

99780

Л. Дашкевичъ.



~~34809~~

РЕФОРМА

ВОЛОСТІ.



МОСКВА.

1912.

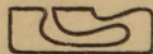
29780

А 398 В/12

Л. Дашкевичъ.

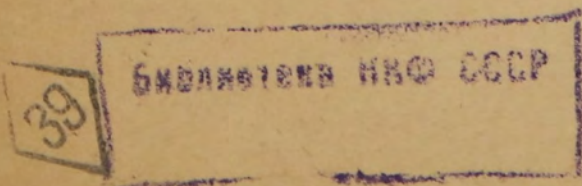
~~36809~~

РЕФОРМА ВОЛОСТИ.



МОСКВА.

1912.



85686

МОСКВА.

Типографія Русскаго Товарищества, Мыльниковъ пер.,
соб. домъ. Телефонъ 18-35.

Реформа волости.

Столыпинское правительство и третья Дума взяли на себя разрѣшеніе самыхъ важныхъ и сложныхъ вопросовъ крестьянскаго быта,—а такъ какъ крестьянство и Россія синонимы, то и важнѣйшихъ вопросовъ всей русской жизни: установленіе новой формы крестьянскаго землевладѣнія, новой формы народнаго суда и новой формы управленія деревни. Всѣ эти три вопроса, или скорѣе эти три обширныя области вопросовъ, разрѣшены, хотя и въ разной степени, неудовлетворительно.

Легкомысленный по замыслу, насильственный по цѣли, скудный по подробностямъ, аграрный законъ явилъ презрѣніе къ устоямъ народной жизни въ невиданныхъ до сего у насъ размѣрахъ. Онъ привелъ въ хаотическое состояніе и безъ того крайне запутанное у насъ крестьянское право, влилъ широкимъ потокомъ въ народную жизнь насилие и неправду и лишилъ Россію того преимущества, которое она имѣла передъ другими

народами въ обеспеченіи низшихъ классовъ земель.

Правительству никогда не удавалось устройство сноснаго народнаго суда. Проектируя въ свою очередь такой судъ, Дума не обратила вниманіе на своеобразность сельскихъ отношеній, ограничившись перепискою для того судоустройства и судопроизводства прежнихъ мировыхъ судей. Поэтому Государственному Совѣту выпадаетъ теперь на долю исполнять работу, обыкновенно не входящую въ компетенцію второй палаты,—выработать взамѣнъ утвержденнаго Думой законопроекта новый законъ о судопроизводствѣ. Министръ же юстиціи, заклеившій въ первой палатѣ волостные суды чернѣе чернаго и затѣмъ во второй палатѣ черезъ нѣсколько мѣсяцевъ измѣнившій свое мнѣніе о нихъ, показалъ всю неосвѣдомленность правительства въ вопросахъ народной жизни.

Въ другомъ трудѣ (Аграрный переворотъ, сельскій судъ М. 1909), я подвергъ разбору разрѣшеніе законодательными учрежденіями этихъ двухъ вопросовъ. Теперь я ставлю себѣ задачей разобрать законопроектъ о волостномъ земскомъ управленіи.

Вопросъ о созданіи мелкаго самоуправляющагося органа управленія имѣеть у насъ полувѣковую давность. Онъ возникъ при освобожденіи крестьянъ и съ тѣхъ поръ выдвигался и пріобрѣталъ особый интересъ всякій разъ, какъ только поднимался вопросъ о внутреннихъ реформахъ.

Въ началѣ 60-тыхъ годовъ и въ концѣ 70-тыхъ когда были поставлены на очередь эти реформы; въ отвѣтъ на распространенные тогда въ обществѣ толки о конституціи, славянофилы указывали, что не увѣнчивать намъ надо недостроенное зданіе, а заняться внутренними реформами, устройствомъ уѣзда, крестьянскаго и земскаго самоуправленія. Такое мнѣніе было встрѣчено упреками и укоромъ со стороны общественнаго мнѣнія.

Въ этомъ ограниченіи реформы исключительно одной только стороною дѣла были неправы обѣ стороны.

Тогдашнія предположенія о конституціи были своевременны и необходимы. Но съ другой стороны горькій опытъ показалъ намъ, что одна хартія свободъ ничего не значитъ. Промедливъ долго, мы наскоро возвели плохую крышу надъ сгнившимъ фундаментомъ и развалившимися стѣнами, и домъ оказался такимъ же холоднымъ и необитаемымъ, какимъ былъ прежде.

