

АНТОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

ПО ПОВОДУ НЕПРЕЛОЖНОСТИ ЗАКОНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЖИЗНИ

С.Ю. Витте¹

Предисловие. В конце 80-х годов прошлого столетия был возбужден вопрос об устройстве земств в тех окраинах, в которых они не были введены. Между бывшим в то время Министром Внутренних Дел и мною, занимавшим пост Министра Финансов, обнаружилось разномыслие в оценке исторического значения местного общественного самоуправления в общем государственном строе. Разномыслие это толкнуло меня на составление записки, которая, конечно, не предназначалась для печати. Тем не менее, она появилась в печати в 1901 году сперва нелегально в Штутгарте, под заглавием «Самодержавие и земство», с таким наивным откровением в предисловии: «Должны предупредить читателя, что нам попал в руки не безупречный список с этого чрезвычайно тщательно скрываемого документа, список, который нам пришлось подвергнуть обработке по догадкам». Затем через семь лет, в 1908 году, записка появилась в печати уже легально в С.-Петербурге под тем же заглавием, хотя без моего ведома и согласия с предисловием некоего анонима «Череванина», по-видимому, принадлежащего к тому же лагерю людей, как и издатель первого издания, которые временно потеряли равновесие под влиянием политического циклона, нагрянувшего на Россию в начале 1900-х годов и до сих пор еще окончательно ее не миновавшего. Так как сказанная записка, таким образом, сделалась достоянием читающей публики в не совсем точном и не полном виде, то я согласился теперь издать ее путем корректным, в полном виде и с двумя новыми добавлениями. Первое (дополнительная краткая справка о дальнейшем ходе земского движения до манифеста 17 октября 1905 года) – имеет целью выяснить, что дальней-

¹ Отрывок из книги *Vitte С.Ю.* По поводу непреложности законов государственной жизни. СПб.: Акц. о-во Брокгауз-Ефрон, 1914. URL: http://dugward.ru/library/vitte/vitte_po_povodu_neprelojnosti_zakonov.html.

шие события, после времени составления записки, до 17 октября 1905 года подтверждают общую идею, в ней проводимую. Второе – письмо ко мне покойного А.С. Суворина. По поводу моей записки я в свое время получил несколько писем от лиц, имевших возможность с нею ознакомиться; из них письмо А.С. Суворина заслуживает внимания, как исходящее от человека особенно даровитого, хотя преимущественно талантливому публициста, т.е. человека, не имеющего претензии направлять события, но ярко отражать их, точно в зеркале, так как они представляются, в данный момент значительной части общества.

Перехожу теперь к некоторым разъяснениям по существу.

У меня есть большой приятель, знаменитый ученый И.И. Мечников. Как-то раз мы с ним беседовали о значении наук вообще и не вполне сходились в оценке наук, изучающих физическую природу вселенной, и наук, касающихся государственно-общественной жизни человечества. Всемирно известный натуралист склонен придавать несравненно большее значение законам наук природы, как представляющим истины постоянные, и весьма сомнительно относиться к положениям наук общественных, как истинам шатким и меняющимся. Я со своей стороны думаю, что на свете нет ничего вечного. Никто не мог бы доказать, что те начала мироздания, которые признаются как бы незыблемыми, действительно таковы. Двигалась ли земля вокруг своей оси и вокруг солнца, скажем, три миллиона лет тому назад, именно по тем же математическим формулам, по которым это движение совершается ныне?.. Законы государственного и общественного устройства, конечно, несравненно более изменяющиеся, нежели законы устройства вселенной, но, тем не менее, они существуют и человечество в данное время им подчиняется. Таким образом, является не столько разность в существе, значения тех или других законов, сколько громадное различие в их долговечности. Существует несомненный закон государственной жизни человечества, в силу которого постепенное развитие местного самоуправления неизбежно ведет к государственному центральному самоуправлению. В силу тех же причин, которые обуславливают существование такого закона, если центральное самоуправление устанавливается ранее окончательного развития местного, то оно старается в возможно полном размере развить последнее. Это мы ныне наблюдаем, например, у нас: спешное стремление ко введению земских и городских самоуправлений там, где их не было, борьба Государственной Думы с Государственным Советом за введение волостного земства. Моя записка имела в виду, в силу этого закона государственного бытия, выяснить несоответствие и ненормальность принципа земского самоуправления, но, конечно, самоуправления настоящего, с принципом неограниченного самодержавия.

Последующие после составления сказанной записки события подтвердили с особою яркостью другой закон государственного устройства. Несчастные войны быстро ускоряют в государстве расширение объема само-

управления, т.е. власти большинства и даже толпы. В подтверждение этого закона можно привести много примеров. Севастопольская война и введение земского и городского самоуправления в России. Франко-Прусская война и переход французской монархии к республике с громадным расширением начал самоуправления. Русско-Японская война и манифест 17 октября 1905 года... Теперь еще не настало время писать непристрастную историю событий, связанных с появлением сего исторического манифеста. Все документы, выясняющие эту эпоху, находятся еще под замками, в ожидании смерти их собственников. Но не подлежит сомнению, что если бы ни эта война, то переход от неограниченного Самодержавия к принципам, провозглашенным 17 октября, был бы тогда невозможен. Если бы это в будущем и случилось, то для сего потребовалось бы десятки лет...

