

Сергей Юльевич Витте

**По поводу
непреложности законов
государственной жизни**



Сергей Юльевич Витте
По поводу непреложности
законов государственной жизни

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=22780592

Аннотация

«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...»

Содержание

Предисловие	4
Предварительная поправка	9
Возвращение к первоначальной теме разномыслия	22
Доводы записки министра внутренних дел	37
Конец ознакомительного фрагмента.	89

С. Ю. Витте

По поводу непреложности законов государственной жизни

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 дальнейшие 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 талантливое 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 устроительства. Несчастные войны быстро ускоряют в государстве расширение объема самоуправления, 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 этого 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.

Граф Витте С.-Петербург, 26 февраля 1914 г.

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 училища¹.

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 да-

Так как указанная формулировка наших мнений, на мой

ет 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, предложено добавить с 1 января 1900 года 1 800 000 руб. По смете Министерства Народного Просвещения на приходские и начальные народные училища, на учительские семинарии, приготавливающие 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, расходуемых 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

ВЗГЛЯД, НЕ ВПОЛНЕ СООТВЕТСТВУЕТ ИХ СУЩНОСТИ, ТО ПРЕЖДЕ ВСЕ-

населения, суммы, расходуемые по сметам Святейшего Синода и Министерства Народного Просвещения, по существу не отличаются от сумм, расходуемых 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 долг Всеподданнейше испрашивать: не благоугодно ли будет Вашему Императорскому Величеству возложить на особое совещание под председательством

го 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 заведование совпало с таким благоприятным состоянием средств государственного 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

Обер-Прокурора Святейшего Синода из министров – Внутренних Дел, Финансов и Народного Просвещения – обсуждение вопросов о том, следует ли 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 Витте.

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 всесословного 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 наложение на обветшалом основании Положения о губерниях Императрицы Екатерины II.

Таким образом, из содержания моей записки никоим об-

разом 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 заведению 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 упразд-

нено с заменой строжайшей иерархической 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 формулируя² 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 от-

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 отдельные черты органов самоуправления присущи и учреждениям государств неконституционных.

носится 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 государства 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 местной земско-хозяйственной организации, и должно быть оцениваемо, – как всегда оценивали его Русские Государя, – 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 ис-

ключительно 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, определенно-го 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» (стр. 42). 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» (стр. 43), 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 (стр. 5), представляет собой «ряд постепенных наслоений и надстроек», – а «надле-

жит, 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» (стр. 62). 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 неперменного члена с надлежащим служебным положением и окладом» (стр. 65). 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, пол-

ное упразднение всех видов самоуправления обратит его в «обезличенные и бессвязные толпы населения», в «людскую пыль»... (зап., стр. 76–77).

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 тепе-

решнем 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 всеобщие учреждения, коим, в пределах закона, вверяется заведование делами, касающимися государственного управления данной местностью и всего ее населения, т. е., как правильно указано в записке Министра, в основных чертах разумел то, что разумеет 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 сословными 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 (см. стр. 47 записки). 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 веда-

ют 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 (стр. 31); 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 самодержавием 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 разнообразны, как по происхож-

дению 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 своеправные (автономические), действующие по своим установкам сою-

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

зы – совсем другое. Самые элементарные сведения из любого сочинения об обществе и государстве уясняют эту разницу. Но раз записка Министра Внутренних Дел упрекает меня в «смещении понятий» (стр. 6), 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 католической. 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 – частнопроводного 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 частнопроводимых отношений. Таковы общины⁴ 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

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 придает сельскому населению такие духовные особенности (ср. Buchenberger, *Agrarwesen und Agrarpolitik*, I 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.

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 целого. Указанные союзы, в особенности сословия, созданные историческим развитием государства, обладающие известными политическими правами и обязанностями, до известной степени связаны с политическим устройством страны⁵ 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 случалось 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

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

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 других⁶.

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 «созвании 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. Высказывая 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).

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» (стр. 75), «самоуправление в современном понятии этого слова» (стр. 12), 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 местностью⁷. Местное самоуправление в таком значении, как справедливо указывает та же записка (стр. 12), 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

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.

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 необхо-

димом, 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

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 заведованию 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. *Сवेशников*, 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 го-

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» (стр. 18). 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

сударственного управления. В первом случае, по мнению Розина, самоуправление имеет значение юридическое, во втором – политическое, и названный ученый жалеет 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 № 1.

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 (стр. 31). 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 самодеятельность 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 самодеятельности, может быть сильно государство и что здравая политика Самодержавной Империи должна быть направлена к возможно широкому развитию общественной деятельности в сфере частноправовых 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 самодеятельные общества в широком смысле слова, как то полагает записка Министра Внутренних Дел.

Доводы записки министра внутренних дел

Восстановив таким образом первоначальную тему нашего разномыслия, перейду теперь к рассмотрению отдельных положений и пунктов записки. Теоретическая часть ее состоит, главным образом, из частных возражений по поводу отдельных соображений и выражений той записки, на которую служит ответом, но, насколько можно судить из общего хода рассуждений, доводы ее сводятся к следующим пунктам:

1) система местного управления не зависит от политического строя государства;

2) органы самоуправления ни по существу, ни по своим отношениям к верховной власти не разнятся от органов бюрократических и потому в той же мере, как эти последние, отвечают самодержавному строю государства;

3) наука права и история конституционных хартий не подтверждают связи местного самоуправления с конституционным режимом;

4) история Запада не может служить примером для сравнения, ибо все германо-романские государства развивались на исторической и бытовой почве, совершенно отличной от славяно-русского мира;

5) Россия – по преимуществу страна местного самоуправ-

ления; такова она в настоящем, таковою была всегда, останется и в будущем; самоуправление (местное), говорит записка, преуказано всем ходом нашей истории, особенностями общественного уклада России и даже географическим ее расположением (стр. 1, 25,62–63).

К пункту 1-му

Система местного управления должна быть однородна с общим политическим строем государства

Когда ставится вопрос, соответствует ли организация местного управления, на началах самоуправления, самодержавному строю государства, то первое сомнение, которое прежде всего должно быть устранено, заключается в том, — находится ли вообще система местного управления в связи и в согласии с системою управления центрального, верховного, т. е. со всем политическим строем данного государства.

Записка Министра Внутренних Дел отвечает на этот вопрос, по-видимому, отрицательно; она полагает, что система управления местного вообще не стоит в связи с системою управления верховного и что, в частности, самоуправление, как одна из форм управления местного, не противоречит са-

модерржавному строю государства.

Записка утверждает, что мнение, будто местное самоуправление осуществляет собою конституционный принцип на местах, основано на «смещении понятий», так как народное представительство и местное самоуправление разнятся между собой не количественно, не степенью развития одного и того же начала или объемом отправляемых задач, а качественно – существом их деятельности и свойством представляемой им власти; первое относится к области правления верховного, второе – к области управления подзаконного. Наука, говорит записка, «в лице крайних даже представителей государственной теории самоуправления, отрицает возможность *отождествления* понятий народного представительства и местного самоуправления». В подтверждение высказанной мысли, записка ссылается на авторитет кн. Васильчикова, который находил, что «формы правления независимы от форм управления», и приводит выписку из того места сочинения проф. Чичерина⁹, в котором профессор доказывает, что самоуправление составляет необходимое восполнение неограниченной монархии и что, только допуская широкую систему его, эта последняя может удовлетворять местным потребностям.

По поводу этих рассуждений прежде всего необходимо заметить, что это мнимое смещение понятий произошло, главным образом, от неточной передачи высказанного мною по-

⁹ Чичерин. Курс Государственной Науки, т. III, стр. 144.

ложения. Едва ли нужно ссылаться на авторитет представителей государственной теории самоуправления в частности, дабы доказывать, что местное самоуправление еще не есть конституция и что управление местное и управление верховное не одно и то же. Эта истина вполне ясна, и против нее нет возражений в моей записке. Последняя не отождествляет местного управления с управлением верховным, а указывает только, что конституция, как самоуправление верховное и земское самоуправление, как система управления местного, основаны на одном и том же принципе народовластия, т. е. на участии общества в государственном управлении (первая – в верховном, вторая – в местном); затем моя записка доказывает, что система управления верховного тесно связана с системой управления местного, что построение этих систем на разных началах вызовет между ними несомненное противоречие, будет мешать правильному ходу административной машины и рано или поздно приведет к реформе одного на началах другого.

