



К. Д. КАВЕЛИН

Политические призраки

Силу революционных движений составляют не крайние идеи их вожаков, а небольшая доля умеренных и законных требований, не осуществленных в свое время.

Бисмарк

ПРЕДИСЛОВИЕ

Эта брошюра была написана более года тому назад, но мы не решались тогда же ее напечатать. Приближалась Восточная война¹; в эту сторону было устремлено все внимание, направлены все силы русского общества. Говорить в такую минуту о наших внутренних язвах было бы и бессердечно, и бестактно, и бесполезно: брошюра прошла бы <сторонкой>.

С тех пор многое изменилось и заставляет издать эту книжку теперь, до восстановления мира.

Война и наши неудачи раскрыли всем глаза и с поразительной очевидностью обнаружили коренные недостатки нашей правительственной системы. Несостоятельность ее, которую понимали пока все еще немногие, теперь резко представилась даже недавним ее поборникам. В самый разгар военных действий вдруг всплыл в общественном сознании и начал горячо обсуждаться вопрос о необходимости преобразований нашего государственного строя, и большинство мыслящих людей, ища, как всегда, разрешение русских вопросов в европейских образцах, видит в политических гарантиях европейских государств единственный выход из нашего теперешнего, крайне ненормального внутреннего положения.

При таких обстоятельствах мы не только можем, но обязаны высказать с полной откровенностью свои мысли и взгляды на важнейший из современных русских вопросов, не дожидаясь окончания войны. Каждая мысль, каждое соображение будут теперь кстати и принесут свою долю пользы. Наша цель — разъяснить причины зла, которое нас гложет, доискаться до их источника и указать против него средства, возможные по нашим особенным условиям. К несчастью, правдивое слово о таких предметах может быть сказано нашим соотечественникам только из-за границы, и мы прибегаем к этому единственному для нас пути, чтобы предостеречь их от фантазий и призраков.

Брошюра эта посвящается государственным деятелям предстоящего царствования. Дай Бог, чтобы хоть они остались свободны от консервативной и либеральной рутин на европейский лад, от которой мы бедствуем, и не судили обо всем по готовым формам, употребляя их как предлог для достижения целей, не имеющих ничего общего со справедливостью и пользами Русского государства.

Ноябрь 1877 г.

С иными чувствами встречала Россия 20 с лишком лет тому назад новое царствование, чем смотрит на него теперь, когда оно, совершив много великих дел, окончательно определилось и обозначилось. Тогда все надеялись, а многие глубоко верили, что с ним для России наступит новая эра, что наши вековые язвы будут залечены, что нестерпимый гнет и произвол, под которыми мы задыхались, заменяется прочным законным порядком, и подданным Империи будет уделен хотя бы скромный уголок, где они могут дышать свободно. Теперь этому никто больше не верит, и никто не питает никаких надежд. Все: одни — с горестью, другие — с негодованием — видят, что вера и надежда их обманули. Что у Государя не было недостатка в доброй воле существенно улучшить наше положение, свидетельствуют дела, совершенные им в первые 10 лет царствования — отмена крепостного права во всех его видах, введение местного самоуправления, установление правильного и гласного суда, расширение права печатного заявления мнений, отмена диких, варварских уголовных наказаний, смягчение, хотя бы только на практике, суровых законов, дышащих вероисповедной нетерпимостью. Эти

важные меры, не говоря о многих других, должны бы, казалось, сделать настоящее царствование одним из самых счастливых, а мы видим и чувствуем, что произвол, беззаконие, необеспеченность прав, гнет гражданский, умственный и нравственный давят нас по-прежнему нестерпимо. По делам царствования надо бы возродиться полному доверию к правительству, надо бы встрепенуться и быстро развиться умственной и промышленной деятельности, подняться уровню общественной нравственности, распространиться общему довольству; а на деле — недоверие, даже, к сожалению, неуважение к правительству теперь сильнее, чем когда-нибудь; ропот — всеобщий во всех слоях и классах; промышленность и производительность — в застое; процветают только биржевая игра и мошеннические спекуляции железнодорожные, банковые, акционерные, перед которыми бледнеют прежние злоупотребления по винным откупам; все классы народа беднеют; богатеют только отдельные единицы обманом и взятками; растление и безнравственность во всех возможных видах разъедают с возрастающей силой общество сверху донизу; несмотря на кажущуюся обеспеченность гражданских прав, свободу совести, мнений и слова, ложь, лицемерие и обман обратились почти в нормальные условия нашего существования. У нас как будто есть общественное мнение, выражающееся довольно свободно; на самом же деле каждый чувствует себя связанным по рукам и ногам в выражении мыслей, говорит и пишет совсем не то, что думает, или молчит, за совершенной невозможностью высказать то, что у него на душе. Вся наша общественная жизнь есть вопиющая ложь; богатая и казистая ее обстановка с роскошными и блестящими европейскими формами только прикрывает действительную умственную, нравственную и материальную несостоятельность и нищету. Вместо гражданской обеспеченности и разумной, законной свободы — везде и всюду придавленность и приниженность всякого рода.

Какие же причины такого паразитического противоречия между делами царствования и их результатами, между намерениями и их осуществлением? Добро не могло родить зло, хорошее — произвести дурное, правда — неправду. Все преобразования первой половины нынешнего царствования искренно задуманы, зрело обсуждены и выработаны; они не могли принести других плодов, кроме благотворных, но они частью искажены при исполнении, частью перетолкованы в смысле, им вовсе не свойственном,

частью взяты назад последующими мерами и распоряжениями правительства. К этому роковым образом привели организация, личный состав, дух и привилегии нашей администрации. В теперешнем своем положении и виде она не может ужиться с правильным, законным порядком; вместо того чтобы охранять и поддерживать его она всегда будет разлагать его и попираť ногами. Наша администрация вносит в нашу жизнь ложь, обман, беззаконие, анархию и хаос, и пока она не будет поставлена иначе, все лучшие намерения государей не приведут ни к чему.

I

С Ивана III до Екатерины II в течение трех веков верховная власть постепенно высвобождалась у нас из-под зависимости от вельможества и Церкви и при Екатерине II сложилась окончательно в самостоятельную силу, а светское и духовное вельможество бесповоротно поступило в ряды подданных.

В продолжение этого длинного периода времени исподволь развилась и сложилась наша администрация с ее теперешним гражданским и политическим значением. Безграмотных служилых людей должны были сменить в делах управления грамотные поповские и церковнослужительские дети — дьяки и подьячие — клерки Западной Европы. Как люди грамотные и опытные в делах, они скоро понадобились и для высшего государственного управления и стали играть в нем видную роль. Московские великие князья и цари воспользовались этими людьми, не принадлежавшими к родовитым, для образования в государстве администрации, независимой от вельможества и сосредоточенной в руках верховной власти. Во всем, что у нас делалось в эти 400 лет, видно стремление подавить политические притязания светской и духовной знати и выработать независимую от нее администрацию, местную и центральную, в которой должности раздавались не по знатности рода, а по годности к службе и по царской милости. В таком коренном перевороте дьяческий элемент, тогдашнее чиновничество, играл важную роль и недаром был предметом ненависти родовитых людей.

После Екатерины II внутреннее политическое положение существенно изменяется. Самодержавие царской власти становится беспорным. Политические притязания Церкви, высшего дворянства исчезают совсем. Высшее управление, придворная

среда и бывшее вельможество, светское и духовное, сливаются и вместе образуют высший правительственный слой Империи, непосредственно окружающий государя. Естественная разнохарактерность этой среды, сложившейся из различных стихий, поддерживается и мало-помалу увеличивается притоком в нее новых элементов из вновь приобретенных областей — северных, западных, южных и восточных, из заграницы и снизу — через выслугу. Такая пестрая среда не имела никакого внутреннего единства, никакой организации. Ее сплачивает внешним образом лишь царская власть, около которой осел высший правительственный слой. Одна близость к царской власти дает ему все его значение, влияние и силу в государстве.

Вскоре, именно уже при Александре I, правительственные учреждения, носившие на себе печать прежних, теперь существенно изменившихся обстоятельств и условий, обветшавшие и потерявшие значение, требовали коренной пересадки по новому плану. Такой план создан Сперанским² по образцу учреждений Первой французской империи³. Как известно, из задуманных им учреждений выведены только Государственный Совет, Правительствующий Сенат (1-й Департамент) и министерства. К ним присоединился возникший в одно с ними время Комитет министров, а в нынешнее царствование — Судебный (Кассационный) Сенат⁴. В организации Государственного Совета — высшего правительственного учреждения Империи — довольно ясно проглядывает мысль сосредоточить в одном месте законодательную деятельность и придать ей возможную правильность; дела судебные отделены в высшей инстанции, в Судебном Сенате; высшая административная власть под контролем в текущих делах Сената сосредоточена в министерствах, а общие министерские управления — в Комитете министров.

Несмотря на то, что все эти учреждения очень далеки от так называемых конституционных, в их общем плане чувствуется отголосок конституционных идей и воззрений. Разграничение и распределение между различными государственными учреждениями власти законодательной, судебной и административной, из которых последняя непосредственно заведется самим государем, прямо выхвачены и перенесены в Россию из западноевропейских конституций. Министерства и равные высшие административные учреждения Империи по самой своей организации суть непосредственные орудия верховной власти, от нее получают указания и

инструкции и действуют под ее непосредственным контролем. Комитет министров, строго говоря, не есть особое учреждение, а только соединение министров в одно присутствие для рассмотрения дел, общих нескольким или всем министерствам; что же касается Правительствующего Сената, то он, по мысли нашего законодательства, только регулирует обыкновенный ход текущих административных дел, чтобы он сообразовался с законами и не выходил за их рамки.

Такая постановка администрации, объясняемая только историческими условиями европейского развития, не имеет у нас корней и теоретически ничем не оправдывается, а между тем, она-то именно и есть источник всех наших зол и бедствий.

II

Движущий нерв конституционной жизни, основная идея, на которой построено здание конституционных гарантий, еще недавно считавшихся прочным залогом политических свобод и общественного благополучия, заключается в ограждении народа от произвола государей. Конституционные порядки предполагают, что государь и народ имеют разные интересы, а не один, и вследствие того могут быть друг другу противоположны и враждебны. Чтобы оградить подданных от произвола и насилий государя, у последнего отнимается судебная власть, которая ставится по возможности в независимое положение от влияния и государя, и народа; отнимается, кроме того, власть законодательная и право устанавливать подати и налоги и передается в руки народа. Затем у государя остается одно лишь управление страной, да и то под контролем народных представителей.

Такова основная тема, основной мотив конституционных порядков. Их фактическая подкладка состоит в том, что народ и правитель, соединяющий в своих руках все власти, не ладят между собой, составляют два противоположных и враждебных между собой полюса. А т. к. без верховной власти в той или другой форме все-таки обойтись никак нельзя, иначе народная жизнь не будет иметь необходимой цельности и единства, то придумывается комбинация, при которой верховная власть, прежде нераздельно принадлежавшая государю, распределяется между им и народом, а единство и цельность государственного организма должны вытекать из уравновешения между собой различных

атрибутов верховной власти, распределенных между различными правительственными органами.

Не будем останавливаться на том, что противоположность интересов государя и народа есть во всяком случае великое несчастье и представляет явление крайне ненормальное; что связать вместе и запрячь в одну колесницу то, что враждует между собою, нельзя; что мысль создать единство и гармонию из комбинации элементов, исключаящих друг друга, — такая же мечта, как политическое равновесие Европы и прелести вооруженного мира. Оставляя в стороне эти и подобные им общие соображения, постараемся вникнуть в факты, из которых возникли конституционные порядки, возведенные гораздо позднее в теорию. Развитие конституционных учреждений показывает, что они везде созданы и поддерживались далеко не народами в полном составе всех их элементов, а только богатыми и просвещенными высшими классами, отвоевавшими себе у государей верховную власть именем народа, и что, в конце концов, конституционные порядки послужили на пользу не всем классам и слоям народа, а только высшим его сословиям. Далее мы видим, что всюду, где существуют и процветают конституционные учреждения, верховная власть только по имени разделена между государем и народом, на самом же деле она сосредоточена в руках или правящих политических сословий, или государей. Наконец, мы везде замечаем, что с разложением и упадком высших сословий, держащих власть в своих руках, конституционные порядки сменяются или худшим видом монархии — цезаризмом, или республикой. Таким образом, конституционная теория, выставляющая на первый план равновесие властей, распределенных между государем и народом, в действительности только возводит в принцип момент борьбы, или начало перехода власти от государя к высшим сословиям. Прочность конституционных учреждений покоится на самом деле на единстве власти, сосредоточенной или в руках правящего слоя общества, или в руках действительно правящего государя.

Политическая история Европы подтверждает эти выводы. В Англии до последнего времени верховная власть принадлежала поземельной аристократии и только в 30-е гг. нынешнего столетия начала передвигаться в руки буржуазии; во Франции, в цветущее время конституционного правления, именно при Людовике-Филиппе⁵, царила буржуазия, с ее падением пали и

конституционные порядки; в Германии, несмотря на конституционные формы, верховная власть все еще находится в руках монарха. Во всей Западной Европе — классической стране конституционных порядков — разделение властей между государем и народом всегда делалось в пользу родовой, поземельной или денежной аристократии. Конституционные учреждения возникли там с той поры, когда аристократия, усилившись, начала забирать верховную власть в свои руки; что это делалось не в пользу всего народа, доказывается в Англии ранним обезземелением сельского населения, а на европейском материке — порабощением труда капиталу, породившим социалистические и коммунистические движения. В наше время денежные и поземельные аристократии под напором обделенных ими народных масс начинают склоняться к упадку, а с тем вместе меркнут и конституционные учреждения, уступая место или цезаризму, или республике. Цезарем был в наше время Людвиг Наполеон⁶, административные приемы которого непонятно почему находят усердных подражателей в наших высших административных сферах.

Из всего сказанного выходит, что сосредоточение в руках государей администрации как главного атрибута монархической власти не имеет теоретического основания, а объясняется только историей образования конституционных учреждений в Европе. Когда аристократические элементы начали прибирать к себе верховную власть, они мало-помалу отняли у государей суд, законодательную власть и право налагать подати и из всех атрибутов верховной власти оставили за ними только управление государством, да и то под надзором и контролем конституционных учреждений, представлявших по названию народ, а в действительности — господствующий его слой. Привилегия править государством была на самом деле только обрывком, клочком прав короны, оставленных за нею, потому что нельзя же было сразу отобрать у государей все. Надо было для благовидности в глазах народных масс оставить за ней что-нибудь; оставить именно управление казалось торжествующим аристократиям наиболее безопасным и безвредным для их власти.

III

Для тех, кто не знаком с русской историей, кто не вникал глубоко в смысл политических учреждений Европы, остается не-

разрешимой загадкой, каким образом, несмотря на внутренние смуты и неурядицы, на неспособность многих из правителей, на смену династий и продолжительные периоды полнейшей анархии, верховная власть могла удержаться во всей полноте в руках государей вплоть до нашего времени. Не умея объяснить этого факта, европейцы считают нас неспособными к культуре, причисляют к восточным народам, у которых политические учреждения, несмотря на сильнейшие внутренние перевороты, упорно коснели в одних и тех же формах.

