

# Самодержавіе И ЗЕМСТВО

---

---

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

===== ВТОРОЕ ИЗДАНИЕ =====  
==== съ двумя предисловіями Петра Струве =====  
и съ приложеніемъ записки Министра Финансовъ  
==== о напряженіи платежныхъ силъ населенія =====

**Stuttgart**

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

1903

# Содержаніе.

СТРАН.

Предисловіе къ первому изданію . . . . .	VII
Предисловіе ко второму изданію . . . . .	XLVIII
Записка о самодержавіи и земствѣ . . . . .	1—212

Предварительная поправка, стр. 1. — Возвращеніе къ первоначальной темѣ разномыслія, стр. 8. — Доводы записки министра внутреннихъ дѣлъ, стр. 16. — Система мѣстнаго управленія должна быть однородна съ общимъ политическимъ строемъ государства, стр. 17. — Органы самоуправленія и органы бюрократическіе совершенно разнородны, одни другимъ противоположны, стр. 21. — Наука права, а равно исторія конституціонныхъ хартій подтверждаютъ связь мѣстнаго самоуправленія съ конституціоннымъ режимомъ, стр. 27. — Уроки исторіи Запада поучительны для Россіи и для ея государственныхъ дѣятелей, стр. 43. — Россія въ ея настоящемъ и прошломъ есть страна по преимуществу административной централизаціи, стр. 48. — Условія, при которыхъ возникло положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1864 г., и основныя начала этого послѣдняго, стр. 63. — Отношеніе правительства къ земству; послѣдовательное стѣсненіе дѣятельности земскихъ учрежденія и ограниченіе ихъ компетенціи, стр. 79. — Отношенія земства къ правительству и его конституціонная тенденція, стр. 92. — Вопросъ о преобразованіи земствъ къ началу 80-хъ гг. „Новая эра“, стр. 107. — Мѣры, принятыя по отношенію къ земствамъ въ первое время царствованія Императора Александра III. Неудавшаяся попытка „создать самоуправляющуюся мѣстно землю съ самодержавнымъ царемъ во главѣ“, стр. 125. — Мѣры, принятыя графомъ Толстымъ по отношенію къ земствамъ. Усиленіе правительственной власти. Реформа 1890 г. и ея значеніе, стр. 135. — Положеніе 1890 г. не объединило земской дѣятельности и не сдѣлало изъ земства послушнаго орудія государственной власти, стр. 146. — Съ изданіемъ Положенія 1890 г. не исчезло и недовѣріе къ земству. Земскія ходатайства и ихъ судьба, стр. 151. — Законъ 1890 г. не оказалъ благотворнаго вліянія на земскую дѣятельность, стр. 155. —

Политическая тенденція не исчезла и въ обновленномъ земствѣ, стр. 164. — „Мѣропріятія, принятыя за послѣднее время въ упорядоченіе отдѣльныхъ отраслей земскаго хозяйства и управленія“, клонятся къ полному упраздненію жизни земства, стр. 169. — Введеніе земскихъ учреждений на окраинахъ и, въ особенности, въ западномъ краѣ не оправдывается политическими соображеніями, стр. 177. — Необходимость коренной реформы мѣстнаго управленія по одному общему плану, стр. 183. — Заключеніе, стр. 194.

**Приложеніе. — Объясненія министра финансовъ Комитету Министровъ по поводу заявленія Государственнаго Контролера о напряженіи платежныхъ силъ населенія . . . . . 213**

## Предисловіе къ первому изданію.

„Можно ли по совѣсти сказать, что всепоглощающая цѣнатура въ Россіи — окончательная форма ея гра к аискаго устройства, вло нѣ соответствующую ея гсню? Не есть ли эта цѣнатура только опека, оканчи вающаяся съ совершеннольтѣемъ?“

(Герценъ „Колоколъ“ 1 го декабря 1858 года)

Предлагаемая читателямъ конфиденціальная Записка Министра Финансовъ, статья-секретаря С Ю Витте, составляетъ, какъ видно со стр 1 и сл, одинъ изъ документовъ цѣной полемики, возникшей между Министромъ Финансовъ и бывшимъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, И Л Горемыкинымъ, по поводу предположенія послѣдняго о введеніи земскихъ учреждений въ Западномъ краѣ<sup>1</sup> Полемика эта по своему

<sup>1</sup> Должны предупредить читателя, что намъ попалъ въ руки небезупречный списокъ съ этого чрезвычайно тщательно скрываемого документа, списокъ, который намъ пришлось подвергнуть обработкѣ, у филологовъ извѣстной подъ названіемъ „лопъектуръ“ Конъектуры эти, впрочемъ, отграничиваются возстановленіемъ, на основаніи тѣхъ или другихъ соображеній, нѣкоторыхъ пропусковъ и устраненіемъ явныхъ безсмыслицъ, вкрапившихся въ нашъ списокъ Полагая, что неофициальное издание политикическаго трактата г Витте не требуетъ особенной филологической тщательности, мы считали излишнимъ каждый разъ оговаривать наши конъектуры Къ тому же возстановлять мысль и текстъ г Витте гораздо легче, чѣмъ возстановлять мысль и текстъ Платона или Аристотеля Должны также оговориться, что приложения къ запискѣ, представляющія литературныя и ныя справки, опущены въ настоящемъ изданіи Мы жалѣемъ, что мы не въ состояніи опубликовать и первую записку г Витте, и объ записки г Горемыкина Но печатаемый здѣсь документъ несомнѣнно представляетъ центральную „пьесу“ министерской полемики, отличаясь къ тому же наибольшими литературными достоинствами и обнаруживая въ авторѣ недюжинный диалектический умъ Замѣтимъ, что авторомъ первой записки г Витте о земскихъ учрежденіяхъ, тоже доказывавшей ихъ несомнѣнность съ самодержавнымъ строемъ, на основаніи свѣдѣній изъ самыхъ достоверныхъ источниковъ, называютъ профессора Демидовскаго Юридическаго Лицея въ городѣ Ярославлѣ, г М А Типипскаго Въ виду практическаго общественнаго значенія такой литературной дѣятельности по заказу Министерства Финансовъ авторство г профессора на нашъ взглядъ подлежитъ самой широкой огласкѣ Авторъ второй записки, нами печатаемой, принадлежитъ къ числу тѣхъ лицъ, которыхъ г Побѣдоносцевъ не безъ остроумія называетъ „малыми преобразователями“, составляющими въ „подначальныхъ канцеляріяхъ“ проекты и записки по заказу „великихъ“ людей

содержанію и характеру значительно поднимается надъ обычнымъ уровнемъ пререканій между различными вѣдомствами, направляющими и „упорядочивающими“ жизнь русскаго государства и общества. Она трактуеть не о какомъ-либо отдѣльномъ и конкретномъ вопросѣ текущаго законодательства и управленія, но по поводу такого вопроса разсуждаетъ вообще о самомъ бытіи существующаго политическаго строя Россіи. Знаменательный фактъ! Въ эпоху, когда въ государствѣ царитъ полное спокойствіе, когда нигдѣ почти не видно смѣлыхъ и сильныхъ дѣйствій, направленныхъ противъ самодержавно-бюрократическаго произвола, когда и само обвиняемое земство пѣть-за каждаго легальнаго шага въ предѣлахъ своей крайне суженной и послѣдовательно сужаемой компетенціи должно бороться съ подозрительными и придирчивыми агентами Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, зорко слѣдящими за политической невинностью земцевъ, г. Витте считаетъ нужнымъ прислушаться къ скрытой работѣ стихійныхъ силъ, вырабатывающихъ въ исторической лабораторіи новаго общественно-государственныя формации, неминуемо идущія на смѣну старымъ. Не видя въ настоящемъ никакаго матеріала, чтобы забыть тревогу, талантливый рагуену русскаго бюрократіи дѣлаетъ смотрѣть прошлому и допрашиваетъ будущее. Онъ не пишетъ политическаго доноса на русское земство. Нѣтъ, занятіе этимъ неблагороднымъ ремесломъ онъ предоставляетъ своему коллегѣ — Министру Внутреннихъ Дѣлъ, по вѣдомству Департамента Полиціи, — самъ онъ пишетъ политическій трактатъ, въ которомъ излагаетъ философію историческаго развитія, значенія и призванія русскаго земства.

Что-то зловѣщее для самодержавія чуется намъ въ этомъ безпокойномъ вниманіи, въ этомъ напряженномъ прислушиваніи къ малѣйшему шороху историческихъ силъ, враждебныхъ существующему государственному порядку. Въ противоположность слишкомъ безпечнымъ государственнымъ дѣятелямъ дореволюціонной Франціи, государственные дѣятели современной доконституціонной Россіи слишкомъ озабочены сохраненіемъ существующаго политическаго строя. Всякая

---

Личность такого автора въ общественномъ смыслѣ не представляетъ никакаго интереса — и потому мы не желаемъ раскрытіемъ анонима содѣйствовать его извѣстности въ канцелярскихъ сферахъ. Пусть авторская слава всецѣло достается вдохновителю, „великому человѣку“, С. Ю. Витте. — Мы и теперь, когда составитель предлагаемой записки вознесся уже довольно высоко, будемъ хранить его анонимность. (Примѣчаніе ко 2-му изданію.)

мѣра взвѣшивается, всякій шагъ оцѣнивается ими съ точки зрѣнія ихъ возможныхъ политическихъ послѣдствій. Но, если все такъ полно политическаго значенія, все такъ чревато зародышами новаго политическаго порядка вещей, то не стучится ли послѣдній уже въ наши двери, не созрѣлъ ли онъ уже на самомъ дѣлѣ подъ мертвеннымъ покровомъ бюрократическаго произвола, стремящагося все упорядочить, всему заранѣе опредѣлить мѣру и поставить предѣлъ?

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

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

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

Наше согласіе съ г. Витте, наше признаніе его аргументаціи умной и правильной, его взглядовъ вѣрными не означаетъ того, чтобы мы считали его атаку противъ земства шагомъ умнымъ и полезнымъ для самодержавія. Мы, считающіе переходъ къ конституціонному порядку вещей глубоко назрѣвшей потребностью современной Россіи, мы, видящіе въ борьбѣ за политическую свободу для сознательныхъ современныхъ людей Россіи ихъ Аннибалову клятву, столь же святую, какъ нѣкогда борьба за освобожденіе крестьянъ для людей сороковыхъ годовъ, мы можемъ во всемъ живомъ и

жизнеспособномъ въ Россіи видѣть губительныя для самодержавія зародыши конституціи. Но тѣ, кто защищаютъ самодержавіе — по внутреннему ли призываю или по обязанности министра — становясь на такую точку зрѣнія, дѣлаютъ признаніе, циническая откровенность котораго врядъ ли можетъ быть полезна для защищаемого ими дѣла.

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

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

<sup>2</sup> „Чѣмъ болѣе развито самоуправленіе — писалъ недавно извѣстный публицистъ „Новаго Времени“ г. Сигма-Сыромятниковъ (въ ст. „Опыты

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

Мы цѣнимъ произведеніе г. Витте не только за его правду о самодержавіи, но также и какъ драгоценный политическій

русской мысли“ (ноябрь 1900 г.) — тѣмъ ближе самодержавная власть къ народу, ибо при развитомъ мѣстномъ самоуправленіи она проводится въ народъ не посредствующими третьими лицами, воеводами, думцами, дьяками и подьячими, а тѣмъ же представителями народа, его излюбленными головами, которые видятъ въ полнотѣ царской власти полноту народныхъ правъ, народной воли и народной чести. . . Для того, чтобы быть близкой народу и дѣйствовать на народъ, самодержавная власть должна имѣть постоянное общеніе съ народомъ, — иначе самодержавіемъ станутъ посредствующія звенья и царь будетъ царствовать, но не управлять. . . Для полноты самодержавія необходимо включеніе земскихъ людей въ государственную думу, дабы они самому государю въ присутствіи слугъ и совѣтниковъ могли бить челомъ о своихъ нуждахъ.“ (Новое Время отъ 5-го ноября.) Въ цитируемыхъ статьяхъ г. Сыромѣтчикова „Новое Время“ рѣшительно рекомендовало правительству Николая II встать на тотъ самый путь, на который при Лорисъ-Меликовѣ готовилось встать правительство Александра II и который, какъ правильно доказываетъ г. Витте, обозначалъ замаскированный переходъ къ конституціонному строю. Мы желали бы, чтобы „Новое Время“, вмѣсто полемики съ кн. Мещерскимъ, изложило бы и подвергнуло критикѣ государственную доктрину статсъ-секретаря Витте, изложенную въ печатаемой запискѣ.



аттестатъ, выданный земству самой бюрократіей. Этотъ аттестатъ служить превосходнымъ отвѣтомъ всѣмъ тѣмъ, кто по недостатку политическаго образованія или по увлеченію революціонной фразой не желалъ и не желаетъ видѣть крупнаго политическаго значенія русскаго земства и его легальной культурной дѣятельности.<sup>2а</sup>

Съ другой стороны, мы желали бы, чтобы Записка статсъ-секретаря Витте окончательно раскрыла глаза всѣмъ участникамъ земской работы на глубокую внутреннюю связь, существующую между культурными задачами земства и его политическимъ призваніемъ. Необходимо, и съ каждымъ днемъ становится все болѣе и болѣе необходимымъ, чтобы культурная земская работа, совершаемая изо дня въ день и слагающаяся изъ множества мелкихъ начинаній и дѣлъ, объединялась и вдохновлялась ясной политической идеей. Тѣмъ, кто еще не усвоилъ себѣ эту идею, кто еще бродитъ въ потьмахъ, думая, что мѣстная и культурная работа сама по себѣ, а всероссійскія и политическія задачи сами по себѣ, мѣстныхъ работниковъ не касаются и суть, пожалуй, даже выдумка праздныхъ политикановъ и журналистовъ, тѣмъ произведеніе г. Витте можетъ сослужить большую службу, давъ надлежащій толчекъ ихъ политическому мышленію и

<sup>2а</sup> Этими словами мы вовсе не хотимъ задѣть революціонныхъ дѣятелей, въ которыхъ нельзя не цѣнить прежде всего правдиваго мужества въ борьбѣ съ произволомъ. — [Несмотря на это совершенно ясное заявленіе, г. Т. П., авторъ статьи „Политика земства и Анцибалы либерализма“ въ № 2—3 „Зари“, говоритъ о нашей „агитациі кѣ революціонерамъ“. Вообще всякому внимательному читателю достаточно сличить эту статью съ нашимъ предисловіемъ, чтобы убѣдиться, какъ неосновательны и несправедливы ея „полемическія красоты“. Намъ эта статья, авторъ которой (повидимому, человекъ съ юридическимъ образованіемъ!) притворяется не понимающимъ, что формула „властное всероссійское земство“ означаетъ требованіе конституціи, лишній разъ подтвердила широкое распространеніе въ нашей заграничной литературѣ подлинной „революціонной фразы“, и притомъ еще злобно-тенденціозной (этотъ непривлекательный литературный стиль особенно процвѣтаетъ на страницахъ „Искры“ и „Зари“). Развѣ не революціонная фраза или совершенно безжизненное доктринерство разсужденія г. Т. П. о „значеніи земства, какъ орудія укрѣпленія самодержавія“ (стр. 94)? Ортодоксальному марксизму суждено было усвоить себѣ идеи славнофиловъ, давно опровергнутыя и въ жизни, и въ литературѣ! Вѣдь, если земство есть „орудіе укрѣпленія самодержавія“, то правъ, значитъ, въ глазахъ нашего „революціонера“ не г. Витте, ссылающійся на Драгоманова, а г. Горемыкинъ, ссылающійся на Аксакова. Если бы это было такъ, „Записка“ г. Витте не пичгла бы и десятой доли того просвѣтительнаго и агитаціоннаго значенія, которое она имѣетъ и которое удостовѣряется намъ съ разныхъ сторонъ изъ земской среды. Вотъ до какихъ Геркулесовыхъ столбовъ доводитъ мертвая доктрина! Прим. ко 2-му изд.]

раскрывъ политическое значеніе ихъ собственной дѣятельности. Это очень важно: чѣмъ болѣе бюрократія будетъ наступать на земство, тѣмъ больше со стороны послѣдняго потребуются сознательности и рѣшительности для того, чтобы удержать свою позицію, свое право на самостоятельное существованіе. . . .

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

Государственная политика въ царствованіе Николая II заслуживаетъ еще болѣе суроваго осужденія съ нравственной и политической точки зрѣнія, чѣмъ „черный передѣлъ реформъ Александра II“ при Александрѣ III. Когда въ концѣ 70-хъ годовъ кучка самоотверженныхъ интеллигентовъ-соціалистовъ вступила въ террористическую борьбу съ режимомъ политическаго произвола, представители послѣдняго постоянно подчеркивали, что, жестоко подавляя террористическое движеніе и ограничивая при этомъ самыя элементарныя права общества и личности, государственная власть спасаетъ общество отъ „анархіи“ и обезпечиваетъ ему путь мирнаго развитія на почвѣ законности. Теперь революціоннаго движенія въ той формѣ и въ томъ смыслѣ, которые могли бы давать хоть тѣнь нравственнаго и политическаго оправданія<sup>3</sup> грубому попранію правъ человѣка и общества, нѣтъ, о томъ насильственномъ переворотѣ, который предносился дѣятелямъ „Народной Воли“, никто серьезно не помышляетъ. И что же? За

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

отсутствіемъ революціи правительство Николая II, получивъ себя въ наслѣдство законченный консервативный пересмотръ реформъ Александра II, но, не довольствуясь этимъ наслѣдіемъ, стало вести систематическую борьбу съ легальными стремленіями русскаго общества, подозрѣваемыми въ конечной политической „неблагонадѣжности“. Это — борьба уже не съ политически-сознательными и не съ революціонными, а съ вполне мирными и подчасъ даже дѣйствующими безъ всякой ясной политической мысли общественными силами. Современное русское правительство какъ бы призываетъ къ отвѣту стихійныя историческія силы и ставитъ имъ въ упоръ сыщичкій вопросъ: соотвѣтствуютъ-ли онѣ Высочайшей Волѣ 29-го апрѣля 1881 г. и 17-го января 1895 г.? Такимъ образомъ, если главнымъ политическимъ призваніемъ правительства Александра III въ первые годы его царствованія явилась борьба во имя самодержавія съ насильственной революціей народовольцевъ, то правительство Николая II основное свое призваніе видитъ въ систематической борьбѣ съ легальной эволюціей русскаго общества. Преслѣдованія земства, т. е. мѣры управленія и законодательства, направленныя прямо на полное упраздненіе его, какъ самостоятельнаго общественнаго учрежденія, трусливыя и нагло попирающія даже имущественныя права стѣсненія печати, такія же стѣсненія частныхъ (ученыхъ и практическихъ) обществъ, стремленіе поставить всякое ихъ дѣйствіе подъ контроль и опеку правительственныхъ органовъ, вся эта возмутительная политика есть организованное насиліе оптомъ и въ розницу противъ строго легальнаго развитія русскаго общества. Бѣда этого развитія въ томъ, что оно имѣетъ несчастье въ конечномъ счетѣ быть опаснымъ бюрократическому режиму, подерживаемому подъ популярной кличкой самодержавія. Мы не знаемъ въ исторіи ничего болѣе презрѣннаго и болѣе безнравственнаго, чѣмъ это, тянущееся цѣлые годы, политическое истязаніе мирнаго общества, плохо даже сознающаго, что его сознательная культурная работа подтачиваетъ государственный строй, и потому не понимающаго, что его мучаютъ на основаніи цѣлой государственной программы, состоящей въ возведеніи Высочайшей Воли 29-го апрѣля 1881 г. и 17-го января 1895 г. въ непререкаемый законъ, которому должно подчиняться общественное развитіе русскаго народа. Мы бы хотѣли, чтобы каждому думающему и чувствующему человѣку чтеніе предлагаемой записки раскрыло глаза на вопіющую безнравственность этой мучительской политики, приносящей въ жертву отвлеченному принципу самодержавія

и самовластнымъ аппетитамъ министровъ наиболѣе жизненные интересы народа и самую возможность ихъ законнаго удовлетворенія на почвѣ постепеннаго расширенія правъ личности и общества.

\* \* \*

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

Поэтому въ помощь цинизму онъ призываетъ лицемѣріе.

Обращаемъ вниманіе читателя на стр. 194—196 Записки, гдѣ товарищъ по министерству гг. Побѣдоносцева, Муравьева, Боголюбова и Сипягина, статья-секретарь Витте, объявляетъ себя сторонникомъ „господства закона и права“, „свободы и самодѣятельности личности“ и вытекающей изъ нея „самодѣятельности общества“, гдѣ онъ говоритъ противъ „произвольныхъ арестовъ“, противъ „учрежденія исключительныхъ судовъ“, противъ „стѣсненія свободы передвиженія, а также свободы труда, совѣсти и мысли“. Намъ удивляетъ, какъ д. т. с. Горемыкинъ не назначилъ послѣ этихъ рѣчей полицейскаго надзора надъ статья-секретаремъ Витте и не распорядился арестовать черезъ полковника Пирамидова<sup>3а</sup> этого зловреднаго конституціоналиста!

Ибо, въ самомъ дѣлѣ, г. статья-секретарь, если земское самоуправленіе по Положеніямъ 1894 и 1860 г. есть историческій зародышъ русской конституціи, то вы, предлагая упразднить этотъ зародышъ, проектируете взамѣнъ его дать Россіи огромный кусокъ вполне готовой конституціи. Къ сожалѣнію, мы знаемъ, что вы ничего не хотите дать, что въ вашихъ рукахъ ничего нѣтъ, что вы только швыряетесь громкими и пустыми, воистину лицемѣрными словами въ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, который произвелъ бы цѣлую мирную, но великую революцію въ Россіи, если бы задумалъ въ серьезъ осуществить хоть одну десятую пышной предлагаемой вами политической программы.

Мы предлагаемъ вамъ, г. Витте, сдѣлавшись Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, произвести опытъ частичнаго, но серь-

<sup>3а</sup> Убить лѣтомъ 1901 г. свалившимся отъ бури флаштоккомъ. Прим. ко 2-му изд.

езнаго осуществленія вашей программы. Въ частности мы предлагаемъ Вамъ провести слѣдующія мѣры:

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

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

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

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

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

Впрочемъ, если-бы вы, сдѣлавшись Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, вздумали на самомъ дѣлѣ явиться реформаторомъ въ вышеописанномъ родѣ, то—всего вѣроятнѣе—вамъ тотчасъ же предложили бы подать въ отставку и вмѣсто васъ призвали-бы вновь одного изъ многихъ ждущихъ очереди Горемыкиныхъ или Сипягиныхъ, сказавъ ему: „Тяни, братецъ, —

такъ и быть съ земствомъ — прежнюю бюрократическую кашитель, по съ правами личности не заигрываи, — къ добру не приведетъ!“

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

Не менѣе важную — и исторически, и по существу — часть конституціи составляютъ незыблемыя гарантированныя закономъ права личности. Абсолютизмъ, по своему юридическому составу тождественный съ деспотизмомъ,<sup>5</sup> отличается отъ конституціонализма не только организаціей законодательной власти, но и отсутствіемъ огражденныхъ закономъ противъ посягательствъ правительства публичныхъ правъ личности и общественныхъ союзовъ. Поэтому-то тамъ, гдѣ, какъ въ Англіи, конституція развивалась постепенно, постепенно же развивались и крѣпли эти два ея необходимые элемента; тамъ-же, гдѣ, какъ во Франціи, конституція явилась сразу, сразу явились въ окончательной формулировкѣ и парламентаризмъ, и права человѣка. Проф. Коркуновъ совершенно правильно замѣчаетъ, что деклараціи правъ человѣка въ свое время „оказали несомнѣнную пользу развитію свободнаго государственнаго устройства. Въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ, гдѣ необходимость обезпеченія человѣку извѣстной сферы свободы всѣми признана и стоитъ, такимъ образомъ, внѣ сомнѣній, можно и въ самомъ дѣлѣ обойтись безъ установленія въ законѣ общихъ принциповъ

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

<sup>5</sup> Большинство русскихъ государствовѣдцовъ, съ Градовскимъ во главѣ, сознательно или безсознательно прикрашивая нашъ политическій строй, не признаютъ юридическаго тождества между абсолютизмомъ и деспотизмомъ. Лишь въ новѣйшее время (чрезвычайно характерно!) у молодыхъ государствовѣдцовъ пачинаетъ проскальзывать навязываемое самой русской жизнью правильное пониманіе абсолютизма, фактически и, такъ сказать, по степени, но не принципиально отличающагося отъ деспотизма. По весьма понятнымъ причинамъ, мы не дѣлаемъ ссылки на тѣ произведенія легальной юридической литературы, въ которыхъ обнаруживается правильный взглядъ на юридическое существо самодержавія.

и все вниманіе сосредоточить на выработкѣ практическихъ мѣръ обезпеченія индивидуальной и общественной свободы. Но при переходѣ отъ абсолютнаго режима къ конституціонному, когда принципы свободы представлялись еще непривычными и спорными, провозглашеніе ихъ уже само по себѣ имѣло немаловажное значеніе“ (Коркуновъ, „Русское Государственное право“, томъ I, изданіе третье, стр. 428—429).

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

„Постановленія русскаго законодательства о правахъ гражданской свободы представляются крайне устарѣлыми и неудовлетворительными. Теперь, когда уничтожено крѣпостное право, долгое время тяготѣвшее надъ русскимъ народомъ, когда введенъ гласный, народный судъ, когда мѣстное общество призвано къ самоуправленію, страннымъ апахронизмомъ, совершенной несообразностью представляется безправіе личности предъ административнымъ произволомъ и полное отсутствіе хотя-бы малѣйшей свободы общественной дѣятельности. Сказывающееся за послѣднее время все съ большей и большей силой пробужденіе интереса къ вопросамъ правственности и религій настоятельно требуетъ расширеніе рамокъ, тѣснящихъ до сихъ поръ у насъ свободу слова и свободу совѣсти. Въ настоящее время нѣтъ вопроса, болѣе настоятельнаго, болѣе неотложно требующаго реформы, какъ вопросъ объ обезпеченіи за русскимъ обществомъ правъ гражданской свободы“ (тамъ же, стр. 429).

Эти сильныя слова автора, вовсе не отличающагося радикализмомъ, но не потерявшаго еще стыда на службѣ бюрократіи,<sup>6</sup> по существу ставятъ въ упоръ вопросъ о русской конституціи. Въ самомъ дѣлѣ, давно пора бросить ненаучную манеру отождествлять парламентаризмъ съ конституціей. Это дѣло невѣжественныхъ и лгущихъ за деньги газетныхъ апологетовъ самодержавія. Парламентаризмъ есть лишь свойственная конституціонному строю крупныхъ государствъ форма организаціи государственной власти, но конституція объемлетъ собою и эту форму, и публичные права личности и общественныхъ союзовъ. Конституція обезпечиваетъ личности не только участіе въ публичной власти, но и независимость

<sup>6</sup> Неприличная и некрасивая роль, сыгранная г. Коркуновымъ въ кампаніи съ г. Таганцевымъ въ походѣ противъ Финляндіи, объясняется, по видимому, его сильными націоналистическими вкусами и увлеченіями. Тѣмъ дѣвнѣе для насъ въ устахъ націоналиста указаніе, что признаніе правъ личности есть самая настоятельная въ Россіи общественная реформа.

въ извѣстныхъ сферахъ отъ этой власти. Власть народа и свобода личности — таковъ двойной лозунгъ всякаго истинно конституціоннаго режима. Представительное правленіе, если-бы оно было мыслимо безъ публичныхъ правъ личности и союзовъ, было бы лишь особой формой абсолютизма. Взаимная необходимая связь между парламентаризмомъ и гражданской свободой состоитъ въ томъ, что парламентарскій режимъ есть гарантія гражданской свободы, а гражданская свобода обеспечиваетъ, въ свою очередь, парламентаризмъ отъ вырожденія въ деспотизмъ представительства надъ народомъ и составляющими его личностями. Народное представительство безъ гражданской свободы и гражданская свобода безъ народнаго представительства представляютъ для современныхъ цивилизованныхъ государствъ ненормальныя и временныя комбинаціи. Такъ, вслѣдствіе національной борьбы австрійскій парламентаризмъ почти пересталъ существовать, но гражданская свобода въ предѣлахъ, обеспечиваемыхъ австрійскими законами, отъ этого не пострадала, потому что австрійскій парламентаризмъ бездѣйствовалъ не въ силу внѣшнихъ посягательствъ исполнительной власти на конституцію. Съ другой стороны, во время дѣйствія германскаго исключительнаго закона противъ социалдемократіи (1878—1890 г.) существующее народное представительство оставалось неприкосновеннымъ, между тѣмъ какъ гражданскія права множества нѣмцевъ самымъ вопіющимъ образомъ попирались. Какъ извѣстно, эта попытка Бисмарка скрутить германское рабочее движеніе кончилась жалкимъ фіаско, законъ о социалистахъ палъ, и нормальное отношеніе между парламентаризмомъ и гражданской свободой было восстановлено.

Г. Витте совсѣмъ не понимаетъ, что такое свобода и самодѣятельность личности и общества, если онъ разсчитываетъ примирить ее съ самодержавіемъ. Это — мечта гораздо менѣе осуществимая, чѣмъ мечта г. Горемыкина о примиреніи выхолощеннаго земства съ самодержавіемъ. Если отвергать славянофильскія иллюзіи, то надо постѣдовательно и честно отвергать ихъ цѣликомъ, а не съ полемическимъ выборомъ. Самодержавіе не можетъ быть примирено ни съ самоуправленіемъ общества, ни съ самодѣятельностью личности. Въ самомъ дѣлѣ, совмѣстимость съ самодержавіемъ не истиннаго самоуправления, а искаженнаго и искажаемаго земства министры Внутреннихъ Дѣлъ, по крайней мѣрѣ, доказали въ потѣ лица своимъ 35-лѣтнимъ опытомъ любовнаго „шлифованія“<sup>7</sup> земства,

<sup>7</sup> При чествованіи въ Херсонѣ стараго земскаго дѣятеля В. П. Андреевскаго, оставившаго постъ председателя губернской земской управы,



опытомъ, столь мѣтко охарактеризованнымъ съестель-секретаремъ Витте. Каковъ бы ни былъ этотъ опытъ, онъ все-таки представляетъ нѣкоторый осязательный фактъ. Совмѣстимость же съ самодержавіемъ господства „права и закона“, „личной и общественной свободы и самодѣтельности“ есть только хлесткая фраза, начертанная на бумагѣ записки, написанной для того, чтобы доказать политическую необходимость полнаго упраздненія единственнаго серьезнаго, хотя уже и порядкомъ отщипаннаго, органа общественной самодѣтельности — земства. Чѣмъ другимъ, кромѣ этого бумажнаго объясненія въ любви, доказать г. Витте свою преданность „личной“ и „общественной“ „свободѣ“ и „самодѣтельности“, „господству права и законности“?

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

Тѣмъ ли, что онъ публично заявилъ Всероссийскому торгово-промышленному съѣзду, что онъ ни во что не ставитъ общественнаго мнѣнія?

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

Тѣмъ ли, что онъ соучаствовалъ въ безобразномъ и беззаконномъ распоряженіи, которое въ видѣ наказанія за студенческіе беспорядки отмѣняетъ права, предоставляемые каждому русскому подданному въ торжественно опубликованномъ „Уставѣ о воинской повинности“?<sup>8</sup> и т. д. и т. д.

херсонскимъ губернаторомъ произнесена была очень сердечная рѣчь, въ которой онъ сказалъ между прочимъ, что „земство это — брилліантъ неограниченный, но, какъ неограниченный, онъ не свѣтитъ, пока не подвергнется шлифовкѣ. . . . Земство, вышедшее изъ предѣловъ, ему предоставленныхъ закономъ, не любу русскому человѣку.“ „Скажите (молодымъ земцамъ), какъ получить эту шлифовку, чтобы превратиться въ свѣточъ, какимъ являетесь вы, многоуважаемый В. П.“ (Новое Время 1900 г. 25-го декабря). Въ послѣднее время правительство принялось такъ усердно гранить и шлифовать земство, что отъ него векорѣ, пожалуй, останется одна только пыль, напоминающая о прежнемъ брилліантѣ. — (Нелишне, пожалуй, теперь прибавить, что губернаторъ, говорившій о „шлифовкѣ“ земства, былъ кн. И. М. Оболецкій, украшенный за сѣченіе крестьянъ орденомъ Св. Владимира 2-ой степени. Примѣчаніе ко 2-му изданію.)

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

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

Впрочемъ, будемъ справедливы! Статсъ-секретарь Витте широко покровительствуетъ „свободѣ“ и „самодѣтельности“, поскольку она безопасна, полезна и пріятна для самодержавія Царя и Витте. Выражаясь такъ, мы нисколько не иронизируемъ, а говоримъ совершенно серьезно. Мы весьма далеки отъ того, чтобы видѣть въ г. Витте только реакціонера и лицебѣра. Г. Витте лицебритъ, когда онъ выступаетъ защитникомъ той цѣлостной свободы и самодѣтельности личности, которая немыслима безъ политическихъ правъ. Но онъ совершенно искренно готовъ сдѣлать все, что только можно, — для имущественной или, общѣе, экономической свободы и самодѣтельности личности, поскольку она мыслима безъ политической свободы и не пролагаетъ ей пути. Земство имѣетъ политическое значеніе, и потому эта форма общественной самодѣтельности должна быть стерта съ лица земли русской, по г. Витте готовъ допускать и поощрять всѣ формы общенія, безопасныя въ политическомъ отношеніи. Въ этомъ кроется разгадка той совершенно различной политики, которой министерство финансовъ и вообще русское правительство придерживается по отношенію къ самодѣтельности предпринимателей — съ одной стороны, и къ самодѣтельности рабочихъ — съ другой стороны. Съѣзды и союзы капиталистовъ поощряются, малѣйшія же попытки рабочихъ дѣйствовать сообща жестоко преслѣдуются и наказуются, иногда въ административномъ, иногда въ судебномъ порядкѣ, а по большей части въ обоихъ порядкахъ заразъ. Эта система двухъ мѣръ и вѣсовъ очень просто объясняется тѣмъ, что въ вѣкъ крупнаго капитализма и международнаго социализма и хозяйственныя организаціи рабочихъ не могутъ не получить огромнаго политическаго значенія: онѣ явятся школой реального политическаго воспитанія рабочихъ массъ. При господствѣ протекціонной системы и системы казенныхъ заказовъ, при тарифномъ верховенствѣ государства, бюрократія, или, что то же,

---

юристовъ. — (Общее мнѣніе называетъ авторомъ этой книги Б. Н. Чичерина, и „Московскія Вѣдомости“ даже прямо задали ему вопросъ объ его авторствѣ, предлагая знаменитому юристу опровергнуть взводимую на него „клевету“. Авторство такой книги, конечно, дѣлало бы только честь Б. Н. Чичерину. Примѣчаніе ко 2-му изданію.)

самодержавіе, всегда можетъ покупать или подкупать въ политическомъ отношеніи отдѣльныя группы предпринимателей и весь предпринимательскій классъ. Въ такой странѣ, какъ Россія, промышленные предприниматели (конечно, не промышленность, а именно предприниматели) положительно даже заинтересованы въ господствѣ бюрократіи, отъ которой они могутъ добиваться гораздо большихъ уступокъ, чѣмъ отъ народнаго представительства, дѣйствующаго подъ контролемъ свободнаго общественнаго мнѣнія и вынужденнаго на каждомъ шагѣ считаться съ потребительскимъ интересомъ. И тутъ оправдывается извѣстное изрѣченіе Кавура, что самыя плохія *chambres* (палаты) все-таки лучше самыхъ хорошихъ *antichambres* (передвія). Въ иномъ положеніи, чѣмъ предприниматели, находятся и рабочіе, и граждане-потребители. Для того, чтобы вступать съ ними въ сдѣлки, бюрократія должна допустить ихъ организаціи и самодѣятельность. А организація массъ для самодѣятельности есть именно то, чего бюрократія боится и не можетъ не бояться больше всего, такъ какъ эта организація невозможна въ атмосфере болѣе или менѣе широкой политической свободы, исключаящей полномочіе бюрократіи.<sup>84</sup>

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

Но, говоря о свободѣ и самодѣятельности личности и общества, г. Витте не только подмѣниваетъ широкое понятіе свободы болѣе узкимъ понятіемъ свободы хозяйственной, — онъ забываетъ собственную политику, какъ Министра Финансовъ. Эта политика состоитъ не только въ томъ, чтобы содѣйствовать развитію хозяйственныхъ силъ въ странѣ, но также

<sup>84</sup> Впрочемъ, растущее рабочее движеніе заставило, съ одной стороны, высшую московскую администрацію воздвигнуть „Зубатовщину“ (см. ея характеристику въ № 2 „Освобожденія“), съ другой стороны, внушило Министерству Финансовъ мысль объ отмѣнѣ наказаній за стачки и о необходимости допустить организаціи рабочихъ (см. записку „о пересмотрѣ статей закона, карающихъ забастовки и досрочныя расторженія договоровъ о наймѣ, и о желательности установленія организаціи рабочихъ въ цѣляхъ самопомощи“, напечатанную въ №№ 4—6 „Освобожденія“). Но Зубатовщина уже провалилась, предположенія же записки Министерства Финансовъ, можно съ увѣренностью сказать, не будутъ осуществлены до паденія самодержавія. И Зубатовщина, и новыя предположенія Министерства Финансовъ свидѣтельствуютъ объ исторической безвыходности самодержавія. Примѣчаніе ко 2-му изданію.

и въ томъ, чтобы сосредоточить управленіе этими силами въ рукахъ Министра Финансовъ. Поощряя хозяйственную самостоятельность, г. Витте въ то же время зорко слѣдитъ за тѣмъ, чтобы не потерять господства надъ вырастающими на почвѣ этой самостоятельности экономическими силами общества. Свое огромное вліяніе на Министерство Финансовъ предприниматели, торговцы и биржевики покупаютъ дорогою цѣною всесторонней зависимости отъ этого Министерства. Русское правительство дѣлаетъ то, чего не дѣлаетъ и не можетъ дѣлать ни одно правительство конституціонныхъ государствъ: оно учреждаетъ и поддерживаетъ синдикаты предпринимателей и биржевиковъ и фактически становится — въ лицѣ Министра Финансовъ — во главѣ этихъ синдикатовъ. Последняя биржевая реформа представляетъ замѣчательный образчикъ этого систематическаго смеленія торгово-промышленнаго денежнаго міра съ бюрократическимъ механизмомъ въ одну грандіозную машину, управляемую Министромъ Финансовъ. Даже „Новое Время“ ахнуло передъ тѣмъ, что отнынѣ „вся дѣятельность фондовой биржи подчиняется не только сильному контролю, но во многихъ случаяхъ и активному руководительству со стороны этого министерства“, и сочло нужнымъ передостеречь г. Витте, указавъ ему, что „Министерству Финансовъ невозможно брать на себя отвѣтственность (за биржу) безъ риска очутиться въ щекотливомъ и фальшивомъ положеніи, — тѣмъ болѣе, что оно само — чрезвычайно заинтересованная сторона въ фондовыхъ оборотахъ биржи, такъ какъ Министерства Финансовъ очень близко касаются всѣ биржевыя сдѣлки съ государственными займами и всѣ курсовыя отмѣтки биржевого бюллетеня объ этихъ займахъ“.<sup>9</sup> Насколько Министръ Финансовъ не желаетъ поступаться своими господскими правами надъ хозяйственной жизнью страны доказывается весьма ярко и тѣмъ, что — какъ широко онъ ни поощрялъ экономическую самостоятельность въ формѣ грюндерства — но онъ вовсе не думалъ отказываться ни отъ права разрѣшать или не разрѣшать акціонерныя общества,<sup>10</sup> ни отъ разныхъ другихъ правъ, въ совокупности дающихъ ему огромную власть надъ торгово-промышленнымъ міромъ. Дѣйствительной экономической свободы, находящей себѣ границы въ самомъ законѣ, а не въ усмотрѣніи начальства, въ Россіи не можетъ существовать, такъ какъ самодержавная бюрократія во всѣхъ смыслахъ за-

<sup>9</sup> 22-го января 1900 г.

<sup>10</sup> Министерство Финансовъ, какъ извѣстно, рѣшительно отклонило мысль объ явочномъ порядкѣ открытія акціонерныхъ компаній.

интересована въ томъ, чтобы не только служить хозяйственной жизни, но и господствовать надъ нею. Такъ, система монополий (винной, желѣзнодорожной и проч.) является въ рукахъ самодержавной русской бюрократіи не только формой взиманія косвенныхъ налоговъ, не только системой государственныхъ предпріятій, но и могущественнымъ средствомъ бюрократическаго господства надъ народной жизнью. Въ дѣятельности г. Витте, конечно, извѣстную роль играетъ его личное властолюбіе, но оно только подчеркиваетъ то, что въ этой энергичной личности лишь особенно удачно воплощается присущее системѣ неограниченнаго бюрократическаго управленія стремленіе къ полному господству надъ народной жизнью.<sup>10а</sup> Кстати, для верховныхъ и активныхъ представителей этой властолюбивой бюрократіи, для министровъ становится даже стѣснительнымъ соучастіе въ ихъ важнѣйшихъ дѣйствіяхъ законосовѣщательной коллегіи — Государственнаго Совѣта. Они стремятся замкнуться въ болѣе тѣсномъ, но менѣе стѣснительномъ кругу Комитета Министровъ или даже рѣшать дѣла одинъ на одинъ съ самимъ Императоромъ, имя котораго служатъ для нихъ такимъ удобнымъ общимъ псевдонимомъ — прикрытіемъ. Знаменательно, что никогда такъ часто министры не обходились намѣренно безъ требуемаго закономъ участія Государственнаго Совѣта въ законодательствѣ, какъ въ царствованіе Николая II, и что никто въ такой мѣрѣ не игнорировалъ Государственнаго Совѣта, какъ статсъ-секретарь Витте, между прочимъ проведшій помимо высшаго въ странѣ законосовѣщательнаго учрежденія такую крупную реформу, какъ возстановленіе валюты, фактически безъ Государственнаго Совѣта учредившій въ Петербургѣ цѣлый политехникумъ и проч.

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

<sup>10а</sup> Очень хорошо эта сторона всей политики и системы г. Витте освѣщена въ статьяхъ А. В. Пѣшехова „Централизація доходовъ, ея формы, цѣли и послѣдствія“, „Русское богатство“ за 1902 г. №№ 3 и 5. Примѣчаніе ко 2-му изданію.

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

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

политическая самостоятельность — стоять въ необходимой и неразрывной связи взаимодействія съ культурой духовной и самостоятельностью политической. Это взаимодействие обусловливаетъ собою, во 1-хъ, то, что развитіе матеріальной культуры и экономической самостоятельности даетъ огромный толчекъ политическому развитію народныхъ массъ, и, во 2-хъ, то, что политическая свобода есть могущественнѣйшее средство для развитія матеріальной культуры и экономической самостоятельности. Поэтому, поднимая матеріальную культуру и прощря хозяйственную самостоятельность личности (въ предѣлахъ, очерченныхъ нами выше), система Витте, помимо воли ея руководителя, пролагаетъ пути политической свободѣ. Но въ то же время, борясь съ этой свободой, заграждая ей пути всяческими хитроумными комбинаціями, она парализуетъ самую крупную изъ всѣхъ силъ, могущихъ служить матеріальному подъему страны. Реформы Александра II вели къ конституціи, которая была ихъ предвидимымъ и многими предвидѣвшимся въицомъ. Бюрократическія реформы въ стилѣ г. Витте должны, усвоивъ себѣ культурное содержаніе великихъ реформъ, крѣпко и окончательно установить въ Россіи самодержавный строй на основѣ бюрократической централизаціи. Огромное историческое значеніе политической системы Витте, составляющей цѣлую эпоху въ нашей государственной жизни, заключается въ томъ, что она обозначаетъ послѣднее усиліе самодержавно-бюрократическаго режима — преодолѣть его собственныя границы, вмѣстить въ себя такое культурное содержаніе, которое съ нимъ несовмѣстимо.

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

Или — система г. Витте дастъ личности и союзамъ надлежащія права, т. е. обезпечить гражданскую свободу. Въ такомъ случаѣ, какъ мы уже развивали, эта система подко-

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

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

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

\* \* \*

Всякому за послѣднее время должно было стать ясно, что самодержавію удалось болѣе или менѣе овладѣть современнымъ техническимъ прогрессомъ, прежде всего — въ



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

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

<sup>11</sup> Мы знаемъ, что несмѣняемость англійскихъ мировыхъ судей — фактическая, опирающаяся на обычай и политическій тактъ.

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

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

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

<sup>13</sup> Историческая записка о ходѣ работъ по составленію и примѣненію положенія о земскихъ учрежденіяхъ, стр. 292.

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

<sup>14</sup> Тамъ же, стр. 293.

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

<sup>15</sup> Тамъ же, стр. 271—273.

<sup>16</sup> Рѣчь идетъ о „патріотическомъ“ возбужденіи, охватившемъ известные общественные круги во время польскаго возстанія. II. С.

<sup>17</sup> Истор. зап., стр. 295.

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

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

формы<sup>4</sup>, не ставило себѣ въ то же время сознательной цѣли — во что бы то ни стало отрѣзать русскому народу всякій легальный путь къ политической свободѣ, не взвѣсивало съ этой точки зрѣнія всякій свой шагъ, всякую статью закона. Эта дальновидная политика становится удѣломъ государственныхъ дѣятелей царствованія Николая II, отъ нихъ же первый — статсъ-секретарь Витте.

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

\* \* \*

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

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

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

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

<sup>18</sup> За законъ въ Соединенныхъ Департаментахъ подали голосъ 10 членовъ: Побѣдоносцевъ, Семеновъ (П. П.), графъ Игнатъевъ 2-ой (А. П.), Витте, Шебеко, Искуль фонъ Гильденбрандтъ, Лобко (Госуд. контролеръ), Муравьевъ (министръ юстиціи), Сипягинъ, Сабуровъ 2-ой (П. А.). Противъ высказалось 19 членовъ: Сольскій, Фришъ, Чихачевъ, Половцевъ, Маркусъ, Розингъ, Герардъ, Ермоловъ (министръ земледѣлія), Тернеръ, Шамшигъ, Сабуровъ 1-й (А. А., бывший мп. пар. проsv. при Лорисъ-Меликовѣ), Абаза, Петровъ 1-й, князь Вяземскій, Гончаровъ, Голубевъ, Шидловскій, Черевалскій, Верховскій. Какъ мы слышали, со стороны Министерства Финансовъ предположенія о предѣльности земскаго обложенія были выработаны совершенно необычнымъ порядкомъ, — въ канцеляріи Министра вмѣсто компетентнаго къ тому департамента окладныхъ сборовъ, директоръ котораго, г. Кутлеръ, отказался приложить къ этому дѣлу свою руку.

<sup>19</sup> См. превосходная статья объ этомъ законѣ проф. Военно-Юридической Академіи В. Д. Кузьмина-Караваева въ газетѣ „Право“ за 1900 г.



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

Мы только что указали одно послѣдствіе: моральное, а затѣмъ и реальное усиленіе революціоннаго образа мыслей.

(№ 37 и 38). „Что же такое земскія учрежденія теперь, послѣ изданія правилъ 12-го іюля? Завѣдуютъ ли они мѣстными дѣлами или субсидируютъ лишь органамъ администраціи? — спрашиваетъ г. Кузьминъ-Караваевъ. Самостоятельны они или нѣтъ? Какова ихъ роль въ строѣ государственнаго управленія? Разобраться рѣшительно невозможно. Съ одной стороны, пи одно изъ руководящихъ опредѣленій положенія 1890 г. не отмѣнено и не измѣнено. Съ другой — правила „временныя“, изданныя впродъ до включенія въ положеніе одной только статьи, которая, когда она будетъ включена, ничуть не отразится на основныхъ началахъ организаціи и условій дѣятельности земствъ, — въ корень разрушаютъ весь существующій порядокъ.“ „Правила 12-го іюля сдѣлали положеніе земскихъ учрежденій опаснымъ извнѣ и изнутри. Извнѣ имъ угрожаетъ та тепденція, которая проходитъ въ правилахъ красной нитью черезъ каждую статью, черезъ каждую строку... Внутренняя опасность прорастаетъ изъ естественнаго сомнѣнія, что останутся въ рядахъ земскихъ дѣятелей тѣ люди, которыхъ Государственный Совѣтъ десять лѣтъ назадъ назвалъ „лучшими“, „знающими и чувствующими мѣстные потребности“ и которыхъ, привлекали, по его словамъ, „не матеріальныя выгоды, а любовь и усердіе къ самому дѣлу“... Прорастаетъ она (внутренняя опасность) и изъ измѣненія условій дѣятельности земскихъ собраній. Пока собранія постановляли по всѣмъ дѣламъ рѣшенія, гласные не могли не чувствовать нравственной отвѣтственности, лежащей на нихъ за поданный голосъ, за каждый лишний налагаемый на населеніе рубль... Составленіе условныхъ предположеній слагаетъ нравственную отвѣтственность“ и т. д. Законъ 12-го іюля принесъ уже огромный вредъ земскому дѣлу, какъ это должно быть извѣстно всякому внимательному читателю газетъ, хотя бы такихъ, какъ „Новое Время“. Стоить отмѣтить, что предвидѣнія г. Кузьмина-Караваева относительно ухудшенія личнаго состава земства сбываются: такъ, одинъ изъ лучшихъ земскихъ дѣятелей, предсѣдатель рязанской губернской земской управы, кн. Н. С. Волконскій, оставилъ свою должность послѣ того, какъ земское собраніе, вѣроятно по изъ трусости, не согласилось на его предложеніе ходатайствовать объ отмѣнѣ Правилъ 12-го іюля. Любопытно, что бывший смоленскій губерпскій предводитель дворянства, а нынѣ директоръ департамента земледѣлія г. Н. А. Хомяковъ публично заявилъ въ качествѣ гласнаго смоленскаго губернскаго земскаго собранія, что „законъ 12-го іюля не заслуживаетъ никакого сочувствія“. Смоленское губерпское земское собраніе поручило управѣ выработать проектъ ходатайства объ отмѣнѣ этого закона. — (Теперь г. Хомяковъ, убѣдившись, что его бюрократическая дѣятельность была бесплодной, вернулся къ земской работѣ, принявъ избраніе въ Сычевскіе уѣздные предводители дворянства. Прим. ко 2-му изд.)

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

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

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

пеніи неудобствъ, замѣченныхъ въ мѣстномъ управленіи,<sup>20</sup> хотя бы они происходили и отъ общаго какого-либо постановленія. Какъ извѣстно, когда въ 1865 г. Московское дворянство выступило съ ходатайствомъ объ измѣненіи коренныхъ началъ государственнаго устройства въ Россіи, послѣдовалъ отъ 26-го января Высочайшій рескриптъ на имя Министра Внутреннихъ Дѣлъ Валуева, указавшій, что ни одно сословіе не призвано говорить именемъ другихъ сословій и брать на себя починъ въ вопросахъ, рѣшеніе которыхъ зависить исключительно отъ верховной власти. На основаніи этого же рескрипта, при кодификаціонномъ пересмотрѣ IX тома, въ 1876 г. въ статью, содержащую общее указаніе на право дворянства ходатайствовать, внесено было добавленіе, гласящее, что дворянство при своихъ ходатайствахъ не должно входить въ обсужденіе предметовъ, прямому вѣдѣнію дворянства не подлежащихъ, и касаться до измѣненія существенныхъ началъ государственныхъ въ Россіи учреждений (т. е. самодержавія), а статья, болѣе или менѣе точно указывавшая, о чемъ дворянство имѣетъ право ходатайствовать, была опущена. Но въ 1888 г., въ эпоху наибольшей реакціонной entente между правительствомъ Александра III и дворянствомъ, на основаніи спеціальнаго Высочайшаго повелѣнія, право дворянства ходатайствовать объ устраненіи неудобствъ, замѣченныхъ въ мѣстномъ управленіи, хотя бы они происходили и отъ общаго какого-либо постановленія, было восстановлено, хотя запрещеніе входить въ обсужденіе „предметовъ, прямому вѣдѣнію дворянства не подлежащихъ, и касаться до измѣненія существенныхъ началъ государственныхъ въ Россіи учреждений“ было сохранено. Такимъ образомъ, несмотря на нѣсколько противорѣчивую редакцію закона,<sup>21</sup> дворянство имѣетъ съ 1888 г. безспорное право — и оно имъ неоднократно пользовалось — ходатайствовать объ измѣненіи общихъ законовъ. Если дворянскія собранія воспользуются этимъ правомъ для рѣшительнаго и стойкаго протеста противъ упраздненія земства, то ихъ право ходатайствовать тоже явится политически опаснымъ и, какъ таковое, рискуетъ въ свою очередь подвергнуться упраздненію. Мы, впрочемъ, не ждемъ такого гражданскаго подвига отъ нашего „первенствующаго“ сословія, которое, какъ общественная корпорація, едва ли уже не превратилось въ угодничаю-

<sup>20</sup> Любопытно, что дворянское право ходатайствовать въ царствованіе Николая I было значительно урѣзано сравнительно съ „Жалованной грамотой“ 1785 г. (См. Коркуновъ н. с., т. I, стр. 282.)

<sup>21</sup> См. Коркуновъ, н. с., т. I, стр. 283—284.

щую и вождельющую подачекъ толпу. Время 60-хъ и 70-хъ годовъ, когда нѣкоторые дворянскія собранія отстаивали требованія свободы, протестовали противъ административной ссылки и пр., повидному, безвозвратно прошло. Теперь гораздо больше, чѣмъ въ 60-хъ годахъ, къ русскому дворянству, какъ корпораціи, приложимы язвительныя слова, сказанныя потомъ Тютчевымъ въ 1865 г. по адресу московскихъ дворянъ-конституціоналистовъ:

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

Теперь, кажется, амбиція дворянства, какъ корпораціи, не идетъ дальше власти земскаго начальства, вооруженнаго пресловутой 61 ст., которую, какъ недавно заявили „дикіе помѣщики“, составляющее большинство тульского дворянства, Сенатъ свелъ къ нулю.<sup>22</sup>

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

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

<sup>22</sup> Одобреніе тульскимъ дворянскимъ собраніемъ прямо безстыднаго доклада чернскаго уѣзднаго предводителя г. Сухотина (см. „Русскія Вѣдомости“ за текущій годъ № 18) свидѣтельствуетъ о какомъ-то ужасающемъ одичаніи земельного дворянства нашего центра.

Съ одной стороны, мы увѣрены, что вытѣсненные съ земскаго поприща общественныя силы вынуждены будутъ и внутренней своей потребностью, и внешней силой вещей создавать въ той или иной формѣ легальныя суррогаты земской дѣятельности. Стремленіе основывать разнообразныя частныя общества, сплочиваться въ кружки для многообразной культурной дѣятельности станетъ еще сильнѣе. Общественная легальная дѣятельность въ формѣ работы: во 1-хъ частныхъ уставныхъ обществахъ, во 2-хъ легальныхъ по своей цѣли, но безуставныхъ, т. е. неразрѣшенныхъ и потому неоформленныхъ кружковъ и, наконецъ, въ 3-хъ, частныхъ лицъ-одиночекъ, — эта дѣятельность, хотя и не можетъ замѣнить собой дѣятельности органовъ общественнаго самоуправления, но съ „непримиримой“ точки зрѣнія современнаго правительства представляетъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ еще большія опасности, чѣмъ работа земствъ. Какъ ни стѣснены частныя общества и частныя лица въ своей культурной работѣ и чрезвычайно узкими уставами, и чисто полицейскимъ надзоромъ разныхъ контролирующихъ правительственныхъ учреждений и лицъ, всетаки эта работа менѣе открыта и менѣе на виду, чѣмъ дѣятельность земства, гдѣ гораздо труднѣе дѣлать что-либо — ради интересовъ дѣла — „подъ сурдинкой“. Кромѣ того, дѣятельность въ земствѣ, какъ полугосударственная и чрезвычайно серьезная просто по количественной огромности ввѣренныхъ земству интересовъ, чрезвычайно обостряетъ чувство ответственности земскихъ дѣятелей за самое существованіе земства и заставляетъ ихъ поэтому относиться съ сугубой осторожностью къ каждому его шагу. Никакія общія собранія и правленія частныхъ обществъ не стануть такъ беречь свои организаціи, какъ берегутъ земство земскіе гласные и земскія управы; никакія, ни общества, ни частныя лица не будутъ такъ, какъ земство, заботиться о легальности каждаго своего дѣйствія. Поэтому, хотя частныя общества и частныя лица не суть органы государственнаго властвованія, каковыми являются земства, хотя ихъ работа не имѣетъ того крупнаго значенія, какое имѣетъ земская работа, тѣмъ не менѣе, они могутъ быть въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ еще болѣе неудобны для самодержавно-бюрократическаго правительства, чѣмъ земства.<sup>23</sup> Частныя общества и частныя лица это — партизанскіе отряды и

<sup>23</sup> Какъ правительство въ послѣднее время „тяготится“ дѣятельностью частныхъ обществъ, лучше всего доказывается на примѣрѣ гопелій, которымъ подверглись столичные Комитеты Грамотности, Императорское Вольное Экономическое Общество и Московское Юридическое Общество.

фрактурёры общественной самодѣтельности, легальной по своимъ формамъ, но глубоко враждебной существующему политическому порядку по своимъ культурнымъ задачамъ. Уничтоживъ регулярныя силы легальной оппозиціи, земскія учрежденія, самодержавно-бюрократическое правительство невольно успитъ тѣмъ самымъ и расплодитъ гверильясовъ этой оппозиціи — частныя общества и отдѣльныхъ культурныхъ дѣятелей.