В заключение, печатая настоящую записку под заглавием «По поводу непреложности законов государственной жизни» я не могу не вспомнить моих сотрудников по составлению ее: прежде и больше всего А.И. Путилова и затем Н.Н. Кутлера. В работе этой мне также помогал покойный профессор П.П. Цитович. Я еще должен оговориться, что лица эти, исполняя талантливо и усердно по долгу службы мои предначертания, выражали исключительно мои взгляды и мысли. Пользуюсь случаем принести сказанным моим бывшим сослуживцам сердечную благодарность.

Предварительная поправка. Предположение Министра Внутренних Дел о введении Земских Учреждений в Западном крае вызвало между нами обмен мнений по вопросу о политическом значении этих учреждений в системе нашего государственного управления, при чем Министр явился защитником земств и сторонником возможно широкого распространения их деятельности, мне же в обществе, куда проникли слухи о нашем принципиальном разногласии по указанному вопросу, приписывается предположение о полном упразднении земства и замене его строго бюрократическими учреждениями. Такому определению высказанного мною убеждения много также способствовала распространенная в публике копия со всеподданнейшего доклада моего по вопросу о расходах на народные училища (1).

Так как указанная формулировка наших мнений, на мой взгляд, не вполне соответствует их сущности, то прежде всего я считаю необходимым в самых кратких чертах напомнить ход дела и содержание наших записок.

Министру Внутренних Дел известно, что ни общего вопроса о политическом значении земских учреждений, ни, в частности, вопроса об изъятии из ведения их народного образования по собственному почину я не возбуждал. Вопрос о сосредоточении для народного образования в руках Правительства поднят был Министром Внутренних дел в представленной Государю Императору 5 ноября 1897 г. всеподданнейшей записке. Записка была передана на обсуждение Особого Совещания, которое признало необходимым, чтобы принятие земских народных училищ в правительственное заведение совпало с таким благоприятным состоянием средств государствен-

ного казначейства, когда возможно будет увеличить размер кредита на начальное народное образование сравнительно с расходами на этот предмет земских учреждений. Во исполнение сего Высочайше утвержденного мнения Совещания и признавая, со своей стороны, потребность народного образования одной из самых важнейших нужд государственных, я, по долгу Министра Финансов, счел своей прямой обязанностью возбудить вопрос о расходах на начальное обучение, как только средства государственного казначейства дозволили сделать это.

Что же касается общего вопроса о политическом значении земских учреждений, то и в этом отношении я высказал свой взгляд лишь вследствие предположения Министра Внутренних Дел о территориальном расширении деятельности названных учреждений. В моем официальном отзыве я доказывал полную неприменимость их к Западному краю, а равно к губерниям Астраханской, Архангельской, Оренбургской и Ставропольской, но вовсе не касался указанной принципиальной стороны вопроса. Мои сомнения относительно соответствия земств нашему государственному строю высказаны в особой, совершенно конфиденциальной записке, сообщенной мною только Министру Внутренних Дел и весьма немногим лицам, занимающим высокое положение в административной иерархии. В записке этой я доказывал, что самоуправление в той форме, в какой оно выражается в нашем земстве, т.е. не в форме узко сословной или корпоративной, а в виде всеобщего народного представительства в сфере местного государственного управления, не соответствует самодержавному строю государства, что в этом строе оно или будет плохим средством управления, или правильное и последовательное развитие начал его неизбежно приведет к властному участию выборных представителей населения в законодательстве и в верховном управлении. В подтверждение высказанного мною взгляда, я, в самых кратких чертах, сослался на опыт истории Западной Европы, заметил вскользь, что подтверждение моей мысли можно найти в ученой литературе, и несколько более подробно остановился на недостатках, обнаружившихся в деятельности земских учреждений и на вполне ясно обрисовавшемся у нас за 35 лет существования земства политическом стремлении его выйти из области подзаконного управления, распространить свое участие на область правления верховного.

Не предлагая упразднения существующих у нас земских учреждений, которые стали уже совершившимся фактом русской государственной жизни и при настоящем положении дела не представляют еще серьезной опасности для целостности нашего государственного строя, я, исходя из изложенных выше соображений, высказал, однако же, мысль о том, что всякое дальнейшее, т.е. и проектированное Министром Внутренних Дел территориальное расширение деятельности земства, не соответствует государственной пользе и что для блага страны вообще и, в частности, для урегулирования отношений земских учреждений к местным органам Правительства и к центральной власти —

отношений, которые я, со своей стороны, никак не могу признать нормальными, – гораздо более целесообразна коренная реформа нашего местного управления, представляющего собою какое-то пестрое наслоение на обветшалом основании Положения о губерниях Императрицы Екатерины II.

Таким образом, из содержания моей записки никоим образом не мог быть сделан тот вывод, будто я имел в виду упразднение существующих, т.е. уже действующих земских учреждений. Наоборот, я категорически высказался за их сохранение, так как полагал и полагаю, что с реформой местного управления, с созданием на местах деятельной и живой правительственной власти Правительство может отнестись к земским учреждениям более спокойно и с большим доверием, а потому может предоставить им большую свободу в точно очерченном круге их ведомства.

