, какъ законъ, регулирующій дѣятельность и компетенцію волостныхъ судовъ, не привелъ къ желаннымъ результатамъ вслѣдствіе того, что въ его основу было положено предположеніе, не соотвѣтствовавшее дѣйствительному положенію вещей (предположеніе о существованіи прочнаго, из-

вѣстнаго и примѣнявшагося обычнаго права), такъ и другіе законы, направленные къ регулированію жизни сельскаго состоянія, изданные въ эту эпоху, не достигли цѣли, потому что они не были приспособлены къ дѣйствительнымъ условіямъ деревенской жизни. Мы говоримъ про законы 18-го Марта 1886 г. о семейныхъ раздѣлахъ, 8 Іюля 1893 г. о передѣлахъ мірской земли, 14 Декабря 1893 г. объ отчужденіяхъ крестьянскихъ надѣловъ, 3 Іюня 1894 г. о видахъ на жительство. Другіе законы, изданіе которыхъ должно было удовлетворить насущнѣйшимъ потребностямъ, или не вступили въ жизнь, или, сейчасъ послѣ изданія, подверглись существеннымъ измѣненіямъ въ административномъ порядкѣ. Таковы законы: ветеринарный — 12 Іюня 1902 г. и извѣстныя продовольственныя правила 1900 г. Время и мѣсто не позволяютъ подвергнуть эти законы разбору и критикѣ.

# Глава XXVI.

## Основы устройства земскаго самоуправленія.

### Различныя теченія во взглядахъ на земство.

Либеральная эпоха 1858—1866 гг. не могла пройти мимо вопроса о томъ, какъ устроить мѣстное управленіе хозяйственными дѣлами. Періодъ 1880-хъ и 1890-хъ годовъ, подвергшій ревизіи наслѣдство эпохи реформъ, не могъ не коснуться и того, что было установлено въ этой области. На глазахъ одного и того же поколѣнія земскія учрежденія были созданы, возбудили

большія надежды, вызвали сильныя разочарованія и неудовольствіе, подверглись преобразованію, въ преобразованномъ видѣ снова стали предметомъ нареканій и ждутъ новыхъ реформъ. Извѣстно, что эти земскія учрежденія уже 40 лѣтъ служатъ предметомъ страстныхъ споровъ. Извѣстно, что въ ихъ дѣятельности широкой, свободной, творческой одни видятъ залогъ развитія Россіи въ отношеніи роста культуры хозяйственной, умственной и нравственной; что другіе видятъ въ нихъ органы, по существу своему враждебные историческимъ началамъ государственной жизни Россіи, несовмѣстимые съ полнотою самодержавной власти. Какъ въ средѣ враговъ земскихъ учрежденій есть много такихъ, которые не договариваютъ своихъ мыслей, въ глубинѣ души скрывая надежду на полное искорененіе этихъ ненавистныхъ учрежденій, и на ихъ замѣну или чисто правительственными органами, или органами, въ которыхъ неограниченную или, по крайней мѣрѣ, рѣшающую роль играли бы дворяне, притомъ не дворяне вообще (ибо нельзя же отрицать, что большинство земскихъ дѣятелей и теперь дворяне), а дворяне, которые будутъ проводить «истинно благородныя», «достойныя дворянина», такъ называемыя охранительныя начала. Не договариваютъ своихъ мыслей и яркіе сторонники земскихъ учрежденій, ибо нѣтъ сомнѣній, что имъ не чужда надежда, что земскія учрежденія могутъ быть основою, на которой построится обще-русская государственная или земская дума. Дѣятельность земскихъ учрежденій, борьба за и противъ расширенія ихъ компетенціи, породили у насъ понятіе объ антагонизмѣ, якобы неминуемомъ, роковомъ антагонизмѣ

двухъ началъ и двухъ родовъ дѣятелей: земства и бюрократіи, земцевъ и бюрократовъ, дѣятелей общественныхъ и дѣятелей, повидимому, стоящихъ внѣ общества. Какъ будто вновь воскресли земцы и опричники XVI столѣтія...!

## Основныя начала, положенныя въ устройство земскихъ учрежденій, согласно Высочайшимъ предначертаніямъ въ 1859 г.

А вѣдь изъ какихъ простыхъ практическихъ, или, вѣрнѣе, прозаическихъ соображеній возникли эти, обуреваемыя страстями, учрежденія. Высочайшими повелѣніями 25 Марта и 23 Октября 1859 г. было поручено особой коммиссіи, учрежденной при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ, составить проекты преобразованія губернскихъ и уѣздныхъ хозяйственно-распорядительныхъ учрежденій. Предполагаемое преобразованіе должно было представить хозяйственному управленію въ уѣздѣ большее единство, бо̀льшую самостоятельность и большее довѣріе; причемъ надлежало опредѣлить степень участія каждаго сословія въ хозяйственномъ управленіи уѣзда и губерніи.

Коммиссія подвергла строгой критикѣ дѣятельность, или вѣрнѣе, бездѣйствіе тѣхъ комитетовъ земскихъ повинностей, о которыхъ рѣчь была выше. По ея мнѣнію, единственнымъ хозяиномъ въ дѣлахъ о земскихъ повинностяхъ являлась земская полиція, сильное вліяніе которой на исполнительную и даже отчасти распорядительную часть земскихъ повинностей оказывалось крайне вреднымъ, какъ по склонности полиціи извлекать изъ этого рода дѣлъ личныя для

себя выгоды, такъ и по совершенному незнанію и непониманію ея мѣстныхъ интересовъ и пользъ.

### Сословность, единство и самостоятельная власть въ завѣдываніи мѣстнымъ хозяйствомъ.

Слѣдовательно новые органы управленія должны были быть построены на началѣ сословномъ, и ихъ дѣятельность должна была быть проникнута началомъ единства. Верховная власть несомнѣнно имѣла въ виду создать новую мѣстную административную власть, органъ управленія государственнаго, а не какую-то постороннюю власть. И въ соображеніяхъ коммиссіи эта мысль ясно выступаетъ, хотя бокъ-о-бокъ съ ней сейчасъ же обнаруживается противорѣчіе: «Земскимъ учрежденіямъ должна была предоставлена и самостоятельная власть въ завѣдываніи дѣлами мѣстнаго интереса, мѣстнаго хозяйства губерній и уѣздовъ. Доколѣ дѣйствія земскихъ учрежденій касаются только мѣстнаго интереса, нѣтъ надобности въ участіи правительственной власти, въ прямомъ ея вмѣшательствѣ и вліяніи на ходъ дѣла».

### Двѣ теоріи организаціи самоуправленія. Государственная и общественная.

Итакъ, въ двухъ, рядомъ стоящихъ, предложеніяхъ помѣщены двѣ противоположныя точки зрѣнія: государственная теорія организаціи самоуправленія и общественная теорія его организаціи. Отъ того, которая возьметъ верхъ, зависѣла вся будущность земскихъ учрежденій. Побѣда общественной теоріи должна

была привести къ появленію учрежденій, имѣющихъ компетенцію, но не власть, противопоставленныхъ учрежденіямъ съ властью, но съ ограниченной компетенціей, или компетенціей отрицательной (надзоръ, протестъ).

Побѣда государственной теоріи могла бы прочно поставить земскія учрежденія и направить ихъ сразу на путь содѣйствія мѣстныхъ силъ правительству въ стремленіи обезпечить благоустройство каждой части государства (ибо мѣстность не есть нѣчто, само себѣ довлѣющее, а есть часть государства, и ея дѣла и интересы имѣютъ особое бытіе въ немъ, а не внѣ его). На первыхъ порахъ (подъ вліяніемъ прекрасной убѣдительной записки Графа М. А. Корфа) восторжествовала теорія государственная, но лишь въ проектѣ. Столь обычная у насъ непослѣдовательность, шаткость и забывчивость быстро отклонили правительство отъ вѣрнаго пути.