Если бы наша конституція органически выросла изъ мѣстнаго самоуправленія, если бы она развилась какъ естественное продолженіе самоуправления союзныхъ общинъ и областей, то она стала бы прочной, и Думу не раздирали бы такъ крайнія партіи, какъ теперь.

Оттого мѣстныя свободы важны не только сами по себѣ, устанавливая правильный ходъ всего управленія на мѣстахъ, — онѣ являются и условіемъ общей свободы, правильнаго хода законодательства и управленія въ центрѣ.

До освобожденія крестьянъ общества и народа, какъ субстрата современнаго государства, у насъ не существовало, такъ какъ изъ рабовладѣльцевъ и рабовъ гражданскаго общества, какъ союза гражданъ во имя общихъ государственныхъ цѣлей, не создается. Этимъ объясняется, что бюрократія заняла мѣсто общества въ государствѣ. Въ разрозненномъ обществѣ, исключительно занятомъ своими противоположными экономическими интересами, только *мастера* правительства могли осуществлять государственныя задачи права и порядка. Въ этомъ оправданіе существованія бюрократіи для того времени.

Но послѣ того, какъ крѣпостное право пало, разрозненные классы должны были быть соединены на общее дѣло и къ нимъ

должны были перейти всѣ права государства и вся его власть на мѣстахъ. Этого требовало существо современнаго государства, способность русскаго народа къ самоуправленію, громадность государства и его разноплеменность. Такой переходъ требовалъ разрѣшенія двухъ задачъ—экономическаго освобожденія народнаго труда и освобожденія государства отъ стараго строя и установленія взамѣнъ его новаго. Первая задача, громадная и сложная, запутанная вѣками и противоположными интересами классовъ, оказалась рѣшенной у насъ скоро, всего въ три съ половиною года и удовлетворительно; вторая, болѣе легкая, не рѣшена до сихъ поръ.

Воодушевленное идеей освобожденія общественное мнѣніе понимало потребности обновляемаго государства и народа. Герценъ, Огаревъ, отдѣльные члены губернскихъ комитетовъ, нѣкоторые губернскіе комитеты и дворянскія собранія настаивали на необходимости совмѣстно разрѣшить оба освобожденія; иначе, говорили они, не будетъ возстановленъ разрывъ государства съ крестьянствомъ и послѣдуетъ закрѣпощеніе освобожденнаго народа чиновничествомъ. Такія указанія общественнаго мнѣнія оказались пророческими.

Правительство же, рѣшивъ освободить крестьянъ, не склонно было допустить полити-

ческія его послѣдствія во всемъ ихъ объемѣ. Взглядъ правительства совпадалъ до извѣстной степени съ убѣжденіями руководителей редакціонныхъ комиссій; они были экономическими и соціальными реформаторами, а не политическими. Милютинъ считалъ необходимою предпосылкою усовершенствованія государственнаго строя реформу соціальныхъ отношеній на демократическихъ началахъ. Политическую же реформу онъ считалъ лишь естественнымъ послѣдствіемъ уже вошедшаго въ жизнь, въ законы и нравы уравненія сословій¹⁾. Такую программу онъ проводилъ въ Россіи и особенно въ Польшѣ, гдѣ руки у него были развязаны. Ю. Самаринъ и кн. Черкасскій, сознавая разложеніе стараго ненавистнаго имъ казеннаго строя, знали и цѣну нашему обществу, возросшему на отравленной почвѣ крѣпостнаго права; это послѣднее мнѣніе раздѣлялъ съ ними и Милютинъ. Оттого Самаринъ, оберегая народные устои и сомнѣваясь въ освободительную эпоху въ общественномъ возрожденіи, считалъ, что не приспѣло еще время для органическихъ реформъ.

Въ виду такого взгляда дѣятели освобожденія сосредоточили свою работу главнымъ

¹⁾ Кизеветтеръ: „Милютинъ“ въ сборникѣ: „Освобожденіе крестьянъ“ 1911.

образомъ на экономической сторонѣ освобожденія, какъ основѣ будущаго возрожденія народа — на возможно большемъ надѣленіи крестьянъ землей, на уменьшеніи ихъ повинностей и на скорѣйшей ликвидаціи ихъ отношеній къ помѣщикамъ.

Работая въ разгарѣ страстей, среди потревоженныхъ интересовъ, редакціонныя коммисіи встрѣчали рѣзкую оппозицію въ обществѣ. Въ этой оппозиціи объединялись аристократы-крѣпостники, конституціоналисты съ либералами и провинціальное дворянство.