Можно спорить, насколько данная система местного управления отвечает той или другой форме правления верховного; но едва ли может подлежать сомнению, что не каждая система первого отвечает всякой форме второго и что построение их на одинаковом начале составляет одно из существеннейших условий устойчивости данной формы правления. Нельзя, например, в аристократическом государстве строить систему местного управления на началах всеслов-

ных, на началах господства демократии и всеобщей подачи голосов (с цензом или без ценза); нельзя в федеративной республике применять начала централизации и т. п. «Государственная администрация», говорит проф. Градовский, «со всеми ее органами, есть не только средство для улучшения путей сообщения и санитарных условий, для распространения просвещения и общественного призрения, для раскладки и собирания податей и т. п. Она, кроме того, есть средство для обеспечения господства данной государственной власти и поддержания данного государственного порядка, т. е. определенной формы правления. Эта цель администрации не высказывается в уставах и регламентах установлений, но она лежит в самом существе дела. Как и при помощи каких орудий господствует данная власть – это другой вопрос; но в каждом данном случае он решается согласно с общим политическим строем государства, а не особо от него. Вот почему, какие бы выгоды ни представляло самоуправление с точки зрения осуществления разных целей, они, в известной мере, оставляются в стороне, если того требуют политические цели данного государства. Вот почему, наконец, формы управления так тесно связаны с началом общего государственного устройства и являются логическим его последствием. Примеры всех европейских государств, начиная с Англии, служат тому ясным доказательством»¹⁰. «Нет ничего бесплоднее, как искать для самоуправления какую-либо

¹⁰ Градовский. Начала Русского Госуд. Права, т. III, стр. 20–21.

особую почву и стараться построить эту систему путем тщательного разграничения интересов местных и государственных. Мысль обосновать систему самоуправления при помощи идеи местности, имеющей свои интересы, отличные от интересов государственных, является весьма привлекательной, но едва ли приложимую к практическому разрешению вопросов»¹¹.

¹¹ Иб., стр. 26. Еще более определенно высказывается проф. Коркунов. «Между деятельностью государства и деятельностью местных общин нет принципиального различия: деятельность их – деятельность однородная. Этим объясняется, почему законодательства всех государств видят в деятельности самоуправляющихся местных общин не дополнение только, а именно частичную замену деятельности государственной» (Русск. Государ. Право, т. II, стр. 269). Знаменитый государствовед Роберт Мол, определяя условия осуществления основной идеи государственного устройства, говорит: «Должны быть устранены все выводы, истекающие из чуждой государственной идеи. Притом не должно соблазняться ни сходством форм, ни тою полезностью, которую имеет известное учреждение, находясь в гармонической связи с другими однородными. Первое не доказывает внутренней гармонии; а чтобы известное учреждение оказалось также полезным при других условиях, в высшей степени сомнительно. Даже если какое-либо учреждение принадлежит другой форме того же государственного рода, то и в таком случае, прежде чем заимствовать его, должно обстоятельно исследовать, не находится ли оно в связи со специфическим различием обеих форм. Заимствование дозволительно только тогда, когда учреждение оказывается результатом основной идеи, общей обеим формам; но и в таком случае должно еще исследовать, не требует ли различие, существующее между обеими формами, по крайней мере, некоторого видоизменения данного учреждения». Это рассуждение Мол поясняет примером: «Неограниченная монархия и представительная монархия суть только подразделения одной и той же государственной формы; тем не менее было бы неблагоприятным переносить областное представительство из последней в первую только на том основании, что это учреждение полезно в представительной монархии. Оно противоречит основной идее раз-

Что же касается вышеуказанного мнения кн. Васильчиков-ва, на которое ссылается записка Министра Внутренних Дел, то мнение это едва ли может считаться таким бесспорным, каким, по-видимому, признает его эта последняя. Князь Васильчиков в своем сочинении, написанном еще в 1869 г., является довольно ярким представителем общественной теории самоуправления, теории, почти отвергнутой уже в настоящее время наукой, отвергаемой и самою запискою Министра Внутренних Дел (прим. на стр. 1). Прекрасный критический разбор высказанного кн. Васильчиковым положения, с указанием всей несостоятельности попытки разграничить интересы местности от интересов государственных, сделан проф. Градовским (Начала Русского Государственного Права, т. III, с. 26 и след.). Не повторяя доводов покойного профессора, – авторитет которого, судя по ссылкам на его сочинения, имеющимся в записке Министра, вполне ею признается, – я, со своей стороны, могу лишь указать, что сам кн. Васильчиков приходит к тому же самому выводу, к которому клонятся все мои доводы, т. е. что правильное развитие начал самоуправления неизбежно приведет к конституционному строю государства. «Справедливо и верно», говорит он, «что самоуправление, при постепенном и благоразумном развитии, ведет неминуемо к народному представи-

личия между этими двумя видами монархии, именно неограниченности монархической власти» (*Mobl*, Encyklopadie der Staatswissenschaften, 2 Aufl, Ss. 602–603). Дальнейшее подтверждение этой мысли в сочинении представителей западноевропейской науки, см. справку № 1.

тельству и, как ручьи, следуя естественному склону почвы, сливаются в реки и моря, так и отдельные местные учреждения, следуя естественному ходу событий, стекаются в общие представительные собрания»¹².

Если затем обратиться к сочинениям профессора Чичерина и взять не отдельную из них выдержку, а проследить общий ход их рассуждений, то едва ли и в них не найдется подтверждение той мысли, что система местного управления тесно связана с политическим устройством государства, что ручьи самоуправления в своем течении неизбежно сольются в море общего народного представительства¹³.

Что же касается, наконец, весьма сложных и отвлеченных соображений записки о том, что местное самоуправление относится к области подзаконного управления, из которого устранен лишь «пришлый», «приказный», «чиновничий элемент», что такой подзаконно-сти противоположен конституционный принцип, что выражающее этот принцип народное представительство относится к области верховного управления и что потому только оно и выражает идею ограничения государственной власти, – то все эти соображения едва ли могут иметь практическое значение в настоящем вопросе.

Подзаконность есть общее свойство всякого управления, местного и неместного; деятельность земских учреждений

¹² Кн. Васильчиков. О самоуправлении, т. I, стр. 29.

¹³ Взгляд проф. Чичерина по рассматриваемому вопросу изложен в справке № 1 «Обзор литературы».

столь же подзаконна, как и деятельность любого Министерства или Комитета Министров, ибо все управление в России происходит на твердом основании законов (ст. 47 Зак. Основ.). Больше того, самый конституционный режим и лежащее в его основании народное представительство тоже основаны на законе. Такой закон называется конституцией, учредительной хартией, органическим статусом и т. п., но он все же закон, который может быть изменен, отменен или заменен только другим таким же законом.

В самодержавном государстве закон самоуправления, как и всякий закон, может быть изменен, отменен или заменен непосредственным распоряжением самодержавной власти, если последняя решится действовать в нарушение представительных прав населения отдельных местностей. Но к подобным мерам не легко приступить даже при самодержавном правлении. Проведение, напр., земской реформы 1890 г., реформы притом отрывочной и паллиативной, встретило и поныне встречает немало затруднений, потребовало незаурядной настойчивости и решимости.

К пункту 2-ому

Органы самоуправления и органы бюрократические совершенно разнородны, одни другим противоположны

Доказывая соответствие самоуправления самодержавному строю, записка Министра Внутренних Дел идет, впрочем, далее кн. Васильчикова и проф. Чичерина. Она излагает самостоятельный, едва ли кем-либо из научных авторитетов высказанный взгляд, будто «распространенное у нас противоположение органов самоуправления органам Правительства не имеет за собой никаких действительно оснований и коренится в явном смешении понятий», что органы самоуправления не разнятся от органов бюрократических, ибо полномочия свои они получают в конечном выводе из того же источника, как эти последние, т. е. от закона и центральной власти. Выборное начало и децентрализация также не составляют отличительного их признака, а парламентская форма собраний присуща земскому собранию в той же мере, как сельскому сходу и Государственному Совету. «Таким образом», заканчивает рассуждения свои по этому предмету записка, «органы самоуправления, постольку-поскольку им

поручаются дела управления, должны быть рассматриваемы как органы правительственной власти, подобные всяким другим и, как таковые, могут противопоставляться учреждениям бюрократическим, тем или иным ведомствам, но ни в каком случае не Правительству вообще, как нечто от него самостоятельное и ему противостоящее». Подобное противопоставление, по мнению записки, может иметь основания в конституционном государстве, где воля Монарха ограничена пределами закона, изменение которого от нее не зависит, там же, где от этой единственной воли зависит самое существование управления, не может быть речи о каком-либо стеснении ее сказанным строем управления более, чем бюрократическим.

С этими выводами записки весьма трудно согласиться, ибо и по существу, и по своим отношениям к верховной власти органы самоуправления от органов бюрократических существенно отличны.

Во всяком правовом государстве, от монархии до федеративной республики включительно, все отношения органов государства между собою и к населению регулируются законом, и всякая власть свои полномочия получает от закона и власти центральной, или вернее, власти верховной – законодательной. Но обмен и характер тех полномочий, которые представляются верховной властью органам правительственной администрации (органам бюрократическим) и тех, которые даруются органами самоуправления, глубоко раз-

личны. Первые по закону не имеют самостоятельности, они только строгие исполнители предначертаний властей высших. «Каждый низший чин должен принимать приказания от представленного над ним старшего и исполнять их с точностью» (ст. 712. Уст. о ел. гражд.).