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

можетъ оказаться очень серьезнымъ факторомъ, когда озапачательно созрѣють тѣ силы, которыя, несмотря на весь гнетъ самодержавія, неуклонно растутъ, благодаря безостановочному прогрессу страны, и когда наступятъ событія, предзнаменовавшія которыхъ учащаются, можно сказать, съ каждымъ днемъ. Дѣло въ томъ, что наличность абсолютно очень многочисленнаго, растущаго, угнетаемаго и предпринимателями и правительственной системой рабочаго класса, и тоже весьма многочисленной и растущей революціонной интеллигенціи, не останавливающейся на либерализмъ, обеспечиваетъ социалдемократическому движению и массовую основу, и умственныхъ силы. При существующихъ политическихъ условіяхъ, увѣковѣченіе которыхъ составляетъ главную задачу правительства, при психологической невозможности для крайнихъ рядовъ интеллигенціи порвать съ ихъ революціонно-политическими традиціями и стремленіями, рабочее движеніе, руководимое социалдемократіей, развиваясь вширь и вглубь, будетъ принимать все болѣе и болѣе явственный политическій характеръ. Въ этомъ отношеніи примѣръ болѣе развитой Польши предсказываетъ и Россіи ея будущее. При наличности яркаго политическаго движенія — а создать таковое задача все болѣе и болѣе консолидирующей въ Россіи социалдемократической партіи — хоть сколько-нибудь организованная либеральная оппозиція можетъ сыграть крупную политическую роль: умѣренныя партіи при умѣлой тактикѣ выигрываютъ отъ обостряющейся борьбы между крайними общественными элементами, каковыми въ данномъ случаѣ явятся, съ одной стороны, самодержавная бюрократія, съ другой — революціонная социалдемократія. Намъ могутъ возразить: наше правительство такъ могущественно, что можетъ игроками задавить революціонную социалдемократію, не говоря уже о болѣе слабой нелегальной оппозиціи либераловъ. Мы не раздѣляемъ этой вѣры во всемогущество правительства и считаемъ совершенно неправильнымъ отъ судьбы партіи „Народной Воли“ заключать къ ходу и исходу предстоящей рѣшительной политической борьбы въ Россіи. Не надо, обманываясь молчаніемъ легальной печати и самого правительства, упускать изъ виду, что современное рабочее движеніе несравненно гораздо шире распространено и гораздо глубже проникаетъ въ рабочій народъ, чѣмъ социалистическое „хожденіе въ народъ“ 70-хъ годовъ и что на его почвѣ поэтому, можетъ и должно вырасти и чисто-политическое движеніе, гораздо болѣе устойчивое, чѣмъ геройское народовольчество конца 70-хъ и начала 80-хъ годовъ.

Формы этого движенія мы не беремъ предсказывать, но въ томъ, что оно явится, въ этомъ мы убѣждены. О размѣрахъ социалдемократическаго „хожденія въ народъ“ когда-нибудь повѣдаютъ архивы департамента полиціи. Соціалдемократическіе агитаторы и пропагандисты въ рабочей средѣ, отчасти уже выходящіе изъ этой самой среды, идутъ въ нее съ практическими и обдуманными предложеніями и приемами, основанными на дѣйствительномъ знакомствѣ съ бытомъ рабочихъ. Словомъ, между современнымъ социалдемократическимъ рабочимъ движеніемъ, глубоко практическимъ и именно въ силу своей практичности въ тоже время политическимъ по своимъ приемамъ и воспитательнымъ результатамъ, и романтическимъ „хожденіемъ въ народъ“ 70-хъ годовъ очень мало общаго. Для социалдемократическаго движенія характерно то, что оно, имѣя готовую и чрезвычайно широкую теорію, на практикѣ начинается съ мелкихъ мѣстныхъ нецентрализованныхъ организацій и попытокъ, которыя постепенно органическимъ путемъ растутъ и централизуются, не теряя своего мѣстнаго характера, а, наоборотъ, все глубже и прочнѣе пропкая въ мѣстную почву. Типично въ этомъ отношеніи социалдемократическое движеніе среди еврейскихъ рабочихъ въ Россіи.

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

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



играть роль Провидѣнія Россіи, указующаго ей пути національнаго и политическаго развитія. Съ глубокой скорбью мы предвидимъ тѣ ужасныя жертвы и людскими и культурными силами, которыхъ будетъ стоить эта безумная агрессивноконсервативная политика, не имѣющая ни политическаго смысла, ни тѣни нравственнаго оправданія. Политическаго смысла она не имѣетъ потому, что ставитъ себѣ несбыточную цѣль поддержанія всѣми средствами отживающаго режима; нравственнаго оправданія она лишена потому, что этотъ режимъ построенъ на безнравственной основѣ: отрицаніи самоопредѣленія личности и общества, и поддерживаетъ себя грубымъ физическимъ насиліемъ.

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

отца. Правительство хорошо понимает, что, если оно даст мизанецъ, то у него возмутъ всю руку. Но, быть можетъ, оно не слишкомъ поздно пойметъ также фатальную опасность охраненія самодержавнаго режима всѣми средствами. Быть можетъ, оно, еще не встрѣтившись съ революціей, само утомится своей борьбой съ естественнымъ, исторически-необходимымъ развитіемъ свободы и поколеблется въ своей „непримиримой“ политикѣ. Переставъ быть послѣдовательнымъ въ борьбѣ съ свободой, оно будетъ вынуждено все шире и шире раскрывать ей двери. Быть можетъ... Нѣтъ, не только можетъ быть, но да будетъ такъ!

\* \* \*

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

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

бусть для организоващаго по послѣднимъ правиламъ науки произвола бюрократіи. Да и съ профессорами опъ напрасно затѣваетъ двойную игру. Говорятъ, что въ устраиваемый въ Петербургѣ грандіозный политехникумъ Министерства Финансовъ на его „экономическій“ или „камеральный“ факультетъ будутъ приглашены лучшіе либеральные профессора: А. С. Посниковъ, М. М. Ковалевскій, Ю. С. Гамбаровъ, А. А. Мацуиловъ, П. Х. Озеровъ, П. М. Гревсъ и другіе ученые, извѣстные своимъ свободомысліемъ и отчасти за него пострадавшіе.<sup>24</sup> Эти профессора въ своемъ двоякомъ качествѣ преподавателей общественныхъ наукъ и честныхъ людей, будутъ — въ этомъ мы твердо увѣрены — вгѣдряютъ въ умы и сердца своихъ слушателей живое убѣжденіе, что политическая свобода и широкое мѣстное самоуправленіе суть основныя условія государственнаго и общественнаго прогресса, и что будущее Россіи связано съ развитіемъ этихъ началъ. А между тѣмъ слушатели названныхъ почтенныхъ ученыхъ предназначаются быть винтиками, штифтиками и колесиками того грандіознаго бюрократическаго механизма, который, по замыслу „главнаго начальника“ политехникума, г. Витте, сдѣлаетъ излишнимъ общественное самоуправленіе и окончательно упрочитъ самодержавіе. Мы напомнимъ г. Витте цитируемое и раздѣляемое имъ самимъ остроумное наставленіе А. Д. Градовскаго, гласящее, что правительству нельзя ставить ставку одновременно и на черный, и на красный квадратъ. Но — увы! — современное русское правительство, въ лицѣ г. Витте, вынужденнаго въ качествѣ Министра Финансовъ, не въ примѣръ гг. Министрамъ Внутреннихъ Дѣлъ и Народнаго Просвѣщенія, заботиться о развитіи національной культуры, не можетъ не вести двойной игры: просвѣщать лекціями либеральныхъ профессоровъ учащуюся молодежь и въ то же время набирать изъ этой молодежи кадры той бюрократіи, призваніе которой будетъ состоять въ огражденіи самодержавія своими познаніями и услугами не токмо за страхъ, но и за совѣсть.

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

<sup>24</sup> Политехникумъ уже открытъ, и деканомъ на его экономической факультетъ назначенъ бывшій редакторъ „Русскихъ Вѣдомостей“ А. С. Посниковъ, въ профессора же приглашены П. М. Гревсъ и Н. И. Карѣевъ, удаленные Боголѣповымъ, а также гг. Шателешъ и Скобелъцынъ, уволенные Сипягинымъ. (Примѣчаніе ко 2-му изданію.)

Все культурные пути, большие и малые, ведут къ этому выходу. Поэтому застраховать отъ конечной гибели самодержавно-бюрократическій режимъ можно не такимъ жалкимъ паллиативомъ, какъ упраздненіе и безъ того обезсиленныхъ земскихъ учреждений, а лишь „героическимъ“ средствомъ полной остановки развитія національной культуры. Но надъ историческимъ ходомъ вещей, надъ культурнымъ развитіемъ великаго народа безсильно и наиболѣе совершенно организованное самодержавное правительство . . . Русскій народъ пережилъ въ началѣ второй половины XIX вѣка „великія реформы“. Неужели въ началѣ первой половины XX вѣка ему не будутъ суждены величайшія реформы: внесеніе въ основные законы страны общественнаго самоопредѣленія и правъ личности — въ отнѣну самодержавнаго произвола?

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

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

**права и властное всероссійское земство!**

## Предисловіе ко второму изданію.

Есть дѣйствія и произведенія, значеніе которыхъ гораздо крупнѣе замысловъ ихъ виновниковъ. Къ такимъ политическимъ дѣйствіямъ и къ такимъ литературнымъ произведеніямъ принадлежитъ издашная нами около 2-лѣтъ тому назадъ Записка Статсъ-Секретаря Витте. Она оказалась тѣмъ, что мы сразу признали въ ней, — не просто канцелярскимъ трактатомъ, какихъ много писалось въ петербургскомъ бюрократическомъ подпольѣ, и не просто ловкимъ ходомъ, орудіемъ рафинированной интриги министра-соперника, какихъ не мало пускалось въ ходъ и раньше въ нѣдрахъ петербургскаго правительства. Записка г. Витте, помимо его воли, стала политическимъ фактомъ, который неразлученъ съ личностью министра и въ связи съ нею и со всею дѣятельностью его только и получаетъ свое истинное значеніе.

Записка Витте — историческій приговоръ надъ русскимъ самодержавіемъ, приговоръ, произнесенный не кабинетнымъ теоретикомъ или литераторомъ-публицистомъ, не оппозиціонной группой или революціонной партіей, а государственнымъ дѣятелемъ самодержавной Россіи. Г. Витте всей своей жизнью и дѣятельностью связанъ съ этимъ имъ произнесеннымъ приговоромъ. Онъ не потому связанъ съ нимъ, чтобы онъ былъ имъ связанъ, какъ своимъ мнѣніемъ или словомъ, — т. е. „практическіе“ политическіе дѣятели часто мѣняютъ свои взгляды и свои мнѣнія, и тѣмъ болѣе ихъ можетъ измѣнить такой безпринципный человекъ, какъ г. Витте. Послѣдній связанъ съ своимъ приговоромъ надъ самодержавіемъ потому, что выраженная въ этомъ приговорѣ злоба историческаго дня захватила и призываетъ къ отвѣту Министра Финансовъ. Имя этой великой, неотвязчивой и растущей злобѣ дня — кризисъ самодержавія.

Г. Витте точно накликалъ своей Запиской этотъ кризисъ, но прогнать его онъ не въ силахъ — такого слова ему не дано.

„Какъ мало прожито, кака много пережито!“ — можно съ полнымъ правомъ сказать о времени, протекшемъ съ момента написанія нами предисловія къ первому изданію записки г. Витте. Выстрѣлъ Карповича, демонстраціи и без-

порядки весны 1901 года, беспорядки зимы 1901—1902 года, убійство Сипягина, аграрные беспорядки, и все это — въ атмосферѣ небывалаго въ Россіи по своей широтѣ и глубинѣ общественнаго возбужденія. Событія въ значительной мѣрѣ застали всѣхъ врасплохъ: и правительство, и общество, и самихъ своихъ ближайшихъ участниковъ и дѣятелей. Съ полной силой сказался стихійный характеръ всякаго общественнаго развитія, усугубляемый для Россіи въ своемъ дѣйствіи систематическимъ подавленіемъ всѣхъ проявленій сознательности, личной и общественной. Сдерживаемыя искусственно силы нашли себѣ естественный, но непредвидѣнный выходъ и обнаружили дѣйствія, которыхъ никто не могъ въ данный моментъ ожидать и силу которыхъ, поэтому, никто не могъ учесть.

Пронсходившими втеченіи этихъ двухъ лѣтъ событіями была раскрыта сущность вступившаго въ острую стадію кризиса самодержавія. Сами событія указали, въ чемъ состоятъ основныя условія русской революціи въ данный моментъ. Они сводятся къ полной невозможности для общества и государства исполнять широкую творческую работу въ рамкахъ существующаго государственнаго строя. Наличъ политическій кризисъ состоитъ не въ томъ, чтобы тотъ или иной классъ общества, та или другая общественная организація готовы были съ оружіемъ въ рукахъ броситься на существующій государственный порядокъ и сломить его, а въ томъ, что этотъ строй самъ не можетъ держаться, такъ какъ онъ не обезпечиваетъ русскому обществу въ его цѣломъ возможности выполнять ту широкую творческую работу, въ которой такъ нуждается наша отсталая страна. Не баррикады, не бомбы, не револьверы, не студенты, не рабочій классъ, не крестьянскіе бунты угрожаютъ современному русскому правительству и существующему политическому строю, — главный врагъ правительства оно само, его собственная задача, та бессмысленная задача сохраненія существующей государственной формы, которою оно, правительство, подмѣнило всякую творческую работу и ради которой оно должно пресѣкать эту послѣднюю. Эта охранительная по формѣ, разрушительная по существу дѣятельность самого правительства создала и поддерживаетъ ту душную предгрозовую атмосферу, въ которой живетъ современная Россія, она раститъ и готовитъ русскую революцію.

Крупныя общественныя преобразованія всегда имѣютъ въ основѣ своей объективную необходимость, которая проложитъ себѣ путь, хотя-бы у нея не было даже видимыхъ носителей

въ лицѣ организованныхъ общественныхъ силъ, сознательно стремящихся къ реформамъ. Симвомъ и выраженіемъ такой объективной необходимости является рѣзкая пенкпическая неудовлетворенность существующимъ порядкомъ, присущая всему обществу въ его цѣломъ. Такую неудовлетворенность можно было подмѣтить во Франціи передъ революціей, въ Россіи послѣ Севастопольскаго погрома и въ настоящее время. И ясно, что современная неудовлетворенность въ Россіи можетъ быть устранена только реформами, затрагивающими самое существо нашего государственнаго строя. Въ современной Россіи нельзя указать ни одной серьезной частичной реформы, которая не угрожала бы существующему строю, т. е. въ своемъ логически и исторически необходимомъ развитіи не вела бы къ коренному политическому преобразованію.

Но болѣе того. Въ такомъ преобразованіи страна безусловно нуждается и для того, чтобы памѣтить какія-бы то ни было крупныя реформы. При томъ всестороннемъ полицейскомъ гнетомъ, подѣ которымъ живетъ русское общество, невозможна правильная и исчерпывающая выработка общественнаго мнѣнія. До тѣхъ поръ, пока у насъ будутъ преслѣдовать за выраженіе мнѣній, невозможно даже знать, въ чемъ состоитъ общественное мнѣніе — основа всякой культурной жизнедѣятельности общества. Существующій въ Россіи полицейскій строй стоитъ даже внѣ противоположенія либеральнаго и консервативнаго началъ; отъ его гнета въ извѣстномъ смыслѣ консервативныя элементы общественнаго мнѣнія проигрываютъ даже еще больше, чѣмъ прогрессивныя. Опираясь въ Россіи на грубую физическую силу, консервативныя начала и идеи раздѣляютъ всю моральную немощность голаго насилія. Отъ взора тѣхъ, кто знакомъ съ духовно-общественной жизнью не только Россіи, но и другихъ странъ, не могъ ускользнуть тотъ знаменательный фактъ, что ни въ одной странѣ консервативныя идеи не пользуются меньшимъ престижемъ, чѣмъ въ Россіи, гдѣ консерватизма, какъ самостоятельнаго общественнаго направленія, не существуетъ. Этотъ фактъ объясняется совершенно естественно тѣмъ, что консервативная мысль въ Россіи всецѣло приурочена къ безсодержательной и никому не нужной задачѣ — охранѣ отжившаго политическаго строя, — такъ называемаго самодержавія.

\* \* \*

Когда обсуждаютъ возможность и условія кореннаго политическаго преобразованія Россіи, то для такой возможности

и въ ряду этихъ условій требуютъ наличности въ нашей странѣ реальныхъ и организованныхъ общественныхъ силъ, борющихся за политическую свободу. Зачатки такихъ силъ, конечно, имѣются на лицо въ Россіи, но не только не столько ихъ борьбою съ правительствомъ опредѣляется несостоятельность современнаго положенія вещей.

Требую отъ Россіи наличности организованныхъ и сознательныхъ политическихъ силъ, забываютъ, что современный русскій кризисъ и заключается именно въ невозможности — при данныхъ политическихъ условіяхъ — образования и правильного дѣйствія такихъ силъ. Страна въ нихъ нуждается, но отжившій государственный строй не даетъ имъ возможности развиться и дѣйствовать.

Русскій человѣкъ настолько выросъ, русская жизнь настолько усложнилась, что самодержавный характеръ правительственной власти сдѣлался прямымъ тормазомъ культуры, извращающимъ и калѣчающимъ все національное бытіе. Всякая политическая система и, въ особенности, всякая организация правительства есть не самодовлѣющая цѣль, а орудіе или средство для достиженія лежащихъ внѣ ея культурныхъ цѣлей. Таково и самодержавіе. Оно было для русскаго народа, во-первыхъ, орудіемъ созданія крѣпкаго государства, которое побѣдоносно отстояло восточное славянство противъ волны азіатскихъ пришельцевъ и противъ посягательствъ западныхъ народовъ (главнымъ образомъ, шведовъ и поляковъ). Во-вторыхъ, оно было орудіемъ насажденія и упроченія европейской культуры, матеріальной и духовной. Въ осуществленіи этихъ задачъ самодержавіе исчерпало свои творческія силы. Огромными жертвами, цѣною разоренія и всяческаго недоразвитія народныхъ силъ, крѣпкое государство создало — уже въ XVIII вѣкѣ эта миссія самодержавія была выполнена. Насажденіе европейской культуры (матеріальной и духовной), впервые начатое въ крупныхъ размѣрахъ Петромъ Великимъ, несомнѣнно составляло втеченіи всего XVIII и первой половины XIX вѣка одну изъ главнѣйшихъ творческихъ задачъ самодержавія. Однако, по мѣрѣ развитія и укрѣпленія русской культуры, самодержавіе, какъ таковое, все меньше и меньше становилось ея двигателемъ и, наконецъ, стало тормазомъ. Для того, чтобы понять это, нужно твердо помнить, что въ дѣятельности всякой государственной власти необходимо различать общія функціи государства и особенныя функціи данной правительственной организациі. Нельзя, конечно, говорить, чтобы современное русское государство только тормозило національную культуру, но съ полнымъ правомъ и безъ всякихъ



преувеличеніи можно сказать, что самодержавный характеръ правительственной власти на каждомъ шагѣ тормозитъ и извращаетъ русскую культуру. Относительно духовной культуры это совершенно ясно и выражается въ непрерывной войнѣ, которую правительственная власть ведетъ съ интеллигенціей страны. Эта война есть огромная растрата національныхъ силъ, совершаемая ради сохраненія отжившей государственной формы. Печальная судьба нашихъ университетовъ, безпорядки въ которыхъ есть хроническое, обостряющееся и непобѣдимое явленіе, почти, можно сказать, учрежденіе нашей университетской жизни, есть лишь особенно острый случай и яркій примѣръ огромнаго культурнаго вреда, наносимаго странѣ сохраненіемъ государственной формы, несоотвѣтствующей степени развитія націи.

Можно было-бы думать, что современное русское самодержавіе въ лицѣ г. Витте съ особеннымъ успѣхомъ развиваетъ матеріальную культуру. Но и въ этой области оно оказывается тормазомъ для государственной дѣятельности, задерживая и извращая экономическое развитіе страны чудовищнымъ фискализмомъ и убивающей живыя силы опекой.

Такимъ образомъ, втиснутое въ колодки абсолютизма, русское государство, насаждая одною рукою просвѣщеніе, другой, ради сохраненія самодержавія, урѣзываетъ его. Развивая матеріальныя силы страны, оно парализуетъ и искажаетъ ихъ неподобающей ролью государственной власти, на каждомъ шагѣ умаляющей значеніе личности и свободныхъ общественныхъ союзовъ.

Самый ходъ общественно-политическаго развитія Россіи возложилъ на абсолютную власть огромную задачу раскрѣпощенія крестьянской массы, закрѣпощенной ради созданія крѣпкаго государства. И теперь для всякаго должно быть ясно, что вынужденное и запоздалое разрѣшеніе этой задачи было постыднымъ крупнымъ историческимъ дѣломъ самодержавной власти, которая, освободивъ крестьянъ, окончательно стала тормазомъ культурно-политическаго развитія Россіи.

Въ настоящее время нѣтъ творческихъ задачъ, которые оправдывали-бы существованіе самодержавія, и нѣтъ, поэтому, положительныхъ общественныхъ силъ, на которыя оно опиралось-бы. Самодержавіе, какъ творческое начало, исчерпало себя и ни для кого и ни для чего больше не нужно. Всему жизнеспособному въ странѣ оно не помогаетъ, а мѣшаетъ жить и развиваться, играя совершенно ту-же роль въ жизни русскаго общества и государства, какую на исходѣ второй половины XIX вѣка играло крѣпостное право. Поэтому-то рус-

свое самодержавіе можетъ пасть во всякій данный моментъ, и это наденіе, несмотря на видимое могущество правительственной власти, ничѣмъ не отвратимо, ибо, повторяемъ, всѣ творческія задачи самодержавія нечерпаемы, всѣ его оправданія суть въ полномъ смыслѣ слова историческія, принадлежатъ исключительно прошлому.

Съ поразительной быстротой, въ какіе-нибудь 1½ года, протекашіе со времени изданія записки г. Витте, кризисъ самодержавія изъ скрытаго сталъ совершенно явнымъ, и при этой исторической пережвѣнѣ декораций политической трагедіи Министра Финансовъ тоже испыталъ нѣкоторыя странныя и неожиданныя превращенія, явившійся не только политическимъ фактомъ, но какъ-бы и живымъ существомъ, способнымъ мѣнять выраженія лица и повертываться по надобности въ разныя стороны.

Когда мы издавали записку г. Витте, мы не знали, что онъ, исповѣдуя предъ г. Горемыкинымъ и кое кѣмъ другимъ вѣру въ самодержавіе, на самомъ дѣлѣ не вѣрилъ въ исповѣдуемое имъ. Мы упустили изъ виду, что соблюденіе максимъ, формулированныхъ Маккіавели на потребу самодержавныхъ государей, еще болѣе необходимо для самодержавныхъ министровъ. Маккіавели же указалъ, что въ барышахъ остаются тѣ государи (министры), которые умѣютъ подражать своими дѣйствіями лисицѣ, и что, поэтому, они должны обладать искусствомъ притворства и одурачиванія, такъ какъ человѣкъ, хорошо умѣющій лгать, всегда найдетъ достаточно легко-вѣрныхъ людей, охотно поддающихся обману.<sup>1</sup>

Теперь, благодаря исторической бесѣдѣ г. Витте съ г. Шиповымъ, мы знаемъ, что г. Витте открыто высказалъ свое убѣжденіе въ томъ, что Россія придетъ къ конституціонному строю.

Въ этой бесѣдѣ г. Витте такъ истолковалъ<sup>2</sup> свою записку: ея онъ хотѣлъ предупредить Государя, что разъ существуетъ земство, то рано или поздно государство и на высшихъ ступеняхъ должно будетъ допустить начало представительства. Такова одна изъ тѣхъ двухъ мыслей, которыя на взглядъ г. Витте имѣютъ въ запискѣ цѣну и за которыя онъ стоитъ до сихъ поръ. Вторая-же заключается въ томъ, что, если земское начало (т. е. начало представительства) до времени нельзя распространить выше, то надо предоставить земству полную свободу и возможность работать на мѣстахъ надъ поднятіемъ

<sup>1</sup> „Государь“, глава XVIII.

<sup>2</sup> Мы можемъ принять полное ручательство въ томъ, что сущность бесѣды передана вѣрно.

народнаго благосостоянія, — а если у земства будутъ развязаны на это руки, то ему предстоитъ въ этой области такая масса работы, что на время оно забудеть и о политическихъ дѣлахъ. Любопытно, что въ переговорахъ г. Шипова съ министрами прямо и безъ обиняковъ упоминался записка г. Витте: г. Шиповъ ссылался на нее, какъ на выраженіе враждебной земству тенденціи въ правительственныхъ сферахъ; г. Витте указывалъ на какія-то неточности въ нашемъ изданіи и узнавалъ отъ г. Шипова, знакомаго съ запиской и по секретному петербургскому изданію, что различія между этими двумя изданіями совершенно несущественны; г. Плеве съ полной подвусмысленностью назвалъ записку г. Витте средствомъ устранить Горемыкина и сказалъ г. Шипову: повѣрьте, что между министрами Его Императорскаго Величества нѣтъ ни одного столь расположеннаго къ земству, какъ Сергій Юльевичъ.

То толкованіе, которое даетъ теперь г. Витте своей запискѣ, есть, конечно, уловка, прикрывающая заблаговременное отступленіе предъ исторически-необходимой ликвидаціей самодержавнаго режима и желающая набросить покровъ на лицемѣрное исповѣданіе вѣры въ самодержавную власть, въ торжественныхъ словахъ изложенное на двухъ заключительныхъ страницахъ записки. Чудовищно это лицемѣріе, но оно дѣйствительно объясняетъ намъ, какъ могъ г. Витте въ полемикѣ съ г. Горемыкинымъ прибѣгнуть къ рискованной и неестественной для искренняго сторонника самодержавія защитѣ идеи о несовмѣстности самодержавія и самоуправления. Конечно, мы вовсе не думаемъ, чтобы г. Витте и его государствовѣдъ писали свою записку съ сознательною цѣлью убѣдить своихъ читателей въ несостоятельности самодержавія и въ исторической неизбежности его паденія. Но теперь, когда извѣстно, что г. Витте въ самодержавіе не вѣритъ, понятна становится та прямо преступная съ точки зрѣнія убѣжденнаго и искренняго сторонника самодержавія легкость, съ которой г. Министръ Финансовъ и его государствовѣдъ прибѣгли въ борьбѣ съ г. Горемыкинымъ къ диалектически-неотразимому, но по существу совершенно предательскому для самодержавія способу доказательства.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Нельзя не отмѣтить, что одинъ пѣмецкій авторъ, обстоятельно излагающій записку г. Витте, задаетъ вопросомъ: „въ комъ слѣдуетъ видѣть истиннаго министра финансовъ Витте, въ блестящемъ-ли защитникѣ обвиняемаго земства, каковымъ онъ является въ первой части своей записки, или въ непреклонномъ бюрократѣ абсолютизма, каковымъ онъ выступаетъ во второй ея части?“ (Ernst von der Brüggem, Das heutige Russland. Leipzig 1902, S. 247.)

Кромѣ признанія, сдѣланнаго г. Витте въ бесѣдѣ съ г. Шинцовымъ, у насъ есть еще одно, весьма цѣнное указаніе на истинный образъ мыслей г. Витте по вопросу о самодержавіи. Намъ совершенно достовѣрно извѣстно, что въ бесѣдахъ съ покойнымъ свѣтлѣйшимъ княземъ А. А. Ливеномъ, управлявшимъ дворянскимъ банкомъ,<sup>4</sup> г. Витте высказался слѣдующимъ образомъ: „Повѣрьте, еслибы нашъ Государь былъ другого образа мыслей, то я бы первый сталъ говорить, какъ Чичеринъ и Градовскій, но я понимаю себя, какъ прикащика моего Государя, а его взгляды безусловно абсолютистическіе. Подумайте, сколько можно сдѣлать полезнаго. Нужно умѣть служить своему Государю.“ Это историческое признаніе г. Витте невольно вызываетъ въ памяти тоже историческія слова Александра II, которымъ онъ нѣкогда удостоивалъ великую княгиню Елену Павловну по поводу назначенія Панина председателемъ Редакціонныхъ Комиссій: „У Панина нѣтъ другихъ мнѣній, кромѣ какъ исполнять мои приказанія.“ Невольно также приходитъ на умъ предписаніе іезуитской дисциплины: *perinde ac si cadavera essent* (всякій іезуитъ долженъ предоставить Провидѣнію, въ лицѣ своихъ начальниковъ, такъ управлять собой, какъ, будто бы онъ былъ трупомъ). Это — возведенная въ принципъ ложь и шизофреничность. . . .

Однимъ изъ важнѣйшихъ событій, въ которыхъ выразился кризисъ самодержавія, явилось учрежденіе Особаго Совѣщанія о пущахъ сельско-хозяйственной промышленности подъ председательствомъ г. Витте, или вѣрнѣе, постановленный этимъ Совѣщаніемъ опросъ мѣстныхъ людей черезъ мѣстные уѣздные и губернскіе комитеты. Въ этомъ опросѣ заключалось вынужденное, но тѣмъ болѣе знаменательное признаніе необходимости — дать общественному мнѣнію высказаться о переживаемомъ странюю хозяйственнымъ кризисѣ. Въ тоже время, чтобы задавить и исказить общественное мнѣніе, безъ котораго не могутъ обойтись, рѣшили совершенно не спрашивать земскихъ собраній и учредили — **какъ** говорятъ, по предложенію Сипягина — мѣстные комитеты подъ председательствомъ предводителей дворянства (уѣздные) и губернаторовъ (губернскіе), въ надеждѣ, что парочито подобранный составъ и надлежащее руководство председателей удержатъ общественное мнѣніе въ границахъ начальственныхъ предначертаній. Однако, попытка обойти земства не дала желаемыхъ результатовъ въ смыслѣ фальсификаціи

<sup>4</sup> Князь Ливень былъ убѣжденный конституціоналистъ и не скрывалъ своихъ конституціонныхъ симпатій предъ г. Витте.

общественнаго мнѣнія и привела къ послѣдствіямъ, которыя нельзя не признать крупнымъ поражениемъ бюрократическаго правительства, оставивагося — да будетъ позволено намъ не исполнѣ парламентское выраженіе — въ дуракахъ. Этотъ плачевный результатъ доказываетъ, впрочемъ, вовсе не глупость нашихъ сановниковъ, а пѣчто гораздо болѣе роковое для бюрократическаго правительства, — ту безысходность его положенія, при которой все будетъ происходить по словищъ: „Куда ни кинь — все клинъ.“

Земскія сферы реагировали на непривлеченіе земскихъ собраній къ опросу Особаго Совѣщанія тѣмъ, что устроили въ Москвѣ 23, 24 и 25 мая „бесѣды по вопросамъ, вытекающимъ изъ включенія представителей земскихъ управъ въ составъ губернскихъ и уѣздныхъ комитетовъ о нуждахъ сельскохозяйственной промышленности“.

Это былъ съѣздъ представителей (главнымъ образомъ председателей) управъ и нѣкоторыхъ вліятельныхъ гласныхъ, не занимающихъ никакихъ земскихъ должностей, изъ 25 губерній. Слѣдуетъ подчеркнуть, что въ московскомъ совѣщаніи тѣ земскіе люди, которыхъ можно считать представителями рѣшительной либеральной политической программы, далеко не составляли большинства, и самое совѣщаніе явилось средствомъ выработать такой способъ дѣйствій, на которомъ болѣе радикальные элементы, предполагавшіе сначала демонстративно уклониться отъ участія въ сельскохозяйственныхъ комитетахъ, могли-бы сойтись съ умѣренными элементами, считавшими такую тактику нецѣлесообразной. Лидеромъ этихъ умѣренныхъ элементовъ и явился председатель московской губернской земской управы Д. Н. Шиповъ, сыгравшій роль устроителя и хозяина московскихъ бесѣдъ.

Московское совѣщаніе несомнѣнно составитъ эпоху въ исторіи русскаго земскаго движенія, и въ виду этого мы считаемъ полезнымъ и умѣстнымъ изложить здѣсь ходъ и результаты знаменательныхъ „бесѣдъ“.

Онѣ происходили послѣ кустарнаго и пожарнаго съѣздовъ, на которыхъ земскій духъ и земская мысль обнаружили свою живучесть и энергію, и послѣ убійства Сипягина и крестьянскихъ беспорядковъ, событій, въ которыхъ съ полной силой сказалась вся острота русскаго кризиса. На московскомъ совѣщаніи не могло не чувствоваться то особое настроеніе, которое вытекаетъ изъ властнаго сознанія естественной солидарности всѣхъ участниковъ данной исторической задачи и которое укрѣпляется серьезностью событій, обостряюще чувство ответственности.

Изложенію московскихъ бесѣдъ по ихъ, такъ сказать, официальному протоколу, находящемуся въ нашихъ рукахъ, мы, по нѣкоторымъ внѣшнимъ соображеніямъ, предпошлиемъ самый текстъ принятыхъ въ Москвѣ земскими дѣятелями резолюцій.<sup>5</sup>

I. Устраненіе земскихъ учреждений отъ выясненія нуждъ сельскохозяйственной промышленности совершенно неправильно. Вели Особое Совѣщаніе признало, что „едва ли целесообразно предпринимать какія-либо мѣры, не спрашивая мнѣнія тѣхъ, чьи нужды должны удовлетворять эти мѣры, кто близко стоитъ къ землѣдѣлю и кому лучше всего извѣстны его слабыя стороны и насущныя требованія“, то очевидно, что такое мнѣніе могло быть представлено лучше всего земскими учреждениями, которые являются единственными представителями всего населенія. Кроме того, а) земство имѣетъ въ этомъ отношеніи большой опытъ, и теоретической, и практической, б) земство является въ большинствѣ случаевъ исполнителемъ намѣченныхъ мѣропріятій, что должно придать его отзывамъ особую живность и силу, в) земство обладаетъ въ видѣ своихъ экономическихъ совѣтовъ и статистическихъ отдѣленій обширною организаціей, при помощи которой только и можно болѣе или менѣе удовлетворительно выполнить задачу выясненія сельскохозяйственныхъ нуждъ населенія.

II. То обстоятельство, что земскія управы были запрошены о нуждахъ землѣдѣлія и сельскохозяйственной промышленности въ концѣ 1894 г., не можетъ служить причиною не спрашивать эти учреждения въ настоящее время. Въ то время имѣлось въ виду выяснить ближайшія задачи только что возникшаго Министерства Землѣдѣлія и основанія взаимодѣйствія послѣдняго съ мѣстными учреждениями. Агрономическая и экономическая дѣятельность земства началась только въ первой половинѣ 90-хъ гг. и лишь во второй половинѣ ихъ получила наибольшее развитіе. Съ другой стороны, неблагоприятныя условія, въ которыхъ находится сельскохозяйственная промышленность, особенно рельефно обозначаются въ послѣднее время. Особое Совѣщаніе, которое съ своей стороны создало, очевидно, измѣнившіяся условія, признало необходимость новаго мѣстнаго опроса.

III. Образованные губернскіе и уѣздные комитеты не могутъ явиться выразителями взглядовъ мѣстнаго населенія и при предположенныхъ способахъ опроса будутъ получены отвѣты, не выражающія мнѣнія тѣхъ, чьи нужды удовлетворять должны эти мѣры, кто близко стоитъ къ землѣдѣлю и кому лучше всего извѣстны его слабыя стороны и насущныя требованія.

IV. Для того, чтобы выработанныя правительствомъ мѣропріятія были согласованы съ дѣйствительными потребностями жизни, нужно, чтобы къ участію въ работахъ Высочайше учрежденнаго Особого Совѣщанія о нуждахъ сельско-хозяйственной промышленности были приглашены выборные отъ губернскихъ земскихъ собраній, а также слѣдуетъ признать необходимымъ, чтобы выборные представители губернскихъ земствъ вошли въ составъ учрежденнаго при министерствѣ землѣдѣлія сельско-хозяйственнаго совѣта, такъ какъ только при этомъ условіи центральное правительство будетъ всегда совершенно освѣдомлено о мѣстныхъ сельскохозяйственныхъ нуждахъ населенія.

V. Нужды сельскохозяйственной промышленности отнюдь не могутъ быть удовлетворены отдѣльными частными мѣропріятіями, а прежде всего

<sup>5</sup> Впервые онѣ были напечатаны въ № 5 „Освобожденія“ отъ 19 авг. (1-го сент.) 1902 г.

необходимо устранить тѣ общія условія, которыя тормозятъ ея развитіе, такъ какъ послѣ для устранения можно будетъ съ надеждою на успѣхъ намѣтить частныя мѣры въ области сельскаго хозяйства.

VI Въ отношеніи дѣляя обязательнымъ изменение слѣдующихъ неблагопріятныхъ для сельскохозяйственной промышленности общихъ условій:

1. такъ какъ вопросъ сельскаго хозяйства въ значительной мѣрѣ сводится къ вопросу крестьянскому, то прежде всего слѣдуетъ поднять личность русскаго крестьянина и обезпечить развитіе его самостоятельности, а для этого нужно обезпечить правовое положеніе крестьянъ а) уравненіемъ личныхъ правъ съ лицами другихъ сословій, б) освобожденіемъ крестьянъ отъ административной опеки, в) огражденіемъ правъ крестьянъ гражданскою формою суда и г) отмѣною тѣлеснаго наказанія;

2. такъ какъ при современныхъ условіяхъ жизни успѣхъ во всѣхъ видахъ промышленности (въ томъ числѣ сельскохозяйственной) зависитъ прежде всего отъ степени просвѣщенія народа, то необходимо предоставлять общественнымъ учрежденіямъ широкую возможность скорѣйшаго осуществленія фактической общедоступности начатнаго образованія, расширить объемъ даваемыхъ въ начальныхъ школахъ знаній и устранить существующія препятствія для вѣтшкольнаго образованія;

3. такъ какъ воспособленіе сельскохозяйственной промышленности на мѣстахъ возможно на земскія учрежденія, то для того, чтобы учрежденія эти могли успѣшно выполнять эту обязанность, необходимо: а) чтобы земское представительство населенія было организовано внѣ зависимости отъ сословныхъ соображеній, б) чтобы земскія учрежденія были приближены къ сельскому населенію. в) чтобы земскимъ учрежденіямъ были обезпечены необходимыя имъ устоячивость и самостоятельность, безъ которыхъ они не могутъ быть удовлетворительными органами самоуправленія;

4. необходимо устранить недостатки современной финансовой и экономической политики государства, въ силу которой насущныя потребности мѣстнаго населенія не получаютъ справедливаго удовлетворенія по недостатку на мѣстахъ необходимыхъ для того средствъ, тогда какъ въ то же время населеніе обременено платежами косвенныхъ налоговъ на предметы первой необходимости, а государственныя смѣты составляются такимъ порядкомъ, при которомъ ихъ выполнение заканчивается ежегодно значительнымъ превышеніемъ доходовъ надъ расходами, отягчая тѣмъ излишними платежами населеніе;

5. для правильной постановки разрѣшенія экономическихъ вопросовъ должна быть предоставлена широкая свобода гласному обсужденію ихъ вообще, въ особенности — въ печати: такая гласность существенно важна для самой разработки мѣропріятій общаго и частнаго характера и только такая гласность дастъ средство для постоянного контроля за дѣйствіемъ и влияніемъ принятыхъ мѣръ, только она одна дастъ возможность своевременнаго и точнаго знанія всѣхъ фактовъ текущей экономической жизни и происходящихъ въ ней измѣненій. Такая гласность пужна, разумѣется, не на одно только время работы особаго совѣщанія, а должна быть признапа какъ всегда необходимое условіе правильной постановки всей экономической жизни страны.

Приступая къ бесѣдѣ, Д. Н. Шиповъ предлагая обсудить вопросы: слѣдуетъ ли представителямъ земства принимать участіе въ работѣ образумыхъ комитетовъ для выясненія пуждъ сельскохозяйственной промышленности, не слѣдуетъ ли имъ подать въ комитетъ записки, ограничившіе указаніемъ въ нихъ только причины, по которымъ они не считаютъ возможнымъ принимать участіе въ работѣ комитетовъ, или слѣдуетъ также

выяснить, что частная мнроприния, проектируемая Особитмъ Совѣщанемъ, не могутъ оказать существенной помощи сельскому хозяйству ввиду то измѣнннхъ тѣхъ общнхъ условнн, которые препятствуютъ правильному развитиу нашей общественной и государственной жизни, въ частности тормозн прнчннне отдѣльных мнропрннн по улучшенно потожени на шен селскому хозяйству

Изъ происходившихъ затѣмъ пренн выяснилось, что всѣ участники бесѣды единогласно признаютъ, что фактъ обращення правительсва за выясненемъ нуждъ сельскохозяйственной промышленности не къ земскимъ учрежденнымъ, а къ особымъ комитетамъ, куда прнвлекаются нсно ншнтельные органы земскихъ собранин, какъ должностныя лица, является перправнльнымъ дѣнствемъ правительства по отношенно къ обществу, является попыткой правительства разбить въ порядкѣ административномъ помимо участня общественныхъ учреждений вопросъ первостепенной важности, входящнй въ кругъ вѣдѣнн земства При этомъ въ преннхъ было указано, что не реагировать на подобное отношенне правительства земство не можетъ Вопросъ поставленъ ребромъ — быть или не быть земству Правительство призываетъ опыты — обойтись безъ земства въ разрѣшенн земскихъ вопросовъ прнвнчн къ разработкѣ этихъ вопросовъ председатели и членовъ управъ ех officio, какъ свѣдущнхъ людей Моментъ высказать земству опредѣленно свои взгляды на общее направлени нашей внутренней и финансовой политики насталъ въ высшей степени удобный и имъ необходимо воспользоваться Самъ законъ указывать къ тому способъ Изъ Высочайше утвержденнаго журнала засѣданн Общаго Совѣщанн видно, что образуемые уѣздныя и губернска комитеты для выясненн нуждъ сельскохозяйственной промышленности являются въ сущности передаточной инстанцией материала, имн собраннаго чрезъ опросъ мнѣнн своихъ членовъ Поэтому записки, которыя могутъ представителн земства внести въ эти комитеты, должны быть переданы послѣдними въ Особое Совѣщанне, хотя бы большинство членовъ комитета и не согласилось съ проводимыми въ этихъ запискахъ взглядами Но такъ какъ тѣмъ же Высочайше утвержденнымъ журналомъ не ограничено какими либо рамками право членовъ комитовъ высказывать свой взглядъ на нужды сельскохозяйственной промышленности, то ни одинъ комитетъ не можетъ воспретить каждому изъ своихъ членовъ указывать на общня условия нашей государственной жизни, препятствующия, по его мнѣнню, успѣшному развитиу сельскаго хозяйства въ Росснн Подобное дѣнствне представителей земства не будетъ нелегальнымъ Едва ли можно сомнѣваться, что комитеты окажутся недостаточно свѣдущими для успѣшнаго исполненн возложенныхъ на ннхъ задачъ Этотъ неуспѣхъ комитетовъ правительство можетъ поставить въ упоръ земству указывая на то, что въ составѣ комитетовъ было не мало земскихъ людей Такой упрекъ быть бы, конечно, совершенно несправедлнвымъ, такъ какъ нельзя отождествлять земскня учреждения съ отдѣльными его членами, попавшими въ комитетъ или ех officio, нн по выбору ихъ председателей, да еще растворенными въ массѣ лицъ, далеко стоящихъ отъ земскаго дѣла и дѣнствующихъ сообразно взглядамъ своего начальства Но тѣмъ не менѣе нельзя игнорировать возможность такого упрека, а потому стѣдуетъ, чтобы земцы въ первое же засѣданне подали въ комитетъ письменное заявление, что они будутъ прннмать участие въ засѣданнхъ комитетовъ только въ силу Высочайшаго повелѣннн, при чемъ просить имѣть въ виду, что они высказываютъ только личныя свои взгляды, а не мнѣнне земскаго собрания, что они дѣнствуютъ въ комитетамъ только по личному своему усмотрѣнню, а не по уполномочноу своихъ собранин



Нѣкоторые изъ участниковъ бесѣды полагали, что земцамъ слѣдовало бы уклониться отъ активнаго участія въ занятіяхъ комитетовъ, заявивъ только протестъ по поводу того, что правительство не сочло пужнымъ вопреку о сельскохозяйственныхъ нуждахъ передать на обсужденіе земскихъ собраній, а затѣмъ ограничиться только пассивнымъ участіемъ въ комитетахъ. При этомъ было указано, что полный отказъ отъ участія въ комитетахъ явился бы нарушеніемъ Высочайшей воли. Но, съ другой стороны, земцы не могутъ работать въ комитетахъ, не подчеркнуть, что они работаютъ лишь въ силу Высочайшаго повѣленія за свой страхъ и рискъ, а не по уполномочію своихъ собраній, такъ какъ умолчаніе объ этомъ явилось бы также нарушеніемъ закона — Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, — которое предусматриваетъ работу председателей и членовъ управъ, а также и отдѣльныхъ гласныхъ, лишь какъ исполнителей постановленій собраній.

Нѣкоторые изъ участниковъ стояли за исполнѣ активное участіе земцевъ въ работѣ уѣздныхъ и губернскихъ сельскохозяйственныхъ комитетовъ. По мнѣнію этихъ лицъ, организація комитетовъ дастъ возможность земству довести до свѣдѣнія правительства свое истинное мнѣніе по поднятымъ Особымъ Совѣщаніемъ вопросамъ. Въ самомъ дѣлѣ, уѣздныя управы въ большинствѣ случаевъ могутъ добиться того, чтобы уѣздные предводители дворянства организовали уѣздные комитеты, если не изъ всѣхъ гласныхъ уѣздныхъ земскихъ собраній, то изъ всѣхъ наиболѣе дѣятельныхъ. Управы имѣютъ полную возможность внести въ эти комитеты, въ сущности же въ земскія собранія, особые доклады. Такимъ образомъ мнѣніе уѣздныхъ комитетовъ явится мнѣніемъ тѣхъ же земскихъ собраній. Затѣмъ губернскія управы совмѣстно съ председателями уѣздныхъ управъ выработаютъ и внесутъ въ губернскіе комитеты доклады по губерніямъ. Если нѣкоторые вопросы въ губернскихъ комитетахъ пройдутъ не согласно взглядамъ земцевъ, то они имѣютъ возможность изложить свои взгляды въ особыхъ мнѣніяхъ, которыя также будутъ препровождены въ Особое Совѣщаніе. Такимъ образомъ до этого Совѣщанія пойдетъ истинное мнѣніе земства.

Это предложеніе не встрѣтило поддержки со стороны большинства. Въ опроверженіе его было высказано, что уѣздные комитеты даже въ указанномъ выше составѣ не могутъ все же разсматриваться какъ земскія собранія, такъ какъ на характеръ работы его членовъ не можетъ не отражаться сознаніе, что они участвуютъ въ комитетѣ по приглашенію предводителя, а не по предоставленному имъ закономъ праву, главное же, что даже при добромъ желаніи предводителя образовать комитетъ въ составѣ, возможно ближе соотвѣтствующемъ земскому собранію, при выборѣ членовъ комитета лично возвращеніе предводителя въ значеніе отдѣльныхъ гласныхъ не можетъ, конечно, не имѣть вліянія. Затѣмъ надо быть большимъ оптимистомъ, чтобы не опасаться, что въ очень значительномъ числѣ случаевъ, если не въ большинствѣ, предводители не пожелаютъ отказываться отъ предоставленнаго имъ права и, образуя комитеты, не будутъ заботиться о томъ, чтобы мнѣніе комитета явилось въ сущности мнѣніемъ земскаго собранія. Въ губернскихъ же комитетахъ дѣло будетъ обстоять еще хуже.

Въ заключеніе было признано, что въ силу Высочайшаго повѣленія председатели и члены Управъ обязаны участвовать въ комитетахъ какъ должностныя лица, при чемъ они должны заявить комитетамъ, что они принимаютъ участіе въ занятіяхъ не по уполномочію земскихъ собраній, слѣдовательно, являются выразителями только своихъ личныхъ взглядовъ, а не мнѣній своихъ собраній.

Дальше было высказано пожелание, чтобы земские учреждения отдельно от комитетов занялись разработкой порученных комитетам вопросов и попытались обсудить их в земских собраниях. При обсуждении этого пожелания выяснилось, что нельзя рассчитывать на то, что в большинстве губерний будет допущено внесение управками в собрания докладов по этим вопросам. Поэтому наилучшим способом дать возможность высказаться по этим вопросам земским собраниям является, повидимому, следующая земля, участвующая в комитетах, вносить в последние записку, в коей излагают свой взгляд на нужды сельскохозяйственной промышленности, а затем управы эту же записку доводят до сведения земского собрания, чтобы оно выразило свое одобрение или порицание действиям своих уполномоченных. Такое постановление собрания опротестовано быть не может и является выражением мнения собрания по существу изложенных в записке взглядов.

Этот способ был одобрен большинством 36 голосов против 5, и затем единогласно пришли к убеждению, что представители земств должны просить комитеты возбудить ходатайство о том, чтобы вопрос о нуждах сельскохозяйственной промышленности был передан на обсуждение земских собраний.

Дальше было приступлено к выработке программы могущей послужить основой для составления тех записок, которые предполагается подать в комитеты, при чем было указано на крайнюю желательность подачи записок от возможно большого числа земств, составленных по однородной программе, так как только одновременное и единое заявление многих земств может иметь большой вес в высших правительственных сферах. Прежде всего было установлено, что в эту программу должны войти указания не на частные мероприятия для поднятия сельскохозяйственной промышленности, могущая служить только паллиативом в этом деле, а на коренные причины пародного бедствия, на те недостатки в нашей государственной жизни, которые в корень подрывают пародное благосостояние, и без устранения коих все частные мероприятия по улучшению условий ведения сельского хозяйства в России не могут оказать существенной пользы. После этого была рассмотрена по параграфам составленная в апрѣлѣ мѣсяцѣ программа.

Параграфъ третій вызвалъ большія пренія. Прежде всего было обращено вниманіе на то, что едва ли тактично возбуждать проектируемыми записками розни между мѣстными людьми, которымъ придется совместно работать въ комитетахъ, поэтому не слѣдуетъ указывать на то, что особенно въ уѣздныхъ комитетахъ преобладающимъ элементомъ будутъ земскіе начальники и что потому отвѣты земскихъ комитетовъ будутъ выражать взгляды мѣстной администраціи, а не мѣстнаго населенія. Самое предположеніе о преобладаніи въ уѣздныхъ комитетахъ земскихъ начальниковъ недостаточно обосновано. Правда, предводители дворянства по чувству деликатности вынуждены будутъ пригласить въ комитеты земскихъ начальниковъ, но, имѣя въ виду, что предводители люди выборные, на которыхъ нельзя смотрѣть какъ на лицъ, принадлежащихъ къ мѣстной администраціи, было бы неосторожно утверждать, что земскіе начальники получатъ въ громадномъ большинствѣ случаевъ преобладаніе въ комитетахъ, такъ какъ отъ предводителей будетъ зависѣть чрезъ приглашеніе значительнаго числа мѣстныхъ людей, не принадлежащихъ къ администратіи, дать численный перевѣсъ этимъ послѣднимъ. Поэтому было бы правильнѣе сказать, что отвѣты комитетовъ будутъ имѣть характеръ случайный, такъ какъ составъ этихъ комитетовъ будетъ находиться въ зависимости отъ усмотрѣнія ихъ предсѣдателей.

Параграфъ четвертый принятъ бо въ большинствѣ въ апрѣльскомъ редакціи безъ всякаго измѣненія послѣ небольшого пренія, и въ концѣ выслушивается, что составители программы хотѣли воспользоваться удобными случаемъ, чтобы указать на крайнюю желательность участія выборныхъ представителей отъ земства въ сельскохозяйственномъ центральномъ учрежденіи.

Параграфъ пятый принятъ единогласно безъ всякаго измѣненія и безъ пренія.

По поводу пункта 1-го параграфа шестого были продолжительныя пренія. Такъ, было указано, что если желаютъ „поднять личность русскаго крестьянина и обезпечить развитіе его самодѣятельности“, если желаютъ его „освободить отъ административной опеки“, то недостаточно сравнить его съ другими сословіями, такъ какъ ни одно сословіе въ Россіи не свободно отъ административной опеки и не находится въ условияхъ, охраняющихъ личность и обезпечивающихъ развитіе самодѣятельности. Затѣмъ нѣкоторые находили, что переходъ отъ вопросовъ экономическихъ къ вопросу объ уравненіи правъ крестьянъ съ правами остальныхъ сословій недостаточно послѣдователенъ. Сельскохозяйственные интересы тождественны у всѣхъ хозяевъ. Крестьяне также же землевладѣльцы, какъ и члены другихъ сословій, владѣюще землею. Почему же здѣсь говорится о крестьянахъ, а не вообще о землевладѣльцахъ? На это было высказано, что, говоря о нуждахъ сельскаго хозяйства, о подъемѣ экономическаго положенія Россіи, естественно прежде всего коснуться положенія крестьянскаго хозяйства, какъ потому, что число землевладѣльцевъ остальныхъ сословій ничтожно сравнительно съ 100-милліоннымъ крестьянскимъ населеніемъ, такъ и потому, что землевладѣльцы-крестьяне не пользуются даже и тѣми весьма узкими личными правами, которыми пользуются прочіе землевладѣльцы. Сельское хозяйство много страдаетъ, благодаря безправію и некультурности нашего крестьянства. Нарушеніе личныхъ правъ крестьянъ произволомъ администраціи, нарушеніе ихъ гражданскихъ правъ, вѣдѣстие отсутствія судебныхъ гарантій, не можетъ способствовать развитію самодѣятельности въ крестьянской средѣ, столь необходимой для правильной постановки и успѣшнаго развитія сельскохозяйственной промышленности. При безправномъ положеніи крестьянъ невозможно распространене культуры въ сельскомъ населеніи, а, слѣдовательно, и проведеніе въ жизнь всевозможныхъ улучшеній въ технику сельскаго хозяйства. Прежде всѣхъ частныхъ мѣропріятій по улучшенію сельскохозяйственной промышленности необходимо подготовить почву для ихъ воспріятія въ крестьянской массѣ, а это возможно не рывѣ, какъ по признаніи крестьянъ полноправными русскими гражданами.

По поводу желательности уравненія крестьянъ во всѣхъ правахъ съ лицами прочіихъ сословій, нѣкоторыми участниками бесѣды были подняты вопросы о болѣе точномъ опредѣленіи, о какомъ уравненіи идетъ рѣчь. Такъ, говоря объ уравненіи въ правахъ гражданскихъ, имѣютъ ли въ виду признать желательнымъ распространене на крестьянскую среду положеній X т. Св. Зак., напримѣръ, по послѣдственному праву, и уничтоженіе общиннаго землевладѣнія, говоря о подчиненіи общимъ судебнымъ установленіямъ, имѣютъ ли въ виду полное уничтоженіе волостного суда и общаго права? Въ отвѣтъ на эти вопросы было указано, что уравненіе правъ крестьянъ съ правами остальныхъ сословій вовсе не влечетъ за собой непремѣннымъ послѣдствіемъ распространене всѣхъ положеній X т. на крестьянъ, уничтоженіе общиннаго землевладѣнія и волостныхъ судовъ съ обычнымъ правомъ, а лишь устранене тѣхъ ограниченій пользования землею, которыми спутано наше крестьянское землевладѣніе и отъ которыхъ свободны прочіе землевладѣльцы, община, какъ юридическое лицо,

пе должна быть ограничена въ правѣ распоряженія общинною землею сравнительно съ отдѣльными лицами некрестьянскаго сословія. Подписание крестьянъ общимъ судебнымъ постановленіемъ предполагается лишь по дѣламъ уголовнымъ; имѣется въ виду не уничтоженіе обычнаго права, а лишь установленіе судебныхъ гарантій. Однимъ изъ участниковъ бесѣды было предложено возбудить ходатайство о пересмотрѣ положенія о крестьянахъ, при чемъ для полученія матеріала по этому дѣлу просить правительство организовать повсемѣстно особые губернскіе комитеты съ участіемъ представителей земства. Это предложеніе, однако, было отклонено, какъ потому, что, какъ извѣстно, такой пересмотръ уже производится, такъ и потому, что проектировавшіе комитеты не могутъ явиться представителями истинныхъ нуждъ крестьянскаго населенія. Но, принимая во вниманіе, что въ законодательныхъ сферахъ идетъ работа по пересмотру положенія о крестьянахъ, было высказано желаніе, чтобы въ проектируемыхъ запискахъ управы заявляя о необходимости запроса земскихъ собраній по вопросу о пересмотрѣ положенія о крестьянахъ. Далѣе было отмѣчено, что въ обсуждаемой запискѣ необходимо указать на противорѣчія въ законодательствѣ со второй половины 80-хъ годовъ съ началами, положенными въ основаніе манифеста объ освобожденіи крестьянъ. Актомъ 19 февраля было провозглашено равенство крестьянъ и остальныхъ русскихъ поданныхъ передъ закономъ. Но затѣмъ, начиная съ 80-хъ годовъ, произошелъ переворотъ въ отношеніи правительства къ этому вопросу. Съ этого времени издается рядъ законовъ, стремившихся ограничить личныя права крестьянъ, превратить крестьянъ въ рабочую и податную силу. Таковы законъ 1886 года о семейныхъ раздѣлахъ, положеніе о земскихъ начальникахъ: въ этихъ законоположеніяхъ господствуетъ система „подтипанія“ крестьянскаго сословія; подчеркивается и систематически проводится въ жизнь неравноправіе крестьянъ съ остальными русскими поданными; наконецъ, положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г. проводитъ то же начало по отношенію къ крестьянскому представительству въ земствѣ. Было бы желательно, чтобы управы въ своихъ запискахъ указывали на вредъ, причиненный этой системой экономическому положенію крестьянъ, иллюстрируя это положеніе цифровыми данными.

По второму пункту параграфа шестого программы однимъ изъ участниковъ было высказано убѣжденіе, что печальное экономическое состояніе Россіи прежде всего зависитъ отъ невѣжества русскаго народа, отъ отсутствія культуры въ крестьянской средѣ, — поэтому обсуждаемый пунктъ, указывающій на недостаточное развитіе просвѣщенія въ народѣ, слѣдуетъ признать самымъ важнымъ и поставитъ его первымъ пунктомъ. На это мнѣніе послѣдовало возраженіе, что, хотя народное образованіе имѣетъ громадное значеніе для экономическаго благосостоянія населенія, тѣмъ не менѣе на первое мѣсто въ рядѣ общихъ мѣръ, могущихъ поставить сельское хозяйство на твердое основаніе, при которомъ единственно возможно правильное и успѣшное развитіе сельскохозяйственной промышленности, слѣдуетъ поставить мѣры, могущія обезпечить развитіе личности и самостоятельности крестьянина, указанные въ предыдущемъ пунктѣ, такъ какъ безъ этого невозможно и успѣшное распространеніе истиннаго просвѣщенія. Засимъ этотъ пунктъ былъ одобренъ въ предложенной редакціи и признано только нужнымъ дополнить его указаніемъ на необходимость увеличенія объема преподаванія въ начальныхъ народныхъ школахъ.