Дело, как мы думаем, объясняется очень просто. Везде и всегда верховная власть, даже при конституционных порядках, остается в действительности единой и нераздельной. То же самое видим мы и у нас. Но в Европе существовали сильные аристократические элементы, присвоившие эту власть себе, а у нас были только зачатки аристократии, которые вследствие разных причин не успели развиться и окрепнуть. Потому-то некому было и оспаривать верховной власти у русских государей, и все слабые попытки в этом роде должны были кончиться ничем. По той же самой причине у нас не могло быть и цезаризма в римском или французском смысле. Цезаризм зарождается только там, где народные массы, разделенные аристократией, восстают против нее и одерживают над ней верх. Римский цезарь, как и французский император, — плод и выражение глубокого разлада между составными элементами народа; где нет сильной аристократии, давящей народные массы, там и цезаризм невозможен.

Мы, русские, — народ действительно полудикий с крайне слабыми зачатками культуры. Но видеть нашу неспособность к культуре в том, что у нас сохранилась неприкосновенная, исторически сложившаяся форма верховной власти, — значит, ничего не понимать в русской истории. В Европе было иначе только потому, что сначала аристократия, а потом закабаленные и выведенные из терпения народные массы переносили верховную власть из рук в руки. Европейцы, как и все народы в мире, цепко, упорно держатся за стародавние предания, даже когда они потеряли уже всякий смысл; поэтому если формы власти у них изменились, то это показывает только, как могучи, непреодолимы были причины, их к тому вынудившие: папство, римское право, сословные различия, аристократические внешние отличия давно не имеют смысла в Европе, а сохраняются же до сих пор. Без крайней нужды, без неизбежной необходимости ни один народ не

расстается со своими учреждениями, обычаями и привычками. Так как без верховной власти в той или другой форме нет ни одного человеческого общества в мире, то там, где, подобно России, нет элементов, оспаривающих исторически данную верховную власть, она и остается неприкосновенной. У нас, как показывает история, возможны бунты, смены династий, безгосударное время, брожения, длящиеся целое столетие, но политические гарантии в европейском смысле у нас невозможны по недостатку данных, из которых они слагаются. Об этом, смотря по точке зрения, можно жалеть, этому можно, пожалуй, и радоваться, но так оно есть, и с этим волей-неволей надо помириться. С одной стороны, у нас не может выделиться из народа в особую, сплоченную, сильную группу, один какой-нибудь привилегированный класс; все подобные общественные формации уже во втором, много — в третьем поколении расплываются в России в народной массе и заменяются другими элементами, выступающими на поверхность из всенародства. С другой стороны, по той же причине русский царь есть всесловный и всенародный государь; его значение и сила покоятся на целом народе, в полном его составе, а не балансируют между разными враждебными и борющимися общественными элементами, опираясь то на тот, то на другой и заимствуя свою силу из внутренней разладицы.

Общественная и политическая формация, подобно нашей, имеет, как и все на свете, свои выгоды и невыгоды. Однообразие делает развитие нашей государственной и общественной жизни медленным, вялым и бесцветным; индивидуальной выработки, строгой очередности форм, точных юридических определений и ответственности нет ни в чем, но взамен того у нас нет и резких общественных контрастов, нет непримиримой вражды сословий и каст, нет почвы для противопоставления народа государю и государя народу; сознание народного единства у нас гораздо живее и непосредственнее, потому что мысль не дробится между резко различными общественными элементами и, следовательно, легче, сильнее может сосредоточиться на общности народной и государственной жизни. По мере того как Россия развивается, хотя бы и очень медленно, ее политические и общественные отправления естественно становятся разнообразней и сложнее, а с тем вместе необходимо рождают и потребность в более правильных, точных и тонких юридических и административных различениях, формах и определениях, но они, возникая не из политической борьбы, а

из потребностей усложняющейся жизни, не могут иметь политического характера, значения публичного соглашения борющихся между собой сил и элементов, а должны являться плодом мирного обсуждения общественных потребностей и представлять собой лучшие в данное время и при данных обстоятельствах способы удовлетворения общественным и государственным нуждам. У нас, как и везде, существует необходимость правильного разделения атрибутов власти, правильной организации властей, правильного отправления суда, администрации и законодательной функции; мы, как и все, чувствуем необходимость уравновесить и соединить их в одно стройное целое, направленное к одной цели; и у нас крайне необходимы гарантии личной и имущественной неприкосновенности, свободы верований, мнений и публичного заявления, непреложности закона, непоколебимости общественных уставов, ограничивающих произвол административных, судебных и законодательных органов. Все это необходимо, и мы с каждым днем яснее и яснее сознаем, что всего этого нам недостает. Но, сообразно с нашим прошедшим и с характером нашего общественного строя, все это не может быть взято с боя, а будет вынуждено роковым ходом вещей, логикой событий, которая неотразимым рядом фактов заставит сделать то, чего люди не хотят делать по предрассудку и ослеплению. В таком отсутствии у нас элементов внутренней борьбы заключается, как мы убеждены, наше великое преимущество. Благодаря этому в развитие наших учреждений не могут врываться сословные и социальные ненависти и страсти. Оно, правда, совершается оттого медленнее, но зато оно прочнее, безопаснее и не осложняется едкими примесями, которые незаметно передаются из рода в род и отравляют народный и государственный организм на целые века. С тех пор что слабые зачатки аристократий у нас исчезли, а с ними малопомалу и сословные привилегии, различие сословий обратилось у нас, как и следует, в различие образа жизни и занятий. Народ и правительство в России — только две стороны одного и того же народного организма, борьба между которыми есть и несчастье, и бессмыслица. Ведь если, как многие думают, народ у нас защищен против ничем не ограниченной власти государей, то и государь, в свою очередь, ничем не огражден у нас от народа, в котором нет враждующих между собой слоев и сословий. Итак, становясь на точку зрения политических гарантий, мы, говоря о России, попадаем в ложный круг, из которого нет выхода. Не

противопоставление власти народу, сословия — сословию, а их совокупное действие, направленное к одной цели, — вот на что указывает все наше прошедшее, наш общественный и государственный строй, как они сложились веками. Кооперация сил, а не борьба их, различение функций народного организма, а не противоположение их друг другу — вот задача, поставленная всем народам в будущем; и если мы по обстоятельствам, которые выяснить предстоит русским историкам, без особенных усилий и заслуг владеем нужными для того задатками и условиями, то тем лучше для нас: надо поспешить ими воспользоваться, не мудрствуя лукаво.

IV

История, обстоятельства в самом деле создали для русских государей беспримерное положение. Династические интересы их с начала нынешнего столетия обеспечены и непоколебимы. Вся совокупность верховных прав над Россией принадлежит им нераздельно. Слабые зачатки сословных различий и политических сословных привилегий не существуют более, и народное единство бережно охраняется здравым чутьем масс и вызревшим сознанием образованного слоя русского общества. Русский царь есть верховный руководитель важнейших государственных и народных дел, кормчий великого русского корабля в океане всемирной истории. Такая власть, сложившаяся веками, выработанная всей совокупностью условий русской жизни, бережно и настойчиво пронесенная через все волнения, бури и смуты до наших дней, должна бы, казалось, иметь и соответствующие ей формы выражения: как она непохожа ни на какую другую верховную власть в мире, так ей не пристала ни одна из форм власти, выработанных историей. А между тем, русские государи с начала XIX в. облеклись в формы французского цезаризма. Ясный, определенный образ царской власти под этой чуждой ей формой затемнился. Ложь, обман и насилие, присущие наполеоновскому императорству, перенесены к нам и породили в правительстве и образованных слоях множество иллюзий, перепутавших все наши понятия. Внешний вид законного порядка при действительном отсутствии всяких прав и обеспечений, подозрительный взгляд на каждое проявление народной жизни или мысли в предположении, что народ есть тайный враг правительства, каждую минуту

готовый сбросить с себя ненавистное иго; вечная, неустанная, придирчивая опека, простирающаяся на всех и все огромное развитие административной власти на счет всех других сторон и отправлений государственной и народной жизни; небывалый административный произвол, не знающий границ, — вот что мы получили вместе с учреждениями императорской Франции. Под влиянием этих учреждений русские государи обратились в высшую административную власть, непосредственно управляющую государством через свои органы, которые от нее получают свои полномочия и действуют ее именем. Лестница этих органов, составляющих, по своей многочисленности, целую армию, опускается низшими своими ступенями во все отдаленнейшие закоулки Русской Империи и везде является живым представителем державного русского государя. На каждом чиновнике — от первого до последнего — отражается сияние верховной власти. Только перед высшим чиновником подчиненный — ничто; в действиях же своих на народ он облечен огромными полномочиями.

Идея, что вся администрация на всех ее ступенях представляет собою верховную власть, проведена у нас с железной последовательностью. Административная власть в России громадна. Масса дел, касающихся личности и имущества частных лиц, предоставлены административному решению чиновников без всякого участия суда и даже без соблюдения форм, ограждающих частное лицо при судебном производстве. Полновластие чиновника при отправлении им служебных обязанностей безгранично, и привлечь его к ответственности даже за самое наглое нарушение им обязанностей в ущерб достоинству и интересам частных лиц и польз самой короны почти невозможно, т. к. это существенно зависит от самой администрации, заинтересованной отстаивать своих во что бы то ни стало. Рязанский губернатор Болдырев даже не при отправлении служебных обязанностей, а на охоте избил старого мужика и загноил его до смерти в душевной тюрьме и за это не был даже отдан под суд; бывший орловский губернатор Лонгинов высек какого-то писаря и получил только келейное замечание, нигде не опубликованное; бывший самарский губернатор Климов⁷ уморил множество крестьян с голоду и за это не только не подвергся суду и взысканию, но даже повышен в директоры Департамента Министерства государственных имуществ; петербургский губернатор Лутковский⁸ дал начальникам уездной полиции приказание сечь мужиков по одному требованию уездных

представителей дворянства под страхом немедленного удаления от службы в случае неисполнения этого приказа.

Тщательно огражденный со всех сторон от законной ответственности за свои действия и вооруженный против частных лиц и народа почти царской властью, каждый чиновник, в свою очередь, совершенно отдан на произвол высшего чиновника, который его определил. Кто определяет чиновника на должность, тот может его и уволить даже без объяснения причины увольнения: ни суда, ни разбирательства требовать нельзя. На деле такой же безграничной властью пользуется и каждый начальник над своими подчиненными, хотя бы по закону он не мог его уволить: стоит только доложить высшему начальнику, от которого зависит увольнение, — и делу конец. Начальник может, подобно губернатору Лутковскому, дать противозаконное приказание и лишит места чиновника, не исполнившего такое приказание, и чиновник остается беззащитным, будь он тысячу раз прав, а начальник — кругом виноват. Несчастные бухгалтеры и казначеи, лишенные прав и сосланные в Сибирь за расхищение инвалидного капитала⁹ Политковским и синодального — Гаевским, находились в таком положении; им предстояло одно из двух: или не исполнить приказания своих начальников, донести об их злоупотреблениях и быть немедленно выгнанными из службы, умирать с голоду с семействами, или же молча исполнять противозаконные приказания и подвергнуться уголовной ответственности. Другого выхода нет по нашим законам.

Безусловная зависимость от начальства, с одной стороны, и почти безграничный произвол в действиях — с другой — такова в немногих словах характеристика нашей администрации снизу доверху. Правда, в законе мы читаем многое об обязанностях и ответственности должностных лиц, о долге службы, о соблюдении законов даже вопреки приказаниям, об обязанности подчиненных доносить о злоупотреблениях начальников, но все это пустые слова, которым никто не верит, потому что действительное их исполнение ничем не обеспечено. Закон только на бумаге дает частным лицам право защищаться от произвола чиновников, а чиновникам — право ограждать себя от произвола начальства.

Административная лестница, устремленная на таких началах, идет, поднимаясь, до престола, и чем ее ступени выше, тем администрация полновластнее, а страна беззащитнее от ее произвола. На самых высших ступенях администрация вооружена не при-

казаниями начальства, а Высочайшими повелениями, которые непосредственно испрашиваются чиновниками у государя и перед которыми безмолвны и закон, и суд, как перед изречениями верховной власти. По теории, все нити управления сходятся в высшей инстанции — в руках государя, верховного правителя страны. Все попытки обуздать произвол высших чиновников формами выражения верховной власти, разумеется, оказались безуспешными. Русский Царь есть воплощенная верховная власть, и ее нельзя вставить ни в какие юридические рамки. Единственно возможная гарантия правильных ее действий — это искренняя любовь государя к России, знание и правильное понимание им дела и интересы династии, с цельностью и сохранностью которой неразрывно связаны правильное развитие государственной и народной жизни.

V

По теории, перенесенной к нам из Европы Сперанским, управление государством сосредоточивается в руках государя. Но в европейских странах, где конституционные порядки существуют не по одному названию, а на самом деле, управление подчинено контролю суда и народного представительства; в императорской же Франции, откуда мы заимствовали свои административные уставы, конституционные формы были лишь ложью и обманом. Суд и представительство были безгласны, а вся сила заключалась в администрации, которая, будучи сосредоточена в руках французских цезарей, обратилась во всемогущее орудие угнетения и произвола. Там такое значение администрации было совершенно понятно, и ложь отчасти вынуждена обстоятельствами. Когда создавались наполеоновские учреждения, Франция была глубоко потрясена революцией; политические страсти еще не улеглись и при каждом удобном случае готовы были вспыхнуть снова; недавно торжественно провозглашенные свободы были еще свежи в памяти каждого. При таких условиях Наполеону было необходимо создать сильную диктатуру, придав ей снаружи в виде успокоения и утешения легковерной массы, довольствующейся фразами и болтовней, конституционные формы, как некогда при сходных обстоятельствах Август¹⁰ создал в Риме императорскую власть с республиканскими внешними атрибутами. Правдой в этих политических построениях была полновластная диктатура,

а конституционные и республиканские украшения — ложью и обманом.

Это чудовищное переплетение произвола, насилия, лжи, обмана и неправды, созданное обстоятельствами у измученного страшным переворотом народа, мы, по печальному недоразумению, перенесли к себе. Напрасно знаменитые современники, в том числе Карамзин и, если не ошибаемся, Трощинский¹¹, возражали против такого нововведения: голос их не был услышан. К истинному нашему несчастью, страшное орудие угнетения, выкованное военной диктатурой посреди хаоса революции, водворено в стране, где в течение веков народ работал над созданием ничем не ограниченной верховной власти и где, по самому составу общественных элементов, политические и социальные перевороты невозможны. В России нет политической жизни, и в европейском смысле ее не может у нас быть. У нас вследствие совершенной бесспорности политических условий существования может развиваться только жизнь общественная, социальная. Французская административная машина, перенесенная к нам в начале XIX в., не могла изменить этих коренных условий нашей общественности и, утратив на русской почве политический характер, выказала всю свою непригодность в России тем неизмеримым злом, какое она произвела и производит в нашем общественном, социальном быту.

И в небольшой стране при малом числе жителей управление составляет тяжкое бремя для правителя. Но в многомиллионной Империи, занимающей почти пятую часть земного шара, сосредоточение всей администрации в руках государя при множестве других важнейших дел и забот правления есть дело немыслимое, превышающее силы одного человека. Администрация, поставленная таким образом, необходимо будет лишена единства в целом и правильного хода в подробностях. Какая память в состоянии удержать бесчисленное множество словесных и письменных докладов, какой ум способен, не теряясь в массе мелочей, проследить и провести по всем многосложным частям обширнейшего управления одну мысль, одно направление? На такой труд у одного человека при всей доброй воле недостает времени, если бы даже можно было растянуть дни в недели. Что же выходит на деле? Государь вынужден освящать авторитетом верховной власти решения и меры, придуманные министрами и другими высшими чиновниками, на веру, не справляясь, представлены ли

все обстоятельства, выведены ли на справку все дела и законы, не противоречит ли предлагаемое решение и мера другим решениям, мерам и законам. Оттого нередко Высочайшей властью освящаются и получают силу закона ошибки, фантазии и злоупотребления высших и низших административных чиновников; государь принимает на себя то, за что по закону и справедливости должны бы отвечать они. Действительная ответственность чиновников при таком порядке дел немислима, несмотря на то, что она написана в законе, а такая ответственность есть гарантия не только частных лиц и общества, но и самой верховной власти, не повинной в ошибках и злоупотреблениях чиновников. Нельзя не видеть серьезной опасности в том, что у нас верховная власть благодаря организации управления покрывает собой все злоупотребления и нарушения закона, которые делаются ее именем; возражение против таких злоупотреблений невозможно, потому что оно было бы сопротивлением верховной власти, оспаривало бы ее решения.