Совершенно в ином положении стоят, или вернее, должны стоять, чтобы удовлетворять своему назначению, органы самоуправления. Этим последним *по закону* в точно очерченном круге дел должна быть предоставлена известная самостоятельность. «Органы самоуправления», говорит профессор Коркунов, «подчинены в границах и содержании своей деятельности надзору Правительства, но не прямым его распоряжениям. Постановления органов самоуправления могут быть отменяемы и изменяемы, но постановления эти они во всяком случае делают сами, самостоятельно, не получая прямых указаний от правительственных органов»¹⁴. Там, где самостоятельность органов самоуправления не мирилась с государственным строем, делались иногда попытки ограничения их самостоятельности и почти полного подчинения их органам администрации. Некоторые, в том числе и составители записки, усматривают в такой постановке дела осуществление государственной теории самоуправления; но это далеко не так. Когда отнимается от самоуправляющихся единиц их самостоятельность, тем самым отнимается вся их сущность и остается одна внешняя оболочка без всяко-

¹⁴ Коркунов. Русское Государственное Право. Т. II, изд. 1893 г., стр. 277.

го внутреннего содержания. «Государственное значение самоуправления», говорит совершенно справедливо профессор Сवेशников, «должно раз навсегда пониматься не в том смысле, что земство должно сделаться подчиненным органом администрации, а в том, что выборное, самостоятельное и ответственное лишь по закону земское самоуправление по отношению к населению является действительною властью со всеми ее правами и преимуществами»¹⁵.

Не столь существенным и неотъемлемым, как самостоятельность, но также весьма характерным признаком самоуправления и бюрократии служит децентрализация, с одной стороны, и централизация – с другой. Самоуправление без децентрализации немислимо, с бюрократией же, как справедливо говорит профессор Чичерин, «тесно связана централизация, т. е. подчинение местного управления центральной власти, к которой восходят важнейшие местные дела и которая по всем концам страны рассылает свои приказания. Бюрократия именно и служит органом этой системы»¹⁶.

Бесспорно, что и при господстве бюрократической системы, силою вещей центральная власть вынуждена децентрализовывать известные категории менее существенных дел; но этим не создается еще самостоятельность местных бюрократических органов. Такая децентрализация является простым разрешением не спрашивать по тем или другим делам

¹⁵ Сवेशников. Русское Государственное Право. Т. II, стр. 159.

¹⁶ Чичерин. Курс Госуд. Науки, т. III, стр. 487.

указания центральных административных учреждений, но от этих последних не отнимается право дать и по этим делам, в случае надобности, свое приказание, которое местная власть исполнить по закону обязана. Бюрократическую децентрализацию¹⁷ французский публицист Фьеве охарактеризовал довольно метко, сказавши, что она есть не более, как «домашняя сделка между министром внутренних дел и префектами».

Существенно отличаясь от органов бюрократических по содержанию и пределам своей деятельности, органы самоуправления разнятся от них и по самому своему строю. Бюрократия основана всецело на начале назначения и иерархической подчиненности, самоуправление же – на начале выборном. В той же мере, как и самостоятельность в круге предоставленных самоуправлению дел, выборное начало есть его существенная и неотъемлемая черта. Записка указывает, что в некоторых государствах исполнительный орган самоуправления назначается Правительством, но его указание нисколько не опровергает сказанного положения. Исполнительный орган сам по себе не создает еще понятия самоуправления, и не в нем сущность этого последнего, он лишь, так сказать, техническое приспособление, как указы-

¹⁷ Профессор Градовский характеризует самоуправление как систему, при которой отправление разных административных обязанностей возлагается на местных жителей, как таковых, т. е. без установления их связи со служебным персоналом и без подчинения их обыкновенным условиям государственной службы. (Начала Русского Государственного Права, т. III, стр. 11).

вает самое его название, есть только исполнитель распоряжений другого органа, собрания выборных представителей общества, в котором и лежит весь центр тяжести самоуправления. Уничтожить это выборное собрание, заменить его лицами, Правительством назначенными, значит уничтожить самое понятие самоуправления. Кроме того, назначение Правительством даже исполнительных органов самоуправления нельзя признать явлением нормальным. Если такое назначение допущено, то получается одно из двух. Либо назначенный орган самоуправления перестает быть органом назначившей его администрации и делается беспрекословным исполнителем распоряжений выборного собрания, либо он остается послушным орудием администрации, становится проводником ее взглядов, исполнителем ее распоряжений, но тогда и самое самоуправление фактически уничтожается¹⁸.

Равным образом в прямой иерархической подчиненности органы самоуправления к надзирающим за ними административным властям не стоят. Те и другие при правильной постановке самоуправления в случаях разногласия рассматриваются как две спорящие стороны, и при несговорчиво-

¹⁸ Князь Бисмарк в своих мемуарах, признавая ненормальным назначение органов самоуправления правительством, указывает, что благодаря такому назначению прусский лидер стал настоящим правительственным чиновником, который рассматривает свое место, как переходную ступень, и более считается со взглядами министерства, чем крейстара (Gedanken und Erinnerungen, B. I, Ss. 11–12).

сти их спор подлежит рассмотрению в состязательном порядке, по особым правилам административной юстиции. У нас, даже по закону 1890 г., сильно стеснившим основные принципы самоуправления, Сенат решает, кто из спорящих прав, кто неправ, т. е. которая из сторон спора, губернатор или земство, под видом отстаивания своих прав, посягает на права другой стороны¹⁹.

Точно так же свободная непосредственно вмешиваться в ход земского самоуправления в отдельных случаях Верховная Власть может решиться на это лишь в крайних обстоятельствах. Выговоры, внушения, замечания подчиненным органам государственного управления, перемещения, смещения и другие перемены в их личном составе происходят почти ежедневно. Но выговор или замечание земскому или городскому управлению, устранение членов городской или земской управы, приостановка самоуправления хотя бы на самый короткий срок – часто ли бывали примеры принятия подобных мер? Гораздо реже, чем смена не только

¹⁹ Уже при разработке Положения 1864 г. отчетливо проводилась мысль, что «вообще деятельность губернатора, как представителя закона и центральной власти, к отношениям его к местному представительству, должна быть по преимуществу отрицательная». Для споров между этим представительством и приставленным к нему для надзора губернатором, в роли скорее прокурора, Сенат является опять-таки не начальственной инстанцией, а «верховным посредником». Такое посредничество «внушено весьма счастливой мыслью: идея самостоятельности, так сказать, державности представительного начала, не нарушена и при столкновениях между представителями центрального Правительства и местными земскими учреждениями». Историческая записка, стр. 281, 283.

губернаторов, но и министров. И едва ли возможно утверждать, что указанное различие объясняется большей корректностью, сравнительной безупречностью в деятельности органов местного самоуправления.

Отличные по принципу своей власти, по существу своей деятельности и по своему строю от органов бюрократических, органы самоуправления, по крайней мере, наше земство, отличаются от них и по своей чисто внешней форме. Весьма трудно согласиться с запиской Министра Внутренних Дел, что и сельский сход, и Государственный Совет, и земское собрание имеют одну и ту же парламентскую форму. Можно думать, что нестройная, лишенная организации, первобытная форма схода так же мало отвечает представлению о парламенте, как мало походит на него Государственный Совет, не имеющий своих исполнительных органов, состоящий из одних Государем Императором назначенных членов. В доказательство же того, насколько форма земского собрания близка к форме парламентской, можно сослаться на наблюдение Мэкензи Уоллеса, на авторитет которого, как знатока России, ссылается и записка Министра Внутренних Дел (стр. 64). Этот англичанин, выросший в стране парламентаризма, хорошо знающий и внутреннее содержание этого последнего, и внешнюю его форму, все его права, обычаи и порядки и хорошо в то же время ознакомившийся с нашими государственными учреждениями, их строем и характером, так характеризует земство: «Это учреждение по своей фор-

ме чисто парламентское, то есть оно состоит из собрания выбранных от населения, собирающегося не менее чем раз в год, и постоянной управы, избранной собранием из своих членов». Отсюда вывод: «Если мы сравним земство с прежними попытками создать местное самоуправление, то надо согласиться, что русские сделали большие успехи в своем политическом образовании»²⁰.