Пунктъ третій параграфа шестого вызвалъ продолжительныя пренія. Однимъ изъ участниковъ бесѣды было предложено добавить этотъ пунктъ указаніемъ на необходимость измѣненія цѣловыхъ условій для участія въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ. Это предложеніе встрѣтило

поддержку со стороны нѣкоторыхъ лицъ, отмѣтившихъ значительное повышение стоимости земли со времени введенія земскихъ учреждений и отсутствіе выборнаго пачала на 1-мъ избирательномъ собраніи вслѣдствіе малочисленности выборщиковъ. Лица возражающія указывали, что вопросъ о пониженіи цѣна можетъ быть предметомъ обсужденія земскихъ собраній; въ обсуждаемую же программу слѣдуетъ помѣстить только такіе вопросы, которые выходятъ изъ предѣловъ вѣдѣнія земскихъ собраній; кромѣ того, вся программа носить характеръ остова будущихъ записокъ, свободнаго отъ всѣхъ деталей, вопросъ же о ценовыхъ условіяхъ является деталью, хотя и весьма важною. Большинство въ 37 голосовъ противъ 4 было отклонено предложеніе о дополненіи обсуждаемаго пункта указаніемъ на необходимость пониженія земскаго цѣна.

Большія пренія вызвалъ подраздѣлъ в) пункта 3-го. По поводу этого подраздѣла было указано, что едва ли можно говорить при нашемъ государственномъ строѣ объ обезпеченіи, т. е. о гарантіи „устойчивости“ земскихъ учреждений. Верховная власть — единственный источникъ закона, — значитъ о гарантіяхъ устойчивости земскихъ учреждений въ смыслѣ договора не можетъ быть и рѣчи. Кромѣ того, едва ли можно признать желательнымъ „устойчивость“ существующихъ земскихъ учреждений, если подъ устойчивостью понимать неподвижность, неизмѣняемость существующаго закона. Жизнь идетъ впередъ и требуетъ измѣненій закона. Это движеніе неизбежно и благотворно, если оно будетъ совершаться не при закрытыхъ дверяхъ. Надо пожелать лишь того, чтобы законопроекты до своего утвержденія были достояніемъ общественнаго мнѣнія, чтобы они не получали силу закона ранѣе обсужденія ихъ подлежащими учрежденіями. Такой порядокъ будетъ служить гарантіей, что законопроекты, противные пользѣ общественной, не получаютъ силу закона. Изъ дальѣйшихъ преній выяснилось, что въ этомъ смыслѣ и слѣдуетъ понимать обезпеченіе устойчивости земскихъ учреждений; ни составители программы ни большинство участниковъ бесѣды не понимаютъ „устойчивости“ въ смыслѣ неподвижности, неизмѣняемости закона, несмотря на требованія жизни. „Устойчивость“ противопоставляется „шаткости“. Едва ли можно представить себѣ прочный государственный порядокъ безъ устойчивости. Не можетъ государственная жизнь идти нормально, разъ направленіе внутренней политики будетъ являться не слѣдствіемъ требованій жизни, а личныхъ взглядовъ случайно стоящаго во главѣ министерства лица. Разъ законъ не можетъ быть измѣненъ случайно подъ вліяніемъ взгляда одного лица, значитъ онъ устойчивъ. Когда, отдавая своего сына въ среднюю школу, отецъ рѣшительно не знаетъ, чему и какъ будутъ учить его сына въ школѣ, такъ какъ господство классической системы сегодня не гарантируетъ, что завтра не будетъ первенствовать реальное направленіе, а послѣзавтра снова классическое, то такой порядокъ не можетъ, конечно, быть названъ порядкомъ устойчивымъ и нормальнымъ. При настоящемъ положеніи земства, когда оно не увѣрено въ своемъ существованіи въ ближайшемъ будущемъ, когда оно находится въ постоянномъ страхѣ дальнѣйшихъ урѣзваній его правъ, нельзя требовать спокойной работы земства. При обсужденіи чуть ли не cadaго вопроса земству приходится тратить много силъ и времени на выясненіе того, не можетъ ли то или иное рѣшеніе вопроса неблагоприятно отозваться на отношеніи правительства къ земству. Высказываясь за обезпеченіе устойчивости земскихъ учреждений, составители программы имѣли, конечно, въ виду не требованіе какихъ-либо гарантій, а тѣмъ болѣе гарантій неизмѣняемости существующаго положенія о земскихъ учрежденияхъ, а имѣли въ виду установленіе правительствомъ такихъ отношеній къ обществу, которыя

обеспечивали бы земству уверенность в том, что вышшесть его существование без уменьшения его прав, уверенность, столь необходимую для спокойной и плодотворной работы во всех отраслях земской деятельности, следовательно, и в оказании помощи сельскохозяйственной промышленности.

Продолжительные прения происходили также и по поводу пункта четвертого параграфа шестого. Некоторыми было высказано пожелание более подробной разработки положений, изложенных в четвертом параграфѣ. Надо отметить, что вся система финансовой политики построена на ложном основании и ведет к подрыву парадного благосостояния. Основывал финансовую политику на косвенных налогах на предметы первой необходимости значить разорять крестьянство. Нельзя смотреть на крестьян, как на податное население, и брать с них прямые пагоги в непосильных для них размерах и продолжать взвзыскивать выкупные платежи, тогда как в сущности вследствие высокого исчисления роста процентов правительсво уже получило с населения всю потребную для выкупа сумму. Если невозможно сократить государственнй бюджет, то в интересах самого же фиска переложить часть податного бремени съ крестьянскаго сословия на более зажиточные слои общества, особенно же на промышленный класс, установив, например, подоходный налог. Нельзя также без вреда для экономического положения крестьян продолжать требовать, чтобы они на свои исключительные средства содержали волостную администрацию, удовлетворяющую общей государственной потребности, а не исключительно крестьянска. Нельзя без разорения населения строить государственный бюджет на винной монополии и учреждать комитеты трезвости для проведения в населении взгляда, что пить вино рюмками и ежедневно не пьянство, тогда как медицина утверждает, что настоящее алкоголик иб, кто пьет ежедневно, хотя бы и не напиваясь. Нельзя, не разоряя страны, ибъ сельское хозяйство является главнѣйшим занятѣм населения, поощрять обрабатывающую промышленность за счет промышленности сельскохозяйственной. Нельзя поощрять дугия акционерныя компании, содѣйствовать созданию колоссальных промышленных предприятий, когда ибъ потребителя производимых этой промышленностью предметов. Такая политика ведет к гибели обрабатывающей промышленности и сельскаго хозяйства и создает пролетариат, оторванный от земли и могущий явиться благоприятной средой для восприятия революционной пропаганды.<sup>6</sup> Мелки кредит, столь необходимый для ведения сельскаго хозяйства и кустарных промыслов, не пользуется помощью со стороны государственнаго банка. Даже тѣ свободныя копѣйки, которыя случаются у более зажиточных крестьян, Министерство Финансов сумѣло изъять из оборота на мѣстах съ помощью сберегательных касс, употребив их не на организацию мелкаго кредита, а на устройство желѣзных дорог. Свободная наличность государственнаго казначейства, ежегодно остающаяся при сведении баланса, свидетельствует не об успѣхах политики министерства, а лишь о том, что съ населения, хронически голодающаго и обнищавшаго, берутся ежегодно лишние миллионы рублей, которые расходуются на постройку сибирских желѣзных дорог, на устройство портов на дальнем востоке, на увеличение флота и на тому подобныя предприятия, по существу своему рассчитаны на то, чтобы служить будущим поколѣниям, предприятия, погашенныя стоимости которых поэтому должно бы быть распределено на нѣсколько

<sup>6</sup> Когда же либеральные и здравомыслящие люди отбросят этот по меньшей мѣрѣ несообразный аргумент, которому мѣсто в „Московскихъ Вѣдомостяхъ“?

поколѣній, а не производится за счетъ только современныхъ плательщиковъ налоговъ. Такая политика неминуемо ведетъ къ упадку пароднаго благосостоянія и вызываетъ общее недозволенство. Однимъ изъ собесѣдниковъ довольно подробно было развито положеніе о вредномъ вліяніи чрезмерно покровительственной таможенной системы, которая заставляетъ населеніе платить втридорога за необходимые ему предметы и въ то же время поддерживаетъ искусственно промышленность, не заботящуюся ни объ естественныхъ условіяхъ, ни о техническихъ улучшеніяхъ. Заметно обязано высказать свой взглядъ на положеніе дѣла.

Кромѣ всего изложеннаго, однимъ изъ участниковъ бесѣды было указано на необходимость ходатайствовать о дополнительномъ надѣленіи землею крестьянъ, освобожденныхъ въ 1861 году на щенскомъ надѣлѣ, при чемъ этимъ лицомъ были приведены въ подтвержденіе данныя по Воронежской губерніи. При подобныхъ условіяхъ земельного обезпеченія печего и говорить о расселеніи на надѣльной землѣ. Единственный выходъ — переселеніе на государственный счетъ на свободныя казенныя земли или же покупка земли крестьянскимъ банкомъ безъ какой-либо со стороны крестьянъ доплаты, такъ какъ они дошли до полной нищеты и доплатить ничего не могутъ. Раздѣляя высказанія соображенія, нѣкоторые изъ собесѣдниковъ находили необходимымъ вообще аграрный вопросъ выдвинуть въ запискѣ съ опредѣленностью и достаточной полнотой. Въ заключеніе большинствомъ противъ 4 голосовъ признано желательнымъ сохранивъ п. 4-ый въ предложенной редакціи: всѣ замѣчанія, сдѣланныя по вопросу о недостаткахъ современной фискальной и экономической политики, отмѣнить и просить тѣхъ лицъ, которые будутъ составлять записки, взять на себя дальнѣйшее развитіе положеній, изложенныхъ въ п. 4-мъ, принявъ во вниманіе эти замѣчанія.

Затѣмъ въ бесѣдѣ было указано, что пужды сельскохозяйственной промышленности не исчерпываются только крестьянскимъ хозяйствомъ; необходима также и правильная постановка хозяйства частно-владѣльческаго, а между тѣмъ принимаемая въ настоящее время мѣры къ поднятію дворянскаго хозяйства, имѣющія своей цѣлью поставить дворянство обособленно отъ другихъ сословій и въ этихъ видахъ создающія различныя привилегіи дворянскому землевладѣнію въ видѣ уменьшенія процентовъ роста, покрытыя за счетъ казны недоимокъ, предоставленія лицамъ дворянскаго происхожденія различнаго хорошо оплачиваемыхъ должностей и т. п., не достигая цѣли, создаютъ такое положеніе въ деревнѣ, которое дѣлаетъ жизнь крайне тяжелою. Постѣ происшедшаго обмѣна мнѣній признано было желательнымъ вопросъ этотъ оставить открытымъ и обсудить его впоследствии при слѣдующихъ бесѣдахъ.

Перейдя къ вопросу о томъ, какъ слѣдуетъ организовать дѣло, чтобы результаты настоящей бесѣды получили возможно полное осуществленіе, всѣ участвовавшіе признали очень желательнымъ, чтобы въ каждой губерніи были созданы губернскими управами особая совѣщанія изъ предсѣдателя уѣздныхъ земскихъ управъ при участіи, гдѣ это будетъ признано полезнымъ, и земскихъ гласныхъ для обсужденія какъ программы дѣйствій въ губернскихъ и уѣздныхъ комитетахъ, такъ и тѣхъ положеній, которыя слѣдуетъ внести въ эти комитеты. Такимъ путемъ можно и надѣяться возможно полнѣе выяснитъ въ сознаніи мѣстныхъ земскихъ людей значеніе единообразнаго повсемѣстно порядка дѣйствій и провести черезъ комитеты тѣ общія положенія, осуществленіе которыхъ всѣ присутствующіе признаютъ единственно могущимъ дѣйствительно улучшить экономическое положеніе русскаго населенія. Въ различныхъ мѣстностяхъ Россіи, конечно, уломянутыя совѣщанія по мѣстнымъ условіямъ могутъ быть ор-

гапизованы весьма различно: здѣсь необходимо только отметить, насколько важно сговориться между собою мѣстнымъ земскимъ людямъ предвѣрительно принять участіе въ работѣ комитетовъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ, можетъ быть, удастся, прежде внесенія записокъ въ комитеты, представить вопросъ объ участіи представителей земскихъ управъ въ комитетахъ и о программѣ ихъ дѣятельности тамъ на усмотрѣніе земскихъ собраній; въ другихъ — земскимъ представителямъ придется дѣйствовать тамъ на собственнѣйшій страхъ; во всякомъ случаѣ представляется желательнымъ, чтобы отчетъ о своей дѣятельности въ комитетахъ земскіе представители доложили послѣдующимъ очереднымъ земскимъ собраніямъ.

По вопросу о дальнѣйшемъ (послѣ подачи записокъ) участіи земскихъ представителей въ работахъ комитетовъ одинъ полагалъ, что слѣдуетъ принимать участіе лишь при обсужденіи общихъ положеній, вытекающихъ изъ поданныхъ записокъ, отъ обсужденія же остальныхъ вопросовъ уклоняться, предоставивъ комитетамъ однимъ разрабатывать ихъ; другіе высказывались за самое активное участіе во всѣхъ вопросахъ съ цѣлью выясненія по нимъ земскихъ взглядовъ и убѣжденій; третьи полагали, что каждый частный вопросъ можетъ быть сведенъ на общій, что и должны поставить свою цѣлью земскіе представители; четвертые, наконецъ, высказывали, что предпрѣшить этотъ вопросъ трудно, такъ какъ составъ комитетовъ можетъ быть весьма различенъ, а въ зависимости отъ него различна можетъ быть и дѣятельность комитетовъ, а, слѣдовательно, и поведеніе земскихъ представителей. Въ результатѣ признали желательнымъ, чтобы стремленія земскихъ представителей были направлены на проведеніе общихъ вопросовъ и чтобы участіе земскихъ представителей въ комитетахъ было бы на почвѣ и въ предѣлахъ основныхъ положеній, намѣченныхъ въ программѣ записки.

По вопросу о томъ, какъ слѣдуетъ относиться къ возможнымъ случаямъ приглашенія предсѣдателя губернскихъ земскихъ управъ къ участію въ засѣданіяхъ „Особаго Совѣщанія о нуждахъ сельскохозяйственной промышленности“, большинствомъ 24 противъ 16 признали, что въ настоящее время нѣтъ достаточныхъ основаній уклоняться отъ такихъ приглашеній; что же касается ближайшаго опредѣленія тѣхъ условій, при которыхъ это участіе можетъ считаться полезнымъ и соответствующимъ достоинству земства, то это дѣло такта предсѣдателя губернскихъ земскихъ управъ, которые, конечно, сумѣютъ поставить себя достойнымъ образомъ.

Въ дальнѣйшей бесѣдѣ выяснилось, что Министръ Финансовъ обратился съ просьбой къ нѣкоторымъ частнымъ лицамъ взять на себя разработку тѣхъ или другихъ вопросовъ, включенныхъ въ программу занятій „Особаго Совѣщанія“, — такъ, по первому вопросу программы, о способѣ содѣйствія правительства земскимъ учрежденіямъ въ ихъ дѣятельности на пользу улучшенія и развитія сельскаго хозяйства, — просьба о составленіи записки обращена къ извѣстному земскому дѣятелю В. Ю. Скалоцу, который имѣетъ въ виду просить всѣхъ предсѣдателей губернскихъ земскихъ управъ доставить ему необходимый для его работы матеріалъ. По этому поводу былъ возбужденъ общій вопросъ, слѣдуетъ-ли въ этихъ случаяхъ сообщать матеріалъ въ виду того, что „Особое Совѣщаніе“ игнорируетъ первоисточникъ, какимъ должны являться земскія учрежденія, и обращается съ своими просьбамъ къ смѣшаннымъ комитетамъ и частнымъ лицамъ, считая возможнымъ ими замѣнить земскія учрежденія. Нѣкоторые изъ присутствовавшихъ полагали, что вопросъ этотъ не слѣдуетъ рѣшать въ общей формѣ, во всякій разъ въ зависимости отъ лица, которое обращается съ просьбой, и если, какъ въ данномъ случаѣ, лицо это своею дѣятельностью зарекомендовало себя съ общественной стороны,



то и съдѣть сообщить ему матеріалъ, такъ какъ можно думать, что онъ будетъ разработанъ въ желательномъ для общественныхъ учрежденій направленіи; другіе, наоборотъ, думали, что принципиальной стороной въ этомъ дѣлѣ должно быть отдача преимуществу. Общій со стороны всѣхъ или большинства губернскихъ земскихъ управъ мотивированный выше приведенными соображеніями отказъ въ доставленіи просимыхъ свѣдѣній лишній разъ подчеркиваетъ неправомерность постановки дѣла Особымъ Совѣщаніемъ, напередъ самымъ возможнымъ обойтись безъ участія земствъ при разрѣшеніи столь важнаго вопроса. Кроме того, не можетъ быть никакой увѣренности, что докладъ, кѣмъ бы и въ какомъ бы духѣ ни былъ онъ составленъ, не будетъ затѣмъ Особымъ Совѣщаніемъ истолкованъ въ такомъ направленіи, которое общественнымъ учреждениямъ вовсе не желательно, и участіе съ этой работѣ земскихъ управъ можетъ послужить только къ ссылкѣ, что вопросы программы разработаны при участіи земскихъ учреждений, между тѣмъ какъ участіе это будетъ, очевидно, только фиктивнымъ. Въ заключеніе большинствомъ противъ 7 голосовъ присутствовавшіе высказались противъ доставленія указанныхъ выше свѣдѣній и признали необходимымъ въ возможно скоромъ времени о такомъ своемъ мнѣніи поставить въ извѣстность председателей губернскихъ земскихъ управъ.

Есть основаніе думать, что московская полиція съ генераломъ-губернаторомъ во главѣ прозѣвала майское земское совѣщаніе, несмотря на его открытій характеръ и обширную дѣятельность по его подготовкѣ, и исполнилась только, когда узнала о происшедшемъ изъ краткихъ сообщеній иностранной печати и нѣкоторыхъ провинціальныхъ газетъ. Не разобравъ въ чемъ дѣло, Великій Князь Сергій забилъ тревогу и сообщилъ о событіи непосредственно Государю. Г. Шлеве, спрошенный Государемъ, очевидно, счелъ нужнымъ заглазить свою неосвѣдомленность примѣрной распорядительностью и съ натискомъ и быстротой внушилъ Императору Высочайшее неудовольствіе. Въ серединѣ лѣта М. А. Стаховичъ и Д. Н. Шиповъ были вызваны черезъ Департаментъ Полиціи къ министру Внутреннихъ Дѣлъ, который и объявилъ имъ это Высочайшее неудовольствіе. Такое же неудовольствіе, черезъ губернаторовъ, было объявлено всѣмъ прочимъ состоящимъ на государственной службѣ участникамъ московскаго совѣщанія.<sup>7</sup>

Въ настоящее время не можетъ быть никакого сомнѣнія въ томъ, что докладъ министра Внутреннихъ Дѣлъ Государю о московскомъ земскомъ совѣщаніи и объявленіе Высочайшаго неудовольствія его участникамъ состоялись до получе-

<sup>7</sup> Подлинная формула Высочайшаго неудовольствія была такая: бумага министра предписывала губернаторамъ „объявить Высочайшее Его Императорскаго Величества неудовольствіе лицамъ, участвовавшимъ въ съѣздахъ и собраніяхъ, съ предупрежденіемъ, что новыя проявленія стремленій къ объединенію земскихъ учреждений способами, въ законѣ неустановленными, а тѣмъ болѣе попытки побудить земскія собранія войти въ обсужденіе вопросовъ общегосударственнаго управленія повлекутъ за собой устраненіе отъ участія въ общественныхъ учрежденіяхъ.“

ція министромъ какихъ-либо точныхъ свѣдѣній о внутренней сторонѣ совѣщанія и помимо испрошенія какихъ-либо объясненій у участниковъ бесѣды. Въ этомъ образѣ дѣйствій сказалась полная недобросовѣстность и въ то же время растерянность умнаго г. Плеве, желавшаго запугать земцевъ, но вовсе не сообразившаго смысла своихъ устрашающихъ дѣйствій и не рассчитавшаго ихъ силы. Такимъ образомъ, министръ Внутреннихъ Дѣлъ — какъ совершенно вѣрно отмѣчено однимъ изъ корреспондентовъ „Освобожденія“ (№ 10) — вовлекъ въ свою недобросовѣстно-необдуманную политику Государя и тѣмъ поставилъ его въ совершенно лояльное положеніе. Благодаря этому, Министръ, очутившись лицомъ къ лицу съ совершившейся организаціей земскихъ силъ въ одно цѣлое, принужденъ думать больше о томъ, какъ-бы сокрыть и замести слѣды своего недобросовѣстнаго и несообразнаго способа дѣйствій, тѣмъ о томъ, какъ въ самомъ дѣлѣ бороться со сложившейся земскою организаціей.<sup>8</sup>

Вышнимъ образомъ и пока г. Плеве оказывается, конечно, побѣдителемъ. Но безтактность, обнаруженная имъ по отношенію къ представителямъ земства и дворянства (отмѣтимъ хотя-бы совершенно глупый вызовъ почтенныхъ мѣстныхъ дѣятелей въ Петербургъ черезъ Департаментъ Полиціи — это мелочь, но такія мелочи создаютъ настроеніе), немало уже содѣйствовала дискредитированію современнаго петербургскаго правительства въ глазахъ и умѣренныхъ слоевъ русскаго общества. Въ этомъ отношеніи г. Плеве значительно подвинулъ впередъ дѣло Сицягина. — Оставимъ однако г. Плеве и вернемся къ автору нашей записки и его дѣламъ. Если эту записку можно назвать смертнымъ приговоромъ самодержавію, то дальнѣйшій историческій поступокъ г. Витте — образованіе Особаго Совѣщанія съ его мѣстнымъ опросомъ — нельзя разсматривать иначе, какъ начало исполненія приговора.

Совершенно безразлично, какіе психологическіе мотивы руководили г. Витте при образованіи Особаго Совѣщанія, — въ этомъ дѣйствіи, какъ мы уже сказали, заключалось, со стороны петербургскаго правительства, признаніе того, что страна переживаетъ серьезный хозяйственный кризисъ, пзъ котораго необходимо — при содѣйствіи общественной мысли — изыскивать выходъ. А спрошенное правительствомъ общественное мнѣніе, поскольку оно коснулось вопроса объ общемъ положеніи страны, выразило недовѣріе и порицаніе бюрокра-

<sup>8</sup> Читателя, желающаго ближе ознакомиться со всѣми фактами, вытекшими изъ Московскаго Совѣщанія, мы должны отослать къ №№ 5—12 „Освобожденія“ и, въ частности, къ передовымъ статьямъ нашего журнала.

тическому правительству и потребовало коренныхъ реформъ, несомнѣстимыхъ съ сохраненіемъ самодержавія.

Въ самомъ дѣлѣ здѣсь не должно быть мѣста илюзіямъ ни съ той, ни съ другой стороны. Какъ ни умѣрены резолюціи московскихъ бесѣдъ, что-бы ни думали о самодержавіи гг. Шиповъ, Стаховичъ и Хомяковъ, программа, намѣченная въ этихъ резолюціяхъ и, отчасти по словору, отчасти же (и въ гораздо большей мѣрѣ) въ силу естественной идейной солидарности всѣхъ живыхъ земскихъ дѣятелей, ставшая платформой мѣстныхъ комитетовъ Особаго Совѣщанія, логически и реально требуетъ для своего осуществленія коренного преобразованія государства. Эту мысль гг. фонъ-Плеве и фонъ-Валь доказали неопровержимо тѣмъ, что за простое изъясненіе мнѣній наказали двухъ членовъ воронежскаго уѣзднаго комитета административной ссылкой и отдачей подъ гласный надзоръ полиціи.<sup>9</sup> Очевидно, ни нормальное существованіе самоуправленія, ни свободное выраженіе въ печати общественнаго мнѣнія немислимы при такихъ порядкахъ. А что же такое самодержавіе, какъ не эти порядки? Юридическій канонъ самодержавія обычно усматриваютъ въ первомъ томѣ „Свода законовъ“, но тамъ однѣ только безкровныя абстракціи самодержавія, педурно скомбинированныя конституціонализмомъ Сперанскимъ; реальное право самодержавія изображено въ т. XIV — въ „Уставѣ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій“ и во многихъ другихъ вовсе не „основныхъ“ законоположеніяхъ. И пока это реальное право самодержавія будетъ живо, пока оно не будетъ безповоротно упразднено, до тѣхъ поръ всѣ намѣчаемая земскими людьми реформы — какъ-бы они ни были умѣренны — останутся „безсмысленными мечтаніями“.

Въ полной неосуществимости — при теперешнихъ политическихъ условіяхъ — чрезвычайно умѣренной программы московскаго совѣщанія и мѣстныхъ комитетовъ выражается все та же объективная необходимость коренного преобразованія государства. Стоило общественной мысли, хотя и съ сознательнымъ суженіемъ своихъ задачъ и горизонтовъ, но по существу и основательно разобратъ въ положеніи государства — и она выдвинула программу, отрицающую существующій въ странѣ политическій строй. Логикѣ исторіи нельзя ни сузить, ни измѣнить. Мы считаемъ нужнымъ при этомъ подчеркнуть, что, оцѣнивая такимъ образомъ новѣйшія заявленія земскаго общественнаго мнѣнія, мы все время имѣемъ въ виду объективный смыслъ московскихъ резолюцій и программъ передовыхъ ко-

<sup>9</sup> См. „Освобожденіе“ №№ 11—12.

митетовъ,<sup>10</sup> а не субъективныя воззрѣнія собравшихся въ Москвѣ земцевъ и участниковъ комитетовъ. Эти воззрѣнія, какъ они ни интересны, имѣютъ во всякомъ случаѣ меньшее значеніе, чѣмъ объективный политическій смыслъ заявленныхъ земскими людьми требованій.

Г. Витте былъ правъ, обвиняя въ 1899 г. земство въ несоотвѣтствіи самодержавному строю. Гг. Плеве и Лопухинъ правы, обвиняя земскую мысль въ „потрясеніи основъ“. Но именно въ томъ обстоятельстве, что гг. Витте и Плеве правы, и заключается смертный приговоръ самодержавію. Россія можетъ идти впередъ только противъ самодержавія. Но такъ какъ русскіе — великій, молодой и сплывый, идущій впередъ народъ, то не Россія грозитъ застою, а самодержавію — паденіе.

Г. Витте, мы Васъ поздравляемъ! Вы своеобразно, но прочно связали свое имя съ великими движеніями и событіями русской жизни. Какъ отвѣтственный авторъ „Записки“, Вы вынесли самодержавію смертный приговоръ. Это хорошо. Какъ учредитель „Особаго Совѣщанія“, Вы стали приводить этотъ приговоръ въ исполненіе. Это еще лучше.

И, право, Васъ гораздо болѣе, чѣмъ г. Горемыкина, слѣдуетъ лишить портфеля ради охраны самодержавія. Та самая sacramентальная формула, при помощи которой Вы свергли г. Горемыкина, должна быть теперь обращена противъ Васъ. Это дѣло г. Плеве, и онъ будетъ повиненъ въ забвеніи своего полицейскаго долга, если не приметъ противъ Васъ мѣръ, ибо, что бы Вы ни обѣщали на словахъ, на дѣлѣ Вы будете только подрывать самодержавіе.

\* \* \*

Въ приложеніи къ настоящему второму изданію записки о самодержавіи и земствѣ мы печатаемъ чрезвычайно важную и интересную записку Министра Финансовъ о напряженіи платежныхъ силъ населенія.<sup>11</sup>

Эта записка имѣетъ двойное значеніе и двойкій интересъ. Во-первыхъ, она заключаетъ весьма цѣнное признаніе Министромъ Финансовъ того факта, что платежныя силы населенія напряжены вслѣдствіе быстрого роста непродуцительныхъ государственныхъ расходовъ и что „народъ безъ улучшенія его экономическаго быта въ концѣ концовъ не будетъ въ состояніи выдержать подобныя постоянно увеличивающіяся

<sup>10</sup> Ср. статью Senex'a „Недодуманное и недосказанное“, въ № 11 „Освобожденія“.

<sup>11</sup> Выдержки изъ этой записки были уже напечатаны нами въ одной изъ передовыхъ статей „Освобожденія“ (№ 6).

тяжести“. Мы настоятельно рекомендуем нашим читателямъ слѣдующую записку о напряженіи платежныхъ силъ съ приблизительно одновременнымъ „Всепоподанійшимъ докладомъ къ государственной росписи на 1899 г.“. При всемъ сходствѣ идей обоихъ этихъ документовъ бросается въ глаза, что признаваемое и подчеркиваемое въ секретной запискѣ напряженіе платежныхъ силъ населенія въ предназначенномъ для публики докладѣ замалчивается и даже отрицается. Еще одно, никогда не лишнее доказательство того, что бюрократія хочетъ всячески скрыть отъ общества правду.

Записка о „напряженіи платежныхъ силъ населенія“ интересна и съ другой стороны. Насколько намъ извѣстно, это — первый въ настоящее царствованіе официальный документъ, въ которомъ рѣзко высказана мысль о необходимости образовать такую комиссію, которая теперь организована въ формѣ „Особаго Совѣщанія о нуждахъ сельскохозяйственной промышленности“ подъ предѣдательствомъ г. Витте. Какъ мотивы закона имѣютъ огромное значеніе для его пониманія и толкованія, такъ же точно разсужденія печатаемой нами записки представляются чрезвычайно важными для пониманія и толкованія содержанія и цѣлей работъ „Особаго Совѣщанія“ и его мѣстныхъ органовъ. Инициаторъ этого Совѣщанія, возбуждая вопросъ объ его устройствѣ, считалъ „неотложно-необходимымъ“ **„всестороннее выясненіе современныхъ нуждъ крестьянскаго населенія“**. Это слѣдуетъ отмѣтить и подчеркнуть именно въ настоящій моментъ. Конечно, то направленіе, которое — отчасти подъ влияніемъ московскаго майскаго совѣщанія и его резолюцій — придали своимъ работамъ передовые уѣздные комитеты, и широта поставленныхъ ими преобразовательныхъ задачъ не нуждаются по существу ни въ какихъ оправданіяхъ. Но отнюдь лишнее — съ точки зрѣнія и практической, и агитаціонной — указать, что эта широкая постановка и формально санкціонируется официальнымъ документомъ, въ которомъ нельзя не видѣть официальной мотивировки образованія „Особаго совѣщанія о нуждахъ сельскохозяйственной промышленности“. Такимъ образомъ, печатаемая нами записка 1898 г. о „напряженіи платежныхъ силъ населенія“, не только по существу, но и формально имѣетъ крупное значеніе съ точки зрѣнія современной злобы дня — „Особаго Совѣщанія“, устроеннаго г. Витте.

Пожелаемъ же и этому произведенію г. Витте широкаго агитаціоннаго успѣха.

Штутгартъ, Ноябрь — Декабрь 1902 г.

**Петръ Струве.**

# Записка Статсъ-Секретаря С. Ю. Витте.

## ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ПОПРАВКА.

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

<sup>1</sup> Вотъ этотъ докладъ, который мы считаемъ полезнымъ привести здѣсь:

М. Ф.

### ДЕПАРТАМЕНТЪ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАЗНАЧЕЙСТВА.

По вопросу о расходѣ на народныя училища.

На подлинномъ рукою Министра Финансовъ написано:

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

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

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

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

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

Народнаго Просвѣщенія, такъ какъ состояція въ распоряженіи другихъ вѣдомствъ спеціальныя издѣлія училища весьма немногочисленны и въ смыслѣ общаго начального образованія народа не имѣютъ серьезнаго значенія.

Въ дополненіе къ пожертвованіямъ и другимъ частнымъ источникамъ, изъ суммъ государственнаго казначейства ассигнуется по смѣтѣ Святейшаго Синода на содержаніе церковно-приходскихъ школъ и школъ грамоты, а равно и на надзоръ за этими школами 4.953 841 руб. Къ этой суммѣ, по моему предварительному соглашенію съ Оберъ-Прокуроромъ Святейшаго Синода, предполагено добавить съ 1-го января 1900 года 1.800 000 руб. По смѣтѣ Министерства Народнаго Просвѣщенія на приходскія и начальные народныя училища, на учительскія семинаріи, приготовляющія учителей для народныхъ школъ, и на надзоръ за народными училищами ассигнуется 4.402 836 руб. Къ этимъ же ассигнованіямъ нужно причислить около 1.200 000 руб., которые расходуются на начальныя народныя училища изъ состоящихъ въ непосредственномъ распоряженіи правительства земскихъ сборовъ тѣхъ мѣстностей, въ которыхъ не введены земскія учрежденія. Но кромѣ всѣхъ этихъ суммъ, расходующихся по непосредственнымъ распоряженіямъ правительственныхъ учреждений, на чальныя народныя училища содержатся также и на земскія средства. На этотъ предметъ изъ земскихъ сборовъ расходуются около 7 милліоновъ рублей. Суммы эти расходуются по распоряженіямъ земскихъ учреждений, но такъ какъ всѣ земскіе расходы производятся насчетъ сборовъ, взимаемыхъ съ того же населенія, то всякое излишнее земское обложеніе настолько-же лишаетъ правительство возможности пользоваться платежными силами населенія, какъ источникомъ государственныхъ доходовъ. Въ виду этого нѣтъ основанія полагать, что обращеніе на дѣло начального народнаго образованія взимаемыхъ земскими учрежденіями сборовъ въ чемъ либо облегчаетъ задачи правительства, такъ какъ, будучи взимаемы съ одного и того-же населенія, суммы, расходующіяся по смѣтамъ Святейшаго Синода и Министерства Народнаго Просвѣщенія, по существу не отличаются отъ суммъ, расходующихся по распоряженіямъ земскихъ учреждений.

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

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

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

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

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

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

Статсъ-Секретарь *Сергей Вишнѣ.*  
(Прим. изд.)



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

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

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

предоставить имъ большую свободу въ точно очерченномъ кругѣ ихъ вѣдомства.

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

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

<sup>3</sup> Кромѣ тѣхъ неточностей въ изложеніи моего мнѣнія, которыя будутъ указаны далѣе, нельзя не отмѣтить, что на стр. 4 въ цитатѣ: „Всѣ означенныя отдѣльныя черты самоуправления въ своей совокупности болѣе всего характеризуютъ конституціонный режимъ, идеаломъ котораго представляется такой порядокъ управленія, при которомъ во всѣхъ государственныхъ учрежденіяхъ могли бы совмѣстно дѣйствовать какъ правительство, такъ и общественныя классы“, послѣ словъ: „Всѣ означенныя отдѣльныя черты самоуправления“, пропущены слова: „хотя и встрѣчаются въ государствахъ разнаго типа, но...“ Пропускъ этой фразы въ цитатѣ, взятой въ кавычки, имѣетъ существенное значеніе: фраза эта дѣлаетъ въ значительной степени излишними убѣдительныя, на первый взглядъ, разсужденія Вашей записки, изложенныя на стр. 6—8, гдѣ доказывается, что приведенныя въ запискѣ Министра Финансовъ отдѣльныя черты органовъ самоуправления присущи и учрежденіямъ государствъ неконституціонныхъ.

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

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

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

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

всѣхъ приводимыхъ доказательствъ у меня возникаетъ цѣ-  
лый рядъ сомнѣній, которыя я и считаю долгомъ представить  
на Вашу оцѣнку и благоусмотрѣніе. Сомнѣнія эти имѣютъ  
для меня тѣмъ большее значеніе, что вся аргументація за-  
писки Вашей невольно наводитъ на мысль, насколько про-  
водимые въ ней взгляды отвѣчаютъ той политикѣ вѣрре-  
паго Вашему управленію Министерства, какой оно держалось  
при Васѣ и при Вашихъ ближайшихъ предшественникахъ.  
Разумѣю политику по отношенію къ земствамъ.

Возвращеніе къ первоначальной темѣ разномыслія.

Обращаясь къ разсмотрѣнію Вашихъ доводовъ, я прежде  
всего не могу не замѣтить, что въ самомъ корнѣ нашего  
разногласія кроется нѣкоторое недоразумѣніе. Говоря о не-  
соотвѣтствіи самоуправленія самодержавному строю государ-  
ства, я разумѣлъ и продолжаю разумѣть не всѣ и всякіе  
виды самоуправления, а исключительно основанные на выбор-  
номъ началѣ всесословныя учрежденія, коимъ, въ предѣлахъ  
закона, ввѣряется завѣдываніе дѣлами, касающимися государ-  
ственного управления данной мѣстностью и всего ея населенія,  
т. е., какъ правильно указано въ запискѣ Вашей, въ основ-  
ныхъ чертахъ разумѣлъ то, что разумѣть подъ самоуправ-  
леніемъ и господствующая нынѣ въ наукѣ государственная  
его теорія. Но я вовсе не имѣлъ въ виду и не считалъ для  
самодержавія опасной дѣятельность разнаго рода корпорацій,  
обществъ, сословныхъ или профессиональныхъ союзовъ, кото-  
рыя, хотя и входятъ, какъ отдѣльныя единицы, въ общій со-  
ставъ государственнаго строя и по отношенію къ своимъ  
членамъ иногда даже осуществляютъ нѣкоторыя администра-  
тивныя функціи, но завѣдуютъ лишь своими собственными  
дѣлами, не касаясь ни общихъ задачъ государственныхъ, ни  
всего населенія данной мѣстности.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>3</sup> Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I S. 103.

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

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

---

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



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

<sup>5</sup> Сельскія, т. е. по своей основѣ земледѣльческія общины опредѣляютъ и охраняютъ это устройство больше, чѣмъ другой факторъ: въ нихъ заключена сила социальнаго упорства, а слѣдовательно и политическаго устройства страны.

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

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

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

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

---

исключительно отъ Верховной Власти“ и этотъ отказъ Императора на конституціонное прошеніе вызвалъ среди представителей либеральнаго направленія едва-ли не сочувственное отношеніе. „Выходки Московскаго дворянства“, писалъ Кавелинъ въ частномъ письмѣ, „скорѣе отдають насъ отъ этой дѣли (конституціи), выказывая все наше малолѣтство и пошлость. Выказывая безсильную злобу и запоздалое сожалѣніе о блаженной памяти крѣпостномъ правѣ, дворянство Московское только раздражаетъ противъ себя Царя, всѣхъ людей, видящихъ дальше своего носа и всѣ прочія сословія. Изъ Коломны крестьяне прислали по этому случаю адресъ Государю. Пора бросить глупости и начать дѣло дѣлать, а дѣло теперь въ земскихъ учрежденіяхъ и нигдѣ больше.“ („Вѣстникъ Европы“. 1896 г. Октябрь, стр. 758, 759). Даже въ „Колоколѣ“ ходатайство Московскаго дворянства встрѣтило ироническое отношеніе: „Царь земщины“, писалъ Герценъ въ статьѣ „Прививка конституціонной осы“, „отдѣлался на первый случай удачно безземельнаго Царя“. Задержки стремленій одного сословія противовѣсомъ, если даже не противодѣйствіемъ другого, имѣли мѣсто напримѣръ и въ исторіи нашего Остзейскаго края. Прибалтійское рыцарство никогда не могло получить того преобладанія въ краѣ, какое имѣла въ Польшѣ шляхта. Одна изъ главныхъ причинъ въ томъ, что горожане Остзейскаго края совѣмъ не то, что мѣщане Рѣчи Посполитой.

<sup>7</sup> L. Stein, Die vollziehende Gewalt, 2. Th., 2. Aufl., S. 128.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

#### Доводы записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

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

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

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

3. наука права и исторія конституціонныхъ хартій не подтверждаютъ связи мѣтнаго самоуправления съ конституціоннымъ режимомъ;

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

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

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

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

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

По поводу этихъ разсужденiй прежде всего необходимо замѣтить, что это мнiе смѣшенiе понятiй произошло, главнымъ образомъ отъ неточной передачи высказаннаго мною положенія. Едва ли нужно ссылаться на авторитетъ представителей науки вообще и представителей государственной теорiи самоуправленія въ частности, дабы доказывать, что мѣстное самоуправленiе еще не есть конституція, и что управленiе мѣстное и правленiе верховное не одно и то же. Эта истина вполне ясна и противъ нея нѣтъ возраженій въ

<sup>9</sup> Чичеринъ, Курсъ Государственной Науки, т. 3, стр. 144.

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

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

<sup>10</sup> Градовскій, Нач. Русск. Госуд. Права, т. III, стр 20—21.

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

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

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

<sup>11</sup> Ib., стр. 26. — Еще болѣе опредѣленно высказывается профессоръ Коркуновъ: „Между дѣятельностью государства и дѣятельностью мѣстныхъ общинъ нѣтъ принципиальнаго различія: дѣятельность ихъ — дѣятельность однородная. Этимъ объясняется, почему законодательства всѣхъ государствъ видятъ въ дѣятельности самоуправляющихся мѣстныхъ общинъ не дополненіе только, а именно частичную замѣну дѣятельности государственной“ (Русск. Гос. Право, т. II, стр. 269).

<sup>12</sup> Князь Васильчиковъ. О самоуправленіи, т. I, стр. 29. — Знаменитый государствовѣдъ Робертъ Моль, опредѣляя условія осуществленія основной идеи государственнаго устройства, говоритъ: „Должны быть устранены все выводы, истекающіе изъ чуждой государству идеи. При томъ не должно сблизяться ни сходствомъ формъ, ни тою полезностью, которую имѣетъ извѣстное учрежденіе, находясь въ гармонической связи съ другими однородными. Первое не доказываетъ внутренней гармоніи; а чтобы извѣстное учрежденіе оказалось также полезнымъ при другихъ условіяхъ, въ высшей степени сомнительно. Даже, если какое либо учрежденіе принадлежитъ



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

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

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

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

---

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

<sup>13</sup> Взглядъ профессора Чичерина по рассматриваемому вопросу изложенъ въ справкѣ № 1 (Обзоръ литературы).

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

### Къ пункту 2.

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

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

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

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

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

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

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

<sup>14</sup> Коркуновъ, Русск. Госуд. Право, т. II, изд. 1893 г., стр. 277.

<sup>15</sup> Свѣшниковъ, Русск. Госуд. Право, т. II, стр. 159.

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

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

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

<sup>16</sup> Чичеринъ, Курсъ Госуд. Науки, т. III, стр. 487.

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

либо назначенный органъ самоуправления перестаетъ быть органомъ назначившей его администраціи и дѣлается безпрекословнымъ исполнителемъ распоряженій выборнаго собранія, либо онъ остается послупнымъ орудіемъ администраціи, становится проводникомъ ея взглядовъ, исполнителемъ ея распоряженій, но тогда и самое самоуправленіе фактически уничтожается.<sup>18</sup>

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

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

<sup>18</sup> Князь Бисмаркъ въ своихъ мемуарахъ, признавая ненормальнымъ назначеніе органовъ самоуправления Правительствомъ, указываетъ, что, благодаря такому назначенію, прусскій ландрагъ сталъ настоящимъ правительственнымъ чиновникомъ, который разсматриваетъ свое мѣсто, какъ переходную ступень, и болѣе считается со взглядами министерства, чѣмъ крейсгага.

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

Отличныя по принципу своей власти, по существу своей дѣятельности и по своему строю отъ органовъ бюрократическихкихъ, органы самоуправленія, по крайней мѣрѣ, наше земство, отличаются отъ оныхъ и по своей чисто внѣшней формѣ. Весьма трудно согласиться съ запиской Вапей, что и сельскій сходъ и Государственный Совѣтъ, и земское собраніе имѣютъ одну и ту же парламентскую форму. Можно думать, что пестройная, липпенная организація, первобытная форма схода также мало отвѣчаетъ представленію объ парламентѣ, какъ мало походитъ на него Государственный Совѣтъ, не имѣющей своихъ исполнительныхъ органовъ, состоящей изъ однихъ Государемъ Императоромъ назначенныхъ членовъ.

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

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

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

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

Записка Вапа допускаетъ въ конституціонномъ государствѣ противоположеніе органовъ самоуправления Правительству вообще, но отрицаетъ возможность такого противоположенія въ государствѣ самодержавномъ. „Эта истина, говоритъ она, можетъ быть неясна лишь тому, кто разсматриваетъ самодержавную монархію, такъ сказать, чрезъ конституціонныя очки“ (стр. 9).

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

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

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

### Къ пункту 3.

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

Утверждая, что и по существу и по своимъ отношеніямъ къ Верховной Власти, органы самоуправленія въ той же мѣрѣ соотвѣтствуютъ самодержавному строю, какъ и органы бюро-



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

Въ убѣдительности всей этой аргументаціи записки я позволяю себѣ весьма усумниться. Прежде всего полагаю, что сочиненіе Гнейста далеко не осталось такимъ безплод-нымъ по своимъ результатамъ, какъ полагаетъ Ваша записка. Въ послѣдующей научной литературѣ выводы знаменитаго ученаго во многомъ были дополнены, нѣкоторые отдѣльные ошибочныя его положенія и односторонніе взгляды подверг-лись справедливой критикѣ, но основная его мысль о тѣсной связи конституціоннаго строя съ самоуправленіемъ не встрѣ-тила ни одного серьезнаго опроверженія; наоборотъ, и въ научныхъ сочиненіяхъ и въ парламентскихъ преніяхъ, до газетной полемики включительно, мысль эта повторялась и развивалась на разные лады, съ различныя сторонъ и раз-нообразныхъ точекъ зрѣнія. Въ прилагаемой справкѣ (№ 2),<sup>22</sup> далеко не исчерпывающей предмета, сгруппированъ рядъ мнѣ-ній западно-европейскихъ ученыхъ и политическихъ дѣяте-лей, которые являются либо прямыми послѣдователями Гнейста, либо иными путями приходятъ къ его основной мысли.

Изъ той же справки Ваше Высочайшее Училище из-волите убѣдиться, что кромѣ Гнейста на такую тѣсную связь мѣстнаго самоуправленія съ конституціоннымъ режимомъ указывали и такіе корифеи и ветераны германской науки,

<sup>22</sup> Справка эта въ настоящемъ изданіи отсутствуетъ. Прим. издателя.

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

Наконецъ, изъ указанной справки можно усмотрѣть и тотъ, дѣйствительно интересный и притомъ положительный,

<sup>23</sup> См. наше прим. на предшествующей страницѣ. Прим. издателя.

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

а не отрицательный фактъ, что такой знатокъ европейскихъ конституцій, какъ *Pérombures*, говоря о возможности установленія въ Россіи конституціоннаго строя, весьма опредѣленно высказываетъ, что „учрежденіе земскихъ, губернскихъ и уѣздныхъ собраний можетъ быть рассматриваемо, какъ точка отправленія эры реформъ, которыя распространятся непобѣждо вплоть до законодательной власти“. Не менѣе интересенъ и взглядъ *Ferrand'a* „Со времени либеральныхъ реформъ Александра II“, говоритъ онъ, „Россія въ отношеніи политической и административной организаціи находится въ положеніи, до нѣкоторой степени аналогичномъ съ тѣмъ, которое мы (французы) переживаемъ съ 1814 года. Тогда какъ ея мѣстное управленіе децентрализовано, болѣе децентрализовано, чѣмъ паше, относительно всего что касается дѣлъ государства, она остается полной автократіей... Россія, вѣроятно не удастся болѣе сохранить совмѣстное существованіе мѣстнаго самоуправленія (*selfgovernment local*) и политической автократіи, чѣмъ намъ удалось сохранить съ 1814 г. существованіе административной централизаціи и парламентарнаго режима.“<sup>25</sup>

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

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

партіи. Въ своей знаменитой рѣчи, произнесенной въ 1872-мъ г., въ слѣдующихъ словахъ *Гладстонъ* возражалъ противъ законопроекта, клонившагося къ увеличенію власти правительства насчетъ мѣстнаго самоуправления. . . . . благодаря мѣстнымъ учрежденіямъ, мы приобретаемъ политическій разумъ, разсудительность, опытъ, благодаря имъ дѣлаемся способны къ политической свободѣ: безъ нихъ мы не могли бы сохранить наши центральныя учрежденія (*Ferrand, Les institutions administratives en France et en Angleterre, p. 67*).

<sup>25</sup> *Ferrand, Ib., p. 90.*

<sup>26</sup> *Leroy-Beaulieu, L'Empire des Tsars, t. II. p. 218—221.*

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

„Гнействъ“, говоритъ Градовскій, „раскрылъ Европѣ Англию административную и показалъ, что въ ней коренятся причины благосостоянія и свободы этой страны“. Теорія Гнейста, по словамъ профессора, оказала огромное влияние на умы современнаго поколѣнія; успѣхъ ея онъ сравниваетъ съ тѣмъ успѣхомъ, какой имѣло въ свое время ученіе Монтескье, открывшаго Европѣ политическую Англию.<sup>29</sup> „Примѣръ

<sup>27</sup> См. выше наше примѣчаніе на стр. 28. Издатель.

<sup>28</sup> Свѣшниковъ, Русское Государственное Право, т. II, стр. 134—135.

<sup>29</sup> Градовскій, Начала Русскаго Государственнаго Права, т. III, стр. 19

Англии“, продолжая далѣе Градовскій, „показываетъ намъ, что понятіе самоуправленія есть прѣжде всего понятіе политическое, опредѣляемое степенью участія общества не только въ административныхъ дѣлахъ мѣстности, но и въ общегосударственномъ управленіи“. „Отдѣлить учрежденіе англійскаго самоуправленія отъ самоуправленія политическаго столь же невозможно какъ отдѣлить дѣятельность рукъ отъ дѣятельности головы.“<sup>30</sup>

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

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

<sup>30</sup> Ibid., стр 22

„Великая французская революція“, говоритъ профессоръ Дятинъ, „новый поворотный пунктъ въ исторіи мѣстнаго самоуправления“. <sup>31</sup>

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

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

<sup>32</sup> Barante, Des communes et de l'aristocratie.

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

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

<sup>33</sup> Выраженіе: „самоуправленіе“ (Selfgovernment, Selbstverwaltung) не имѣетъ для себя соответствующаго термина во французскомъ языкѣ. Décentralisation обозначаетъ собственно децентрализацію и бюрократическую, и децентрализацію на началахъ мѣстнаго самоуправления. Но въ виду того, что политическій строй Франціи построенъ на принципѣ народовластія, на языкѣ французскихъ публицистовъ и юристовъ оба упомянутыя выраженія употребляются въ значенія мѣстнаго самоуправления.

<sup>34</sup> Leroü-Beaulieu, L'administration locale en France et en Angleterre, p. 394.

<sup>35</sup> Ferrand, Ibid. p. 9, 218.

<sup>36</sup> Tellkampff, Selbstverwaltung und Reform der Gemeinde- und Kreisverwaltungen in Preussen (Berlin 1872), S. 2.

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

Надежды-же легитимистовъ направлены нынѣ въ другую сторону. „Богъ покровитель, на котораго они рассчитываютъ“, говоритъ Поль Леруа-Болье, „это центральная власть, префекты, другими словами, болѣе или менѣе замаскированная диктатура.“<sup>37</sup>

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

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

<sup>37</sup> Paul Leroy-Beaulieu, L'administration locale en France et en Angleterre, p. 426 (édit. 1872).

<sup>38</sup> Сеньюбосъ, Политическая исторія Европы, т. I, стр. 95.



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

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

<sup>39</sup> Treitschke, Deutsche Geschichte im XIX Jahrhundert, I. Bd. S. 273—287. Bernhak, Preussisches Staatsrecht I. Bd. (1888), S. 36—37.

<sup>40</sup> Treitschke, Ibid., S. 275.

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

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

<sup>41</sup> Ibid., 4 Bd. S. 635—637.

Штейна и дать твердую основу только что установившемуся конституционному строю правленія: но вслѣдъ затѣмъ въ Пруссіи, какъ извѣстно, наступила реакція противъ революціи 1848 г.<sup>42</sup>

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

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

При обсужденіи въ Рейхстагѣ,<sup>44а</sup> законъ этотъ несомнѣнно разсматривался какъ прямое слѣдствіе введеннаго въ странѣ, въ 1848 г., конституціоннаго режима. Докладчикъ парламентской комиссіи, докторъ, Фриденваль, разъясняя Рейхстагу (ландтагу) значеніе предполагаемой реформы, высказалъ, между прочимъ, слѣдующія соображенія, которыя полезно привести здѣсь дословно:

„Прежде всего, бросается въ глаза, что законопроектъ, вамъ предложенный, идетъ гораздо дальше того, что обыкновенно называютъ мѣстнокружнымъ устройствомъ, что онъ стремится регулировать отношенія во всемъ государственномъ порядкѣ. Неопровержимъ тотъ фактъ, что наши административныя учрежденія выросли на почвѣ абсолютнаго государ-

<sup>42</sup> См. Сеньбобъ, Политическая Исторія Европы, т. II, стр. 74 и слѣд.

<sup>43</sup> Ibid., стр. 89.

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

<sup>44а</sup> Здѣсь ошибка: рѣчь идетъ не о рейхстагѣ, а о прусскомъ ландтагѣ. Примѣч. издателя.

ства, что они были орудіями абсолютнаго государства, получившаго отъ нихъ свой бюрократическій характеръ, и что, когда мы ввели у себя конституціонныя учрежденія почти безъ предварительной подготовки, эти внутреннія орудія абсолютнаго государства остались, да во многихъ существенныхъ отношеніяхъ остаются нетронутыми и теперь. Что отсюда должно было возникнуть препятствующее развитію цѣлаго государства противорѣчіе между стилемъ внѣшней стороны государственнаго заданія и внутренняго ея устройства, что фасадъ имѣеть совершенно иную структуру, чѣмъ внутреннія стѣны, — это также фактъ для всѣхъ безспорный. Докладчикъ продолжаетъ :

„Законъ, предложенный намъ, мм. гг., имѣеть, по моему мнѣнію, задачей дать нашимъ административнымъ установленіямъ устройство, соответствующее духу нашего конституціоннаго государства.“<sup>45</sup>

Отмѣченная Фриденалемъ тѣсная связь самоуправленія съ конституціоннымъ устройствомъ государства повторялась и развивалась затѣмъ и въ оффиціозныхъ изданіяхъ, разъяснявшихъ указанный законъ, и въ сочиненіяхъ его ученыхъ комментаторовъ. Съ измѣненіемъ государственнаго устройства, пишетъ Гатчекъ,<sup>46</sup> наступила необходимость реформы и мѣстнаго управленія, такъ какъ „бюрократическое и конституціонное государство понятія взаимно противоположныя“. Только при наличности самоуправления въ общинахъ, замѣчаетъ Теллкампфъ,<sup>47</sup> „возможно осуществленіе этого-же самоуправления въ болѣе широкихъ территоріальныхъ единицахъ, только на этой почвѣ мыслимо цѣлесоотвѣтственное устройство окружающаго и провинціальнаго управленія, только на этой основѣ утверждается конституція въ народной жизни“.

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

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

<sup>45</sup> Hahn, Kreisordnung vom 13. Dezember 1872, Einleitung J. XXI—XX.

<sup>46</sup> Hatschek, Die Neubildung der inneren Verwaltung (1879), S. 1—2. II.

<sup>47</sup> Tellkampf, Ibid., S. 39.

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

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

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

outré il était utile de reconnaître l'existence d'un quatrième pouvoir, le pouvoir provincial et communal.<sup>48</sup>

Равнымъ образомъ въ Румынской конституціи 30-го іюня 1866 г. въ титулъ III „Государственныя власти“, на ряду съ законодательной, исполнительной и судебной властями упоминаются и органы мѣстнаго самоуправленія.<sup>49</sup>

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

<sup>48</sup> Hatschek, Die Selbstverwaltung (1898), S. 63—64. A. Giron, Le droit public de la Belgique, p. 160. На политическое значеніе самоуправления, приданное послѣднему въ Бельгіи конституціей 1831 года, указываетъ и другой бельгійскій профессоръ. De Tootz, Le droit administratif belge, t. IV p. 243.

<sup>49</sup> Dareste, Les constitutions modernes, 2 éd. 1891, t. II p. 219

соответствующей реформѣ управленія центрального, къ введенію въ стѣпѣ конституціоннаго режима.<sup>50</sup>

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

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

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

<sup>50</sup> Juénaga. Constitutional developments of Japan 1853—1871. John Hopkins University Studies, vol. IX, p. 476—478.

<sup>51</sup> Драгомановъ, Либерализмъ и Земство въ Россіи, Genève 1889, стр. 53.

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

#### Къ пункту 4.

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

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

<sup>52</sup> Драгомановъ, Либерализмъ и Земство въ Россіи, Genève 1889, стр. 59.

<sup>53</sup> См. Исторію мѣстнаго управленія въ Россіи.



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

Я вполне раздѣляю мнѣніе, что политическое развитіе Россіи имѣло свои особенности, шло путемъ отличнымъ отъ того, которымъ шло развитіе государствъ Западной Европы.

Окруженной со всѣхъ сторонъ врагами, Москвѣ вышла трудная историческая задача собиранія земли русской. Для выполненія этой задачи ей необходима была сильная самодержавная власть, ибо только при наличности такой власти возможно было соединить, скрѣпить и связать всѣ разнородные, разноплеменные и разноязычные элементы, изъ которыхъ складается обширное Русское Царство. Надъ созданіемъ этой власти народъ русскій дружно работалъ въ теченіе нѣсколькихъ вѣковъ и, создавъ эту власть въ тѣсномъ единеніи съ своимъ Государемъ, несъ службу государству. Поэтому борьбы сословій между собой и съ своимъ Монархомъ, той борьбы, которая характеризуетъ исторію Запада, Московское Государство почти не знало.

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

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

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

---

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

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

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

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

<sup>55</sup> И. С. Аксаковъ, Сочиненія, т. V, стр. 84,

<sup>56</sup> Ibid., стр. 86, 417 и слѣд., 507 и слѣд. и др.

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

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

<sup>57</sup> Ibid., стр. 57.

<sup>58</sup> Ibid., стр. 94.

<sup>59</sup> „По воззрѣнію славянофильской школы“, говоритъ проф. Латкинъ, „земскій соборъ является идеаломъ представительныхъ учреждений, каковымъ то перломъ созданія, неизвѣстнымъ западнымъ народамъ. Отношеніе его къ Государю обыкновенно опредѣляется известной фразой К. Аксакова: „правительству — сила власти, — землѣ — сила мѣнѣя“, фразой, которой такъ восхищается г. Загоскинъ, считая ее классическимъ мѣстомъ литературы русской исторіи (Исторія Права Моск. Государства, т. I, стр. 340). Фраза эта, по нашему мнѣнію, есть ничто иное, какъ порожденіе того идеализированія явленій древне-русской жизни, на которое такъ шадки славянофилы, и ужъ совсѣмъ негодна для занятія „классическаго мѣста“, гдѣ бы то ни было. Земскій соборъ былъ силенъ, это видно, но не одного только мнѣнія. Сила его заключалась въ тѣхъ исключительныхъ обстоятельствахъ, во время которыхъ онъ появился на сцену для оказанія помощи слабому правительству, бывшему безсильнымъ, чтобы одному совладать съ ними. Очевидно, при такихъ условіяхъ онъ не могъ быть представителемъ одного только мнѣнія. Правда ему не были присущи какія бы то ни было политическія права и гарантіи, и онъ возникалъ по инициативѣ правительства, но вѣдь сила его заключалась только въ слабости правительства.“ (Латкинъ, Земскіе Соборы древней Руси, стр. 294.)