Въ первоначальномъ проектѣ «Положенія о земскихъ учрежденіяхъ» находятся слѣдующія прекрасныя слова, которыя и нынѣ могли бы быть поставлены какъ мотто передъ проектомъ новыхъ реформъ:

«Если начало децентрализаціи можетъ прилагаться гдѣ-либо съ пользой, то, конечно, всего болѣе въ сферѣ мѣстныхъ хозяйственныхъ интересовъ, но здѣсь интересы государственные, съ одной стороны, интересы частныхъ лицъ и общества, съ другой, кладутъ извѣстные предѣлы, которые должны быть строго и положительно указаны закономъ. Единство государственнаго управленія, сила и цѣлость государственной власти не могутъ уступать потребностямъ мѣстнаго интереса, какъ бы важны и законны онѣ ни

были. Земское управленіе есть только особый органъ одной и той же государственной власти и отъ нея получаетъ свои права и полномочіе; земскія учрежденія, имѣя свое мѣсто въ государственномъ организмѣ, не могутъ существовать внѣ его, и наравнѣ съ прочими учрежденіями, подчиняются тѣмъ общимъ условіямъ и тому общему направленію, которыя устанавливаются центральною государственною властью».

Если бы эта точка зрѣнія не была оставлена, то земскія учрежденія, какъ органы государственной власти, облеченныя не только компетенціей, но и силою, дѣйствуя по ея полномочію отъ имени Государя «По указу Его Величества» (что могло бы препятствовать делегатамъ власти ставить эти принципіально важныя слова въ заголовкѣ своихъ постановленій?), могли бы иногда вступать въ пререканія съ другими властями, (что неизбѣжно, ибо вездѣ дѣйствуютъ люди), но не было бы мѣста для борьбы двухъ, конкурирующихъ и другъ друга подозрѣвающихъ силъ, защищающихъ каждая особые интересы: одна — государственные, другая якобы имъ чуждые, мѣстные, общественные.

Но результатъ всѣхъ работъ былъ иной. Земское положеніе 1864 г. построено всецѣло на общественной теоріи самоуправленія, которая, къ сожалѣнію, господствовала и въ иностранной и въ нашей литературѣ въ эпоху великихъ реформъ. Эта теорія видитъ сущность самоуправленія въ предоставленіи мѣстному обществу самому вѣдать свои общественные интересы и въ сохраненіи за правительственными органами права завѣдыванія одними только государственными дѣлами. Эта теорія, такимъ образомъ, исходитъ изъ противоположенія мѣстнаго общества

государству, общественныхъ интересовъ политическимъ, общегосударственнымъ.

### Отсутствіе у земства принудительной и исполнительной власти.

«Господство такого воззрѣнія на самоуправленіе (говоритъ Коркуновъ) отразилось весьма опредѣленно на постановкѣ, какую Положеніе 1864 г. давало земскимъ учрежденіямъ. Такъ какъ въ нихъ видѣли не государственныя, а лишь общественныя учрежденія, то и не признавалось возможнымъ надѣлять ихъ функціями власти. Поэтому наши земскія учрежденія оказались прежде всего совершенно лишенными полицейской власти. Затѣмъ имъ не было предоставлено и вообще самостоятельной исполнительной власти. Въ случаяхъ необходимости принудительнаго осуществленія своихъ распоряженій, земство не можетъ само это выполнить, а должно, какъ и частныя лица, обращаться къ содѣйствію правительственныхъ органовъ. Первоначально земскія учрежденія не были надѣлены и правомъ издавать указы или такъ называемыя обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія.

### Отношеніе земства: а) къ правительственнымъ установленіямъ, б) къ частнымъ лицамъ.

Признаніе земскихъ учрежденій чисто общественными, лишенными вовсе государственнаго характера, отразилось и на опредѣленіи ихъ отношенія къ правительственнымъ учрежденіямъ и къ частнымъ лицамъ. Разъ земскія учрежденія не считались призван-

ными къ осуществленію функцій государственнаго управленія, не могло быть и надобности соединять ихъ въ одно органическое цѣлое съ правительственными учрежденіями. Земскія учрежденія были образованы наряду съ правительственными, не будучи съ ними внутреннимъ образомъ связаны въ одну общую систему мѣстнаго управленія. Все мѣстное управленіе оказалось поэтому проникнутымъ дуализмомъ, основаннымъ на противоположеніи правительственнаго и земскаго начала.

Отношенія земствъ къ частнымъ лицамъ регулировались тѣми же общими началами, какъ отношенія частныхъ лицъ между собою. Положеніе 1864 г. считаетъ вполнѣ достаточнымъ для охраны правъ частныхъ лицъ противъ возможныхъ незаконныхъ распоряженій земства предоставленіе права гражданскаго иска на общемъ основаніи. При этомъ вовсе не допускалась возможность нарушенія земскими распоряженіями публичныхъ правъ, не подлежащихъ вѣдѣнію гражданскихъ судовъ» (Коркуновъ. Русское госуд. право 11, 393, изд. 1897 г.).

### Результаты общественной теоріи: антагонизмъ между правительственными и земскими учрежденіями.

Эта неправильная постановка земскихъ учрежденій на принципахъ такъ называемой общественной теоріи привела къ печальнымъ результатамъ; скоро проявился антагонизмъ между земскими и правительственными учрежденіями, обострившійся уже въ концѣ 60 г., приведшій къ ограниченію самостоятельности дѣйствій земскихъ учрежденій и въ концѣ концовъ къ

положенію 1890 г. Такъ и здѣсь возродился дуализмъ государева и земскаго дѣла XV и XVI столѣтій.

### Одинаковыя начала городского самоуправленія.

Городовое положеніе 1870 г. было построено на началахъ, сходныхъ съ принципами земскаго положенія 1864 г. и оно подверглось одинаковой участи. Положеніе 1892 г. ограничило въ значительной степени самостоятельность органовъ городского самоуправленія.

---

# Глава XXVII.

## Вліяніе введенія земскихъ учрежденій на дѣятельность органовъ мѣстнаго управленія и на населеніе.

### Суженіе сферы дѣйствій правительственныхъ органовъ.

Введеніе въ дѣйствіе земскихъ учрежденій, какъ уже замѣчено выше, имѣло непосредственнымъ своимъ послѣдствіемъ — суженіе сферы дѣйствій правительственныхъ органовъ мѣстнаго управленія. Нѣкоторые органы упразднены (напр. приказы общественнаго призрѣнія, коммиссіи народнаго продовольствія), другіе измѣнили свой характеръ. Къ послѣднимъ относится преимущественно должность губернатора, переставшаго быть хозяиномъ губерніи и получившаго болѣе

характеръ прокурора, высшаго органа правительственнаго надзора за дѣятельностью органовъ самоуправленія. Положенія 1890—1892 гг. усилили опять непосредственно распорядительныя функціи губернаторской должности.

### Ослабленіе сословной обособленности.

Итакъ, земскія учрежденія были построены на такъ называемой общественной теоріи самоуправленія; земское представительство было основано на принципѣ всесословности или даже несословности. Между тѣмъ мѣстное населеніе не имѣло общей объединяющей организаціи. Оно давно уже, въ эпоху сложенія Московскаго царства, раздробилось на сословныя группы. Реформа 1864 г. исходила изъ мысли о необходимости и цѣлесообразности, если не уничтоженія, то ослабленія сословной обособленности; она стремилась къ сліянію всѣхъ сословій въ одно нераздѣльное цѣлое. Дѣятели 60 гг. утверждали, что сословія — явленіе чуждое Россіи. Не отрицая, что удѣльновѣчевая Русь не знала сословій, можно все-таки спросить, можно ли назвать сословную организацію, укоренившуюся въ теченіе 3 столѣтій,—чуждымъ элементомъ?

