

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-

стров. Без этого опасности, одни других ужаснее, будут роковым образом окружать престол, а с ним и государство.

Верное средство знать все, что делается и думается в стране и во всех ее самых глухих закоулках, дают разумный, справедливый закон о печати и хорошо устроенные государственные учреждения. Этими двумя путями государю будет открыта вся правда, как на ладони.

Разумный, справедливый закон о печати дает возможность всякому высказать мысли, взгляды, желания и жалобы. А через них раскроется все и найдется много такого, что пригодится на пользу государю и государству.

Хорошие государственные учреждения дадут возможность проверить мнения приближенных и министров. Выслушивая, кроме их докладов, и другие, сравнивая разные мнения и предложения, государь может беспристрастно их взвесить и выбрать из них для обращения в закон то, которое, по его убеждению, окажется наиболее полезным для государства.

Серьезная опасность нашего теперешнего положения заключается именно в том, что у нас нет ни разумного, справедливого закона о печати, ни хороших государственных учреждений. Все устроено у нас так, что одни приближенные и министры имеют голос, а все остальные осуждены на безмолвие. Такой порядок дел полезен для немногих, но вреден для государей и для страны. Для его поддержания внушается, что престол окружен опасностями, что свобода печати произведет революцию, что под хорошими учреждениями разумеется конституция и ограничение самодержавной власти. В таких застрачиваниях невежественно или злонамеренно подтасовываются понятия и названия. Престол действительно окружен опасностями, но именно вследствие того, что произвол высшей администрации не знает границ и нет на нее никакой управы. Теперешнее беззаконие и безурядица искусственно вызывают у нас раздражение, ожесточение и, наконец, отчаяние, которые и создают опасности престолу и государству. С водворением закона и законного порядка опасности исчезнут, а не возродятся. Что у нас желают свободы печати и конституции есть клевета и напраслина на Россию. Отдельные лица, и то весьма немногочисленные, действительно их желают, но огромное большинство не только простого народа, но и образованных и полуобразованных слоев ни о свободе печати, ни об ограничении самодержавия и не помышляют, и если говорят о них, то только

не умея, по незнанию и малому политическому развитию, называть вещи их настоящими именами. В действительности все, от мала до велика, от крестьянина до самого просвещенного человека, желают, чтобы место прихоти и произвола начальников заступил законный порядок, одинаковый для всех. Исполнение таких желаний, водворение законного порядка и справедливого суда, обеспечивающих всех и каждого, не вредны, а, напротив, полезны для самодержавия, не ослабят, а, напротив, укрепят его, разделив резкой чертой интересы престола и государства от интересов советников и чиновников и сняв с государей перед всей страной ответственность за злоупотребления и беззакония, прикрытые теперь их именем. Россия благодаря истории и обстоятельствам есть единственная страна в мире, где возможен твердый законный порядок и широкие гражданские свободы при полноте самодержавной власти. У нас некому с нею тягаться и соперничать, как было в Европе, а потому ни печать, ни учреждения не могут послужить никому орудием для борьбы с нею. Таким беспримерным положением надо воспользоваться в интересах самодержавия, престола и государства, которым существенно вредят произвол, беззаконие и несправедливость, подкапывая их под корень. Те, которые пугают государя призраками конституции и свободы печати, благоразумно умалчивают, что ныне самодержавная власть в России стеснена и ограничена сановниками и чиновниками, которые делают, что хотят.

Наш закон о печати дурен тем, что она подчинена министру внутренних дел, который распоряжается ею самовластно, по своему усмотрению. Но и всякий другой министр, которому печать была бы вверена в управление, стал бы, конечно, направлять ее в своих личных видах, не пропуская на свет Божий ничего ему неприятного или невыгодного и, напротив, всячески поощряя то, что ему и его видам полезно. В видах общей пользы печать должна быть отдана в заведование такого учреждения, которое не зависит от министров, выше их и не заинтересовано покрывать их действия или помогать им в преследовании каких-либо личных видов и целей. Если бы управление печатью было возложено на Комитет министров, или на Сенат (по Первому департаменту), или на Государственный Совет, то от этих коллегиальных учреждений можно было бы ожидать больше справедливости, беспристрастия и законности в заведовании печатным словом, чем от единоличного произвола какого-нибудь министра.