В ответе своем Министр Внутренних Дел ставит вопрос уже на иную точку зрения. Он находит, что «сомнение в соответствии начала местного самоуправления основаниям государственного уклада России, краеугольным камнем коего является политическое самодержавие, сосредоточенное в лице Царя, ни с кем не разделяющего полноты своей власти, равносильно сомнению в правомерности всего почти административного строя Империи» и что «если призвание местных жителей к самостоятельному заведованию своим общественным хозяйством к отправлению, в пределах закона, поддающихся местному ограничению задач управления, влечет за собою возникновение воззрений, строя, привычек и укрепление начал, способных, хотя бы в отдаленном их развитии, колебать и ослаблять нравственные основы самодержавия, – местное самоуправление во всех его видах не может быть терпимо ни одной минуты. Оно должно быть, чего бы то ни стоило, – немедленно и повсеместно упразднено с заменю строжайшею иерархическою централизацией всех отраслей управления» (записка, стр. 3). Поставив, таким образом, несколько иной общий вопрос – опасно ли самоуправление во всех без исключения видах его для самодержавного строя, – Министр дает засим отрицательный ответ, уже применительно к этому вопросу, причем подробно и обстоятельно разбирая, но не всегда точно формулируя (2) доводы моей записки, он указывает, что Россия, по преимуществу, страна местного самоуправления, так как кроме земств, кочевья, улусы, аулы, а также всякого рода общества и самые разнообразные сословные союзы покрывают ее сплошной сетью, образуя в большинстве отраслей управления нижние устои, на которых, как на основании, зиждется вся система государственной администрации.

Отрицая затем всякую связь местного самоуправления с конституционным строем, на том основании, что первое относится к области подзаконного управления, а второй – к области правления верховного, Министр Внутренних Дел полагал, что ни опыт истории народов Запада, ни наука права не подтверждают означенной связи. История Запада вообще, по его мнению, не может служить примером для сравнения, ибо все германо-романские госу-

дарства развивались на исторической и бытовой почве, совершенно отличной от славяно-русского мира. Тем государствам всегда были присущи идеи конституционализма, «русский же народ», повторяет вслед за Аксаковым записка Министра Внутренних Дел, «есть народ не государственный, – т.е. не стремящийся к государственной власти, не желающий для себя политических прав, не имеющий в себе даже зародыша народного властолюбия». Этому не государственному народу, утверждает далее записка, искони присущи были начала самоуправления, но это самоуправление не имело и не может иметь политического значения, и потому может и должно быть рассматриваемо только как орган мастной земско-хозяйственной организации, и должно быть оцениваемо, – как всегда оценивали его Русские Государы, – единственно с точки зрения целесообразности и пригодности тех или иных его форм к практическим потребностям времени. Категорически отрицая, что скрытая мысль при учреждении земств была политическая, записка проводит, далее, тот взгляд, что все те печальные стороны в истории земских учреждений, которые привели в 1890 году к пересмотру положения 1864 года, были исключительно следствием несовершенства этого последнего закона, «незаконченности административной реформы», в частности, – следствием того, что земские учреждения, «как стоящие вне общей системы управления и потому не имевшие, подобно другим местным учреждениям, определенного центрального ведомства, для которого они были бы своими, которое на равноправных с другими основаниях защищало бы их интересы в центральном управлении, явились как бы врагом административных властей вообще». Никаких поползновений на участие в верховном управлении земство, по словам записки Министра Внутренних Дел, никогда не имело и никакой борьбы с правами Правительства не вело. «Призрак конституционных стремлений» появился благодаря «психологической аберрации» «в разгаре страстей, исключавших спокойное обсуждение дела», он вызван был излишнею подозрительностью как администрации, так равно и консервативной части печати (в особенности покойного М.Н. Каткова), которые склонны были везде и всюду усматривать конституционные идеи и мечтания. Закон 1890 г., заявляет записка, если не окончательно, то в значительной степени устранил недостатки в организации земских учреждений; необходимы только дальнейшие меры в том же направлении, но для сего, по мнению Министра, требуется не общая реформа нашего местного управления, которое, как признается в записке, представляет собой «ряд постепенных наслоений и надстроек», – а «надлежит, не торопясь и не увлекаясь внешнею логичностью той или иной предлагаемой в основание его системы, идти прежним, хотя и медленным, но несравненно более верным путем постепенного совершенствования существующих учреждений». В частности, говорится далее, для упорядочения местного управления необходимо преобразование Хозяйственного Департамента в Главное Управление и дополнение состава Присутствий по земским и городским делам «должностью неперемennого члена с

надлежащим служебным положением и окладом». Записка выражает при этом сожаление, что означенные столь полезные и необходимые мероприятия до сих пор не состоялись, потому что не встретили сочувствия со стороны финансового ведомства.

Указав, засим, на преимущества органов самоуправления в деле заведования местным хозяйством по сравнению с учреждениями бюрократическими, записка полагает, что нет оснований медлить распространением земских учреждений и на Западный край, так как политическое значение их в этом крае может быть только благоприятное, в смысле укрепления русского в крае влияния. В заключение в записке высказывается та мысль, что самоуправление развивает в народе самодеятельность, дает ему «навык и инстинкт организации, который является единственно лишь следствием долгой привычки к самоустройству и самоопределению», полное же подавление в обществе самодеятельности, полное упразднение всех видов самоуправления обратит его в «обезличенные и бессвязные толпы населения», в «людскую пыль»...