### Замѣна дѣленія на сословія дѣленіемъ на классы.

Стремясь къ «несословности», законодатель, однако, не дѣйствовалъ рѣшительно и послѣдовательно. Помѣстное служилое сословіе — дворянство — сохранило

значительное вліяніе, ибо предсѣдателями земскихъ собраній сдѣланы предводители дворянства. Но выборы гласныхъ производились не по сословіямъ, а по тремъ главнымъ группамъ, на которыя было раздѣлено населеніе сообразно съ различіемъ имуществъ (образованы 3 группы избирателей: классъ землевладѣльцевъ частныхъ, не входящихъ въ крестьянскія общества, группа городскихъ торговцевъ и промышленниковъ и общества сельскія). Впрочемъ, сословное начало проникло и въ это дѣленіе. Въ первомъ классѣ (частныхъ землевладѣльцевъ) фактическое преобладаніе получило сословіе дворянъ, третій классъ всецѣло построенъ на сословномъ началѣ. Сословная обособленность крестьянъ осталась нетронутой. Дворянство и городское сословіе были лишены этой привилегіи обособленности. Эта непослѣдовательность была данью, уплаченной идеализаціи мужицкаго міра.

Въ концѣ концовъ получилось то, что мѣстное общество нисколько не объединилось; вмѣсто дѣленія на сословія явилось дѣленіе на классы, съ различными экономическими интересами, непреминувшими войти въ ожесточенную борьбу. (Она проявилась съ особенной рѣзкостью въ дѣлѣ организаціи земскаго обложенія). Полезна-ли была эта замѣна сословій, развившихся несомнѣнно первоначально подъ давленіемъ государственной власти, но затѣмъ пустившихъ корни и заживших каждое своеобразной жизнью и донынѣ сохранившихъ отличительныя черты своего быта, свои нравы и обычаи,—агломератомъ классовъ общественныхъ?

## Искусственность такого дѣленія.

Цѣли общаго государственнаго управленія достигаются только тогда, когда государство признаетъ за мѣстностью значеніе не механическаго административнаго подраздѣленія, а значеніе живого организма. Мѣстное самоуправленіе этого живого организма достигнетъ всѣхъ своихъ цѣлей только тогда, когда оно будетъ основано на участіи въ управленіи не искусственно созданныхъ группъ мѣстнаго населенія, а опять-таки жизненныхъ организмовъ, члены которыхъ связаны прочно общностью духовныхъ, нравственныхъ, а не только экономическихъ интересовъ. Къ тому же выводу мы придемъ, если мы поставимъ вопросъ: исполненіе какихъ задачъ должно быть возложено на мѣстные организмы самоуправленія. Самоуправленіе, основанное не на ложныхъ принципахъ такъ называемой общественной теоріи, а на началахъ теоріи государственной, должно заключаться въ участіи представителей мѣстнаго общества въ мѣстной администраціи въ полномъ объемѣ. Разъ это признано, то мы въ правѣ сдѣлать слѣдующій выводъ: если бы задача самоуправленія ограничивалась или должна была бы ограничиться сферою завѣдыванія хозяйственными интересами, то организація его несомнѣнно спокойно могла бы быть основана на общественныхъ группахъ, члены которыхъ связаны только общностью экономическихъ интересовъ.

**Сословность, какъ прочная основа широко поставленнаго самоуправленія.**

Но разъ задачи самоуправленія поставлены болѣе широко, то строй мѣстнаго самоуправленія долженъ вмѣщать въ себѣ элементы болѣе прочные, чѣмъ группы экономическихъ интересовъ. Онъ долженъ быть основанъ на самодѣятельности союзовъ, члены которыхъ не связаны только тѣмъ случайнымъ фактомъ, что они имѣютъ одинъ общій источникъ доходовъ, а—общностью воззрѣній на задачи общежитія, общностью духовно-нравственныхъ стремленій и идеаловъ. Таковыми союзами являются исторически развившіяся сословія: дворянство, гражданство (у насъ въ Россіи—купечество) и крестьянство. Несомнѣнно, что организація самоуправленія на основѣ сословной возможна только тамъ, гдѣ сословія не являются исключительно искусственнымъ результатомъ правительственной политики, расчлененіями общества, не успѣвшими укорениться и оставшимися на бумагѣ (что правительственная политика можетъ быть источникомъ сословнаго строя, не мѣшая дальнѣйшему жизненному его развитію, доказано Англіей, сословный строй которой 800 лѣтъ покоился на политическихъ мѣропріятіяхъ Вильгельма-Завоевателя), а плодомъ вѣкового постепеннаго соціально-политическаго развитія. Исторія доказываетъ, что жизнеспособное самоуправленіе развилось только въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ сословія сохранили значеніе въ общественной жизни

(Англія, Швеція, Пруссія и Норвегія) [1]). Французская же система мѣстнаго управленія, основанная на нивеллировкѣ всѣхъ сословныхъ различій и на одинообразномъ подчиненіи всего безсословнаго мѣстнаго общества органамъ государственной власти, приводитъ къ обезличенію и полной несамостоятельности мѣстности.

Наше время враждебно всякимъ сословнымъ различіямъ; оно враждебно вліянію всякихъ корпорацій, построенныхъ на началѣ наслѣдственной преемственности правъ, которыми пользуются ихъ члены, — но признаетъ вполнѣ наслѣдственную преемственность матеріальныхъ выгодъ. Эта враждебность по отношенію къ сословіямъ происходитъ отъ того, что на сословія смотрятъ, какъ на нѣчто неподвижное, неизмѣнное. Но этотъ взглядъ ошибоченъ. Далѣе, наше время исходитъ изъ того соображенія, что разъ уничтожены, ликвидированы старыя сословія,—то новыя не появятся вмѣсто нихъ, и что, вмѣсто несвободной жизни сословій, разовьется якобы свободная жизнь классовъ.

И этотъ взглядъ ошибоченъ; сословія исторически развились изъ классовъ; они теперь уступили опять мѣсто классамъ, но нѣтъ никакой силы, которая могла бы противиться сплоченію этихъ классовъ въ новыя сословія. Зачатки ихъ уже образовались; образуются и исключительныя привилегіи, передаваемыя

[1]) Въ Норвегіи всѣ сословныя привилегіи уничтожены, но фактически не только мѣстное самоуправленіе, но и все управленіе стоитъ подъ сильнѣйшимъ вліяніемъ норвежскаго крестьянства, сохранившаго свои своеобразные обычаи, нравы и воззрѣнія.

по наслѣдству, даже въ качествѣ приданаго, но эти привилегіи не освящены правомъ, — онѣ существуютъ вопреки праву [1]).

Сословія не неподвижны, не неизмѣнны въ своемъ характерѣ: они являются органическимъ расчлененіемъ различныхъ частей народа, они подчинены историческому движенію и подлежатъ развитію параллельно съ развитіемъ государства. Исторія сословій, какъ извѣстно, чрезвычайно тѣсно связана съ исторіей отдѣльныхъ государствъ. Измѣненія и перевороты въ государственномъ устройствѣ составляютъ часто ничто иное, какъ слѣдствіе или выраженіе внутренняго преобразованія сословныхъ отношеній и понятій. Сообразно съ измѣненіемъ характера государственнаго устройства, измѣняется характеръ государственныхъ сословій. Сословія сохраняютъ элементъ наслѣдственности, но подчиняются вмѣстѣ съ тѣмъ вліянію элемента экономическаго, группирующаго людей по занятіямъ.

---

[1]) Кто изучилъ нашъ современный соціальный строй, тотъ знаетъ, что я не преувеличиваю. Развѣ не существуетъ тѣсно сплоченное сословіе «желѣзнодорожниковъ», инженеровъ, employés въ банкахъ, сословіе ученыхъ, чиновниковъ, военныхъ и т. д.? Развѣ лица, рожденныя въ этихъ кружкахъ, не вступаютъ въ жизнь, въ борьбу за существованіе съ запасомъ привилегій, которыхъ право не признаетъ, но которыя сильнѣе права? Развѣ въ этихъ «классахъ» не замѣтно то, чему дали жизнь старыя сословія: предразсудки, обычаи, своеобразный корпоративный духъ, понятіе о корпоративной чести, отличной отъ чести другихъ «классовъ»? Не существуетъ только правовой охраны этой исключительности, но въ началѣ жизни старыхъ сословій ея тоже не было. Однако она появилась.