Наконец, со своей стороны, я повторяю еще раз, что не только по существу своей деятельности, по своей организации и внешней форме, но и по своим отношениям к Верховной законодательной власти, органы самоуправления глубоко разнятся от органов администрации. «Там, где от этой единой воли» (Монарха), говорит записка Министра (стр. 10), «зависит самое существование самоуправления, не может быть речи о каком-либо стеснении ее сказанным строем управления более, чем бюрократическим». Бесспорно, конечно, что сильная монархическая власть в каждый данный момент может отменить любой изданный ею закон; скажу более, примеры бывали, – может приостановить и даже отменить и дарованную ею конституцию. Но другой вопрос, к каким результатам на практике приведет такая отмена, и какими мерами приходится приводить в исполнение вновь издаваемый закон? К тем или другим реформам, производимым в бюрократическом строе, общество относится с большим

²⁰ *Mackenzie Wallace. Russia (4 ed), Vol. I, pp. 387, 347. См. также A Leroy-Beaulieu. L'Empire des Tsars et les Russes, т. II, p. 190–191.*

или меньшим интересом, но не принимает в них живого участия. Наоборот, на каждое несогласие Правительства с выборными представителями общества, на каждую ограничительную меру, принятую по отношению к самоуправлению, как местному, так и центральному, общество несомненно смотрит как на отнятие дарованных ему прав²¹; в нем возникает и тлеет скрытое недовольство Правительством, а иногда и открытое ему противодействие. Утверждать, что такая оппозиция в самодержавном государстве немислима, значит отрицать историю, отрицать и печальный факт польского восстания 1830 г., и проявившееся на наших глазах брожение финляндцев, усмотревших в Высочайшем Манифесте, от 3 февраля 1899 г., лишение будто бы дарованных им прав и преимуществ. Министру Внутренних Дел небезызвестно также, как смотрела и смотрит значительная часть нашего общества и нашей печати на те несогласия, которые происходили между администрацией и обществом, и даже на те законодательные изменения в положении о земских учреждениях, которые изданы были в прошлое царствование. Конечно, сильное Правительство долгое время может подавлять вся-

²¹ «Если в государстве нет еще народного представительства», говорит Лоренц Штейн, «то земское представительство всегда является для населения не только важным правом, но и дорогим благом. Народ всегда будет тем более дорожить своими земскими чинами, чем менее вероятным представляется для него образование народного представительства, ибо никогда не исчезает у него надежда посредством первого достигнуть второго» (Die vollziehende Gewalt, 2 Th., 2 Aufl., 1869, S. 184).

кую оппозицию, но бесспорно также и то, что ничто так не разобщает Монарха с народом и не расшатывает основных устоев Самодержавия, как широкое применение репрессивных мер, в особенности, когда меры эти принимаются для прекращения смуты и брожения, вызванного ошибками самого же Правительства.

Записка Министра допускает в конституционном государстве противоположение органов самоуправления Правительству вообще, но отрицает возможность такого противоположения в государстве самодержавном. «Эта истина», говорит она, «может быть неясна лишь тому, кто рассматривает Самодержавную Монархию, так сказать, через конституционные очки» (стр. 9).

Но и это далеко не верно. Если под Правительством понимать Верховную Власть, то указанное противоположение самоуправления Правительству именно невозможно в государстве конституционном, где и Верховная Власть, и деятельность самоуправляющихся территориальных единиц основаны на одном и том же начале самоуправления – самостоятельной деятельности общества под надзором Монарха и назначенных Им лиц. При конституционном устройстве местное самоуправление только форма децентрализации. Все управление государства от верху до низу проникнуто началом народовластия; однородность всех органов управления, центрального и местного, выдержана повсеместно и вполне. В государстве же Самодержавном противоположение мест-

ного самоуправления Правительству или Верховной Власти неизбежно в том смысле, что здесь означенная Власть основана на одном принципе – единой и нераздельной воле Монарха, не ограниченной самостоятельной деятельностью народных представителей, а местное самоуправление – на другом принципе – самостоятельной деятельности выборных населения представителей его, действующих лишь под надзором Монарха и лиц, Им назначенных, от него доверенных. Эту разницу нельзя не видеть, чрез какие бы очки ни смотреть и какой бы окраски ни были их стекла, лишь бы эти последствия не исказили изображений.

В развитие высказанного мною положения о полном и коренном различии органов бюрократических и органов самоуправления можно привести много еще доводов, можно сослаться на целый ряд авторитетов и нашей, и западноевропейской науки, но я считаю излишним более подробно останавливаться на этом вопросе, ибо глубоко уверен, что практически никому лучше Министра Внутренних Дел неизвестно указанное различие; никто лучше Министра Внутренних Дел не знает и не может знать, что назначение, а тем более увольнение, напр., губернаторов, далеко не тождественно с утверждением и смещением городских голов, что проще отменить распоряжение любой губернской власти, чем постановление земского собрания, и что с ходатайствами, даже неосновательными, земских организаций приходится совершенно иначе считаться, чем с губернаторскими предположе-

ниями.

К 3-му пункту

Наука права, а равно история конституционных хартий подтверждают связь местного самоуправления с конституционным режимом

Утверждая, что и по существу, и по своим отношениям к Верховной власти органы самоуправления в той же мере соответствуют самодержавному строю, как и органы бюрократические, записка Министра Внутренних Дел доказывает далее, что ни история Западной Европы, ни наука права не подтверждают связи самоуправления с конституционализмом. Мнение Гнейста о тесной связи английской конституции с местным управлением, по утверждению записки (со слов проф. Чичерина), «есть в сущности не более как произвольное предположение», да и самое сочинение знаменитого германского ученого, «замечательное по своей учености, остается бесплодным по своим результатам». «Обозревая», говорит далее записка, «содержание конституционных хартий Европы и ознакомляясь с идеями, положенными в их основание, легко убедиться, что ни в теории, ни на практике установление местного самоуправления не рассматривалось

ни творцами их, ни ближайшими по времени толкователями, как нечто составляющее не только существенную, но хотя бы и частную принадлежность конституционного режима» (стр. 14). «Местное административно-хозяйственное самоуправление, в течение первой половины XIX столетия – периода увлечения на Западе Европы, а отчасти и у нас, идеями конституционализма, не ставилось в связь с последним, как нечто ему родственное и союзное». В подтверждение записка ссылается на пример Франции, где после великой революции усилились бюрократизм и централизация, и на примере Пруссии, где преобразование местной администрации на началах самоуправления началось только через 24 года после провозглашения конституции.

В убедительности всей этой аргументации записки я позволяю себе весьма усомниться. Прежде всего полагаю, что сочинение Гнейста далеко не осталось таким бесплодным по своим результатам, как полагает записка Министра. В последующей научной литературе выводы знаменитого ученого во многом были дополнены, некоторыми отдельные ошибочные его положения и односторонние взгляды подверглись справедливой критике, но основная его мысль о тесной связи конституционного строя с самоуправлением не встретила ни одного серьезного опровержения; наоборот, и в научных сочинениях, и в парламентских прениях, до газетной полемики включительно, мысль эта повторялась и развивалась на разные лады, с различных сторон и разнообразных

точек зрения. В прилагаемой справке (№ 1), далеко не исчерпывающей предмета, сгруппирован ряд мнений западноевропейских ученых и политических деятелей, которые являются либо прямыми последователями Гнейста, либо иными путями приходят к его основной мысли.

Из той же справки можно убедиться, что кроме Гнейста на тесную связь местного самоуправления с конституционным режимом указывали и такие корифеи и ветераны германской науки, как Лоренц Штейн и Гольцендорф, а также ученые позднейшего времени (Сарвей, Ленинг и др.), а равно комментаторы прусского *Kreisordnung*'а 1872 года (Ган, Ваклер, Фриденталь и др.). Справка показывает также, что в настоящее время за реформу местного управления Франции на началах самоуправления стоят не легитимисты, рассчитывающие, по мнению записки Министра, на консерватизм сельского населения, но все те, кто требует этой реформы для устойчивости конституционного строя, кто в отсутствии местного самоуправления справедливо видит причину политических переворотов, ареной которых была Франция в течение XIX столетия (Феррон, Ферран, Леруа-Болье и др.). Из той же, далее, справки можно усмотреть, сколь поспешным является заключение составителей записки Министра о том «интересном факте, что теория Гнейста не имеет последователей в самой Англии» (прим. на стр. 16). Отмечая этот «интересный» факт, записка основывается на том, если можно так выразиться, отрицательном соображе-

нии, что Brougham, Dicy и другие не называемые ею ученые и государственные деятели Англии не говорят о политическом значении selfgovernment'a, но записка совершенно упускает из виду, что, напр., один из выдающихся английских публицистов и государственный деятель, бывший посол Великобритании в Петербурге, сэр Мориер, разбирая теорию Гнейста, признает ее «мастерской анатомией английского самоуправления». По его мнению, самый германский закон 1872 года о местном самоуправлении (Kreisordnung vom 13 December 1872) «явился последствием тех учений о самоуправлении, красноречивейшим и самым неутомимым защитником коих за последние 20 лет был профессор Гнейст». «Эти учения», по мнению сэра Мориера, «основаны на его бесподобных анализах тех исторических материалов, из которых построена английская система самоуправления» (см. справку № 1). Книгу Мориера проф. Гольцендорф справедливо рекомендует вниманию всех тех, кто не видит связи между самоуправлением и конституционным режимом²².