Ожиданія крестьянъ также оставались неудовлетворенными. Члены редакціонныхъ коммисій опасались, что столкновение противоположныхъ взглядовъ правительства и помѣщиковъ на землю, какъ на помѣщичью собственность, которую надо выкупать и за которую надо отрабатывать повинности и крестьянъ на нее, какъ на римскій *ager publicus* (выраженіе Хомякова), вызоветъ въ рѣшительную минуту освобожденія небывалый кризисъ. „Можно было надѣяться, пишетъ Ю. Самаринъ¹⁾, на мирный исходъ дѣла въ томъ лишь случаѣ, если освободительный законъ будетъ принятъ массами, какъ непосредственное выраженіе воли Царя помимо вся-

¹⁾ Въ своей брошюрѣ, изданной вмѣстѣ съ О. Дмитриевымъ: „Революціонный консерватизмъ“ (Берлинъ 1875).

кихъ дворянскихъ внушеній. Поэтому послѣ долгихъ совѣщаній и по зрѣломъ обсужденіи выработался слѣдующій планъ: поставить крестьянъ передъ лицомъ правительства и людей отъ него назначенныхъ, имъ уполномоченныхъ и дѣйствующихъ его именемъ, хотя взятыхъ изъ помѣщичьей среды, и разграничить крестьянское управленіе отъ вотчиннаго“. Такое практически необходимое рѣшеніе обособляло отчасти крестьянъ отъ помѣщиковъ.

Освободительное настроеніе правительства не было твердо. Приходилось работать спѣшно, ковать желѣзо пока оно горячо, и не останавливаться на несовершенствахъ разъ принятыхъ рѣшеній.

Совокупность этихъ причинъ объясняетъ; почему редакціонныя комиссіи не обратили должнаго вниманія на указанія общественнаго мнѣнія, что одно освобожденіе крестьянъ, не соединенное съ общимъ, переведетъ лишь крестьянство изъ одной крѣпостной зависимости въ другую. Превозгласивъ начало крестьянскаго самоуправленія, онѣ не продолжили его органически въ уѣздъ и губернію, а заслонили его отъ властей и учрежденій стараго строя лишь временною заслонкою (мировыми посредниками), не загадывая о будущемъ.

Во всякомъ случаѣ за временнымъ устройствомъ должно было слѣдовать постоянное, и за освобожденіемъ крестьянъ — общее освобожденіе. Но оно не только не послѣдовало, но даже высшими руководителями по осуществленію Положенія 19-го февраля на другой день по его обнародованіи оказались призванными люди, внутренно ему не сочувствующіе.

Объ развитіи и усовершенствованіи новыхъ учрежденій нечего было и думать; все предоставлено было стихійному теченію жизни. Непосредственно за шагомъ впередъ наступила реакція.

Но требованія освободительной эпохи раздавались не даромъ. И во временный порядокъ, учрежденный для освобожденія крестьянъ, оказались вложенными дѣятелями освобожденія новыя начала государственнаго устройства, сліянія сословій и освобожденія отъ узъ стараго порядка, которыхъ добивалось пробудившееся отъ долгаго застоя и реакціи общество.

Если изъ всѣхъ классовъ общества одни крестьяне были организованы и имъ однимъ были переданы права управленія, полицейская власть и сельскій судъ, то спайка съ крестьянами другихъ классовъ была найдена въ мировыхъ учрежденіяхъ. Охрана крестьянскаго

самоуправленія была ввѣрена живымъ мѣстнымъ культурнымъ силамъ. Эти силы призывались на служеніе народу не по усмотрѣнію начальства, а по неотъемлемому праву на должность, на началахъ самоуправленія, подчиненія суду, при свѣтѣ гласности и общественнаго контроля.

Дѣйствуя неразрывно съ крестьянскимъ самоуправленіемъ, составляя естественное его продолженіе и въ то же время его опору, мировые посредники объединяли крестьянъ съ уѣздомъ и далѣе, направляя выше къ правительству ихъ запросы, дѣлали крестьянъ живыми самобытными звеньями государства. Вѣтхое средостѣніе между государствомъ и народомъ шаталось и готово было пасть...

Въ аристократической Англійи подѣ охраной подобной же своеобразной формы управленія—мировыхъ судей—развилось англійское самоуправленіе, и затѣмъ съ развитіемъ въ послѣднія десятилѣтія демократическихъ силъ перешло въ другую форму. Въ демократической Россіи такое устройство оказалось непрочнымъ. Блестящимъ метеоромъ пронеслись надъ Россіей мировые посредники перваго призыва; вопреки теоріи о классовыхъ интересахъ они стали на сторону крестьянъ, но успѣли сдѣлать только одно незабвенное дѣло—написать уставныя грамоты.