По всестороннем рассмотрении всех приведенных соображений записки Министра Внутренних Дел, долгом считаю принести Министру мою искреннюю благодарность за то внимание, с каким он отнесся к затронутому мною вопросу и к тем немногим, больше намеченным, чем изложенным в моей записке доводам, которые приведены были в подтверждение высказанного мною взгляда. В записке Министра имеется полный исторический очерк земских учреждений в России, обстоятельно изложен взгляд на земство писателей славянофильского направления, имеется и критическая оценка теории Шейста. Тем не менее, несмотря на такой всесторонний разбор моего мнения, доводы Министра, к величайшему моему сожалению, не поколебали высказанного мною убеждения; наоборот, полнота их, едва ли не исчерпывающая возможных возражений, еще более укрепила меня в правильности моего воззрения, так как по существу всех приводимых доказательств у меня возникает целый ряд сомнений, которые я и считаю долгом представить на оценку и благоусмотрение Министра Внутренних Дел. Сомнения эти имеют для меня тем большее значение, что вся аргументация записки Министра невольно наводит на мысль, насколько проводимые в ней взгляды отвечают той политике Министерства Внутренних Дел, какой оно держалось при теперешнем Министре и при его ближайших предшественниках. Разумею политику по отношению к земствам.

Возвращение к первоначальной теме разномыслия. Обращаясь теперь к рассмотрению доводов Министра Внутренних Дел, я прежде всего не могу не заметить, что в самом корне нашего разногласия кроется некоторое недоразумение. Говоря о несоответствии самоуправления самодержавному строю государства, я разумел и продолжаю разуметь не все и всякие виды самоуправления, а *исключительно* основанные на выборном начале всесловные учреждения, коим, в пределах закона, вверяется заведование дела-

ми, касающимися государственного управления данной местностью и всего ее населения, т.е., как правильно указано в записке Министра, в основных чертах разумел то, что понимает под самоуправлением и господствующая ныне в науке государственная его теория. Но я вовсе не имел в виду и не считал для самодержавия опасною деятельность разного рода корпораций, обществ, сословных или профессиональных союзов, которые хотя и входят как отдельные единицы в общий состав государственного строя и по отношению к своим членам иногда даже осуществляют некоторые административные функции, но заведуют лишь своими собственными делами, не касаясь ни общих задач государственных, ни всего населения данной местности.

Во избежание возможных на этот счет недоразумений, в записке моей на стр. 1–2, предпослана была прямая оговорка в указанном смысле: в ней прямо выражено, что я имел в виду только земства, которые в системе нашего государственного управления лишь одни являются всесословными представительными учреждениями, осуществляющими на местах по отношению ко всем классам населения задачи общегосударственного управления, и что доводы мои никоим образом не направлены против дворянских и иных сословных самоуправлений, ни даже против участия людей местности, совместно с органами Правительства, в суде и управлении. Тем не менее, несмотря на такую ограничительную оговорку, которая, как видно из примечания на стр. 1–2 записки Министра Внутренних Дел, понята вполне правильно, – весь его ответ построен на приписанном мне стремлении упразднить самоуправление во всех его видах и проявлениях, и все доводы ответа имеют в виду не только и, даже вернее, не столько земские учреждения, сколько всякую самодеятельность общества, самоуправление в самом широком значении этого слова: заодно и наравне с земствами под защиту взяты даже такие этнографические самоуправления, как аулы, улусы, инородческие кочевья и т.п. Отвергая как распространенную в прежнее время общественную теорию самоуправления, так и господствующую ныне теорию государственную, записка обращает внимание на то, что наши сословные общества ведают некоторые дела, прикосновенные к сфере государственного управления, и отсюда делает заключение, что, говоря о местном самоуправлении, нельзя проводить различия между ними и земствами. Больше того. По мнению записки, из понятия органов самоуправления нельзя исключать и единоличные должности предводителей дворянства, мировых судей, сословных и присяжных заседателей. Под это же понятие должны быть подведены и земские начальники; они тоже (хотя и не безвозмездно) осуществляют у нас идею английских мировых судей – этих почетных (безвозмездных) органов *selfgovernment'a*. Очевидно, что и с этой стороны записка отвечает не на поставленный мною вопрос – соответствует ли земское самоуправление самодержавному строю государства, а на другой, для меня в той же мере, как и для Министра Внутренних Дел, совершенно бесспорный вопрос, – совместимо ли с само-

державием самоуправление в самом широком значении этого слова, во всех его видах.

Такую постановку вопроса и формулировку моего взгляда я никоим образом не могу признать правильными и, со своей стороны, решительно затрудняюсь согласиться с мыслью и даже с представлением о том, чтобы в строе государственного управления одно и то же политическое значение могли иметь инородческие стойбища и земства, ремесленные управы и присяжные заседатели, улусы и предводители дворянства, и т.д. – все эти общественные союзы, сословия, должности и учреждения столь разнообразные, как по происхождению и мысли законодателя, так и по своим задачам, целям, положению, правам и обязанностям. Поэтому в настоящем моем ответе я нахожу существенно необходимым – прежде всего более подробно выяснить, какую собственно форму самоуправления считаю я не отвечающей самодержавной форме правления и почему аулы, улусы, кочевья и т.д. – я не считаю опасными для нашего государственного строя.

«Самоуправление» в широком значении этого слова (selfgovernment) принадлежит к числу тех терминов, которые в логике называются относительными. «Самоуправление», говорит Лабанд, «есть понятие, противоположное понятию нахождения под чужим управлением» (3). Под такое широкое, почти беспредельное определение, очевидно, могут быть подведены многообразные формы, как те, на которые указывает записка (кроме разве земских начальников), так и многие другие, которых даже ее составители не решились приравнять к земству, как напр., духовные ордена, монастыри, религиозные общежития, клубы, кружки, биржи, торговые камеры, акционерные компании, артели, общества лоцманов, разные trusts и так далее.