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

Къ пункту 5.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>60</sup> Градовскій, Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи, т. I стр. 2.

<sup>61</sup> Чичеринъ, Областныя учрежденія въ Россіи въ XVII вѣкѣ, стр. 41.

<sup>62</sup> Anatole Leroy-Beaulieu, L'Empire des Tsars et les Russes, t. II p. 59 и suiv. Энгельманъ (проф. Юрьевскаго Университета), Das Staatsrecht des Kaiserthums Russland, § 102, 1889 г. и др.

<sup>63</sup> И. С. Аксаковъ, т. V, стр. 103.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>64</sup> Милюковъ, Очерки по исторіи русской культуры, изд. II. 1896 г. ч. I, стр. 114—115.

управленія — выборное начало; но не было другого, притомъ самаго существеннаго, — самостоятельной дѣятельности населенія въ дѣлахъ хозяйства и администраціи, безъ которой, какъ признаеть и сама записка Вапа (стр. 39), немислимо самоуправленіе.

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

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

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

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

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

<sup>65</sup> Головачевъ, 10 л. реформъ, стр. 148—148, изд. 1872 г.

<sup>66</sup> Кромъ Прибалтійскихъ провинцій, гдѣ самоуправленіе корпоративно-сословное выросло изъ особаго сочетанія историческихъ обстоятельствъ, имѣвшихъ мѣсто гораздо раньше присоединенія къ Россіи.

<sup>67</sup> Миллюковъ, *Ibid.*, стр. 178.

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

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

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

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

---

<sup>68</sup> Дитятинъ, Городское самоуправленіе въ Россіи, стр. 240, изданіе 1882 г.

закрѣщено на службу государеву, точно такъ же какъ были закрѣщены па службу эту и два другія сословія.

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

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

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

<sup>69</sup> Haxthausen, Etudes sur la situation intérieure, la vie nationale et les institutions rurales de la Russie, vol. III, p. 51.

<sup>70</sup> Романовичъ-Словатинскій, Дворянство въ Россіи, стр. 240.

<sup>71</sup> Энгельманъ, Названное сочиненіе, стр. 104.

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

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

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

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

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

<sup>72</sup> Милоковъ, *Ibid.*, стр. 162.

<sup>73</sup> Аксаковъ, Сочиненіе, т. V стр. 64—65.



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

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

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

Даже славянофилы и тѣ скорбятъ о томъ, что со времени Императора Петра I у насъ водворился „нѣмецкій абсолютизмъ или полицейскій, всеобъемлющій государственный механпзмъ.“<sup>74</sup>

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

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

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

<sup>74</sup> И. С. Аксаковъ, Сочиненія, т. IV, стр. 71.

<sup>75</sup> И. С. Аксаковъ, т. V, стр. 421.

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

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

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

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

<sup>76</sup> Положеніе объ инородцахъ, изд. 1892 г.

<sup>77</sup> Тамъ же, напр. статья 18, 2.

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

часть, хотя, къ сожалѣнью, едва ли въ скоромъ времени перестаетъ „покрывать Россiю густой сѣтью“ безконечно пестрыхъ „укладовъ“ самоуправленiя въ смыслѣ записки Вашего Высокопревосходительства. Но подобная сѣть есть особенность не одной Россiи, а всякаго государства, которое не закончено въ своей этнографической основѣ. О Турцiи, напр., тоже можно сказать, что она, въ ея настоящемъ и прошедшемъ, есть „страна, по преимуществу, мѣстнаго самоуправленiя“. Различiе заключается развѣ въ томъ, что Турцiя никогда не имѣла способности ассимилировать иноплеменную часть своего населенiя, — тому мѣшала и религiя, — тогда какъ Россiя обладаетъ такою способностью въ наивысшей степени.

Исходя отъ тѣхъ же представлений, можно пойти дальше и поставить, на примѣръ, такое положенiе: золотой вѣкъ самоуправленiя Россiи — эпоха монгольскаго ига. Незнакомые съ общественной и государственной теорiей самоуправленiя, ханы Золотой Орды довольствовались собиранiемъ дани, продавали ярлыки, принимали подарки и поклоны русскихъ князей, но въ управленiе Россiи и ея областей не вмѣшивались. Кажется, трудно подыскать болѣе сильное доказательство въ пользу того, что „никакого логическаго противорѣчiя между идеей самодержавной монархiи и идеей мѣстнаго самоуправленiя не существуетъ“ (тамъ же, стр. 12).

Дѣйствительно, съ тѣмъ самоуправленiемъ, понятiе котораго такъ широко установлено и проведено въ запискѣ Вашего Высокопревосходительства (стр. 1—2), не только русское самодержавiе, но всякая абсолютная форма правленiя можетъ уживаться удобно и спокойно. Но, если въ самомъ дѣлѣ на подобные „нишіе устои“, какъ на свое основанiе, опирается государственная администрацiя современной Россiи, тогда есть надъ чѣмъ задуматься. Устои подобной прочности сами не особенно устойчивы, особенно тѣ, которые постоянно перемѣщаются и даже нерѣдко исчезаютъ безслѣдно.<sup>79</sup> Безспорно, разумѣется, что подобное мѣстное самоуправленiе никогда не имѣло, да и не можетъ имѣть политическаго значенiя (зап. М. Вн. Д. стр. 37). Можно поэтому рѣшительно стоять за улусы, за зайсанговъ, зорго и т. п., не подвергая никакому риску самоуправленiя; а съ другой стороны, понятно, почему, на примѣръ, тотъ же Гнейстъ изучалъ мѣстное самоуправленiе въ графствахъ и въ городахъ Англіи, но не въ аулахъ Ставропольской губерніи или въ тундрахъ Сибири.

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

<sup>79</sup> Положенiе объ ипородкахъ, ст. 3, 136 и 225.

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

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

Всословное начало появилось въ нашихъ учрежденіяхъ внезапно, появленію его не предшествовалъ долгій историческій процессъ, сглаживающій постепенно общественныя и сословныя различія. Въ Россіи къ началу 60-хъ годовъ совершился глубокой переворотъ въ воззрѣніяхъ Правительства и общества, имѣвшій своимъ послѣдствіемъ далеко не одну лишь отмену крѣпостнаго права.<sup>82</sup> Старые порядки рушились; политическій строй государства, столь долго опиравшійся на сословную организацию и іерархію мѣстныхъ обществъ, теперь сталъ лицомъ къ лицу съ началомъ сословности; приходилось и кореннымъ образомъ мѣнять систему

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

<sup>81</sup> Справки эти отсутствуютъ въ настоящемъ изданіи. Прим. издателя.

<sup>82</sup> Градовскій, Начала Русск. Госуд. Права, т. IV, стр. 47.

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

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

<sup>83</sup> Никитенко, Дневникъ, т. II, стр. 167.

<sup>84</sup> „Колоколъ“ № 126. „Revue des deux Mondes“, 1861, 15-го іюня, 793—798.

подали адресъ, въ которомъ ходатайствовали о присоединеніи литовскихъ губерній къ Польшѣ и просили учрежденій, согласныхъ съ духомъ народа (польскаго). Для характеристики тѣхъ взглядовъ и конституціонныхъ ожиданій, которые циркулировали въ то же время и въ высшихъ и въ среднихъ слояхъ русскаго общества, не безынтересно указать, что баронъ Гакстгаузенъ, котораго надо считать хорошо освѣдомленнымъ о современномъ настроеніи высшаго русскаго общества, было поручено даже четыремъ нѣмецкимъ профессорамъ, Гельду, Гнейсту, Вайтцу и Козегартену составить сборникъ статей о конституціонномъ началѣ. Въ предисловіи къ этому, изданному въ 1866 г., сборнику, баронъ Гакстгаузенъ слѣдующимъ образомъ поясняетъ причину его составленія: „Россія имѣла особенно въ послѣдніе десять лѣтъ великія судьбы и начала въ своихъ внутреннихъ общественныхъ отношеніяхъ неисчислимыя преобразованія, и можетъ быть, слѣдуетъ ожидать еще большихъ. Кажется, вслѣдствіе этихъ преобразованій въ Россіи также возникло и распространилось мнѣніе, что прежнія условія государственнаго быта не соотвѣтствуютъ болѣе и не удовлетворяютъ новымъ, такъ разнообразно развивающимся, общественнымъ отношеніямъ. Нѣкоторые признаки указываютъ на то, что стремленіе и потокъ времени могли бы перевести и русское государство на иныя, новыя стези. Что попытки въ этомъ направленіи будутъ сдѣланы, кажется тому, кто знаетъ Россію, не вѣроятнымъ...“. Поэтому, поясняетъ далѣе баронъ Гакстгаузенъ, „мнѣ казалось прежде всего необходимымъ, чтобы образованнымъ государственнымъ и практическимъ людямъ предложенъ и сообщенъ былъ правильный и ясный взглядъ на существо и начало конституціонной системы при ея введеніи, дальнѣйшемъ развитіи и усовершенствованіи. Для этого требовались книга, въ которой бы это изложено было легко и понятно, но точно и согласно съ истиной“. Переводя эту изданную баронъ Гакстгаузенъ книгу съ нѣмецкаго на русскій языкъ, переводчики (Кавелинъ и Утинъ), съ своей стороны, снабдили ее предисловіемъ, въ которомъ указываютъ что она пригодна, какъ матеріалъ для соображеній относительно вѣроятнаго дальнѣйшаго хода нашей исторіи.<sup>85</sup> Выражая преобладавшій тогда взглядъ русскаго общества на земство и на связь послѣдняго съ ожидавшейся конституціей, Никитенко такъ говоритъ въ дневникъ своемъ: „земскія учрежденія наши важны не потому, что они есть, а потому, что они могутъ проложить путь тому, что должно быть.“<sup>86</sup>

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

<sup>85</sup> Баронъ А. Гакстгаузенъ, „Конституціонное начало“. Переводъ съ нѣмецкаго; 1866 г., стр. VI, VII и XII.

<sup>86</sup> Никитенко, „Дневникъ“ (за 1866 г.) т. III, стр. 73.

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

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

<sup>87</sup> „Русскій Вѣстникъ“ за 1863 г. мартъ, „Что намъ дѣлать съ Польшей“.

<sup>88</sup> См. „Московскія Вѣдомости“ за 1864 г. № 9.

<sup>89</sup> „Современная лѣтопись“ за 1868 г. № 26. Невѣдвйскій „Катковъ и его время“, стр. 159—160.

<sup>90</sup> „Свободное Слово“, выпускъ III, стр. 189—190.

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

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

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

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

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

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

<sup>91</sup> „Сѣверная Почта“, Приб. къ № 71 за 1863 г.

<sup>92</sup> „Сѣверная Почта“, Приб. къ № 83 за 1863 г.



Барону Брунпову. „Система, принятая нами Августѣйшимъ Монархомъ, говорилося въ этой депешѣ, заключаетъ въ себѣ зародышъ, который долженъ быть развитъ временемъ и опытомъ. Она имѣетъ своимъ назначеніемъ привести къ административной автономіи на основаніи провинціальныхъ и муниципальныхъ учреждений, бывшихъ въ Англіи исходною точкою и основаніемъ величія и благоденствія“<sup>93</sup>

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

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

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

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

Система, принятая нами Августѣйшимъ Монархомъ, заключаетъ въ себѣ зародышъ, который долженъ быть развитъ временемъ и опытомъ, она имѣетъ своимъ назначеніемъ привести къ административной автономіи, на основаніи провинціальныхъ и муниципальныхъ учреждений, бывшихъ въ Англіи исходною точкою и основаніемъ величія и благоденствія“. Приб. къ № 92 „Сѣв. Почты“ за 1863 г.

изъ нихъ не предоставлено предупредить Мои непрерывныя о благо Россіи попеченія и предрѣшать вопросъ о существовавшихъ основаціяхъ ея общихъ государственныхъ учрежденій“<sup>94</sup>

Наконецъ, если вѣрить тому же Мелуа-Болье, Императоръ въ разговорѣ, который имѣлъ съ Н. А. Милютинымъ въ августѣ 1863 г., высказалъ, что не имѣеть отвращенія къ представительному управленію, но что только не можетъ дать его полякамъ, которые бунтуютъ, не давая его вѣрноподданнымъ русскимъ, а этихъ онъ еще не считаетъ зрѣлыми для конституціи.

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

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

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

<sup>94</sup> „Сѣв. Почта“ за 1865 г. № 24. (Высочайшій рескриптъ отъ 29 января 1865 г.)

<sup>95</sup> Истор. зап., стр. 271. Сравн. стр. 88, 200 и 94, 45, 224, 227, 292, 308 и др.

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

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

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

Но при дальнѣйшемъ ходѣ работъ положеніе дѣла существенно измѣнилось.

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

<sup>96</sup> Истор. зап. стр. 13 и др.

<sup>97</sup> Тамъ же, напр. стр. 47, 49, 51, 71, 96, 101, 202, 283, 285.

<sup>98</sup> Истор. зап. стр. 62.

<sup>99</sup> См. вышеприведенную депешу князя Горчакова.

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

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

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

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

<sup>101</sup> Leroy-Beaulieu, Ibid., стр. 77—78.

<sup>102</sup> Никитенко, Дневникъ, т. II, стр. 290.

<sup>103</sup> Джаншиевъ, Эпоха великихъ реформъ, стр. 333 и слѣд. Скалонъ, Земскіе вопросы, стр. 19 и слѣд. Безобразовъ, Земскія учрежденія и самоуправленіе, стр. 42 и слѣд. и др.

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

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

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

<sup>104</sup> См. Джаншиевъ, Эпоха великихъ реформъ, стр. 349.

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

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

<sup>105</sup> Историческая записка, 307—308.

угоду которымъ компетенція земскихъ учрежденій была опредѣлена крайне эластично. Они лишены были значенія какъ органы управленія, приравнены къ учреждениямъ частно-общественнымъ и поставлены подъ строгую административную опеку старыхъ бюрократическихъ учрежденій.

Какъ всякая полумѣра, положеніе 1864 г. не удовлетворило и не оправдало своего назначенія, не удовлетворило и *ожиданіямъ сторонниковъ тѣхъ противоположныхъ мнѣній*, примирить котора желали составители. „Хотя нововведеніе было вызвано“, писалъ въ „Вѣстникѣ Европы“ извѣстный въ началѣ 60-хъ годовъ своимъ либерализмомъ, впоследствии видный земскій дѣятель Крузе, „неудовлетворительностью прежняго канцелярскаго порядка въ управленіи народнымъ хозяйствомъ, но тѣмъ не менѣе устройство нововведенія пришлось поручить тому же канцелярскому порядку и руками, признанными за неискусныя, учреждать то, что должно будетъ ихъ замѣнить“. <sup>106</sup> Съ другой стороны газета „Вѣсть“, которая по словамъ Аксакова являлась нарицательнымъ именемъ пѣлаго особаго направленія, ратоборствовавшая за начала крупной собственности и политической привилегированности высшаго сословія, рѣшительно вооружалась противъ всеобщаго характера земства, а положеніе о земскихъ учрежденіяхъ называла прямымъ отраженіемъ революціонныхъ идей 1789 г. вообще и ученій французской революціи 1848 г. въ особенности. <sup>107</sup>

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

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

<sup>106</sup> Вѣстникъ Европы, 1866 г. № 1.

<sup>107</sup> Аксаковъ, Сочиненіе, т. V, стр. 401.

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

Характеризуя ту постановку земскихъ учреждений, которая дана была имъ положеніемъ 1864 г., академикъ Безобразовъ справедливо говоритъ, что земству было дано много воли и никакой власти, что земскія учрежденія — не настоящіе органы государственнаго мѣстнаго самоуправленія, а только мѣстныя общественныя вольницы, могущія развиваться въ таковыя органы.<sup>109</sup>

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

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

<sup>108</sup> Безобразовъ, Земскія учрежденія и самоуправленіе, стр. 39.

<sup>109</sup> Ibid., стр. 38.

<sup>110</sup> Основн. Зак., стр. 80—81.



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

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

<sup>111</sup> Истор. записка, стр. 14.

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

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

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

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

<sup>112</sup> Тамъ же, стр. 3, 15, 93, 99, 100, 202, 216, 223, 277, 285, 286, 295, 318.

<sup>113</sup> По вопросу о безплатной пересылкѣ по почтѣ земской корреспонденціи.

<sup>114</sup> Головинъ, Наше мѣстное управленіе, изд. 1884 г., стр. 89—90.

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

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

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

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

<sup>115</sup> Скалонъ, Земскіе вопросы, стр. 22—23.

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

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

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

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

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

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

<sup>116</sup> Лохвицкій, Губернія, стр. 197—198.

что „земство связано по рукамъ и по ногамъ новымъ узаконеніемъ, въ силу котораго председатели собраній и губернаторы получили почти неограниченную власть надъ земством“.<sup>117</sup>

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

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

Прежде всего, закономъ 21-го ноября 1866 г. было ограничено право земствъ облагать сборами торговля и промышленныя заведенія. Но наиболѣе серьезнымъ ограниченіемъ земство подверглось въ дѣлѣ народнаго образованія.

По Положенію 1864 г., земству предоставлено было „участіе въ попеченіи о народномъ образованіи преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи и въ предѣлахъ закономъ опредѣленныхъ“. Въ первые годы дѣйствія Положенія, въ періодъ либеральныхъ вѣяній, это постановленіе толковалось довольно широко (преимущественно, но не только лишь въ хозяйственномъ отношеніи). Для надзора за дѣломъ народнаго образованія были созданы губернскіе и уѣздные училищные совѣты, съ участіемъ представителей отъ земства; послѣдніе и являлись въ сущности главными руководителями

<sup>117</sup> Никитенко, Дневникъ, т. III, стр. 178.

<sup>118</sup> Андогскій, Сборникъ узаконеній, относящихся до земскихъ учреждений (2 изд.), стр. 439. Полное Собр. законовъ № 59844.

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

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

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

<sup>119</sup> „Правительст. Вѣстникъ“. Приб. къ № 306 за 1873 г.

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

<sup>120</sup> Рядъ примѣровъ борьбы и протестовъ земства противъ ограничительныхъ мѣръ, принятыхъ противъ него правительствомъ въ дѣлѣ народнаго образованія, сгруппированъ въ статьяхъ: „Работы и пренятія по народному образованію“ („Вольное Слово“ 1883 г. №№ 57 и 58).

<sup>121</sup> Такъ, напримѣръ, по части дорожной на полиціи лежитъ ближайшее наблюденіе за исправнымъ состояніемъ проселочныхъ и попутельныхъ мѣръ къ ихъ исправленію; земскіе же учрежденія, по разъясненію Сената (20-го марта 1869 г. № 21 951), имѣють только право „въ видахъ общаго улучшенія путей сообщенія въ губерніяхъ и уѣздахъ, заявлять какъ мѣстной полиціи, такъ и губернскому началству о приведеніи ихъ въ исправность“, но не должны на основаніи ст. 7 Положенія допускать „непосредственныхъ распоряженій“ по этому предмету. Наоборотъ, по отношенію къ земскимъ путямъ сообщенія полиціи предоставлено въ самыхъ экстренныхъ случаяхъ, когда со стороны земскихъ учреждений или не будетъ принято зависящихъ мѣръ къ возстановленію прерваннаго сообщенія, или будетъ невозможно довести о томъ до ихъ свѣдѣнія, по отдаленности отъ уѣзднаго города или по другимъ уважительнымъ причинамъ, распорядиться, сообщая съ поддежащими сельскими властями, о возстановленіи прерваннаго сообщенія посредствомъ обывателей (циркуляръ М. В. Д. 6-го марта 1869 г.).

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

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

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

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

<sup>122</sup> Ходатайства земствъ: Темниковскаго въ 1873 г., Таврическаго въ 1875 г., Аккерманскаго въ 1876 г., Мензелинскаго въ 1879 г.

<sup>123</sup> Въ началѣ 70-хъ годовъ въ Новгородской губ. бѣдность земства дошла до того, что Тихвинское земское собраніе (въ 1880 г.) рѣшилось,



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

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

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

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

---

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

<sup>124</sup> См. справку, составл. Канцел. Ком. Мин. о дѣлахъ по представленіямъ Министровъ объ отклоненіи ходатайствъ губ. земскихъ собраній.

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

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

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

<sup>125</sup> Кошелевъ: „О нѣкоторыхъ измѣненіяхъ въ устройствѣ земскихъ учреждений“ „Земство“ № 52, стр. 7 (1881 г.). Его же „Голосъ изъ земства“ (1869 г., стр. 20).

которымъ разрѣшались имъ постановленія о сношеніи пчл соглашеніи съ другими собраніями по дѣламъ, относящимся къ общимъ правительственнымъ распоряженіямъ и къ вопросамъ объ установленіяхъ закономъ предѣлахъ вѣдомства собраній“. Въмѣстѣ съ тѣмъ земства стали возбуждать ходатайства о допущеніи общихъ сѣздовъ для обсужденія вопросовъ, касающихся пѣсколькихъ земствъ, и о разрѣшеніи изданія имъ общеземскаго печатнаго органа.

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

<sup>126</sup> Скалонъ, Земскіе вопросы, стр. 152.

<sup>127</sup> См. записку гласныхъ Юрьевскаго уѣзда, Калачева и Лялина, представленную въ 1872 г. Владимірскому губернскому земскому собранію. „Владимірскій земскій сборникъ“ № 6.

риска по земскому страхованію на болѣе широкой районъ, учрежденіе пенсіонныхъ кассъ для земскихъ служащихъ и проч. — все это возможно не иначе, какъ по соглашенію иѣсколькихъ заинтересованныхъ въ дѣлѣ земствъ.<sup>128</sup>

Накопецъ, нельзя провести рѣзкую границу между „мѣстными хозяйственными пользами и нуждами“ и „общими государственными интересами“. Первые очень часто страдают именно отъ того, что общегосударственное законодательство недостаточно согласовано съ мѣстными условіями, и безъ его измѣненія удовлетвореніе мѣстныхъ нуждъ не можетъ быть достигнуто. Все это, вмѣстѣ взятое, вполне оправдываетъ стремленіе земствъ къ объединенію ихъ дѣятельности и В. Ю. Скалонъ, можетъ быть, вполне правъ, говоря, что, ходатайствуя о такомъ объединеніи, „почтенныя гласные“ не сомнѣвались даже въ согласіи па нихъ Правительства; „напротивъ, думали они, можно рассчитывать на полное сочувствіе и содѣйствіе къ дѣлу общему, близкому самому правительству“.<sup>129</sup>

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

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

<sup>128</sup> См. „Земство“ за 1881 г № 3 стр. 1—3.

<sup>129</sup> Скалонъ. Ibid., стр. 148. См. также „Владимірскій Земскій Сборникъ“ № 6.

<sup>130</sup> Апдогскій, Сборникъ узаконеній, относящихся до земскихъ учреждений, стр. 11.

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

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

<sup>131</sup> „Земство“ за 1881 г. № 3, стр. 2.

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

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

<sup>132</sup> См. Отчеты Херсонской губернской земской Управы за 1864—1865 г. стр. 155—167.

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

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

„Знаю отъ самихъ крестьянъ“, свидѣтельствовалъ А. И. Кошелевъ въ Рязанскомъ губернскомъ собраніи, „какъ сильны на крестьянъ постороннія вліянія и какъ мало гласныхъ, дѣйствительно представляющихъ общественное мнѣніе и интересъ большинства крестьянъ“.<sup>134</sup>

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

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

<sup>134</sup> См. Скалощъ, „Земскіе вопросы“, стр. 43, 56. Журналы Рязанскаго губ. Земскаго Собранія за 1879 г., стр. 476.

въ немъ серьезное дѣло государственнаго значенія, начинаютъ сомнѣваться въ его будущности. Они замѣчаютъ въ правительственныхъ властяхъ какое-то нерасположеніе къ этому созданію правительственной власти. Многія земскія собранія послѣдней сессіи шли вяло за малочисленностью гласныхъ; нныя вовсе не состоялись за неприбытіемъ законнаго числа членовъ.<sup>185</sup>

Объ охлажденіи земскихъ дѣятелей къ земскому дѣлу свидѣтельствовали сами земства. Такъ, напримѣръ, въ 1868 г. Херсонское земство заявляло Правительству, что перазрѣшеніе многихъ ходатайствъ земства служитъ причиною охлажденія дѣятельности земскихъ гласныхъ.<sup>186</sup>

По мѣрѣ того, какъ лучше люди болѣе и болѣе устранились отъ земской дѣятельности, земскіе выборы стали все болѣе и болѣе переходить въ руки выработавшагося особаго класса мѣстныхъ дѣятелей, которые на земскую смѣту смотрятъ главнымъ образомъ, какъ на источникъ хорошихъ окладовъ.<sup>187</sup> Въ дѣятельности земства появились такіе недостатки и такія темныя стороны, отрицать которые не могутъ даже самые горячіе его защитники. Стѣсненное правительственною регламентаціею, незаконченное въ своей организаціи, земство несомнѣнно стало весьма плохимъ средствомъ управленія.

Обо всѣхъ указанныхъ неприглядныхъ сторонахъ земскаго вопроса, о стѣсненіи земствъ и о проявившемся упадкѣ ихъ дѣятельности много говорилось и писалось съ разнообразныхъ точекъ зрѣнія; писалось бы навѣрно и еще больше, если бы позволяли условія цензуры. Но дѣйствительная причина этого печальнаго и ненормальнаго положенія дѣла оставалась въ тѣни. Если не считать подпольной прессы и иностранной литературы,<sup>188</sup> которыя съ своихъ точекъ зрѣнія давали довольно вѣрную оцѣнку положенію вопроса, то въ общемъ были два господствующія мнѣнія. Печать либеральная причину ограниченій, которымъ подверглось земство, видѣла, какъ и Вапа записка, главнымъ образомъ, въ оскорбленныхъ чиновничьихъ самолюбіяхъ отдѣльныхъ министровъ и губернаторовъ, въ бюрократическомъ гнетѣ и т. п., и, съ своей стороны, требовала предоставленія земству возможно широкой свободы (чего Вапа записка въ виду не имѣетъ), утверждая, что съ отмѣною стѣсненій исчезнутъ и всѣ недостатки земской дѣятельности. Обратнo, печать консервативная обращала

<sup>185</sup> См. Невѣднскій, Катковъ и его время, стр. 444—445.

<sup>186</sup> Справка (по Департаменту Общихъ Дѣлъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ) о ходатайствахъ земства по вопросамъ, относящимся до порядка разсмотрѣнія земскихъ ходатайствъ, стр. 3.

<sup>187</sup> Головищъ, Наше мѣстное Управленіе, стр. 88. Скалонъ, Земскіе вопросы, стр. 11 и слѣд.

<sup>188</sup> См., напр., Драгомановъ „Либерализмъ и Земство“, стр. 59. „Общее дѣло“ за 1878 г., стр. 9 и др.



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

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

#### Отношенія земства къ Правительству и его конституціонная тенденція.

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

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

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

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

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

миѣ извѣстно, я готовъ предпочесть упрекъ въ поверхностности, отрывочности и цитровѣренности моихъ данныхъ.

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

Стремленія выйти изъ сферы дѣлъ, имъ представленныхъ, добиться участія въ законодательствѣ, обнаружилась весьма скоро. Въ декабрѣ 1865 г. въ Петербургское земское собраніе предсѣдателемъ А. П. Платоновымъ внесено было предложеніе о необходимости ходатайствовать предъ правительствомъ о центральномъ земскомъ учрежденіи для завѣдыванія государственными земскими повинностями. Пренія собранія по этому предложенію открылись рѣчью графа А. П. Шувалова, „который, заявляя полное свое сочувствіе общей мысли предсѣдателя, указывалъ только на преждевременность этого ходатайства и на непзбѣжность такого учрежденія, какъ слѣдствіе всеобщаго желанія и естественнаго теченія земскаго самоуправленія“. Рѣчь графа Шувалова встрѣчена была живыми знаками одобренія. Послѣ продолжительныхъ преній собраніе почти единогласно высказало сочувствіе общей мысли о необходимости центрального земскаго учрежденія.<sup>189</sup>

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

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

<sup>189</sup> СПб. Вѣдомости за 1865 г. № 318 и 319.

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

Передъ силой склоняются, но не смиряются.

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

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

<sup>140</sup> Крузе, предсѣдатель С.-Петербургской Земской Управы сослалъ въ Оренбургъ, графъ Шуваловъ — въ Парижъ, Сенатору Любоицкому велѣно подавать въ отставку (Никитенко. Дневникъ, т. III, стр. 135).

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

<sup>141</sup> „Либерализмъ и Земство“, стр. 15.

<sup>142</sup> Смирновъ, Земство и его потребности. См. газету „Земство“ за 1881 г. № 35.

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

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

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

<sup>143</sup> Журналъ Владимірскаго губернскаго собранія за 1872 г., стр. 72.

<sup>144</sup> Сборникъ постановленій земскихъ собраній за 1879 г., стр. 295.

<sup>145</sup> Справка, составл. Кашчеларіей Комитета Министровъ, стр. 14.

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

Наконецъ, отдѣльные земства пробовали подходить къ тому же вопросу съ другой стороны — заявляли ходатайство, чтобы пересмотръ того или другого отдѣльнаго узаконенія былъ произведенъ при дѣятельномъ участіи земскихъ представителей.<sup>147</sup>

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

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

<sup>146</sup> Журналъ Воронежскаго Губ. Земства 1878 г., стр. 70.

<sup>147</sup> Напримѣръ, заявленіе въ 1874 г. Казанскимъ Земствомъ ходатайства о пересмотрѣ закона 1874 г. о народныхъ училищахъ.

<sup>148</sup> „Земство“ за 1882 г., № 20, стр. 2.

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

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

Въ Женевскомъ журналѣ „Общее Дѣло“ (№ 54 за 1883 г.) опубликована докладная записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ о ходѣ секретнаго дознанія съ 1-го февраля по 1-го юня 1882 г. по дѣлу о противоправительственныхъ сообществахъ, не столь вредныхъ . . . Въ этой запискѣ заключены весьма важныя свѣдѣнія о дѣятельности земцевъ въ цѣляхъ установленія взаимнаго общенія. Правда, печатая означенную записку, Редакція „Общаго Дѣла“ (органъ революціонной социальна-демократической партіи)<sup>149a</sup> заявила, что приведенныя Государственной полиціей въ этой запискѣ данныя не вполне вѣрны,<sup>150</sup> но тѣмъ не менѣе, если эти данныя сопоставить съ одной стороны, со свѣдѣніями, которыя сообщаетъ Кеннанъ (The Century Illustr. Monthly Magazine, November 1887) и которыя, по словамъ Драгоманова, одного изъ участниковъ

<sup>149</sup> Известно также, что общественные съезды, практикующіеся и при Одесской земской управѣ, образовали въ сентябрѣ 1874 г. этимологическую комиссію для разрѣшенія общихъ вопросовъ о вредныхъ для земледѣлія насѣкомыхъ. Кроме представителей науки, въ этой комиссіи принимали дѣятельное участіе представители земствъ Полтавской, Харьковской, Екатеринославской, Бессарабской и Таврической губерній.

<sup>149a</sup> „Общее Дѣло“ вовсе не было органомъ какой-либо партіи. О немъ см. ближайшую (1-ую) книжку „Освобожденія“. Прим. издателя.

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

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

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

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

<sup>152</sup> Кеннанъ, Послѣднее заявленіе русскихъ либераловъ, изд. 2, 1890, стр. 13 и 14.



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

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

<sup>153</sup> Драгомановъ, „Либерализмъ и Земство“, стр. 34.

<sup>154</sup> „Вольное Слово“ № 87. Передовая ст., въ которой излагается задача и помѣщена программа Земскаго Союза и его печатнаго органа „Вольное Слово“. См. тоже № 51 и 52 той же газеты.

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

Дѣятельность Союза, повидимому, очень быстро развилась: имѣются, по крайней мѣрѣ, указанія, что въ 1881 г. онъ имѣлъ уже вполнѣ устроенную организацію и свои исполнительныя органы.<sup>158</sup>

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

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

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

---

<sup>155</sup> Статья эта была помѣщена позднѣе въ 1883 г. въ № 56 „Вольнаго Слова“.

<sup>156</sup> Докладная записка Министра Вн. Дѣлъ № 11, см. „Общее Дѣло“ № 54, стр. 9. См. № 37 „Вольное Слово“.

<sup>157</sup> См. передовую статью „Вольнаго Слова“ № 37.

<sup>158</sup> Обь организаціи этихъ исполнительныхъ органовъ газета по весьма понятнымъ причинамъ не распространяется. Но всѣмъ сочувствующимъ дѣлу Земскаго Союза и Самоуправленія предлагается списаться въ Россіи черезъ посредство делегатовъ Общества „Земскаго Союза и Самоуправленія“, а за границей черезъ посредство Редакціи „Вольное Слово“.

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

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

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

„Единственный базисъ, на который они могли опираться“, говоритъ Кеннапъ, „былъ тотъ, который давался самими учрежденіями земствъ, такъ какъ они, будучи членами закономъ утвержденныхъ корпорацій, были признаны правительствомъ въ качествѣ уполномоченныхъ населенія, а потому было рѣшено подать одновременно отъ лица земствъ петицію царю, съ указаніемъ на бѣдственное положеніе населенія и съ просьбой о введеніи конституціонной формы правленія“.<sup>159</sup>

И, дѣйствительно, на призывъ правительства 5 земскихъ собраній (Харьковское, Полтавское, Черниговское, Самарское и Тверское)<sup>160</sup> заявили о необходимости созвать земскій соборъ.

Изъ этихъ заявленій цѣлкомъ проникли въ печать только три: Харьковское, Черниговское и Тверское.<sup>161</sup>

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

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

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

<sup>159</sup> Кеннапъ, Названія сочиненія, стр. 15 и 16.

<sup>160</sup> См. Мнѣнія земск. собр. о современномъ положеніи Россіи (1883) Въ предисловіи къ этой брошюрѣ сказано, что упомянутые въ ней отчеты были первоначально напечатаны въ сентябрьской книжкѣ „Русской Мысли“ за 1882 г., но не были пропущены цензурой

<sup>161</sup> Кеннапъ утверждаетъ, что ихъ было даже отъ 8 до 10, стр. 18.

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

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

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

его пасущихъ нуждахъ не только оставались неудовлетворенными, но даже не удостоивались отвѣта“.

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

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

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

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

<sup>162</sup> Die vollziehende Gewalt, 2 Th., 2. Aufl., § 184.

<sup>163</sup> Кешамъ, *ibid.*, стр. 19 и слѣд.

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

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

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

<sup>164</sup> Кенналь, стр. 29—30.

<sup>165</sup> Кенналь, стр. 39.

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

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

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

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

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

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

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

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



состояніе населенія, обративъ при этомъ вниманіе и на его экономическое положеніе.<sup>167</sup>

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

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

<sup>167</sup> „Земство“ за 1881 г., № 1, стр. 7.

<sup>168</sup> „Земство“ за 1881 г., № 1, стр. 7.

<sup>169</sup> Докладная записка Министра Ви. Дѣл.; Общес. Дѣло № 54, стр. 8.

<sup>170</sup> „Мнѣнія земскихъ собраній о современномъ положеніи Россіи“ (Берлинъ 1883 г.)

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

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

<sup>171</sup> Стенографическій отчетъ XVI Новгор. губери. сбор., стр. 198.

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

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

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

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

<sup>172</sup> „Земство“ за 1881 г., № 6, стр. 12.

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

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

<sup>173</sup> Такъ, на 5-е февраля 1881 г. былъ разрѣшенъ съѣздъ представителей земствъ всѣхъ 6 губерній Харьковскаго Генераль-Губернаторства для изысканія способовъ борьбы съ дифтеритомъ. На 28-е февраля того же года былъ разрѣшенъ въ Одессѣ съѣздъ представителей земствъ 7 губерній и области Войска Донскаго по вопросу о хлѣбномъ жуку (см. „Земство“ за 1881 г., № 8 и 15).

<sup>174</sup> Всеподданнѣйшій Докладъ Министра Внутр. Дѣлъ отъ 28-го января 1881 г.

<sup>175</sup> См., напримѣръ, Кошелевъ, „Что же теперь дѣлать“. Августъ 1882 г., стр. 2—3. Драгомановъ, „Либерализмъ и Земство“, стр. 25 и др.

<sup>176</sup> „Земство“ за 1881 г., № 40, стр. 1.

стерством Народнаго Просвѣщенія и земствомъ и съ довѣріемъ смотритъ на будущее пародной школы“.<sup>177</sup>

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

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

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

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

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

<sup>177</sup> Протоколы засѣданій Тверскаго губернскаго Земскаго Собранія 1880 г., стр. 251.

<sup>178</sup> „Земство“ за 1881 г., № 6, стр. 2.

<sup>179</sup> Записки А. И. Кошелева (1882—1883 г.). Берлинъ 1884 г., стр. 253.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Опъ надѣялся, что взаимное довѣріе несомнѣнно послѣдуетъ отъ такого сблнженія, что самъ Государь убѣдился въ той поддержкѣ, какую въ дѣлѣ успокоенія умовъ и внутренней реформы готовы оказать ему такъ глубоко преданныя Престола русскія земли.<sup>182</sup>

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

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

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

<sup>183</sup> An. Leroy-Beaulieu, Empire des Tsars, t. II p. 609—610.

<sup>184</sup> Авторъ „Конституція графа Лорисъ-Меликова“ разсказываетъ, что по прочтеніи доклада Графа Лорисъ-Меликова Императоръ сказалъ: „Да вѣдь это états généraux“.

<sup>185</sup> Кенпанъ, стр. 40.

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

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

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

<sup>186</sup> „Земство“ № 2 за 1881 г.

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

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

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

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

<sup>187</sup> Сборникъ постановленій земск. собр. Новгородскон губ. за 1881 г. стр. 47.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>189</sup> Аксаковъ, т. V, стр. 26, Сочиненіе.

<sup>190</sup> Аксаковъ, сочиненія, т. V, стр. 57.

<sup>191</sup> „Воля Всевышняго совершилась“, писалъ „Порядокъ“, „теперь остается только смирится передъ несокрушимой Волей Провидѣнія и, не вступая съ ней въ тщетную борьбу, посвятить всѣ заботы, чтобы положить

вызвало реакцію и поколебало увѣренность въ возможность скораго осуществленія ся идеаловъ. Это новое теченіе въ ея взглядахъ всего лучше выразилось въ трехъ документахъ, пущенныхъ въ обращеніе, каковы докладныя записки, поданныя будто бы Графу Лорисъ-Меликову маркизомъ Велепольскимъ, проф. Чичериннымъ и проф. Градовскимъ.<sup>192</sup>

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

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

прочее основаніе для будущаго. Не о реакціи пагубной надо говорить теперь. . . Государь, суровыя мѣры стѣсненія доказали свою нецѣлостность. Спросите Вашу землю въ лицѣ пзлюбленныхъ людей.“ „Надо“, писала „Страна“, „чтобы основныя черты внутреннихъ политическихъ мѣръ внушались представителями русской земли и потому лежали на ихъ отвѣтственности. А личносъ русскаго Царя служить впредь только выоннѣ симпатичнымъ символомъ нашего національнаго единства“ (Страна № 36). „Голосъ“ со своей стороны указываетъ на необходимость прислушатъ къ продолженію оставленныхъ крайною реформъ, призвавъ къ содѣйствію общественныя силы (№ 36 и др.).

<sup>192</sup> Подлинность авторовъ этихъ записокъ, какъ вообще всякихъ документовъ заграничной прессы, не можетъ быть, конечно, установлена достоверно. Во всякомъ случаѣ авторы записокъ далеко не заурядныя сочинители подпольныхъ листовъ или даже обыкновенныя соотрудники органовъ разрѣшенной печати.

<sup>193</sup> Членъ Комитета Фонда Вольной Русской Прессы, Волховскій, въ своей брошюрѣ: „Чему учить конституція Графа Лорисъ-Меликова“, по поводу всѣхъ трехъ означенныхъ записокъ замѣчаетъ, что онѣ представляютъ собою осознанныя попытки перевести Монарха черезъ завѣтную черту, такъ, чтобы самъ онъ этого не замѣтилъ (стр. 19—20).

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

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

отпоръ этому направленію возникла партія, враждебная всякой перемены, способной будто бы распатать государственнй строй.

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

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

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



тось. Но затѣмъ авторъ въ концѣ записки приходитъ къ неожиданныму заключенію — весьма близкому къ нашимъ же идеямъ, которыя Вы намѣревались въ послѣднее время провести<sup>194</sup>.

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

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

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

---

<sup>194</sup> Конституція Графа Лорисъ-Меликова. Лондонъ 1893 г., стр. 24.

МѢРЫ, ПРИНЯТЫЯ ПО ОТНОШЕНІЮ КЪ ЗЕМСТВАМЪ ВЪ ПЕРВОЕ ВРЕМЯ ЦАРСТВОВАНІЯ ИМПЕРАТОРА АЛЕКСАНДРА III. НЕУДАВШАЯСЯ ПОПЫТКА „СОЗДАТЬ САМОУПРАВЛЯЮЩУЮСЯ МѢСТНО ЗЕМЛЮ СЪ САМОДЕРЖАВНЫМЪ ЦАРЕМЪ ВО ГЛАВѢ“.

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>195</sup> Вслѣдъ затѣмъ то же Череповецкое собраніе, по обсужденіи проекта преобразованія мѣстныхъ учрежденій, единогласно высказало, что

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

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

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

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

---

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

котораго вопли бы какъ лица правительственныя, такъ и депутаты отъ губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ собраний.

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

Въ то же время, по словамъ „Земства“, „по указанію свѣще, губернатора, вопреки 9, 64 и 76 ст. Пол. о земск. учр. стали собственною властью признавать заключенія земскихъ собраний недѣйствительными и не подлежащими дальнѣйшему производству“, а циркуляромъ Главнаго Управленія по дѣламъ печати безцензурнымъ изданіямъ запрещено „опубликованіе безъ разрѣшенія губернскаго начальства постановлений общественныхъ собраний, подѣ угрозой пріостановки виновныхъ изданій на срокъ до трехъ мѣсяцевъ“.<sup>197</sup>

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

<sup>196</sup> Владимірскій Земскій Сборникъ 1881 г. № 8.

<sup>197</sup> См. „Земство“ за 1882 г. № 26, стр. 2.

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

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

<sup>198</sup> Скалонъ. Земскіе взгляды на реформу мѣстнаго управленія (изд. 1884 г., стр. 1—2).

<sup>199</sup> „Вольное Слово“ за 1883 г. № 57, стр. 2. Въ томъ же „Вольномъ Словѣ“ (№ 60. 61, 62) помѣщены статьи „Административно-политическіе вопросы“, въ которыхъ также разбираются земскіе взгляды на реформу нашего управленія. Авторъ этихъ статей, скрывающийся подъ инициалами Ф. В., и какъ видно, изъ самаго содержанія статей близко стоявшій къ земскому дѣлу, по разсмотрѣніи земскихъ проектовъ, дѣлаетъ тотъ выводъ, что „наше земство приходитъ относительно сдѣланнейшей въ настоящее время уже неизбежной необходимости въ реформѣ государственнаго строя  
Записка. 9

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

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

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

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

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

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

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

<sup>200</sup> Аксаковъ, Сочиненіе т. V, стр. 500 и слѣд.



призначію оказывается весьма неудачной. Поэтому, имѣя въ виду еще болѣе важную комиссію о преобразованіи мѣстныхъ учреждений, въ которую также имѣютъ быть вызваны свѣдущіе люди, мы полагаемъ бы ходатайствовать, чтобы въ числѣ ихъ были лица, избранныя земскими собраниями, которыя вѣрнѣе могутъ выяснить нужды и потребности населенія всѣхъ разпоросшихъ мѣстностей, и чтобы выработанный комиссіею проектъ былъ переданъ на разсмотрѣніе земскихъ собраний“. Въ заключеніе выражалось желаніе, чтобы „свѣдущимъ людямъ“, вызываемымъ Правительствомъ по его усмотрѣнію, не приписывался характеръ земскій и не придавалось названіе людей земскихъ.

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

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

<sup>201</sup> „Земство“ 1881 г. № 57, стр. 10.

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

Изъ всѣхъ этихъ заявленій земствъ вполне было ясно, что въ вызовѣ свѣдущихъ людей по назначенію отъ правительства земства увидѣли недоувѣріе къ себѣ со стороны органовъ власти; правительство же въ заявленіяхъ земствъ равнымъ образомъ не могло не усмотрѣть нацравленія, несогласнаго съ его политикой. Поэтому весьма скоро между правительствомъ и земствомъ снова водворились прежнія пейскрещенія отношенія. Земство недовольно правительствомъ, правительство — земствомъ. „Слово земство сдѣлалось лозунгомъ дня,“ писалъ Скалонъ, „отъ земства ожидаютъ указанія; земству словесно и письменно заявлялось довѣріе, по, какъ только земскія собранія дѣлали попытку отвѣчать на предложенные имъ правительствомъ вопросы вполне откровенно, безъ недомолвокъ, на ихъ отзывы налагалось veto, при томъ въ формѣ, дотолѣ не употреблявшейся, не установленной закономъ.“<sup>203</sup> Съ своей стороны, на всѣ жалобы земскихъ учреждений о стѣсненіи ихъ дѣятельности, на ходатайства ихъ о расширеніи компетенціи въ области завѣдыванія мѣстными дѣлами, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ отвѣчалъ, что о расширеніи правъ толковать преждевременно, такъ какъ земскія учреждения не сумѣли управиться и съ тѣмъ, что имъ предоставлено.<sup>204</sup>

<sup>202</sup> „Журналы XVII очер. земск. собр. Харьковской губ.“, стр. 353.

<sup>203</sup> „Земство“ за 1882 г. № 26, стр. 2.

<sup>204</sup> Ibid., стр. 3.

Въ результатѣ получились новыи песомпѣнныи упадокъ земскихъ учреждений. Едва оживившася земская дѣятельность снова ослабѣла; бездѣятельность управъ, несостоявшися собранія за неприбытіемъ узаконеннаго числа гласныхъ, ставятся обычнымъ явленіемъ. „Да и къ чему“, писалъ въ „Голосѣ“ г. Кошелевъ, „сбѣзжаться, работать и тѣмъ, пожалуй, наводить на себя подозрѣніе въ неблагонадежности... Смѣты кѣмъ-нибудь и какъ-нибудь утвердятся, дѣла управую разрѣшатся, а обсуждать, вырабатывать и отправлять къ высшему правительству ходатайства о мѣстныхъ нуждахъ — это трудъ бесполезный, совершенно непроизводительный, потому что подѣ тѣмъ или другимъ предлогомъ ходатайства эти всегда отклоняются и часто не достаются даже и отвѣта“. „Какая охота дѣлать дѣло“, вторилъ ему въ „Земствѣ“ г. Скалонъ, „когда при постоянныхъ колебаніяхъ нельзя предвидѣть его конечныхъ результатовъ; какая охота обсуждать вопросъ, когда обязательно не досказать свое мнѣніе, когда при сознаніи необходимости общаго переустройства приходится ограничиваться частностями, съ убѣжденіемъ бездѣльности всѣхъ частныхъ справлений“.<sup>205</sup>

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

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

<sup>205</sup> Ibid.

<sup>206</sup> Сводъ Высочайшихъ отмѣтокъ по всеподданнѣйшимъ отчетамъ за 1881—1890 г., стр. 142.

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

Опытъ съ приглашеніемъ свѣдущихъ людей окончился неудачно: передъ правительствомъ снова предсталъ прежній вопросъ: „какъ быть, что дѣлать, куда идти“.<sup>208</sup>

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

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

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

<sup>207</sup> Грингмутъ. „М. Н. Катковъ, какъ государственный дѣятель“, „Русскій Вѣстникъ“ за 1897 г. VIII, стр. 52 и слѣд.

<sup>208</sup> Аксаковъ, т. V стр. 418.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>212</sup> См. отчетъ Смоленскаго Губернатора за 1885 г., Записку Саратовскаго Губернатора о первомъ обзорѣи губерній, внесенную въ Комитетъ Министровъ въ 1888 г. и др.

<sup>213</sup> См. Всеподданнѣйшіе отчеты Костромскаго, Черниговскаго и Тульскаго Губернаторовъ за 1888 г.

общую нежелательную для Правительства тенденцию земства, что, равнымъ образомъ, одними предписаніями и внушеніями, замѣчаніями и поставленіями на видъ нельзя оживить дѣла, возбудить къ нему интересъ и что корень печальнаго положенія земства лежитъ въ ненормальныхъ его отношеніяхъ къ Правительству, а основная причина этихъ послѣднихъ въ Положеніи 1864 г., — въ самостоятельности земскихъ учреждений, въ ихъ выборномъ всесловномъ началѣ. Прямымъ отсюда выводомъ былъ пересмотръ Положенія 1864 г., а результатомъ пересмотра явилось Положеніе 1880 г. Но прежде, чѣмъ говорить объ этомъ послѣднемъ Положеніи, для правильнаго пониманія его дѣйствительнаго значенія въ исторіи нашихъ земскихъ учреждений необходимо замѣтить, что его инициатору не пришлось довершить начатаго имъ дѣла. Смерть унесла въ могилу графа Толстого прежде, чѣмъ проектъ памѣтной имъ реформы былъ заслушанъ въ Государственномъ Совѣтѣ, гдѣ онъ подвергся существеннымъ измѣненіямъ. Поэтому для уясненія основной мысли покойнаго Министра Внутреннихъ Дѣлъ и для уразумѣнія тѣхъ началъ, которыя положены были имъ въ основаніе Положенія 1890 г., надо обратиться къ первоначальному проекту.<sup>214</sup>

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

<sup>214</sup> Представленъ въ Государственный Совѣтъ отъ 8-го января 1888 г. № 34.

чало, столь наглядно выразившееся какъ въ первоначальныхъ законоположеніяхъ о земскихъ учрежденіяхъ, такъ и въ послѣдующей практикѣ высшихъ государственныхъ установле- ній по земскимъ дѣламъ, не могло не отразиться на общемъ направленіи лицъ, посвятившихъ себя земской дѣятельности, равно какъ и на отношеніяхъ къ нимъ представителей Пра- вительства въ составѣ мѣстной администраціи . . . въ тѣхъ и другихъ воспитывается тотъ духъ взаимнаго недовѣрія и противодѣйствія, который не допускаетъ возможности плодотворной совмѣстной дѣятельности администраціи и земства и который, съ первыхъ же лѣтъ по введеніи земскихъ учре- жденій, сталъ обнаруживаться почти повсемѣстно, система- тическою съ ихъ стороны оппозиціею Правительству. Эта оппозиція въ прежнее время“ (а пишѣ вновь въ запискѣ Вашего Превосходительства) „приписывалась тому обстоя- тельству, что преобладающее на земскія дѣла вліяніе ока- зывалось перѣдко въ рукахъ лицъ политически неблаго- надежныхъ. Между тѣмъ подобные случаи хотя и встрѣча- лись на практикѣ, но лишь въ видѣ исключеній, и объяснить ими указанное общее направленіе земской дѣятельности едва ли возможно. Направленіе это тѣмъ болѣе достойно вниманія, что земскія учрежденія введены только въ корен- ныхъ русскихъ губерніяхъ, преданность населенія коихъ го- сударственнымъ традиціямъ не можетъ подлежать сомнѣнію, а также въ тѣхъ южныхъ и восточныхъ окраинахъ Имперіи, въ которыхъ никогда не проявлялись серьезныя сепарати- ческія стремленія. Если же и въ этихъ мѣстностяхъ, состав- ляющихъ ядро государства и самый надежный оплотъ го- сударственныхъ началъ, оппозиція Правительству свила себѣ прочное гнѣздо въ земствѣ, то причину сего прискорбнаго факта слѣдуетъ искать въ томъ, что само законодательство создало почву для такой какъ бы официальной оппозиціи, а административная практика способствовала ея постоянному развитію.“

Находя такое положеніе дѣла и раздвоеніе властей явле- ніемъ ненормальнымъ и вреднымъ, указывая на недостатки земской дѣятельности и на отсутствіе у губернаторовъ какой- либо активной власти для устраненія этихъ недостатковъ, графъ Толстой признавалъ существенно необходимымъ „при- ступить къ такой реформѣ, которая пресѣкла бы зло въ са- момъ корнѣ и устранила бы указанную выше основную при- чину современнаго земскаго неустройства. Надлежитъ отрѣ- шиться отъ установившагося въ началѣ шестидесятыхъ годовъ ложнаго воззрѣнія, что земство и земскія нужды со- ставляютъ нѣчто особое отъ государства и его потребностей и что земскія дѣла подлежатъ исключительному вѣдѣнію самостоятельныхъ органовъ земскаго самоуправленія. Слѣ- дуетъ возвратиться къ прежнему, до того времени господ- ствовавшему взгляду на земство и признать, что земское



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

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

<sup>215</sup> По первоначальному проекту графа Толстого, предполагалось совершенное уничтоженіе исполнительныхъ земскихъ органовъ. Взамѣнъ губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ управъ, учреждались губернскія и уѣздныя земскія присутствія, состоящія въ прямомъ и непосредственномъ подчиненіи губернатору и пополняемая въ своемъ составѣ по назначенію Правительства. Засѣды, губернскія и уѣздныя земскія собранія, хотя и сохранялись, низводились до значенія исключительно совѣщательныхъ учреждений: всѣ постановленія земскихъ собраний должны были подлежать утвержденію Министра Внутр. Дѣлъ или губернатора, смотря по важности дѣла, а до утвержденія не могли быть приводимы въ исполненіе. При утвержденіи

присутствіями изъ лицъ, пазначаемыхъ Правительственную властью, и преобразовать земское представительство на словномъ началѣ, придавъ притомъ ему характеръ повинности.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Не внеся никакихъ коренныхъ измѣненій въ отношенія земствъ къ органамъ правительства, законъ 1890 г. не внесъ никакихъ существенныхъ перемѣнъ и въ самую организацію земскихъ учрежденій. По-прежнему учрежденія эти остаются зданіемъ и безъ крыши и безъ фундамента, по-прежнему у нихъ нѣтъ тѣсной связи ни съ центральнымъ управленіемъ, ни съ своими мѣстностями. Записка Ваша, правда, утверждаетъ, будто Положеніе 1890 г. установило связь земскихъ учрежденій съ мѣстностью путемъ децентрализаціи земскаго управленія; но, въ дѣйствительности, громкому названію

„децентрализація“ едва ли можетъ соответствовать указы-  
ваемое въ запискѣ предоставленное земскимъ учрежденіямъ,  
по новому положенію право, избирать въ помощь управѣ неограниченное число лицъ и особыхъ участковыхъ попечителей для наблюденія за исполненіемъ обязательныхъ постановленій земскихъ собраній съ правомъ привлекать къ суду нарушителей этихъ постановленій. Созданіемъ должностей подобныхъ прокуроровъ отъ земства не создается еще связи послѣдняго съ мѣстностью; эта связь можетъ быть установлена только созданіемъ мелкой ячейки самоуправления, о которой неуклонно ходатайствовали земства, но о которой въ Положеніи 1890 г. нѣтъ помину. Съ главной массой населенія губерній, съ крестьянствомъ, земство совершенно разобщено; между ними закономъ 1889 г. поставлена власть земскихъ начальниковъ, которыхъ записка Ваша, хотя и зачисляла въ органы самоуправления, но которые въ дѣйствительности ничего общаго съ земствомъ, кромѣ своего названія, не имѣютъ.

Всѣ эти соображенія приводятъ къ безспорному заключенію, что положеніе 12-го іюля 1890 г. было, въ намѣреніи его составителя, шагомъ по пути къ упраздненію земскихъ учрежденій, но никакъ не кореннымъ преобразованиемъ земскаго самоуправления. Можно признавать, что законъ 1890 г. внесъ пѣкоторое улучшение въ организацію земствъ, можно держаться и противоположнаго мнѣнія; но разсматривать Положенія 1864 и 1890 г. какъ результаты примѣненія двухъ діаметрально различныхъ принциповъ никоимъ образомъ нельзя. Подробности, детали организаціи неодинаковы, но схема ихъ та же самая и въ нашей научной литературѣ справедливо было замѣчено, что съ изданіемъ Положенія 1890 г. въ нашемъ провинціальномъ управленіи осталось прежнее раздвоеніе, съ иною только окраской.<sup>218</sup>

Выводъ вполнѣ подтверждается и практическимъ примѣненіемъ новаго Положенія. Хотя записка Вашего Высочайшаго Превосходительства и утверждаетъ, что всѣ указываемые мною недостатки въ дѣятельности земскихъ учреждений объясняются лишь несовершенствами Положенія 1864 г., но это утвержденіе нуждается въ ближайшемъ разсмотрѣніи. Необходимо выяснить, въ какой мѣрѣ дѣйствительно Положеніе 1890 г. устранило эти недостатки, достигло ли оно дружной работы земствъ съ органами правительства, уничтожило ли взаимное недоверіе, объединило ли оно земскую дѣятельность, оживило ли ее, измѣнило ли, наконецъ, политическую тенденцію этой дѣятельности.

Къ сожалѣнію, Министерство Внутр. Дѣлъ, располагающее, казалось бы, всѣми данными о ходѣ земскаго и город-

<sup>218</sup> Коркуновъ, „Русское Государственное Право“ т. II стр. 395, изд. 1897 г.

ского хозяйства, не привело ни одного факта, который доказывалъ бы то „упорядоченіе земскаго дѣла“, которое, по его мнѣнію, достигнуто Положеніемъ 1890 г. Поэтому сравненіе между дѣятельностью прежнихъ и новыхъ преобразовательныхъ въ истекающемъ десятилѣтіи, органовъ мѣстнаго самоуправленія приходится проводить на основаніи данныхъ, имѣющихся въ распоряженіи финансоваго вѣдомства. Эти данныя, хотя далеко неполныя, но тѣмъ не менѣе весьма важныя, основанныя главнымъ образомъ на заявленіяхъ самаго Министерства Внутр. Дѣлъ, рисуютъ пастоящее положеніе обыкновенныхъ земскихъ учреждений совѣмъ въ иномъ видѣ, чѣмъ представляетъ его записка Вапа.

Положеніе 1890 г. не объединило земской дѣятельности и не сдѣлало изъ земствъ послушнаго орудія государственной власти.