²² Записка не имела, по-видимому, также в виду и следующих весьма характерных заявлений Лорда Дизраэли и Гладстона. «Если», говорил первый из них, и бывший глава английского консервативного кабинета, «мы будем приведены к революции, мы должны будем осуществить идею свободной монархии, установленной основными законами, которые, в свою очередь, составляют вершину обширной пирамиды муниципального и поместного управления»; «драгоценное признание в устах действительного главы ториев», говорит по поводу этого заявления Valframbert (*Regime municipal et institutions locales de d'Angleterre*, p. 86). Но еще более характерно заявление бывшего противника Дизраэли, главы английской либеральной партии. В своей знаменитой речи, произнесенной

Наконец, из указанной справки можно усмотреть и тот, действительно интересный и притом положительный, а не отрицательный факт, что такой знаток европейских конституций как Demombynes, говоря о возможности установления в России конституционного строя, весьма определенно высказывает, что «учреждение земских губернских и уездных собраний может быть рассматриваемо как точка отправления эры реформ, которая распространяется неизбежно вплоть до законодательной власти». Не менее интересен и взгляд Ferrand'a. «Со времени либеральных реформ Александра II», говорит он, «Россия в отношении своей политической и административной организации находится в положении, до некоторой степени аналогичном с тем, которое мы (французы) переживаем с 1814 года. Тогда как ее местное управление децентрализовано – более децентрализовано, чем наше, относительно всего, что касается дел государства, оно остается полной автократией... России, вероятно, не более удастся сохранить совместное существование местного самоуправления и политического самодержавия, чем нам удастся, начиная с 1814 г., сохранять совместное суще-

в 1872 г., в следующих словах Гладстон возражал против законопроекта, клонившегося к увеличению власти правительства в счет местного самоуправления: «Чем больше лет считаю я на своих плечах, тем больше значения придаю местным учреждениям: благодаря им мы приобретаем политический разум, рассудительность, опыт, благодаря им делаемся способны к политической свободе; без них мы не могли бы сохранить наши центральные учреждения» (Ferrand, *Les institutions administrative en France, et a Petranger*. P. 67).

ствование административной централизации и парламентарного режима»²³.

Нельзя также не обратить особого внимания на мнение Леруа-Болье. Прекрасно характеризуя те надежды, какие возлагались русским обществом на земство, перемену в его взглядах на это последнее и тесную связь местного самоуправления с конституционным режимом, автор «Империи Царей» приходит к такому заключению: «Местное самоуправление не может довольствоваться самим собою, оно может быть лишь началом, исходной точкой; думать на нем остановиться – это иллюзия»²⁴.

Вообще нельзя не выразить сожаления, что к европейской научной литературе вообще и к английской в особенности составители записки отнеслись недостаточно осторожно и внимательно. Приводя в выносках ссылки на Карла Маркса, едва ли занимавшегося когда-либо вопросом о соотношении конституции с местным самоуправлением, авторы записки упустили из виду такие классические труды, дающие прямые ответы на этот вопрос, как напр., Джона Стюарта Милля «О представительном правлении», Бокля «История цивилизации Англии», Стеббса «Конституционная история Англии», не говоря уже о менее выдающихся трудах представителей английской научной литературы, Диксона, Смита и др., и о целом ряде капитальных работ авторитетных уче-

²³ Ferrand. *ib.*, p. 90.

²⁴ Leroy-Beaulieu. *L'Empire des Tsars*. Т. II, p. 218–221.

ных немецкой и французской науки государственного права. Обзор справки № 1, далеко не исчерпывающей всей литературы вопроса, может показать, насколько смелым является утверждение записки, будто наука права не подтверждает связи самоуправления с конституционным режимом и что в Англии нет последователей этой теории. Во всяком случае подобный категорический тезис требовал бы более веских доказательств, чем простое отрицание теории Гнейста и указание на отсутствие в трудах Brougham'a, Dicy и других, оставшихся неизвестными, писателей соответствующих соображений.

Не входя в более подробное рассмотрение бесспорно подтверждающих теорию Гнейста (а следовательно, и мою мысль) взглядов западноевропейских ученых, так как такое рассмотрение слишком расширило бы рамки настоящей записки, я считаю необходимым отметить, что и в нашей научной литературе далеко не признается справедливым тот суровый приговор, который изрек над трудами Гнейста проф. Чичерин в своем сочинении о народном представительстве, в коем сам почтенный профессор так обстоятельно доказывает тесную связь местного самоуправления с политическим устройством страны и признает его лучшею школою представительных учреждений. Значительно позже названного, написанного более 30 лет тому назад сочинения, появился труд другого нашего авторитетного ученого, профессора Градовского. Его взгляды на теорию самоуправления имеют осо-

бенно важное значение, ибо проф. Градовский «совмещает в себе знатока иностранного и русского права, ему знакома вся теория самоуправления, как она отразилась на Западе, ему знакома история и догма нашего русского права»²⁵. В своем сочинении проф. Градовский является горячим сторонником теории Гнейста, подобно этому последнему считает английское местное самоуправление основой всей английской конституции и довольно определенно высказывается за тесную связь самоуправления с конституционным режимом.

«Гнейст», говорит Градовский, «раскрыл Европе Англию административную и показал, что в ней коренятся причины благосостояния и *свободы* этой страны». Теория Гнейста, по словам профессора, оказала огромное влияние на умы современного поколения; успех ее он сравнивает с тем, какой имело в свое время учение Монтескье, открывшего Европе политическую Англию²⁶. «Пример Англии», продолжает далее Градовский, «показывает нам, что понятие самоуправления есть, прежде всего, понятие политическое, определяемое степенью участия общества не только в административных делах местности, но и в общегосударственном управлении». «Отделить учреждение английского самоуправления от самоуправления политического столь же невозможно, как отделить деятельность рук от деятельности головы»²⁷.

²⁵ Свешников. Русское Государственное Право, т. II, стр. 134–135.

²⁶ Градовский. Начала Русского Государственного Права, т. III, стр. 19.

²⁷ *Ib.*, стр. 22.

Далее, я позволяю себе думать, что и утверждение записки Министра, будто самоуправление никогда не рассматривалось творцами конституционных хартий и ближайшими по времени их толкователями, как нечто родственное и союзное конституционному режиму, – также основано на обобщении, едва ли правильном. Исходной точкой обобщения послужило, по-видимому, то соображение, что первые конституции Франции не только не дали самоуправлению надлежащего развития, но в конечном результате даже усилили административную централизацию и бюрократические формы управления. Этот фактор, однако, представляет лишь видимое противоречие, он нуждается лишь в более подробном его рассмотрении и надлежащей оценке.

К настоящей записке приложена справка (№ 2), где приведены постановления конституций и некоторые данные из политической истории Западной Европы, характеризующие связь между местным самоуправлением и конституционным режимом. Несмотря на краткость этой справки, из приведенных в ней фактических данных легко усмотреть, что история Франции также не только не опровергает тесной связи самоуправления с конституционным режимом, но может служить даже лучшим ее подтверждением. Идея самоуправления, несомненно, появляется во Франции одновременно с возникновением революционного брожения (в проектах Мирабо, Тюрго, Неккера и др.) и впервые наиболее заметное осуществление на континенте Европы получает в трудах

учредительного собрания 1789 г. Поэтому едва ли права и последовательна записка Министра, утверждая, что нельзя усматривать логического соотношения между идеями конституционализма и идеями административных преобразований, нарождавшихся в эпоху французской революции и за время, ближайшим образом ей предшествовавшее (стр. 17). Справедливо указывая, что самоуправление в современном значении этого слова, т. е. как система администрации, появляется в государствах континента Европы лишь с XIX столетия (стр. 12), записка забывает, что впервые появляется оно именно в трудах названного национального собрания, которое первое сделало попытку построения местной администрации на началах самоуправления. «Великая французская революция», говорит проф. Дитятин, «новый поворотный пункт в истории местного самоуправления»²⁸.

Революция не дала, правда, быстрого развития новой народившейся идеи в ее применении. Опасаясь консерватизма сельского населения, не доверяя провинциям, проникну-

²⁸ Дитятин. Устройство и управление городов, т. I, стр. 105. «Наша революция 1789 года», говорит Феррон, «была для Европы точкой отправления реакции против абсолютизма и, следовательно, против чрезмерной централизации, которая есть его существенное условие. Тогда наступила новая фаза; все народы начинают выходить на путь свободы и децентрализации. Этого факта нельзя упускать из виду, если хотят себе отдать отчет в движении, которое произошло в нашу эпоху, если хотят понять смысл реформ, который современные народы внесли в свою провинциальную и общинную организацию, если хотят знать политический идеал, к которому они идут». Ferron. Institutions municipales et provinciales compares, p. 180–181.