Едва ли даже необходимо привлекать науку для доказательства такой очевидности, как то, что система государственного управления, основанная на началах общего закона и самоуправления, – это одно; а всякого рода самоуправные (автономические), действующие по своим установкам союзы – совсем другое. Самые элементарные сведения из любого сочинения об обществе и государстве уясняют эту разницу. Но раз записка Министра Внутренних Дел упрекает меня в «смешении понятий», то нужно сказать несколько слов, какая разница в политическом отношении между различными видами автономии, с одной стороны, и самоуправлением, как системой государственного управления, с другой.

Во всяком государстве существует целый ряд разнообразных союзов, основанных на принципе самоуправления в смысле автономии, но по своему происхождению, по цели, для которой они образуются, по своим отношениям к верховной власти союзы эти существенно между собою разнятся и имеют далеко не одинаковое политическое значение.

Первую группу составляют религиозные единения. Таких единений бесконечное разнообразие, именно в той церкви, которая исключительно и непримиримо построена на начале абсолютной монархии, т.е. в церкви като-

лической. Эти союзы могут быть оставлены в стороне. Они любопытны здесь, разве как наглядный пример полного согласия между абсолютно монархическим строем верховной власти и самой широкой свободой сложения единоличных сил и стремлений – в коллективные единицы, организованные для определенных целей.

Столь же, и даже более, разнообразна другая группа союзов – частного-правового характера.

Подчиняясь государству, как высшему целому, как союзу всего народа, управляемого верховною властью, человек не перестает быть свободным членом такого частного общества, преследует и в этом качестве свои частные цели, имеет свои права, совершенно отличные и независимые от тех прав, которые принадлежат ему, как гражданину. В качестве частного лица он вступает в общение с другими частными же лицами; отсюда возникают многообразные юридические, экономические, умственные и нравственные отношения, совершенно отличные от отношений политических. Государство управляет совокупными интересами народа, но вся область личной деятельности человека – материальной и духовной – в науке, искусстве, промышленности – лежит вне общей сферы государственного воздействия. В этой области так называемых частноправовых отношений возникают самые разнообразные самоуправляющиеся союзы, образующиеся для тех или иных специальных определенных целей: ученые и учебные корпорации, благотворительные и другие общества, коммерческие компании, клубы и пр. Иногда в своих целях государство само учреждает подобные общества или поддерживает их деятельность, облакает их даже известными полномочиями; но очевидно, что все эти общества, существование коих зиждется на простом начале свободы общения, могут существовать в государствах всех типов и по существу своему в системе государственного строя политического значения не имеют.

Третья группа – те самоуправляющиеся союзы, которые образованы для более широких целей, выходящих уже из области частноправовых отношений. Таковы общины (4) как небольшие союзы местных жителей во имя общих интересов, таковы сословные общества, как союзы известного разряда лиц, отличающихся от других особыми правами. Союзы этого рода соприкасаются уже с областью государственных интересов; иногда государство предоставляет им даже осуществлять известные права над их сочленами, из чего, однако, не следует, что они тем самым становятся органами государственной власти. Они остаются самостоятельными общественными союзами, которые управляются издаваемыми государством законами и состоят под контролем власти государственной, но существуют для удовлетворения особых интересов известных лиц или местностей. Такого рода союзы составляют переход от права частного, имеющего в виду пользу отдельных лиц, к праву государственному, имеющему в виду интересы государства как цело-

го. Указанные союзы, в особенности сословия, созданные историческим развитием государства, обладающие известными политическими правами и обязанностями, до известной степени связаны с политическим устройством страны (5) и при известных условиях могут иметь даже влияние на всю систему управления. История знает примеры, когда отдельные сословия, не ограничиваясь охранением своих прав и интересов, стремились захватить всю государственную власть в свои руки. Но та же история показывает, что случилось это по преимуществу там, где сословиям предоставлялось ведать не одни только свои сословные интересы, осуществлять власть по отношению к своим сочленам, но и значение представителей интересов данной местности, как известной административной единицы. До тех же пор, пока сословия выполняют только свое прямое назначение, занимаются исключительно только своими собственными делами, пока одному из них не вверяются административные функции, по отношению к другим или всем вместе, по управлению административными делами данной местности, указанные стремления их для центральной власти не опасны. Существенное в этом отношении значение имеет разобщенность их интересов. Пользуясь этой разобщенностью, Правительство против политических притязаний одного сословия всегда может находить опору и противовес в других (6).

Но от всех указанных самоуправляющихся союзов, от частных обществ до обществ сословных включительно, существенно отличается, говоря словами записки Министра Внутренних Дел, «призвание населения к местному самоуправлению в более широких, чем самоуправление сословное, пределах», «самоуправление в современном понятии этого слова», в смысле народного представительства в сфере местного государственного управления. По определению Л. Штейна, само управление это имеет своим предметом не представительство того или другого интереса, даже не выполнение той или другой отдельной задачи государства, а совокупность всех государственных задач, поскольку таковые способны ограничиваться местностью (7). Местное самоуправление в таком значении, как справедливо указывает та же записка, в государствах континента Западной Европы появляется только в XIX веке и характеризует собою не самостоятельное заведование разного рода общественными союзами их собственными делами, а известную систему государственного управления, известное устройство местной администрации – возложение на местное общество самостоятельного осуществления задач государственного управления – «призвание местного населения, в лице некоторых его элементов или же в лице уполномоченных, к участию, в пределах закона, в делах государственного управления».

В этом последнем смысле, в смысле известной системы государственного управления, самоуправление является понятием всецело политическим, и только об этой его форме и можно ставить вопрос, насколько соответствует она самодержавному строю государства.