## Сущность понятія сословія.

Нужно уяснить себѣ, что такое сословіе. Подъ сословіемъ (ordo civilis), въ тѣсномъ юридическомъ смыслѣ, мы понимаемъ опредѣленную группу лицъ, которыя, на основаніи факта рожденія, пользуются извѣстными политическими и правовыми привилегіями (или же лишены какихъ-либо политическихъ правъ) и, наконецъ, несутъ опредѣленныя обязанности. Затѣмъ нужно проводить различіе между принадлежностью къ сословію по рожденію и благодаря пріобрѣтенію какихъ-либо правъ, или благодаря выбору занятій. Такъ, напримѣръ, кто-либо по рожденію можетъ быть дворяниномъ, благодаря же роду своихъ занятій онъ можетъ быть или духовнымъ лицомъ или купцомъ, т.-е. можетъ пользоваться правами званія, пріобрѣтеннаго особымъ занятіемъ. Одно и то же лицо можетъ соединять въ себѣ характеръ т. ск. прирожденной сословности и характеръ пріобрѣтенной сословности. Наконецъ, въ обыденной жизни мы подъ словомъ «сословіе» понимаемъ часто опредѣленный кругъ лицъ, которыя, благодаря своей особой профессіи, преслѣдуютъ своеобразные интересы или занимаютъ особое почетное мѣсто, но не пользуются, благодаря этому обстоятельству, особыми политическими правами. Правомѣрное государство XIX столѣтія вполнѣ справедливо уничтожило юридическую замкнутость сословій, давъ каждому возможность пріобрѣсти право высшихъ сословій, но едва ли можно признать благими — тѣ мѣропріятія

правительствъ второй половины XIX столѣтія, благодаря которымъ общество атомизировалось, послѣ уничтоженія всѣхъ сословныхъ привилегій.

Общность правъ и обязанностей, передаваемыхъ изъ поколѣнія въ поколѣніе, имѣетъ послѣдствія двоякаго рода: 1) послѣдствія духовно-нравственныя; создаются извѣстныя сословныя традиціи, т.-е. своеобразный взглядъ на назначеніе человѣка въ обществѣ, особые обычаи, мнѣнія, воззрѣнія; 2) послѣдствія матеріальныя. Своеобразный прирожденный или, по крайней мѣрѣ, пріобщенный воспитаніемъ взглядъ индивида, члена сословія на среду, въ которую онъ поставленъ, побуждаетъ его предпочитать особаго рода занятія, особаго рода способы пріобрѣтенія состоянія.

Въ каждомъ сословіи существуетъ общность духовныхъ и матеріальныхъ интересовъ, которая даетъ своеобразный оттѣнокъ стремленіямъ, дѣятельности и всей жизни членовъ сословія. Несомнѣнно, что общественныя группы или классы, которые образуются благодаря различію въ качествѣ и количествѣ собственности, основываются на постоянныхъ интересахъ отдѣльныхъ лицъ, которыя не имѣютъ преходящаго характера. Но все-таки эта общность интересовъ не охватываетъ всей личности, а только одну сторону ея жизни; она основана по преимуществу на хозяйственномъ стремленіи личности. Поэтому, въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ самоуправленіе мѣстности ограничивается исключительно экономическою сферою, оно можетъ быть безъ вреда основано на началахъ несословныхъ; но разъ самоуправленію мѣстности ввѣрены заботы объ удовлетвореніи интересовъ не только экономическихъ, но и духовно-нравственныхъ

оно должно быть поставлено въ связь съ общеніями, охватывающими всю жизнь личности.

---

# Глава XXVIII.

## Двойственность дѣятельности правительственныхъ и земскихъ учрежденій.

Итакъ, была сдѣлана роковая по своимъ послѣдствіямъ ошибка: были созданы учрежденія общественныя, не представлявшія собою продолженія государственной власти, основанныя на общесословномъ началѣ, и правительство не только не старалось поправить свою ошибку во время, но даже подчеркивало то, что мы выше назвали общественной теоріей самоуправленія. Еще въ 1869 г., когда уже выяснились многія невыгодныя стороны очерченной постановки земскихъ учрежденій, издано Высочайше утвержденное положеніе Комитета Министровъ, отмѣнившаго для земскихъ управъ право безплатной почтовой корреспонденціи. Оно было объявлено циркуляромъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Катковъ (въ № 267 и 280 «Московскихъ Вѣдомостей» 1869 г.) правъ былъ, когда замѣтилъ, что земскія учрежденія поставлены наряду съ частными обществами, заведеніями и компаніями.

### Обособленіе земства, столкновеніе его съ органами правительства.

Нельзя было удивляться тому, что члены этихъ компаній повели свое дѣло въ духѣ обособленности, и что дѣло дошло до частыхъ столкновеній между органами правительства и земствомъ, не всюду, но въ немаломъ количествѣ уѣздовъ и губерній. Общую извѣстность пріобрѣло столкновеніе петербургскаго земства съ правительствомъ въ 1867 г., по поводу изданія закона 21 Ноября 1866 г. о порядкѣ обложенія земствами торговли и промысловъ. Не говоря про способъ протеста земства—нельзя не признать, что распоряженіе правительства должно было произвести престранное впечатлѣніе. Была установлена предѣльность обложенія земствомъ торговыхъ и промысловыхъ доходовъ, но не было установлено предѣльности обложенія недвижимаго имущества. И здѣсь сказалось доктринерство, то странное мнѣніе, будто настоящій субстратъ земскаго самоуправленія—недвижимость и землевладѣльцы, а что другіе общественные элементы какіе-то второстепенные земцы.

### Односторонняя финансовая политика земства.

На этой почвѣ развилась односторонняя финансовая политика земства. Обложеніе недвижимыхъ имуществъ возросло на 52%, даже на 93%, а обложеніе торговыхъ и промысловыхъ доходовъ держалось въ установленныхъ рамкахъ. Странный дуализмъ государства и земства выразился и въ томъ, что государ-

ственныя земли играли роль важныхъ источниковъ земскихъ доходовъ. Платежи лѣсного департамента въ пользу земства уже въ 1889 г. равнялись почти 3.000.000 р., между тѣмъ какъ казенное лѣсное хозяйство приносило казнѣ мало доходу, или даже убытокъ. На сѣверѣ земства жили прямо-таки казенными лѣсами, получая отъ нихъ въ губерніяхъ: Пермской 539.000 р., Вятской 285.000 р., Олонецкой 264.000 р., Вологодской 265.000 р. Это въ губерніяхъ, въ которыхъ казенные лѣса доставляли съ десятины только 5 коп. дохода.

### Земская бюрократія.

Не подлежитъ и малѣйшему сомнѣнію, что земскія учрежденія усердно поработали надъ подъемомъ русской культуры, въ особенности въ дѣлѣ народнаго здравія, просвѣщенія, народнаго призрѣнія, не столь же усердно въ области устройства путей сообщенія и хозяйства вообще; къ сожалѣнію, увеличилось чрезмѣрно и число различныхъ земскихъ органовъ, расплодилась новая земская бюрократія, съ своими своеобразными традиціями, взглядами, корпоративнымъ духомъ, патронажемъ и непотизмомъ.

### Раздвоеніе статистики.

Эта двойственность правительственныхъ и земскихъ учрежденій, правительственныхъ и земскихъ чиновниковъ производила и нынѣ еще производитъ странное впечатлѣніе. Раздвоилась даже статистика. Посторонній наблюдатель могъ бы подумать, что у насъ такое

обиліе опытныхъ и знающихъ дѣло статистиковъ, что они не могли умѣститься въ губернскихъ статистическихъ комитетахъ и непремѣнно требовали учрежденія новыхъ органовъ.

---

# Глава XXIX.

## Желательная постановка земства.

### Измѣненіе земскаго положенія въ 1890 г.

Невѣрная постановка земскихъ учрежденій сказалась во всемъ, и въ концѣ концовъ земское самоуправленіе вызвало неудовольствіе почти во всѣхъ слояхъ общества. Кто требовалъ обузданія земства, какъ враждебнаго, вреднаго элемента, кто обновленія и усиленія его, какъ недостаточно полезнаго. Въ 1890 г. издано новое положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, но и оно не поставило земства на вѣрную основу.