Прежде всего необходимо сказать, что никакого объединенія въ разрозненную дѣятельность земскихъ учреждений законъ 1890 г. не внесъ. Случайное преобладаніе въ земскихъ собраніяхъ тѣхъ или другихъ интересовъ, тѣхъ или иныхъ взглядовъ, иногда вліяніе отдѣльныхъ, отдавшихся той или иной идеѣ личностей, словомъ, всѣ тѣ недостатки разрозненной дѣятельности земствъ, о которыхъ такъ краснорѣчиво свидѣтельствуетъ сама записка Вапа (стр. 50—53), приписывая ихъ несовершенству Положенія 1864 г., въ полной неприкосновенности сохранились и по сей день.

Во Всеподданнѣйшей запискѣ, которую Ваше Высочество восхотѣло имѣть счастье 5-го марта 1897 г. повергнуть на Высочайшее Его Императорскаго Величества благовоззрѣніе, Вы позволили указывать на необходимость постоянства и повсемѣстнаго единообразія въ мѣропріятіяхъ по народному образованію и затѣмъ свидѣтельствовали передъ Монархомъ, что имѣло эта сторона дѣятельности земства „страдаетъ отсутствіемъ надлежащей систематичности“. По словамъ означенной записки Вапей, дѣятельность земства стоитъ въ непосредственной зависимости отъ имѣющихся въ его распоряженіи средствъ, отъ количества потребностей, удовлетвореніе которыхъ по мѣстнымъ условіямъ представляется настоятельнымъ, наконецъ, даже отъ состава земскихъ собраній и исполнительныхъ органовъ; всѣ эти обстоятельства носятъ случайный характеръ: между тѣмъ ихъ совокупность обуславливаетъ ту часть бюджета, которую земство можетъ или желаетъ удѣлать на дѣло образованія.

Совершенно аналогичныя приведенному указанія на невозможность для правительства регулировать дѣятельность земствъ имѣются и въ отчетахъ губернаторовъ. Такъ, въ отчетѣ 1895 г. Московскій губернаторъ свидѣтельствовалъ о невозможности констатировать желательное объединеніе въ

дѣль народнаго образованія. Въ отчетѣ за тотъ же годъ Черниговскій губернаторъ заявлялъ, что лучшія стремленія представителей духовно-училищнаго вѣдомства къ упорядоченію школьнаго дѣла встрѣчаются иногда лицомъ къ лицу съ нѣкоторыми земскими интересами, и что неправильное пониманіе этихъ интересовъ представителями земства ставитъ преграду нормальному ходу дѣла. Такое весьма определенное заявленіе губернатора, повидимому, не звучитъ диссонансомъ въ общемъ хорѣ губернаторскихъ отчетовъ, ибо противъ него послѣдовала Высочайшая отмѣтка: „Это наболѣвшій вопросъ“.

Далѣе, несмотря на сравнительно краткій опытъ примѣненія Положенія 1890 г., имѣется рядъ фактовъ, которые весьма наглядно доказываютъ, что всѣ попытки Министерства Внутреннихъ Дѣлъ объединить дѣятельность земствъ предписаніями центральной власти оказываются довольно безплодными. Земства по-прежнему съ недоувѣріемъ относятся къ бюрократическому центру, а своей молчаливой, но дружной оппозиціей заставляютъ иногда само Министерство Внутреннихъ Дѣлъ отступать съ довольно твердо занятыхъ имъ позицій. Нагляднымъ и убѣдительнымъ тому доказательствомъ можетъ служить, напр., исторія лѣчебнаго устава 10-го іюня 1898 г. Въ началѣ текущаго десятилѣтія названное вѣдомство, послѣ подробной разработки, внесло на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта проектъ новаго устава лѣчебныхъ заведеній гражданскаго вѣдомства, который былъ весь построенъ на началахъ подробной регламентаціи всѣхъ сторонъ врачебнаго персонала. 10-го іюня 1898 г. уставъ этотъ былъ утвержденъ Высочайшею властью, но ко введенію его въ дѣйствіе встрѣтились неожиданно для Министерства рѣшительныя затрудненія со стороны земскихъ учреждений. Невозможность практическаго его осуществленія (какъ указано было въ журналѣ Коммиссіи, образованной для его переемотра) обусловливались не какими либо теоретическими недосатками, ни даже его практическими неудобствами, но исключительно тѣмъ обстоятельствомъ, что требованія его были несогласны съ установившеюся земскою практикой. Отстаивая то, что уже сдѣлано земствомъ, или то, что еще предполагается имъ сдѣлать, отстаивая самостоятельность въ дѣлѣ завѣдыванія лѣчебными заведеніями, земскія учреждения дали дружный отпоръ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ, которое и отступило. Пришлось приостановить введеніе уже готоваго устава въ дѣйствіе, отложить его въ сторону для Полнаго Собранія Законовъ и выработать новый проектъ, построенный, по отзыву Медицинскаго Совѣта, на началахъ совершенно противоположныхъ (т. е. болѣе удобныхъ земствамъ).

Столь же поучительна исторія двухъ другихъ узаконеній послѣдняго времени — о дорожныхъ капиталахъ и объ оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами, — узаконеній, которыя Ваша записка также отнеситъ къ числу



мѣропріятій, „принятыхъ за послѣднее время въ пѣляхъ упорядоченія отдѣльныхъ отраслей земскаго хозяйства и управленія“ (стр. 56 и слѣд.).

Законъ 1-го іюня 1895 г. объ освобожденіи земскихъ сборовъ отъ нѣкоторыхъ обязательныхъ расходовъ и объ обращеніи освободившихся въ земскомъ бюджетѣ суммъ на образованіе специальныхъ дорожныхъ капиталовъ, казалось бы, заслуживалъ самаго благосклоннаго отношенія со стороны земскихъ учреждений: для нихъ законъ открывалъ возможность безъ затраты новыхъ средствъ привести въ порядокъ столь важную отрасль мѣстнаго благоустройства, какъ дорожное дѣло. Законъ этотъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, вовсе не считался даже регламентировать дѣятельность земства, содержа въ себѣ одно лишь требованіе, чтобы суммы, освободившіяся у земства, вслѣдствіе перенесенія на казну нѣкоторыхъ расходовъ, рапѣ покрывавшихся земствомъ, обращались исключительно на дорожное дѣло. Это требованіе оказалось, по удостовѣренію самого Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, несоотвѣтствующимъ желаніямъ земскихъ учреждений. Уже 24-го декабря 1896 г. (№ 11838) Ваше Высокопревосходительство сообщало Министерству Финансовъ о необходимости устраненія нѣкоторыхъ оказавшихся на практикѣ недостатковъ дѣятельности земскихъ учреждений по образованію и расходованію дорожныхъ капиталовъ. Указывалось, именно, во-первыхъ, на стремленіе земствъ ходатайствовать объ обращеніи этихъ капиталовъ на иные, кромѣ дорожной, потребности земской жизни и, во-вторыхъ, на то, что во многихъ мѣстностяхъ на счетъ означенныхъ суммъ отнесены общіе недоборы по земскимъ смѣтамъ, вслѣдствіе чего образовались значительные долги уѣздныхъ земствъ губернскому по счету дорожнаго капитала. Преподанное, вслѣдствіе сего, черезъ губернаторовъ разъясненіе земскимъ учреждениямъ о несоотвѣтствіи ихъ образа дѣйствій съ видами правительства оказалось бесполезнымъ, ибо уже въ мартѣ 1897 г. (№ 1800) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ писалъ, что, „если земства не относятъ недоборы по смѣтамъ въ полномъ составѣ на суммы, предназначенныя на улучшеніе путей сообщенія, то, во всякомъ случаѣ, допускаютъ образованіе такихъ недоимокъ, которыя при дальнѣйшемъ накопленіи могутъ окончательно парализовать всѣ начинанія правительства по упорядоченію дорожнаго дѣла“. Указавъ, затѣмъ, что образованіе недоборовъ по дорожному капиталу „не стоитъ даже въ связи съ общою платежною способностью населенія“, и что „продолженіе такого порядка не можетъ быть терпимо“, Вы высказались за обязательное отчисленіе, черезъ кассы финансоваго вѣдомства, въ дорожные капиталы соотвѣтственной по размѣру части общаго поступленія земскихъ сборовъ. Въ виду высказаннаго Вами предположенія, что земскія учреждения добровольно подчинятся такому способу пополненія дорожныхъ

капиталовъ (отзывъ 21-го января 1898 г. № 104), способъ былъ установленъ первоначально въ административномъ порядкѣ. Но такъ какъ предположеніе не оправдалось, то Вы вынуждены были войти въ Государственный Совѣтъ съ соотвѣтственнымъ представленіемъ, результатомъ коего явился законъ 2-го іюня 1898 г., которымъ предоставлены были Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ и Финансовъ особыя полномочія. Такимъ образомъ, если практическое исполненіе закона, пытавшагося дать лишь самое общее указаніе на существо земской дѣятельности, и достигнуто въ данномъ дѣлѣ, то помимо и даже вопреки желанію земскихъ учреждений.

Къ подобному же заключенію приводитъ и исторія примѣненія закона 8-го іюня 1893 г. объ оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ, для обложенія ихъ земскими сборами. Практическаго вліянія на ходъ земскаго хозяйства этотъ законъ не имѣлъ и не могъ имѣть; впродъ до окончанія оцѣночныхъ работъ земское обложеніе остается на существующихъ основаніяхъ, установленныхъ временными правилами 1864 г., а производимыя оцѣночныя работы имѣютъ цѣлью лишь доставить матеріалъ для болѣе точнаго опредѣленія началъ земскаго обложенія въ будущемъ. Тѣмъ не менѣе, общая цѣль названнаго закона — поставить дѣло обложенія въ полный усмотрѣнія земства — ясна. Усматривая въ законѣ такое направленіе, предвидя въ будущемъ необходимость разстаться съ существующими порядками, многіе изъ земскихъ учреждений отнеслись къ нему несочувственно. Къ такому заключенію приводятъ какъ допесенія по сему предмету управляющихъ казенными палатами Министерства Финансовъ, такъ и ходатайства и заявленія, непосредственно исходящія отъ земскихъ учреждений. Оцѣнка еще не произведена, а уже возбуждаются ходатайства о пересмотрѣ оцѣночныхъ правилъ, приводящихъ будто бы къ неуразумительности обложенія. Подъ предлогомъ неясности нѣкоторыхъ постановленій закона и правилъ инструкціи задерживаются работы и по тѣмъ отдѣламъ, которые не возбуждаютъ никакихъ сомнѣній. Предписанныя закономъ оцѣночныя работы не производятся, но зато предпринимается общая переоцѣнка цѣлой категоріи правилъ, выработанныхъ самимъ земствомъ.<sup>219</sup> Особенно несочувственно отнеслись къ закону объ оцѣнкахъ уѣздныя учрежденія, которыя даже въ оцѣночныхъ работахъ губернскихъ земствъ усматривали нарушеніе своей самостоятельности. Поэтому, тамъ гдѣ оцѣночныя работы остались въ вѣдѣніи уѣздныхъ земствъ, законъ 8-го іюня 1893 г. на практикѣ, по обыкновенію, вовсе не примѣнялся. Въ результатъ опять

<sup>219</sup> Такъ, земскія учрежденія Владимірской губ., въ которой во исполненіе закона 8-го іюня 1893 г. не сдѣлано почти ничего, по собственному усмотрѣнію, произвели общую переоцѣнку всѣхъ фабричныхъ и заводскихъ помѣщеній.

попадобляся особый законъ (Высочайше утвержденное 18-го января 1899 г. мѣрие Государственнаго Совѣта), устранившій необходимость участія уѣздныхъ земствъ въ главнѣйшихъ стадіяхъ оцѣночныхъ работъ, усилившій значеніе губернской оцѣночной Комиссіи, въ составѣ коей преобладаетъ Правительствошій элементъ, и, накопецъ, пришлось отнестись на оцѣночныя работы казенныя средства въ такой при томъ формѣ, которая заинтересовала бы земства въ скорѣйшемъ окончаніи оцѣночныхъ работъ.

Но и эти мѣры не возымѣли, повидимому, дѣйствія. Изъ отношенія Вашего, отъ 24-го іюня с. г. № 621, видно, что, вопреки требованіямъ закона и инструкции, нѣкоторыя земства продолжаютъ настаивать на томъ, чтобы оцѣнка производилась не иначе, какъ только путемъ полнаго опроса населенія и самаго подробнаго описанія имущества, какъ принадлежащихъ отдѣльнымъ владѣльцамъ, такъ равно и общественныхъ крестьянскихъ поголовно по домохозяйствамъ, и что собраніе свѣдѣній, въ видахъ оцѣнки имущества или въ другихъ цѣляхъ, исключительно посредствомъ сплошнаго опроса населенія подавало неоднократно уже поводъ къ весьма важнымъ недоразумѣніямъ между администраціей и земствомъ, вызывая въ то же время неудовольствіе населенія и замедляя ходъ оцѣночныхъ работъ. Поэтому Ваше Высочайшее Превосходительство признаетъ въ „интересахъ дѣла и Правительства, которое въ правѣ требовать отъ мѣстныхъ земскихъ органовъ установленія для оцѣнки имущества желательнаго и, по возможности, однообразнаго порядка — своевременнымъ и необходимымъ подтвердить оцѣночнымъ комиссіямъ, дабы сіи послѣднія строго согласовали свои дѣйствія съ правилами оцѣнки“.<sup>220</sup> Изъ того же отношенія видно далѣе, что Ваше Высочайшее Превосходительство опасается включенія земствами въ программы оцѣночныхъ работъ „тенденціозныхъ вопросовъ“.

Приведенныя заявленія Ваши весьма краснорѣчиво говорятъ о дѣйствительномъ положеніи дѣла. Равнымъ образомъ разница въ успѣшности прежнихъ статистическихъ изслѣдованій, производящихся земствомъ по собственному усмотрѣнію, и новыхъ, выполняемыхъ въ силу требованія закона, слишкомъ очевидна и игнорировать ее невозможно, ибо нельзя же допустить, чтобы ни одно земство, даже изъ числа тѣхъ, которыя ранѣе производили обширныя и весьма обстоятельныя оцѣночно-статистическія работы (Московское, Нижегородское, Черниговское и мн. др.), не въ состояніи были, при дѣйствительномъ желаніи, окончить за истекшее съ 1893 г.

<sup>220</sup> Не безынтересно сопоставить эту послѣднюю выдержку изъ отношенія (отъ 24-го іюня 1899 г. № 621) съ разсужденіями записки Вашей о томъ, что противоположеніе органовъ самоуправленія органамъ Правительства основано „на смѣшеніи понятій“ и что съ изданіемъ закона 1890 г. всякое основаніе къ такому противоположенію исчезло.

время даже первую часть работъ — выработку общихъ основаній оцѣнки. Все это вмѣстѣ взятое служить повымъ подтвержденіемъ той трудности, съ какою сопряжено регулированіе Правительствомъ дѣятельности земства въ формѣ положительныхъ предписаній, которыя были бы исполняемы. И если, благодаря помощи казны, можно падѣяться на благополучное, въ концѣ концовъ, завершеніе одѣлочныхъ работъ, то не слѣдуетъ забывать, что и этотъ результатъ будетъ достигнутъ вслѣдствіе изъятія, хотя бы и частичнаго, оцѣлочнаго дѣла изъ вѣдѣнія земскихъ учреждений.

Приведенные и многіе другіе факты краснорѣчиво свидѣтельствуютъ, что и при дѣйствіи закона 1890 г. земства не стали послушнымъ орудіемъ Правительства. Можно поэтому прямо утверждать, что желаннаго единенія ихъ дѣятельности съ дѣятельностью центральныхъ учреждений до тѣхъ поръ не получится, пока въ этихъ послѣднихъ они будутъ видѣть нѣчто себѣ противоположное, пока не примутъ въ ихъ дѣятельности активнаго участія выборные земства, пока законы не будутъ являться результатомъ рѣшеній этихъ выборныхъ.

Съ изданіемъ Положенія 1890 г. не исчезло и предовѣріе къ земству. Земскія ходатайства и ихъ судьба.

Не оказавъ никакого вліянія на существовавшее предовѣріе земства къ Правительству, законъ 1890 г. едва ли создалъ это довѣріе и съ другой стороны — въ отношеніяхъ Правительства къ земству. Доказательствомъ тому можетъ служить хотя бы, напримѣръ, отношеніе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ къ земскимъ статистическимъ работамъ. Къ работамъ этимъ названное вѣдомство всегда относилось съ особенной подозрительностью. Въ представленіи графа Толстого о преобразованіи земства статистическія изслѣдованія ставились земству прямо въ укоръ, признавались тенденціозными и несоотвѣтственными видамъ Правительства.<sup>221</sup> Этотъ послѣдній взглядъ, нынѣ въ запискѣ проверяемый, и доселѣ служить, однако, основою практическихъ мѣропріятій Министерства Внутреннихъ Дѣлъ въ отношеніи земской статистики. Статистика эта всячески стѣсняется и ограничивается, а при удобномъ случаѣ (напримѣръ, по поводу всенародной переписи) и вовсе воспрещается, несмотря даже на то, что нѣкоторыя изслѣдованія обязательны для земства во исполненіе закона 8-го іюня 1893 г. объ оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами. Самый неуспѣхъ этого закона не мало зависѣлъ отъ тѣхъ затрудненій, съ которыми было сопряжено утвержденіе Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ

<sup>221</sup> Представленіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ въ Государственный Совѣтъ отъ 8-го января 1888 г. № 34, стр. 42.

программъ оцѣночно-статистическихъ изслѣдованій и отъ подозрительнаго отношенія того же вѣдомства къ исполнителямъ этихъ работъ, иногда доходившаго до огульнаго заподозрѣванія политической ихъ благонадежности рашѣ приступа къ работамъ и до выбора лицъ.<sup>222</sup>

Не внушаетъ, повидимому, Министерству Внутреннихъ Дѣлъ никакого довѣрія и дѣятельность земствъ по народному образованію, такъ какъ въ вышеуказанной Всенародной запискѣ отъ 5-го марта 1897 г. Вы изволили весьма опредѣленно высказаться, что оставленіе народной школы въ рукахъ земскихъ дѣятелей „едва ли соответствовало бы задачамъ государства“, и что, поэтому, народное образованіе необходимо изъять изъ рукъ земства и передать въ вѣдѣніе учрежденій правительственныхъ. Этотъ выводъ записки имѣетъ тѣмъ большее значеніе, что вслѣдъ затѣмъ, чрезъ годъ, въ проектѣ представленія въ Государственный Совѣтъ о введеніи земскихъ учрежденій въ Архангельской губерніи, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ уже съ особымъ вниманіемъ останавливается именно на заслугахъ земства въ дѣлѣ народного образованія.<sup>223</sup>

Нетрудно также замѣтить и прѣжнее недовѣріе къ стремленію земствъ объединить свою дѣятельность и „установить связь съ мѣстностью путемъ децентрализаціи мѣстнаго управленія“. На необходимость объединенія земской дѣятельности, на весьма понятное отсюда стремленіе земствъ къ общимъ ихъ сѣздамъ, указываетъ сама записка Ваша (стр. 56, см. также 52 и слѣд.). Между тѣмъ, насколько известно, при дѣйствіи Положенія 1890 г. ни одного общаго сѣзда земствъ разрѣшено не было и, насколько можно судить, разрѣшать такіе сѣзды и на будущее время Министерство Внутреннихъ Дѣлъ не намѣрено „въ виду различныхъ сопряженныхъ съ созваніемъ ихъ практическихъ неудобствъ“ (записка, стр. 57). Въ чемъ заключаются эти неудобства, Ваша записка не поясняетъ, да такое поясненіе едва ли и необходимо, — дѣйствительная причина неразрѣшенія ясна сама собой.

Не съ большей благосклонностью относится, повидимому, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ и къ стремленіямъ обновленныхъ закономъ 1890 г. земствъ пустить корни въ странѣ, ибо, хотя на стр. 46 Валпей записки и говорится объ „установленіи связи съ мѣстностью путемъ децентрализаціи земскаго управленія“, но, въ дѣйствительности, такая связь для Министерства едва ли желательна. По крайней мѣрѣ, предположенія о распространеніи земскаго Положенія на окраин-

<sup>222</sup> Такъ, въ 1897 г. Вологодскій губернаторъ высказался противъ экспедиціонныхъ оцѣночныхъ изслѣдованій, между прочимъ, подъ предлогомъ недостаточной благонадежности тѣхъ лицъ, которыми такіа изслѣдованія могутъ быть выполнены.

<sup>223</sup> Стр. 16—19 проекта, присланнаго на заключеніе Министерства Финансовъ при отношеніи отъ 22-го апрѣля 1898 г. № 3827.

ныя мѣстности Европейской Россіи построены уже на началѣ централизаціи земскаго управленія, съ поясненіемъ, что именно такая организація земскихъ учреждений исключаетъ всякія опасенія за политическія послѣдствія реформъ (стр. 72).

Такимъ образомъ, можно думать, что Министерству Внутреннихъ Дѣлъ по прежнему далеко не довѣряетъ земствамъ, не видитъ въ нихъ надежныхъ исполнителей своихъ предпачертаній, съ большой осторожностью относится къ столь необходимымъ для нихъ взаимнымъ сношеніямъ и къ установленію связи съ мѣстностью, и можно быть увѣреннымъ, что это недовѣріе будетъ существовать до тѣхъ поръ, пока за земскими учреждениями будетъ сохранена хотя бы тѣнь самостоятельности.

Въ дополненіе къ приведеннымъ фактамъ, для характеристики установившихся за послѣднее время взаимныхъ отношеній правительства и обновленнаго земства весьма интересно прослѣдить судьбу земскихъ ходатайствъ о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ за послѣднее время. По числу тѣхъ изъ этихъ ходатайствъ, которыя отклоняются правительствомъ, можно судить о томъ, насколько расходятся взгляды правительства и земства на вопросы законодательства и управленія. Если число подобныхъ, т. е. отклоненныхъ ходатайствъ уменьшается, то это свидѣтельствуетъ объ ослабленіи розни между правительствомъ и земствомъ. Напротивъ, увеличеніе числа отклоненныхъ ходатайствъ должно быть рассматриваемо какъ показаніе противоположное, — оно свидѣтельствуетъ о томъ, что пути правительства и земства опять расходятся въ разныхъ направленія.

Полагаясь на свидѣтельство Вашей записки, будто, съ изданіемъ Положенія 12-го іюня 1890 г., достигнуто улучшеніе въ отношеніяхъ между правительствомъ и земствомъ, слѣдовало бы, конечно, предположить, что число отклоненныхъ земскихъ ходатайствъ тоже уменьшилось. Такое предположеніе тѣмъ болѣе вѣроятно, что Положеніе 1890 г. значительно сократило права земства по возбужденію ходатайствъ предъ правительствомъ: по Положенію 1864 г. право ходатайствовать принадлежало всѣмъ вообще земскимъ собраніямъ, а по новому положенію оно сохранило лишь за губернскими собраніями. Дѣйствительность однако вовсе не оправдываетъ сказаннаго предположенія: число земскихъ ходатайствъ, дошедшихъ до Комитета Министровъ и имъ отклоненныхъ, за послѣднее время не только не уменьшилось, а, напротивъ, увеличилось. За время съ 1880 по 1891 г. (включительно) число отклоненныхъ земскихъ ходатайствъ постепенно сокращалось и въ послѣднемъ, т. е. въ 1891 г., достигло до минимума — всего 6 отклоненныхъ ходатайствъ. Съ 1892 г., т. е. со времени повсемѣстнаго введенія въ дѣйствіе новаго земскаго Положенія, число отклоненныхъ ходатайствъ начинаетъ возрастать, — сначала (въ 1892—1895 г.) медленно, до

7—10 въ годъ, потомъ быстро, до 19—25, причеиъ число ходатайствъ, отклоненныхъ въ 1898 г., превышаетъ цифры за всѣ предшествовавшіе годы до 1884 г. На ряду съ увеличеніемъ числа отклоненныхъ ходатайствъ, число ходатайствъ, удовлетворенныхъ (или отклоненныхъ не безуспешно, т. е. признавшихъ до извѣстной степени основательными) при дѣйствіи новаго земскаго Положенія падаетъ: съ 1890 г. по 1881 г. изъ общаго числа 277 ходатайствъ ко второй категоріи принадлежало 67 или 24 проц., а съ 1892 по 1898 г. лишь 16 изъ 114, т. е. 14 проц.<sup>224</sup>

До Комитета Министровъ доходятъ, конечно, не всѣ отклоняемыя ходатайства. Нѣкоторыя изъ нихъ по закону подлежатъ отклоненію другою властью, а другія — въ силу установившейся практики — остаются безъ послѣдствій, безъ соблюденія особыхъ формальностей. Поэтому имѣющіяся въ распоряженіи Канцеляріи Комитетовъ Министровъ данныя о количествѣ земскихъ ходатайствъ не могутъ имѣть исчерпывающаго значенія. Нѣтъ, однако, основанія предположить, чтобы соотношеніе между числомъ ходатайствъ, доходящихъ до Комитета Министровъ, и числомъ ходатайствъ, оставляемыхъ безъ удовлетворенія инымъ путемъ, за послѣднее время измѣнилось. Если же въ этомъ отношеніи и произошло измѣненіе, то скорѣе въ сторону увеличенія числа случаевъ неудовлетворенія земскихъ ходатайствъ помимо Комитета Министровъ. Во всякомъ случаѣ, уже одинъ фактъ возрастанія числа отклоненныхъ ходатайствъ послѣ того, какъ право уѣздныхъ собраний возбуждать ходатайства было отиѣнено, несомнѣнно, свидѣтельствуетъ не объ улучшеніи, а даже объ измѣненіи къ худшему отношеній между правительствомъ и земствомъ, особенно за время 1896—1898 г.

Въ распоряженіи финансоваго вѣдомства нѣтъ, къ сожалѣнію, другихъ цифровыхъ данныхъ, характеризующихъ эти отношенія ранѣе и теперь, какъ то: о числѣ протестовъ губернаторовъ противъ постановленій земскихъ собраний, о числѣ жалобъ земскихъ учреждений на дѣйствія администраціи и т. п. Впрочемъ, въ виду измѣненій, внесенныхъ Положеніемъ 12-го іюня 1890 г. въ самую форму отношеній между правительствомъ и земствомъ, означенныя данныя были бы не вполне сравнимы. При дѣйствіи Положенія 1-го января 1864 г. протесты губернаторовъ противъ постановленій земскихъ собраний случались гораздо рѣже, чѣмъ теперь. Приостановка губернаторомъ постановленія земскаго собранія,

<sup>224</sup> Свѣдѣнія эти извлечены изъ справки, составленной Канцеляріею Комитета Министровъ. Погодно отклоненныя ходатайства распредѣляются такъ:

1880—14	1883—23	1886—17	1889—8	1892—9	1895—7
1881—27	1884—28	1887—12	1890—8	1893—8	1896—20
1882—35	1885—18	1888—14	1891—6	1894—7	1897—19
1898—25.					

по незакопности или этого постановленія или по несоотвѣтствію государственнѣмъ пользамъ, либо мѣстнымъ интересамъ, приобрѣтаетъ, особенно въ послѣдніе годы, значеніе почти обычнаго явленія,

Всѣ приведенныя факты и данныя о судьбѣ земскихъ ходайствъ ясно свидѣтельствуютъ, что никакого улучшенія во взаимныхъ отношеніяхъ правительства и земства съ изданіемъ Положенія 1899 г. не послѣдовало и что указываемое Вашей запиской единеніе отпосится больше къ области вѣроятныхъ предположеній, чѣмъ къ области достовѣрныхъ фактовъ.

Напротивъ, за послѣдніе годы чуть не произошло нѣчто другое: разъединеніе между правительственными органами и „безповоротнo введенными въ ихъ систему земскими учреждениями“ не ослабѣваетъ, а возрастаетъ.

Законъ 1890 г. не оказалъ благотворнаго вліянія на земскую дѣятельность.

Обратимся теперь къ разсмотрѣнію второго изъ намѣченныхъ вопросовъ: какое вліяніе оказало Положеніе 1890 г. на ходъ земской дѣятельности въ смыслѣ ея оживленія, въ смыслѣ успѣшности и плодотворности ея результатовъ? Правда, съ тѣхъ поръ, какъ законъ 1890 г. возложилъ на губернаторовъ опеку надъ земскими учреждениями, сдѣлалъ ихъ нравственнo отвѣтственными за успѣшность дѣятельности послѣднихъ, въ отчетахъ начальниковъ отдѣльныхъ губерній встрѣчаются иногда указанія на благотворные результаты, достигнутые закономъ 1890 г. и его удачными практическими примѣненіемъ въ сферѣ земской дѣятельности. Къ сожалѣнію, удостовѣряемое немногими губернаторами прекрасное состояніе земскихъ дѣлъ въ нѣкоторыхъ губерніяхъ является, повидимому, лишь тѣмъ рѣдкимъ исключеніемъ, которое только подтверждаетъ общее правило; объ общемъ неудовлетворительномъ положеніи хозяйственной части въ губерніяхъ земскихъ имѣется краснорѣчивое свидѣтельство самого Министра Внутр. Дѣлъ. Въ представленіи въ Государственный Совѣтъ (стр. 37—39) и въ объяснительной запискѣ къ сельскому продовольственному уставу (стр. 3, 27—33) названное вѣдомство, указывая на рядъ ошибокъ, допущенныхъ земствами при производствѣ продовольственной операціи въ 1891 г., самымъ обстоятельнымъ образомъ доказываетъ всю неспособность ихъ вести важнѣйшую отрасль ихъ дѣятельности — продовольственное дѣло.<sup>225</sup>

<sup>225</sup> На стр. 27—28 объяснительной записки дается слѣдующая характеристика земской дѣятельности:

1. „Надзоръ уѣздныхъ земскихъ управъ за состояніемъ хлѣбныхъ запасовъ въ общественныхъ магазинахъ ослается почти повсемѣстно мертвою буквою.“ Причина такого явленія кроется „въ нецѣлесообразности



Министерство Внутр. Дѣлъ удостовѣряетъ, что завѣдываніе дѣломъ народнаго продовольствія является задачей для земскихъ учреждений непосильною. Оказывается, что въ губерціяхъ peasantскихъ дѣло это стоитъ лучше, что за земскими собраніями совершенно невозможно сохранить распорядительную власть по обеспеченію народнаго продовольствія и что существенно необходимо наряду съ земскими управами привлечь къ активному участию мѣстные административные органы, поставить дѣятельность тѣхъ и другихъ въ правильное соотношеніе и подчинить ее непосредственному наблюденію и руководству губернскаго начальства. Для достиженія же этой цѣли проектируется испытанное средство — усиленіе приказнаго элемента: предполагается цѣлая организація бюрократическихъ органовъ по завѣдыванію продовольственнымъ дѣломъ чрезъ учрежденіе особаго продовольственнаго отдѣла въ составѣ Хозяйственнаго Департамента, а на мѣстахъ — чрезъ учрежденіе должностей непремѣнныхъ членовъ губернскихъ присутствій и усиленіе личнаго

организаціи земскихъ учреждений къ отпращиванію задачъ народнаго продовольствія. Съ одной стороны, земскія управы являются слишкомъ отдаленной инстанціей для надзора за тѣмъ, что дѣлается въ селеніяхъ. Съ другой стороны, нельзя не остановиться на томъ, что по закону земскія управы не имѣютъ исполнительнаго власти надъ волостнымъ и сельскимъ начальствомъ.“

2. „Точно также остаются безъ исполненія правила статей 79 и 82 уст. о народн. продов., требующія провѣрки уѣздными земскими управами приговоровъ сельскихъ обществъ о выдачѣ ссудъ“ . . . „Земскія управы при внесеніи въ земскія собранія докладовъ о выдачѣ исчисляемыхъ ими ссудъ изъ продовольственныхъ капиталовъ, для удовлетворенія потребностей пострадавшаго отъ неурожая населенія, вовсе не мотивируютъ своихъ требованій надлежащимъ фактическимъ матеріаломъ“ . . . „Обсужденіе этихъ ходатайствъ въ земскихъ собраніяхъ также не можетъ содѣйствовать поддержанію оныхъ необходимыми данными. Дѣлаемые отдѣльными гласными заявленія о размѣрахъ нужды въ той или другой мѣстности обыкновенно основываются на личныхъ впечатлѣніяхъ и приводятъ, какъ показалъ опытъ, къ преувеличенному представленію о размѣрахъ бѣдствія и потребностяхъ пострадавшаго отъ неурожая населенія“.

3. „Производство закупокъ сѣмяннаго и продовольственнаго хлѣба при посредствѣ мѣстныхъ управъ большими партіями на крушыхъ рынкахъ отагалось, согласно опыту 1891 г., весьма затруднительнымъ для органовъ земства и убыточнымъ для казны“ . . . „Управы дѣйствовали какъ бы въ потемкахъ, отыскивая въ отдаленныхъ мѣстностяхъ то, что могло бы быть пріобрѣтено въ предѣлахъ губерціи или уѣзда. Въ пользу возложенія на земство завѣдыванія мѣстнымъ хозяйствомъ указывается обыкновенно знакомство выбранныхъ населеніемъ людей съ условіями мѣснаго быта, но въ виду указаній опыта слѣдуетъ, по мнѣнію Комиссіи, признать упомянутое соображеніе едва ли примѣнимымъ къ дѣятельности земствъ по народному продовольствію.“

4. „Руководство продовольственнымъ дѣломъ со стороны земскихъ собраній совершенно не соответствуетъ потребностямъ жизни“. „Заботы о народномъ продовольствіи требуютъ постоянныхъ распоряженій и надзора, между тѣмъ земскія собранія созываются, за исключеніемъ чрезвычайныхъ обстоятельствъ, только разъ въ годъ. Созывъ чрезвычайныхъ земскихъ собраній, въ особенности же губернскихъ, сопряженъ съ немаловажными затрудненіями для гласныхъ.“

состава земскихъ начальниковъ. Предположительная смѣта всей этой организаци достигаютъ 300 тысячъ рублей, не считая расхода на увеличеніе числа земскихъ начальниковъ.

Далѣе, по поводу выраженнаго въ отзывѣ министерства Финансовъ сомнѣнія, не преждевременно ли изытіе продовольственнаго дѣла изъ вѣдѣнія земства, въ виду ст. 109 земскаго Положенія 1890 г., предоставляющей земству право составленія обязательныхъ постановленій по продовольственной части, министръ Внутр. Дѣлъ объяснилъ<sup>226</sup> слѣдующее: „надлежитъ указать на тотъ знаменательный фактъ, что, несмотря на введеніе въ дѣйствіе новаго земскаго Положенія повсемѣстно съ 1892 г., Министерству Внутр. Дѣлъ неизвѣстно ни одного обязательнаго постановленія, составленнаго земскими собраніями по продовольственному дѣлу. При такомъ отношеніи земскихъ учреждений къ этой области ихъ вѣдѣнія едва ли есть основаніе выжидать далѣе результатовъ примѣненія земскаго Положенія 1890 г., а равно и сохранять за земскими собраніями принадлежащее имъ по дѣйствующему закону право разрѣшать продовольственные вопросы“. Поэтому министръ Внутр. Дѣлъ признаетъ „безусловно необходимымъ изыять дѣло продовольственной помощи изъ вѣдѣнія земскихъ учреждений“.

Трудно, конечно, было бы осудить болѣе рѣшительно не только дѣятельность земства по продовольственной части, но даже и самую организацию земскаго управленія, по крайней мѣрѣ, въ примѣненіи къ народному продовольствію. Нельзя поэтому не выразить нѣкотораго удивленія, что заявленіе о достигнутомъ упорядоченіи дѣятельности земства дѣлается тѣмъ же вѣдомствомъ, которому принадлежитъ приведенная характеристика. Не менѣе удивительно, что и проектъ новаго продовольственнаго устава въ Вашей запискѣ (стр. 58) тоже зачисляется въ число мѣръ, принятыхъ для упорядоченія земскаго хозяйства и управленія. Сокращеніе компетенціи земства не можетъ, конечно, вызвать возраженій со стороны противниковъ самой идеи его, но лица, выступающія въ защиту земскаго самоуправленія, казалось бы, не должны пользоваться этимъ доводомъ въ свою пользу.

Если отъ приведенной министромъ Внутр. Дѣлъ характеристики дѣятельности преобразованнаго земства по части продовольственной обратиться къ результатамъ его дѣятельности въ дѣлѣ веденія финансоваго хозяйства и провести въ этомъ отношеніи параллель между земствомъ прежнимъ и земствомъ обновленнымъ, то результатъ такого сравненія будетъ также далеко не въ пользу послѣдняго. Прежде всего ростъ земскихъ расходовъ отличался въ текущемъ десятилѣтіи болышею быстротою, чѣмъ въ концѣ предшествую-

---

<sup>226</sup> Представленіе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ въ Государственный Совѣтъ, отъ 12-го марта 1889 г., № 72, стр. 37—39.

паго. Въ 1885 г. общая совокупность земскихъ расходовъ (по смѣтамъ) достигла въ 34 губерніяхъ 43 248 т. р.;<sup>227</sup> къ 1890 г. она повысилась до 47 051 т. р. или на 8,8 проц. Съ 1892 г. вступаетъ въ дѣйствіе преобразованное земство, — въ 1895 г. бюджетъ достигаетъ уже 65 881 т. р.,<sup>228</sup> т. е. превышаетъ бюджетъ 1890 г. уже на 40 проц. Такимъ образомъ, то процентное увеличеніе земскихъ расходовъ, которое въ концѣ 80-хъ годовъ было достигнуто за пять лѣтъ, въ началѣ текущаго десятилѣтія является результатомъ дѣятельности земства уже за одинъ годъ. Въ послѣдующіе годы расходы земства росли почти такъ же быстро: въ 1898 году земскій бюджетъ опредѣлился уже въ 80 045 т. руб., увеличившись сравнительно съ 1895 г. на 20 проц.

Наряду съ расходами возрастали, разумѣется, и сборы. Оставляя въ сторонѣ неокладныя поступления въ пользу земства и доходы отъ обложенія строеній разнаго рода, я остановлюсь лишь на поземельномъ земскомъ сборѣ, возрастаніе коего объясняется, особенно въ текущемъ десятилѣтіи, конечно, не увеличеніемъ доходности земель. Въ 1885 г. сборы въ пользу земства съ земель частныхъ владѣльцевъ и крестьянъ не превышали 25 717 т. р.;<sup>229</sup> черезъ 5 лѣтъ они повысились до 27 630 т. р., т. е. на 7,4 проц. или всего на 1,5 проц. въ годъ. Обновленное земство, повидимому, призвало такую осторожность въ дѣлѣ земельного обложенія излишнею и къ 1895 г. повысило поземельный сборъ до 35 129 т. р., или на 27,2 проц. противъ нормы 1890 г., а къ 1898 г.— до 38 847 т. р., допустивъ вторичное увеличеніе еще на 10,3 проц. Въ среднемъ же въ годъ поземельный земскій сборъ увеличивался за первыя пять лѣтъ текущаго десятилѣтія на 5,4, а за послѣдующіе три года — на 3,4 проц. Между тѣмъ, эти годы ознаменовались рядомъ въ высшей степени неблагоприятныхъ для землевладѣльцевъ и земледѣльцевъ явленій, тогда какъ конецъ восьмидесятихъ годовъ былъ для этого класса населенія гораздо болѣе благоприятнымъ. Ясно, такимъ образомъ, что до его обновленія земство относилось къ платежнымъ силамъ населенія съ большимъ вниманіемъ и развивало свой бюджетъ въ большемъ соотвѣствіи съ ними, чѣмъ земство, обновленное по закону 1890 г.

Если затѣмъ взглянуть ближе, какія именно потребности вызываютъ увеличеніе сборовъ въ обновленномъ земствѣ, то отвѣтъ также будетъ едва ли благоприятный для этого послѣдняго. Разсмотрѣніе составныхъ частей земскихъ бюджетовъ весьма ясно показываетъ преобладаніе расходовъ, производимыхъ по усмотрѣнію земства, надъ расходами, пред-

<sup>227</sup> По даннымъ Хозяйственнаго Департамента.

<sup>228</sup> По даннымъ Департамента Окладныхъ Сборовъ, извлеченныхъ изъ земскихъ смѣтъ.

<sup>229</sup> Вся, данныя объ обложеніи разработаны Департаментомъ Окладныхъ Сборовъ на основаніи подлинныхъ земскихъ раскладовъ.

писанными закономъ. Достоинство вниманія и то обстоятельство, что въ концѣ прошлаго десятилѣтїя соотношеніе между тѣми и другими расходами оставалось довольно устойчивымъ, а въ нынѣшнемъ десятилѣтїи, при дѣятельности преобразовательнаго земства, первые, т. е. необязательные расходы, получаютъ все усиливающееся преобладаніе надъ расходами обязательными.<sup>230</sup> Вслѣдствіе чрезмѣрнаго увеличенія необязатель-

<sup>230</sup> Если распределить всѣ земскіе расходы по двумъ главнымъ отдѣламъ, отнеся къ первому отдѣлу издержки на содержаніе мѣстнаго гражданскаго управленія (включая и подводную повинность) и суда (включая и содержаніе мѣстъ заключеній), а также и дорожную повинность, а ко второму — расходы на содержаніе земскаго управленія, народное здравіе и общественное призрѣніе, народное образованіе и всѣ прочія чисто земскія издержки, — то въ составъ перваго отдѣла войдутъ исключительно обязательные земскіе расходы, а въ составъ втораго — за маловажными исключеніями — расходы необязательные. Съ теченіемъ времени общая сумма издержекъ земскихъ учрежденій по этимъ двумъ отдѣламъ измѣнялась такъ:

Годы.	Сумма расходовъ по I отдѣлу.	Проц. отношеніе сихъ расходовъ по всему бюджету.	Сумма расходовъ по II отдѣлу.	Проц. отношеніе сихъ расходовъ по всему бюджету.
1885 . . .	14862 т. р.	34,6 проц.	28386 т. р.	65,4 проц.
1890 . . .	15324 - -	33,3 -	31729 - -	66,7 -
1895 . . .	17324 - -	26,3 -	48557 - -	73,7 -
1898 . . .	18469 - -	23,0 -	61576 - -	77,0 -

2. Второй отдѣлъ земскихъ расходовъ (см. предыдущую подстрочную выписку) можетъ быть раздѣленъ на слѣдующія пять главныхъ категорій: 1. содержаніе земскаго управленія, 2. народное здравіе и общественное призрѣніе, 3. народное образованіе, 4. разныя другіе расходы, и 5. непредвидѣнныя издержки. Оставляя въ сторонѣ послѣднія, отношеніе которыхъ къ общему земскому бюджету колеблется весьма мало (отъ 2,3 до 3,5 проц.), интересно прослѣдить измѣненія остальныхъ названныхъ выше земскихъ расходовъ. Эти измѣненія показаны въ слѣдующей таблицѣ, въ которой верхнія цифры за каждый годъ обозначаютъ сумму расходовъ въ тысячахъ рублей, а нижнія — отношенія ея ко всему бюджету земства въ данномъ году.

Годы.	Содержаніе земскаго управленія.	Народное здравіе и призрѣніе.	Народное образованіе.	Другіе расходы.
1885 . . .	4125	11479	6632	4611
	9,6	26,7	15,9	10,8
1890 . . .	3981	13043	7226	6363
	8,5	27,8	15,4	13,6
1895 . . .	6248	18768	9327	12545
	9,5	28,5	14,2	19,0
1898 . . .	6889	22981	12931	16920
	8,6	28,7	16,2	21,2

Прим. 1. За 1895 и 1898 г. изслѣдованіе земскаго расходнаго бюджета могло бы быть произведено съ большою подробностью, но эти данныя не могли бы быть сопоставлены со свѣдѣніями за 1885 и 1890 г., разработанными Хозяйственнымъ Департаментомъ по очень сокращенной и общей программѣ.

Прим. 2. Къ числу расходовъ на земское управленіе нынѣ относятся издержки по оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ; но если даже исключить эти издержки (около 600 000 руб.), то выводъ нисколько не измѣнится.

ныхъ расходовъ пришлось прибѣгнуть и къ повышенію поземельнаго обложенія, которое легко могло бы быть устранено, если бы въ развитіи своего хозяйства земство болѣе сообразовалось съ естественнымъ увеличеніемъ своихъ доходовъ. Съ 1885 по 1898 г. земскій бюджетъ возросъ почти на 37 милл. руб., обложеніе же земель на 13 милл., слѣдовательно (предполагая равновѣсіе доходовъ съ расходами), остальные земскія поступления возросли на 25 милл. руб., изъ нихъ лишь небольшая часть (сборы со строеній) зависѣла отъ общаго повышенія земскаго обложенія.<sup>231</sup> Такимъ образомъ, даже вовсе отказавшись отъ увеличенія процента обложенія, земство располагало бы значительнымъ количествомъ новыхъ расходовъ, которые и могли бы пойти на необязательныя земскія потребности. Слѣдовательно, повышеніе земскихъ сборовъ вовсе, казалось бы, не было непобѣдимымъ, и если бы земства остались вѣрны традиціямъ, сложившимся въ концѣ 80-хъ годовъ, то не было бы и притока сборовъ. Гдѣ же упорядоченіе земской дѣятельности, гдѣ результаты упомянутыхъ Министерствомъ Внутр. Дѣлъ мѣръ?

Конечно, можно возразить, что дѣятельность земскихъ учрежденій не должна быть оцѣниваема только по соображенію съ умѣренностью взимаемыхъ ими сборовъ; что задача земства состоитъ прежде всего въ удовлетвореніи мѣстныхъ потребностей и, чѣмъ шире они удовлетворяются, тѣмъ лучше; что поэтому увеличеніе земскихъ расходовъ за послѣднее время свидѣтельствуетъ о правильномъ пониманіи земствомъ своихъ обязанностей. Но съ этими возраженіями весьма трудно согласиться, ибо для правильнаго хода общественнаго хозяйства, какъ и хозяйства частнаго, необходимо тщательно сообразовать размѣръ его съ имѣющимися средствами, и всякое уклоненіе отъ этого правила, даже съ наилучшими цѣлями, неминуемо приводитъ къ разстройству хозяйства.<sup>232</sup>

<sup>231</sup> Земскіе поземельные сборы возрасли съ 1885 по 1898 г. на 50 проц.; слѣдовательно, при уравнительномъ обложеніи, и сборы съ другихъ недвижимыхъ имуществъ могли возрасти собственно отъ увеличенія нормы обложенія также только на 50 проц.; эти же сборы въ 1885 г. достигали суммы всего въ 6197 т. р., 50 проц. отъ этой суммы равняются всего 3098<sup>1/2</sup> т. р.

<sup>232</sup> Стыдно даже читать подобное малопродуманное заявленіе въ документъ, подписанномъ Министромъ Финансовъ. Всякому извѣстно, что публичное финансовое хозяйство, въ отличіе отъ частнаго, исходить и не можетъ не исходить отъ подлежащихъ удовлетворенію потребностей, отъ расходнаго бюджета, и, на основаніи его, строить бюджетъ доходный. Конечно, руководители всякаго финансоваго хозяйства должны считаться съ платежными силами населенія. Но съ ними считаются очень плохо не земства, а самодержавно-бюрократическое государство, съ его огромными непроизводительными расходами на войско, флотъ и полицію всякаго рода. Необязательные земскіе расходы суть расходы культурные, не только себя окулающіе, но и увеличивающіе платежныя силы населенія. Расходы же государственныя въ огромной своей долѣ суть расходы непроизводительныя и подрывающіе платежныя силы населенія. Мы можемъ сослаться тутъ на авторитетное свидѣтельство . . . . самого г. Министра

Кромѣ того, сама записка Ваша признаетъ, что быстрое возрастаніе земскихъ сборовъ является однимъ изъ недостатковъ дѣятельности земства, устраненіе котораго возможно лишь съ установленіемъ въ законѣ точныхъ правилъ о предѣльномъ размѣрѣ земскаго обложенія. Отсюда необходимо вытекаетъ, что чѣмъ быстрѣе повышаются земскіе сборы, тѣмъ менѣе удовлетворительною въ финансовомъ отношеніи можно признать дѣятельность земства; а такъ какъ усиленное возрастаніе земскаго обложенія замѣчается именно въ послѣднее время, въ текущемъ десятилѣтіи, то отсюда уже само собою слѣдуетъ, что послѣ обновленія земства въ общемъ направленіи его финансовой дѣятельности произошло не улучшение, а значительное ухудшеніе. Въ письмѣ отъ 10-го ноября 1898 г. Ваше Высочайшее Предводительство сами заявляя, что въ свою поѣздку по неурожайнымъ губерніямъ Вы „имѣли случай убѣдиться на мѣстѣ въ настоятельной необходимости, въ цѣляхъ огражденія землевладѣнія отъ чрезмѣрнаго увеличенія земскихъ сборовъ, немедленнаго, не дожидаясь завершенія предпринятой земствомъ, на основаніи закона 1893 г., переоцѣнки недвижимыхъ имуществъ, закрѣпленія нормы существующаго обложенія.“ Это убѣжденіе, очевидно, могло сложиться подъ влияніемъ данныхъ, свидѣтельствующихъ о неправильномъ ходѣ земскаго хозяйства. Если бы высказываемый мною взглядъ на хозяйственную дѣятельность земства не отвѣчалъ возрѣніямъ Министерства Внутр. Дѣлъ, если бы современные земскіе бюджеты были результатомъ дружнаго взаимодѣйствія земства и наблюдающаго за нимъ вѣдомства, то какую цѣль преслѣдовали бы правила о предѣльности земскаго обложенія? Отъ кого ограждали бы они плательщиковъ земскихъ сборовъ, отъ земства

Финансовъ. „Ростъ военныхъ расходовъ — писалъ онъ въ 1898 г. въ своемъ ниже цѣлкомъ печатаемомъ „Объясненіи Комитету Министровъ по поводу заявленія Государственнаго Контролера о напряженіи платежныхъ силъ населенія“ — представляетъ для народнаго хозяйства тяжесть въ двухъ отношеніяхъ: во 1-хъ, ложась бременемъ на средства государственнаго казначейства и заставляя изыскивать для покрытія ихъ новые источники, расходы эти не только не содѣйствуютъ повышенію доходовъ, но, наоборотъ, до нѣкоторой (!) степени затрудняютъ развитіе платежныхъ силъ населенія, ибо увеличивающійся численный составъ арміи отрываетъ все большее и большее число рабочихъ рукъ отъ производительнаго труда, а во 2-хъ, они влекутъ за собой сокращеніе расходовъ по всемъ прочимъ вѣдомствамъ, т. е. являются существеннымъ тормазомъ для выполненія тѣхъ требованій культурнаго развитія, удовлетвореніе коихъ, способствуя подъему платежныхъ силъ населенія, тѣмъ самымъ облегчаетъ государству возможность дальнѣйшаго отпуска средствъ на производительные расходы. Быстрое возрастаніе расходовъ несомнѣнно неблагоприятно отражается на экономическомъ положеніи всей страны, но главное своею тяжестью, новые расходы ложатся именно на центральныя губерніи . . . . . Народъ безъ улучшенія его экономическаго быта въ концѣ концовъ не будетъ въ состояніи выдержать подобныя постоянно усложняющіяся тягости“ (курсивъ нашъ). Эти откровенныя заявленія сдѣланы г. Витте, конечно, тоже только въ конфиденціальной запискѣ.

Прим. издателя.

ли или отъ руководящаго дѣятельностью его Министерства Внутр. Дѣлъ и его мѣстныхъ органовъ?

Такимъ образомъ, сопоставленіе финансовыхъ итоговъ дѣятельности презрѣлаго и обновленнаго земства въ связи съ вышеприведеннымъ свидѣтельствомъ самого Министерства Внутренн. Дѣлъ о печальномъ состояніи продовольственной части и полной неспособности новаго земства привести ее въ порядокъ, все это, казалось бы, довольно ясно свидѣтельствуешь, что съ изданіемъ закона 1890 г. не только никакого улучшенія въ земскомъ хозяйствѣ не послѣдовало, но что хозяйство это клонится къ упадку. Ближайшія причины такого упадка вполне ясны.

Въ періодической печати все чаще и чаще сообщаются свѣдѣнія о несостоявшихся земскихъ собраніяхъ за непрібытіемъ узаконеннаго числа гласныхъ, о несостоявшихся выборахъ и другія подобныя дашныя, свидѣтельствующія объ усиливающемся равнодушіи мѣстнаго общества къ дѣламъ земскаго самоуправленія. Весьма опредѣленныя на этотъ счетъ указанія можно найти и во Всеподданинскихъ отчетахъ губернаторовъ. Такъ, Московскій губернаторъ, имѣющій дѣло съ однимъ изъ наиболее дѣятельныхъ и сильныхъ, по личному составу и матеріальнымъ средствамъ, земствъ, во Всеподданинскомъ отчетѣ своемъ за 1895 г. засвидѣтельствовалъ, что въ земскихъ учрежденіяхъ замѣчается большой недостатокъ служащихъ, и составъ ихъ настолько неудовлетворителенъ, что въ 2 уѣздахъ потребовалось назначеніе предсѣдателей земскихъ управъ отъ Правительства. Еще болѣе краснорѣчивое свидѣтельство имѣется въ отчетѣ того же губернатора за 1897 г.: „Дѣятельность земства ввѣренной мнѣ губерніи“, говорится въ этомъ отчетѣ, „съ каждымъ годомъ все болѣе и болѣе отделяется отъ тѣхъ основныхъ началъ, на которыхъ, по глубокому убѣжденію моему, зиждется положеніе о земскихъ учрежденіяхъ. Положеніемъ этимъ мѣстное населеніе призвано закономъ къ завѣдыванію дѣлами о мѣстныхъ пользахъ и пуждахъ. Между тѣмъ, большинство землевладѣльцевъ относится къ предоставленному имъ праву болѣе чѣмъ индифферентно, и чрезъ это земскія собранія приняли характеръ одной формальности, а дѣла вершатся управами, составъ коихъ, въ свою очередь, заставляетъ желать весьма многого.“ Это, естественно, повлекло за собою образованіе при управахъ обширныхъ канцелярій и приглашеніе на земскую службу специалистовъ, статистиковъ, агрономовъ, педагоговъ, санитарныхъ врачей и т. д., которые, чувствуя свое образовательное, а иногда и умственное превосходство надъ земскими дѣятелями, начали проявлять все болѣшую и болѣшую самостоятельность, что въ особенноти достигается путемъ открытія въ губерніи разныхъ сѣздовъ, а при управахъ — совѣтовъ. Въ результатъ, все земское хозяйство очутилось въ рукахъ лицъ, ничего общаго съ

мѣстнымъ населеніемъ не имѣющихъ. Безспорно, и среди этихъ лицъ весьма много личностей, вполне благонамѣренныхъ и заслуживающихъ полного уваженія, но по свою службу они не могутъ смотрѣть иначе, какъ на средство къ существованію, а пользы и нужды мѣстныя ихъ лишь настолько могутъ интересоватъ, насколько отъ таковыхъ зависитъ ихъ личное благополучіе. По глубокому моему убѣжденію, подобно тому, какъ въ частномъ хозяйствѣ, какъ бы хороши ни были управляющій, онъ никогда не замѣнитъ хозяина, такъ и въ земскомъ дѣлѣ наемникъ не можетъ замѣнить собственника“. Противъ такого заявленія губернатора послѣдовала Высочайшая отмѣтка: „Къ сожалѣнію, это такъ“.

Приведенное свидѣтельство отчета начальника одной изъ лучшихъ и передовыхъ губерній весьма краснорѣчиво говорить о настоящемъ положеніи земскаго дѣла. Интересъ къ нему мѣстныхъ дѣятелей неуклонно слабѣетъ, органы самоуправления получаютъ все болѣе и болѣе бюрократическій характеръ: приобрѣтаютъ всѣ недостатки правительственной администраціи, не имѣя ни одного изъ ея достоинствъ.<sup>233</sup> „Создается“, говоря словами Оберъ-Прокурора Святѣйшаго Синода, „серія чиновниковъ, дѣйствующихъ безконтрольно и составляющихъ нерѣдко новое бремя для населенія“.<sup>234</sup> Это положеніе есть несомнѣнно прямой результатъ всѣхъ вообще стѣснительныхъ мѣръ, которыя принимались и принимаются правительствомъ по отношенію къ земству. И можно быть твердо увѣреннымъ, что, чѣмъ болѣе будетъ стѣсняться дѣятельность земства, тѣмъ болѣе будетъ охладѣвать интересъ къ ней общества, а при послѣдовательномъ неуклонномъ проведеніи принятой по отношенію къ земствамъ политики Министерства Внутр. Дѣлъ они мало по малу приблизятся къ типу нашей дореформенной шестигласной думы, которая

<sup>233</sup> Это совершенно невѣрно. Несмотря на немощныя препятствія, земство въ общемъ съ честью выполняетъ свое трудное дѣло. Живы и глубоко лицемерны нападки такихъ представителей бюрократическаго самодержавія, какъ г. Витте, на тѣхъ безкорыстныхъ и преданныхъ земскому дѣлу дѣятелей, которыхъ, вслѣдъ за реакціонной печатью, принято именовать „земской бюрократіей“. Эта „бюрократія“ дѣйствуетъ по порученію общества и ответственна передъ нимъ, тогда какъ гг. министры, директора департаментовъ и столоначальники тѣмъ и ужасны, что они дѣйствительно безконтрольны и безответственны. Всѣ земскіе дѣятели — и выборные, и служащіе по найму — живутъ въ здоровой атмосферѣ общественной критики, гласной и публичной. Этимъ правомъ критиковать земство и его дѣятелей реакціонеры даже злоупотребляютъ, превращая критику въ клевету и доносъ . . . Если профессиональное исполненіе извѣстныхъ обязанностей считать главнымъ признакомъ бюрократіи, то бюрократія есть вездѣ: англійскіе писатели въ этомъ смыслѣ называютъ платныхъ секретарей рабочихъ союзовъ „бюрократіей“. Такая „бюрократія“ безусловно необходима для всякаго сколько-нибудь стройнаго и упорядоченнаго управленія. Спрашивается только: какая бюрократія предпочтительнѣе въ интересахъ населенія, ответственная или безответственная? Примѣч. издателя.

<sup>234</sup> Отзывъ Оберъ-Прокурора Св. Синода отъ 20 декабря 1898 г., № 252.



хотя и причисляется Вапеею запискою къ учрежденіямъ, осуществлявшимъ столь свойственныя народу русскому принципы самоуправленія, но которая едва ли можетъ считаться не только идеальнымъ примѣненіемъ этихъ принциповъ, но даже просто сколько-нибудь пригоднымъ органомъ для веденія самаго несложнаго хозяйства. Съ другой стороны, можно быть также твердо увѣреннымъ, что, какъ-бы ни увеличивалась надъ земствами правительственная опека, фактически губернаторы все же лишены будутъ возможности оказывать положительное вліяніе на ходъ, а тѣмъ болѣе на упрядоченіе земскаго хозяйства. Предоставить имъ сколько-нибудь серьезное право активнаго участія въ веденіи этого хозяйства безъ полнаго упраздненія земскаго самоуправленія нельзя; съ одними же правами контроля, запрета и протеста, какъ бы сильны ни были эти, по существу своему тормозящія, а не двигающія, права, — нельзя вести никакого живого дѣла.