тым старыми традициями и духом сословий, конвент в значительной мере ограничил то широкое право местного самоуправления, которое было назначено для них национальным собранием. Под влиянием идей Руссо деятели французской революции провозгласили, что «*La souverainete reside dans le peuple: die est une et indivisible*» (№ 25 конст. 1791 г.), и со своей точки зрения сделали непростительную ошибку, так как они не дали народу действительного самоуправления, а лишь заменили благодушный абсолютизм короля беспощадно свирепым абсолютизмом конвента. Результатом этой ошибки явилась уже при конвенте приостановка конституции 1793 г., неустойчивость позднейших конституций и ряд политических переворотов, ареной которых была Франция в течение XIX столетия. Политический строй государства изменялся, но администрация, на которую он должен был опираться, осталась прежняя, приспособленная для самодержавного образа правления, – к нему она и стремилась вернуться при всякой к тому возможности. Наиболее дальновидные публицисты и государственные люди Франции весьма, впрочем, скоро поняли ошибку деятелей конвента. Уже в 1821 году появилось сочинение Баранта²⁹, в котором указывалось на полное противоречие между политическим строем государства и административным устройством и доказывалась необходимость преобразовать последнее на началах местного самоуправления. Эта точка зрения,

²⁹ *Barante. Des commune et de Faristocratie.*

которая отразилась и в современных труду Баранта проектах реформ местного управления Деказа и Мартиньяка, постепенно стала приобретать все более и более сторонников, чему, конечно, много способствовали уроки истории и знакомство с учреждениями Англии. С провозглашением третьей республики указанное направление сделалось господствующим. «Одним из лозунгов новых выборов в 1871 г.», говорит Paul Leroy-Beaulieu, «служила децентрализация»³⁰. Теперь уже не политики только или писатели высшего полета, вроде Токвиля, Брольи, Лабулэ, принялись за дело введения местного самоуправления; теперь за низвержение административного ига взялись наиболее практические, наиболее осторожные люди: земледельцы и промышленники³¹. И действительно, требования местного самоуправления, в видах устойчивости конституционного строя, все громче и громче стали раздаваться во французском обществе. «Централизация местных учреждений», писал, напр., один из опытных французских администраторов (бывший префект) Ферран, «совместна лишь с абсолютной монархией, применение же

³⁰ Выражение «самоуправление» (selfgovernment, Selbstverwaltung) не имеет для себя соответствующего термина во французском языке. Decentralisation, administration locale обозначают собственно децентрализацию бюрократическую и децентрализацию на началах местного самоуправления. Но ввиду того, что политический строй Франции построен на принципе народовластия, на языке французских публицистов и юристов оба упомянутые выражения употребляют-ся в значении местного самоуправления.

³¹ P. Leroy-Beaulieu. L'administration locale en France et en Angleterre (edit. 1872), p.394.

этой системы при парламентской форме правления приводит к извращению и разрушению этой формы. Без децентрализации местных учреждений конституционная монархия и республика беспочвенны и быстро вырождаются в абсолютную форму правления... Противоречие между дном и поверхностью будет существовать у нас до тех пор, пока в департаментах и общинах не будет осуществлен конституционный режим в той же мере, в какой осуществлен он в правлении верховном; административная децентрализация одна лишь в состоянии восполнить существующий в нашем государственном устройстве пробел, а потому требование ее ныне более чем современно³². Не ошибались относительно значения для Франции самоуправления и стоящие вне борьбы и страстей французских политических партий иностранные ученые. «Без самоуправления как основы конституция делается призраком», писал напр., проф. Tellkampf, «где нет этой основы, как до сих пор (в 1872 г.) во Франции, там конституция подобна шаткой кровле, которую повалит каждая буря; там же, где, как в Англии, конституция стоит на твердом фундаменте, – она стойко выдержала все невзгоды».

В настоящее время правительство третьей республики быстрыми шагами идет навстречу этому направлению. Основная мысль предпринятых им в области местного управления реформ прекрасно выражена была, при обсуждении в 1871 г. в палате законопроекта о департаментских советах,

³² Ferrand, *ib.*, p. 9, 218.

докладчиком парламентской комиссии Ваддингтоном, который ставил проектируемый закон в прямую связь с конституцией и доказывал необходимость «основать на всех ступенях правительство страны на ней самой».

Надежды же легитимистов направлены ныне в другую сторону. «Бог покровитель, на которого они рассчитывают», говорит Леруа-Болье, «это центральная власть, префекты, другими словами, более или менее замаскированная диктатура».

Вообще, ближайшее ознакомление с хартиями французской конституции, с законами, стоящими в непосредственной с ними связи, с парламентскими прениями, происходившими при обсуждении этих законов и, наконец, с последовательным развитием во французской литературе той мысли, которая была еще высказана Барантом, все это приводит к несомненному убеждению в самой тесной связи французских конституций с местным самоуправлением. «Франция проходила через XIX столетие, создавая себе конституцию»³³; вместе с этой последней то развивалось, то подавлялось и местное самоуправление. Почти все конституции этой страны обращали самое серьезное внимание на организацию местного управления, и потому на нем лучше всего отражался их характер: если конституция имела в виду широкое развитие начал самоуправления в области правления верховного, она стремилась соответственно с этим органи-

³³ *Сеньобос*. Политическая история Европы, т. I, стр. 95.

зовать и управление местное; если же по существу своему она лишь заменяла суверенитет короля суверенитетом народа, как отвлеченного целого, или, вернее, лиц, захвативших власть в свои руки, если она клонилась к диктатуре или абсолютизму, то усиливала централизацию и бюрократию и ограничивала самостоятельную деятельность общества в сфере местного управления. Вот почему нельзя не видеть, что и рассмотрение истории французских конституций вовсе не подтверждает уверенней записки Министра Внутренних Дел в том, будто ни в теории, ни на практике установление местного самоуправления не рассматривалось творцами конституций, как нечто составляющее хотя бы частную принадлежность конституционного режима.

Не подтверждает такого взгляда и рассмотрение конституционных хартий других стран и, в частности, политическая история Пруссии.

Уже в первой моей записке я обращал особое внимание на поучительный пример этой истории. Я указывал, как от предпринятой Штейном организации городов на началах самоуправления пришлось постепенно перейти к провинциальным сеймам, хотя и весьма аристократическим и притом имевшим только совещательный голос по общегосударственным делам, но все-таки осуществлявшим уже целую систему местного самоуправления. Сказано было также, как эти сеймы, начиная с 1840 г., стали ходатайствовать о созвании общегосударственного представительства, как затем

пришлось установить в Берлине совместные заседания комитетов от всех этих сеймов с совещательным лишь голосом по вопросам, какие им предлагало правительство; как, далее, такой соединенный Ландтаг, не довольствуясь своим совещательным значением, стал добиваться властного участия в верховном правлении, сначала в очень почтительной форме благодарственных адресов, а затем путем прямого противодействия желаниям и воле короля, и как, наконец, через три года после своего созыва, этот совещательный Ландтаг обратился в конституционный парламент 1848 г.

Сам Штейн, вводя самоуправление в систему прусского местного государственного управления, несомненно ставил свои реформы в тесную связь с будущим введением в стране конституции. Городское самоуправление 1808 г. было только одним из звеньев в целой цепи либеральных учреждений, им предложенных: самоуправления общинного, уездного, провинциального и, наконец, государственного представительства, которое, по мысли Штейна, должно было состоять из делегаций провинциальных сеймов, хотя сначала имеет только совещательное значение³⁴. «Подобно тому, как Фр. Вильгельм I создал новейшее немецкое чиновничество», говорит проф. Treitschke, «Штейновское городское устройство стало исходною точкою немецкого самоуправления. На нем опирались все новейшие общинные законы, ко-

³⁴ Treitschke. Deutsche Geschichte in XIX Jahrhundert, B. I, Ss. 273–287. Bornhak. Preussisches Staatsrecht, IV. (1888), Ss. 36–37.

торые в течение двух поколений, пока парламентаризм был еще незрел и не завершен, образовали самую прочную, наилучше обеспеченную часть немецкой народной свободы... Реформам Штейна обязаны мы тем, что немецкое конституционное государство стоит теперь на твердой почве»³⁵. Из того же сочинения Трейчке видно, что относительно политического значения сказанных реформ не ошибались ни друзья их, ни противники; первые видели в них залог будущего конституционного строя, вторые начало конца для абсолютной монархии. Последующий ход исторических событий вполне подтвердил ожидание тех и других: Прусское королевство, постепенно расширяя самоуправление местное, пришло в конечном результате к конституции 1848 г. Если Штейн, вводя местное самоуправление, предвидел завершение его в образовании имеющего совещательное значение государственного представительства, то преемник его, Гарденберг, при составлении в 1815 г. проекта конституции, уже прямо ставил эту последнюю в тесную связь с местным самоуправлением. Проект Гарденберга, как известно, был весьма близок к идеям Штейна – им предполагались выборные собрания уездные, провинциальные и общегосударственные. «Лучший фундамент конституции», писал Гарденберг в этом проекте, «есть целесообразное муниципальное и общинное устройство»³⁶.