VI

Русский Бог избавил нас от конституционной лжи ограничения царской власти народным представительством, зато все последствия конституционного миража, будто администрация находится в руках царской власти, мы испытали вполне, до единого, во всей их печальной правде. Во Франции от горькой истины этого принципа неопытные глаза отводились сценическими представлениями будто бы самостоятельного суда и палаты народных представителей, как прежде от гильотины — деревьями свободы и празднествами согласия. У нас никакие фиоритуры¹² политического характера не окрашивают безобразной наготы этого вовсе нам чуждого принципа. На русской почве вследствие обстоятельств и условий принцип этот получил своеобразный вид, принял, не встречая ниоткуда помехи, чудовищные, ужасающие размеры. Администрация во имя Царской власти заслонила и оттеснила эту самую власть на второй план и взяла самодержавие в свои руки.

Рассмотрим, почему и как это сделалось. Это весьма поучительная страница русской истории XIX в.

При самом введении у нас новой административной системы были придуманы разные бумажные ограничения административного произвола, но они скоро оказались совершенно недействительными — паутиной, которую легко прорывали и малые

мухи. Подчинение министров Сенату почти походит на иронию. Нельзя ограничивать министра, непосредственно докладывающего государю, непосредственно спрашивающего от него Высочайшие повеления, учреждением, которое само находится в полной власти у министра юстиции, и без него шагу ступить не смеем. Что касается Комитета министров, то он, будучи собранием министров, скорее расширяет, чем ограничивает их власть. Голос коллегии всегда внушительнее голоса одного должностного лица, и во всех вопросах, касающихся министерской власти и ее атрибутов, между министрами не может не быть трогательного единодушия.

В первую половину нынешнего царствования сделаны более действенные и серьезные попытки ограничить произвол министров. Создан был институт мировых посредников, не сместимых по усмотрению министра; созданы земские учреждения, к которым отошли в более или менее самостоятельное заведование многие дела местного управления с правом ходатайства об общественных пользах и нуждах; созданы самостоятельные судебные учреждения с Кассационным Сенатом во главе, и в силу новых судебных уставов множество судебных дел изъяты из административного произвола; устроен на новых началах Государственный контроль¹³, которому предоставлена не только проверка счетов, но и самих операций министерского управления, со стороны их правильности и выгоды для казны; наконец, расширены пределы печатного обсуждения мер и действий правительства и должностных лиц.

Все эти полезные начинания, задуманные с благой целью, подавлены в самом зародыше и кончились ничем. Не успевали новые учреждения, меры и законы начать действовать, как на них уже обращалось недоброжелательство министерств, произвол которых они должны были сдерживать. В благовидных предложениях не было недостатка; да и когда же недоставало предложения для отмены самых полезных установлений? В царствование Императора Николая закрыта была даже больница вследствие обнаруженных злоупотреблений больничного начальства. Со стороны административных властей на мировых посредников, земские учреждения, суды, контроль, печать жалобы и клеветы сыпались градом, ошибки, недоразумения и частные случаи действительных злоупотреблений и неправильностей раздувались в важные преступления, в опасные замыслы против самой

верховой власти. К довершению всего новые учреждения были отданы в заведование и управление самих министров, произвол которых они должны были ограничивать; новые меры приводились в исполнение теми самими министрами, которые были им наиболее враждебны. Под дружным напором сильных врагов, на стороне которых были и власть, и непосредственный доклад государю, и возможность исказить новые мероприятия при самом их исполнении, благие начинания зачахли в зародыше, обратились в ничто и остались в наших собраниях законов только как памятники добрых намерений Верховной власти.

Многие приписывают неудачу всех мер нынешнего царствования, направленных к обузданию административного произвола, несостоятельности самого общества, отсутствию в нем выдержки, такта, сознания прав. В этих упреках есть своя доля правды, который мы не думаем отрицать. Но те, кто делают эти упреки, не замечают, что они ими выражают самое превратное понятие о назначении и роли администрации и подписывают ей у нас обвинительный приговор. Нельзя же серьезно думать, что администрация представляет в народе какую-то чудную и враждебную ему силу, которая обрушается на него бедами, если у него нет достаточно средств и умения противостоять ей. В стране, разорванной междоусобиями, потрясенной политическими и социальными переворотами, такая роль может выпасть, да и то временно, на долю партии тишины, спокойствия и порядка; но где нет ни политических партий, ни революций, где никто не оспаривает прав верховной власти, там нельзя противопоставлять администрацию народу или обществу, там, напротив, она есть одно из необходимых отправлений общественной и государственной жизни, служащая вместе с другими к общему благу и постепенному общественному и гражданскому воспитанию народа. Если мы смотрим на администрацию, как на врага, от которого нельзя и ждать ничего другого, кроме посягательства на права и законную свободу, то это только доказывает, что мы сделали важную ошибку, перенеся к себе учреждения императорской Франции, и что они совсем непригодны к нашим обстоятельствам и условиям.

Низкая степень культуры, отсутствие добрых нравов и привычек правильной гражданской жизни, без сомнения, немало способствовали неудаче великодушных попыток верховной власти и законодательства оградить Россию от насилий и произвола администрации, устроенной по образцу императорской

Франции. Но главную, существенную причину такой неудачи должно искать в том, что попытки улучшения начаты были не с верхних, а с низших ступеней административной иерархии. Пока министры и высшие чиновники будут находиться у нас в том же исключительном положении, как теперь, пока они будут вооружены Высочайшими повелениями, которые сами же испрашивают по личному докладу; пока они, и только они одни, будут непосредственными органами верховной власти, до тех пор наша администрация будет представлять страшное орудие, непобедимую силу, которым ничто не в состоянии противостоять; эта сила раздавит все, что ей попадется на пути, — законы, учреждения, даже ясно и определительно выраженную волю верховной власти. И спастись от такой силы некуда: она наполняется и обнимает собою всех и все.

VII

Многие у нас делают большую ошибку, приписывая все зло, которое мы терпим, одному или нескольким лицам. Всякое общественное зло есть почти всегда результат дурных учреждений и порядков, и за них, а не за людей надо браться, чтобы изменить и улучшить положение.

То же следует заметить и о наших административных безобразиях. Странно и несправедливо было бы приписывать уродливое развитие административной власти в России злонамеренности или особенной порочности людей, из которых составлен наш правительственный персонал. Рядом с людьми, несомненно злонамеренными или недобросовестными, рядом с огромной массой людей неспособных, ленивых и невежд существуют в административной среде лица очень даровитые, знающие, образованные, высокой честности и вполне благонамеренные; но они, как и везде, составляя меньшинство, связаны по рукам и ногам неправильной организацией административной власти и ничего не могут сделать. Мало того: организация фатально заглушает у нас хорошие свойства людей, поощряет и развивает дурные, вытесняет способных и честных, выдвигает вперед неспособных и дурных, открывая их деятельности широкое поле. Иначе и быть не может. Облеките какого угодно человека безграничной властью над теми, кто ниже его, отдайте его в полную волю тех, кто поставлен выше, и в таком положении обеспечьте за ним безответственность и без-

наказанность — и только одни герои или чудачки устоят против искушения проводить свои мысли или обдѣлывать свои личные дела наперекор закону и общественной пользе. Каждый человек, у которого нет хотя бы самой ограниченной сферы свободной и независимой нравственной и общественной деятельности, должен обратиться в раба-низкопоклонника и угодника; каждый, кто может безнаказанно своевольничать над подчиненными, непременно рано или поздно станет самодуром или деспотом, не стесняющимся личностью, достоинством, честью, свободой других. Каждый, в ком таким образом и сверху и снизу выстраивается вера в законный и нравственный порядок, в идеальный мир, который один дает силы бороться со злом и неправдой, должен, наконец, утратить всякие убеждения и отдаться своим личным, индивидуальным страстям и желаниям, забывая все остальное. Тщеславие, властолюбие, или нажива и наслаждение — вот куда, естественно, направятся силы души, которым все другие пути загорожены. Противно видеть, как высшие и низшие чиновники ненавидят гласность и любят тайну, отстаивают все, что делается в круге их власти, даже их подчиненными, хотя бы то, что они делают, заслуживало строгого наказания; возмутительно, как они систематически стараются разрушить все, что прямо или косвенно мешает их полновластию. Но эти черты, характеризующие наше чиновничество, необходимо вытекают из его положения, которое, с одной стороны, отнимает у чиновника не только необходимость, но и возможность развивать и воспитывать в себе высшие нравственные стремления, а с другой — насильственно втягивает его в тину и болото всяких дрянных страстей, наклонностей и привычек. Кто же, не исключая и лучших людей, не старается скрывать свои дурные поступки, оправдывать свои действия? Кто не считает прекрасным и умным все, что он думает? Кто не раздражается помехам и препятствиям? Кто, наконец, не имея силы побороть препятствия, не старается обойти его стороной? А если обстоятельства вместо того, чтобы сдерживать эти естественные наклонности, напротив, им способствуют, поощряют их развитие, то можно ли удивляться, что обыкновенные людские слабости получают колоссальные размеры? Русского чиновника все развращает и ничто не поддерживает на добром пути. Как же ему быть хорошим? Слава Богу, когда он настолько уцелел нравственно, что делает зло только по необходимости; таких, которые сохранили живую веру в силу и неизбежное окончательное

торжество правды, нет ни одного, да такого при наших условиях и быть не может.

VIII

В Европе создание гражданских прав и местных свобод, веками установившиеся нравы, высокая образованность и культура средних слоев общества задолго предшествовали появлению и окончательной выработке сильной административной машины, подобной нашей, и потому действие ее на факте смягчалось несомненными личными качествами административного персонала, пополнявшегося из той же образованной среды. Оттого борьба против административного произвола имела и имеет в Европе более политический, чем гражданский и социальный характер. Всемогущая администрация, какова, например, Прусская, еще не так давно не оставляла желать ничего лучшего со стороны порядка, честности, добрых нравов и отличного знания дела. Такая высокообразованная администрация, развившаяся из просвещенной и однородной среды, заключая в себе замечательные таланты, имея свои предания, представляла органическое целое, проникнутое на всех своих ступенях одним духом, одним направлением, и заставляла своими несомненными достоинствами забывать ошибочность самого принципа административного всемогущества.

Совершенно иное представляет у нас личный административный состав. По званию или состоянию, по воспитанию и степени культуры, по вероисповеданию и убеждениям, даже по племени и национальности он есть соединение разнородных элементов, не имеющих между собой ничего общего. Наше высшее и низшее чиновничество — это вавилонское столпотворение и смешение языков в лицах, всемирная выставка все возможных элементов, скученных вместе без всякой системы и порядка, нестройная, хаотическая смесь всевозможных направлений, взглядов и стремлений. Такой личный состав при отсутствии строгой организации отражается в делах управления и на всех его ступенях производит невообразимый хаос и путаницу. Каждый чиновник, высший и низший, естественно, проводит, насколько может, свои взгляды, понятия и интересы в ту часть администрации, над которой властвует. Министр из остзейских баронов перекраивает наши новые судебные учреждения по возможности на остзейский лад ввиду их

введения в Прибалтийском крае; министр-барин подкапывается под Положения 19 февраля; министр из породы верховников и временщиков подготавливает втихомолку конституцию в духе Верховного тайного совета¹⁴. Славянофилы, москвофилы и космополиты с европейскими симпатиями, охранители, либералы, радикалы и клерикалы всех мастей и оттенков, немцы, жидаы, грузины, армяне и татары, исламисты, православные, католики, протестанты и сектанты всех русских и иностранных толков, поборники всевозможных политических, государственных и социальных форм человеческого общежития, начиная от патриархального строя первобытной эпохи и оканчивая стремлениями Парижской коммуны¹⁵, — все тянут неуклюжий рыдван русской администрации каждый в свою сторону. Каждый из этих элементов и интересов имеет бесспорное право на существование и, если бы они могли выступить в свою защиту и со своими требованиями открыто, в литературе и печати, и предъявлять или доказывать свои права перед властью, — этому можно было бы только радоваться. Многосложность и разнообразие интересов есть один из признаков богатства элементов в народе, залог его будущности; из взаимного соприкосновения, трения и постепенного слития их образуется со временем канва для широкого исторического склада. К тому же нельзя не назвать вполне естественным, что каждый элемент себя отстаивает, старается выгородить себе особое свое место посреди других, — это неотъемлемое право каждого, тем более что нет интереса, нет элемента, который бы не вносил чего-нибудь полезного в общую экономию государственной и народной жизни. Но, к несчастью, у нас ни один из разнообразных и разнородных элементов не может даже высказываться откровенно, вполне; каждый по необходимости скрывается, уходит в себя и переносит свои заветные стремления в глубь канцелярий, в административную деятельность, облакает их в формы самодержавной администрации и этими путями по возможности осуществляет то, чего не смеет заявить открыто и явно. Но облеченная в форму административного произвола разнородность и разнохарактерность элементов вместо того, чтобы приносить пользу стране и ее развитию, становится истинным бедствием и действительной опасностью. Когда каждый из противоречивых, взаимно друг друга исключаящих элементов и интересов прикрывается в своей деятельности авторитетом законной власти, администрация необходимо превращается в организованную анархию, которая

во имя закона и власти должна своими беспрестанными противоречиями и непоследовательностью подавлять все живые ростки государственной и народной жизни.