Усиленіе губернаторскаго надзора и воздѣйствія, предоставленіе служащимъ въ управахъ правъ государственной службы, усиленіе дворянскаго элемента (какъ будто дворяне были слабо представлены въ земствѣ 1864—1890 гг.), ослабленіе крестьянскаго элемента, не бывшаго никогда сильнымъ и не проявившаго никакихъ вредныхъ тенденцій, — пользы не принесло.

## Разобщеніе и новаго земства отъ органовъ мѣстнаго управленія.

И къ земству послѣ 1896 г., какъ къ земству 1864 г., вполнѣ примѣнимы желчныя слова Каткова: «По своей идеѣ, земскія учрежденія должны были стать организаціей мѣстнаго самоуправленія, обнимающаго въ одной системѣ всѣ мѣстныя власти, какъ выборныя, такъ и назначенныя. Но они не имѣютъ ничего общаго ни съ какимъ управленіемъ, они не находятся ни въ какомъ отношеніи ни къ сельскимъ обществамъ, ни къ волостямъ, ни къ земской полиціи. Окруженныя со всѣхъ сторонъ полувластями, сами они лишены всякой власти. Они такъ составлены и такъ поставлены, что отнюдь не служатъ мѣстнымъ продолженіемъ общаго государственнаго управленія. Это какъ бы частныя общества, хотя и организованныя государствомъ, но ему чуждыя и отъ него отдѣленныя. Служатъ они машиной для выборовъ, для обложенія, для ассигновокъ и признаны способными дѣятельно завѣдывать только исправленіемъ дорогъ и починкой мостовъ. Они какъ бы намекъ на что-то, какъ бы начало неизвѣстно чего-то и похожи на гримасу человѣка, который хочетъ чихнуть, но не можетъ. Въ томъ видѣ и смыслѣ, какъ они составлены, они по необходимости обречены быть очагомъ неудовольствія и агитаціи».

**Введеніе земства въ кругъ государственныхъ учрежденій.**

Ошибка, допущенная въ 1867 г. и неисправленная въ 1896 г., можетъ быть устранена лишь тогда, когда правительство рѣшится поставить земскія учрежденія въ положеніе государственныхъ установленій. Пусть они будутъ состоять изъ выборныхъ отъ сословій, но дѣйствовать они должны не во имя какихъ-то особыхъ земскихъ интересовъ, а во имя интересовъ государственныхъ, облеченныя властью рѣшенія и принужденія, и охраняемыя довѣріемъ правительства. Создавать органы и ставить ихъ въ положеніе подозрительныхъ, есть во всякомъ случаѣ худшая изъ всѣхъ политикъ въ мірѣ.

**Уничтоженіе антагонизма чиновниковъ и земцевъ.**

При введеніи земскихъ учрежденій въ кругъ учрежденій государственныхъ исчезнетъ, или, по крайней мѣрѣ, ослабѣетъ антагонизмъ въ средѣ дѣйствующаго въ государствѣ личнаго персонала, столь извѣстный антагонизмъ земскихъ дѣятелей и правительственныхъ чиновниковъ. Это различіе земцевъ и неземцевъ есть одно изъ самыхъ странныхъ явленій общественной жизни Россіи. Проживъ 9 лѣтъ въ губерніи, встрѣчаясь и близко знакомясь съ мѣстными земцами и коронными чиновниками, мы никакъ не могли уяснить себѣ, въ чемъ именно заключается различіе между ними. Это различіе не можетъ быть тождественно съ различіемъ между «интеллигенціей», служащей столь часто предметомъ упрековъ и нападокъ съ одной

стороны, и здоровыми, на исторической почвѣ стоящими, элементами—съ другой. Ибо, независимо отъ того, что и русская интеллигенція, существуя болѣе 100 лѣтъ, имѣетъ историческіе корни, ея представители встрѣчаются и въ рядахъ земцевъ, и въ рядахъ неземцевъ.

### Критика правительственныхъ мѣропріятій не составляетъ удѣлъ однихъ земцевъ.

Нельзя также сказать, что земцы противники государственнаго строя или его властей, потому что они склонны къ иногда весьма строгой и рѣзкой критикѣ правительственныхъ мѣропріятій, а что неземцы безусловно преданы и являются безкорыстными убѣжденными сторонниками правительства. Только незнакомый съ нашей чиновничьей средой будетъ отрицать, что склонность критиковать мѣры правительства и распоряженія начальства, даже издѣваться надъ ними, является одной изъ особенно рельефно выступающихъ особенностей нашего чиновничьяго міра. Корыстолюбцы, властолюбцы, патроны и ихъ непоты встрѣчаются въ земствѣ, встрѣчаются и въ средѣ коронныхъ чиновниковъ и не легко сказать, гдѣ ихъ больше. Сказать, что коронные чиновники одушевлены интересами государственными, а земцы анти-государственными, общественными, можно только тогда, когда признаешь, что общественные интересы чужды государственнымъ органамъ. Что взгляды на пути и средства къ достиженію признанныхъ полезными и необходимыми цѣлей часто не совпадаютъ въ этихъ двухъ сферахъ, это несо-

мнѣнно; но это несовпаденіе замѣчается и въ правительственныхъ сферахъ. Сколько споровъ, пререканій, открытой и скрытой борьбы насчитываетъ лѣтопись дѣятельности нашихъ различныхъ министерствъ. Извѣстно, что наши министерства пользовались различными органами печати для того, чтобы уязвить противника, и въ разгарѣ борьбы выходили за предѣлы канцелярской тайны. Извѣстно, что различные журналисты, пользуясь покровительствомъ одного министра, могли безнаказанно нападать на другихъ министровъ въ то время, когда эти послѣдніе удостоены были благодарственныхъ рескриптовъ отъ Верховной Власти. Всѣмъ памятны дерзкія выходки М. Н. Каткова противъ покойныхъ Н. К. Гирса и Н. Х. Бунге. Изъ болѣе ранняго времени извѣстно, что органы власти дерзали даже дезавуировать Верховную Власть. Стóитъ только припомнить заявленіе Графа Закревскаго въ Москвѣ по поводу рѣчи Императора Александра II къ дворянству въ 1856 г.; борьбу Муравьева и Орлова противъ освобожденія крестьянъ, оффиціальную разсылку Головнинымъ книги Шедо-Ферроти по университетамъ. Если противодѣйствіе видамъ Верховной Власти, желаніе вести свою собственную политику, есть признакъ земца, то придется причислить къ земцамъ: Каткова, Муравьева, Орлова и Закревскаго. Нельзя же въ самомъ дѣлѣ оправдывать оппозицію первыхъ ихъ высокимъ рангомъ. Напротивъ, чѣмъ выше поставленъ человѣкъ, чѣмъ онъ ближе къ престолу, тѣмъ священнѣе для него обязанность быть вѣрнымъ слугою и истолкователемъ воли царской.

**Одинаково и забота о населеніи не присуща однимъ земцамъ.**

Заботу о низшихъ классахъ также нельзя признать отличительною чертою земцевъ, ибо едва ли коронные чиновники согласятся на оскорбительное для нихъ исключеніе изъ сферы этихъ заботъ. Нельзя также сказать, что коронные чиновники по складу мысли, по вкусамъ и стремленіямъ, по образу жизни стоятъ на національной, исторической почвѣ, а земцы на почвѣ ненаціональной. И тѣ и другіе проходятъ одну и ту же школу, ихъ питаетъ та же литература, та же пресса. Едва ли кто повѣритъ, что коронные чиновники исключительно читаютъ «Гражданина», «Московскія Вѣдомости», брошюры Богдановича, а всѣ земцы исключительно «Русскія Вѣдомости» или даже «Libre parole» и «Освобожденіе». Намъ думается, что все оппозиціонное, а въ особенности запрещенное охотнѣе читается въ Петербургскихъ бюрократическихъ салонахъ, нежели въ деревенскихъ усадьбахъ земцевъ.