³⁵ *Treitschke. Ibidem, S. 285.*

³⁶ *Treitschke. Ibidem, B. II, Ss. 635–687.*

Эта мысль, ясно и определенно сформулированная автором не осуществившегося проекта конституции 1815 г., нашла себе выражение в № 104 конституции 5 декабря 1848 г., а затем в № 105 девятой главы конституции 31 января 1850 г., где излагаются те начала, на которых имело быть построено местное самоуправление. Постановления этих №№ обеих конституций в достаточной мере свидетельствуют, что обе они признавали существенно необходимым – как фундамент для себя – реформу местного управления на началах самоуправления. Следовательно, и на этом примере заключение, будто революция 1848 г., «принесшая Пруссии формы ограниченной Монархии, оставила нетронутой систему внутреннего управления, издавна здесь установившегося в виде бюрократического режима», – по меньшей мере, неосторожно. Записка делает такой вывод, основываясь на том обстоятельстве, что реформа местного самоуправления осуществилась в Пруссии лишь в 1872 г., т. е. 24 года спустя после революции 1848 г.; но, останавливаясь на таком чисто случайном факте, записка не желает дать этому факту надлежащую оценку. Между тем, если, не ограничиваясь одной хронологией, проследить, хотя бы в самых общих чертах, в каком положении вопрос о самоуправлении находился в течение указанных 24 лет, то станет ясно, что реформа 1872 г. стоит в самой тесной связи с конституциями 1848 и 1850 гг. На основных началах, указанных этими последними, были выработаны палатами и получили 11 марта

1850 г. королевскую санкцию: законы о городском устройстве (Die Gemeinde-Ordnung für die Preussischen Staaten) и стоящий с ними в самой связи закон об устройстве провинциальном (Kreis-Ordnung u. Provinzial-Ordnung). Законы эти имели целью «органически объединить все силы самоуправления», завершить, так сказать, результат реформ Штейна и дать твердую основу только что установившемуся конституционному строю правления; но вслед за тем в Пруссии, как известно, наступила реакция против революции 1848 г.³⁷

Указанные только что изданные законы, очевидно, не отвечали новому течению и поэтому, по соглашению правительства с Палатою господ, были оставлены без применения; но вопрос о довершении реформ по местному самоуправлению далеко не замер. В последующей борьбе правительства с либеральной партией он всегда стоял на знамени этой последней; в частности, он вошел в программу образовавшейся в 1861 г. партии прогрессистов. Борьба Правительства против либеральных течений шла параллельно с борьбою его и против выборных муниципалитетов: Правительство отказывало в утверждении избранных кандидатов, назначая на их места своих чиновников; Палата и города, со своей стороны, протестовали. Первая вотировала адреса, которые король отказывался принимать, вторые представляли петиции, на которые министерство отвечало наложением штрафов; города созывали народные собрания, Правительство их за-

³⁷ Сеньобос. Политическая история Европы, т. II, стр. 73 и след.

прещало и т. д. Последовавшие затем войны за объединение Германии и, наконец, война франко-прусская отвлекли внимание Правительства и общества от дел внутреннего управления. Но вслед за окончанием военных действий вопрос о реформе местного самоуправления немедленно выдвигается вперед, а в 1872 г., во время наибольшего сближения Правительства с либеральной партией, означенная реформа становится совершившимся фактом в законе 25 марта 1872 г.³⁸

При обсуждении в Рейхстаге закон этот несомненно рассматривался как прямое следствие введенного в стране в 1848 году конституционного режима. Докладчик парламентской комиссии, доктор Фриденталь, разъясняя Рейхстагу значение предполагаемой реформы, высказал между прочим следующие соображения, которые полезно привести здесь дословно: «Прежде всего, бросается в глаза, что законопроект, вам предложенный, идет гораздо дальше того, что обыкновенно называют местно-окружным устройством, что он стремится регулировать отношения во всем государственном порядке. Неопровержим тот факт, что наши административные учреждения выросли на почве абсолютного государства, что они были орудиями абсолютного государства, получившего от них свой бюрократический характер, и что, когда мы ввели у себя конституционные учреждения почти

³⁸ Известно, что со стороны консервативной палаты господ закон 25 марта 1872 г. встретил сильную оппозицию и прошел только после назначения 25 новых либеральных членов в эту палату.

без предварительной подготовки, эти внутренние орудия абсолютного государства остались, да во многих существенных отношениях остаются нетронутыми и теперь. Что отсюда должно было возникнуть препятствующее развитию целого государства противоречие между стилем внешней стороны государственного здания и внутреннего его устройства, что фасад имеет совершенно иную структуру, чем внутренние стены, – это также факт, для всех бесспорный». Докладчик продолжает:

«Закон, предложенный нам, мм. гг., имеет, по моему мнению, задачей дать нашим административным установлениям устройство, соответствующее духу нашего конституционного государства»³⁹.

Отмеченная Фринденталем тесная связь самоуправления с конституционным устройством государства повторялась и развивалась затем и в официозных изданиях, разъяснявших указанный закон, и в сочинениях его ученых комментаторов. С изменением государственного устройства, писал Гаустек⁴⁰, наступила необходимость реформы и местного управления, так как «бюрократическое и конституционное государство понятия взаимно противоположные». «Только при наличности самоуправления в общинах», замечает Теллькампф⁴¹ «возможно осуществление этого же само-

³⁹ *Hahn*. Kreisordnung vom 13 December 1872. Einleitung. Ss. XX–XXI.

⁴⁰ *Hauschtec B*. Die Neubildung der inneren Verwaltung (1879). S. 1–2.

⁴¹ *Tellkampf*. Ibidem. S. 39.

управления в более широких территориальных единицах, только на этой почве мыслимо целесообразное устройство окружного и провинциального управлений, только на этой основе утверждается конституция в народной жизни».

В том же смысле высказываются и писатели иностранцы, имевшие случай разъяснить прусский закон 1872 г. «До издания Kreisordnung'a», говорит сэр Мориер, «законодательная работа страны совершалась путем конституционным, между тем как работа управления на основании абсолютных форм».

Небезынтересно отметить, что, доказывая отсутствие связи конституции 1848 г. с законом 1872 г., записка Министра Внутренних Дел делает ссылку на проф. Градовского (выноска 1-я, стр. 15). Но проф. Градовский вполне разделяет взгляд Фриденделя о наличности означенной связи и категорически высказывает, что во Франции и в Германии реформа местного управления, хотя и не последовала немедленно за введением конституции, но была прямым результатом перемены их политического строя (см. Начала Русск. Госуд. Права, т. III, стр. 25–26 и 35).

Приведенные (неоспоримые) данные из истории Пруссии служат ответом на категорические заявления записки Министра Внутренних дел, что местное самоуправление в течение первой половины XIX столетия – периода увлечения в Западной Европе идеями конституционализма – не ставилось в связь с последним, как нечто ему родственное и союзное.

Из беглого обозрения прилагаемой краткой справки № 2 можно также видеть, что во всех почти государствах Западной Европы соотношение местного самоуправления с конституционным строем либо отмечено в самих конституционных хартиях, либо в законах, тесно с ними связанных. Политические события и политическое развитие народа не происходят, конечно, всегда по одному шаблону, и потому указанное соотношение не везде одинаково выразилось.

В одних государствах вводилось ранее местное самоуправление, а его последовательное развитие приводило потом к конституции; в других обратно – водворялась ранее конституция, а для прочного ее обоснования, для последовательного проведения ее начал вводилось затем местное самоуправление. Иногда постановление конституционной хартии о введении местного самоуправления несколько лет оставалось без исполнения, случалось даже, что сами хартии рушились ранее, чем успевали обновить старый административный строй, приспособленный для иной формы правления, и т. д. Но для всякого, кто учил историю не по одним хронологическим таблицам, подобные задержки и отклонения показывают только, как старое борется с новым, как оно уступает ему исподволь, постепенно; они служат лишь лучшим подтверждением старой общеизвестной истины, что история не идет прямолинейно, что каждая идея, по пути к своему осуществлению, может встретить ряд препятствий, прежде чем успеет, наконец, получить применение в

действительности.

Как бы то ни было, но конституционные хартии, законы о местном самоуправлении, взгляды их составителей и ближайших по времени толкователей ясно до очевидности показывают, что местное самоуправление составляет не только частную, но одну из основных принадлежностей конституционного строя. Записка Министра Внутренних Дел полагает иначе. «При зарождении конституционного порядка», говорит она (стр. 14), «принципом не только самым характеристическим для определения этого порядка, но даже единственным представляется принцип разделения властей: законодательной, судебной и административной». Для проверки правильности этого положения обратимся, напр., к докладу депутата Raikem собранию национального конгресса, обсуждавшего Бельгийскую конституцию 7 февраля 1831 г. «Le projet qui vous est presente», пояснял докладчик, «a retabli l'existence des trois pouvoirs et la section centrale a eru qu'en outre il etait utile de reconnaitre l'existence d'un quatrieme pouvoir, 1-e pouvoir provincial et communal»⁴².