В подтверждение этого положения можно было бы привести много теоретических рассуждений, ряд исторических примеров, сослаться на выдающиеся научные авторитеты, но это завело бы слишком далеко.

Я далек от мысли притязать на оригинальность и творчество в построениях из области государственного права или науки об обществе. Представленная выше классификация различных союзов не имеет ни исчерпывающей полноты в исчислении, ни осязательной точности в различении. Классификация представлена лишь для напоминания, а также и для устранения сделанного мне упрека в «смешении понятий».

Настоящая записка имеет целью выяснение и разрешение практического вопроса, а не научное исследование, да кроме того и по существу такое исследование едва ли необходимо, ибо весьма вразумительные разъяснения разницы, какая существует между самоуправлением, как системой государственного управления, и разного рода самоуправляющимися союзами, можно найти в тех курсах и учебниках Государственного Права, на которые ссылается записка Министра Внутренних Дел, а для желающих ознакомиться с этим вопросом более обстоятельно можно рекомендовать классические труды Лоренца Штейна и Гнейста, а также исследования новейших авторитетов западноевропейской науки, напр., Розина и др. (8).

Притом же, подробные разъяснения по этому предмету излишни еще и потому, что, по-видимому, различие между самоуправлением в широком значении этого слова и в тесном, в техническом смысле (системы местного управления) в сущности ясно и для составителей записки Министра Внутренних Дел. По крайней мере, когда дело идет о политической истории Западной Европы, записка, весьма даже определенно, высказывает, что «самоуправления в смысле сколько-нибудь отвечающем современному понятию этого слова в государствах континента Западной Европы до XIX столетия не существовало вовсе». Но, отрицая такое значение за средневековыми муниципиями, за немецкими *Landstande* и за французскими провинциальными собраниями, записка в то же время, как только дело касается России, забывает и мой основной тезис и указанные свои собственные рассуждения и начинает подводить под понятие самоуправления всякого рода союзы и учреждения, от губных старост XVI века до современных кочевых инородцев с их наследственными зайсангами, до земских начальников включительно, в твердой уверенности, что и эти чиновники Министерства Внутренних Дел тоже осуществляют идею самоуправления. В результате этих распространений мне приписывается желание упразднить самоуправление в самом широком значении этого слова, подавить в сущности всякую самодеятельность общества.

Только в отвлеченной теории можно представить себе такое государство, в котором всякая общественная деятельность была бы заменена деятельностью чиновников и вся сфера частноправовых интересов регулировалась бы органами Правительства. Можно с уверенностью сказать, что в подобном

государстве все население было бы обращено в «бессвязные толпы», в «людскую пыль». В частности, едва ли Министерство Финансов может быть заподозрено в затаенном желании или в стремлении подавить всякую общественную самостоятельность в России или обвинено в склонности усматривать в каждом выражении общественного мнения, в каждом общественном движении политическую подкладку. Наоборот, в сфере своей деятельности финансовое ведомство всегда прислушивалось к общественному мнению и к заявлениям представителей тех или других специальных интересов, всегда стремилось к тому, чтобы общество принимало живое участие в деятельности Правительства, и как в разработке законопроектов в центральных учреждениях, так и в исполнительной деятельности местных органов, всегда старалось привлекать представителей общества к совместной работе со своими чиновниками. Со своей стороны, я глубоко убежден, что только с населением, способным к самостоятельности, может быть сильно государство и что здравая политика Самодержавной Империи должна быть направлена к возможно широкому развитию общественной деятельности в сфере частных интересов, должна относиться с доверием ко всем ее проявлениям, не касающимся непосредственно государственного устройства, его внутреннего и внешнего управления. Поэтому еще раз повторяю: вся записка моя имела в виду исключительно земские учреждения, как систему местного управления, но отнюдь не частные общества, не мелкие общины и сословные союзы, т. е. не самостоятельные общества в широком смысле слова, как то полагает записка Министра Внутренних Дел.

ПРИМЕЧАНИЯ

(1) Доклад этот следующего содержания: М.Ф. Департамент государственного казначейства по вопросу о расходе на народные училища. На подлинном рукою Министра Финансов написано: (Высочайшее соизволение последовало 12 февраля 1899 г. – С.-Петербург).

Ряд мероприятий, предпринятых по Высочайшим указаниям в Бозе почившего Государя Императора Александра III и Вашего Императорского Величества, несомненно упрочил наше финансовое положение. На ряду с этим, относительно наиболее обременительных для государственного казначейства расходов Военного и Морского ведомств можно иметь уверенность, что расходы эти не превысят в течение ближайших лет тех пределов, которые определены для них установленными с Высочайшего Вашего Величества соизволения нормальными бюджетами. Все это дает Министру Финансов возможность, – если сказанная уверенность не окажется тщетною, – озаботиться обращением средств, которыми может располагать государственное казначейство, на другие, наиболее назревшие, государственные потребности. В этом отношении, следуя Высочайшим указаниям Вашего Величества, Министр Финансов не может не поставить на первую очередь потребностей народного образования и, в частности, наиболее нуждающегося в распространении начального обучения.

Дело начального народного образования находится у нас на попечении собственно двух ведомств: Святейшего Синода и Министерства Народного Просвещения, так как

состоящие в распоряжении других ведомств специальные низшие училища весьма немногочисленны и в смысле общего начального образования народа не имеют серьезного значения.