**Противорѣчіе исторіи Россіи какъ западно-европейскаго парламентарнаго строя, такъ и олигархіи.**

А въ какой средѣ нравы чище и жизнь болѣе соотвѣтствуетъ завѣтамъ церкви, это трудно рѣшить. Мы стоимъ передъ неразгаданной загадкой и едва ли она будетъ разгадана, если не признать, что обѣ враждующія стороны не договариваютъ того, что думаютъ и къ чему стремятся, что на заднемъ планѣ земскихъ

стремленій стóитъ желаніе ограничить верховную власть народнымъ представительствомъ, а на днѣ стремленій ихъ противниковъ таится мысль объ ограниченіи той же верховной власти олигархіей: или бюрократической, или дворянско-сословной. Историческому прошлому Россіи во всякомъ случаѣ оба стремленія равно враждебны, ибо вѣковая мучительная исторія Россіи создала царскую власть не для одного земства, но и не для однихъ дворянъ. Да позволено будетъ привести здѣсь слова Ю. Ѳ. Самарина, сказанныя имъ въ 60-хъ годахъ, въ статьяхъ, написанныхъ противъ «Вѣсти», органа олигархическихъ стремленій. «Наша историческая жизнь выработала себѣ понятіе о своемъ царѣ, какъ о первомъ человѣкѣ всей Русской земли. Онъ и онъ одинъ стоитъ внѣ всякихъ сословныхъ опредѣленій, выше ихъ, и поэтому и только поэтому, одинаково близко ко всѣмъ сословіямъ безъ изъятія. Ни одинъ феодальный король этого про себя сказать не могъ, и дѣйствительно не говорилъ. Оттого, что Русскій Царь не дворянинъ, не торговый, не посадскій человѣкъ и не крестьянинъ, всѣ сословія считаютъ его своимъ въ равной степени, и это значеніе его заключаетъ въ себѣ историческое, всею землею признанное уполномочіе быть верховнымъ вершителемъ всѣхъ сословныхъ споровъ и тяжбъ».

**Русское дворянство не было никогда политическою силою.**

«Верховная власть у насъ сильна, какъ нигдѣ и именно теперь сильна, какъ никогда, неограниченнымъ къ себѣ довѣріемъ массы, это несомнѣнно. Верховная власть относится къ массѣ словомъ и дѣломъ черезъ

посредство своихъ правительственныхъ органовъ, черезъ чиновниковъ, большею частью дворянъ. Какъ органы власти, дворяне—руководители массы, да. Но значитъ ли это, что масса отдалась руководительству дворянства, какъ высшаго сословія, и что куда потянетъ ее дворянство, туда она непремѣнно пойдетъ? Сколько намъ извѣстно, притязанія на такую политическую роль само дворянство наше никогда серьезно не представляло. Какъ сословіе служилое—ибо таково его историческое опредѣленіе, въ немъ его слава и въ немъ же отвѣтъ его на вопросъ: почему оно не сдѣлало того, чтобы обязано было сдѣлать, еслибъ оно когда-нибудь было политическою силою,—оно къ такой политической роли не подготовлено и не призвано; по свидѣтельству фактовъ, никогда масса не сдавала ему своей исторической совѣсти и не отрекалась въ его пользу отъ права рѣшать окончательно общіе вопросы о своей судьбѣ. Бывали даже такіе случаи, когда дворянство сбивалось подъ гнетомъ тяжелыхъ обстоятельствъ или подъ вліяніемъ наносныхъ теорій, съ историческаго, народнаго пути, и тогда масса не только не шла за нимъ, а сама наводила его обратно на этотъ временно покинутый путь. Масса, подъ предводительствомъ не сословія, а избранныхъ ею лицъ, посадскаго Минина, стольника Пожарскаго и келаря Палицына, отреклась отъ польскаго королевича и отъ польскаго короля, которымъ ударила челомъ значительная часть боярства и вслѣдъ затѣмъ, какъ и неразъ въ позднѣйшія времена, она же поддержала свободу власти рѣшительнымъ своимъ безучастіемъ въ олигархическихъ попыткахъ высшаго слоя служилаго сословія. Мы думаемъ, что тоже самое по-

вторялось бы и теперь, если бы что-либо подобное было возможно или просто мыслимо».

# Глава XXX.

## Раздробленіе мѣстной правительственной администраціи.

### Положеніе губернаторской власти.

Перейдемъ теперь къ вопросу о томъ, почему въ послѣдовавшую за 1856—66 гг. эпоху мѣстная правительственная администрація не оказалась на высотѣ своего призванія, почему, напротивъ, и въ этой области проявились столь же сильно, какъ и въ другихъ областяхъ административной организаціи, много невыгодныхъ и нежелательныхъ чертъ. Съ момента появленія земскихъ учрежденій губернаторъ пересталъ быть «хозяиномъ губерніи». Онъ долженъ былъ быть блюстителемъ законности и государственныхъ интересовъ въ мѣстности; новое положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г. и новое городовое положеніе подчеркнули эти его функціи, снабдили его также и властью воздѣйствовать на направленіе дѣятельности органовъ общественнаго самоуправленія. Учрежденіе должности земскихъ участковыхъ начальниковъ въ 1889 г. дало губернаторамъ возможность руководить и органами крестьянскаго самоуправленія. Уже въ 1878 г. губернаторамъ было дано право издавать обязательныя постановленія по предметамъ благоустройства и благочинія. Извѣстно, что съ 1860 года преобразована по-

лиція исполнительная. Положеніе объ усиленной и чрезвычайной охранѣ 1881 г. дало возможность снабжать губернаторовъ, въ случаѣ нужды, широкими полномочіями. Однимъ словомъ, губернаторская должность (послѣ временнаго ослабленія ея) съ 1878 г. возросла въ своемъ значеніи и на отсутствіе сильной правительственной власти жаловаться нельзя.

### Положеніе полиціи.

Нельзя также отрицать, что наша полиція и въ уѣздѣ и въ городахъ стала лучше, чѣмъ она была въ эпоху дореформенную, что средній уровень образованности органовъ полиціи поднялся, что все рѣже и рѣже встрѣчаются типы беззастѣнчивыхъ циническихъ грабителей и взяточниковъ. Нравы стали мягче и пороки получили болѣе изящную форму.

### Недостаточность гарантій частныхъ лицъ противъ злоупотребленій полицейской власти.

Однако всѣ чередовавшіяся другъ за другомъ реформы и либеральнаго и реакціоннаго періода не достигли главной, наиболѣе желательной цѣли: онѣ не дали достаточныхъ гарантій частнымъ лицамъ противъ злоупотребленій полицейской власти. Попрежнему жалобы на незаконныя или пристрастныя дѣйствія полицейскихъ органовъ подавались и подаются губернскому правленію и губернатору. Все въ сущности въ данномъ отношеніи зависитъ отъ личности губернатора. Важный принципъ судебной отвѣтственности должностныхъ лицъ администраціи за превыше-

ніе и злоупотребленіе властью не былъ введенъ въ дѣйствіе, а организація административной юстиціи у насъ еще въ зародышѣ.

### Отсутствіе единства въ дѣйствіяхъ администраціи.

Законность дѣйствій мѣстной администраціи у насъ не обезпечена въ достаточной степени. Обезпечено ли зато единство въ ея дѣйствіяхъ? Нимало. Это второе больное мѣсто въ организаціи мѣстнаго управленія. Мы уже говорили про дуализмъ земскихъ и правительственныхъ учрежденій. Въ средѣ же правительственныхъ органовъ администраціи нужно говорить не про дуализмъ, а про полное раздробленіе. Оставляю въ сторонѣ контрольныя палаты съ ихъ совершенно обособленной спеціальной компетенціей. Въ губерніи существуетъ такое множество и разнообразіе различныхъ органовъ управленія, какого мы не встрѣчаемъ ни въ одномъ государствѣ Европы. По рангу и внѣшнему авторитету губернаторъ стоитъ надъ ними всѣми, и если это мѣсто занимаетъ человѣкъ способный, знающій и энергичный, то онъ находитъ возможность руководить жизнью губерніи, предупреждать трения между различными учрежденіями и препятствовать открытой войнѣ между представителями различныхъ вѣдомствъ. Но исполненіе этой роли требуетъ исполинской рабочей способности и рѣдкаго такта, въ особенности, если принять во вниманіе возрастающее съ 70-хъ годовъ значеніе предводителей дворянства, которые благодаря политикѣ усиленія сословности, охотно и, нужно признать, иногда довольно успѣшно, выступаютъ въ роли не то антагонистовъ губернато-

ровъ, не то ихъ контролеровъ съ точки зрѣнія интересовъ охранительныхъ. Въ томъ случаѣ, если губернаторъ самъ человѣкъ со связями, состоятельный и дѣльный, этотъ антагонизмъ или приводитъ къ рѣзкимъ столкновеніямъ (если политическое міровоззрѣніе не совпадаетъ), или къ тѣсному союзу, при которомъ интересы дворянскаго сословія сильно выигрываютъ. Если же губернаторъ заурядный человѣкъ, или homo novus, ищущій позиціи въ сановныхъ кругахъ, то онъ спускается на ступень опекаемаго и руководимаго.