Устройство наших высших государственных учреждений неправильно и ошибочно в тройном отношении.

Во-первых, одни министры докладывают дела государю, а так как, при самодержавном правлении, только тот и имеет силу и влияние, кто докладывает государю, то только министры и имеют влияние и власть в управлении, прочие же высшие учреждения — Сенат, Государственный Совет и Комитет министров — никакой. Такое преобладание в высшем государственном управлении единоличной власти над коллегиальными учреждениями есть главная, если не единственная, причина недостатка единства в правительственных мероприятиях, произвола и беззакония, на которые все жалуются. Если бы влиянием и властью пользовались коллегиальные учреждения, а не министры, то было бы больше единства в управлении, меньше произвола, больше законности.

Во-вторых, все наши высшие государственные учреждения состояются из одних военных и гражданских высших чиновников. Эти лица приносят с собою знание правительственных порядков и службы и опытность в делах управления; но как оно действует на страну, приносит ли ей пользу или вред — этого они не знают и не могут знать, потому что всю свою жизнь провели в положении правящих, а не управляемых, смотрели на дело сверху вниз, а не снизу-вверх. Отсюда неизбежная односторонность в суждениях и взглядах этих лиц, исключительно наполняющих наши высшие государственные учреждения. Последние только тогда могут вполне соответствовать своему назначению, когда в составе их будут находиться не одни лучшие люди служебной опытности и знания, но и такие, которые всего лучше, полнее и беспристрастнее могут ценить действие и влияние правительственных мероприятий и служебных порядков на быт и благосостояние страны.

В-третьих, коллегиальные государственные учреждения — Правительствующий Сенат (Первый департамент), Государственный Совет, Комитет министров — совершенно лишены возможности и права представлять государю о пользах и нуждах страны, о необходимых для их удовлетворения мерах и законах. Это право принадлежит исключительно одним министрам, а коллегиальные учреждения только обсуждают то, что передается на их рассмотрение государем — всего чаще вследствие доклада министров. Такой порядок нельзя назвать правильным. Министры, стоящие во главе администрации, погружены в текущие дела, не имеют нужного досуга и времени, чтобы спокойно и основательно обсу-

дить необходимую меру или закон. Заинтересованные каждый успешным ходом своей части, они не могут беспристрастно и со всех сторон рассматривать вопросы, возникающие из применения законов и из нужд общественных. Гораздо благоприятнее поставлены в этом отношении коллегиальные учреждения. Они состоят из нескольких лиц, а не из одного, и потому могут судить о предмете многостороннее, чем одно лицо; они имеют в своем производстве дела не по одной какой-нибудь отрасли государственного управления, а все дела известного рода, и потому в них сосредоточивается и соединяется то, что раздроблено по разным министерствам; поэтому коллегиальным учреждениям гораздо легче избежать односторонности, неминуемой в министерствах. Наконец, не будучи обременены подробностями исполнения, коллегиальные учреждения имеют больше времени и досуга спокойно обсудить каждый вопрос и глубже вникнуть в существо дела, которое посреди забот о ходе текущих дел весьма легко ускользает из вида министров. Все это делает коллегиальные учреждения более способными, чем министерства, возбуждать вопросы о законодательных и общих административных мерах. У нас же — как раз наоборот: право возбуждать законодательные и общие административные вопросы принадлежит не коллегиальным учреждениям, а министрам, не совещательным органам верховной власти, а исполнительным.

Чтобы положить конец разъединению государя со страной, откуда и рождается одностороннее или ошибочное понятие о действительном положении дел и вещей в государстве, необходимо поставить печать и высшие государственные учреждения в иное положение, чем в каком они теперь находятся, а именно:

1) управление печатью необходимо возложить не на какое-либо министерство, а на одно из коллегиальных высших государственных учреждений — Правительствующий Сенат, Комитет министров или Государственный Совет. От такой перемены можно, несомненно, ожидать более беспристрастия и справедливости в заведовании делами печати;

2) доклады министров государю надлежит подвергать предварительному просмотру и одобрению Комитета министров, а в делах спешных — хотя бы одного его представителя. При таком порядке каждый министр должен будет доложить вместе со своим предложением и отзыв о нем Комитета министров или его представителя, через что государю делается известным и