IX

В доброе старое время русские люди, заполоненные приказными, кормленщиками и воеводами, чтобы вздохнуть свободно, бежали на окраины, селились в степях и лесах; царь Иоанн IV Грозный, «стужаемый» боярами и духовенством, бежал «от великой печали сердца» в Александровскую слободу¹⁶; царь Петр, задыхаясь от московского святошества, лицемерия и окостенелых византийско-татарских порядков, бежал в новозавоеванную землю на устья Невы. В наше время ни царям, ни народу некуда бежать от нестерпимого порядка дел, созданного всемогуществом российской администрации. Она обнимает все, наполняет собою все, самодержавно царит и над государем, и над народом. Всякая деятельность верховной власти фатально перерабатывается в административной среде, прежде чем достигнет народа, точно так же каждое заявление народной жизни доходит до царей, преломленное в призме администрации. Но административная среда, через которую все процеживается, есть сама нечто нестройное, хаотическое, безобразное; это воплощенная анархия, выросшая в несокрушимую силу, которая бессмысленно давит и губит все, что ей ни попадет. Как всякая анархия, она не терпит никаких убеждений, принципов, твердых правил, но допускает всевозможные интересы — сословные, национальные, местные и в особенности личные. В этой среде приживаются и всплывают наверх только те, кто отказывается от всяких убеждений, верований, от нравственной брезгливости и стал неразборчив в средствах для достижения своих целей. Затем дальнейшее возвышение зависит уже от ловкости, ума, таланта, сноровки, иногда от счастливой случайности. Не прошедшие через строгий искус доброкачественности застревают на средних и низших ступенях административной иерархии, а вовсе не способные ассимилироваться выбрасываются вон. Профильтрованные таким образом сквозь административную среду и достигшие ступеней трона выбираются государем в высшие чиновники Империи. Других путей узнать людей государи у нас не имеют: все заперты наглухо. Придворная и служебная карьеры, сливающиеся наверху,

открывают высшие государственные должности только лицам, пропущенным через придворный или административные фильтры. В других странах таланты и знания могут проложить себе дорогу через университет, литературные и ученые труды, печать, адвокатуру, парламентскую деятельность. У нас и кафедра, и литература, и наука, и печать, и даже наша бедная земская и городская службы отданы в кабалу администрации, которая им враждебна по принципу, держит их в черном теле, из страха, чтобы они не обратились в опасную ей силу. Диверсию гражданскому и придворному чиновничеству делают иногда только сферы военная и дипломатическая, но до сих пор они мало приносили пользы делу законного порядка. Напротив, люди, закалившиеся в военных упражнениях, только усиливают административный произвол наклонностями и привычками военного темперамента, а дипломатическая деятельность, по существу своему, есть лишь цвет административной, высшая ее ступень, и отличается от нее только более изящными формами. Таким образом, выбор непосредственных органов верховной власти роковым образом падает только на людей, выдержанных и перевоспитанных в искусственной среде, образовавшейся между государями и народом. До сих пор она не выставила еще Конрада Валленрода¹⁷ и едва ли когда-нибудь выставит. Зорко следит она за каждым шагом тех, кого выдвинула в первые ряды и лишает своей мощной поддержки всех, кто осмелится заговорить языком, ей неблагоприятным, или попытается коснуться ее всемогущества.

Х

Таковы условия, которыми определяется наше внутреннее положение. С каждым днем разъедающие нас административное самодержавие и анархия заявляют себя сильнее. Они пожирают наши лучшие силы, убивают нас материально, умственно и нравственно, отравляют скрытым ядом наше существование. Подрастающие поколения зачумляются в зараженной атмосфере, созданной насилием, произволом и анархией, и гибнут тысячами. У людей пропадает вера во все — даже в будущность страны, где может долго продолжаться такой безобразный, чудовищный порядок дел. От бед и несчастий, которыми он грозит России, может нас избавить одна лишь верховная власть, и то, если остановит зло вовремя. Ей предстоит завершить ряд частных освобождений

разных классов, разрядов и сословий и, наконец, народных масс — освобождением всех подданных Империи из-под крепостного ига администрации. Это необходимо и для блага страны, и для самой верховной власти, во имя которой Русская Империя порабощена администрацией. Повторяем: не люди виноваты в теперешнем порядке дел, а ошибочная организация, основанная на конституционных фикциях, не имеющих с нашим положением ничего общего, и создающая миражи в противоположность несомненным и очевидным фактам. Давно пора ликвидировать ложь и обман, в которых мы запутались. Чем дольше мы будем медлить, тем опаснее будет становиться болезнь и тем труднее исцеление.

Мы глубоко заблуждаемся, думая, будто одни только конституционные учреждения, ограничивающие верховную власть, могут обеспечить народу права и законную гражданскую свободу, будто все народы, способные к культуре, рано или поздно должны ввести у себя европейские конституционные формы. Мы видели, что они, напротив, могут существовать только там, где есть сильная родовая, поземельная или денежная аристократия, естественно стремящаяся завладеть верховной властью, и притом для своих выгод, а совсем не в видах всенародной пользы и интересов масс. У нас нет и не бывало сильной аристократии, а теперь ей уже никогда не сложится на русской почве, оттого так неудачны были все попытки ограничить царскую власть при Михаиле Федоровиче, Анне Ивановне, в начале царствования Императора Николая. В России возможны глубокие потрясения, уносящие престолы и династии, но немыслимо конституционное правление, основанное на ограничении царских прав, на разделении и равновесии политических властей. Если бы конституция в этом смысле и была когда-нибудь введена у нас, то она только прибавила бы лишнюю иллюзию, и при первом же столкновении Царской власти с политическим народным представительством она рассыпалась бы, как карточный домик. Последняя ложь была бы хуже прежних. Простодушные и легковверные люди, а они везде и всегда в огромном большинстве, убедились бы из этого надолго, что нам на роду написано не иметь добрых гражданских и общественных порядков.

Другая коренная ошибка лежит в мысли, будто интересы государей и народа не одни и те же, будто эти две силы одного и того же народного организма, по самому существу дела, противоположны, исключают друг друга. У нас этот предрассудок тщательно

скрывается за взаимными уверениями власти и образованной части общества в самом трогательном единении русского государя и русского народа, и в этом полагается достохвальное наше отличие от Западной Европы. Но дела и факты, к несчастью, доказывают противное. Взаимного доверия правительства и народа, о котором так много у нас говорится, нет. Правительство крайне подозрительно смотрит на всякое свободное движение, всякое проявление чувств и мыслей, в чем бы они ни выражались; народ же так привык к постоянному гнету, что не верит искренности намерений правительства облегчить и улучшить его положение, даже когда оно не подлежит никакому сомнению: вера и надежда обманывали его слишком часто. Такое ненормальное отношение возникло вследствие весьма разнообразных причин. Тут действуют и воспоминания из недавней эпохи вельможеских притязаний и шаткости престола, и европейские очки, сквозь которые мы обсуждаем наши дела и наше положение, и наговоры администрации, которой выгодно поддерживать недоверие государя к народу, и действительно существующее недовольство крайне дурным управлением, необеспеченностью прав и произволом чиновников, и, наконец, искусственное уединение, обособление власти от народа, которое само по себе не может не порождать чувства одиночества и тесно с ним связанной подозрительной чуткости и недоверчивости ко всему окружающему. Все эти причины, вместе взятые, создают миражи, разобщающие у нас народ и правительство наперекор истории, здравому смыслу и интересам того и другого. Противоположность власти и целого народа возможна только в завоеванных странах, но и здесь далеко не всегда: где массы народа угнетены и поработаны высшим слоем, там и они не враждебны завоевателю, который избавил их от тяжкого ига; у нас же нет враждебных друг другу сословий и корпораций, а верховная власть принадлежит законной, исторически установившейся династии. Какая тут может быть обособленность интересов правительства и народа? Факты, напротив, ведут к их солидарности, к их совокупному действию для достижения одних и тех же целей; а если это не так в действительности, то это не может считаться нормальным, естественным и, как мы видели, есть дело разных побочных обстоятельств и случайностей. Такие случайности и политические предрассудки, конечно, не в состоянии подготовить или произвести у нас конституционный порядок дел, потому что для него нет у нас данных и почвы; мысли же и

взгляды, как известно, только группируют факты, а не создают их. Но когда народ и правительство, пренебрегая тем, что у них под глазами, отдаются иллюзиям и миражам, то силы их, нужные на полезное дело, истощаются напрасно в бесплодной деятельности, подобно тому как биржевая игра, передавая из рук в руки огромные капиталы, отвлекает их от производительности. Такое совершенно бесплодное трение и поглощение живых сил происходит у нас теперь в огромных размерах. Власть под влиянием иллюзий предполагает в стране тайное желание ее ограничить и вследствие того более и более обособляется, уединяется от народа и опирается на воображенную ею же созданной и на ее же авторитете основанной администрации; а народ, тяготясь безурядицей, произволом и беззакониями и видя, что администрация действует во имя власти и вооружена всем ее обаянием, мало-помалу переносит на верховную власть ответственность за все зло и страдания, которые терпит, и кончает тем, что на ней сосредоточивает все свои сетования. Таким-то образом под конец у народа мало-помалу искусственно вымучивается нелюбовь к законной власти, раздражение и политические страсти, которые не способны создать прочных государственных форм, но исподволь расшатывают власть и готовят перевороты, которыми и династии, и политическое значение самих народов ставят на карту, делаются игрушкой непредвидимых случайностей.

Наконец, третья наша коренная ошибка — это мысль, навеянная французскими конституционными идеями, будто администрация преимущественно перед всеми другими отраслями государственного управления должна быть сосредоточена в руках государя и есть его непосредственное ближайшее дело. Такой взгляд, помимо конституционных воззрений, из которых естественно и последовательно вытекает, есть сама по себе бессмыслица. Верховная власть по своему существу есть соединение всех властей в их высшем выражении. Почему же ей быть более административной, чем судебной или законодательной? Простому здравому смыслу этого втолковать нельзя. Что-нибудь из двух: или все атрибуты верховной власти, все виды ее проявления требуют в дальнейших своих применениях и выражениях известной правильной организации, или ни для одного из них она не нужна. У нас всякий понимает, что Царь есть глава государства и в этом качестве распоряжается военными силами, ведет сношения с другими государствами, представляет внутреннее

единство страны в законодательстве, суде и администрации. Все эти части или ветви по своей многосложности и по своим, каждой из них свойственным особенностям требуют своего особого порядка, своего правильного и точного определенного устава, от которого сами государи не должны и не могут отступать, чтобы не произвести вреда, который произошел бы для них самих и для страны от произвольного нарушения установленного раз порядка. Администрация не составляет в этом отношении изъятие из общего правила и должна ему подчиняться наравне со всеми другими сторонами государственного и общественного строя. Если же это так, то только общий порядок и общее направление администрации так же, как и суда и законодательства, требуют непосредственного вмешательства Верховной власти, а ежедневный, обычный ход административной машины, движение ее бесчисленных колес должны быть однажды навсегда определены законом и совершаться в целом и частях по правилам, свойственным и присущим самому административному механизму. Отступление от этого основного правила, допущенное под влиянием порядков, заведенных во Французской империи и нам вовсе чуждых, не имеющих у нас корней, противоречит естественному ходу вещей в России и рождает зло, которое растет из дня в день и становится все опаснее.

XI

Иллюзия и призраки, которые мы рассмотрели, служат исходной точкой для всех политических соображений как русского правительства, так и русской интеллигенции. Первое, видя, что внутренние дела идут хуже и хуже и что неудовольствие растет, убеждено, что водворение и у нас конституционных порядков — не более как вопрос времени; а пока это время не приспело, оно крепче и крепче затягивает узду, усиливает кары за всякие покушения против существующего порядка дел и всячески расширяет пределы административной власти, никогда еще не достигшей в нынешнем столетии такого полномочия и такой безнаказанности. Безгласные и беззащитные массы, как они ни мало избалованы, глухо ропщут, а образованные слои общества, составляющие едва заметное меньшинство, вместе с правительством видят только в конституционных политических гарантиях выход из теперешнего крайне тяжелого и натянутаго положения.

Но образованный слой, если бы он даже был сплочен у нас в компактную среду и составлял органическое целое, не в состоянии вынудить у верховной власти политических прав; для этого он слишком бессилён. Не ввелись бы у нас политические права и в таком случае, если бы какому великодушному русскому государю пришла мысль добровольно ограничить свою власть и дать России конституционные гарантии: они просуществовали бы у нас до той только минуты, пока бы ему вздумалось снова их отменить или нарушить; сделать это он может легко и совершенно безнаказанно, потому что для конституционной жизни у нас нет почвы. Покойный Государь выразился однажды, что он понимает самодержавие и республиканское правление, но не понимает конституционных ограничений власти. Карамзин чувствовал себя в одно и то же время и верноподданным, и республиканцем. В этих взглядах гораздо больше глубокого смысла в применении к России, чем обыкновенно думают. Конституционные учреждения в европейском смысле у нас немыслимы и невозможны. Это мы должны сказать себе с полной правдивостью, совершенно чистосердечно. Положение наше слишком серьёзно, чтобы можно было продолжать жить иллюзиями. Коренное преобразование всего нашего государственного и общественного строя не только необходимо, оно неизбежно в ближайшем будущем; но это желанное будущее наступит спокойно и мирно, без толчков и опасных экспериментов, если власть и образованное меньшинство поймут, что конституционные страхи и надежды у нас напрасны, что в России вопрос о народных свободах и их обеспечении должен быть поставлен иначе, чем он ставился и ставится в Европе. Самодержавный народ и самодержавный государь — две противоположные фикции, два принципа, но не действительные факты. Ни государи, ни народы не самодержавны и не могут ими быть. Оба действуют в известных условиях, в известной обстановке, которым волей-неволей подчиняются. Ни государи, ни народы не могут всего сделать, что им вздумается, а делают только то, что могут при данных обстоятельствах. Представлять себе, что власть, именно потому, что она власть, только тем и занята, как бы побольше ограничить и стеснить народ, так же нелепо, как воображать, что она денно и нощно печется о народном благе, как это пишется и печатается в официальных актах и адресах. На самом деле власть точно так же, как и народ, прежде и больше всего оберегает саму себя и на это не только имеет полное право, но и

обязана это делать в интересах народного организма. Полководец не должен сражаться впереди своей армии, глава политической партии должен стоять на своем посту до последней возможности и не давать противникам выбить себя из седла. А затем верховная власть по самому своему положению и в собственных интересах не имеет никаких причин желать зла народу; напротив, она всячески заинтересована в том, чтобы народу жилось как можно лучше. Стало быть, вопрос вовсе не в том, как бы ее ограничить и уловить в тенетах, из которых она не могла бы выпутаться — их и без того больше, чем нужно, даже при так называемом самодержавном правлении, — в том, чтобы она ясно понимала, что ей и народу полезно и выгодно и что вредно. Власти крайне невыгодно иметь против себя целый народ; в таком положении ей долго не устоять. Бороться с успехом она может только против меньшинства, опираясь на большинство, или, наоборот, против народной массы, опираясь на сильное, богатое, влиятельное и образованное меньшинство. У нас последнее невозможно по недостатку такого меньшинства. Вся русская история есть неопровержимое доказательство того факта, что у нас нет и не может быть обособленных друг от друга общественных слоев, классов или сословий. Как ни старались их создать искусственно, ни один опыт не удался. Таким образом, власть имеет у нас дело с целым народом, в полном составе, и их обоюдные интересы неизбежно сходятся, переплетаясь между собою, как нервы, артерии и вены в человеческом теле; отделить их и разрознить нет возможности, не вреда обоим. Поэтому все, что противопоставляет власть народу, разобщает их, производит между ними разлад вместо того, чтобы сближать и заставляя их действовать вместе, есть ошибка, вольное и невольное самообольщение, которое надо отбросить как вредное для народа и для власти.

XII

В основании нашего государственного устройства должно лежать не противоположение и уравновешение властей, а, наоборот, единство всех отправлений государственного и общественного организма. Фикция самодержавного народа так же нелепа на русской почве, как и другая, из нее вытекающая, будто народ враждебен всякой власти, и она, чтобы удержаться, должна быть начеку, вечно настороже, ограждать свою безопасность и непри-

косновенность чрезвычайными мерами и для того постоянно держать народ в осадном положении. Такие воззрения, бывшие еще недавно в большом ходу в Европе, особливо во Франции, не имеют у нас никакого смысла. У нас верховная власть, сосредоточенная в руках государя, есть выражение государственного и народного единства. В этом значении она так же мало противоположна народу, как голова туловищу, и составляет органическую часть политического тела — Русской Империи. Ее назначение — давать единство различным отправлениям этого политического тела, разрешать взаимные столкновения различных элементов, произносить последнее слово там, где разные интересы не могут сами прийти к соглашению и грозят нарушить гармонию целого. Для выполнения этого призвания нет никакой надобности, чтобы верховная власть сосредоточивала в себе всю народную жизнь, держала народ в опеке, осуждала его немоту и бездействие, одной себе предоставляла почин во всем и в своих руках сосредоточивала все управление, суд и законодательство. Как в физическом организме жизнь разлита повсюду, как в нем каждая точка живет своей жизнью и лишь малая доля органических отпращиваний доходит до создания и направляется волей, так и в здоровом, нормально живущем политическом теле верховная власть есть одна из функций и не может без существенного вреда для него и для себя заменить собой все остальные; это притом и физически невозможно и на самом деле никогда не бывает; на самом деле фикция сосредоточения всех властей в руках верховной власти переходит в произвол окружающих и, наконец, в полную анархию. Поэтому задача правильной политической организации состоит в том, чтобы все отправления государства, в том числе и представляемые верховной властью, совершались правильно, без помехи одна другой, и все в совокупности вели к сохранению и возможно полному развитию государственного и народного организма.