### Необходимость преобразованія Губернскаго Правленія.

Извѣстно далѣе, что губернаторъ предсѣдательствуетъ въ учрежденіи, которое, если вѣрить буквѣ закона, играетъ очень важную роль въ губерніи, есть высшее въ ней мѣсто. Это Губернское Правленіе. Но столь же извѣстно, что, если у насъ въ Россіи вообще буква закона находится въ противорѣчіи съ дѣйствительностью, то это имѣетъ мѣсто, въ особенности, въ отношеніи губернскаго правленія. Оно давно напрашивается на преобразованіе. Существуетъ ли гдѣлибо въ Россіи засѣданія губернскаго правленія, подъ предсѣдательствомъ губернатора, намъ неизвѣстно, но мы сомнѣваемся, чтобы нашлась губернія, въ которой губернское правленіе играло бы роль совѣта при губернаторѣ, или судебной коллегіи (въ дѣлахъ судныхъ), участвуя въ рѣшеніи дѣла съ полнымъ правомъ, закономъ ему предоставленнымъ. Что за исключеніемъ спеціалистовъ (губернскаго инженера, архитектора, врачебнаго инспектора и землемѣра), въ средѣ членовъ

губернскаго правленія рѣдко приходится встрѣтить дѣйствительно образованныхъ людей, это всѣмъ извѣстно. Вся атмосфера этого учрежденія пахнетъ еще какой-то сѣдой стариной, и насколько намъ извѣстно, довольно рѣдки случаи, когда изъ членовъ губернскаго правленія выходили вице-губернаторы и губернаторы, а между тѣмъ, при чтеніи относящихся къ губернскому правленію статей II тома Свода Законовъ, невольно думаешь, что именно этотъ органъ и долженъ бы быть разсадникомъ и школой будущихъ руководителей губерній.

### Губернскій Совѣтъ.

Мы уже указывали выше, что вопросъ о преобразованіи губернскаго правленія въ губернскіе совѣты, болѣе самостоятельно и высоко поставленные, былъ поставленъ на очередь давно: въ 1816 г., 1821—23 гг., въ 1826 г.; о томъ уже думали въ 1870 г. и въ Кахановской Коммиссіи, а теперь опять, насколько намъ извѣстно, въ высшихъ сферахъ этотъ вопросъ стоитъ на очереди. Нельзя не выразить надежды, чтобы эта идея осуществилась такимъ образомъ, чтобы Губернскій Совѣтъ не спустился вновь на ступень безсильной канцеляріи губернатора и чтобы, съ другой стороны, онъ не сталъ элементомъ раздора въ губерніи и факторомъ, парализующимъ дѣятельность губернатора.

## Независимые начальники мѣстныхъ управленій различныхъ вѣдомствъ.

Между тѣмъ, какъ въ европейскихъ государствахъ, съ раціонально дѣйствующей мѣстной администраціей, всѣ мѣстные органы спеціальныхъ отраслей администраціи стоятъ въ прочной связи съ объединяющимъ ихъ представителемъ верховной власти (президентомъ, префектомъ, губернаторомъ, въ Пруссіи, Бельгіи, Франціи, Италіи, Швеціи), у насъ въ губерніи почти независимо отъ губернатора, только въ болѣе низкомъ рангѣ, стоятъ мѣстные начальники различныхъ вѣдомствъ: управляющіе казенными палатами, акцизныхъ управленій, управленій государственныхъ имуществъ, директоры народныхъ училищъ, представители вѣдомства путей сообщенія. Дѣятельность этихъ начальниковъ получаетъ тонъ свыше, отъ ихъ центральныхъ руководителей. И такъ какъ вверху слишкомъ часто нѣтъ гармоніи и единства, то разладъ въ центрѣ находитъ себѣ отзвукъ въ мѣстности. Эпоха 1865—1900 гг. подарила двумъ вѣдомствамъ цѣлые корпуса особыхъ мѣстныхъ органовъ: Министерство Внутреннихъ Дѣлъ имѣетъ своихъ жандармовъ, полицію, земскихъ начальниковъ, Министерство Финансовъ своихъ податныхъ инспекторовъ, своихъ акцизныхъ чиновниковъ, сидѣльцевъ въ казенныхъ лавкахъ и т. д. Министерство Государственныхъ Имуществъ имѣетъ немалочисленный штатъ своихъ лѣсничихъ, Министерство Народнаго Просвѣщенія своихъ инспекторовъ и штатъ своихъ педагоговъ въ учебныхъ заведеніяхъ различныхъ категорій. Если прибавить еще вѣдомства

духовное, контрольное, военное, удѣльное, то мы получимъ настоящій калейдоскопъ чиновнаго люда, отдѣльныя группы котораго проникнуты возрастающимъ въ силѣ корпоративнымъ духомъ и своими вѣдомственными интересами.

### Кочеваніе чиновниковъ.

Полному упроченію этой вѣдомственной обособленности препятствуетъ сравнительно быстрая смѣна личнаго персонала. Если губернаторъ гдѣ-либо просидитъ болѣе 5 лѣтъ, то это считается чѣмъ-то особеннымъ, а чтобы управляющій казенной палатой оставался на мѣстѣ болѣе 10 лѣтъ, это, кажется, случается въ очень рѣдкихъ случаяхъ. Во время 9 лѣтней службы въ провинціи пишущему сіи строки пришлось имѣть дѣло съ 2 губернаторами, 3 управляющими казенной палаты, 3 вице-губернаторами, 2 управляющими контрольныхъ палатъ, 3 директорами народныхъ училищъ. Извѣстно, что съ каждымъ губернаторомъ являются новые правители канцеляріи, чиновники особыхъ порученій. Остальные начальники ведутъ за собою также своихъ приближенныхъ. Такимъ образомъ, наша губернская администрація представляетъ собой картину оживленнаго кочеванія. Намъ неизвѣстно, можно ли изучить въ теченіе 3, 4, 5 лѣтъ жизнь губерніи au fond. Мы сомнѣваемся въ этомъ. Кто не проникнутъ убѣжденіемъ, что всѣ губерніи Росссіи одно и то же, что онѣ не индивидуальности, а шаблонныя дѣленія территоріи, однообразная канва, на которой можно шить какіе-угодно узоры, тотъ не повѣритъ въ цѣлесообразность вѣч-

наго кочеванія. Не потому ли и наши «земцы», сроднившіеся со своей мѣстностью, смотрятъ съ недовѣріемъ на правительственную администрацію, не потому ли различные проекты и справки, идущіе изъ различныхъ мѣстныхъ канцелярій, носятъ столь часто характеръ безсодержательности и пустословія?