Политическая тенденція не исчезла и въ обновленномъ земствѣ.

Остается разсмотрѣть еще одинъ вопросъ: исчезла ли съ изданіемъ Положенія 1890 г. политическая тенденція земствъ, ихъ стремленіе къ участію въ законодательной дѣятельности?

Для отвѣта и на этотъ вопросъ въ Вапеей запискѣ не имѣется никакихъ данныхъ. Поэтому мнѣ приходится говорить о событіяхъ, о которыхъ я не желалъ упоминать, и при томъ о событіяхъ недавняго прошлаго, которыя, казалось бы, должны быть близко извѣстны министру Внутр. Дѣлъ и которымъ, однако, записка Ваша не придаетъ, повидимому, никакого значенія. Приходится вспомнить адреса земствъ, поданные по случаю восшествія на престолъ благополучно царствующаго Государя Императора, — адреса, въ которыхъ довольно ясно сказалось прежнее, но затаенное инѣ стремленіе земства выйти изъ сферы мѣстныхъ дѣлъ, ему предоставленныхъ. Какъ извѣстно, 9 земствъ (Тверское, Тульское, Уфимское, Полтавское, Саратовское, Тамбовское, Курское, Орловское и Черниговское) въ своихъ обращеніяхъ къ Монарху прямо или косвенно выразили протестъ противъ существующаго порядка и просили о допущеніи земствъ къ участію въ законодательныхъ работахъ. За подачу же подобныхъ адресовъ высказалось большинство собраній земствъ Псковскаго, Новгородскаго и Смоленскаго, которыя отказались отъ состоявшихся уже постановленій только послѣ того, какъ выяснилось, что адреса, поданные другими земствами, встрѣчены весьма неблагоприятно, что адресъ Тверскаго земства даже не принятъ Государемъ и что на докладѣ о немъ министра Внутр. Дѣлъ послѣдовала Высочайшая резолюція: „Я чрезвычайно удивленъ и недоволенъ этой неумѣстной выходкой

35 гласныхъ губернскаго земскаго собранія“. Нельзя, однако, не отмѣтить, что, напримѣръ, въ Новгородскомъ земствѣ администраціи и предѣлателью собранія стоило большихъ трудовъ предотвратить подачу адреса. Этимъ земствомъ адресъ былъ принятъ послѣ тщательнаго обсужденія всѣмъ составомъ собранія, засѣданіе котораго состоялось уже послѣ того, какъ стало общеизвѣстнымъ, что двое изъ трехъ депутатовъ Тверскаго земства — Родичевъ и Головачевъ — не будутъ приняты государемъ, и только въ одно изъ слѣдующихъ засѣданій губернской предводитель дворянства князь Васильчиковъ успѣлъ добиться отмѣны постановленія о подачѣ адреса.<sup>235</sup>

Правда, въ поданныхъ адресахъ замѣтно стремленіе смягчить выраженіе ихъ мысли, прикрыть ее условными фразами. Памятуя о прошлыхъ, печально окончившихся, попыткахъ, земства стараются говорить ипосказательными намеками; но основная мысль всегда ясна и напла себѣ вполне точное выраженіе въ словахъ Государя Императора, опредѣлившаго ее, какъ „мечтанія объ участіи представителей земства въ дѣлахъ внутренняго управления“.<sup>236</sup>

Особенный интересъ представляетъ адресъ Черниговскаго земства. Адресъ этотъ, во-первыхъ, заслуживаетъ вниманія потому, что земство рѣшило подачу его уже послѣ приѣма Императоромъ депутаціи 17-го января 1895 г., когда вполне выяснилось, что высказываемыя земствами пожеланія не отвѣчаютъ видамъ Государя Императора, и, во-вторыхъ, онъ можетъ служить лучшимъ отвѣтомъ на всѣ увѣренія записки Вашего Высочайшаго Представительства о достигнутомъ закономъ 1890 г. объединеніи дѣятельности земствами съ органами Пра-

<sup>235</sup> С. Мирный. Адресы земствъ 1894—1895 г. и ихъ политическая программа.

<sup>236</sup> Въ адресѣ Тверскаго земства между прочимъ говорилось: „Мы ждемъ, Государь, возможности и права для общественныхъ учрежденій выражать свое мнѣніе по вопросамъ, ихъ касающимся, дабы до вышестейшаго Престола могло достигать выраженіе потребностей и мысли не только администраціи, но и народа русскаго“. Адресъ оканчивается такъ: „Мы вѣримъ, что въ общеніи съ представителями всѣхъ сословій русскаго народа, равно преданныхъ Престолу и отечеству, власть Вашего Величества найдетъ новый источникъ силы и залогъ успѣха въ исполненіи великодушныхъ предначертаній Вашего Императорскаго Величества“.

Тульское земство просило открытаго доступа для голоса земства къ Престолу.

Курское земство выражало увѣренность, что Государь Императоръ всегда съ милостивымъ вниманіемъ будетъ относиться къ голосу земства и не откажетъ въ открытомъ доступѣ къ Престолу ему, земству, какъ выразителю мѣстныхъ и областныхъ нуждъ и общихъ интересовъ.

Орловское земство заявляло, что представительство земское есть прежде всего представительство нуждъ народныхъ, и просило довѣрія и одобренія Императора.

Тамбовское земство выражало увѣренность, что единеніе Царя съ земствомъ, развиваясь и укрѣпляясь, станетъ краеугольнымъ камнемъ, на которомъ соиздается наша государственная будущность и др.

вительства. Изъ названнаго адреса вполне ясно, что не только никакого единенія не достигнуто, но что земство по-прежнему чувствуетъ недобърыя къ себѣ со стороны правительства, чувствуетъ все тѣ стѣсненія въ своей дѣятельности, о которыхъ говорила еще приведенная выше, поданная въ 1880 г., записка Елисаветградскаго земства, и желаетъ во что бы то ни стало освободиться отъ этихъ стѣсненій. „Добърыя Вашнго Высочества“, говоритъ, между прочимъ, адресъ, „намъ такъ же необходимо и драгоценно, какъ свѣтъ и воздухъ для развитія всего живого. Подъ сѣнью этого довѣрія мы будемъ жить радостной надеждой, что получимъ возможность, въ кругу нашего вѣдѣнія, самостоятельно оцѣнивать наши мѣстные пользы и нужды, что намъ даровано будетъ право безпрепятственно возлагать исполненіе земскихъ обязанностей на лицъ, которыхъ мы считаемъ наиболѣе достойными; что дѣятельность наша въ предѣлахъ Высочайше дарованныхъ правъ будетъ протекать подъ строгой охраной закона; что въ самой важной области нашей дѣятельности, въ дѣлѣ народнаго образованія, мы будемъ освобождены отъ цѣлаго ряда неблагопріятныхъ условій, стѣсняющихъ эту дѣятельность, и что при большинствѣ развитія гласности ярче выяснятся нужды и всѣ стороны нашей мѣстной жизни, заботы о которыхъ предоставляются земству“.

Всѣ адреса, поданные земствамъ въ 1894—1899 г., не были результатомъ случайнаго увлеченія мимолетной идеей; они были прямымъ слѣдствіемъ удобнаго, по ихъ мнѣнію, момента для выраженія все той же старой мысли земцевъ о необходимости добиться участія въ законодательствѣ и центральномъ управленіи. Эта мысль, несомнѣнно, не умерла еще въ средѣ земской и понынѣ, да по самой природѣ вещей и не можетъ умереть.

Въ Министерствѣ Финансовъ нѣтъ, конечно, достаточно полнаго матеріала для характеристики настоящаго положенія дѣла, но тѣмъ не менѣе не трудно привести отдѣльные многоговорящіе факты. Такъ, во Всеподданнѣйшемъ отчетѣ за 1894 г. Уфимскій Губернаторъ заявлялъ, что „губернское земство рѣшилось домогаться, чтобы въ засѣданіи высшихъ правительственныхъ учрежденій были допущены представители всѣхъ земствъ Россіи при сужденіи о вопросахъ, касающихся земствъ, и въ частности, объ измѣненіи системы народнаго продовольствія“.<sup>237</sup> Противъ этого заявленія послѣдовала Высочайшая отмѣтка: „Къ серьезному вниманію Министра Внутреннихъ Дѣлъ“. Въ слѣдствіе сего, въ засѣданіи Комитета Министровъ 11-го іюня 1896 г., были представлены надлежащія разъясненія, въ коихъ, хотя и заявлялось, что губернаторъ „придалъ всему дѣлу не надле-

<sup>237</sup> Сводъ Высочайшихъ отмѣтокъ по Всеподданнѣйшимъ отчетамъ за 1894 г.

жаціи характеръ“, по съ поясненіемъ, что еще въ мартѣ 1895 г. Начальнику Уфимской губерши предложено было разьяснить земству о превышеніи имъ своихъ полномочій, и что еще ранѣе, въ февралѣ 1895 г., „въ конфиденціальномъ циркулярѣ сдѣлано было надлежащее разьясненіе губернаторамъ, какое значеніе имѣютъ въ общемъ строѣ государственнаго управленія земскія и городскія учрежденія и какихъ предметовъ названныя учрежденія не должны касаться въ своихъ постановленіяхъ“.

Еще болѣе краснорѣчивое указаніе имѣется во Всесоюзнѣйшихъ отчетахъ Тверскаго Губернатора. „Съ самаго начала введенія въ губерши въ дѣйствиѣ Положенія 12-го іюня 1890 г.“, говорится въ послѣднемъ отчетѣ за 1898 г., „ведется партійная борьба, при которой правильной дѣятельности земства трудно и ожидать“. Какого рода эта борьба и въ какомъ направленіи она ведется, едва ли нужно говорить; но для устраненія всякихъ на этотъ предметъ сомнѣній достаточно обратиться къ отчету того же губернатора за 1894 г. Въ этомъ отчетѣ значится, что „съ конца пятидесятихъ и начала шестидесятихъ годовъ образовался тѣсно сплоченный кружокъ людей либеральнаго направленія, который, постоянно разрастаясь, приобрѣлъ исключительное господство въ губерши и сосредоточилъ въ своихъ рукахъ все веденіе дѣла губернскаго земства“. Наконецъ, изъ отчета того же губернатора за 1895 г. видно, что борьба съ земскою оппозиціей составляетъ тяжелую задачу мѣстной администраціи и что отъ предсѣдательствующихъ въ земскихъ собраніяхъ предводителей дворянства требуется иногда даже „гражданское мужество“ для выполненія конфиденціальныхъ циркуляровъ Министрства Внутреннихъ Дѣлъ о предметахъ, которыхъ земскія учрежденія не должны касаться. Губернскій предводитель дворянства, пишетъ губернаторъ въ названномъ отчетѣ, передъ земскимъ и дворянскимъ собраніями сдалъ должность Тверскому уѣздному предводителю, самъ же продолжалъ выходить изъ дому; въ свою очередь, Тверской уѣздный предводитель, въ перерывъ засѣданія собранія, сдалъ по болѣзни должность Новоторжскому предводителю, а этотъ послѣдній также оказался больнымъ, и за него въ собраніи предсѣдательствовалъ Старицкій уѣздный предводитель, что, по мнѣнію Губернатора, объясняется, между прочимъ, отсутствіемъ гражданскаго мужества у многихъ дворянъ.

Приведенныя заявленія Тверскаго губернатора, казалось бы, могутъ служить лучшимъ отвѣтомъ на всѣ завѣренія Вашей записки, будто послѣ закона 1890 г. исчезъ даже призракъ политическихъ стремленій земствъ. Политическая тенденція съ основанія земскихъ учреждений до самаго послѣдняго времени то подавлялась, то вновь воскресала; но несомнѣнно, что ею отмѣчена 35-ти лѣтняя исторія нашего

земства.<sup>238</sup> Въ затронутомъ мною вопроса о значеніи земства въ системѣ нашего государственнаго строя тенденція эта имѣеть гораздо большее значеніе, чѣмъ то, которое придаетъ ей Ваша записка. Тѣ немногія данныя, которыя сдѣлались достояніемъ общихъ официальныхъ источниковъ, а также разрѣшительной и запрещенной литературы, и лишь отрывочно сгруппированны въцѣ, болѣе чѣмъ достаточны, чтобы усомниться въ завѣреніи Вашей записки (стр. 53), будто всѣ конституціонныя стремленія земствъ сводились къ пустой шумливой оппозиціи губернскому начальству нѣсколькихъ крикуновъ и политикановъ въ немногихъ („въ видѣ рѣдкихъ исключеній“) уѣздахъ. Высказывая подобную увѣренность, составители записки либо не вполнѣ искренни, либо они не имѣли возможности принять во вниманіе несомнѣнно разнородный и богатый, но секретный, матеріалъ, какой имѣется въ дѣлахъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Повидному, даже обзорѣніе подпольныхъ листковъ, которое, по ихъ словамъ, было ими сдѣлано, произведено весьма поверхностно, такъ какъ въ запискѣ дѣятельность земствъ, агитировавшихъ въ пользу расширенія правъ земства и созыва земскаго собора, смѣшана съ дѣятельностью террористовъ и анархистовъ, пытавшихся воспользоваться студенческими и иными безпорядками въ цѣляхъ своей преступной пропаганды (см. стр. 44).

Если даже просто подсчитать всѣ тѣ земства, которыми прямо или косвенно заявлялись ходатайства о допущеніи ихъ къ участию въ законодательствѣ, то получится не нѣсколько уѣздовъ, а не менѣе половины всѣхъ земскихъ губерній. Но если ознакомиться съ содержаніемъ ходатайствъ и принять во вниманіе, при какихъ условіяхъ эти ходатайства заявлялись и какими мѣрами предотвращались подобныя же заявленія въ другихъ губерніяхъ, то станетъ довольно ясно, что земское движеніе въ пользу земскаго собора много серьезнѣе „пустой шумливой оппозиціи губернскому начальству“. Во главѣ движенія шли, конечно, вожаки (крикуны и политиканы, какъ характеризуетъ ихъ Ваша записка); но если за этими „политиканами“ такъ дружно шло огромное большинство самыхъ благородныхъ, самыхъ благонамѣренныхъ земцевъ, то не служитъ ли уже одно это доказательствомъ, что въ самой постановкѣ земскаго дѣла что-то неладно, что въ немъ есть какая то несообразность, какое-то политическое несоотвѣтствіе всему государственному строю и что надо серьезно подумать, прежде чѣмъ переносить земскія учрежденія на обильныя всякими политическими броженіями окраины. Движеніе, проявившееся въ земствахъ послѣ введенія въ дѣйствіе закона 1890 года, по моему мнѣнію, за-

<sup>238</sup> Земства „уклоняются въ сужденія о предметахъ внутренней административной политики и присваиваютъ себѣ такіе предметы администраціи, которые существенно входятъ въ кругъ государственнаго управленія“, (Отзывъ Оберъ-Прокурора Св. Синода отъ 20-го декабря 1898 г., № 252).

служиваетъ самаго разносторонняго вниманія Вашего Высочайшаго превосходительства при дальнѣйшихъ мѣропріятіяхъ въ области земскаго дѣла. Это движеніе, болѣе мягкое по внѣшней формѣ, по по внутреннему содержанію гораздо болѣе знаменательно, чѣмъ даже рѣзкое движеніе 1879—1883 г. Для надлежавшей его оцѣнки надо помнить, что закономъ 1890 года земству дана сословная окраска, усиленъ въ собраніяхъ правительственный элементъ, что въ составъ губернскихъ земскихъ собраній введены всѣ уѣздные предводители дворянства и земскіе начальники, и если такое обезличенное сословно-бюрократическое земство продолжаетъ, тѣмъ не менѣе проявлять политическую тенденцію, то надъ этимъ слѣдовало бы призадуматься.

Итакъ, ближайшее разсмотрѣніе результатовъ, достигнутыхъ примѣненіемъ закона 1890 г., ясно показываетъ, что законъ этотъ не имѣетъ того значенія, какое Вы ему придаете; во всякомъ случаѣ, результаты далеко не таковы, чтобы на нихъ можно было успокоиться за настоящее и не тревожиться за будущее.

Ни единенія съ органами правительства, ни оживленія и желательныхъ успѣховъ въ земской дѣятельности, ни исчезновенія политической тенденціи обновленныхъ земствъ не послѣдовало. Наоборотъ, въ новыхъ земствахъ замѣчается быстрое возрастаніе земскаго обложенія именно на потребности, удовлетворяемыя по усмотрѣнію земства, въ томъ числѣ и на такія, порученіе коихъ земству не соотвѣтствуетъ, по мнѣнію Вашему, задачѣ государства (народное образованіе). Увеличилась разнѣ между земствомъ и правительствомъ и, наконецъ, усилилось индифферентное отношеніе земскихъ гласныхъ къ дѣламъ мѣстнаго управленія, а равно фактическая зависимость распорядителей земскаго хозяйства отъ канцелярій; появляется даже особый классъ чиновниковъ, но только земскихъ, — всякаго рода вольнонаемныхъ специалистовъ, приставленныхъ къ отдѣльнымъ отраслямъ администраціи земскихъ управъ.

Это ли идеаль Министерства Внутреннихъ Дѣлъ? Это ли основа экономическаго процвѣтанія и политическаго могущества государства?

„Мѣропріятія, принятыя за послѣднее время въ упорядоченіе отдѣльныхъ отраслей земскаго хозяйства и управленія“, клонятся къ полному упраздненію жизни земства.

Наличность недостатковъ въ дѣйствующей организаціи земства признаетъ, въ сущности, и Ваша записка, ибо, хотя она и утверждаетъ, что коренные недостатки Положенія 1864 г. устранены закономъ 1890 года, но въ концѣ концовъ сознается, что реформа коснулась больше внѣшности, сущ-

пость же дѣла остается прежняя со всѣми ея „шроховатостями“ (стр. 38, 55—56, 70—72).

Записка полагаетъ только, что необходимо дальнѣйшее упорядоченіе мѣстнаго самоуправленія, согласно принципамъ, положеннымъ въ основу закона 1890 года, необходимо лишь окончательное устраненіе недостатковъ, исполнѣ обнаружен-ныхъ 35-ти лѣтнимъ опытомъ примѣненія земскихъ учрежденій во внутреннихъ губерніяхъ.

Въ чемъ же будутъ заключаться это упорядоченіе и это окончательное устраненіе недостатковъ? Каковы эти мѣропріятія, которыя уже предначертаны, которыя, по словамъ записки, къ сожалѣнію, не встрѣчаютъ сочувствія со стороны финансоваго вѣдомства?

Такихъ мѣръ упорядоченія въ запискѣ намѣчено три:

1. Созданіе правильно устроеннаго и „надлежаще снабженнаго какъ лучшимъ составомъ, такъ и матеріальными средствами“ центральнаго установленія для завѣдыванія земскими учрежденіями; для сего проектируется преобразование Хозяйственнаго Департамента въ Главное Управленіе.

2. Усиленіе правительственнаго надзора путемъ личнаго состава мѣстныхъ правительственныхъ органовъ, коимъ сей надзоръ порученъ; для сего проектируется учрежденіе должностей нецремѣнныхъ членовъ присутствій по земскимъ и городскимъ дѣламъ „съ надлежащимъ служебнымъ положеніемъ и окладомъ“.

3. Точная и строгая регламентація дѣятельности земскихъ учреждений путемъ изданія уставовъ, регулирующихъ эту дѣятельность.

Разсмотримъ послѣдовательно всѣ эти проектируемыя мѣропріятія.

Къ пункту 1-му. Вопросъ о созданіи для земскихъ учреждений центральнаго органа, дѣйствительно, является кореннымъ вопросомъ, въ которомъ лежитъ весь центръ тяжести всего земскаго дѣла, но въ немъ же и самое большое его мѣсто. На стр. 42 записки характеризуются недостатки Положенія 1864 г., замѣчательно вѣрно и мѣтко указывается, что ненормальное положеніе земскихъ учреждений въ системѣ нашего государственнаго управленія заключается, главнымъ образомъ, въ томъ, что земскія учрежденія не имѣли, „подобно другимъ мѣстнымъ учрежденіямъ, опредѣленнаго центрального вѣдомства, для котораго они были бы своими, которое на равноправныхъ съ другими основаніяхъ защищало бы ихъ интересы въ центральномъ управленіи“. Дѣйствительно, къ созданію такого органа, для котораго они были бы своими, земства стремились чуть ли не со дня ихъ введенія, а правительство съ такимъ же постоянствомъ противопоставляло этимъ стремленіямъ ограничительныя мѣры, не желая образованія центральнаго земскаго представительства. Положеніе 1890 г., которое въ первоначальномъ проектѣ своемъ

направлено было в сущности къ упраздненію земскихъ учреждений, вопроса о центральномъ органѣ не разрѣшило, да онъ не могъ быть и возбужденъ. Вопросъ остался такимъ образомъ открытымъ, и въ этомъ вся разгадка, почему земскія учреждения признаются учреждениями государственными, не ставъ, однако, „своими“ для центрального управления, почему между ними и этимъ послѣднимъ не исчезло взаимное недоверіе, почему нѣтъ и теперь единства, нѣтъ гармоническаго сліянія въ ихъ дѣятельности, а остается все то же раздвоеніе, съ той только окраской. Вполнѣ понятно поэтому, что во главѣ мѣръ къ дальнѣйшему упорядоченію земскаго дѣла Вапа записка ставитъ вопросъ объ учрежденіи центрального органа; но то рѣшеніе, какое предполагается дать этому вопросу, для меня не совсемъ ясно. Трудно освоиться съ мыслью, чтобы этотъ сложный вопросъ, который былъ причиною отставокъ министровъ и губернаторовъ, репрессивныхъ мѣръ, цензурныхъ запрещеній, секретныхъ циркуляровъ и проч. и проч., чтобы этотъ вопросъ разрѣшался такъ до-нельзя просто обращеніемъ Хозяйственнаго Департамента въ Главное Управление. Какъ-то не вѣрится, что земства сдѣлаются для правительства „своими“, войдутъ съ нимъ въ единеніе, и интересы ихъ стануть ближе сердцу министра Внутр. Дѣлъ только потому, что должность Директора Хозяйственнаго Департамента будетъ повышена изъ IV въ III классъ, и въ его распоряженіе будетъ прибавлено нѣсколько новыхъ чиновниковъ для дѣлъ, быть можетъ, и ненужныхъ.

Къ пункту 2-му. Впрочемъ, какъ видно изъ разсужденій, помѣщенныхъ на стр. 42 записки, реформа Хозяйственнаго Департамента преслѣдуетъ не столько ту цѣль, о которой говорится тамъ же, на стр. 42 (т. е., чтобы земскія учреждения имѣли свой центральный органъ и стали „своими“), а главнымъ образомъ иную — усиленіе правительственнаго надъ ними надзора, для чего, кромѣ расширенія названнаго Департамента, проектируется еще и учрежденіе на мѣстахъ должностей непремѣнныхъ членовъ присутствій по земскимъ и городскимъ дѣламъ „съ надлежащимъ служебнымъ положеніемъ и окладомъ“.

Но, казалось бы, что и подобная цѣль намѣченныхъ мѣропріятій также не можетъ быть согласована съ теоретическими взглядами записки. Если мѣстное самоуправленіе необходимо и полезно, если и теперь оно функціонруетъ, вообще говоря, правильно, то какая же надобность въ пересмотрѣ и повѣркѣ по существу всѣхъ важнѣйшихъ работъ самоуправляющихся учреждений? Не доказываетъ ли, напротивъ, необходимость двукратнаго выполнения одной и той же работы, разъ чрезъ мѣстное самоуправленіе и вторично въ правительственныхъ установленіяхъ, ошибочности самой системы управленія?



Что въ виду Минпстерства Внутренних Дѣлъ имѣется именно вторичная переработка сдѣланнаго земствомъ, это видно какъ изъ приведенныхъ въ отзывѣ отъ 18-го февраля 1898 г. за № 1682 соображеній въ пользу учрежденія должностей непремѣнныхъ членовъ губерскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій, такъ и изъ опредѣленія изложенныхъ въ заключительной части сего отзыва задачъ новыхъ должностныхъ лицъ. Изъ соображеній этихъ оказывается, что особаго надзора требуютъ не только выдающіяся по своей важности постановленія учрежденій мѣстнаго самоуправления, но даже обыкновенная текущая дѣятельность, напримѣръ, весь ходъ земскаго дорожнаго хозяйства, къ тому же, судя по запискѣ, уже и теперь вполне упорядоченнаго. Соответственно этому и въ заключительной части названной бумаги Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, не довольствуясь указаніями на отдѣльныя конкретныя обязанности непремѣнныхъ членовъ, предназначаетъ ихъ вообще „для завѣдыванія дѣламъ по земскому и городскому самоуправленію“, т. е., иначе говоря, для исполненія тѣхъ же обязанностей, которыя возложены закономъ на земскія и городскія учрежденія. Такая постановка дѣла неизбежно приведетъ къ тому, что и новыя должности окажутся вскорѣ недостаточными, опять возникнетъ вопросъ о расширеніи правительственнаго надзора надъ земствомъ и городами, на ряду съ другими учрежденіями мѣстнаго самоуправления образуются сложныя правительственныя установленія, выполняющія ту же работу, какъ и первыя.<sup>289</sup>

Отзывъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ отъ 18-го февраля 1898 г., въ которомъ изложены предположенія объ учрежденіи

<sup>289</sup> По поводу указаній Вапей записки, что преобразование Хозяйственнаго Департамента и учрежденіе должностей непремѣнныхъ членовъ не встрѣчаютъ сочувствія со стороны финансоваго вѣдомства, необходимо замѣтить, что въ данномъ случаѣ несочувствіе объясняется не принципиальнымъ несогласіемъ мнѣмъ съ названнымъ вѣдомствомъ, ни даже финансовой стороной вопроса.

Дѣло объясняется гораздо проще. Проектъ преобразованія Хозяйственнаго Департамента былъ очень широкъ, но весьма слабо обоснованъ. Поэтому финансовое вѣдомство и сдѣлало по поводу этого проекта рядъ замѣчаній, чисто практическихъ, доказывая преувеличенность требованій Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Если послѣднее признало эти возраженія неосновательными, то отъ него зависѣло внести дѣло съ разногласіемъ въ Государственный Совѣтъ.

Что касается до проекта объ учрежденіи должностей непремѣнныхъ членовъ губерскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій, то онъ присланъ былъ на заключеніе Министерства Финансовъ въ совершенно неразработанномъ видѣ. Никакихъ фактическихъ данныхъ, доказывающихъ недостаточность существующихъ учрежденій, въ отзывѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ не было указано; и эти данныя финансовое вѣдомство вынуждено было собрать чрезъ собственные свои органы. Само собою разумѣется, что на это необходимо было время, и поэтому отзывъ не могъ быть сообщенъ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ съ такой скоростью, какая была бы ему желательна.

должностей непремѣнныхъ членовъ губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій, представляется особый интересъ еще въ томъ отношеніи, что категорически удостовѣряетъ неисполненіе дѣйствующихъ узаконеній о надзорѣ за земскими учрежденіями. Распоряженія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, говорится въ этомъ отзывѣ, „дѣлаютъ трудъ мѣстныхъ губернскихъ начальствъ, въ дѣлѣ выполнения надлежащимъ образомъ предъявляемыхъ къ нимъ въ отношеніи надзора за дѣятельностью названныхъ учреждений требованій и возлагаемыхъ на нихъ задачъ, совершенно непосильнымъ“. Къ наблюдению за земскимъ и городскимъ дѣлами привлечены лица, „которые, по своему служебному положенію и прямымъ своимъ обязанностямъ, не имѣютъ никакой возможности посвятить себя еще и специальнымъ занятіямъ по губернскому по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствію и являются фактически его членами лишь на время засѣданій“. Главнымъ дѣйствующимъ лицомъ въ присутствіи „силою вещей является секретарь, на котораго фактически и ложится вся отвѣтственность и тяжесть не только дѣлопроизводства въ тѣсномъ значеніи этого слова. . . . но и предварительной, необходимой для доклада дѣла присутствію, разработки его . . . и, наконецъ, даже производство дознанія о неправильныхъ дѣйствіяхъ городскихъ и земскихъ учреждений“. Указавъ затѣмъ, что такой порядокъ „вовсе не соответствуетъ ни тому служебному положенію, въ какое поставилъ означенную должность законъ“, „ни тѣмъ требованіямъ, какія можно предъявлять къ этой должности по самому ея учрежденію“, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ приходитъ къ заключенію о необходимости особыхъ непремѣнныхъ членовъ для завѣдыванія дѣлами, относящимися до земскаго и городского управленія.

Приведенныя соображенія рѣшительно опровергаютъ заявленіе Вашей записки о достигнутомъ уже упорядоченіи дѣятельности мѣстнаго самоуправленія путемъ установленія правительственнаго надзора.

Къ пункту 3-му. Что касается, наконецъ, третьей изъ намѣченныхъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ мѣръ регламентаціи дѣятельности земскихъ учреждений путемъ изданія для этого особыхъ уставовъ, регулирующихъ ихъ дѣятельность, то относительно этого мѣропріятія къ упорядоченію земскаго дѣла прежде всего необходимо замѣтить, что, съ точки зрѣнія сторонниковъ мѣстнаго самоуправленія, самая необходимость послѣдняго обосновывается только невозможностью точной и полной регламентаціи въ законѣ всѣхъ задачъ мѣстнаго управленія, требующихъ постоянного соображенія съ условіями мѣста и времени. Изъ вытекающей отсюда незабѣжности усмотрѣнія мѣстныхъ дѣятелей и выводится то положеніе, что мѣстное управленіе должно быть поручено не чиновникамъ, усмотрѣніе коихъ не допустимо,

а представителямъ мѣстнаго же общества, состоящимъ подъ контролемъ общественнаго мнѣнія.<sup>240</sup> Если это положеніе ошибочно, если законъ съ пользой для дѣла можетъ регламентировать задачи мѣстнаго самоуправленія и способы ихъ достиженія, тогда отпадаетъ одинъ изъ важнѣйшихъ доводовъ въ пользу самоуправленія; если же научная теорія правильна, то преслѣдуемая Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ цѣль — регламентировать дѣятельность земства — является по существу своему не мѣрою къ исправленію недостатковъ въ существующей организаціи земскихъ учрежденій, а мѣрою къ ограниченію ихъ самостоятельности, скрытымъ шагомъ къ ихъ упраздненію. Такое значеніе проектированныхъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ уставовъ для сторонниковъ самоуправленія выѣ спора и сомнѣнія. „Если хотять подрѣзать земство въ самомъ его корнѣ, подавать въ немъ всякую общественную инициативу и превратить его въ мертвую машину“, говоритъ, напримѣръ, Чигеринъ, „то нѣтъ лучшаго средства какъ подвергнуть его всесторонней регламентаціи“.<sup>241</sup> И, дѣйствительно, нельзя не признать всей справедливости этого взгляда.

Земство, лишепное самостоятельности, руководимое во всѣхъ подробностяхъ его дѣятельности предписаніями уставовъ и указами администраціи, — такое земство не имѣетъ никакаго ровню значенія; для цѣлей управленія оно является не только ненужнымъ, но прямо вреднымъ, такъ какъ не облегчаетъ, но затрудняетъ задачи Правительства, безъ всякой пользы тормозитъ дѣятельность послѣдняго. Руководство выбранными мѣстнымъ населеніемъ лицами безспорно гораздо затруднительнѣе, чѣмъ чиновниками, назначенными Правительствомъ. Съ другой стороны, по степени исполнителности выборныя учрежденія всегда останутся позади обыкновенныхъ бюрократическихъ органовъ. Наконецъ, при отсутствіи самостоятельности, земство не можетъ имѣть и надлежащаго интереса къ порученному ему дѣлу: интересъ этотъ обуславливается возможностью проводить въ жизни свои взгляды, устранивать мѣстные порядки, согласно собственному желанію, а этихъ-то условій и не будетъ, разъ земству придется дѣйствовать только по предписанію. Въ успѣхъ порученныхъ имъ отраслей управленія общественные дѣятели будутъ заинтересованы даже меньше чиновниковъ, для которыхъ этотъ успѣхъ связанъ съ интересами личнаго положенія. Правильность этихъ теоретическихъ воззрѣній неопровержимо подтверждается историческимъ опытомъ — почти столѣтнею исторіею губернскихъ и уѣздныхъ учреждений Императрицы Екатерины II. Широкое примѣненіе вы-

<sup>240</sup> Н. М. Коркуновъ, Русское государство, т. II, изд. 2, стр. 353.

<sup>241</sup> Чигеринъ, Государство и Земство. СПб. Вѣд. 7-го мая 1899 г., № 122, см. также Арсеньева въ № 2 Вѣстн. Европы 1899 г.

борнаго начала не сдѣлало изъ этихъ учрежденій органовъ самоуправленія, ибо учрежденія эти не пользовались никакою самостоятельностью, являлись исполнительными органами государства, вполне отъ него зависимыми. Результаты извѣстны: полнѣйшій хаосъ въ мѣстномъ управленіи, совершенное пренебреженіе общественными интересами и почти не знающая предѣловъ продажность. Ошибочно было бы приписывать эти слѣдствія исключительно низкому нравственному уровню общества; уровень этотъ не оставался, конечно, безъ вліянія на ходъ управленія, но корень неудачи лежитъ глубже — въ ошибочности самой системы.

Общество не могло сразу переродиться, каковы бы ни были пережитыя имъ событія. Между тѣмъ то же общество, которое избирало въ судьи, совѣтчики и засѣдатели завѣдомыхъ вѣсточниковъ и людей сомнительной нравственности, пополнило ряды новыхъ, пореформенныхъ учрежденій, какъ выборныхъ, такъ и организованныхъ по назначенію правительства, людьми совершенно пныхъ взглядовъ, иного направленія.<sup>249</sup>

Итакъ, регламентація дѣятельности земствъ есть мѣра, подрывающая земскія учрежденія въ самой ихъ основѣ. Но для того, чтобы устранить всякія сомнѣнія относительно дѣйствительнаго значенія этой мѣры, слѣдуетъ только поближе взглянуть, въ какомъ направленіи Министерствомъ Внутр. Дѣлъ

<sup>249</sup> Нельзя не указать также, что изданіе уставовъ, регламентирующихъ дѣятельность земства, едва ли даже и практически осуществимо. Мѣра эта признавалась задачей ближайшаго будущаго еще въ 1863 г. при разработкѣ перваго земскаго положенія. Если, тѣмъ не менѣе, задача эта и нынѣ, по простетіи болѣе 35 лѣтъ, остается неосуществленной, то не слѣдуетъ ли отсюда, что она сопряжена съ большими практическими затрудненіями и что на успѣшное выполненіе ея въ настоящемъ весьма трудно рассчитывать? Можно даже думать, что нынѣ выпознать ее гораздо труднѣе, чѣмъ то было при введеніи въ дѣйствіе земскихъ учрежденій. Предоставленные самимъ себѣ, дѣйствуя въ полной обособленности одно отъ другого, земства значительно разошлись въ своей дѣятельности. Подъ вліяніемъ тѣхъ или другихъ причинъ въ земскомъ управленіи отдѣльныхъ уѣздовъ и губерній получала преобладаніе, какъ указываетъ и записка (стр. 52), то та, то другая задача; еще болѣе разнообразія обнаруживается въ способахъ удовлетворенія земскихъ потребностей. Вслѣдствіе этого всякая попытка законодателя регулировать ту или иную сторону земской дѣятельности неизбѣжно сопряжена съ ломкою установившихся въ дѣйствительной жизни порядковъ. Законъ неизбѣжно долженъ отдать предпочтеніе однимъ порядкамъ передъ другими, вмѣнивъ земству въ обязанность одно, запретивъ другое, а, можетъ быть, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, осудить все сдѣланное, предписать дѣлать совершенно другое. Законъ же, допускающій все существующее разнообразіе въ земскомъ управленіи, очевидно, не достигалъ бы никакой практической цѣли, явился бы формою, лишенной какого-либо содержанія. Между тѣмъ, измѣненіе того, что уже окрѣпло, пустило корни, представляетъ вообще задачу весьма трудную, сложность коей еще увеличивается, когда приходится имѣть дѣло съ органами, пользующимися извѣстной самостоятельностью, не состоящими въ прямомъ подчиненіи у Правительства. Нагляднымъ и убѣдительнымъ доказательствомъ является упомянутая выше исторія дѣлческаго устава 10-го іюня 1893 г.

предполагаетъ вести эту регламентацію, какія мѣры проектируются имъ для окончательнаго устраненія существующихъ въ земскомъ дѣлѣ недостатковъ и пробѣловъ.

Едва ли подлежитъ сомнѣнію, что первая и главнѣйшая изъ заботъ о нуждахъ населенія есть забота о его пропитаніи — о хлѣбѣ насущномъ, т. е., иначе говоря, вопросъ о народномъ продовольствіи. Между тѣмъ, какъ выше указано, по проекту новаго продовольственнаго устава, внесеннаго уже на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта, признается „безусловно необходимымъ изъять дѣло продовольственной помощи изъ вѣдѣнія земскихъ учреждений“, причемъ въ Вашей запискѣ уставъ этотъ самымъ рѣшительнымъ образомъ считается одной изъ главнѣйшихъ мѣръ, принятыхъ въ послѣднее время къ окончательному упорядоченію земскаго дѣла.

Послѣ народнаго продовольствія, какъ мѣры, обеспечивающей первую и самую насущную потребность населенія, слѣдующей важнѣйшей нуждой этого населенія является, конечно, потребность въ образованіи, которое составляетъ основу матеріальнаго и духовнаго благосостоянія всего государства и каждой отдѣльной мѣстности. Между тѣмъ и эту столь важную отрасль земской дѣятельности Министерству Внутр. Дѣлъ не считаетъ цѣлесообразнымъ оставлять въ рукахъ земствъ и изъ вѣдѣнія этихъ самоуправляющихся единицъ, которыя, по мнѣнію Вашей записки, наибольше способны развивать въ народѣ „привычки къ самоустройству и самоопредѣленію“, предполагаетъ передать въ руки чиновниковъ, шмало не опасаясь, что бюрократія, чрезмѣрный гнетъ которой такъ усильно подчеркивается въ той же запискѣ, задавить въ молодомъ поколѣніи въ самомъ зародышѣ всякую способность къ самодѣятельности, обративъ его въ „обезличенныя и безсвязныя толпы населенія“.

Далѣе, въ томъ же Всеподданнѣйшемъ докладѣ Министра Внутр. Дѣлъ отъ 5-го марта 1897 г., въ коемъ возбужденъ былъ вопросъ объ изъятіи изъ вѣдѣнія земства народнаго образованія, указывается на необходимость освободить земство отъ обязательныхъ расходовъ, а, слѣдовательно, и отъ сопряженныхъ съ ними обязанностей по борьбѣ съ эпидеміями и эпизоціями, по призрѣнію умалишенныхъ и проч.

Въ случаѣ осуществленія всѣхъ этихъ предположеній бюджетъ земства будетъ безспорно значительно облегченъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ земство утратитъ и большую часть своего значенія. Неуклонно слѣдуя по такому намѣченному Министерствомъ Внутр. Дѣлъ пути, весьма скоро придется придти къ сохраненію за земствомъ одной лишь обязанности — по содержанію земскаго управленія. Но будетъ ли это равносильно упорядоченію земской дѣятельности?

Такимъ образомъ, система частью уже осуществленныхъ, а частью проектированныхъ Министерствомъ Внутр. Дѣлъ мѣръ приводитъ, въ концѣ концовъ, къ тому же результату,

какъ прямая замѣла органовъ самоуправленія установленіями государственными. Вся политика Министерства Внутр. Дѣлъ по отношенію къ земству заключается въ медленномъ, но неуклонномъ подтачиваніи его органовъ, постепенномъ ослабленіи ихъ значенія и постепенномъ же сосредоточеніи ихъ функций въ вѣдѣніи правительственныхъ установленій. Нисколько не преувеличивая, можно сказать, что, когда указываемыя въ запискѣ „мѣропріятія, принятія за послѣднее время въ дѣлахъ упорядоченія отдѣльныхъ отраслей земскаго хозяйства и управленія“, будутъ приведены къ благополучному концу, то въ дѣйствительности у насъ не будетъ никакого самоуправления, — отъ земскихъ учреждений останется одна идея да внѣшняя оболочка, безъ всякаго дѣлового содержанія.

Въ самомъ дѣлѣ, допустимъ даже, что „упорядоченіе земскаго дѣла“ остановилось на томъ пунктѣ, до котораго его доведутъ всѣ упомянутыя выше мѣропріятія: что же изобразить изъ себя земское самоуправленіе, поскольку такое уцѣлѣетъ послѣ законченнаго упорядоченія? Прежде всего *важнѣйшія изъ отраслей мѣстнаго самоуправления*, каковы продовольственное дѣло, школьное и т. п., отошли отъ земства. Это — въ силу мѣропріятія, направленныхъ къ сокращенію его компетенціи. Остаются дѣла въ родѣ пзвознаго промысла на станціяхъ желѣзныхъ дорогъ, чистки дворовъ, уборки и уничтоженія палыхъ животныхъ<sup>243</sup> и т. п. Но, во-первыхъ, и по этимъ дѣламъ просторъ земской инициативы, право издавать обязательныя постановленія значительно стѣснять, если не совсѣмъ упразднятъ, заготовляемые уставы. Во-вторыхъ, и въ такой сравнительно ограниченной и не особенно соблазнительной дѣятельности для земской самостоятельности остается очень мало: на каждомъ шагѣ надзоръ, протестъ, провѣрки, просмотры, пересмотры и т. д. Что же останется отъ того земства, о которомъ мечтали люди 60-хъ годовъ!

Останется немного: а. учрежденія, въ которыхъ изображается земство, б. эти учрежденія составятъ въ то же время тихую пристань, гдѣ потерпѣвшіе аварии на другихъ поприщахъ могутъ служить не земству, а по земству. Это будутъ люди, свободные отъ чувствительнаго самолюбія, да, пожалуй, и отъ деликатной совѣсти.

Введеніе земскихъ учреждений на окраинахъ и, въ особенности, въ Западномъ краѣ не оправдывается политическими соображеніями.

При такомъ направленіи политики Министерства Внутреннихъ Дѣлъ предположеніе Министерства о введеніи земскихъ учреждений на окраинахъ является несоотвѣтствіемъ уже

<sup>243</sup> Положеніе, стр. 108.

произведенному, а тѣмъ болѣе предстоящему „упорядоченію“ земскаго дѣла. Это несоотвѣтствіе высупаетъ тѣмъ рельефнѣе, что, по соображеніямъ политическимъ, въ будущихъ земствахъ западнаго края предполагается усугубить всѣ тѣ недостатки, которыми страдаютъ существующія земства губерній внутреннихъ; предполагается прямо начать съ устройства одной внѣшней бесодержательной оболочки. Именно, проектъ имѣетъ въ виду, въ цѣляхъ объединенія дѣятельности будущихъ земскихъ учреждений съ органами правительства, лишить ихъ всякой, даже призрачной, самостоятельности, поставить въ полное подчиненіе органамъ правительства и кореннымъ образомъ измѣнить принятую для внутреннихъ губерній организацію. Предполагается, слѣдовательно, несовершенная бюрократическая организація, но съ сохраненіемъ идеѣ самоуправленія. Если существующія земства являются у насъ зданіемъ и безъ крыши и безъ фундамента, то, продолжая это образное, сдѣланное еще славянофилами, сравненіе, можно сказать, что проектируемыя на окраинахъ земства будутъ лишены даже и стѣнъ, ибо ни своихъ исполнительныхъ органовъ, ни уѣздныхъ земскихъ учреждений у нихъ не будетъ.

Я не стану здѣсь касаться вопроса, насколько такая постановка дѣла и вообще подобная организація земскихъ учреждений соотвѣтствуетъ основнымъ принципамъ защищаемаго Вашей запиской самоуправленія. Я не стану также говорить, какихъ результатовъ можно ожидать отъ дѣятельности земскихъ собраній, не имѣющихъ ни связи съ мѣстностью, ни своихъ исполнительныхъ органовъ; объ этомъ уже говорено въ моихъ официальныхъ отвѣтахъ, и, кромѣ того, съ неотразимой логикой вопросъ этотъ былъ разобранъ въ отзывѣ Оберъ-Прокурора Святѣйшаго Синода, по вопросу о введеніи земства въ губерніи Архангельской. Здѣсь я позволю себѣ остановиться только на тѣхъ соображеніяхъ, которыя приводятся запиской въ опроверженіе возраженій противъ предполагаемой земской реформы въ Западномъ краѣ. Доводы эти сводятся къ слѣдующимъ тремъ: 1. Западный край — колыбель русской народности, русской государственности, языка и вѣры, 2. укрѣпленіе русскихъ въ краѣ вліяній и 3. предоставленіе возможности русскимъ мѣстнымъ земствамъ сложиться въ краѣ въ опредѣленную и сознательную общественную силу.

Что касается перваго довода, то онъ безспорно представляетъ собою прекрасную и благодарную тему для историческаго изслѣдованія, но едва ли можетъ имѣть какое-либо практическое значеніе для настоящаго времени. Въ государственныхъ мѣропріятіяхъ приходится считаться не съ тѣмъ временемъ, когда народъ былъ еще въ колыбели, а съ существующимъ настоящимъ положеніемъ края, которое довольно наглядно показываетъ, какіе элементы, вмѣсто „рус-

ской народности, государственности, языка и вѣры“, водворились въ этой колыбели, особенно въ сѣверо-западной ея части.<sup>244</sup> Изъ статистическихъ данныхъ, приведенныхъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ въ Государственномъ Словѣтѣ, видно, между прочимъ, что среди частныхъ владѣльцевъ, которые по размѣрамъ владѣемой земли могли бы принять непосредственное участіе въ земскихъ выборахъ, католики, въ общемъ, составляютъ преобладающій въ край элементъ не только надъ православными, но даже надъ этими послѣдними вмѣстѣ съ старообрядцами и протестантами въ совокупности, а, напримѣръ, въ Ковенской губ. они являются прямо подавляющей массой, ибо тамъ на 384 частныхъ владѣльца изъ православныхъ, протестантовъ и старообрядцевъ приходится 1044 католика. Далѣе, на стр. 81 и слѣдующей того же представленія Министерство Внутреннихъ Дѣлъ свидѣтельствуетъ, что землевладѣльцы польскаго происхожденія, какъ прочіе укоренившіеся въ губерніяхъ края, не исключая и Юго-Западныхъ, придаютъ польскую окраску общему характеру мѣстной неслужащей интеллигенціи, тогда какъ русскіе въ значительной ихъ части въ имѣніяхъ не проживаютъ и ведутъ хозяйство заглазно чрезъ управляющихъ, нерѣдко изъ числа мѣстныхъ поляковъ или даже иностранцевъ. . . . Кроме того, между русскими землевладѣльцами имѣется не малый процентъ лицъ, который приобрѣли имѣнія не для того, чтобы прочно въ нихъ устроиться, а лишь въ цѣляхъ перепродажи земли по частямъ крестьянамъ. Наконецъ, русскіе землевладѣльцы, большинство коихъ владѣетъ землями не болѣе 20—30 лѣтъ, представляютъ разрозненную массу, состоящую изъ самыхъ разнообразныхъ общественныхъ элементовъ и лишенную единства, укрѣпляемаго лишь давнишними отношеніями и привычками совместной жизни. Между тѣмъ, польскій помѣщичій классъ, владѣющій имѣніями издавна, съ прошлаго столѣтія, а мѣстами и съ значительно болѣе ранняго времени, представляетъ сплоченную однородную среду, отдѣльныя личности которой связаны между собой старинными отношеніями родства, сосѣдства, традицій. Благодаря этимъ причинамъ, польскій помѣщичій классъ, хотя и уступаетъ, въ общемъ, въ численности русскому, но за исключеніемъ нѣкоторыхъ отдѣльных уѣздовъ превосходитъ его по силѣ и общественному значенію. Если къ этимъ сообщеннымъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ даннымъ добавить еще, что Западный край входитъ въ черту еврейской осѣдлости, и принять во вниманіе сепаративныя грезы украинифиловъ, то получится довольно неутѣшительная картина дѣйствительнаго положенія дѣла въ „колыбели русской народности“, и до очевидности ясной

<sup>244</sup> Польскіе публицисты считаютъ Западный край „древней колыбелью своей расы“. Le comte Leliwa (псевдонимъ), Russie et Pologne, p. 129.



становится возможность политической агитации въ случаѣ призванія мѣстнаго населенія къ завѣдыванію дѣлами мѣстнаго управленія. Этой агитации опасается и само Министерство Внутреннихъ Дѣлъ. „Скрытое недовольство, которое несомнѣнно таится въ массѣ польскаго населенія (говорится на стр. 94 представленія) и особенно во владѣльческихъ его классахъ и неизбежно поддерживается тѣми исключительными мѣрами, которыя, въ видахъ государственной необходимости, примѣняются и долго еще должны примѣняться въ краѣ, можетъ при извѣстной склонности поляковъ къ увлеченіямъ найти выходъ и въ нежелательныхъ въ средѣ уѣздныхъ собраній демонстраціямъ политическаго характера, которыя испортятъ все дѣло“. Опасаясь, чтобы земскія учрежденія не получили политическаго характера въ Западномъ краѣ, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ проектируетъ такую ихъ организацію, чтобы отъ живого участія въ земскомъ дѣлѣ были устранены, по возможности, сплоченный и господствующій въ краѣ польскій элементъ.

Всѣ эти заявленія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и, наконецъ, самая проектируемая имъ организація земскихъ учреждений служить, казалось бы, лучшимъ отвѣтомъ на остальные два довода, приводимые имъ въ пользу введенія земства въ Западномъ краѣ. Самоуправленіе только тогда имѣетъ смыслъ и значеніе, когда къ участію въ немъ привлекается тотъ мѣстный элементъ, которому дороги интересы и благоустройство края. Между тѣмъ, именно этотъ же элементъ отъ участія въ земскомъ управленіи предполагается устранить, а привлечь элементъ русскій, который, какъ видно изъ приведенныхъ заявленій самого Министра Внутреннихъ Дѣлъ, не пользуется въ краѣ никакимъ вліяніемъ и во многихъ мѣстахъ по сей день является лишь пожеланіемъ, а то даже и фикціей, удобной для выборки разрѣшенія на покупку имѣній. Отъ землевладѣльца, который, купивъ имѣніе, не живетъ въ немъ, а сдаетъ его въ аренду (иногда совершенно фиктивную) полякамъ, отъ спекулянта, который пріобрѣтаетъ земельный участокъ для перепродажи по выгодной цѣнѣ крестьянамъ, наконецъ, отъ тѣхъ земцевъ, которыхъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ надѣется привлечь въ край посредствомъ назначенія на мѣста предсѣдателя и членовъ управъ, никакъ нельзя ожидать заботъ о пользахъ и нуждахъ края, ибо ихъ ближайшая цѣль заключалась бы не въ томъ, чтобы своими трудами по общественной должности оправдать довѣріе избравшихъ ихъ лицъ и содѣйствовать развитію благосостоянію страны, а въ томъ, чтобы, по возможности, и въ скорѣйшемъ времени устроить свое матеріальное положеніе, не безъ видовъ на служебное повышеніе.

Съ другой стороны, даже при той своеобразной организаціи мѣстнаго самоуправления, которая проектируется Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ для Западнаго края, едва

ли удастся устранить польскій элементъ отъ участія въ земскихъ собраніяхъ, и поэтому есть полное основаніе опасаться, что собранія эти превратятся въ нѣчто похожее на мѣстные сеймы или хотя сеймики, въ которыхъ будетъ разгораться племенная вражда, причемъ, при малѣйшей разницѣ во взглядахъ съ русской партией или съ губернаторомъ на пользы и нужды края, польскій элементъ будетъ навлекать на себя и правильныя и неправильныя подозрѣнія въ политиканствѣ, въ предвзятой оппозиціи противъ самого Правительства.

Въ томъ, что Западный край — почва мало подходящая для насажденія начала самоуправления, — въ этомъ не сомнѣваются даже такіе представители либерализма и самые горячіе защитники земства, какъ, напримѣръ, Градовскій. „Въ мѣстностяхъ, не представляющихъ національнаго единства“, говоритъ онъ, „самоуправленіе неспособно дать удовлетворительныхъ результатовъ“.

Примѣромъ такихъ мѣстностей профессоръ приводитъ наши западныя губерніи. Самоуправленіе въ этихъ губерніяхъ, по его мнѣнію, „означало бы освященіе сепаративныхъ, антигосударственныхъ, антинаціональныхъ и даже противообщественныхъ стремленій, которыя привели бы къ подавленію здоровыхъ общественныхъ силъ и торжеству враждебной для насъ политики“.<sup>245</sup>

Заслуживаетъ вниманія еще одно обстоятельство. Составители Положенія 1864 г. не считали возможнымъ распространять земскія учрежденія на Западныя окраины. Между прочимъ, бывшій Министръ Внутреннихъ Дѣлъ графъ Валугевъ исходилъ изъ того соображенія, что введенныя въ край учрежденія стѣснили бы Правительство въ его мѣрахъ противодѣйствія польскому вліянію. Перевѣса польскихъ помѣщиковъ и вліянія ихъ на сельское населеніе опасался и такой убѣжденный сторонникъ земства, какъ бывшій Военный Министръ графъ Милютинъ.<sup>246</sup> Черезъ 40 лѣтъ къ такому же, но еще болѣе опредѣленному, выводу приходитъ Оберъ-Прокуроръ Святѣйшаго Синода въ своемъ отзывѣ отъ 20-го декабря 1898 г. по вопросу о введеніи земскихъ учрежденій въ Западномъ край. Указавши, въ чьи руки неизбежно перейдетъ руководство земскою политикою, Статсъ-Секретарь Побѣдоносцевъ заключаетъ: „нетрудно представить себѣ, какой отсюда послѣдуетъ вредъ для русскаго дѣла и для существенныхъ интересовъ русской власти въ Сѣверо-Западномъ и Юго-Западномъ край“.<sup>247</sup>

Нельзя не замѣтить также, что всѣ разсужденія славянофиловъ о завѣтахъ и преданіяхъ русскаго народа, объ осо-

<sup>245</sup> Градовскій, Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи, стр. СХІІІ.

<sup>246</sup> Историческая записка (стр. 97); гр. Валугевъ (стр. 80); гр. Милютинъ (стр. 120—123).

<sup>247</sup> Отзывъ Оберъ-Прокурора Св. Синода отъ 20-го декабря 1898 г., № 252.

быхъ укладахъ Московскаго Государства, объ историческихъ особенностяхъ русской государственности, о волѣ для Царя и земель для народа, словомъ, вся та аргументація, на которой построена Ваша записка, совершенно непримѣнимы въ Западномъ краѣ. Край этотъ съ тѣхъ поръ, какъ вышелъ изъ „колыбели“, неизмѣнно тянулъ къ Западу и его порядкамъ, къ Польшѣ, къ ея интересамъ, тянетъ къ ней и понынѣ.

Слѣдуетъ ли напоминать Министру Внутреннихъ Дѣлъ, что еще не такъ давно, въ 1862 г., Минскіе, напримѣръ, дворяне въ своемъ Всеподданнѣйшемъ адресѣ просили учрежденій, свойственныхъ духу народа польскаго; что, какъ видно изъ послѣдняго Всеподданнѣйшаго отчета Виленскаго, Ковенскаго и Гродненскаго ген.-губернатора, въ краѣ и до сихъ поръ еще перевѣсъ склоняется въ пользу поляковъ; до сихъ поръ продолжается упорная вѣковая борьба русской, польской, еврейской, нѣмецкой и литовской народностей, изъ коихъ каждая, при помощи самыхъ разнообразныхъ способовъ, отстаиваетъ свои права на существованіе и господство;<sup>248</sup> что въ польскихъ проектахъ всероссійской политической реформы основной мыслью является послѣдовательное развитіе началъ самоуправленія, организаціи самоуправленія волостного, провинціального („провинціальное земство“) и государственнаго,<sup>249</sup> и что, наконецъ, распространеніе земства на западную половину Имперіи входитъ въ программу и нашихъ конституціоналистовъ, которые въ этомъ распространеніи видятъ крупный шагъ ко введенію представительнаго правленія.<sup>250</sup>

Вообще говоря въ томъ, что введеніе земства въ Западномъ краѣ есть шагъ небезопасный въ политическомъ отношеніи, едва ли можетъ быть сомнѣніе; опасенія эти раздѣляетъ, повидимому, и само Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, не рѣшаясь вводить въ немъ земство въ полномъ, существующемъ для центральныхъ губерній, хотя и значительно урѣзанномъ закономъ 1890 г., объемѣ. Эти опасенія нашли уже надлежащую оцѣнку и въ Высочайшей резолюціи на Всеподданнѣйшемъ отчетѣ Гродненскаго Губернатора за 1897 г. „По Моему, введеніе земскихъ учрежденій въ Западныхъ губерніяхъ несвоевременно.“

Но, обратно, доводъ, приводимый запискою въ пользу введенія земства въ Западномъ краѣ — укрѣпленіе русскаго въ краѣ вліянія — доводъ болѣе чѣмъ сомнительный; основываясь на немъ, можно съ равнымъ успѣхомъ доказывать пользу введенія земства и въ Царствѣ Польскомъ.

<sup>248</sup> По указанію графа Леливы за тридцать лѣтъ усилій по руссификаціи ни одного поляка не руссифицировали (*Russie et Pologne* p. 180).

<sup>249</sup> См. Русская Имперія. Польскій взглядъ на русскіе государственные вопросы. Берлинъ, 1882 г.

<sup>250</sup> Драгомановъ, Либерализмъ и Земство, стр. 31.

Во всякомъ случаѣ, какъ бы ни смотрѣть на политическое значеніе земства въ Западномъ краѣ, но руководящую идею Министерства Внутреннихъ Дѣлъ въ предполагаемой имъ мѣрѣ уяснить очень трудно. Для меня вполнѣ понятна точка зрѣнія Генераль-Адъютанта Драгомира, когда онъ предлагаетъ, „отбросивъ вовсе мысль о введеніи въ Сѣверо-Западномъ краѣ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, ограничиться преобразованиемъ нынѣ существующихъ органовъ земскаго хозяйства, путемъ расширенія ихъ полномочій и привлеченія къ участию въ земскомъ дѣлѣ выборныхъ представителей населенія“. Но на первый взглядъ представляется рѣшительно непонятнымъ, какія собственно цѣли преслѣдуетъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, вводя земскія учрежденія въ Западномъ краѣ. Дѣятельность и компетенція земствъ во внутреннихъ губерніяхъ самимъ Министерствомъ все болѣе и болѣе стѣсняется; земства все болѣе и болѣе теряютъ свое практическое значеніе и свой жизненный смыслъ и тѣмъ не менѣе они распространяются. Для чего же? Для чего же, серьезно, подъ флагомъ земства, вводятся на окраинѣ весьма несовершенныя учрежденія, въ которыхъ сохранена одна голая идея самоуправленія?