Существующее теперь в России государственное устройство находится с этими требованиями и задачами в вопиющем противоречии. Оно передает всю власть исключительно в руки тех, кто обступает государя и на самом деле существует только для их пользы. Благодаря такому устройству тесный кружок управляет Россией именем верховной власти. Государство точно отдано этому кружку в кабалу, может жить и дышать, думать и говорить только в той мере, как позволяет кружок. Всякая по-

пытка открыть глаза на такое противоестественное положение дел считается у нас нарушением прав самой верховной власти и карается как преступление.

Для самовластия камарильи в России конституция на европейский лад была бы сущим кладом. Она сохранила бы всю административную власть нераздельно в ее руках, удержала и еще усилила бы противоположение власти народу и народа власти, на чем теперь опирается всемогущество камарильи. К теперешнему государственному механизму прибавились бы только две палаты, из которых одна была бы исключительно в руках той же камарильи, а другую всегда можно обойти или разогнать, когда это нужно. Словом, конституция только укрепила и упрочила бы, прикрыв либеральными и легальными формами, существующий у нас теперь порядок дел и подготовила бы в будущем революцию не только политическую, но и социальную как неизбежное последствие обмана и притеснения, облеченных в форму законности. Нам нужна не кукольная комедия публичных свобод, какую не побоялось разыграть перед своими подданными, на наших глазах, даже турецкое правительство, а действительное, глубокое, коренное преобразование всей нашей правительственной организации и системы сверху донизу, в том духе и направлении, в каком они были задуманы и проведены Петром Великим. Эту организацию и систему надо восстановить в главных чертах и основных началах, в полной силе, с теми лишь видоизменениями и дополнениями, каких требуют условия нашего времени, успехи знания и политической опытности и большая зрелость русского народа.

Законодательная и судебная власти должны быть высвобождены из-под теперешней рабской зависимости от администрации и получить вполне самостоятельное значение. Теперь каждый министр, каждый начальник отдельной части есть законодатель для своего ведомства, а если он лицо влиятельное, — то и для других ведомств. Государственный Совет разделяет законодательные функции с множеством других учреждений, но не имеет права сам возбуждать законодательные вопросы, а обсуждает только то, что ему предложено, и по данным, которые ему представлены. Все эти условия отнимают у него всякое серьезное значение. Вдобавок он наполняется военными, гражданскими, придворными и дипломатическими чиновниками, которых в него обыкновенно сажают за преклонность лет или негодностью

к службе. Огромное их большинство ничего не смыслит в делах законодательства.

Столько же печальна доля нашего высшего судебного учреждения. Кассационный Сенат, образованный в нынешнее царствование по злосчастному французскому образу, поставлен под опеку и указ министра юстиции, который наполняет его не юристами, а чиновниками, циркулярами, отменяет его толкование законов, к чему он уполномочен своим органическим уставом, и совершенно произвольными распоряжениями искажает и отменяет существеннейшие законодательные постановления, обеспечивающие самостоятельность суда в России. Под давлением администрации, которая периодически урезывает атрибуты суда, при влиянии на него всемогущей прокуратуры, через которую Наполеон подчинил административному произволу отправление правосудия, наше судебное ведомство приравнено к другим многочисленным отраслям администрации и породнилось с политической полицией.

Об администрации, которая поглотила у нас и законодательную, и судебную функции, было подробно говорено выше. Благодаря ее уродливому развитию за счет всех других функций мы утратили всякое понятие о справедливости и об обязательности закона. Вся администрация сосредоточена у нас в единоличных органах власти, в руках министров и равных им чиновников, которые в действительности ничем не ограничены и действуют по своему усмотрению, не стесняясь законами, которые отменяются по докладу тех же министров высочайшими повелениями.

При таком положении первой и главной задачей коренной реформы центрального управления Империи должно быть, с одной стороны, возвращение законодательству и суду их действительно значащего и полной самостоятельности, а с другой — введение административной власти в должные пределы. Обе эти цели могут быть вполне достигнуты помимо европейских конституционных уставов учреждением трех независимых друг от друга Сенатов — Законодательного, Судебного и Административного. Сенаты не ограничивают верховной власти государя и не суть ее органы, как гласит теория Свода законов. Один из них проектирует законы, другой заведует судом, третий управляет внутренними делами государства — все под верховной санкцией Императора. Законы и важнейшие дела по судебному и административному управлению представляются на его одобрение и утверждение председателями Сенатов. Без такого одобрения и утверждения Императором

сенатские постановления не имеют силы правительственных мер и решений. Пользы Империи, убеждение в необходимости строгого порядка в отправлении государственных дел, сознание места, занимаемого верховною властью в общем государственном строе, — вот что послужит для государя достаточно сильным побуждением, чтобы воздержаться от правительственных и законодательных мер и верховных решений помимо Сенатов, без выслушания их заключений. Всякие другие ограничения верховной власти в России, кроме идущих от нее самой, были невозможны и потому, как иллюзии и самообольщение, положительно вредны. Нет ничего опаснее для государства, как неисполнимые уставы. Они создают мнимые права и воображаемые обязанности, вымышленные нарушения и фиктивные гражданские доблести. Смущая совесть и спутывающая понятия, они вносят только разлад в действительную жизнь.

Каждый из Сенатов должен состоять из представителей верховной власти по ее назначению и из равного им числа представителей земств по их свободному избранию. Тем и другим вместе должно быть предоставлено <право> выбрать специалистов и представителей интеллигенции, число которых не должно, однако, превышать числа выбранных от земств или назначенных от короны. От назначаемых и избираемых в Судебный Сенат необходимо требовать известных условий юридического образования и практической опытности в делах правосудия. По объему своей деятельности Судебный Сенат может быть составлен из вдвое меньшего числа членов, чем остальные два Сената. Обновление личного состава Сенатов полезно производить не вдруг, а частями, так, чтобы через четыре или пять лет каждый Сенат обновлялся вполне, причем должно быть допущено новое назначение или избрание того же лица на следующее пятилетие. Председатели Сенатов утверждаются Императором из числа двух или трех кандидатов, избираемых каждым Сенатом из своей среды. Никаких затем прокуроров, опекунов и надзирателей Сенатов не нужно. Они непосредственно подчинены верховной власти, которой докладывают о своих предположениях и заключениях через своих председателей. Внутри себя Сенатам предоставляется организоваться по своему усмотрению, сообразно с обстоятельствами и кругом занятий. Каждый Сенат имеет право в случае надобности и по своему усмотрению производить ревизии и исследования в пределах своего ведомства и возбуждать вопросы, относящиеся

к предметам его занятий. Члены Сенатов несместимы до окончания срока, на какой они назначены или избраны, и подлежат ответственности перед судом только за свои действия, а не за мнение и их выражение. Каждый Сенат представляет государю годовой отчет о своей деятельности и о состоянии вверенной его заведованию части. От государя зависит соединять Сенаты в общее заседание для рассмотрения дел, какие признает нужным передать на их обсуждение, и соединять председателей Сенатов для той же цели в общее присутствие.

Административному Сенату должны быть подчинены все отрасли внутренней администрации Империи. Вместо министров, управляющих теперь ими, учреждаются по каждой ветви управления главные директора, состоящие под распоряжением, заведованием, наблюдением и контролем административного Сената, дают ему отчет в своих действиях и распоряжениях и обязаны руководиться во всем его указаниями, предписаниями и инструкциями. Из теперешних министров должны быть оставлены только четыре: Министерство иностранных дел, Военное, Морское и Императорского двора. Министерство иностранных дел и Двора изъеются совершенно из-под всякого подчинения Административному Сенату; военная же и морская часть находятся под надзором и контролем Сената наравне с прочими только по делам хозяйственного управления и выполнению бюджетов. Часть контрольная входит вполне в круг заведования Административного Сената. Ему же должны быть непосредственно подчинены политическая полиция, цензура, земство, города и губернаторы. Эти отрасли управления, учреждений и должности представляют нечто самостоятельное, и потому заведование ими отнюдь не должно сливаться с той или другой специальной отраслью управления и подчиняться ее особенным, исключительным целям. Теперь же мы видим противное. Министерство внутренних дел, управляя вместе с цензурой земствами, городами и полицией безопасности и спокойствия, невольно переносит в исчисленные отрасли управления полицейские взгляды, подчиняет их полицейским целям, к несомненному и очевидному вреду государства.

Законодательный Сенат должен сосредоточивать в себе все законодательные вопросы Империи и готовить их к решению. Нынешняя разбросанность законодательных функций есть одна из важнейших причин господствующего у нас хаоса и безуряди-

цы в управлении. Для законодательства и кодификации должно быть одно учреждение, которое бы вырабатывало законопроекты в общей связи со всем законодательством, а не урывками, врассыпную, как это делается теперь в бесчисленных законодательных учреждениях и комитетах. При новой государственной организации все законодательные предположения, возникающие по заведованию судом и администрацией, переходят из Судебного и Административного Сенатов в Законодательный, в котором подвергаются дальнейшему и окончательному обсуждению. Второе отделение Собственной Его Величества канцелярии и соответствующие ему учреждения военного и морского ведомства, Остзейский комитет и все подобные учреждения или непосредственно подчиняются Законодательному Сенату, или упраздняются.

Судебный Сенат должен быть учрежден не в виде судебной или кассационной инстанции, а в виде высшего государственного учреждения для заведования и управления судебною частью в целой Империи. Такое учреждение, равное с законодательным и Административным Сенатом, необходимо для того, чтобы дать суду полную самостоятельность посреди других отраслей государственного управления. Суд есть охранитель закона. Он оберегает его неприкосновенность, его действительное, точное использование не только частными лицами, но и правительственными учреждениями и должностными лицами. Вот почему судебное управление государством должно в Судебном Сенате иметь свой центр, равносильный законодательному и административному. Министерство юстиции, которому с самого начала текущего столетия было вверено управление судебною частью, по своему административному и бюрократическому характеру унизило и убило самостоятельность Сената и правосудия в России, а теперешний министр юстиции доказал самым несомненным и очевидным образом, что никакие гарантии самостоятельности и независимости суда, торжественно утвержденные и провозглашенные верховною властью, не могут ужиться с министерским произволом и всегда будут им попираемы под самыми ничтожными предлогами. Справедливость и строгое исполнение законов немислимы у нас, пока министерский произвол правит судом в России и пока судебное управление не будет вверено центральному учреждению, достаточно самостоятельному и сильному, чтобы отстоять независимость суда от всяких посягательств, с какой бы стороны они ни возникали.

Таково назначение Судебного Сената. Для дел судебной администрации при нем может находиться главный директор юстиции, но он должен быть поставлен в такую же зависимость от Судебного Сената, как другие главные директора от административного Сената и находится под его наблюдением, руководством и контролем во всех своих действиях. Нотариат, межевая часть и ипотечарные учреждения должны быть, равным образом, подведомственны Судебному Сенату.

Как сказано выше, Судебный Сенат только управляет судебной частью в Империи, наблюдает за правильным ходом правосудия, за точным исполнением законов, а не есть ни судебная, ни кассационная инстанция для текущих судебных дел.

Поэтому в нем рассматриваются и обсуждаются уголовные и тяжёбые процессы только в той мере, как они возбуждают общие законодательные вопросы или указывают на необходимость каких-либо общих правительственных мер и распоряжений.

Рука об руку с преобразованием государственных учреждений должно идти коренное изменение условий государственной службы. Ни центральные учреждения Империи, ни сама верховная власть не в состоянии поставить предел административному произволу и беззаконию, пока органы власти, должностные лица находятся в теперешнем ненормальном положении. Закон в одно и то же время отдаёт их на совершенный произвол начальников, а частные лица и народ — на такой же произвол должностных лиц, ограждая последних от ответственности за свои служебные действия перед судом усмотрением начальства, или в лучшем случае доверяя их предание суду не судебной власти, а особому присутствию, в котором участвуют представители и суда, и администрации. Таким образом, все направлено к тому, чтобы выделывать из чиновников рабских слуг, безответных приказчиков начальства, исполняющих не закон, а его волю. Не только народ и публика, но и сами министры давно отвыкли видеть в чиновниках орган правительства, исполнителя закона, в условиях и пределах, какие им поставлены. Один из наших теперешних министров наивно сравнивал чиновников с купеческими приказчиками и сидельцами — до того утратилось у нас понятие о должностном лице! При возможности, какую даёт закон, уволить любого чиновника без объяснения причин, такой взгляд совершенно естественен. Целые армии таких министерских приказчиков и сидельцев опутывают Россию до отдаленнейших ее углов. Ми-

нистерства, как бриареи¹⁸, пропускают свои тысячи рук всюду и с теми громадными полномочиями, какими вооружен каждый из них, делают, что хотят. Пока государственная служба и ее представители будут находиться в таком во всех

отношениях исключительном положении, какая власть и сила на земле в состоянии сломить худший из видов деспотизма — безграничный произвол чиновничества?

Чтобы новые центральные государственные учреждения могли действительно обновить Россию, необходимо, чтобы чиновник был огражден от самовластия его начальника, а народ и публика защищены от произвола чиновника. Для достижения этой двоякой цели необходимо постановить, что должностное лицо не может быть подвергнуто взысканию, перемещению или увольнению от службы без его желания и воли, иначе как по суду за преступление или по приговору коллегиального административного учреждения, составленного из экспертов и лиц, независимых по своему положению от начальства, обвиняемого за нерадивость, неисполнительность или неспособность к отправлению служебных обязанностей. Нечто похожее на несместимость чиновника иначе как по суду существовало прежде и у нас. Увольняя чиновника, начальство было обязано объяснить причины, а чиновник, считая, что его уволили несправедливо, мог требовать суда. Но и эти слабые гарантии отменены в минувшее царствование. Теперь каждый офицер, каждый солдат обеспечены более, чем любой чиновник.

Несместимость должностного лица есть первое, главнейшее условие правильного государственного устройства. Только при этом условии можно требовать, чтобы чиновник не исполнял противозаконных приказаний начальства, не боясь быть выброшенным на улицу с семейством без куска хлеба. Начало несменяемости без суда или приговора административной коллегиальной инстанции неприменимо только к высшим должностным лицам бюрократического управления — главным директорам, губернаторам, призвание и деятельность которых выходит из ряда обыкновенной служебной распорядительности и исполнительности по текущим делам и требуют особых административных способностей, талантов, образования, опытности и известного взгляда на дело. Но и они, подобно другим, должны быть ограждены от бюрократического произвола, и их увольнение или перемещение должны быть предоставлены постановлению Сенатов, каждого о подчиненных ему лицах.