### Измѣненіе въ послѣднее время системы назначенія губернаторовъ и вице-губернаторовъ.

За послѣднія 10—20 лѣтъ высшее правительство измѣнило нѣсколько систему назначенія губернаторовъ и вице-губернаторовъ. Все чаще имѣютъ мѣсто назначенія на эти посты не столичныхъ чиновниковъ или генераловъ, а бывшихъ предсѣдателей губернскихъ земскихъ управъ, уѣздныхъ и губернскихъ предводителей. Помѣстное дворянство выступаетъ въ роли мѣстныхъ администраторовъ, и это должно признать шагомъ впередъ, хотя, къ сожалѣнію, эта вѣрная мысль искажается иногда другою мыслью: имѣть на мѣстахъ губернаторовъ—блюстителей дворянскихъ сословныхъ интересовъ, не представителей безпристрастной государственной власти, а проводниковъ опредѣленныхъ тенденцій. А между тѣмъ губернаторъ долженъ стоять выше узкихъ сословныхъ началъ и понятій и быть регуляторомъ борющихся между собою различныхъ интересовъ.

### Умноженіе смѣшанныхъ присутствій.

Начиная съ 60-хъ годовъ въ мѣстности появляются т. н. смѣшанныя присутствія во все возрастаю-

щемъ числѣ. Вмѣсто того, чтобы оживить застывшія въ формальномъ письмоводствѣ губернскія правленія расширеніемъ ихъ компетенціи и введеніемъ въ нихъ новыхъ элементовъ, коронныхъ и общественныхъ, превратить ихъ въ губернскій административный судъ,— правительство учреждаетъ одно спеціальное присутствіе за другимъ, разсаживая въ нихъ представителей различныхъ вѣдомствъ и органовъ общественнаго самоуправленія, создавая новыя должности непремѣнныхъ членовъ и секретарей. Къ статистическому комитету и распорядительному комитету прибавлены: присутствія по воинскимъ дѣламъ, училищные совѣты, присутствія по питейнымъ дѣламъ, по фабричнымъ дѣламъ, губернское присутствіе съ двумя сессіями, губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ и др. Почти во всѣхъ этихъ коллегіяхъ предсѣдательствуетъ губернаторъ, засѣдаетъ управляющій казенной палатой, прокуроръ, предводитель дворянства, городской голова. И количество этихъ присутствій не сокращается; напротивъ замѣтна тенденція къ увеличенію ихъ числа. При такомъ раздробленіи административно-судебной дѣятельности невозможно сохранить единства въ ея духѣ и ея направленіи. Въ случаѣ реформы губернскихъ учрежденій, казалось бы необходимымъ ввести эти разъединенныя учрежденія въ составъ одного общаго губернскаго административнаго суда, а ихъ распорядительныя функціи передать предполагаемому къ учрежденію губернскому совѣту.

# Глава XXXI.

## Отсутствіе единства въ центральномъ управленіи.

Обратимся, наконецъ, къ органамъ центральнаго управленія. Незамѣтно ли здѣсь улучшенія въ смыслѣ ихъ объединенія? Увы, нѣтъ.

### Временное объединеніе Министровъ въ 1866—1876 гг.

Нѣкоторое подобіе единства въ направленіи ихъ дѣятельности было замѣтно въ эпоху 1866—1876 гг., когда во главѣ III Отдѣленія Собственной Его Величества Канцеляріи стоялъ Графъ Петръ Шуваловъ, который, пользуясь неограниченнымъ довѣріемъ Монарха, подчинилъ своему вліянію почти всѣхъ министровъ, но это объединеніе было лишь случайнымъ, основаннымъ на личномъ воздѣйствіи одного могущественнаго временщика.

### Постоянныя противорѣчія въ направленіяхъ отдѣльныхъ министровъ.

И все-таки вѣчная борьба вѣдомствъ не прекратилась; не устранены были постоянныя противорѣчія въ направленіи различныхъ отраслей политики, коими руководили отдѣльные министры. Общеизвѣстны различные факты, доказывающіе, что отдѣльные министры считали себя въ правѣ бороться противъ политики верховной власти. Мы привели выше примѣры

изъ эпохи освобожденія крестьянъ. Извѣстны также столкновенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ съ Министромъ Иностранныхъ Дѣлъ по поводу польскаго мятежа; странныя взаимоотношенія высокопоставленныхъ государственныхъ дѣятелей: Графа М. Н. Муравьева, Князя Суворова, Министра Финансовъ Рейтерна, Народнаго Просвѣщенія Головнина и Министра Внутреннихъ Дѣлъ Валуева. Лѣтописи нашихъ высшихъ государственныхъ установленій богаты такими эпизодами до самаго послѣдняго времени.

### Мѣра противъ этого: единое министерство съ министромъ-президентомъ.

Въ теченіе 40-лѣтней эпохи, истекшей со времени освобожденія крестьянъ, неоднократно возбуждался вопросъ о томъ, какими мѣрами возможно было бы предупредить такія нежелательныя и даже прямо опасныя тренія въ средѣ высшей администраціи. Неоднократно возбуждался вопросъ, нельзя ли положить конецъ этимъ явленіямъ путемъ реорганизаціи нашихъ разрозненныхъ и независимыхъ другъ отъ друга министерствъ въ одно единое министерство, въ смыслѣ западно-европейскомъ, во главѣ котораго поставленъ въ качествѣ высшаго руководителя премьеръ-министръ, отвѣтственный передъ Монархомъ за единство политическихъ мѣропріятій въ различныхъ вѣдомствахъ.

### Неосуществимость такой мѣры.

Мысль эта однако не осуществилась, да и не можетъ осуществиться. Она противорѣчитъ существу

самодержавной власти. Министръ-Президентъ заслонилъ бы собой Самодержца, и могъ бы лишить Государя любви и преданности подданныхъ. Извѣстны трагическія послѣдствія заслоненія Александра I Аракчеевымъ: представители высшей русской аристократіи поступили въ ряды революціонеровъ. Ссылаются на управленіе Генералъ-Прокурора въ эпоху Екатерины II, но забываютъ, что Екатерина могла терпѣть около себя руководящаго дѣлами Генералъ-Прокурора, ибо ея геній не боялся его соперничества, и она была и оставалась источникомъ всѣхъ идей и новыхъ начинаній. Наша соціальная организація не допускаетъ прочнаго положенія министра-президента. Извѣстно, что бокъ-о-бокъ съ высшей дѣловой администраціей, и отчасти выше ея, стоитъ придворная знать, состоящая изъ близкихъ къ династіи лицъ. Этотъ слой общества едва ли согласился бы подчиниться одному руководящему государственному человѣку, если этотъ руководитель не будетъ государственнымъ творческимъ геніемъ, въ родѣ Бисмарка, или членомъ высшей аристократіи, какъ Меттернихъ. Это доказано судьбой Сперанскаго. Поэтому всякая реорганизація высшаго управленія должна исходить отъ мысли о необходимости сохранить неприкосновенность авторитета Самодержца.

### Единство высшаго управленія: при посредствѣ коллегіальнаго органа, при совмѣстныхъ докладахъ министровъ.

Единство высшаго управленія возможно установить лишь однимъ путемъ: созданіемъ коллегіальнаго органа, или вѣрнѣе, упроченіемъ уже существующаго:

Совѣта Министровъ, учрежденнаго въ 1857 г. Казалось бы цѣлесообразнымъ установить какъ общее, незыблемое правило, чтобы министры докладывали Государю всѣ дѣла, выходящія изъ круга текущихъ вопросовъ не отдѣльно, а сообща въ засѣданіи Совѣта Министровъ, дабы всѣ министры имѣли возможность немедленно въ присутствіи Монарха высказывать свои мнѣнія и соображенія. Всѣ же законопроекты должны быть вносимы въ Государственный Совѣтъ не отдѣльными министрами, а за общею ихъ подписью. Этимъ путемъ были бы достигнуты двѣ цѣли: 1) согласіе въ дѣйствіяхъ министровъ и 2) ускореніе законодательнаго труда, прекращеніемъ переписки между вѣдомствами и Совѣтомъ. Это правило соотвѣтствовало бы національнымъ началамъ: Московскій Царь дѣйствовалъ въ думѣ и черезъ думу, и лишь возвращеніе его въ думу возвратитъ высшему государственному управленію столь необходимое единство.

ФУНДАМЕНТАЛЬНАЯ
БИБЛИОТЕКА
Общественных Наук
Академии Наук СССР