Отвѣтъ на этотъ вопросъ, можетъ быть, можно найти въ представленіи самого Министерства Внутреннихъ Дѣлъ о введеніи земскихъ учрежденій въ Западномъ краѣ. Изъ заключительнаго VIII пункта этого представленія (стр. 153) видно, что идеѣ самоуправленія, пересаженной на свѣжую почву, гдѣ не видали еще ея постепеннаго хирѣнія, предполагается дать дальнѣйшее развитіе — примѣнить къ проецированнымъ земствамъ нормы дѣйствующаго Положенія, когда Министръ Внутреннихъ Дѣлъ признаетъ это нужнымъ. Такимъ образомъ, подъ видомъ бюрократической формы, идея, потерпѣвшая крушеніе во внутреннихъ губерніяхъ, будетъ сохранена въ ея жизненности на окраинахъ до времени, когда признано будетъ нужнымъ дать ей дальнѣйшее развитіе, будетъ сохранена впредь до наступленія болѣе благоприятныхъ росту ея обстоятельствъ, до новаго подъема общественныхъ силъ, до какой-нибудь „новой эры“.

**Необходимость коренной реформы мѣстнаго управленія по одному овщему плану.**

Если, такимъ образомъ, вся политика Министерства Внутреннихъ Дѣлъ клонится не къ развитію, а къ дальнѣйшему стѣсненію земскихъ учрежденій, если ко введенію на окраинахъ предполагается не система самоуправленія, въ дѣйствительномъ значеніи этого слова, а одна лишь ея внѣшняя и при томъ весьма несовершенная форма, то, по моему крайнему разумѣнію, коренное преобразование правительственной мѣстной администраціи представляется для всей Россіи мѣрой,

не терпящей никаких отлагательствъ, и дѣломъ первостепенной важности. Напс мѣстное управленіе находится въ самомъ непорядкѣ, въ самомъ печальномъ состояніи. У насъ имѣются или предполагаются ко введенію земскія учрежденія, но дѣятельность этихъ учрежденій все болѣе и болѣе стѣсняется и ставится въ такія условія, при которыхъ они не могутъ удовлетворять своему назначенію. Съ другой стороны, наряду съ этими учрежденіями продолжаетъ дѣйствовать старая администрація, всемогущая по простору своего произвола, но по самой организаціи своей безсильная для какой-либо живой активной дѣятельности. Преобразовать эту неудовлетворительную администрацію не признается, однако, существенно необходимымъ, подъ тѣмъ предлогомъ, что имѣется самоуправленіе, которое дѣлаетъ свое дѣло и нуждается только въ нѣкоторомъ упорядоченіи. Такимъ образомъ, въ концѣ концовъ, нѣтъ хорошей администраціи, которая держала бы въ своихъ рукахъ все хозяйство и все управленіе губерніи, ибо есть земство; нѣтъ и сколько-нибудь удовлетворяющаго своему назначенію самоуправленія, такъ какъ оно все болѣе и болѣе подавляется въ пользу начала правительственной администраціи, которая въ ея настоящемъ состояніи къ веденію живого дѣла не способна. Нельзя дать правильной постановки земству потому, что такая постановка опасна въ политическомъ отношеніи, и нельзя дать администраціи живого, активнаго участія въ дѣлахъ мѣснаго хозяйства и управленія, ибо представленіе ей такого участія равносильно уничтоженію самоуправления, сохраненіе котораго признается необходимымъ. Такое печальное и ненормальное положеніе дѣла еще проф. Градовскій охарактеризовалъ замѣчательно мѣтко, сказавъ, что „въ рукахъ земства оказалась одна компетенція безъ власти, а въ рукахъ Правительства власть безъ компетенціи.“<sup>251</sup>

Изъ этого заколдованнаго круга надо выйти, такъ какъ существующее полное неустройство нашего мѣснаго управленія является одной изъ главныхъ и основныхъ причинъ печальнаго состоянія и вообще всего того неустройства деревни, уѣзда и губерніи, на которое такъ много слышится со всѣхъ сторонъ указаній и жалобъ. Глубокой правдой звучатъ слова одного изъ нашихъ государственныхъ дѣятелей, что „неустройство мѣснаго хозяйственнаго управленія составляетъ большое мѣсто нашихъ учреждений, и въ немъ, можетъ быть, заключается одна изъ главныхъ причинъ медленнаго роста нашего народнаго богатства, несмотря на обиліе естественныхъ ресурсовъ и на успія Правительства къ поощренію народнаго труда“. Кромѣ того, параллельная дѣятельность земства и разныхъ правительственныхъ органовъ въ губерніяхъ земскихъ является мѣрой, которая рѣшительно

<sup>251</sup> Голосъ за 1881 г., № 29.

не можетъ быть ничѣмъ оправдана съ финансовой точки зрѣнія. Такъ, напримѣръ, хотя бы дѣло народнаго образованія: его вѣдаетъ и земство, и Вѣдомство Православнаго Исповѣданія, и Министерство Народнаго Просвѣщенія, — и содержаніе двойныхъ и тройныхъ по этому дѣлу инспекцій ложится совершенно напраснымъ бременемъ на населеніе.

Крайнюю неудовлетворительность существующаго порядка вещей въ мѣстномъ управленіи, необходимость его реформы, признаетъ, въ сущности, и Вапа записка, но только полагаетъ, что преобразование не можетъ быть осуществлено путемъ временнаго переустройства всего управленія по одному общему плану. Указавъ на то, что вопросъ о такомъ преобразованіи уже съ конца 50-хъ годовъ составлялъ предметъ неуспѣшныхъ, но безплодныхъ заботъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, записка заявляетъ, что лишь въ 80-хъ годахъ удалось, наконецъ, выработать общій планъ мѣстнаго управленія, „благодаря неустаннымъ четырехлѣтнимъ трудамъ комиссіи Статсъ-Секретаря Каханова, располагавшей отборнымъ личнымъ составомъ“. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, поясняетъ далѣе записка, не приняло, однако, этого плана и присоединилось къ мнѣнію меньшинства названной комиссіи, опасавшагося отсутствія достаточнаго жизненнаго опыта для общей реформы, и рѣшило идти прежнимъ, хотя и медленнымъ, но несравненно болѣе вѣрнымъ путемъ постепеннаго совершенствованія существующихъ учреждений. Записка высказываетъ далѣе сожалѣніе, что этотъ, одобренный уже Государственнымъ Совѣтомъ, путь вновь подвергается сомнѣніямъ. При такихъ условіяхъ, по мнѣнію записки, невозможно ожидать завершения въ нашей государственной жизни какихъ-либо преобразованій или порядковъ. Прежде чѣмъ учрежденіе успѣетъ получить окончательное устройство и стать на ноги, оно уже оспаривается въ виду неудовлетворительности достигнутыхъ имъ результатовъ, а предлагается взамѣнъ другая, еще не испытанная жизнью, система. Отсюда та отвлеченность и противорѣчивость нашихъ государственныхъ и общественныхъ преобразованій, которая такъ поражаетъ „постороннихъ нашимъ порядкамъ изслѣдователей“.

По содержанію этихъ разсужденій записки необходимо замѣтить слѣдующее. Прежде всего нельзя, конечно, не согласиться съ указаніемъ на то, что для осуществленія общей реформы мѣстнаго управленія, даже для выработки одного его плана необходимъ „отборный личный составъ“. Только съ подобнымъ составомъ и при большой личной энергіи его руководителя можно разработать и провести въ жизнь такую серьезную реформу. Нельзя, конечно, отрицать также, что реформа эта, какъ бы она ни проводилась, частями или разомъ, потребуетъ много силъ и много работы отъ ея исполнителей, ибо несомнѣнно, что выработка общаго плана и его осуществленіе гораздо труднѣе медленныхъ, лишенныхъ об-

щей руководящей мысли преобразованій. Тѣмъ не менѣе трудность этой задачи не можетъ считаться препятствіемъ непреодолимымъ. Коммиссія Статсъ-Секретаря Каханова уже съ наглядностью доказала полную возможность выработки общаго плана реформы нашего мѣстнаго управленія, выработавъ его въ четыре года послѣ 30-лѣтнихъ безрезультатныхъ усилій Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Можно соглашаться или не соглашаться съ основными началами, положенными въ основаніе выработаннаго Коммиссіею плана, можно спорить объ отдѣльныхъ его деталяхъ, но, имѣя передъ собою обширный, не вполне даже еще законченный трудъ Коммиссіи, нельзя, казалось бы, сомнѣваться въ осуществимости задачи. Можно быть твердо увѣреннымъ, что, разъ общая реформа въ принципѣ будетъ рѣшена, будутъ испрошены руководящія указанія Его Императорскаго Величества, въ какомъ направленіи должна вестись эта реформа, то выработка надлежащаго, во всѣхъ частяхъ разработаннаго плана будетъ только дѣломъ энергіи исполнительной. Въ сущности, едва ли можетъ быть сомнѣніе въ томъ, что въ самомъ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ найдется и нынѣ „отборный составъ“, не для одной даже, а для нѣсколькихъ реформъ. Но, во всякомъ случаѣ, за подборъ дѣятелей для реформы мѣстнаго управленія нѣтъ основанія опасаться. Вопросъ объ этой реформѣ касается не одного Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и заключается не въ одной реформѣ его мѣстныхъ органовъ, какъ, повидимому, полагаетъ записка; онъ насущный наболѣвшій вопросъ какъ для всѣхъ вѣдомствъ, мѣстныхъ учрежденія которыхъ чувствуютъ на себѣ всю рознь, всю бессистемность губернской администраціи, такъ и для всего русскаго общества, которое сознаетъ всю неурядицу, все нестроеніе нашей провинціи. Поэтому, если только Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, отъ котораго должна исходить въ этомъ вопросѣ инициатива, возбудитъ его и поставитъ ясную и опредѣленную программу, то всѣ вѣдомства немедленно приплотъ ему въ помощь свои лучшія силы, не останется безучастнымъ и общество, если содѣйствіе его будетъ признано необходимымъ. Труденъ только первый шагъ, а тамъ къ услугамъ Министерства Внутр. Дѣлъ несомнѣнно явятся и богатые жизненнымъ опытомъ знатоки „практическихъ бытовыхъ интересовъ и потребностей“, и опытные администраторы, и ученые теоретики, и искусные кодификаторы, и редакторы, словомъ, весь тотъ „отборный личный составъ“, столь необходимый для совершенія реформы, подборъ котораго для Министра Внутреннихъ Дѣлъ представляется, повидимому, мало вѣроятнымъ.

Накопецъ, необходимо имѣть въ виду, что въ настоящее время самая задача по выработкѣ общаго плана гораздо легче той, которая предстояла Коммиссіи Статсъ-Секретаря Каханова. Въ распоряженіи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ имѣется

теперь весь обширный матеріаль, собранный и разработанный названной Коммиссіей, а самое главное — еще новый десяти-лѣтній жизненный опытъ тѣхъ мѣропріятій, какія принима-лись по разнымъ пунктамъ мѣстнаго управленія.

Записка указываетъ, что мнѣніе меньшинства Коммисіи Статсъ-Секретаря Каханова, признававшее невозможнымъ од-новременное составленіе законопроектовъ преобразованія сель-скихъ, уѣздныхъ и губернскихъ учреждений, было принято и графомъ Толстымъ, а затѣмъ получило одобреніе Государ-ственного Совѣта. Но по поводу этого указація нужно замѣтить, что, не возражая противъ преобразованія мѣстнаго управленія посредствомъ послѣдовательныхъ частичныхъ из-мѣненій, своего одобренія введенію реформы безъ общаго плана Государственный Совѣтъ нигдѣ не высказалъ, да такой способъ ея введенія едва ли входилъ и въ намѣреніе самого графа Толстого. Подробное разсмотрѣніе и оцѣнка взглядовъ бывшаго министра Внутреннихъ Дѣлъ на задачи реформы мѣстнаго управленія выходитъ за предѣлы настоящей записки, но по поводу ссылокъ на его мнѣнія и на мнѣнія меньшин-ства Коммисіи Статсъ-Секретаря Каханова, которое было принято графомъ Толстымъ, необходимо сказать нѣсколько словъ.

Названное меньшинство высказывалось противъ общей реформы по тѣмъ соображеніямъ, что, „даже при безспор-ности руководящихъ для реформъ основаній и при ясномъ сознаніи недостатковъ существующаго порядка, законодатель не могъ бы предусмотрѣть, какъ отразятся тѣ или другія преобразованія на практической жизни“. По мнѣнію его, только жизненный опытъ можетъ дать необходимыя указація, а при отсутствіи этого опыта всякая реформа будетъ гада-тельна. По существу съ подобнымъ мнѣніемъ весьма трудно согласиться. Утверждать, что для реформы нашей админи-страціи нѣтъ достаточнаго жизненнаго опыта, едва-ли воз-можно. Столѣтній опытъ губернскихъ учреждений Импера-трицы Екатерины II привелъ эти учрежденія уже въ обвет-шалое состояніе и ждалъ еще дальнѣйшихъ накопленій жизненнаго опыта — значить безусловно отказаться отъ всякаго прогресса, обрекать законодательную дѣятельность на пол-нѣйшій застой. Такого значенія приведенная выдержка, по мнѣнію меньшинства, не имѣла, и понимать ее въ букваль-номъ смыслѣ, какъ это дѣлаетъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, нельзя. Для правильнаго уразумѣнія необходимо при-нять во вниманіе тѣ обстоятельства, при которыхъ мнѣніе меньшинства состоялось. Авторамъ его пришлось отстаивать свои воззрѣнія, пришлось бороться за нихъ противъ подав-ляющаго большинства Коммисіи, во главѣ котораго стоялъ и ея предсѣдатель, одинъ изъ опытнѣйшихъ и выдающихся нашихъ администраторовъ и государственныхъ дѣятелей. Для того, чтобы провести свое, въ то время далеко не попу-



лярное мнѣніе, имъ необходимо было прежде всего устранить предположеніе объ общей реформѣ, такъ какъ подобная реформа на основаніяхъ, какія они сами имѣли въ виду въ ту пору, несомнѣнно вызвала бы бурю возраженій. Поэтому, для меньшинства Коммиссіи существенно было настоять на послѣдовательныхъ частичныхъ измѣненіяхъ, при которыхъ имъ легче было шагъ за шагомъ отстоять свое мнѣніе. Но, устраняя предположеніе объ общей единовременной реформѣ, меньшинство Коммиссіи и графъ Толстой несомнѣнно имѣли весьма опредѣленный и весьма ясный планъ предполагавшихся ими преобразованій, который они хотѣли провести частями, — короче, это былъ пріемъ той тактики, къ которой приходится прибѣгать не только въ парламентахъ, но и въ другихъ многолюдныхъ коллегіяхъ. Только по соображеніямъ подобной тактики къ такому мнѣнію меньшинства могъ присоединиться графъ Толстой, который въ другихъ случаяхъ, какъ извѣстно, дѣйствовалъ иначе — проводилъ дѣло сразу и цѣльно.

Въ наличности въ мѣропріятіяхъ бывшаго министра Внутреннихъ Дѣлъ общаго плана легко убѣдиться хотя бы изъ книги одного изъ выдающихся представителей названнаго меньшинства, а потомъ ближайшаго сотрудника графа Толстого — Пазухина: „Современное состояніе Россіи и сословный вопросъ“. Въ этой книгѣ Пазухинъ выступаетъ рѣшительно противникомъ полумѣръ и весьма точно формулируетъ основные принципы намѣченныхъ преобразованій. „Вѣрно и ясно сознанныя идея“, говоритъ онъ, „не должна дѣлать уступокъ заблужденіямъ, не должна входить въ сдѣлки съ ложью. Удовлетвореніе потребностей сословныхъ корпорацій, нормальное развитіе сословной жизни должны быть поставлены въ основу правительственной дѣятельности. Только твердая и послѣдовательная политика въ этомъ направленіи можетъ развеять туманы, въ которыхъ блуждаетъ современная мысль, положить предѣлы социальному разложенію и возстановить авторитетъ правительственной власти, утраченный со времени введенія въ дѣйствіе земской и судебной реформъ. Остановивъ твердой рукой стремленіе къ дальнѣйшему систематическому разрушенію послѣднихъ устоевъ государственной жизни, правительство должно немедленно приступить къ исправленію въ существующемъ политическомъ порядкѣ всего, что содѣйствуетъ ослабленію этихъ устоевъ“.<sup>252</sup>

Вслѣдъ затѣмъ авторъ весьма опредѣленно указываетъ, въ чемъ должна заключаться „твердая и послѣдовательная политика“ — въ преобразованномъ мѣстномъ управленіи. По его мнѣнію, изъ реформъ царствованія Императора Александра II въ дѣлѣ разрушенія сословной организаціи первое мѣсто принадлежитъ земскому и городскому положеніямъ:

<sup>252</sup> Пазухинъ. Современное состояніе Россіи (1886 г.), стр. 58.

поэтому реформу земскаго и городского учреждений онъ ставилъ на первую очередь, приче́мъ полагалъ, что она „должна состоять въ замѣнѣ безусловнаго начала сословнымъ, въ установленіи представительства отъ сословій вмѣсто представительства отъ случайныхъ группъ разнаго рода имущественниковъ“ (стр. 59). На ряду съ этой реформой должна идти реформа дворянская; она должна заключаться въ возвращеніи дворянству „его правъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и обязанности по Государственной и земской службамъ“ (стр. 60). „Реформы земскія и дворянскія должны быть первыми шагами въ дальнѣйшей законодательной дѣятельности“, онѣ должны расширить дорогу всѣмъ другимъ преобразованіямъ. Но, затѣмъ, съ преобразованиемъ земствъ на сословномъ началѣ должно быть приступлено къ существенной реформѣ мѣстныхъ учреждений, сущность которыхъ должна будетъ заключаться въ подъемѣ среди населенія авторитета власти и въ объединеніи органовъ мѣстнаго управленія.

Изъ изложеннаго не трудно видѣть, что у графа Толстого и его сотрудниковъ былъ весьма ясный и опредѣленный планъ, и къ послѣдовательному осуществленію этого плана онъ приступилъ не въ той постепенности, подъ которой разумѣютъ медленность, въ смыслѣ отсрочки дѣла на неопредѣленное время до сдачи въ архивъ по вѣдомости нерѣшенныхъ дѣлъ. Постепенность графа Толстого измѣряется нѣсколько другимъ масштабомъ: въ 1887 г. былъ внесенъ въ Государственный Совѣтъ проектъ Положенія о земскихъ начальникахъ, въ 1888 г. — представленіе о реформѣ земскихъ учреждений и въ 1890 г. — о пересмотрѣ Городового Положенія (при новомъ уже Министрѣ).

Со времени изданія Положенія 1889 г. о земскихъ начальникахъ ни одного серьезнаго мѣропріятія въ дѣлѣ реформъ мѣстной правительственной администраціи предпринято не было. Сословные органы земствъ, въ которыхъ Графъ Толстой видѣлъ основу всѣхъ будущихъ реформъ мѣстнаго управленія, полного осуществленія не получили, такъ какъ по закону 1890 г. въ основѣ своей земство осталось сословнымъ. Дальнѣйшія земскія реформы въ духѣ сословномъ не входятъ, повидимому, въ предположенія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ: съ точки зрѣнія графа Толстого, дворянство должно составлять основу земскаго самоуправленія; между тѣмъ нынѣ земскія учрежденія предполагаютъ ввести въ мѣстностяхъ, гдѣ эта основа неадежна и поэтому вновь выработанный проектъ (о введеніи земскихъ учреждений въ Западномъ краѣ) идетъ назадъ отъ Положенія 1890 г. къ Положенію 1864 г., возвращается къ организаціи земства на началахъ безусловности, т. е., иначе говоря, возвращается къ тому, въ чемъ инициаторы работы 1890 г. видѣли весь корень зла. А вообще, какъ выше указано, „упорядоченіе“ земской дѣятельности ведется въ смыслѣ полного ея упраздне-

ція и въ то же время предполагаемаго территориальнаго ея расширенія для сохраненія идеи самоуправленія.

Можно думать такъ же, что и другое предположеніе Графа Толстого — о подъемѣ среди населенія авторитета власти и объединенія власти органовъ самоуправления — если не вполне оставлено, то получить свое осуществленіе весьма не скоро: уже въ 1895 г. Государственный Совѣтъ, разсмотрѣвъ вопросъ о преобразованіи губернскихъ установленій Сибири, напоминать Министру Внутреннихъ Дѣлъ, что реформа мѣстнаго управленія необходима не только въ Сибири, но и для центральной Россіи, и Высочайше утвержденнымъ 1-го іюня 1895 г. мнѣніемъ предоставилъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ подвергнуть подробному соображенію вопросъ объ объединеніи губернскихъ административныхъ постановленій въ одномъ центральномъ губернскомъ органѣ, съ тѣмъ, чтобы выработанныя по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами предположенія по сему предмету были внесены на законодательное разсмотрѣніе. Тѣмъ не менѣе, вопросъ этотъ по сей день продолжаетъ находиться въ состояніи постепенности; только 1-го февраля 1898 г. разслана губернскимъ начальствамъ на ихъ (лишь предварительное) заключеніе подробная программа. На подробности программы употреблено болѣе трехъ лѣтъ времени и семь неполныхъ страницъ труда. Изъ этой программы видно, что цѣль реформы — не подъемъ авторитета губернаторской власти путемъ сообщенія ей живого активнаго участія въ дѣлахъ мѣстнаго управленія, не объединеніе разрозненныхъ и разновѣдомственныхъ органовъ этого управленія, а просто чисто механическое соединеніе, сведеніе многочисленныхъ, состоящихъ подъ предсѣдательствомъ губернаторовъ отдѣльныхъ присутствій въ одну совокупность. Не отрицая извѣстной пользы такого сведенія, которое можетъ нѣсколько упростить управленіе, сократить переписку, нельзя однако не замѣтить, что подобное преобразование не устранитъ коренныхъ недостатковъ нашего мѣстнаго управленія, авторитета власти не подниметъ и стройнаго цѣлаго изъ сведенныхъ въ совокупность губернскихъ присутственныхъ мѣстъ не создастъ.

Изъ всѣхъ этихъ мѣропріятіи и предположеній Министерства Внутреннихъ Дѣлъ вполне очевидно, что планъ, который имѣлся въ виду у графа Толстого, если не оставленъ, то осужденъ на постепенность, да относительно и всей дальнейшей программы Министерства Внутреннихъ Дѣлъ выясняется лишь то, что и далѣе Министерство это желаетъ идти постепеннымъ путемъ, вести свои преобразованія, не торопясь и не увлекаясь логичностью системы (см. записку стр. 62).<sup>253</sup>

<sup>253</sup> По этому поводу не мѣшаетъ припомнить глубоко вѣрныя слова бывшаго Министра Императорскаго Двора отъ 23-го сентября 1888 года, № 146: „При намѣченномъ общемъ переустройствѣ мѣстнаго управленія“

Въ подтвержденіе того, что рекомендуемый ею медленный путь несравненно болѣе вѣрный, Ваша записка ссылагается на свидѣтельство „постороннихъ нашимъ порядкамъ изслѣдователей“, проще говоря, на англичанина Макензи Уоллеса, котораго поразила „отвлеченность и противорѣчливость“ государственныхъ и общественныхъ преобразованій.

Нужно сказать, что эта безспорная и весьма печальная сторона нашихъ мѣропріятій въ области мѣстнаго управленія поражаетъ не только „постороннихъ нашимъ порядкамъ изслѣдователей“, но и нашихъ собственныхъ писателей, самыхъ разнообразныхъ лагерей.<sup>254</sup> Къ выраженному ими по этому поводу удивленію нельзя всецѣло не присоединиться. Но причина „отвлеченности и противорѣчivosti преобразованій“ лежитъ вовсе не въ томъ, что отдѣльныя вѣдомства (какъ полагаетъ Ваша записка стр. 62) постоянно возбуждаютъ принципиальные вопросы, чѣмъ тревожатъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ въ его неуспшной, но медленной и спокойной работѣ и мѣшаютъ „скорѣйшему завершенію принимаемыхъ къ упорядоченію управленія мѣропріятій“.

Наоборотъ, причина едва ли не лежитъ въ томъ, что въ дѣйствіяхъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ нѣтъ общаго плана, нѣтъ связи и даже связности отдѣльныхъ мѣръ. Со времени учрежденія о Губерніяхъ Императрицы Екатерины II,

самостоятельное разсмотрѣніе отдѣльныхъ проектовъ по какой-либо одной отрасли управленія безъ соображенія и согласованія таковыхъ съ существующими или вновь проектируемыми учреждениями другихъ категорій совершенно невозможно, такъ какъ правильное заключеніе о степени цѣлесообразности и практической примѣнимости того или другого проекта находится въ прямой зависимости отъ общаго направленія работъ по вышеуказанному переустройству.“

Та же мысль весьма наглядно выражена была и однимъ изъ гласныхъ Рязанскаго земства (Анциферовымъ) еще въ 1881 г. по вопросу о согласованіи крестьянской реформы съ земской: „самъ по себѣ путь частичнаго обновленія представляетъ нѣкоторое удобство. Въ немъ заключается одно изъ условій мирнаго развитія, свободнаго отъ тѣхъ потрясеній, которыя неизбѣжны при „разовомъ“ переворотѣ, хотя бы онъ былъ совершенъ и „на законномъ основаніи“. „Почтучное“ обновленіе облегчаетъ какъ работу законодателя, сосредоточивая ее каждый разъ на предметъ меньшей величины, такъ и самые способы осуществленія реформы, ибо при этомъ условіи общество освобождается отъ непосильнаго спроса на новыя свѣжія силы для одновременной дѣятельности на разнообразныхъ реформированныхъ поприщахъ. Но для того, чтобы всѣ эти удобства и выгоды дѣйствительно обнаруживались, необходимо, чтобы законодатель былъ проникнутъ яснымъ сознаніемъ той высшей идеи, которая, объединяя въ себѣ отдѣльныя реформы, ставила бы ихъ въ неразрывную органическую связь какъ между собой, такъ и съ той конечной цѣлью, достиженіемъ которой должно завершиться дѣло обновленія. Только при этомъ условіи дѣло „почтучнаго“ переустройства можетъ имѣть характеръ поступательнаго движенія на пути цѣлостнаго обновленія, въ противномъ же случаѣ оно превращается въ разрозненное и даже противорѣчивое, и въ результатъ получается одно только изрожденіе страны реформами, а не дѣйствительно живое обновленіе ея“.

<sup>254</sup> См., напримѣръ, Головинъ, Наше мѣстное управленіе, Кавелишъ, Политическіе призраки (Собр. сочиненій т. II стр. 970, и слѣд.) и др.

которое выработано по общему плану и на остатках которого до сих пор зиждется вся наша губернская администрация. — въ сферѣ нашего мѣстнаго управленія общихъ реформъ не производилось, а шло очень постепенное „совершенствованіе существующихъ учреждений“, которое создало очень цѣстное наслоеніе всякихъ присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ. Дѣлался шагъ въ одномъ направленіи, но затѣмъ, прежде чѣмъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, не торопясь двинуться по медленному, но вѣрному пути, признавало возможнымъ сдѣлать второй, жизнь уходила впередъ, происходили перемѣны въ политикѣ государства, а еще чаще — въ самомъ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ; этотъ второй шагъ Министерство, не увлекаясь внѣшней логичностью системы, дѣлало уже въ другомъ направленіи; для согласованія его съ первымъ производилось затѣмъ частичное улучшение, которое, какъ таковое, никакой пользы цѣлому не приносило, и т. д.

Въ доказательство того, что цѣльность и стройность реформъ по общему плану имѣетъ свои достоинства и даже преимущества предъ „постепеннымъ совершенствованіемъ существующихъ учреждений“, я могъ бы, конечно, сослаться не только на реформы во Франціи при Наполеонѣ I или ихъ копія и подражанія въ другихъ странахъ. Но я ограничусь болѣе извѣстнымъ примѣромъ изъ исторіи нашихъ государственныхъ учреждений. При этомъ, чтобы избѣжать всякихъ разсужденій на тему объ окладахъ содержанія,<sup>255</sup> примѣръ

<sup>255</sup> Въ первой моей запискѣ, дабы подтвердить мысли о возможности вести хозяйство посредствомъ чиновниковъ, было указано на примѣры винной монополіи и казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, но, къ сожалѣнію, примѣры этого рода немедленно вызываютъ со стороны Министерства Внутр. Дѣлъ сравненіе окладовъ содержанія губернаторовъ и предсѣдателей земскихъ управъ съ окладами чиновъ акцизнаго надзора (стр. 69 записки). Подобныя сравненія, въ сущности, представляютъ собою только полемическій пріемъ; они производятся по поводу, а не по существу вопроса. Последовательно проводя сдѣланное запиской сопоставленіе окладовъ, можно указать на несоотвѣтствіе гораздо болѣе разительное; на то, напримѣръ, что содержаніе Министра Внутр. Дѣлъ въ нѣсколько разъ меньше содержанія директоровъ многихъ частныхъ банковъ, что оклады уѣздныхъ исправниковъ не всегда соотвѣтствуютъ даже жалованью старшихъ приказчиковъ второстепенныхъ магазиновъ и т. п., но едва ли надо доказывать, что подобное сравненіе весьма мало убѣдительно, ибо при немъ упускается изъ виду та прописная истина, что разнаго рода дѣятельность требуетъ и разнахъ окладовъ. Торговать водкой изъ чести никто не станетъ, а потому невидная, непочетная, но непріятная, тяжелая и отвѣтственная служба по акцизу и винной монополіи требуетъ большихъ окладовъ; только этими окладами и можно обезпечить удовлетворительный личный составъ по подобной службѣ, и какъ ни велики они кажутся составителямъ записки, тѣмъ не менѣе Министерству Финансовъ во всѣхъ гѣхъ его учрежденіяхъ, гдѣ служба имѣетъ чисто коммерческой характеръ (банки, винная монополія), приходится считаться съ стремленіемъ многихъ, знающихъ себѣ цѣну служащихъ переходить на лучше оплачиваемую частную службу. Но дѣло управленія губерніей и веденія общественаго хозяйства стоить въ нѣсколько иномъ положеніи, чѣмъ торговля водкой. Какъ ни мало развита у насъ система безвозмездныхъ почетныхъ долж-

этотъ приведу изъ практики вѣдомства, которому размѣры окладовъ никакъ не могутъ быть поставлены въ упрекъ. Всемъ извѣстно, что представляли изъ себя наши суды въ дореформенную эпоху: по своему личному составу и по своимъ порядкамъ они стояли едва ли не ниже всѣхъ: низкій образовательный уровень служащихъ, безконечная волокита, беззащитная продажность царили въ нихъ безраздѣльно. Дѣятели судебной реформы прекрасно понимали, что „постепенное совершенствованіе существующихъ учреждений“ не привело бы ни къ чему. Составителямъ Судебныхъ Уставовъ Императора Александра II въ голову не приходило совершенствовать, напримѣръ, сначала Палаты Гражданскаго и Уголовнаго Суда и на долгій срокъ оставить нетронутыми суды уѣздные; реформировать прокурорскій надзоръ, а слѣдственную часть оставить по-прежнему въ рукахъ полиціи и т. д. Реформа была задумана и быстро осуществлена по одному общему, во всѣхъ своихъ частяхъ заранее продуманному и стройно соразмѣренному, плану. Безъ преувеличенія можно сказать, что изъ всѣхъ реформъ великаго Царствованія реформа судебная была наиболѣе твердо и послѣдовательно выдержана, а потому она и дала наиболѣе блестящіе результаты. Дѣло правосудія сразу было поднято на большую высоту; были созданы новые порядки, явились и новые люди. Судебная реформа воочію доказала, что „при бесспорныхъ руководящихъ для реформъ основаніяхъ и при ясномъ сознаніи недостатковъ существующаго порядка“ нельзя усмотрѣть, при выработкѣ общаго плана реформы, только частныхъ, легко устранимыхъ вполнѣ въ послѣдствіи несовершенствъ и пробѣловъ, а продолжительный опытъ самого Министерства Внутреннихъ Дѣлъ не менѣе ясно свидѣтельствуешь, что при медленномъ движеніи ощупью, при постоянныхъ приспособленіяхъ новыхъ жизненныхъ условій къ старымъ отживающимъ формамъ, рѣшительно нельзя предусмотрѣть, „въ какія отношенія станетъ вновь создаваемое учрежденіе къ другимъ органамъ управленія, какимъ значеніемъ будутъ оно пользоваться въ мѣстнѣ высшаго правительства и какой авторитетъ пріобрѣтетъ въ глазахъ народа“. Одни уже вышеприведенныя данныя изъ исторіи земскихъ учреждений ясно показываютъ, что отсутствіе общаго строго опредѣленнаго плана самымъ печальнымъ образомъ отзывается на нашемъ мѣстномъ управленіи и всей мѣстной жизни, что отсутствіе въ мѣропріятіяхъ твердыхъ руководящихъ основъ создавало не мало затрудненій для самого Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и нѣсколько разъ уже послѣ безуспѣшныхъ начинаній то въ томъ, то въ другомъ напра-

постей, но на мѣстахъ губернаторовъ, вице-губернаторовъ, городскихъ головъ и предсѣдателей управъ много можно насчитать лицъ хорошо обеспеченныхъ, служащихъ не изъ-за одного оклада, и которые не пошли бы на должности по акцизному надзору, несмотря на лучшее содержаніе.

вмѣнн неизмѣнно ставило классическій вопросъ: „какъ быть, что дѣлать, куда идти“? Путемъ разновременныхъ и разностильныхъ построекъ и надстроекъ нельзя создать строипаго зданія; точно также путемъ несвязанныхъ общей руководящей идеей частичныхъ улучшеній отживающихъ учреждений нельзя создать удовлетворительной системы управленія. Такая система всегда будетъ лишена логической стройности и не одной только вѣбшней, увлеченія которой такъ опасается Министерство Внутреннихъ Дѣлъ (см. стр. 62), но и тѣсно, неразрывно связанной съ нею, внутренней.

Казалось бы, что задача административной реформы отнюдь не труднѣе реформы судебной; дѣло администраціи, въ сущности, даже болѣе живое, болѣе насущное, чѣмъ дѣло судебное, и если нашлись люди для новыхъ судовъ, то найдутся и для новыхъ административныхъ учреждений. Поэтому можно думать, что, если учреждения будутъ организованы по строго обдуманному и послѣдовательно проведенному плану, организованы на новыхъ жизненныхъ началахъ, то произволъ, безначаліе, безправіе, формализмъ и медленность будутъ устранены изъ нихъ въ значительной степени.

#### ЗАКЛЮЧЕНІЕ.

Въ заключеніе Ваша записка, „отрываясь отъ частныхъ“, останавливается на общемъ государственномъ значеніи самоуправленія и высказывается, что „основой дѣйствительной силы всякаго государства, какова бы ни была его форма, есть развитая и окрѣпшая къ самостоятельности личность и что выработать въ народѣ способность къ самоуправленію и самоопредѣленію можетъ только привычка къ самоуправленію, развитіе же бюрократіи и правительственной опеки создаетъ лишь обезличенныя и безсвязныя толпы населенія, людскую пыль“.

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

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

Чѣмъ болѣе развита личность, тѣмъ прочѣе укоренилась въ ней самодѣтельность, способность безъ посторонней помощи устраивать свое благосостояніе, тѣмъ болѣе устойчивости имѣеть весь общественный, а за нимъ и государственный строй.

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

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

Высказанная Вами мысль о значеніи самодѣтельности личности — мысль безспорно глубокая. Она руководила и долго будетъ руководящимъ правиломъ для всякаго государственнаго челоуѣка. Но, съ своей стороны, я полагаю и полагаю, что для развитія личной и общественной самодѣтельности формы правленія и тѣсно связанныя съ ней формы управленія сами по себѣ рѣшающаго значенія не имѣютъ. Въ предѣлахъ европейской цивилизаціи исторія и современность показываютъ, что личная свобода, общественная самодѣтельность, экономическое и вообще культурное преуспѣяніе народа, — всё эти блага бывають и не бывають, одинаково достигаются и теряются при различныхъ формахъ правленія и управленія.<sup>256</sup> Формы эти не заказываются и не сочиняются, а въ тѣхъ случаяхъ, когда навязываются странѣ,<sup>257</sup> не служатъ къ добру для страны. Какъ республиканскій, такъ и монархическій режимъ, какъ правительственная администрація, такъ и органы самоуправленія могутъ быть и хорошимъ, и плохимъ средствомъ управленія. Каждая изъ нихъ можетъ обезпечить личную свободу, общественную самодѣтельность, способствовать экономическому и культурному преуспѣянію народа, можетъ и, обратно, давить какъ отдѣльную личность, такъ и цѣлый народъ, одинаково покровительствовать только нѣкоторой части населенія и держать народъ въ нищетѣ, полной экономической зависимости и умственномъ невѣжествѣ. Существенна не форма, а ея внутреннее содержаніе, не то, какаѣ форма, а какъ она осуществляется, насколько соответствуетъ она духу народа, его

---

<sup>256</sup> Совершенно непонятно, на какую исторію и современность ссылается г. Витте. Самодержавіе въ „исторіи“ вездѣ оказалось культурно несостоятельнымъ. Въ „современности“ оно существуетъ только въ Россіи, опираясь на народную безграмотность, безправіе личности и общества. Вотъ подлинные уроки исторіи. Прим. Изд.

<sup>257</sup> Позвоительно задать вопросъ: кто хочетъ навязать Россіи полное господство бюрократіи? На этотъ вопросъ предлагаемый документъ явственно отвѣчаетъ: Витте. Прим. Изд.



политическому развитію, географическимъ и этнографическимъ условіямъ страны.

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

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

Послѣдующая же паша исторія знаетъ даже примѣры, когда само населеніе просило освободить его отъ предоставленнаго ему права самоуправленія, чтобы „отъ такого великаго разоренія не стояти на правехъ съ голоду и стужи и достальнымъ не погибнути, и розно не разбрестися“, а въ исторіи городскихъ учреждений Императрицы Екатерины II былъ даже случай, когда Правительству при помощи военныхъ пикетовъ пришлось защищать населеніе отъ безчинства его собственныхъ выборныхъ органовъ.

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

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

Первое условіе отрицательнаго свойства: безъ серьезныхъ къ тому поводовъ государство не должно вооружать себя ни правомъ производить арестовъ, ни учрежденіемъ исключительныхъ судовъ, ни стѣсненіями свободы передвиженія, а также свободы труда, совѣсти и мысли.

Для выполненія этого отрицательнаго условія необходимо второе, положительное: государству надо имѣть твердую опору и вполне надежное орудіе въ своей администраціи. А такая администрація возможна лишь при послѣдовательномъ проведеніи одного и того же принципа во всѣхъ учрежденіяхъ, т. е. при однородности устройства во всѣхъ частяхъ государственнаго и административнаго строя. Отступленія отъ этого однообразія могутъ допускаться только при необходимости и, притомъ, когда они не противорѣчатъ духу

всего государственнаго порядка: „кто хозяиномъ въ государствѣ, тотъ необходимо долженъ быть хозяиномъ и въ администраціи“.<sup>258</sup>

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

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

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

<sup>258</sup> Чичеринъ, О народномъ представительствѣ, стр. 760.

упрежденія, пресѣченія, пререканія, столкновеція, исключенія и репрессивныя мѣры п т. д. Правительство (бюрократія) не довѣряетъ земству, земство — Правительству. Земство весьма естественно желаетъ оказать вліяніе на дѣятельность законодательную, которая такъ тѣсно связана съ дѣятельностью мѣстной. Правительство видитъ въ этомъ попомощіе на свои прерогативы. Правительство желаетъ осуществить на мѣстахъ то или другое мѣропріятіе, земство усматриваетъ посягательство на свои права, на свою самостоятельность. Правительство видитъ предвзятую мысль и отказывается. Правительство издаетъ распоряженіе, земства становятся ему въ оппозицію (скрытую или открытую). Вслѣдъ за оппозиціей и взаимнымъ недовольствомъ являются репрессивныя мѣры, стѣсненія и регламентація земской дѣятельности, ограниченіе земской компетенціи, усиленіе правительственной опеки, съ одной стороны, съ другой — охлажденіе къ земскому дѣлу, отказъ отъ участія въ немъ лучшихъ людей и, какъ неизбѣжное слѣдствіе, его полный упадокъ.

Всю эту картину, всю длинную лѣтопись пререканій, стѣсненій, противодѣйствій и, въ заключеніе, упадка легко прослѣдить по изложеннымъ выше даннымъ изъ исторіи нашихъ земствъ; легко подмѣтить, насколько земство, по существу своему, конституціонное, народовластное учрежденіе и насколько плохое оно средство управленія въ стрѣѣ монархическомъ.<sup>258а</sup>

Созданное для служенія иной государственной идеѣ, введенное въ систему нашего управленія, какъ „первый шагъ на пути къ конституціонализму, какъ школа представительныхъ учрежденій“, земство немедленно стало развивать начала, положенныя въ его основу, да и трудно было бы ожидать отъ его естественнаго роста иныхъ результатовъ. Но такъ какъ вслѣдствіе измѣнившихся вѣяній переменна государственнаго строя не входитъ въ дальнѣйшіе виды Правительства, то и вся послѣдняя исторія земствъ, за исключеніемъ краткаго промежутка времени управленія Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ Графа Лорисъ-Мелікова, есть исторія ограничительныхъ мѣръ Правительства по отношенію къ земству, съ одной стороны, а съ другой — исторія протеста земцевъ, попытокъ ихъ добиться участія въ центральномъ правленіи, въ законодательной дѣятельности. Въ результатъ — подавленіе начала земскаго началомъ Правительственнымъ, не самодѣятельность, а бюрократическій (произволъ? Изд.) и полный упадокъ земскаго дѣла.

При введеніи земскихъ учрежденій общество смотрѣло на нихъ, какъ на начало „новой эры“, и тогда, говоритъ Скалонъ, „лучшіе земскіе люди, давно уже мечтавшіе о свободномъ

<sup>258а</sup> Напрасно г. Витте ставитъ частное понятіе на мѣсто общаго: абсолютную или самодержавную монархію на мѣсто монархіи вообще. Прим. Изд.

развитіи общественныхъ силъ, съ вѣрой, надеждой и любовью бросились въ земскую дѣятельность, усматривая въ ней начало, зарю новаго, свѣтлаго, давно желаннаго и ожидаемаго будущаго“. И дѣйствительно, на первыхъ порахъ земское дѣло пошло успѣшно, земство принялось за удовлетвореніе мѣстныхъ потребностей, въ особенности тѣхъ, на которыя до него не обращалось вниманія; оно возбудило вопросы объ устройствѣ народныхъ школъ, больницъ, о проведеніи въ извѣстность платёжныхъ силъ и проч. Вообще, безъ преувеличенія можно сказать, что все то улучшеніе въ хозяйствѣ губерній земскихъ, на которое теперь указывается, какъ на основаніе къ дальнѣйшему территориальному расширенію ихъ дѣятельности, было достигнуто, главнымъ образомъ, благодаря тому импульсу, который данъ былъ земскимъ учрежденіямъ въ самое первое время ихъ существованія. Но вмѣстѣ съ этимъ оживляемъ дѣятельности немедленно же проявилось, да и не могло не проявиться, стремленіе земцевъ распырить эту дѣятельность. Говоря словами того же Скалона, „имъ казалось, что во всесословныхъ земскихъ собраніяхъ земля получила возможность прямо и открыто высказываться о своихъ нуждахъ, что земскіе представители, находясь подъ постояннымъ контролемъ избравшаго ихъ общества и дѣйствуя на глазахъ его, являются выразителями истиннаго общественнаго мнѣнія“. Вслѣдствіе этого земскія собранія на первыхъ же порахъ успѣшили выдвинуть на очередь много важныхъ вопросовъ, вопросовъ широкихъ, далеко выходящихъ изъ тѣснаго круга мѣстнаго самоуправленія. Въ цѣломъ рядѣ ходатайствъ успѣшили они заявить правительству свои желанія. Въ этихъ ходатайствахъ высказалось и стремленіе земствъ пустить корни въ странѣ, — войти въ болѣе тѣсную связь съ крестьянскимъ самоуправленіемъ, — объединить свою дѣятельность и принять участіе въ дѣятельности законодательной, поставленъ былъ даже вопросъ о центральномъ общеземскомъ органѣ, — о земскомъ соборѣ, — поставленъ былъ не умышленно, не въ видѣ оппозиціи правительству, а въ полной увѣренности, что такое послѣдовательное развитіе земской дѣятельности входитъ въ его виды и намѣренія.

Но какъ только проявилась такая тенденція земствъ, какъ только первый шагъ не оказался послѣднимъ, вполне естественно потребовалъ второго, такъ немедленно Правительство приняло ограничительныя мѣры, имѣвшія цѣлью стѣснить земства, не допустить дальнѣйшаго ихъ развитія. Результатомъ этихъ мѣръ являются недоразумѣнія, пререканія, внушенія, упадокъ земской дѣятельности и параллельно съ тѣмъ — оппозиція земствъ правительству и настойчивыя требованія конституціи въ серьезные для правительства минуты.<sup>259</sup>

<sup>259</sup> Думать, что земства могутъ у насъ стоять въ оппозиціи Высочайшей Волѣ, значить утверждать, что образъ нашего правленія не есть об-

Въ началѣ 80-хъ годовъ снова появились въ воздухѣ конституціонныя вѣянія, земство почувствовало подъ ногами почву — и картина сразу мѣняется. Въмѣсто ограничительныхъ мѣръ, вмѣсто противодѣйствій и пререканій, появляется взаимное довѣріе. Правительство сгѣшпитъ ити на встрѣчу желаніямъ земства; земство, въ свою очередь, не забывая впередъ, ограничивается лишь подачею благодарственныхъ адресовъ. Въмѣсто протестовъ и запрещеній, губернаторы говорятъ о необходимомъ для правительства содѣйствіи земствъ въ разрѣшеніи важнѣйшихъ вопросовъ и т. п.; вмѣстѣ съ тѣмъ немедленно проявляется оживленіе земской дѣятельности. „Новыя вѣянія оказали на земскую дѣятельность рѣшительное вліяніе; стоитъ сравнить очередныя сессіи земскихъ собраній конца 1880 г. и 1881 г. съ прежними сессіями, чтобы замѣтить неизмѣримую разницу между тѣми и другими. Какая масса новыхъ вопросовъ была возбуждена въ этой сессіи, какой живой интересъ къ дѣлу обнаруживали въ большинствѣ и земскіе гласные, и публика. И это не было пустое либеральничанье; это не была бесплодная болтовня; вопросы ставились и разрабатывались серьезно.“<sup>260</sup>

„Вѣянія“ миновали, правительство вступило на путь укрѣпленія самодержавія, и — новая переменна картина. Повторилась старая исторія пререканій, противодѣйствій, стѣсненій, репрессій, со стороны земствъ идетъ глухая оппозиція и при первой неувѣренности правительства, при первомъ благоприятномъ моментѣ — открытыя, болѣе или менѣе настойчивыя требованія Земскаго Собора. Вся послѣдующая политика Министерства Внутреннихъ Дѣлъ — это политика постепеннаго уничтоженія всесословнаго самоуправления. Проектъ графа Толстого былъ, въ сущности, проектомъ объ окончательномъ упраздненіи земскихъ учреждений. Полнаго осуществленія проектъ этотъ не получилъ, но то, что не было достигнуто Положеніемъ 1890 г., то мало-по-малу и по частямъ будетъ выполнено тѣми мѣропріятіями къ „окончательному упорядоченію земскаго дѣла“, которыя намѣчены Вашимъ Превосходительствомъ. Земскія учрежденія лишены теперь почти всякой самостоятельности и поставлены подъ строгую административную опеку; имъ придана сословная окраска; ихъ исполнительные органы получили бюрократическій отгѣнокъ и поставлены въ сильную зависимость отъ губернатора; въ недалгомъ времени предполагается самая-строгая регламентация земской дѣятельности и сокращеніе ея до минимума;—

---

разъ самодержавный, говоритъ Ваша записка (стр. 11). Какъ ни убѣдительно на первый взглядъ это соображеніе, но къ нему необходима поправка — образъ правленія у насъ безспорно самодержавный, да земство то учрежденіе конституціонное, отсюда — та несомнѣнная оппозиція, которую отгѣчена вся исторія нашихъ земскихъ учреждений и о которой не только надо „думать“, но съ которой надо считаться.

<sup>260</sup> „Земство“ за 1881 г., № 26.

и тѣмъ по менѣе противодѣйствіе не уничтожено: глухое недовольство, молчаливая оппозиція живутъ несомнѣнно и будутъ жить до тѣхъ поръ, пока не умретъ всесловное земство. Въ то же время, параллельно съ этимъ весьма послѣдовательнымъ стѣсненіемъ и подтягиваніемъ земства, „упорядоченіемъ“ его дѣятельности, говоря языкомъ записки Вашей, наблюдается безспорно и быстрый упадокъ земскаго дѣла. Получилось такое его состояніе, которое, какъ видно изъ прилагаемой справки, въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ допускаетъ даже сравненіе дѣятельности обновленныхъ земскихъ учреждений съ дѣятельностью обветшалыхъ, лишенныхъ всякой организациі, хозяйственныхъ органовъ губерній неземскихъ.

Всю эту длинную лѣтопись пререканій, стѣсненій, противодѣйствій и упадка нельзя, въ сущности, ставить въ вину ни земскимъ дѣятелямъ, какъ это дѣлаютъ одни, ни мѣстнымъ органамъ администраціи, какъ это дѣлаютъ другіе. Вся эта лѣтопись не есть особенность нашего провинціального быта или обычное его явленіе (какъ полагаетъ записка), а составляетъ прямой результатъ неправильной постановки дѣла, неправильнаго совмѣщенія въ государственномъ строѣ двухъ противоположныхъ началъ. Борьба этихъ началъ стереотипно повторяется вездѣ, гдѣ земскія учрежденія вводятся въ строй, имъ несоотвѣтствующій; вездѣ, гдѣ дѣлаются попытки совмѣщенія ихъ съ органами бюрократическими. Даже привычность рутинѣ, издавна установившіеся приемы административной централизаціи не сразу и не легко мирятся съ системой простой децентрализаціи. Такъ, напримѣръ, во Франціи, при бюрократическомъ строѣ ея администраціи (строй этотъ унаслѣдованъ отъ дореволюціоннаго королевства<sup>261</sup> и первой имперіи), по словамъ Поля Леруа-Болье, „постоянной заботой центрального правительства до послѣдняго времени было, повидимому, связываніе рукъ Департаментскимъ Совѣтамъ. вмѣсто того, чтобы видѣть въ нихъ помощниковъ, оно усматривало въ нихъ какъ-бы соперниковъ, которыхъ невозможно уничтожить, но которыхъ надлежитъ ослаблять и связывать“<sup>262</sup> Точно также въ Пруссіи, благодаря реформѣ Штейна, въ 1823 г. введены были провинціальныя уѣздныя чины (Provinzial- und Kreisstände), которые собирались, чтобы выслушивать вопросы и давать свои мнѣнія, но отвѣты и мнѣнія эти администрація прямо сдавала въ архивъ; выборные учрежденія, въ сущности, оставались лишь формально присоединенными, приставленными къ бюрократическимъ учрежденіямъ.<sup>263</sup>

<sup>261</sup> Toqueville, L'Ancien régime, chap. III.

<sup>262</sup> Paul Leroy-Beaulieu, „L'Administration locale en France et en Angleterre“, p. 16.

<sup>263</sup> Morier, Selbstregierung, p. 16.

„Съ введеніемъ конституціи“, говоритъ проф. Шульде, „неустрашенное противорѣчіе между конституціоннымъ правовымъ порядкомъ въ центрѣ и полнымъ бюрократическимъ управленіемъ на периферіи давало себя знать самымъ опаснымъ образомъ въ постоянныхъ столкновеніяхъ между различными государственными факторами, съ разными условіями и интересами.“<sup>264</sup> Затѣмъ, когда введена была конституція, немедленно стало обнаруживаться несоотвѣтствіе между мѣстнымъ бюрократическимъ управленіемъ и управленіемъ верховнымъ. Kreisordnung 1872 г. своимъ прямымъ назначеніемъ имѣлъ устранить это несоотвѣтствіе. Но и этотъ законъ, организовавшій мѣстное самоуправленіе на довольно широкихъ началахъ, но оставившій за бюрократіей еще значительное вліяніе, въ полной мѣрѣ цѣли своей, повидимому, не достигъ; по крайней мѣрѣ, князь Бисмаркъ въ своихъ мемуарахъ признаетъ неудачной мѣрой назначеніе правительственныхъ ландратовъ вмѣсто выбора ихъ самими собраніями. При чиновникѣ-ландратѣ, по словамъ князя Бисмарка, получилось чрезмѣрное вмѣпательство бюрократіи въ мѣстное самоуправленіе, плодятся переписка, оказывается давленіе на волостныхъ старшинъ и самоуправленіе такимъ образомъ является усиленіемъ бюрократіи, увеличеніемъ числа чиновниковъ, ихъ власти и вмѣпательства въ частную жизнь“.<sup>265</sup>

Но въ еще болѣе рѣзкихъ формахъ борьба двухъ указанныхъ въ Венгріи; тамъ дѣло доходило до прямого и открытаго неповиновенія комитетовъ распоряженіямъ правительства.

Это несоотвѣтствіе самоуправленія абсолютнымъ формамъ сэръ Моріеръ весьма удачно характеризуетъ библейскимъ выраженіемъ: „голосъ Іакова, руки Исавовы“, и дѣйствительно, какъ бы мы ни закрывали глаза, какое бы объясненіе ни давали прошлымъ и совершающимся фактамъ, — это несоотвѣтствіе при всякихъ „абerraціяхъ“ всегда будетъ давать себя чувствовать, и для меня лично вполне ясно, почему „такіе выдающіеся умы, какъ М. Н. Катковъ“ (записка стр. 64), который былъ убѣжденнымъ сторонникомъ самодержавія, были въ то же время и противниками земства, и почему, съ другой стороны, тѣ государственные дѣятели всѣхъ странъ, которые были искренними сторонниками самоуправления и считали его единственной цѣлесообразной формой администраціи (Гюрго во Франціи, Штейнъ въ Германіи, у насъ гр. Лорисъ-Меликовъ), сознавъ невозможность остановиться на одномъ мѣстѣ самоуправленію, стремились послѣдовательно развитъ его и примѣнить его начала ко всему государственному строю отъ низшихъ до высшихъ единицъ, до участія въ законодательствѣ включительно.

<sup>264</sup> Schultze, Das preussische Staatsrecht (1878).

<sup>265</sup> Gedanken und Erinnerungen von Otto Fürst von Bismarck (1898).

Самоуправленіе, говоря словами проф. Градовскаго, есть „попятіе всецѣло политическое“, <sup>266</sup> и, когда оно перестанетъ быть таковымъ, то тѣмъ самымъ уничтожится его сущность и останется одна внѣшняя оболочка. Теряя политическое значеніе, оно вмѣстѣ съ тѣмъ теряетъ всякое значеніе и какъ средство управленія; и это вполнѣ понятно: когда участіе въ управленіи составляетъ дорогое для общества право, то общество, несомнѣнно, прилагаетъ всѣ старанія къ наилучшему его осуществленію, но вмѣстѣ съ тѣмъ, конечно, не можетъ не пытаться расширить этого права, выйти постепенно изъ узкой сферы мѣстныхъ дѣлъ, ибо, въ сущности, нѣтъ грани между мѣстными и общегосударственными интересами. Обратнo, когда общество къ праву самодѣятельности относится съ полнымъ безучастіемъ, оно не пытается расширить предоставленныхъ ему тѣсныхъ рамокъ мѣстнаго самоуправленія; не пытается перенести свою дѣятельность на политическую почву, но вмѣстѣ съ тѣмъ и въ своей сферѣ не проявляетъ надлежащей дѣятельности; не имѣетъ необходимаго надзора за своими выборными органами, а эти послѣдніе, также вполнѣ безучастные къ благу общества и преслѣдующіе свои личные виды всецѣло подчиняются органамъ Правительства, становятся заурядъ съ ними и, созданные для иной цѣли, имѣющіе несоотвѣтствующую организацію, весьма скоро пріобрѣтаютъ всѣ недостатки бюрократіи, не обладая ни однимъ изъ ея достоинствъ.

Въ самодержавномъ строѣ государства съ неизбѣжнымъ при немъ бюрократическимъ центромъ земство — непригодное средство управленія. Вотъ основная мысль моей первой записки.

Противъ такого положенія обыкновенно возражаютъ, что бюрократія слишкомъ несовершенная форма управленія, что она препятствуетъ развитію общественной самодѣятельности, приченяетъ народъ, что практикой не выработано еще сколько-нибудь удовлетворительныхъ способовъ веденія хозяйства посредствомъ чиновниковъ и что поэтому даже въ самодержавномъ строѣ государства самоуправленіе представляется болѣе совершеннымъ, чѣмъ правительственная администрація, способомъ управленія. Тайные и явные конституціоналисты утверждаютъ, что злоупотребленіе властью неотстранимо, пока послѣднее сосредоточено въ рукахъ Правительства, понимая подъ послѣднимъ всѣ элементы, специально существующіе для осуществленія функций государственнаго управленія, въ ихъ противоположенія обществу, какъ совокупности лицъ, подчиненныхъ государственной власти и подлежащей воздѣйствію этой власти. Пріобщеніе общественныхъ классовъ къ участію въ управленіи мѣстномъ и центральномъ рекомендуется ими какъ единственное средство для того, чтобы

<sup>266</sup> Градовскій, Начала русскаго государства, т. III стр. 32.



законодательные акты и акты управления соответствовали по своему содержанию интересам народа.

Вмѣстѣ съ конституціоналистами обрушиваются на бюрократію и славянофилы, причѣмъ изъ мѣстнаго управленія они желаютъ даже совершенно устранить „маленькихъ самодержцевъ на жалованьѣ“, ибо не могутъ, говорятъ они, „въ мельчайшія проявленія жизненной дѣятельности такой громадной страны подлежать личному руководству Самого Монарха“.