Упрочив положение должностного лица, оградив его от произвола, необходимо в то же время усилить и его ответственность за каждое незаконное действие по отправлению служебных обязанностей. Для этого надо, прежде всего, точным и ясным образом установить пределы властей каждой должности, в чем у нас теперь чувствуется большой недостаток, и подчинить чиновника непосредственной ответственности перед судом за каждое незаконное действие по службе, не только по требованию его начальства, другого должностного лица или учреждения, или по обвинению прокурорского надзора, но и по жалобе всякого частного лица, до которого незаконное служебное действие коснулось, чьи права или интересы им нарушены. Надо совершенно отменить все преграды непосредственной ответственности чиновника перед судом, устранить предварительное согласие начальства на его судебное преследование, не принимая в виде оправдания, что чиновник нарушил закон, исполняя предписание начальства.

Огражденное таким образом законом от произвола начальников и ответственное за все свои действия перед судом, наше чиновничество скоро поднимется нравственно и займет в отправлении дел и народном мнении то почетное место, какое ему принадлежит по праву как органу и представителю государственного управления.

Соответственно со сказанным выше необходимо преобразовать коренным образом и наше теперешнее местное управление.

В губерниях и уездах происходит у нас теперь в малом виде то же самое, что в правительственном центре. Неурядица и хаос царят везде и во всем. Ведомств, учреждений, должностных лиц — многое множество, столько, что народ не знает, к кому обратиться со своими нуждами и просьбами, да и сами правительственные места и лица часто в недоумении, которому из них подлежит то или другое дело. Вдобавок многосложная машина нашего местного управления не имеет связующего центра, расплзается на множество отдельных ведомств, которые находятся между собой в постоянных пререканиях и войне, точно они не органы одного и того же правительства, а дипломатические агенты различных неприязненных друг другу держав. Каждое ведомство заботится только о том, чтобы угодить своему начальству, выгородить его и себя, а до общего дела, до общей пользы никому нет дела, да и не так поставлены ведомства, чтобы им кто-нибудь сказал доброе слово или спасибо за работу об общем благе, хотя бы только той местности, где они действуют. Каждое преобразование: освобож-

дение крестьян, учреждение земств, судебная реформа, отмена винных откупов и акцизное управление, введение новой системы контроля, устройство военных округов — в губерниях и уездах новые ведомства, прибавляли к существующим новые учреждения и должности, отчего неурядица и хаос местного управления постепенно все росли и росли. На каждое новое учреждение и ведомство старые накидывались с озлоблением, как на чужака, пока оно мало-помалу не втягивалось в общий строй и не покрывалось одной с ними плесенью. Суд, земство, коренные управления, крестьянские и городские учреждения, столь различные между собой по своему значению и по мысли законодательства, приняли однообразный, всем им общий характер казенных канцелярий, между которыми только опытный глаз сумел открыть видовые отличия. Такому нагромождению разнокалиберных, не спетых между собой присутственных мест и должностей надо было придать хоть какое-нибудь единство — и вот вздумали с этой целью усилить и поставить выше всех полицейскую власть губернаторов. Но подчинить им и контроль, и земство, и суд было бы до того странно, что даже ярые поборники полицейского принципа не решались на этом настаивать. Несмотря на то, вера в спасительное начало сильной полицейской власти, может быть, в конце концов, и взяла бы верх, если бы всегдашнее стремление всех министерств и ведомств выгородиться и занять совершенно независимое от других положение не превозмогло над всеми другими соображениями. Губернатор — чиновник Министерства внутренних дел; ни один министр, ни одно ведомство не могли желать, чтобы их чиновники были подчинены чиновнику другого ведомства, другого министерства. Допустить это — значило бы косвенно признать зависимость своего министерства от другого, что, разумеется, немислимо по нашим понятиям. Вследствие того вопрос о правильной организации и единстве местного управления сведен на порядок обмена вежливостей между главными представителями местного управления и на право губернаторов требовать удаления из службы мелких чиновников, которыми не жалко было пожертвовать. Благодаря этому обстоятельству суд, контроль еще сохранили тень независимости от губернаторской власти, но земства, подчиненные тому же министерству, что и губернаторы, и за которые некому было заступиться, выданы последним головою.

Такому печальному положению нашего провинциального управления нетрудно положить конец, приняв за основание те

же общие начала преобразования, на которые указано выше. К коренной реформе местного управления необходимо приступить одновременно с преобразованием государственного управления; по теснейшей их связи между собой одно преобразование невозможно без другого.

Правительственная администрация, суд и местное хозяйственное самоуправление, представляя три различных отправления местной общественной жизни, должны быть сосредоточены в трех различных, друг от друга независимых органах: губернском административном совете, судебных, земских и городских учреждениях.

Правительственная или коронная администрация в губерниях должна быть сцентрализована в губернском административном совете, составленном из представителей всех казенных и административных ведомств, заведующих на местах различными отраслями управления, и равного им числа выборных от местного земства под представительством губернатора, подчиненного, как сказано, непосредственно Административному Сенату. На окончательное разрешение этого совета должно быть передано множество текущих дел, входящих теперь в министерства, Государственный Совет, Комитет министров и Первый департамент Правительствующего Сената. Здесь должны быть разрешаемы пререкания между различными ведомствами по делам местного коронного управления и сюда же должны поступать на предварительное рассмотрение и заключение отчеты местных представителей всех ведомств о ходе управления и состоянии заведываемых ими частей. Эти заключения вместе с отчетами представляются потом Административному Сенату и главным директорам по принадлежности. Губернским административным советам предоставляется издавать в случае надобности общие правила и принимать общие меры по губернии, не выходя из границ действующих законов, ходатайствовать о пользах и нуждах края и входить в Административный Сенат с представлениями, относящимися к служебной деятельности должностных лиц по губернии. Наконец, административные губернские советы представляют Административному Сенату срочные отчеты о своей деятельности и состоянии края.

При губернских административных советах должны состоять под заведованием одного из их членов статистическое бюро, где сосредоточиваются и обрабатываются статистические данные о

крае, без которых в местном, как и в центральном, управлении нельзя шагу ступить.

Председатель губернского административного совета, как сказано, есть губернатор. Ему непосредственно подчинена полиция безопасности и спокойствия; в управлении же всеми прочими делами он принимает участие только в качестве и на правах председателя совета. Если бы понадобилось, подобные административные советы могли бы быть учреждены и по уездам, под председательством местных исправников.

Такая организация местного коронного управления устранила бы мало-помалу замечаемые в нем теперь существенные недостатки. Оно получило бы взаимную связь и единство, которых совсем лишено. По меткому выражению петровских законов, «рассеянная сия храмина» была бы «паки собрана».

Исполнительная власть, по существу своему единоличная и бюрократическая, была бы при такой организации удержана в лице коронных членов совета, заведующих различными отраслями местной коронной администрации. Но теперь эта единичная власть подчинена, безусловно, усмотрению министров, а тогда она была бы поставлена под контроль и наблюдение других местных представителей центральной власти и местных выборных от земств. Замена далекого бумажного контроля министерств живым, непосредственным, близким надзором местных учреждений и местных жителей, которым известен каждый шаг чиновника, действующего у них под глазами, принесло бы делу управления несомненную пользу.

Бесконечные теперь столкновения и пререкания между ведомствами, сильно вредящие делу управления, прекратились бы сами собой вследствие вмешательства центрального местного учреждения, облеченного властью разрешать такие недоразумения и указывать каждому пределы его деятельности и власти.

Одной из важнейших услуг губернских административных советов было бы и то, что они, освобождая центральное правительство от массы мелочных дел, которые теперь обременяют его без всякой нужды и замедляют ход управления, ограничили бы произвол центральной бюрократии, умили бы силу ее действия на местах и обратили ее деятельность на предметы, более серьезные и действительно полезные для государства.

Наконец, учреждение местных административных советов дало бы возможность существенно упростить и сократить центральное

управление государством, получившее, особливо в настоящее царствование, чудовищные размеры.

Возражения, которые у нас делаются против такого устройства местного управления, или суть политического свойства, или вытекают из недоверия к культурным силам страны. Одни думают, что такое устройство, значительно усилив и расширив атрибуты местной администрации, дали бы, особливо при несменяемости чиновников, слишком большой вес местным элементам над центральными, а это в некоторых окраинах, особливо в западных, польских и Остзейских губерниях, повело бы к ослаблению их государственной и политической связи с Империей. Другие, признавая пользу и необходимость такой реформы, ссылаются на низкий уровень культуры и образования в провинциях и на крайний в них недостаток людей порядочных, серьезных и дельных как на непреодолимое препятствие к ее осуществлению.

Что касается первого возражения, именно политической неблагоприятности наших окраин, рассыпчатости Русской Империи, то такой взгляд есть плод совершенно ошибочного понимания нашего настоящего положения.

Когда присоединенные к России области были только что завоеваны, а главное, пока в них господствовали сильные высшие классы, представлявшие собою край, и местные жители были лишь слепыми орудиями в руках этих высших классов — отторжение этих областей и краев от России, образование из них самостоятельных держав было еще делом возможным. С богатым, влиятельным, могучим и политически развитым меньшинством, его вкусами, привычками, стремлениями и историческими воспоминаниями приходилось считаться. Тяготясь своим положением, это меньшинство могло произвести восстание, отложиться или передать присоединенный край из-под власти России под другую державу. Бывшие подобные примеры могли возбудить такие опасения и в нашем правительстве. Но теперь миновали времена, когда под страной, народом, краем и государственные люди, и завоеватели, и публицисты, и историки разумели одно влиятельное меньшинство — высшие классы. Недавно присоединенных краев на севере и западе у нас нет. Последняя из новоприсоединенных здесь владений — Финляндия, как мы увидим, не идет в счет, т. к. она не находится в составе Империи и об изменении этого положения Финляндского великого княжества не может быть и речи. Затем, ни в Остзейских губерниях, ни в Литве и Польше

нет больше влиятельного высшего сословия, которое могло бы по своему желанию распорядиться судьбами этих краев и вызвать в них восстание. Центр тяжести народной жизни мало-помалу переместился и в этих краях из меньшинства в большинство, а с тем вместе и прежние пружины деятельности и мотивы, которые могут вызвать в них волнения, глубоко изменились. Народные массы крепко держатся своих обычаев и унаследованных верований, и только грубым их нарушением можно возбудить открытые восстания народа; затем, крайне тяжелое экономическое положение также способно раздражить большинство до смут и волнений. Но из-за исторических воспоминаний, из-за теоретических принципов, из-за политических прав народные массы не поднимаются и не переменяют одних властителей на других. Мы считаем задними числами, опасаясь, что Прибалтийский край, Литва, Польша, Малороссия, Бессарабия могут отвалиться от Империи, как только ослабнет железная рука, которая их теперь держит в составе Русского государства. С освобождением крестьян и упадком политических владельческих классов, с уничтожением политического значения Церкви и духовенства меньшинство уже не в состоянии увлечь большинство за собой. Оставьте за людьми их язык и веру, откройте им средства для улучшения их материального положения, не давите их чрезмерными налогами, введите сносное управление — и никакие в мире приманки не в состоянии будут поколебать политической верности масс. Введение местных элементов во внутреннее управление присоединенными краями при таких условиях не может возбудить ни малейших опасений: никакого политического значения эти элементы не имеют, а их общественное, социальное значение слишком важно, чтобы им можно было пренебрегать; напротив, мы должны ими воспользоваться, чтобы еще более скрепить связь присоединенных областей с Империей. Пусть великорусский элемент составляет ее ядро. Он слишком многочислен, могуч и состоятелен, чтобы мог когда-нибудь утонуть и расплыться в море инородных стихий. Напротив, с их притоком несомненные и замечательные качества этого племени дополнятся и обогатятся тем, чего ему недостает и чем обладают в большей или меньшей степени наши западные и северные инородцы. Нужно только прежде всего заботиться о том, чтобы им было хорошо жить вместе с нами, в одном союзе, а этого мы достигнем всего вернее лишь тогда, когда отбросим несчастную и бесплодную мысль обратить их

в великорусов введением их как полноправных граждан Русской Империи в обладание всеми теми правами, какими пользуются жители великорусских губерний. Вся наша политическая задача в крае со смешанным, разнородным населением должна ограничиться одним уравновешением различных народностей и зорким наблюдением, чтобы меньшинство не поработило себе большинства народной массы обезземелением или властью капитала над трудом. Все остальное, и прежде всего распространение в присоединенных областях нашего языка и нашей веры, должно быть предоставлено естественному ходу вещей и никак не может быть предметом законодательных и административных мер. Русский язык распространится всюду сам собой, когда полезно и нужно будет его знать; наше вероисповедание проникнет всюду само собой, если оно по внутреннему своему содержанию окажется более согласным с духом Христианства, чем другие, используемые инородцами, и если Русская Церковь будет иметь своих вдохновенных проповедников и миссионеров. Насильственное введение русского языка, насильственное распространение Православия есть медвежья услуга нашему естественному влиянию на присоединенные области, как показал недавний опыт в Западном крае, может вести к раздражению народной массы.

Живым примером и подтверждением правильности такого взгляда служит Финляндия. Она присоединена к России сравнительно недавно, существует на правах особого государства, имеет свои законы, свои финансы, свою конституцию, свою таможенную линию, свою монету; вдобавок финляндцы и не очень нас долюбивают как народ. Сколько, казалось бы, поводов опасаться, что Финляндия отложится от России! И что же? Финляндцы — верные наши союзники, тянутся к Русскому государству и нимало не желают переменить теперешнего своего положения на другое. Итак, если для того, чтобы удержать за нами Финляндию, вовсе не оказалось опасным представить ей свободные учреждения и полуполитическую автономию под глазами Швеции, от которой она отвоевана, то какая же может быть опасность от предоставления местным инородческим элементам участия в управлении их местными делами в тех областях и губерниях, которые входят в состав Империи, когда они притом даже не совпадают с пределами бывших там прежде самостоятельных государств и будут управляться совершенно одинаково с коренными великорусскими губерниями? На правах колоний и присоединенных краев,

под особым управлением должны находиться только местности пустынные или с крайне редким населением кочевников, или бродящих народцев, стоящих на ступени первобытной культуры, и которые, по крайне низкой гражданственности, не представляют еще никаких условий для правильной в них организации местного управления. В таких местностях, по самому существу дела, не могут и не должны быть вводимы учреждения, о которых мы здесь говорим. Такие края и места следует выделить из местной Империи с оседлым населением, с более или менее развитой гражданственностью и открыть для свободного заселения и свободной деятельности выходцев из Империи до тех пор, пока они не населятся и не будут готовы к образованию из них новых губерний правильным местным управлением. Вводя теперь в эти пустынные и дикие места общие местные учреждения, общие порядки администрации и суда, мы только понапрасну затрачиваем средства государства, чтобы искусственно мешать в тех краях русской колонизации и распространению русской культуры.