В дополнение к пожертвованиям и другим частным источникам, из сумм государственного казначейства ассигнуется по смете Святейшего Синода на содержание церковно-приходских школ и школ грамоты, а равно и на надзор за этими школами 4 953 841 руб. К этой сумме, по моему предварительному соглашению с Обер-Прокурором Святейшего Синода, предположено добавить с 1 января 1900 года 1800 000 руб. По смете Министерства Народного Просвещения на приходские и начальные народные училища, на учительские семинарии, приготовляющие учителей для народных школ, и на надзор за народными училищами ассигнуется 4 402 836 руб. К этим же ассигнованиям нужно причислить около 1 200 000 руб., которые расходуются на начальные народные училища из состоящих в непосредственном распоряжении правительства земских сборов тех местностей, в которых не введены земские учреждения. Но кроме всех этих сумм, расходующихся по непосредственным распоряжениям правительственных учреждений, начальные народные училища содержатся также и на земские средства. На этот предмет из земских сборов расходуются около 7 миллионов рублей. Суммы эти расходуются по распоряжениям земских учреждений, но так как все земские расходы производятся на счет сборов, взимаемых с того же населения, то всякое излишнее земское обложение настолько же лишает правительство возможности пользоваться платежными силами населения, как источником государственных доходов. Ввиду этого нет основания полагать, что обращение на дело начального народного образования взимаемых земскими учреждениями сборов в чем-либо облегчает задачи правительства, так как, будучи взимаемы с одного и того же населения, суммы, расходующиеся по сметам Святейшего Синода и Министерства Народного Просвещения, по существу не отличаются от сумм, расходующихся по распоряжениям земских учреждений.

При существующем строе земского хозяйства, со стороны земских учреждений вполне понятно желание переложить на государственное казначейство те или другие из лежащих на них обязательных расходов. Но такое переложение, как показывает практика, не бывает сопряжено с облегчением населения, так как, освободившись от известных расходов, земские учреждения тотчас же обращают оставшиеся свободными суммы на другие потребности, в том числе и на открытие новых училищ. В применении к земским расходам на содержание учебных заведений, не раз возникавший вопрос, не следует ли принять на государственное казначейство все эти расходы, конечно, без особого затруднения мог бы быть разрешен в положительном смысле, но лишь при условии или передаче соответствующих сборов в пользу казны или обязательного снятия соответствующей суммы с населения, так как в противном случае правительство, в конце концов, было бы вынуждено прибегнуть к дополнительному обложению того же населения.

Таким образом, упавая в сущности на одни и те же платежные источники, расходы по содержанию начальных народных училищ распределяются по трем категориям. Разделение расходов по сметам Святейшего Синода и Министерства Народного Просвещения не представляет ни по существу дела, ни в финансовом отношении никаких затруднений, так как и те и другие расходы находятся по общему порядку на попечении Министерства Финансов и подчиняются общей системе испрошения и разрешения. В ином положении оказываются расходы третьей категории. Находясь в зависимости от земских учреждений, расходы эти являются как бы самостоятельными и не связанными с правительственными мероприятиями по развитию народного образования,

а при такой неопределенности границ деятельности на одном и том же поприще – с одной стороны, земских учреждений, а, с другой, ведомств Святейшего Синода и Народного Просвещения – затрудняется и выработка определенного плана действий по распоряжению народных училищ.

Полагая со своей стороны полезным совместное обсуждение возникающих по этому делу вопросов, со стороны высших представителей заинтересованных ведомств, приемлю должн Всеподданнейше испрашивать: не благоугодно ли будет Вашему Императорскому Величеству возложить на особое совещание под председательством Обер-Прокурора Святейшего Синода из министров – Внутренних Дел, Финансов и Народного Просвещения – обсуждение вопросов о том, следует ж оставить без изменения существующий порядок открытия начальных народных училищ и производства расходов на их содержание, или же следует принять надлежащие меры для установления в этом деле более определенного положения и в таком случае, в чем меры сии должны заключаться.

Статс-секретарь Сергей Вумме.

(2) Кроме тех неточностей в изложении моего мнения, которые будут указаны далее, нельзя не отметить, что на стр. 4 в цитате: «Все означенные отдельные черты самоуправления в своей совокупности более всего характеризуют конституционный режим, идеалом которого представляется такой порядок управления, при котором во всех государственных учреждениях могли бы совместно действовать как правительство, так и общественные классы», после слов: «Все означенные отдельные черты самоуправления» пропущены слова: «хотя и встречаются в государствах разного типа, но». Пропуск этой фразы в цитате, взятой в кавычки, имеет существенное значение; фраза эта делает в значительной степени излишними убедительные, на первый взгляд, рассуждения записки Министра, изложенные на стр. 6–8, где доказывается, что приведенные в записке Министра Финансов отдельные черты органов самоуправления присущи и учреждениям государств неконституционных.

(3) Laband. Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, I., S. 103.

(4) На первом плане – общины сельские. Основа административной организации – экономическая (иногда и фискальная). Эту основу составляют отношения по земле, т.е. по той ограниченной площади, на которой, в ряде поколений, от дедов и прадедов, население имеет жилье и добывает средства к существованию. Каков бы ни был режим этих отношений (ежегодное занятие участков, общинное владение, оброчная подчиненность, полная собственность) в данный момент, в них всегда можно разглядеть те способы и приемы, по которым происходило размещение населения по территории государства, быть может, до его образования, т.е. происходило начало оседлости. Преобладание отношений по земле и связанных с ними интересов придают сельскому населению такие духовные особенности (ср. Buchenberger, Agrarwesen und Agrarpolitik, 1 Theil, S. 49 и след.), которые делают его безразличным ко всему, что выходит за пределы политики своей колокольни. Против такой косности бессильна даже та обработка, какой в этом направлении уже сто лет подвергается, напр., французский крестьянин. Наш крестьянин занят на сходах раскладкой податей, разверсткой сенокосов, назначением времени и места выпасов, распределением поземельных участков, учетом своих сборщиков, распиванием разных магарычей и т.п. Кроме того, он неграмотен или полуграмотен – какая же тут может быть политика.