Сущность приведенныхъ доводовъ конституціоналистовъ и славянофиловъ о несовершенствахъ бюрократическихъ способовъ управленія повторять и записка Ваши (стр. 36, 37 и слѣд.), нисколько, впрочемъ, не посягая на прерогативы бюрократіи, ни мѣстной, ни тѣмъ болѣе центральной. Съ своей стороны я не могу не признать, что въ этой аргументаціи записки едва ли не самое сильное ея мѣсто. Несовершенство бюрократіи, какъ средства управленія, стало ходячимъ афоризмомъ. Даже относительно такого исключительнаго, по своему образцовому составу и своей строгой дисциплинѣ, чиновничества, какъ чиновничество Прусское, Штейнъ говорить: „они все пишутъ, пишутъ, пишутъ въ уединенныхъ, снабженныхъ хорошо запирающимися дверями канцеляріяхъ, неизвѣстные, безсловесные, воспитывающіе своихъ дѣтей такъ, чтобы сдѣлать изъ нихъ такія же „пишущія машины“. Относительно же нашего чиновничества, повторяя Ю. Ф. Самарина, приходится сказать, что, какъ „въ былыя времена во Франціи ни одно патріотическое воззваніе не обходилось безъ валовой анафемы на всѣхъ аристократовъ и всѣхъ священниковъ, такъ у насъ почти въ томъ же тонѣ кстати и не кстати клянуть бюрократовъ“.<sup>267</sup>

Но вмѣстѣ въ Самаринѣ, котораго, какъ славянофила, едва ли можно заподозрить въ излишнемъ пристрастіи къ бюкратамъ, можно усумниться въ правильности такого отгульнаго обвиненія. Возражая защитнику дворянскихъ привилегій, стороннику широкаго развитія дворянскаго сословія, дворянскаго сословнаго управленія, Р. Л. Фадѣеву, Ю. Ф. Самаринъ справедливо говорить, что, когда такъ безпомощно наступаютъ на бѣдныхъ бюрократовъ, противопоставляя имъ дворянъ, какъ людей другой породы, то забываютъ, что у насъ бюрократъ есть тотъ же дворянинъ въ вицмундирѣ, а дворянинъ тотъ же бюрократъ въ халатѣ. Какъ „неисправимый славянофилъ“, Самаринъ дворянамъ и чиновникамъ противопоставляетъ всесословный народъ; но, въ свою очередь, забываетъ, что и дворяне — „бюрократы въ Россіи“ — лишь наиболѣе культурные слои все того же русскаго общества. Вѣдь, всѣ чиновники отъ высшихъ до низшихъ, всѣ члены

<sup>267</sup> Ю. Самаринъ и Ф. Дмитріевъ. Революціонный консерватизмъ. Берлинъ 1875 г., стр. 3, 4.

всевозможныхъ правительственныхъ комиссій, вырабатывавшихъ всевозможные законы, — члены русскаго общества; по нимъ, по ихъ дѣятельности можно судить о среднемъ уровнѣ общества, о степени развитія общественныхъ силъ; общественнаго разума и зрѣлости общества. Каждое прогрессивное движеніе въ обществѣ отражается прогрессомъ въ бюрократіи; застой въ немъ — реакціей въ ней. Не слѣдуетъ забывать, что и крестьянская, и судебная реформы проведены были бюрократіей, что всѣ выдающіеся дѣятели великихъ реформъ были чиновники. Нельзя же серьезно думать, что администрація представляетъ въ народѣ какую-то чуждую, враждебную ему силу, которая обрушивается на него бѣдами, если у него нѣтъ достаточно средствъ и умѣнья противостоять ей. Казалось бы, что тамъ, гдѣ нѣтъ ни политическихъ партій, ни революцій, гдѣ никто не оспариваетъ правъ верховной власти, — тамъ нельзя противопоставлять администрацію народу или обществу; тамъ, напротивъ, она есть одна изъ необходимыхъ условій общественно-государственной жизни, служащая вмѣстѣ съ другими къ общему благу, постепенному общественному воспитанію народа.<sup>268</sup> Общество наше, включая сюда и часть чиновничества, дѣйствительно, смотритъ на администрацію, какъ на своего прирожденнаго врага, отъ котораго нельзя ждать ничего лучшаго, кромѣ посягательствъ на права и законную свободу. Но въ какой мѣрѣ правилень этотъ взглядъ, нѣтъ ли въ немъ коренной ошибки?

Произволь, медленность, формализмъ, горы ненужной переписки, замѣченное еще Великой Императрицей „множеніе правителей и канцелярій“, которое не только служитъ къ великому отягощенію штата, но и къ великой тягости народа — все это составляетъ безспорный и очевидный пассивъ бюрократіи. Но прежде, чѣмъ произносить окончательный приговоръ надъ этимъ неоплатнымъ, по мнѣнію большинства, должникомъ народа, необходимо взглянуть на его активъ, ибо только при перевѣсѣ пассива надъ активомъ, можно объявлять учрежденія несостоятельными.<sup>269</sup>

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

„Въ настоящее время, говоритъ Мэкензи Уоллесъ, когда выгоды свободнаго и самостоятельнаго національнаго развитія вполне признаны, централизованная бюрократія повсюду потеряла свой кредитъ. Въ Россіи это нерасположеніе особенно

<sup>268</sup> Это даже неумно. Если „нельзя противопоставлять администрацію народу или обществу“, то почему г. Витте всю свою записку построить на этомъ противопоставленіи и почему онъ не хочетъ допустить участія общества въ законодательствѣ и управленіи? Прим. изд.

<sup>269</sup> Вопросъ идетъ вовсе не о бюрократіи вообще, а объ ея самодержавіи, которое должно быть сломлено. Прим. изд.

сильно, потому что оно имѣло здѣсь болѣе чѣмъ теоретическое основаніе. Но, прежде чѣмъ произнести приговоръ надъ этой системой, надо принять во вниманіе, что она имѣла, по крайней мѣрѣ, историческое оправданіе, и, при нашей любви къ конституціонной свободѣ и мѣстному самоуправленію, мы не должны забывать различія между теоретической и исторической возможностью. То, что философу представляется абстрактно, какъ лучшая форма правленія, можетъ быть вовсе непримѣнимо въ извѣстныхъ конкретныхъ случаяхъ. Можно смѣло утверждать, что безъ строгаго централистическаго управленія Россія никогда бы не могла сдѣлаться великой Европейской державой. Еще относительно недавно земли, вошедшія въ составъ русскаго государства, представляли конгломератъ независимыхъ или полунезависимыхъ единицъ, которыя обладали въ одинаковой степени какъ центроостремительной, такъ и центробѣжной силой, и даже теперь онѣ далеко не представляютъ вполнѣ одного государственнаго цѣлага. Въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ государство это больше похоже на Британскую Индію, чѣмъ на Европейское государство, и кто знаетъ, что сдѣлалось бы съ Индіей, если бы тамъ не было твердой, объединяющей силы Правительства. Только самодержавная власть и центральная система управленія создала Россію, спасла ее отъ раздробленія и политическаго паденія и обезпечила ей, наконецъ, мѣсто между европейскими народами введеніемъ западной цивилизаціи.“

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

Установивъ, что самодержавная власть — единственный образъ правленія, примѣнимый къ Россіи и что власть эта не должна быть ничѣмъ ослабляема, а должна сохраняться въ полной неприкосновенности, Карлетти даетъ слѣдующую оцѣнку бюрократіи, строго, тѣсно связанной съ этой властью. „Леруа Болье“, говоритъ онъ, „и многіе другіе нападали на чины или раздѣленіе лицъ, состоящихъ на службѣ, на 14 по табели о рангахъ, заведенной Петромъ Великимъ; говорить, что это покровительствуетъ бюрократіи и централизациі власти. Быть можетъ, это обвиненіе и справедливо, но надо все-таки признать, что чиновначаліе есть учрежденіе въ высшей

степени демократическое, стремящееся образовать аристокрацію труда и образованности<sup>270</sup>.

Казалось бы, что приведенные взгляды „посторонних наших порядкамъ исследователей“, смотрящихъ на правительственную администрацію чрезъ „конституціонные очки“, довольно ясно говорятъ за то, что самодержавіе и тѣсно связанная съ нимъ административная централизація составляютъ въ настоящемъ основу нашего государственнаго строя и залогъ единства Россіи, и что поэтому отказаться отъ этого созданнаго нашей исторіей административнаго строя и рѣшительно вступить на путь развитія началъ ему противоположныхъ, т. е. началъ самоуправленія, нельзя, не испытать, по крайней мѣрѣ, всѣхъ средствъ къ исправленію недостатковъ существующей административной системы.

Со своей стороны, я считаю устраненіе этихъ недостатковъ дѣломъ совершенно выполнимымъ. Прежде всего необходимо замѣтить, что и въ настоящее время, при всѣхъ своихъ несовершенствахъ, правительственная администрація во многихъ отношеніяхъ допускаетъ сравненіе съ органами самоуправления. Несомнѣнно, что содержаніе личнаго состава этого послѣдняго обходится весьма недешево, и еще вопросъ, кто стоитъ дороже — чиновникъ Правительства или дѣятель самоуправления. Если же принять во вниманіе, что въ земствахъ нашихъ (напримѣръ, Московскомъ) веденіе дѣла въ значительной мѣрѣ сосредоточено въ рукахъ лицъ, служащихъ по вольному найму, то можно утверждать даже, что правильно организованное правительственное хозяйство будетъ стоить дешевле. Не подсчитано также, какое хозяйство доходнѣе для подрядчиковъ — казенное или общественное. Точно такъ же еще вопросъ, какіе города пользуются большимъ благоустройствомъ, тѣ ли, въ которыхъ введено городское самоуправленіе, или тѣ, въ которомъ его нѣтъ.<sup>271</sup>

Правда, нѣкоторыя изъ возложенныхъ на нихъ обязанностей земства исполняютъ лучше, чѣмъ это дѣлаютъ чиновники, но за то и тяготы обложенія въ земскихъ губерніяхъ выше, чѣмъ въ губерніяхъ неzemскихъ.

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

<sup>270</sup> Карлетти, Современная Россія (переводъ съ итальянскаго, 1895 г., стр. 106 и 172).

<sup>271</sup> Изъ всѣхъ нашихъ большихъ городовъ едва ли не наибольшимъ благоустройствомъ пользуется Варшава. По крайней мѣрѣ, на отчетъ Варшавскаго Оберъ-Полицмейстера за 1897 г. послѣдовала Высочайшая отмѣтка: „Варшава находится въ отличномъ состояніи. Я это знаю и Самъ видѣлъ.“

Съ своей стороны, я увѣренъ, что даже и въ дѣль развитія общественной самодѣятельности преимущество органовъ самоуправленія предъ правильно поставленными органами Правительства не такъ велико, какъ на первый взглядъ кажется. Нельзя, конечно, отрицать, что въ исторіи бюрократіи не много насчитывается заслугъ въ дѣль развитія общественной самодѣятельности, но нельзя не признать также и того факта, что мало дѣлалось до настоящаго времени попытокъ вдохнуть въ это учрежденіе новую жизнь.

Созданная во времена стараго полицейскаго государства, при отсутствіи всякой общественной самодѣятельности, для удовлетворенія нѣмымъ требованіямъ и условіямъ жизни, бюрократія, особенно мѣстная, жила и развивалась на основаніи своихъ прежнихъ традицій. Жизнь уходила впередъ, а приемы администраціи оставались старые; Правительство же всѣхъ странъ мало заботилось о приспособленіи этихъ приемовъ къ новымъ требованіямъ развивающагося общества. Когда же несоотвѣтствіе формъ управленія давало себя сильно чувствовать, когда старая административная машина совершенно изнашивалась, то обычно повторялось одно изъ двухъ: либо происходилъ взрывъ — провозглашалась конституція, которая водворяла на мѣстахъ соотвѣтственную ей систему самоуправления, либо Правительство само отказывалось отъ бюрократической системы, вводило мѣстное самоуправленіе, которое въ правильномъ и послѣдовательномъ своемъ развитіи неизбежно приводило къ конституціи. Казалось бы, что Россія, умудренная опытомъ народовъ Запада, не должно повторять ихъ ошибокъ и слѣдуетъ найти третій путь — поставить правительственные органы въ тѣсную связь съ обществомъ. Сама по себѣ при извѣстной правительственной организаціи бюрократія представляетъ далеко не мертвое начало. Лучшимъ тому доказательствомъ служатъ у насъ хотя бы результаты той же судебной реформы, благодаря которой наши общія судебныя установленія, организованныя на бюрократическомъ началѣ, но правильно поставленныя, едва ли не дали лучшихъ результатовъ, чѣмъ выборный мировой судъ.<sup>272</sup>

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

Правильно организованная, съ участіемъ мѣстныхъ людей, правительственная организація будетъ вполне удовлетворять

<sup>272</sup> Объ этомъ изумительномъ отождествленіи суда съ бюрократической администраціей мы высказались подробно въ предисловіи. Прим. изд.

своему назначенію и ни въ какой мѣрѣ не станеть стѣснять развитія самодѣятельности общества. На возможность и цѣлесообразность такой ея организаціи указываетъ вся наша исторія. Борьбы общества съ правительствомъ — той борьбы, которая опредѣлила собою всю исторію Запада и выработала тамъ конституціонный принципъ, т. е. властное участіе общества въ законодательствѣ и управленіи, — наша исторія совершенно не знаетъ. Россія не знала того самоуправленія, которое возникло въ Англіи, въ началѣ XIX вѣка перенесено на континентъ, а со второй половины истекающаго столѣтія примѣнено въ нашихъ земскихъ учрежденіяхъ. И тѣмъ не менѣе въ русскомъ народѣ сложилась та самодѣятельность, которую склонны считать особенностью русскаго народнаго духа, — это способность русскаго человѣка мыслить себя не иначе, какъ членомъ общественнаго союза, находящимся подъ властью міра, стремленіе русскаго человѣка всякое дѣло дѣлать сообща на артельныхъ основаніяхъ, съ удивительнымъ иногда умѣньемъ подчинять свои интересы интересамъ общественнымъ. Государство при самодержавной формѣ правленія, не становясь въ противорѣчіе со своими основными принципами, можетъ поощрять развитіе такой общественной дѣятельности и всякое здоровое государство должно стать на этотъ путь.

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

Содѣйствуя развитію общественной самодѣятельности, прислушиваясь, такъ сказать, къ біенію общественнаго пульса,<sup>273</sup> правительство не поступаетъ, однако, въ распоряженіе общества, остается разумной силой и послѣдовательной властью, постоянно понимаетъ свои цѣли, непрерывно знаетъ и средства къ ихъ достиженію, знаетъ, куда идетъ и ведетъ.

Такое правительство не рискуетъ, что его мѣры, оторванныя отъ прошлаго, отъ народной почвы, окажутся несоответственными общественному уровню, что общество будетъ развиваться внѣ его и помимо его, что государство перестанетъ быть высшимъ руководителемъ всей суммы общественнаго движенія.

При такомъ правительствѣ работа общественныхъ силъ несравненно плодотворнѣе для страны и ея населенія, чѣмъ агитація промышляющаго политиканства, хроническій зудъ борьбы за власть и за мѣста, все равно, гдѣ происходитъ борьба — въ парламентѣ или въ мѣстномъ самоуправленіи.<sup>274</sup>

<sup>273</sup> Мы не знаемъ, къ сожалѣнію, въ самодержавной Россіи никакого другого органа, помогающаго правительству „прислушиваться къ біенію общественнаго пульса“, кромѣ — департамента полиціи. Органъ этотъ несомнѣнно съ каждымъ годомъ совершенствуется въ своемъ диагностическомъ искусствѣ. Прим. изд.

<sup>274</sup> Мы полагаемъ, что самыя опасныя болѣзни это тѣ, которыя выступають въ скрытомъ видѣ, и что, поѣтому, „зудъ борьбы за власть“

99 проц. населения къ борьбѣ этой не причастно: они не имѣютъ ни времени, ни охоты, ни даже доступа къ участию въ этихъ состязаніяхъ.<sup>275</sup>

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

Памятуя это, я съ своей стороны, думаю, что съ созданіемъ на мѣстахъ сильной правительственной власти возможно будетъ съ большимъ довѣріемъ отнестись къ земствамъ, предоставить имъ большую свободу въ точно очерчанномъ кругѣ ихъ дѣятельности, тѣмъ болѣе, что безъ этой свободы, безъ извѣстной самостоятельности они не могутъ быть сколько-нибудь удовлетворительнымъ средствомъ управленія.

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

Въ трудномъ и отвѣтственномъ дѣлѣ государственнаго правленія надо быть прежде всего искреннимъ. Правительство предъ собой и предъ лицомъ народа надо отдавать

---

нигдѣ не является столь-злочащественнымъ, какъ тамъ, гдѣ она ведется при помощи невидныхъ никому интригъ въ придворныхъ и бюрократическихъ сферахъ, безгласно, безшумно, не вызывая ничьихъ, ни протестовъ, ни обличеній. Сколько процентовъ населения причастно было борьбѣ г. Витте съ г. Горемыкинымъ. А между тѣмъ борьба велась изъ за (!) земства. Прим. изд.

<sup>275</sup> Quand la loi appelle incessamment tous les citoyens à l'action politique, quelques uns seulement s'y adonnent. Dans cette œuvre spéciale ceux-ci-deviennent spéciaux, par suite prépondérants. Mais en échange de leur peine il leur faut une salaire et l'élection leur donne les places parce qu'ils ont manipulé l'élection. Deux sortes d'hommes: les exaltés et de l'autre par les déclassés. (Taine, Révolution) 271, также vol. II, p. 252, 267, 393, гдѣ обозначена профессія политиканства и нарисованъ типъ политикана въ его полномъ выраженіи.

ясный отчетъ въ каждомъ мѣропріятіи, не закрывая глазъ на возможныя его послѣдствія и не обманывая ни себя, ни другихъ въ дѣйствительномъ его значеніи. И, по моему искреннему, глубокому убѣжденію, если съ этой единственно правильной точки зрѣнія разсматривать политическое значеніе земскихъ учреждений, если вполнѣ беспристрастно выяснитъ мысль законодателя, положенную въ 1864 г. въ основу этихъ учреждений, то двухъ отвѣтовъ на вопросъ о будущности ихъ въ системѣ нашего государственнаго строя быть не можетъ. Правильное и послѣдовательное развитіе всеобщаго представительства въ дѣлахъ мѣстнаго управленія неизбежно приведетъ къ народному представительству въ сферѣ управленія центральнаго, а затѣмъ и къ властной участию народа въ законодательствѣ и въ управленіи верховномъ.

Если же это такъ, то въ отношеніяхъ Правительства къ земствамъ, вѣрнѣе, въ направленіи всей нашей внутренней политики, можетъ быть только два вполнѣ ясныхъ и точныхъ пути. Можно вѣрить, что каждое государство въ своемъ политическомъ развитіи неизбежно должно придти къ конституціи, какъ болѣе совершенной формѣ правленія. Можно считать, что правительственная администрація есть несовершенное, неспособное къ улучшениямъ, отживающее средство управленія, которое — чѣмъ скорѣе, тѣмъ лучше — должно уступить свое поприще другой, молодой, болѣе совершенной системѣ — самоуправленія, и что возможно широкимъ, послѣдовательнымъ и правильнымъ развитіемъ этой послѣдней системы единственно обеспечивается благо народа. Лично я не раздѣляю такой точки зрѣнія, но я ее понимаю. Если стоять на этой почвѣ, то, имѣя передъ собой примѣръ Запада, намъ слѣдуетъ прилагать все усилія къ скорѣйшему и правильному развитію началъ самоуправленія. Ребенка, вставшаго на ноги, надо скорѣй учить ходить; надо дать земствамъ пустить корни во всей странѣ, надо отнестись къ нимъ съ полнымъ довѣріемъ, дать возможную самостоятельность, ослабить административную опеку и затѣмъ на все ихъ стремленія къ объединенію и участию въ законодательствѣ спокойно смотреть, какъ на естественный и здоровый ростъ того зерна, которое въ 1864 г. брошено было на нашу политическую ниву.

Можно имѣть и другую, противоположную точку зрѣнія. Можно вѣрить, — и лично я исповѣдую это убѣжденіе, — что конституція вообще „великая ложь нашего времени“ и что, въ частности, къ Россіи, при ея разнородности и разнородности, эта форма правленія непримѣнима безъ разположенія государственнаго режима.<sup>276</sup> Съ этой точки зрѣнія

---

<sup>276</sup> „Какой нестройный видъ получаетъ въ подобномъ „разноплеменномъ“ составѣ народное представительство и парламентское правленіе — оче-



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

Никакого средняго между этими двумя путями быть не можетъ. Правительству, говоря словами проф. Градовскаго, не слѣдуетъ ставить свою ставку одновременно на черный и красный квадратъ;<sup>277</sup> — не слѣдуетъ, съ одной стороны, говорить о развитіи самодѣятельности общества и началъ самоуправленія, проектировать территориальное его расширеніе, а съ другой — подавлять всякую самодѣятельность, ограничивать самоуправленіе, ставить его въ положеніе, при которомъ оно не можетъ быть даже удовлетворительнымъ средоточіемъ управленія. Результаты такой политики всегда будутъ отрицательны: „ничто не разжигаетъ такъ революціонный духъ, какъ недостатокъ гармоніи въ учрежденіяхъ и разногласіе между законами или теоретическими началами управленія и практикой послѣдняго“.<sup>278</sup> Эту истину надо всегда помнить; нельзя создавать либеральныя формы, не наполняя ихъ соотвѣтствующимъ содержаніемъ. Неизбѣжнымъ послѣдствіемъ всякой неискренности, всякой двойственной политики являются разнаго рода запрещенія, ограниченія и стѣсненія; а ничто такъ не подавляетъ самодѣятельности общества, не подрываетъ въ такой мѣрѣ престижа власти, какъ частое и широкое примѣненіе репрессивныхъ мѣръ.<sup>279</sup>

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

---

виднымъ тому примѣромъ служить въ наши дни австрійскій парламентъ. Провидѣніе сохранило нашу Россію отъ подобнаго бѣдствія, при ея разноплеменномъ составѣ. Страшно и подумать, что возникло бы у насъ, когда бы судьба послала намъ роковой даръ всероссійскаго парламента. Да не будетъ.“ К. П. Побѣдоносцевъ (Московскій сборникъ, 32).

<sup>277</sup> Сборн. Государствен. знаній № 1, стр. 157.

<sup>278</sup> An. Legerou-Beaulieu, Etudes russes et européennes (1897), p. 17—18.

<sup>279</sup> Очень хорошо! Въ такомъ случаѣ само самодержавное правительство безуставно заботится о томъ, чтобы его престижъ былъ въ корнѣхъ подорванъ, ибо на отсутствіе репрессивныхъ мѣръ пожаловаться нельзя.

Прим. изд.



# Приложеніе.

## Объясненія

### Министра Финансовъ Комитету Министровъ по поводу заявленія Государственнаго Контролера о напряженіи платежныхъ силъ населенія.

(1898 г.)

Въ отчетѣ Государственнаго Контролера за 1896 г. содержится заявленіе о томъ, что платежныя силы сельскаго населенія находятся въ чрезмѣрномъ напряженіи, особенно въ центральныхъ губерніяхъ.

Противъ этого мѣста отчета послѣдовала Высочайшая Его Императорскаго Величества отмѣтка: „Мнѣ тоже кажется“.

Заявленіе Государственнаго Контроля, хотя оно изложено слишкомъ широко, заслуживаетъ, по исключительной важности затронутаго государственнаго вопроса, особаго вниманія. Населеніе нѣкоторыхъ мѣстностей центральной Россіи, несомнѣнно, находится въ неудовлетворительномъ экономическомъ положеніи. Обобщать это явленіе, конечно, не слѣдуетъ. И въ центральныхъ губерніяхъ, въ отдѣльныхъ бѣдныхъ поселкахъ, насчитываются единичные обезпеченные домохозяева; въ уѣздахъ, условія которыхъ наименѣе благоприятны, существуютъ зажиточныя селенія; въ губерніяхъ, положеніе которыхъ, въ общемъ, неудовлетворительно, имѣются отдѣльные благополучные уѣзды. Въ жизни всего населенія можно подмѣтить немало признаковъ экономическаго подъема страны. Тѣмъ не менѣе, нельзя закрывать глаза на тотъ несомнѣнный фактъ, что развитіе благосостоянія народа идетъ весьма неравномѣрно и крайне медленно, а мѣстами экономической уровень даже падаетъ.

Причины, задерживающія культурный и хозяйственный прогрессъ, весьма многочисленны, но главнѣйшая изъ нихъ — это юридическое и экономическое неустройство быта крестьянскаго населенія. Со времени великаго дѣла освобожденія крестьянъ прошло много лѣтъ. Жизнь народа настоятельно предъявляла и предъявляетъ новыя требованія, возбуждаетъ вопросы, отсрочка разрѣшенія которыхъ останавливаетъ развитіе благосостоянія населенія. Но къ фактическому разрѣшенію этихъ вопросовъ до сихъ поръ не приступлено, хотя на первостепенную ихъ важность было неоднократно указываемо. Такъ, покойный Предсѣдатель Комитета Министровъ, дѣйствительный тайный совѣтникъ Бунге, въ засѣданіи Высочайше утвержденного въ 1891 г. Особаго Совѣщанія, по вопросу о мѣрахъ относительно вывоза хлѣба изъ Россіи,

высказать, что при существующемъ неустройствѣ крестьянскаго землевладѣнія и неблагопріятныхъ условіяхъ сельской жизни народъ не выйдетъ изъ безпомощнаго состоянія. Въ Западной Европѣ пѣтъ теперь голодовокъ, случавшихся часто въ прошедшее столѣтіе; тамъ голодаютъ единичныя лица, но не цѣлыя селенія, какъ это бываеетъ у насъ. „Необходимо подумать объ искорененіи зла. Если у насъ ничего не будетъ сдѣлано, чтобы вывести сельское населеніе изъ положенія, въ которое оно поставлено, то голодовки, повторяющіяся почти ежегодно, будутъ учащаться и захватывать большую поверхность.“

Въ словахъ покойнаго Н. Х. Бунге много справедливаго. Неурожай и другія невзгоды бывають вездѣ; но они приобрѣтають значеніе грозныхъ общественныхъ бѣдствій только тамъ, гдѣ и въ благополучные годы хозяйственное положеніе населенія неудовлетворительно. Къ улучшенію этого положенія должны быть направлены всемѣрныя усилія, а прежде всего къ тому, чтобы надлежащимъ устройствомъ юридическаго быта крестьянъ устранить настоящія неблагопріятныя условія сельскаго землевладѣнія и деревенской жизни. Дѣйствительно, когда не существуетъ прочнаго и яснаго законнаго порядка для разрѣшенія еждневно возникающихъ насущныхъ вопросовъ, въ личныхъ, семейныхъ и имущественныхъ отношеніяхъ крестьянъ, — трудно рассчитывать на быстрый подъемъ благосостоянія народа. Отдѣльнымъ лицамъ, особенно энергичнымъ или счастливымъ, удается, несмотря на суровыя условія, выдвигаться въ люди, а масса какъ бы осуждена оставаться въ прежнемъ безотрадномъ положеніи; при чемъ, вполнѣ естественно, что платежныя ея силы напряжены.

По этому предмету Министръ Финансовъ позволяеетъ себѣ обратить вниманіе на авторитетныя сужденія Государственнаго Совѣта въ Соединенныхъ Департаментахъ Законовъ, Государственной Экономіи и Гражданскихъ и Духовныхъ Дѣлъ, изложенныя въ журналѣ 20, 24 и 28 апрѣля 1893 года по дѣлу о мѣрахъ къ предупрежденію отчужденія крестьянскихъ земель. Департаменты находили, что неполнота узаконеній, касающихся порядка пользованія и распоряженія землями крестьянскаго надѣла вредно отражается на положеніи крестьянскаго землевладѣнія. Но нельзя ограничиваться однимъ исправленіемъ этихъ узаконеній, когда Правительство озабочено изысканіемъ способовъ къ прочному улучшенію земельного хозяйства и вообще экономическаго благосостоянія крестьянъ; „при исполненіи сей задачи на первомъ планѣ должно стоять подробное изученіе и разрѣшеніе всѣхъ вообще вопросовъ, касающихся крестьянскаго землевладѣнія“, и, затѣмъ, по мнѣнію Соединенныхъ Департаментовъ Государственнаго Совѣта, „въ программу означенной законодательной работы долженъ быть введенъ вопросъ о пересмотрѣ той части положеній 19-го февраля, которая касается имущественнаго

и общественнаго быта крестьянъ, ибо въ неполнотѣ этой части дѣйствующаго закона кроется одна изъ немаловажныхъ причинъ экономической слабости нашего сельскаго населенія“. Извѣстно, что, при осуществленіи крестьянской реформы, самую трудную ея стороною являлась развязка отношеній между помѣщиками и ихъ крѣпостными людьми, путемъ выкупной операціи. На эту собственно сторону было, по необходимости, обращено преимущественное вниманіе; постановленіямъ же о прочихъ сторонахъ жизни крестьянъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, а именно объ общественномъ ихъ устройствѣ и объ имущественномъ ихъ бытѣ, удѣлено въ сихъ положеніяхъ сравнительно незначительное мѣсто. Послѣ изданія положеній 19-го февраля, эта часть законодательства не получила почти никакого развитія. Вслѣдствіе сего многія важнѣйшія стороны крестьянской жизни остаются не затронутыми со стороны закона, въ прямой ущербъ сельскому населенію. Поэтому, законодательству открывается новое обширное поле дѣятельности, въ смыслѣ развитія тѣхъ постановленій крестьянскихъ положеній, которые регулируютъ общественный и хозяйственный бытъ сельскаго населенія. Необходимость этой работы предвидѣлась уже при самомъ изданіи положеній 19-го февраля 1861 г. Нынѣ, когда подъ вліяніемъ послѣдовавшихъ за крестьянской реформой законодательныхъ актовъ, измѣнившихъ во многомъ теченіе жизни народа, возникли въ крестьянской средѣ новыя потребности и усложнились условія крестьянскаго быта, настоятельность упомянутой работы представляется очевидною. Задача проектируемаго общаго пересмотра законодательства о крестьянахъ настолько важна и широка, по мнѣнію Соединенныхъ Департаментовъ Государственнаго Совѣта, что для выполненія такого выдающагося труда необходимы и исключительныя силы. Порученіе же его обычной министерской комиссіи не соответствовало бы цѣли; такая комиссія едва ли была бы въ состояніи справиться съ возложенною на нее задачею. Въ виду сего, по взгляду Департаментовъ, „было бы всего цѣлесообразнѣе придерживаться въ данномъ случаѣ того приѣма, который далъ столь блестящіе результаты, при разработкѣ крестьянской реформы, а именно образованіе, для выполненія упомянутаго труда, особую внѣвѣдомственную комиссію, съ привлеченіемъ въ нее мѣстныхъ дѣятелей, близко знакомыхъ съ крестьянскимъ дѣломъ“.

Заслуживаетъ вниманія, что къ приведеннымъ сужденіямъ присоединились всѣ особы, принимавшія участіе въ трудахъ Соединенныхъ Департаментовъ по дѣлу о предупрежденіи отчужденія крестьянскихъ земель. Между тѣмъ, другіе вопросы, изложенные въ томъ же журналѣ, вызвали, какъ извѣстно, коренное разногласіе во мнѣніяхъ. Такимъ образомъ, представители противоположныхъ взглядовъ на предѣлы свободы крестьянъ въ распоряженіи надѣльными землями

единогласно признали, что для улучшенія экономическаго благосостоянія сельскаго населенія необходимо установить прочный законный порядокъ, который легъ бы въ основаніе имущественныхъ и общественныхъ отношеній крестьянъ. Равнымъ образомъ, Соединенные Департаменты единогласно высказались, что „для выполненія такого выдающагося труда было бы всего цѣлесообразнѣе образовать особую вѣдѣдомственную комиссію“.

Въ теченіи пяти лѣтъ, прошедшихъ со времени восполнѣнія изложенныхъ столь опредѣленныхъ указаній Государственнаго Совѣта, обстоятельства могли только удостоверить справедливость выраженныхъ Соединенными Департаментами мыслей. Заявленія Государственнаго Контроля о напряженіи платежныхъ силъ сельскаго населенія и современное положеніе дѣлъ въ нѣкоторыхъ уѣздахъ разныхъ губерній служатъ тому новымъ яркимъ доказательствомъ. вмѣстѣ съ тѣмъ и предположенное Государственнымъ Совѣтомъ направленіе разработки крестьянскаго дѣла нашло себѣ подтвержденіе въ томъ порядкѣ, который установленъ для обсужденія вопросовъ, касающихся современнаго положенія дворянства. Въ справедливомъ и милостивомъ вниманіи къ нуждамъ дворянскаго землевладѣнія Государь Императоръ въ 13 день апрѣля 1897 г. Высочайше повелѣтъ соизволить, для всесторонняго выясненія современныхъ нуждъ дворянскаго сословія и соображенія мѣръ, которыя могли-бы обезпечить помѣстному дворянству способы нести и впредь его исконно вѣрную службу Престолу и отечеству, образовать Особое Совѣщаніе. Труды этого Совѣщанія касаются, однако, лишь одной стороны дѣла; они, конечно, принесутъ для всей страны и, въ частности, для дворянскаго землевладѣнія еще лучшіе результаты, если будетъ устроено на прочныхъ основаніяхъ бытѣ сельскаго населенія. Когда неопредѣленные, нерѣдко произвольныя и шаткія, отношенія въ крестьянской средѣ будутъ замѣнены болѣе ясными и точными постановленіями закона, въ средѣ этой найдутся и болѣе аккуратные арендаторы, и болѣе исправные сельскіе рабочіе. Существующее же положеніе вещей не только препятствуетъ развитію благосостоянія среди крестьянъ, но и затрудняетъ веденіе помѣщичьихъ хозяйствъ.

Въ виду изложеннаго Министръ Финансовъ признаетъ необходимымъ, въ интересахъ развитія благосостоянія всего сельскаго населенія и укрѣпленія его платежныхъ силъ, нынѣ мѣстами сильно напряженныхъ, прежде всего поставить незамедлительно на очередь вопросъ объ устройствѣ юридическаго быта крестьянъ.

До осуществленія упомянутой работы, утвержденія ея, при мѣненія на дѣлѣ и, наконецъ, полученія результатовъ, какъ бы скоро они ни стали оказываться, пройдетъ, конечно, не мало времени, въ теченіе котораго въ вопросахъ бюджетнаго равновѣсія и податнаго обложенія необходимо считаться съ

существующими условіями. При наличности же этихъ, далеко неблагоприятныхъ, условій немаловажной причиною напряженія платежныхъ силъ сельскаго населенія служилъ быстрый ростъ государственныхъ расходовъ и преимущественно тѣхъ, которые, съ экономической точки зрѣнія, непроизводительны. За годъ передъ 1891 г., къ которому относится сдѣланная Н. Х. Бунге характеристика неудовлетворительнаго положенія сельскаго населенія, государственные расходы наши (за исключеніемъ оборотныхъ по существу, какъ-то: по казеннымъ желѣзнымъ дорогамъ) достигли уже крупной цифры около 760 милл. руб. Трудно было, особенно постѣ 1891 г., когда возникли вполнѣ основательныя предположенія о сокращеніи издержекъ, ожидать дальнѣйшаго ихъ роста. Между тѣмъ, на 1898 г. расходы (исключая оборотныхъ) поднялись почти до 900 милл. руб. Но такое увеличеніе реальныхъ расходовъ мало послужило на пользу сельскаго населенія — этого наиболѣе обремененнаго класса плательщиковъ. Усиленные жертвы, которыя несло государственное казначейство для увеличенія бюджета, пошли, главнымъ образомъ, на покрытие расходовъ, въ фискальномъ отношеніи почти безвозвратныхъ.

Наши военные расходы (за вычетомъ расходовъ по желѣзнымъ дорогамъ), составлявшіе въ 1890 г. 236 милл. руб., въ настоящемъ 1898 г. исчислены уже въ суммѣ до 284 милл. руб. Бюджетъ военно-морскаго вѣдомства, составившій въ 1890 г. 43 милл. руб., въ настоящемъ 1898 г. достигаетъ 67 милл. р., кромѣ 90 милл. руб., отпущенныхъ Высочайшимъ указомъ отъ 24 февраля сего года на потребности судостроенія и предстоящихъ дополнительныхъ ассигнованій. Между тѣмъ, опять проектируются новые и весьма крупныя расходы по военному вѣдомству. Указанный ростъ военныхъ расходовъ представляетъ для народнаго хозяйства тяжесть въ двухъ отношеніяхъ: во 1-хъ, ложась бременемъ на средства государственнаго казначейства и заставляя изыскивать для покрытія ихъ новые источники, расходы эти не только не содѣйствуютъ повышенію доходовъ, но, наоборотъ, до нѣкоторой степени затрудняютъ развитіе платежныхъ силъ населенія, ибо увеличивающійся численный составъ арміи отрываетъ все большее и большее число рабочихъ рукъ отъ производительнаго труда, а, во 2-хъ, они влекутъ за собою сокращеніе расходовъ по всемъ прочимъ вѣдомствамъ, т. е. являются существеннымъ тормазомъ для выполненія тѣхъ требованій культурнаго развитія страны, удовлетвореніе коихъ, способствуя подъему платежныхъ силъ населенія, тѣмъ самымъ облегчаетъ государству возможность дальнѣйшаго отпуска средствъ на производительныя расходы.

Быстрое возрастаніе расходовъ, несомнѣнно, неблагоприятно отражается на экономическомъ положеніи всей страны, но главную свою тяжестью новые расходы ложатся именно на

центральныя губерніи. Эти губерніи представляют собою ядро Россіи, изъ котораго постепенно развилась и выросла необъятная Имперія. Она, вѣками неся тяжелое бремя созиданія государства, и теперь приносятъ большія жертвы на пользу всей страны. До сихъ поръ платежныя силы внутреннихъ губерній напрягаются для укрѣпленія границъ Россіи и для культурнаго развитія ея восточныхъ окраинъ.

Дѣйствительно, изъ приведенныхъ въ отчетѣ Государственнаго Контроля за 1896 г. данныхъ о распредѣленіи государственныхъ доходовъ и расходовъ по губерніямъ видно, что вся Европейская Россія, за исключеніемъ лишь сѣверо-западнаго края, даетъ превышеніе поступленій надъ затратами. Это превышеніе достигаетъ по центральнымъ черноземнымъ и промышленнымъ губерніямъ ста слишкомъ милліоновъ руб., т. е. свыше 3 р. 50 к. на жителя.<sup>1</sup>

Напротивъ того, восточныя окраины живутъ и развиваются, въ значительной степени на счетъ остальной Имперіи и, главнымъ образомъ, центра. Къ числу такихъ окраинъ относятся наши азіятскія владѣнія, — Кавказъ, Туркестанъ и Закаспійская область, съ одной стороны, и Сибирскія губернія и области, съ другой.

Первая, несмотря на свои естественныя богатства, плодородную почву и благодатный климатъ, несмотря на тѣ громадныя затраты, которыя понесло уже на нихъ государство, продолжаютъ вызывать дальнѣйшія жертвы казны. По Кавказу въ 1896 г. потребовалось приплатить отъ казны 6½ милліоновъ руб., или по 70 к. на жителя, по средне-азіатскимъ владѣніямъ — 6 милл. 600 тыс. руб., или по 1 руб. на душу населенія. Цифры эти, не особенно крупныя на первый взглядъ, однако, показываютъ, что упомянутыя мѣстности не участвуютъ въ общихъ расходахъ по центральному управленію, по платежу процентовъ и погашенія государственныхъ долговъ. Такимъ образомъ, крупныя затраты, понесенныя страной на присоединеніе этихъ окраинъ и на ихъ культурное развитіе, легли и продолжаютъ лежать всею тяжестью на Европейской Россіи.

Всѣ государства пользуются своими колоніями какъ источникомъ доходовъ, какъ средствомъ для развитія своего благосостоянія; мы же примѣняемъ совершенно противоположныя принципы къ нашимъ богатѣйшимъ азіатскимъ владѣніямъ: несемъ для нихъ громадныя затраты, а тяжесть податнаго обложенія возлагаемъ на коренную Россію. Высказывая этотъ взглядъ, Министръ Финансовъ далекъ отъ мысли слѣдовать несправедливой политикѣ эксплуатаціи присоединеннаго населенія, но увѣренъ, что къ цѣли болѣе равномѣрнаго распредѣленія бремени государственныхъ расходовъ необходимо

<sup>1</sup> Эта и нижеприведенныя цифры не вполнѣ точны, но общая картина, иллюстрируемая этими цифрами, конечно, вѣрна.

стремиться, и что для нашего юго-востока цѣли этой можно достигнуть путемъ разумнаго использованія естественныхъ богатствъ этихъ областей.

Что касается Сибири, то на нее сотни лѣтъ обращали мало вниманія. Теперь же цѣною крайнихъ усилій и большого напряженія средствъ государственнаго казначейства строится желѣзная дорога — предпріятіе исключительно важное, но исключительно дорогое; вмѣстѣ съ тѣмъ, принимается рядъ мѣръ къ всестороннему развитію сибирскихъ губерній и областей.

И вотъ, не ожидая, чтобы произведенныя и производящіяся затраты начали увѣличиваться замѣтными благопріятными результатами, всѣ вѣдомства прилагаютъ теперь усилія къ скорѣйшему насажденію и осуществленію въ этой странѣ будущаго учреждений и правительственныхъ предпріятій сложныхъ и дорогихъ. Между тѣмъ, исключая чрезвычайные расходы по сооруженію желѣзной дороги и по соединеннымъ съ нею предпріятіямъ, обыкновенныхъ доходовъ по Сибири (несмотря на естественное оживленіе, вызываемое постройкою и переселеніемъ) поступило въ 1896 г. меньше, чѣмъ произведено обыкновенныхъ расходовъ, на 3 милл. 650 тыс. руб. Поэтому, какъ ни важна, какъ ни полезна правительственная дѣятельность, направленная на развитіе Сибири, нельзя забывать, что пока она осуществляется на счетъ губерній Европейской Россіи.

Наглядною иллюстраціей обремененія внутреннихъ губерній на пользу окраинъ могутъ служить цифры обложенія населенія отдѣльныхъ мѣстностей прямыми налогами, которыхъ, по расчету на одного жителя, приходится:

По черноземнымъ губерніямъ . . . . .	1 р. 97 к.
Средне-промышленнымъ . . . . .	1 - 84 -

Между тѣмъ, по восточнымъ окраинамъ эти налоги составляютъ:

Въ Средней Азій . . . . .	92 к.
Въ Сибири . . . . .	85 -
На Кавказѣ . . . . .	71 -

Приведенныя данныя свидѣтельствуютъ, что податное бремя распределено неравномѣрно: оно легче на окраинахъ и значительно тяжеле для центральныхъ губерній; мудрено-ли, что платежныя силы населенія этихъ послѣднихъ напряжены?

Несмотря на изъясненныя затруднительныя условія для податныхъ облегченій за послѣдніе годы были осуществлены, въ предѣлахъ возможности, нѣкоторыя мѣры, направленныя именно къ уменьшенію напряженія платежныхъ силъ сельскаго населенія. Съ этою цѣлью произведенъ цѣлый рядъ отмѣнъ и пониженій налоговъ и пошлинъ и дарованы весьма значительныя льготы по причитающимся съ крестьянъ платежамъ и взысканіямъ. Такъ, разрѣшены отсрочки и раз-



срочки окладовъ и недоимокъ по выкупнымъ платежамъ. Общая сумма отсроченныхъ и разсроченныхъ недоимокъ этого рода достигаетъ нынѣ крупной цифры 41½ милл. руб.; кроме того, съ 1894 г. пересрочено и отсрочено выкупного долга 1074 тыс. руб. и предстоятъ весьма большія дальнѣйшія пересрочки этого долга; сложено изъ продовольственныхъ ссудъ 1891—1892 гг. и предшествовавшихъ лѣтъ, въ силу Высочайшаго Указа 20 июня 1898 г. и Всемилостивѣйшаго Манифеста 14 ноября 1894 г., свыше 170 милл. руб.; вмѣстѣ съ тѣмъ дарованы весьма значительныя облегченія сложениемъ недоимокъ, пеней и штрафовъ по казеннымъ платежамъ, ссудамъ изъ казны и по платежамъ заемщиковъ Крестьянскаго Поземельнаго Банка и проч. Засимъ, произведено весьма крупное пониженіе окладовъ государственнаго поземельнаго налога; даны значительныя разсрочки по уплатѣ продовольственныхъ ссудъ. Наконецъ, вовсе отмѣненъ паспортный сборъ. Независимо отъ сего, въ видахъ дальнѣйшаго облегченія положенія крестьянскаго населенія, Министерство Финансовъ неуклонно стремится, при помощи податной инспекціи, къ усовершенствованію и преобразованію способовъ взиманія крестьянскихъ платежей для устраненія тѣхъ обремененій, кои налагаются на крестьянское населеніе не столько самими платежами, сколько несовершенными способами ихъ взиманія. Съ этой цѣлью выработанъ проектъ соответствующаго закона, но внесеніе его въ Государственный Совѣтъ задерживается вслѣдствіе разногласій съ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ.

Перечисляя облегченія въ податномъ обложеніи, которыя въ теченіе послѣднихъ лѣтъ были предоставлены сельскому населенію, Министръ Финансовъ далекъ отъ мысли, что ими исчерпываются всѣ настоятельныя потребности по урегулированію казенныхъ платежей населенія. Но для дальнѣйшихъ въ этомъ направленіи мѣропріятій единичныя усилія Министерства Финансовъ уже недостаточны, ибо противовѣсомъ дѣлу сокращенія налоговъ является стремленіе вѣдомствъ къ увеличенію расходовъ.

Въ виду вышеизложеннаго Министръ Финансовъ полагаетъ, что отмѣненная въ отчетѣ Государственнаго Контроля напряженность платежныхъ силъ населенія центральныхъ губерній зависитъ, съ одной стороны, отъ причинъ, задерживающихъ экономическое развитіе народа и, главнымъ образомъ, отъ неурядиства его юридическаго быта, а, съ другой — отъ быстрого роста нашихъ государственныхъ расходовъ, преимущественно непроизводительныхъ, и убыточныхъ въ финансовомъ отношеніи результатовъ управленія нашими восточными украинами.

Вопросы возможной бережливости въ расходахъ и привлеченія окраинъ къ болѣе равномѣрному участию въ несеніи государственныхъ издержекъ составляли и будутъ составлять предметъ особыхъ соображеній и представленій Министерства

Финансовъ. Эти вопросы имѣютъ важное значеніе въ настоящемъ, но будутъ имѣть еще болѣе важное значеніе въ будущемъ, если коренной вопросъ о мѣрахъ къ поднятію экономическаго уровня населенія будетъ находиться въ томъ-же спокойномъ положеніи. Народъ, безъ улучшенія его экономическаго быта, въ концѣ концовъ, не будетъ въ состояніи выдержать подобныя постоянно усиливающіяся тягости. Когда же улучшится благосостояніе народа, то онъ съ большею легкостью вынесетъ и усиленные платежныя тяготы и бремя устройства окраинъ — на пользу государственную и будущихъ поколѣній.

Но необходимо дать народу способы для развитія его производительныхъ силъ и прежде всего устроить на прочныхъ началахъ бытъ сельскаго населенія. Посему, представляется неотложно необходимымъ осуществить вышеизложенное предположеніе Государственнаго Совѣта, а именно: образовать для всесторонняго выясненія современныхъ нуждъ крестьянскаго населенія и для пересмотра тѣхъ положеній, которыя регулируютъ общественный и хозяйственный бытъ сельскаго населенія, особую виѣвѣдомственную комиссію.

Министръ Финансовъ Статсъ-Секретарь Витте.

Извлечение изъ журнала Высочайше учрежденнаго Особаго Совѣщанія по вопросу о мѣрахъ относительно вывоза хлѣба изъ Россіи, отъ 27-го октября 1891 года.

Предсѣдатель Комитета Министровъ высказалъ... „Дѣйствительно здравая экономическая политика состоитъ не въ томъ, чтобы, обезцѣнивая хлѣбъ, сдѣлать его доступнымъ для народа, а въ томъ, чтобы доставить народу возможность накоплять сбереженія, богатѣть и платить во время недорода болѣе высокую цѣну за хлѣбъ. Этого сразу достигъ нельзя, но надо направить всѣ усилія къ тому, чтобы вывести народъ изъ состоянія нищеты и безпомощности. Страшно подумать, что населеніе въ 90 милліоновъ, разоряемое круговою порукою, паспортною системою (не объ отѣнѣй паспортвъ идетъ рѣчь) и неустройствомъ землевладѣнія, не имѣетъ твердаго обезпеченнаго семейнаго владѣнія землею; что домохозяева, какъ при участковомъ, такъ и при общинномъ пользованіи, не имѣютъ въ рукахъ никакого документа, удостовѣряющаго ихъ права. Страшно подумать, что масса сельскаго населенія живетъ въ убѣжденіи, что государство должно дать ему добавочныя надѣлы, прокормить его во время голода, не разсуждая о томъ, откуда взять эту землю и средства для прокормленія. Оставить въ силѣ крестьянскіе передѣлы земли, круговую поруку и настоящую паспортную систему — значитъ лишить крестьянъ возможности накоплять свои сбереженія въ землѣ, способствовать уменьшенію у землевладѣльцевъ рабочаго скота и запустѣнію ихъ земель, поощрять возрастаніе сельской нищеты и препятствовать появленію

между крестьянами людей съ достаткомъ и, наконецъ, поддерживать въ настоящемъ безобразномъ видѣ переселенческое движеніе, вмѣсто того, чтобы правильно колонизировать громадные азіатскія пустыни.

Не рекомендуя слѣбныхъ заимствованій изъ иностранныхъ образцовъ, нельзя, однако, не остановиться передъ такимъ фактомъ: въ Западной Европѣ нѣтъ теперь голодовокъ, случавшихся часто въ прошедшее столѣтіе, хотя тамъ пчезли и запасные хлѣбные магазины, и капиталы обезпеченія народнаго продовольствія. Тамъ голодаютъ и теперь единичныя лица, но не цѣлыя селенія. Тамъ правительство является на помощь въ случаѣ общественныхъ бѣдствій, наводненій, суровыхъ зимъ и т. п., но что значить эта помощь въ сравненіи съ требуемой у насъ и оказывающейся необходимою! Подумать объ искорененіи зла необходимо. Если у насъ ничего не будетъ сдѣлано, чтобы вывести сельское населеніе изъ положенія, въ которое оно поставлено, то повторяющіяся почти ежегодно на большихъ или меньшихъ пространствахъ, будутъ учащаться и захватывать большую поверхность, а вмѣстѣ съ тѣмъ и анархисты найдутъ подготовленную почву для своей дѣятельности, какъ въ сложившихся понятіяхъ народа о правѣ его на землю, такъ и въ испытываемыхъ имъ страданіяхъ во время голода.“

Извлеченіе изъ журналовъ Соединенныхъ Департаментовъ Законовъ, Государственной Экономіи и Гражданскихъ и Духовныхъ Дѣлъ, 20, 24 и 28 апрѣля 1893 г. по вопросу о мѣрахъ къ предупрежденію отчужденія крестьянскихъ земель.

„Департаменты остановились сначала на вопросѣ о пересмотрѣ узаконеній, касающихся порядка пользования и распоряженія землями крестьянскаго надѣла. По мнѣнію Департаментовъ, мысль о такомъ пересмотрѣ заслуживаетъ полнаго вниманія. Данныя, собранныя въ настоящемъ дѣлѣ, а равно и въ дѣлѣ о крестьянскихъ передѣлахъ, недавно разрѣшенномъ Государственнымъ Совѣтомъ, убѣдительно свидѣтельствуютъ, сколь вредно отражается на положеніи крестьянскаго землевладѣнія неполнота этой части дѣйствующаго законодательства и насколько желателенъ пересмотръ ея въ интересахъ улучшенія крестьянскихъ земельныхъ порядковъ. Но, признавая пользу и своевременность предлагаемой мѣры, не слѣдуетъ упускать изъ виду, что неудовлетворительность нынѣшняго положенія крестьянскаго землевладѣнія только отчасти зависитъ отъ неполноты закона, опредѣляющаго порядокъ пользования и распоряженія надѣлами. Поэтому ограничиваться однимъ исправленіемъ этого закона было бы едва ли возможно въ настоящее время, когда Правительство озабочено изысканіемъ способовъ къ прочному улучшенію земельного хозяйства и вообще экономическаго благосостоянія крестьянъ. Для того, чтобы достигнуть этой цѣли, необходимо, по мнѣнію

Департаментовъ, значительное расширеніе задачи того законодательнаго труда, который намѣченъ Министерствомъ. Несомнѣнно, что при исполненіи сей задачи на первомъ планѣ должно стоять подробное изученіе и разрѣшеніе всѣхъ вообще вопросовъ, касающихся крестьянскаго землевладѣнія, не исключая и такихъ коренныхъ, какъ, напримѣръ, вопросъ объ общинномъ землевладѣніи, поставленный на очередь Министромъ Императорскаго Двора при разсмотрѣніи Государственнымъ Совѣтомъ дѣла объ упорядоченіи передѣловъ. Засимъ, на ряду съ вопросами, касающимися поземельнаго устройства крестьянъ, въ программу означенной законодательной работы долженъ быть введенъ вопросъ о пересмотрѣ той части Положенія 19 февраля, которая касается имущественнаго и общественнаго ихъ быта, ибо въ неполнотѣ этой части дѣйствующаго закона кроется одна изъ немаловажныхъ причинъ экономической слабости нашего сельскаго населенія. Извѣстно, что при осуществленіи крестьянской реформы, самою трудною ея стороною являлась развязка отношеній между помѣщиками и ихъ крѣпостными людьми, путемъ выкупной операціи. На эту собственно сторону было по необходимости обращено преимущественное вниманіе редакціонныхъ комиссій и ей посвящена большая часть Положеній 19 февраля; постановленіямъ же о прочихъ сторонахъ жизни крестьянъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, а именно объ общественномъ ихъ устройствѣ и объ имущественномъ ихъ бытѣ, удѣлено въ сихъ положеніяхъ сравнительно незначительное мѣсто. Слѣдуетъ замѣтить притомъ, что и послѣ изданія Положеній 19 февраля эта часть законодательства не получила почти никакого развитія, если не считать такой единичной мѣры, какъ послѣдовавшее въ 80 годахъ изданіе закона о семейныхъ раздѣлахъ въ сельскихъ обществахъ. Благодаря подобному положенію вещей, многія важнѣйшія стороны крестьянской жизни остаются донныѣ неупорядоченными, можно сказать, даже незатронутыми со стороны закона, въ прямой ущербъ сельскому населенію. Въ подтвержденіе сего достаточно указать, напримѣръ, на отсутствіе правилъ объ опекахъ и на слѣдованіи у крестьянъ, на неопредѣленность правилъ о составленіи сельскихъ сходовъ и о порядкѣ ихъ дѣятельности, равно и на многіе другіе насущные для крестьянъ вопросы, которые остаются до сихъ поръ открытыми въ нашемъ законодательствѣ. Въ настоящее время, съ введеніемъ обязательнаго выкупа, ликвидація отношеній крестьянъ къ бывшимъ помѣщикамъ завершена. Вся касающаяся этого вопроса часть крестьянскихъ положеній сослужила свою службу и должна теперь отступитъ на второй планъ. Но засимъ законодательству открывается новое обширное поле дѣятельности, въ смыслѣ развитія тѣхъ постановленій крестьянскихъ положеній, которыя регулируютъ общественный и хозяйственный бытъ сельскаго населенія. Необходимость этой работы предвидѣлась

уже при самомъ изданіи Положеній 19 февраля 1861 года. Уже тогда предполагалось начертать для крестьянъ особый сельскій уставъ, который не былъ, однако, издавъ. Между тѣмъ, потребность въ немъ ощущалась постоянно. Нынѣ, когда подъ влияніемъ послѣдовавшихъ за крестьянской реформой законодательныхъ актовъ, измѣнившихся во многомъ теченіе жизни народа, возникли въ крестьянской средѣ новыя потребности и усложнились условія крестьянскаго быта, настоятельность упомянутой работы представляется очевидной, вслѣдствіе чего было бы крайне желательно не откладывать ее, а связать съ предстоящимъ пересмотромъ крестьянскихъ положеній.

Изъ сказаннаго не трудно убѣдиться, насколько важна и широка задача проектируемаго общаго пересмотра законодательства о крестьянахъ. Трудъ сей долженъ быть обнять всѣ стороны сельскаго быта и коснуться наиболѣе существенныхъ и жизненныхъ интересовъ многомилліоннаго крестьянскаго населенія. По первостепенному своему значенію онъ можетъ идти въ сравненіе развѣ только съ задачей, осуществленной составителями крестьянскихъ положеній. Въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ предложенный пересмотръ пойдетъ даже далѣе этого законодательнаго акта, такъ какъ онъ долженъ будетъ дать отвѣтъ на такіе вопросы, разрѣшеніе которыхъ въ 1861 году было признано несвоевременнымъ и невозможнымъ. Понятно поэтому, что для выполненія такого выдающагося труда необходимы и исключительныя силы. Порученіе же его обычной министерской комиссіи не соответствовало бы цѣли; такая комиссія едва ли была бы въ состояніи справиться съ возложенною на нее задачей. Въ виду сего, было бы всего цѣлесообразнѣе придерживаться въ данномъ случаѣ того приѣма, который далъ столь блестящіе результаты при разработкѣ крестьянской реформы, а именно образовать, для выполненія упомянутаго труда, особую виѣвѣдомственную комиссію, съ привлеченіемъ въ нее мѣстныхъ дѣятелей, близко знакомыхъ съ крестьянскимъ дѣломъ.“

Налоги поземельные, съ недвижимыхъ имуществъ и по дати, сборъ съ торговли и промысловъ и выкупные платежи:

Въ губерніяхъ черноземныхъ	составляютъ	36 199 т. р.	и на 1 жит.	1,97 р.
-	-	средне-промышлен.	-	1,84 -
-	-	прибалтійскихъ	-	1,70 -
-	-	привислянскихъ	-	1,38 -
-	-	южныхъ	-	1,24 -
-	-	восточныхъ	-	1,23 -
-	-	юго-западныхъ	-	1,22 -
-	-	сѣверныхъ	-	1,21 -
-	-	малороссійскихъ	-	1,18 -
-	-	сѣверо-западныхъ	-	1,03 -
Въ Средней Азіи	. . . . .	-	-	0,92 -
-	Сибирь	. . . . .	-	0,85 -
На Кавказѣ	. . . . .	-	-	0,71 -