Что касается незрелости, неготовности собственно великорусских и малороссийских губерний будто бы по низкой степени образования к сколько-нибудь самостоятельной и правильной местной администрации, то это тоже одно из самых печальных недоразумений. У нас все сколько-нибудь порядочное, образованное, достаточное бежит из губерний в большие центры или за границу. Причин такого обезлюдения провинций очень много, и они очень разнообразны. Значительная доля абсентеистов, правда, желает жить в свое удовольствие, любит удобства образованной жизни и, не находя ни того, ни другого в провинциях, выселяется из них в столицы или в Европу. Но далеко не все абсентеисты оставляют родину и свои имения по одной этой причине. Очень многие не находят в провинциях не только общественной и служебной деятельности, согласной с их нравственным достоинством, с их понятиями и воззрениями, но даже простой безопасности от произвола, капризов и населения местных властей, от вопиющих нарушений личных и имущественных прав - нарушений, остающихся безнаказанными. Когда началось освобождение крестьян, когда были введены земские учреждения и мировой суд, все порядочное и образованное бросилось из столиц и из за-границы в провинции служить по крестьянским учреждениям, по земству, по мировым судам, даже вступали в коронную и полицейскую службу. Но Министерство внутренних дел поспешило

охладить это усердие целым рядом мер, которые скоро убедили, что, несмотря на преобразования, долженствовавшие влить новую жизнь в нашу одряхлевшую правительственную машину, все остается у нас по-старому, пойдет плестись по той же ржавой коле<e> чиновничьего произвола, насилия, безнравия, обмана и взяточничества. В губерниях, которые считаются политически неблагонадежными или подозрительными, чиновничий гнет и произвол не знают ни границ, ни стыда, и жители завидуют даже жалким порядкам, под какими влачат свое существование великорусские губернии. Что же удивительного, что порядочные и образованные люди, имеющие хоть какой-нибудь недостаток, толпятся и баклушничают в столицах и больших центрах, где спокойнее и относительно безопаснее, или на многие годы оставляют отечество? Люди, почему-либо осужденные жить в провинции, которые могли и хотели бы посвятить себя общественной деятельности на местах, прячутся в своих деревнях и не хотят иметь ничего общего с порядком дел, который сулит им одни неприятности и оскорбления, без всякой надежды провести полезную мысль, изменить что-либо в безобразном ходе общественных и служебных дел. Вот почему в провинциях почти нет людей; вот почему те немногие, которые есть, теряются в массе ничтожества и бездарности, посреди грубых невежд, хищников и наглых насильников. Сколько-нибудь сносное местное управление, обуздав произвол, беззаконие и бесправие, открыв возможность честным, независимым и образованным людям существовать в провинции, приложить свои труды и силы к делам своих губерний, мало-помалу приманило бы их туда снова и положило бы конец сетованиям на абсентизм, на низкую степень развития общества в губерниях. Жаль, что статс-секретарь Валуев, указывая в знаменитом своем докладе о плачевном положении сельского хозяйства в России на абсентизм и приписывая это зло, главным образом, освобождению крестьян, ни одним словом не упомянул о причинах, на которые мы указываем. Если бы они были представлены Комитету министров и доведены до высочайшего сведения, дело, конечно, не ограничилось бы предположением возложить на губернаторов и местные власти принять зависящие меры, чтобы не было абсентизма; вероятно, были бы придуманы какие-нибудь другие, более действительные меры для достижения этой цели. В настоящее время вся наша правительственная система искусственно производит и поддерживает бегство просвещенных и порядочных

людей из провинции. Им нечего делать в губерниях. Отданные в руки несостоятельного и негодного чиновничества, они пустеют и дичают. Чтобы работать с самоотвержением и успехом, надо приложить к делу сердце, душу, убеждение, а люди с такими качествами требуют судебных гарантий, неприкосновенности прав, возможности, стоя твердо на законной почве, не бояться никого и доставить торжество правому делу. Таким требованиям наше провинциальное управление не удовлетворяет и в самой скромной мере.

Что касается местного судебного управления, земских и городских учреждений, то здоровые и разумные зачатки им уже положены реформами нынешнего царствования; нужно только освободить и очистить судебные и земские уставы от тех искушений, урезок и приставок, которым они подверглись в интересах министерского и губернаторского произвола, к существенному вреду государства и общества, законных прав, правильного ведения земского управления и правосудия. Увечья, принесенные земскими и судебными уставами, мы здесь не перечисляем: они всем известны и понятны. Но, восстановив права суда и земства в полной силе, было бы необходимо подвергнуть те и другие пересмотру, чтобы придать им большую самостоятельность и независимость от чиновничьего произвола. В особенности необходимо приблизить суд и нотариат к населению, сделать их более доступными и сподручными массам народа, которые в них нуждаются. С этою двоякою целью очень было полезно преобразовать теперешние волостные суды в местные всесословные судебные (мировые) учреждения и значительно расширить атрибуты теперешних мировых судей, а мировые съезды усилить несколькими судьями по назначению от правительства и превратить в апелляционные инстанции, устроив при них в каждом уезде нотариат и ипотечарные учреждения¹⁹; из окружных же судов и судебных палат большую часть, как излишние при таком преобразовании, закрыть, сохранив лишь, сколько нужно, для управления судебной частью на местах и в виде кассационных учреждений. Распределить кассационное судопроизводство между несколькими местами не представит никаких затруднений с отделением его от права толковать и разъяснять законы, которое, как сказано выше, должно быть предоставлено исключительно Судебному Сенату. Независимо от этих преобразований судоустройства необходимо существенно изменить самый порядок судопроизводства. Вве-

дение участия присяжных по делам гражданским, отмена всех административных ограничений суда по раскрытию и преследованию преступлений, какие бы они ни были и кем бы ни были совершены, гласность уголовных следствий, отмена монополий прокурорского надзора по обвинению перед судом — вот некоторые из важнейших вопросов, на которые должно быть обращено внимание при преобразовании судебной части.

В таком направлении должна быть произведена реформа наших государственных и местных учреждений. На нее указывают условия нашего политического существования в прошедшем, настоящем и доступном предвидению будущем.

Такой государственный строй, а не конституционные порядки в европейском смысле могут освободить нас от произвола администрации, от многого множества ненужных учреждений, должностей и инстанций, от многосложной и бесконечной переписки, от бумажного производства дел и представить все необходимые условия для того, чтобы, наконец, и в России водворились законные порядки, неприкосновенность прав, правильный ход управления и судебные гарантии.

Но никакая реформа, как бы она ни была глубоко обдумана и честно выполнена, не осуществится на деле, пока слово и печать не будут освобождены от тех стеснений и того произвола, которыми мы теперь снова доведены, как в минувшее царствование, почти до совершенной, невольной немоты. Последний цензурный устав, как все реформы нынешнего царствования — крестьянская, судебная, земская, контрольная, — отменен, и дикие цензурные порядки 40-х и 50-х гг. восстановлены в прежней силе, только без прежней прямоты и откровенности.

Отмена облегчений, данных нашей печати в первой половине нынешнего царствования, была одной из самых крупных и горестных ошибок. Правительство хотело поразить революционную мысль, революционные стремления, а на деле убило свое лучшее, надежнейшее орудие и союзника в борьбе с министерским и чиновничьим произволом, с нашим повальным невежеством, с безобразными общественными и домашними нравами. Только потому, что у нас нельзя обсуждать печатно и гласно наши государственные и церковные вопросы, мог пустить в России корни бессмысленный радикализм, ежедневная пресса опошлела и живет скандалами, легкая насмешка и остроумное глумление вытеснили серьезную мысль, обдуманные воззрения. Подавление

свободного выражения мнений вырвало у нас с корнем не одни плевелы, но вместе с ними и пшеницу. Наше юношество никогда не ударило бы в горестные крайности или жуирство, наша администрация никогда не осмелилась бы так нагло нарушать законы и попираť права, в публике не могли бы ходить без опровержений нелепейшие слухи, укорениться дикие понятия и воззрения, если бы свободному обсуждению и критике был дан простор с ними бороться. В слепом страхе перед невоздержанностью, нескромностью и резкостью печатного слова у нас не поняли, что в Европе не печать создала разрушительные идеи и подготавливала революции, а нестерпимые политические и общественные порядки, и что, следовательно, бороться должно с ними, а не с печатью. Точно так же у нас опустили из виду, что печать, как и местное управление, может служить опасным политическим орудием только в руках могущественного и влиятельного высшего сословия, аристократии родовой, поземельной или денежной, которая держит весь народ или край в своей власти; там же, где, как, например, у нас, такого высшего сословия нет, печать не имеет политического характера и значения, а есть лишь голос народных нужд, критика законов, учреждений, правительственных распоряжений и мер, даровая полиция нравов — правительственных, общественных и домашних, и в этом смысле не только политически безвредна, но, напротив, есть полезный, хоть, может быть, и не всегда приятный деятель образования и культуры. Во всяком случае там, где, как у нас, нет сословий с политическим значением, где интеллигенция теряется в огромных крестьянских массах, везде и всегда тяжелых на подъем, печать совершенно бессильна ими ворочать. При таких условиях, когда печатное слово имеет какое-нибудь значение только в сравнительно небольшом и политически бессильном кружке высших сословий, совершенно достаточно подвергнуть печать строгой ответственности за распространение ложных слухов, опасных для авторитета правительства, за воззвания к восстанию и нарушению законов, за клевету, против кого бы она ни была направлена, за явные насмешки и глумления над религиозными верованиями, догматами и обрядами, за грубое и циничское нарушение благопристойности и приличия. В этих границах, указываемых полицией безопасности и благочиния, печатному слову и речи должна быть представлена полная свобода, обеспеченная ответственностью не перед административной властью, а перед судом; административной власти может быть

только предоставлено в особенно важных случаях и под ее собственную ответственность задерживать с немедленным преданием суду произведения, нарушающие закон о печати; все же прочие административные предостережения, право администрации разрешать и запрещать периодические издания, утверждать редакторов и т. п. должны быть вовсе отменены. Печать столичная и провинциальная как один из лучших органов управления, как единственная в своем роде, ничем не заменимая и вернейшая узда административного произвола и общественных безобразий должна быть оберегаема самим правительством с ревнивой зоркостью и постоянством против всяких посягательств и подкопов, откуда бы они ни шли.

Совокупными усилиями государственных и местных учреждений, правительственных, судебных, городских и земских и свободной печати в короткое время выяснятся и выдвинутся на первый план все главнейшие русские вопросы, стоящие теперь на очереди, и подготовится материал для их правильного, разумного решения. Имя им — легион. Нет в России отрасли управления, которая не требовала бы коренного преобразования не только в видах справедливости и целесообразности, но в очень многих случаях из одного уважения к простому здравому смыслу, нагло нарушаемому настоящими порядками, без всякой надобности и пользы. Система податей и налогов, система народного образования, торговые и промышленные уставы — все относящиеся к быту народных масс законы гражданские и уголовные, законы полиции безопасности и спокойствия настоятельно требуют тщательного пересмотра как в основаниях, так и в подробностях. Множество стеснительных мер должны быть дочиста выметены из наших законов, и, наоборот, за многие злоупотребления и преступления, остающиеся теперь безнаказанными, должны быть определены строгие наказания. Наши специалисты, практики и публицисты хорошо знакомы со всеми этими вопросами, с излишествами и пробелами нашего законодательства, но их голос теперь заглушен равнодушием, невежеством или своекорыстием тех, кто обязан его выслушать, и молчанием, на которое осуждено у нас всякое живое, правдивое слово. Правильная организация правительства и законная свобода печати и слова дадут всплыть наружу нашим действительным потребностям и нуждам, уничтожат искусственные течения, вызванные у нас ненормальным положением дел, и рассеют призраки, пугающие посреди все-

общего мрака и народ, и правительство. Тогда взволнованное теперь море русской жизни и мысли войдет опять в свои берега, положение существенно упростится, бред, лихорадка и тревожный сон, которые истощают наши силы, уступят место спокойному, здоровому биению общественного пульса, потому что все наши болезни — результат противоестественных условий, созданных нашим правительственным и административным строем, а не органическими пороками нашей государственной и общественной жизни.

ХIII

Мы предвидим заранее, что намеченной выше программой преобразований наших государственных учреждений все останутся недовольны. Поборники самодержавной власти в России найдут, что с проведением такой реформы власть государей обратится в ничто и станет лишь номинальной; нас, вероятно, даже заподозрят в тайном умысле обольстить самодержавие словами, усыпить его бдительность с тем, чтобы под благовидными предложениями устранить его от всякого участия в делах. Многие найдут, что государственные учреждения, сами избирающие своих председателей и все главные должностные лица внутреннего, центрального и местного управления, которых государь только утверждает, должны, по естественному ходу вещей, присвоить себе со временем всю власть. С таким же неудовольствием встретят нашу программу и те, кто желает для России свободных учреждений и обеспечения прав. В глазах значительного большинства интеллигенции совещательные государственные коллегии, деятельность которых и само существование вполне зависят от доброй воли государей, не представляют ничего прочного и постоянного и не дают никаких гарантий. По этому взгляду, весь вопрос законной свободы сводится к ограничению прав короны, а именно в этом смысле наша программа не обещает ничего.

Как ни противоположны обе эти точки зрения на высказанные нами мысли, но они исходят из одной почвы, покоятся на одной и той же предпосылке. И поборники самодержавной власти, и желающие ее ограничить рассматривают наше положение со стороны политической, именно идут от той основной мысли, что верховная власть и народ — две противоположные друг другу силы, которые по своему существу, по своей природе находятся

между собой в непрерывной глухой и скрытой или явной вражде. «Кто кого смог, тот того и враг», — вот точка отправления всех политических соображений, и уравнивание властей — их цель и задача.

Охотно сознаемся, что в политическом смысле наши предположения о реформах не выдерживают критики. Но мы напомним и друзьям, и противникам самодержавия, что, по нашему глубокому убеждению, высказанному не раз в этой брошюре, политическая точка зрения не применима к внутренним делам России, что противоположение власти народу и народа — власти не имеет у нас никакого смысла, что поэтому преобразование Русского государства невозможно и всякие попытки в этом роде будут бесплодны. У нас действительно необходима коренная административная реформа. Откладывая ее, правительство подвергает серьезной опасности и государство, и власть, и народ. Но административная реформа, без которой невозможны у нас никакие улучшения, создаст в России не политические гарантии, а только естественный, правильный порядок внутреннего управления и, следовательно, будет иметь не политический, а общественный, социальный характер. Вот точка зрения, с которой мы просим читателей обсудить нашу программу. В России власть государя не ограничена вследствие самого социального строя Русского государства, в котором нет резко различных и враждебных друг другу сословий, каст и общественных слоев, потому нет у нас и условий для ограничения самодержавия. Зная это, мы и не задавались невозможной задачей; в смысле ограничения прав короны, уравнивания властей, гарантий народных прав наша программа не имеет никакой цены. Мы приняли в ней неограниченную власть русских государей как неоспоримый факт русской ответственности и старались только уяснить себе, в каких комбинациях этот коренной факт мог бы принести наибольшую пользу Русской земле и Русскому государству. Комбинации, позаимствованные из Европы с начала текущего столетия, оказались при наших условиях не только негодными, но вредными и опасными и для народа, и для власти. По нашим условиям, нам нужна организация, которая не разобщила бы народ и верховную власть, не создавала бы между ними противоположности и взаимной подозрительности, а, напротив, сближала бы их и скрепляла это сближение единством интересов, стремлений и целей. В Европе высшие слои народа заставили верховную власть подчиниться

своей воле; у нас высшие слои остались политически бессильными, и потому верховной власти не от кого себя отстаивать и не с кем бороться внутри государства. Стоя лицом к лицу с целым народом, она только в его развитии и успехах черпает свою силу, могущество и упрочивает династию. Если государи этого не понимают и поступают вопреки народным и своим интересам — это великое несчастье, великое народное бедствие, против которого бессильны всякие меры и всякие гарантии. Обдумывая программу реформ, мы не могли принять такой случайности в расчет. Мы предположили — и это кажется гораздо естественнее, — что государи, подобно народам и частным лицам, желая добра себе и своему потомству, благоразумно вникают в то, что им может быть полезно и вредно и с этим соотносят свои поступки. Но став на эту точку зрения, по нашему убеждению, единственно правильную и, во всяком случае, единственно возможную, мы должны были отбросить вопрос, который у нас делается прежде всего: в какой мере та или другая организация ослабляет или, напротив, усиливает политическую власть главы государства. Мы считаем этот вопрос совершенно праздным, думаем, что он только сбивает нас с толку, спутывает наши понятия. У нас в России ставится совсем другой вопрос: правильно ли комбинированы в государственных учреждениях деятельность верховной власти и народа в видах государственной и общественной пользы? В этом отношении ясному взгляду на вещи нередко мешают у нас странные предрассудки, возникшие у других народов по их историческим обстоятельствам. Еще недавно институт присяжных, земские учреждения, несменяемость судей, свобода слова и печати, хотя бы в известных пределах, считались политическими гарантиями, ограничениями верховной власти; теперь же они признаны даже у нас мерами общественного и государственного благоустройства, не имеющими ничего общего с политикой. Да и странно было бы думать, что все полезное для государства и общества есть уже непременно ограничение верховной власти, точно будто ее неограниченность выражается только в том, что вредно и нестерпимо для народа!