мнение о предлагаемой ему мере высшего коллегиального административного учреждения Империи;

3) необходимо ввести в состав хотя бы одного лишь Государственного Совета на правах членов и в равном с ними числе выборных от губернских земств. Чтобы могли быть выбраны лучшие люди губерний, а не лица, принадлежащие к тому или другому сословию, званию или слою и кружку, следует предоставить земствам выбирать, кого они признают достойным, не стесняя их никаким цензом и никакими другими условиями и вменив им лишь в обязанность выставить самых способных и честных людей, хорошо знающих свой край, его нужды, и опытных в делах местного управления. По этим указаниям земства уже сами будут знать и понимать, кто может лучше всего представлять губернию, ее пользы и потребности перед государством в составе высшего государственного коллегиального учреждения Империи. Такая мера даст государю возможность услышать мнения не только тех, которые управляли или управляют, но и тех, которые состоят под управлением в губерниях и испытали его на себе. Поэтому-то и надо предоставить земствам самим свободный выбор выразителей их нужд перед государем. Сведущие люди, выбранные министрами, всегда будут представлять мнения последних, а не местных жителей;

4) необходимо предоставить Первому департаменту Правительствующего Сената, Комитету министров и Государственному Совету одинаковое с министрами право представлять на благоусмотрение государя предположения свои о пользах и нуждах государства и о мерах, которые надлежало бы принять для их удовлетворения. Если министры пользуются этим правом, то тем более оно должно бы принадлежать высшим коллегиальным государственным учреждениям, которые теперь его лишены. Как объяснено выше, они могут основательнее, беспристрастнее и полнее обсуждать государственные дела, чем каждый из министров в отдельности.

Объясненными мерам были бы устранены те препоны, которые теперь мешают государю знать действительное положение дел, правильно судить о различных направлениях мыслей и о достоинствах и благонадежности тех или других лиц. Минувшее царствование представляет горестные доказательства тому, как все может быть доложено государю в превратном виде, когда единственными его советниками являются министры. Честные

и способные люди были оклеветаны и удалены, хищники и недобросовестные рекомендованы как преданнейшие отечеству и государю, полезные и надежные слуги и поставлены на видные места в государственном управлении; благотворные законы и преобразования были искажены в применении и вместо пользы принесли вред: те, которые их исказили, указывали, что вред произошел от этих законов и преобразований, тщательно скрывая, что они были недобросовестно приведены в действие. Благодаря тому, что только одни министры имели голос у престола, государственные имущества и доходы подверглись беспощадному и безобразному расхищению, нарушались именем государя несомненнейшие права, явно попирались законы, преследовались под предлогом неблагонамеренности лица и издания не только безвредные, но даже полезные и вполне честные, за то только, что обличали произвол того или другого министерства, не соглашались с его взглядами, противоречившими закону, указывали на злоупотребления, которые тем или другим министерством тщательно скрывались.

Пока на первом плане будут стоять министры, а коллегиальные государственные учреждения на втором, до тех пор об улучшении нашего теперешнего во всех отношениях бедственного положения нельзя и думать. Государь при всем горячем желании не в состоянии узнать, что на самом деле творится в Империи, каково настроение и расположение умов, хорошо или дурно идут дела, какими мерами поднять общее благосостояние и довольство. И не всегда министры будут в этом виноваты. Самые благонамеренные и преданные из них способны, как все люди, ошибаться и увлекаться. Для блага государя и государства необходимо, чтобы была возможность поправить эти ошибки и пристрастия, а средств для такой поправки у нас теперь не существует. Последствия такого коренного недостатка в устройстве высшего государственного управления — самые плачевные. Авторитет самодержавной власти страдает. Вместо закона господствует произвол, против которого нет защиты. Люди честные, благонамеренные и способные теряют надежду на улучшение положения, а с нею и бодрость духа, без которой нельзя сделать ничего полезного. Сегодня одни, без всякой причины, признаются вредными и опасными; оправдаться они не могут; завтра такая же участь постигает тех, которые вчера считались благонамеренными. Целые области, племена, исповедания и звания поочередно под-

падают под опалу по навету министров, создающих им то или другое положение по своему усмотрению. Предлагаемые в этой записке меры поставят все мнения и взгляды под защиту закона, дадут возможность услышать голоса управляемых, предоставят коллегиальным государственным учреждениям равное положение перед государем с министрами. При помощи таких мер нынешнее неопределенное положение выяснится, и тогда нетрудно уже будет изыскать способы, чтобы изменить его к лучшему.