Равным образом, в Румынской конституции 30 июня 1866 г. в титуле III «Государственные власти», наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями упоми-

⁴² Hatchek. Die Selbstverwaltung (1898), Ss. 63–64. A Giron. Le droit public de la Belgique, p. 160. На политическое значение самоуправления, приданное последнему в Бельгии конституцией 1831 г., указывает и другой бельгийский профессор, De Fooz (Le droit administratif beilge, т. IV, p. 243).

наются и органы местного самоуправления⁴³.

Изложенное, казалось бы, с полной очевидностью свидетельствует о тесной, неременной, причинной связи местного самоуправления с самоуправлением центральным, с конституционным режимом – связи, которая красною нитью проходит чрез всю новейшую историю Западной Европы. Это явление не представляет собою, однако, какой-либо особенности западноевропейской государственной жизни, не может быть объяснено особыми условиями культурного развития народов Запада. Если от стран близкой к нам Западной Европы обратиться на Дальний Восток, то и там наблюдается то же явление. Из политической истории Японии, этой единственной конституционной страны Азии, которая жила и развивалась несомненно при совершенно иных условиях, чем Западная Европа, также легко видеть, что и там реформа местного управления на началах самоуправления была поставлена в самую тесную связь с введением в стране конституции. Установление в 1878 г. местных провинциальных собраний рассматривалось как первый шаг, как подготовка к представительному правлению, обещанному еще в 1868 г.⁴⁴ Знаменательно то, что как только местное самоуправление стало совершившимся фактом, то, по компетентному свидетельству Juenaga (профессор в Токио), «на-

⁴³ *Dareste*. Les constitutions modernes, 2 ed, 1891, t. II, p. 219.

⁴⁴ *T. Juenaga*. Constitutional development of Japan 1863–1881 (Johns Hopkins University Studies, vol. IX, pp. 470–478).

родное течение, приподнятое местными собраниями, стало возрастать с каждым годом; в конце 1881 г. поток поднялся настолько высоко, что правительство сочло неразумным более сопротивляться»; 12 октября 1881 г. был издан манифест, коим император обещал в 1890 г. учредить парламент. В манифесте этом весьма точно была формулирована тесная связь местного самоуправления с конституцией. «Мы давно имели в виду», гласил манифест, «учредить конституционную форму правления... в сих видах в 1878 г. Мы учредили местные собрания»... По воспоследовании манифеста, для изучения конституционных порядков западных народов, в 1884 году командирован в Европу граф Ито, при чем командировка его мотивировалась тем, что политическое воспитание народа в местных делах дало уже возможность приступить и к соответствующей реформе управления центрального, к введению в стране конституционного режима⁴⁵.

Приведенные взгляды ученых и данные из политической истории конституционных государств, как мне кажется, дают полные основания для тех сомнений, какие были высказаны в моей записке относительно соответствия самоуправления, как системы местного управления, самодержавному строю государства. Не входя в более подробный анализ означенных взглядов и данных, я в заключение по вопросу о том, в какой мере история конституций и местного самоуправления свидетельствует о взаимной их связи и в какой мере эта

⁴⁵ *Griffis. Mikado's Empire* (6 ed.), pp. 610–611.

история может иметь значение для наших земских учреждений, – считаю не лишним остановиться на следующем, конечно, чисто внешнем, но, на мой взгляд, не лишенном значения соображении.

Как известно, затронутый в нашем споре вопрос возникал и обсуждался в 80-х годах, пред реформой земских учреждений, осуществившеюся в 1890 г. Проводя те взгляды, которые нашли затем выражение в проектах графа Д. А. Толстого, М. Н. Катков и другие сторонники тех же воззрений доказывали несоответствие земских учреждений самодержавному строю государства. С другой стороны, в защиту земств наша либеральная пресса, с Вестником Европы во главе, в виде полемического приема, приводила исторические примеры в пользу противоположной мысли, указывая, как и записка Министра, на исторические факты местного самоуправления в самодержавных государствах, в частности же на существование его в государстве Московском. Разбирая эту полемику, один из наиболее несговорчивых наших конституционалистов, много писавший в заграничной печати, которому нельзя отказать в научно-исторических сведениях, бывший профессор Киевского Университета Драгоманов, в статье «Либерализм и земство в России» откровенно высказался в том смысле, что, по его мнению, «свои исторические примеры Вестник Европы ставит вне настоящей исторической перспективы, а в одной плоскости; если же поставить эти примеры по надлежащим плоскостям, то окажет-

ся, что прав Русский Вестник, и даже не в одной абстракции»⁴⁶.

Разбирая затем приведенные Вестником Европы примеры из истории Московского Государства и Пруссии, Драгоманов приходит к заключению: «1) что местное самоуправление имеет теперь бесспорно политическое значение и 2) что его учреждения в новейших государствах растут и крепнут именно во время общегосударственного либерального движения и упрочиваются только с либеральной реформой центральных государственных учреждений, для которой в то же время местное самоуправление составляет лучшую опору»⁴⁷. Выше приведен был взгляд проф. Градовского, который также весьма определенно высказывается за политическое значение местного самоуправления, за неизбежность последовательного применения начал его от низших к высшим единицам; были также указаны и мнения западноевропейских ученых, входивших в оценку политического значения наших земских учреждений (Demombynes, Ferrand, Leroy-Beaulieu). Если такой крайний представитель нашей консервативной партии, как М. Н. Катков; умеренный либерал, не чуждый во взглядах на самоуправление даже национального оттенка⁴⁸ проф. Градовский; не отмененный рамками цензуры, выразитель надежд и взглядов конституцио-

⁴⁶ Драгоманов. Либерализм и земство в России, Gennve, 1889, стр. 53.

⁴⁷ Ibidem, стр. 59.

⁴⁸ См. Историю мест. управл. в России.

налистов, проф. Драгоманов и, наконец, стоящие вне всяких наших партий совершенно объективно смотрящие на дело иностранцы приходят к одному и тому же выводу и, со своих совершенно различных точек зрения, дают одинаковую оценку политическому значению местного самоуправления, между прочим и для будущности России, то не служит ли это лучшим доказательством, что безусловно не правы те, кто искренно отстаивает противоположную мысль, кто пытается согласить самодержавие с местным самоуправлением. Не говорит ли все это за то, что сторонники такой мысли либо, увлекаясь достоинствами самоуправления, как системы управления, желают примирить непримиримое, либо, говоря словами Ог. Тьери, «ищут в истории оправдания своих политических убеждений»? Глубокою правдой звучат слова Лоренца Штейна, когда он говорит, что *нельзя, не насилуя истории и логики, доказывать возможность действительного самоуправления в самодержавном государстве*⁴⁹.

⁴⁹ *Lv. Stein. Handbuch der Verwaltungslehre, I, S. 61 (1888).*

К 4-му пункту

Уроки истории Запада поучительны для России и для ее государственных деятелей

Записка Министра Внутренних Дел подтверждает, что если даже допустить в политической истории Западной Европы наличность связи самоуправления с конституционным режимом, то и в таком случае пример Запада не может служить нам указом, ибо разница западноевропейской исторической среды и нашей «делает крайне шаткими все попытки провести параллель между тамошними и нашими государственными учреждениями и идеями». Полагая, затем, вместе с Аксаковым, что Западной Европе всегда было чуждо такое широкое самоуправление, как наше, что иностранец «ахнет», узнав об отсутствии надзора полиции над нашими сельскими сходами, записка, вместе с тем же Аксаковым, высказывает твердую уверенность, что в России «кто произнес слово Царь, тот произнесет и земля, кто сказал самодержавие, тот вместе с тем сказал и земство». В подтверждение она старается доказать, что на самоуправлении искони стояла Россия, и, изложив весьма обстоятельный перечень всех тех учреждений, которые со времени Московского Го-

сударства осуществляли, по мнению Министра, идею самоуправления, записка приходит к выводу, что, за исключением небольшого промежутка переходного времени в половине XVIII в., никогда управление бюрократическое не являлось основой нашего государственного строя. Земские учреждения, по мнению записки, имеют тесную связь с предшествовавшими им формами участия земского народного элемента в местном управлении; ссылаясь на авторитет московских старообрядцев, она полагает, что в новизне реформ 60-х годов старина наша сказывается (стр. записки 36).

Я вполне разделяю мнение, что политическое развитие России имело свои особенности, шло путем, отличным от того, которым шло развитие государств Западной Европы.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.