Но если стать на нашу точку зрения и рассматривать нашу программу лишь в видах государственной пользы, интересов верховной власти, народа и их единения, то наши предположения представляются в ином, мы позволим себе надеяться, более благоприятном свете.

Глава громадной Империи физически не может издавать законы, судить, управлять сам. Что Государственный Совет, Сенат, министры не иначе как органы верхов власти есть ошибочная и крайне вредная фикция, в которой зарождаются и которой прикрываются наш административный произвол и необеспеченность прав. Мы думаем, что должностные лица и учреждения — органы государства, а не специально государя или народа. По нашей программе, в образовании государственных учреждений одинаково участвуют и верховная власть, и народ, а в назначении и смене высших административных центральных и местных чиновников — верховная власть и высшие государственные учреждения: государь назначает председателей Сенатов, главных директоров и губернаторов из числа представленных ему Сенатами кандидатов. К такому способу назначения мы пришли совсем не по политическим, а по следующим чисто практическим соображениям: во-первых, коллегиальным учреждениям ближе, чем государю, известны люди, их способность к службе, их талантливость и нравственные качества; во-вторых, при громадной силе царской власти чиновники, непосредственно назначаемые самим государем, тотчас же вырастут опять в теперешних полновластных министров, и зависимость их от коллегиальных учреждений, как теперь министров от Сената, станет мнимой, лишь на словах, отчего единство и правильный ход администрации должны сильно страдать; наконец, в-третьих, на выбор чиновников самим государем естественно всегда будут иметь большее влияние придворные, непосредственно окружающие государя, и камарилья опять будет играть ту же расплывающую, вредную для власти и народа роль в делах правления, какую играет теперь. Что же касается законного и естественного влияния государя на избрание высших чиновников, то оно, по нашему проекту, выражается дважды: один раз — в участии сенаторов, непосредственно назначенных самим государем, в выборе кандидатов, а другой раз — в избрании государем по своему усмотрению одного из этих кандидатов в должность. Таким образом, в политическом смысле, именно как ограничение верховной власти, предлагаемая нами организация государственных учреждений, участие Сенатов в определении и увольнении высших чиновников не имеют никакого значения, но они имеют величайшую важность в административном и общественном отношении. В наушниках и клеветниках, в эгоистах, прикидывающихся вернопреданнейшими слугами, никогда не

было и не будет недостатка. Государь, как и другие, может ошибаться, иметь свои пристрастия и предубеждения. Необходимо, чтобы он слышал и знал мнения не одних своих приближенных, но и взгляд коллегиальных органов управления, которые, стоя близко к делам и к тому, что происходит в государстве, лучше могут знать людей и беспристрастнее ценить их деятельность, чем придворные и царские угодники.

Точно так же нельзя видеть ограничения верховной власти в сосредоточении всего внутреннего государственного управления в трех центральных учреждениях. По нашей программе, они не имеют между собой никакой другой связи, кроме власти государя; его решения составляют для них высший закон; их личный состав обновляется в короткие промежутки времени, наполовину, по его усмотрению; наконец, придворный штат, отношения к другим государствам, военные, сухопутные и морские силы остаются вне круга действий трех Сенатов.

Тем, которые признают нашу программу не способной ввести существенные улучшения в наш государственный и общественный быт, потому что в ней опущены политические гарантии, мы заметим, что не верховная власть враждебна интересам и правам народа, а олигархия, которая, оседая и кристаллизуясь около престола, разобщает верховную власть от народа и правит государством ее именем. Кому дороги не сами по себе политические формы, дающие талантам знания и гражданской доблести возможность и случай выказаться, а те блага, которые достигаются этими формами — законный порядок, ненарушимость суда и судебных решений, неприкосновенность прав, законный простор для верований, мысли, слова, знания, — тот едва ли решится оспаривать, что подчинение произвола министров и чиновников коллегиальным учреждениям, в которых наравне с представителями короны участвуют и выборные от страны, способно дать России именно то, в чем она всего более нуждается, и если не совсем устранил, то, по крайней мере, существенно ослабит зло, которое губит наши силы, поддерживает у нас бесправие и анархию. Естественное призвание верховной власти состоит в охране прав и законного порядка, а у нас уродливая организация доводит невольно до безумной мысли, будто существо самодержавия заключается в праве поступать несправедливо, неразумно, нарушать права и делать зло. Против такого взгляда до сих пор возмущались русский народ и огромное большинство русской интеллигенции.

Верное чутье подсказывает им, что зло, которое мы терпим, происходит от ошибочных взглядов правителей, от их слабостей, от дурных советников, от обмана и лжи, которыми верховная власть окружена беспрестанно, более чем кто-либо, т. к. около нее есть чем поживиться и нагреть руки. Долго ли будет, несмотря ни на что, сохраняться в большинстве русского народа такой верный, простой и естественный взгляд на верховную власть — трудно сказать; что система нашего внутреннего управления всячески ослабляет и искореняет такой взгляд — не подлежит ни малейшему сомнению. Поэтому первой задачей государственной реформы в России будет противопоставить в глазах государя правду неправде, правильный взгляд на дело — себялюбивым внушениям окружающих, дать верховной власти возможность в каждую данную минуту знать действительное положение дел в государстве и услышать самые разнообразные суждения обо всех вопросах, касающихся Империи. При таких условиях решение государя в огромном большинстве случаев будет непременно разумное, справедливое и беспристрастное. Верховной власти всегда полезно и выгодно быть разумной, справедливой, беспристрастной, и прочные государственные учреждения, и твердо основанный порядок дадут ей точку опоры, в которой она крайне нуждается, но которой теперь у нас, к несчастью, вовсе не имеет.

Заклучим эти рассуждения одним общим замечанием.

Всякая страна, всякий народ имеют свои судьбы, обусловленные всей обстановкой и ходом исторического развития, и потому формы государственного и общественного быта не могут быть у всех народов одинаковы, а должны быть согласованы с обстоятельствами, при которых страна или народ живут.

В этом отношении Россия представляет явление, невиданное и небывалое в мире. Основной факт русской общественности — это крестьянство, владеющее землей, в котором все прочие общественные разряды и классы исчезают по своей малочисленности, как песчинки. Перед этим характерным фактом, не имеющим себе подобного, бледнеют все наши прочие особенности и отличия от других народов.

Европейцы называют такой общественный склад демократическим, однако он не имеет с тем, что они называют демократией, решительно ничего общего, и от такого смешения под одним названием явлений, совершенно разнородных, происходит, главным образом, путаница всех наших понятий. Зерно европейской

демократии, состоя из обезземеленных народных масс и городского пролетариата, представляет элемент движения, которое естественно зарождается и поддерживается в массах вследствие материальных лишений. Охранителями общественного строя и порядка от напора демократии являются в Европе немногочисленные владеющие и зажиточные классы, против которых и борется обиженный и обездоленный простой народ.

У нас совершенно наоборот. Владеющий крестьянин есть в целом мире прирожденный охранитель, консерватор. Где крестьяне-землевладельцы составляют, как у нас, почти весь народ, там охранительные элементы покоятся в народных массах, а незаметное меньшинство, высшие слои общества и интеллигенция представляют элементы движения. В России эта микроскопически малая часть народа, по своему положению, не имеет и не может иметь политического веса. В силу этих двух условий русская мысль, с тех пор что она поднялась до сознания, всегда была свободна от сословных и всяких других предрассудков, всегда имела широкий размах и полет и в то же время всегда была политически бессильна и безвредна. Если бы мы не смотрели на себя сквозь европейские очки, мы давно бы оценили громадную важность этих своеобразных явлений русской жизни и воспользовались бы ими, как следует. Но мы, твердя азы европейской истории, считаем развитие русской мысли опасным в политическом отношении и видим в наших землевладельческих крестьянских массах что-то похожее на демократию — пугало европейских консерваторов.

Далее, везде, где народные массы сознательно или бессознательно получают преобладание в народной жизни, непременно образуется сильная центральная власть. Это общий, неизменный закон человеческих обществ, древних и новых, европейских и других. Применение этого же закона мы можем наблюдать и в жизни русского народа. Здесь не место объяснять, какое значение этого закона и в чем заключается его связь с условиями общественной и государственной жизни. Заметим только, что там, где народные массы вышли победительницами из борьбы с насевшими на них и угнетавшими их высшими слоями, где они сознают свои силы и политическое значение, там центральная власть дышит политическими страстями, вынуждена льстить массам, хитрить с ними, чтобы как-нибудь ими управлять. Цезаризм везде живет обманом, ложью и беззаконием. Рожденный борьбой, он носит на себе ее неизгладимую печать. Но где народные массы высво-

бодились из-под гнета и достигли гражданских прав и владения землей силой обстоятельств, вследствие реформ, в то еще время, когда нетерпение стать на свои ноги не успело перейти в озлобление, сословную ненависть и открытое восстание, там верховная власть является во всем всемогуществе, не осложненная ненавистями и политическими страстями, вытекающими из борьбы и победы. Лгать и обманывать ей не для чего, ей не из чего льстить и унижаться, спорить с ней некому, т. к. она обязана своим положением не победе, а естественному ходу вещей, естественному развитию народной жизни.

Таковы необыкновенно счастливые условия власти государей в России. Если, несмотря на то, они смотрят подозрительно на успехи и развитие народной жизни, неласковы к интеллигенции, считают непоколебимость прав и законов помехой своему всемогуществу, то это плод крайне печальных недоразумений, горестный результат несчастной привычки приравнивать явления русской жизни к явлениям жизни европейских народов и переносить на первые значение последних. Этим грешат у нас и государи, и интеллигенция, и консерваторы, и либералы. Против этого-то предрассудка должны быть направлены все усилия тех, кому дороги интересы отечества. Когда мы, наконец, поймем, что в России власть и народ, аристократия и демократия, консерватизм и прогресс совсем не то значат, что они выражают в устах наших западных соседей, все остальное придет естественно, само собой.

XIV

Таков общий смысл и направление преобразований, которыми должно начаться действительное обновление России. Мы только указываем на них, не входя в подробности реформы. Нашей главной целью было открыть глаза на корень зла, разогнать призраки, которые мешают нам ясно видеть и понимать наше положение. К несчастью, правительство и образованное меньшинство все еще не могут отделаться у нас от обсуждения наших дел с европейской точки зрения. В доброй воле быть русскими недостатка у нас нет, но мы не доросли до умения думать по-русски, т. е. понимать наши обстоятельства, каковы они есть, не подводя их непременно под европейскую мерку, не придавая ей значение, какое они могли бы иметь в Европе, но не имеют и не могут иметь у нас. Отсюда — политические и социальные иллюзии, радужные

или гнетущие, смотря по взгляду. Они-то вызывают на действия и меры бесполезные, ненужные или положительно вредные и опасные. Благодаря им мы живем в каком-то непостижимом самообольщении и тратим бесполезно здоровые силы нации и государства. Иногда невольно спрашиваешь: да имеет ли, в самом деле, какую-нибудь будущность страна, где правительство и образованный слой способны до такой степени жить фантазиями и забывать почву, которая у них под ногами? Правительство боится революционных движений, сепаратизма, прессы, социализма и коммунизма, старается аристократизировать просвещение классическими языками, по возможности задержать стремление масс к образованию и подозрительно следить за его успехами; юношество ухитряется найти у нас гнет капитала над трудом, ему мерещится у нас рабочий класс и рабочий пролетариат; солидные люди и само правительство серьезно думают, что только конституционные гарантии могут вывести нас из теперешнего хаоса и безурядицы. Более полной и всеобщей мистификации трудно себе представить! Мы сами создаем себе фантомы и живем с ними, а действительная жизнь, не направляемая близким знакомством со страной и ясным пониманием ее обстановки и потребностей, идет сама по себе, как попало — скучно, вяло, полудико, безобразно. Беспреданно врываясь в нее со своими фантазиями, мы только больше ее запутываем, делаем ее все более и более неустроенной и хаотической. В этом царстве мрака и миражей ниоткуда не видно света. Искупителем, новым Петром Великим будет у нас тот, кто, обладая чутьем русской действительности, снова выдвинет ее на первый план, возвратит ей, затертой и забытой, ее права и утраченное значение, не боясь никаких призраков и фантазмагорий.

Если же у нас не народится такого человека, мы осуждены еще долго терять понапрасну лучшие силы на борьбу с миражами или во имя миражей, не подвигаясь вперед ни умственно, ни нравственно, ни материально, пока нас не отрезвит внутри или извне какое-нибудь великое народное бедствие и мы не будем вынуждены волей-неволей опуститься из мира грез в мир нашей печальной действительности. Дай Бог, чтобы пробуждение не было слишком поздно для нашего народного могущества, для целостности нашего государственного здания и власти! Не забудем, что народы не безнаказанно расточают свои силы даром. Помимо наших предрассудков и фантазий, вольных и невольных заблуждений, стремлений и успехов, дурно понятого себялюбия

и узкого эгоизма есть неизменный ход вещей, неумолимая логика фактов, которая не обращает никакого внимания на наши желания и надежды, а выводит из того, что мы делаем, то, что из него следует по существу дела, по самой природе вещей. Это и есть тот высший суд, решений которого не отвратит ничто. Они беспощадно приводятся в исполнение самими виноватыми или над их потомками за дела их предков.

Бюрократия и общество

I

Во все времена величайшая ошибка и несчастье правителей заключались в том, что они уединялись, давали себя окружить непроницаемой стеной приближенных и мало-помалу, по необходимости, начинали глазами этих приближенных смотреть на вещи и на людей. Смотря их глазами, государи тоже делаются односторонними, заражаются духом партий, тогда как именно они, по своему положению и призванию, и должны стоять выше всех партий, не давать перевеса ни одной из них и извлекать из всех ту долю пользы для государства, какую они принести могут; а полезны могут быть все мнения, взгляды и партии, ибо каждая представляет известную сторону справедливой мысли или указывает на недостатки существующего порядка дел. Разобщенные от государства окружающей средой, государи рано или поздно начинают замечать, что и их приближенные тоже не всегда бывают беспристрастны: тогда в душе их зарождается недоверие ко всем людям; они становятся подозрительны и кончают тем, что разочаровываются в человечестве, перестают надеяться когда-либо водворить добро и правду в своем государстве и под давлением такого тяжелого чувства предоставляют делам правления идти по воле судеб.

Такова участь лучших, добродетельнейших государей, когда они дают уединить себя. Чтобы избежать этого обыкновенного подводного камня для монархий, есть только одно верное средство: широко открыть к себе доступ всем взглядам, мнениям, жалобам и желаниям, какие только есть в стране, прислушиваться к ним и поверять ими внушения приближенных и доклады мини-