II

По первым шагам нового царствования станут заключать, каково оно будет. Оттого так необходимо, чтобы они внушили доверие и успокоили умы. Особенно это необходимо в критическую и опасную минуту, какую теперь переживает Россия.

Новый государь ничем не стеснен. Прошедшее его не обязывает, у него нет за спиной ошибок, фатально направляющих его путь в известную сторону; он ничем не связан с людьми, которые могли бы тормозить его начинания. Таким чрезвычайно счастливым положением новому государю надо воспользоваться для блага России, для утверждения государственной власти и возвращения царствующей династии авторитета и доверия, поколебленных нерешительностью минувшего правления, безумием, невежеством и недобросовестностью его советников и настойчивой энергией тайной организации, вызванной и воспитанной невообразимым хаосом и анархией внутри страны. Первые же шаги нового государя должны сразу показать, что он твердо решил покончить с печальным прошедшим и намерен идти совсем другим путем.

У нас нет ничего похожего на государственные учреждения, которые пользовались бы авторитетом и доверием страны и могли в минуты, подобные настоящей, выносить на своих плечах всю тяжесть положения и ограждать государство и династию от опасности. То, что у нас есть, напоминает скорее помещичьих бурмистров, и приказчиков, и вотчинные конторы. Благодаря отсутствию государственных учреждений все теперь потеряли голову, никто не знает, что и как начать, и могут писаться такие неудачные канцелярские манифесты о вступлении на престол, какой мы прочли 2 марта. Надо начать с создания государственных учреждений. Об этом намерении следовало бы

намекнуть в манифесте о вступлении на престол. Но так как эта благоприятная минута пропущена, то надо, не теряя времени, воспользоваться первым же удобным случаем, чтобы заявить об этом намерении в одном из торжественных актов (манифестов) нового царствования.

Но коренную реформу государственных учреждений нельзя совершить вдруг, а между тем теперь крайне необходимо высшее государственное учреждение, в котором сосредоточилось бы рассмотрение важнейших государственных дел и мероприятий, не терпящих отлагательства. С этой целью необходимо теперь же немедленно устроить под председательством государя Временный верховный распорядительный совет из 15 или 20 лучших людей, какие найдутся в теперешнем составе высшего государственного управления. В совет не должны быть приняты ни Шуваловы, ни Валуевы, ни Толстые, ни Палены, ни им подобные, опозорившие минувшее царствование, настоящие виновники несчастий, которые мы пережили и переживаем. Создание хорошего центрального учреждения тотчас придало бы необходимое единство ходу государственных дел. Если выбор членов совета будет удачен, то он внушит доверие и успокоит на первый раз умы. О такой мере необходимо объявить манифестом и сделать известным личный состав совета.

Первыми распоряжениями совета должны быть: 1) возможно широкая амнистия, 2) отмена смертной казни и административных ссылок, 3) дарование печати законного существования, 4) дарование свободы совести и религиозного культа, 5) отмена стеснений народного языка в школе и ежедневном употреблении. Совету же надлежит отменить самые вопиющие и притеснительные несообразности и несправедливости в действующих законах и правительственных мерах, от которых без всякой необходимости стонет Русская земля и которыми поддерживаются общие недоброжелательство, уныние, недоверие и апатия.

Наконец, тот же совет должен выработать и установить главные основания правильной, систематически стройной организации высшего, среднего и низшего управления государством, а также прав и обязанностей подданных и должностных лиц — в замену теперешнего бесправия и анархии. Медлить этой работой никак не следует, тем более что существенные черты преобразования уже достаточно обозначились в мнении общества и самого правительства.

Такие меры, если они будут приняты и проведены безотлагательно, умиротворят страну и плодотворно для нее и для утверждения расшатанного авторитета государственной власти наполнят время до образования и вступления в действие новых учреждений, которые установят новый порядок дел в России и довершат реформы минувшего царствования, отмененные или искаженные недостойными людьми, которым, по несчастию, вверено было их осуществление.

1881 г.