(5) Сельские, т.е. по своей основе земледельческие общины определяют и охраняют это устройство больше, чем другой фактор: в них заключена сила социального упорства, а следовательно, и политической устойчивости страны (Riehl).

(6) Лучшей характеристикой этого положения может служить пример из недавнего прошлого нашей истории. В период 1858–1865 гг. некоторые дворянские собрания (Московское, Тверское и др.) во всеподданнейших ходатайствах своих заявляли о необходимости общего дворянского представительства, о праве земли русской иметь своих выборных для совета верховной власти, т.е., иначе говоря, о даровании конституции. Но несмотря на то что заявления эти сделаны были в самый разгар либеральных веяний, когда даже М.Н. Катков увлекался мыслью о создании всероссийского земского собора, они не нашли поддержки даже в наиболее либеральных слоях русского общества, мечтавших о конституции и видевших в ней залог всякого дальнейшего благополучия и преуспевания России. Известно, что в адрес Московского дворянства о «создании общего собрания людей от земли русской для обсуждения нужд, общих всему государству», Император Александр II ответил отказом, заявив вслед за тем в рескрипте Министру Внутренних Дел, что «ни одно сословие не имеет права говорить именем других сословий и брать на себя почин в вопросах, решение которых зависит исключительно от Верховной Власти», и этот отказ Императора на конституционное прошение вызвал среди представителей либерального направления едва ли не сочувственное отношение. «Выходка московского дворянства», писал Кавелин в частном письме, «скорее отдаляет нас от этой цели (конституции), выказывая все наше малолетство и пошлость. Выказывая бессильную злобу и запоздалое сожаление о блаженной памяти крепостном праве, дворянство московское только раздражает против себя Царя, всех людей, видящих дальше своего носа, и все прочие сословия. Из Коломны крестьяне прислали по этому случаю адрес Государю. Пора бросить глупости и начать дело делать, а дело теперь в земских учреждениях и нигде больше» («Вестник Европы», 1886 г. Октябрь, стр. 758, 759). Даже в «Колоколе» ходатайство Московского дворянства встретило ироническое отношение: «Царь земщины», писал Герцен в статье «Прививка конституционной оспы», «отделался на первый случай удачнее безземельного Царя». Задержки стремлений одного сословия противовесом, если даже не противодействием другого, имели место, напр., и в истории нашего Остзейского края. Прибалтийское рыцарство никогда не могло получить того преобладания в крае, какое имела в Польше шляхта. Одна из главных причин в том, что горожане Остзейского края совсем не то, что мещане Речи Посполитой.

(7) L. Stein, *Die vollziehende Gewalt*, 2 Th, 2 Aufl, S. 198.

(8) «Самоуправление», говорит проф. Градовский, «прежде всего государственное явление, т.е. предполагает существование сильной и единой государственной власти... В этом отношении должно различать самоуправление в новом смысле от общего понятия о самоуправлении, как о правительственной деятельности неправительственных лиц... Сосредоточение всех земских интересов в руках крупных землевладельцев, облеченных правом суда, вотчинной полиции, не будет самоуправлением, а остатком средневековых порядков... Самоуправление начинается с призвания всех заинтересованных лиц к заведыванию местными интересами» (История земского самоуправления в России, стр. LXXVIII). Характеристическою чертою самоуправления в современном значении слова, т.е. как системы местного управления, профессор считает призвание местного населения к заведыванию задачами государственного свойства и указывает на два основных его признака: 1) самоуправление должно иметь те же задачи, которые имеет общее управление в государстве и 2) самоуправление должно действовать на правах государственной власти (Начала Русского Государственного Права, т. III, стр. 28 и след.); ср. *Свешников*, Русское Государственное Право, т. II, с. 132.

Розин указывает, что когда мы называем самоуправлением самостоятельность известного единения, образующего из себя отдельное юридическое лицо и имеющего свои самостоятельные интересы, отличные от интересов государственных, то мы пользуемся термином «самоуправления» в ином смысле, чем когда мы тем же термином обозначаем осуществление населением известных задач государственного управления. В первом случае, по мнению Розина, самоуправление имеет значение юридическое, во втором – политическое, и названный ученый сожалеет о бедности языка, не позволяющей дать каждому из этих видов самоуправления особого наименования (*H. Rosin, Souveranitet, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung. Annalen des Deutschen Reichs. 1883. S. 319 u. fl.*).

Гнейст, который, как известно, исследовал в своих трудах самоуправление специально, как политическое понятие, находит, что неправильно усматривать самоуправление в деятельности сословных местных союзов городских и сельских общин. Самоуправление начинается, по мнению Гнейста, лишь после того, как подобного рода единения лишились власти и все им подобные частные формации оказываются подчиненными государству. (*Gneist, Englisches Verwaltungsrecht, I, S. 263. Его же. Selfgovernment, S. 70. 882 u. fl. Его же, Die preussische Kreisordnung. S. 9*). Мнение по тому же предмету Л. Штейна, см. справку No 1.