Правительство не дорожило учрежденіемъ, установленнымъ не по зрѣло обдуманному послѣдовательному плану государственныхъ преобразованій, а въ виду исключительныхъ обстоятельствъ, скоро минувшихъ, и не думало развивать и усовершенствовать временный, спѣшно написанный законъ. Часть общества, ошибочно считая существомъ самоуправления выборы и представительныя собранія, не понимало значенія новаго сельскаго устройства, чему способствовала также напрасная сословная вывѣска мирового института.

Новый порядокъ, упраздняя нужду въ старомъ, встрѣтилъ непримиримаго врага въ бюрократіи; а освободительное движеніе 60-хъ годовъ, не проникавшее въ толщу народной жизни, не смогло его защитить отъ этого врага, оно оказалось слабымъ. Во имя дорогихъ ему началъ общество могло волноваться, писать адреса, протестовать, но взять въ свои руки новыя учрежденія оно было не въ состояніи.

Политическое значеніе мировыхъ учрежденій было уничтожено. Они были поставлены въ связь съ инстанціями и вѣдомствами и тѣмъ принижены въ общественномъ мнѣніи, расшатаны, а затѣмъ ослаблены учрежденіемъ другой параллельной имъ формы мирового института (мировыми судьями), затѣмъ одна изъ этихъ формъ была уничтожена; другая пере-

именована и превращена постепенно въ чиновниковъ особыхъ порученій при губернаторахъ. Значеніе мировыхъ посредниковъ видно изъ того, что одновременно съ ихъ бюрократизаціей возникъ у насъ до сихъ поръ еще нерѣшенный вопросъ о реформѣ всѣхъ мѣстныхъ учрежденій—о судьбѣ нашего самоуправления.

Паденіе мирового института рѣшило судьбу и волости.

Оторванные окончательно отъ культурныхъ классовъ, оставшись въ одиночествѣ, крестьяне оказались слишкомъ принижены, беспомощны и темны, чтобы сохранить и развить молодые ростки государственнаго строя, имъ однимъ врученнаго. Старый казенный строй задушилъ и раздавилъ и эти ростки. Онъ обезличилъ и парализовалъ самостоятельность деревни, ея умственные и нравственные силы, затопилъ волость въ чернильномъ морѣ и превратилъ ее въ послушную низшую канцелярію всѣхъ властей въ уѣздѣ.

Съ другой стороны съ отмѣной крѣпостнаго права всеобщность стала неизбѣжной, но примѣненіе ея на вершинахъ мѣстнаго самоуправления въ земскихъ собраніяхъ искусственно смѣшало общество, а не слило его органически, что могло произойти или въ мелкихъ общественныхъ единицахъ, въ усло-

віяхъ ежедневнаго общенія и обращенія, или при посредствѣ неудавшагося у насъ мирового института. Оттого земскія учрежденія, не будучи вдвинуты въ народъ, а только прозябая около него, не создали у насъ самоуправления; они остались висящими на воздухѣ безъ фундамента.

Не все населеніе въ своей совокупности было призвано вѣдать всѣ мѣстныя дѣла. Съ одной стороны лишь рѣдкіе его представители вершили общественное хозяйство; а съ другой чиновники продолжали отписываться. Оттого многія потребности и запросы жизни оставались неудовлетворенными. Самовластіе ширилось и росло. И русская земля попрежнему чувствовала себя мертвой грудой грубаго матеріала вмѣсто того, чтобы быть зиждительной силой государства.

Общество, по словамъ Градовскаго, осталось у насъ безформеннымъ и неорганизованнымъ; его всесловныя собранія состояются искусственно изъ представителей разныхъ сословій по волѣ законодателя, а не въ силу насущной необходимости. Правительство стало имѣть дѣло съ населеніемъ, утратившимъ свою сословную организацію, но не получившимъ еще другой. Оттого оно не опирается на такое общество, какъ прежде опиралось на дворянство, и ищетъ до сихъ поръ точки опоры и

орудій управленія въ кругу правительственныхъ властей.

Такъ само правительство, бывшее въ рукахъ дворянъ и бюрократовъ, искажая мировой институтъ, создало необходимость демократической организаціи общества. Но не было ли правительство только слѣпымъ, безсознательнымъ орудіемъ въ рукахъ Провидѣнія? Демократія господствующій фактъ нашей современной жизни, она обусловливаетъ у насъ все и она только возводилась на принадлежащее ей по праву мѣсто.

Но расчиталь путь для этой новой, невидимой будущей властительницы опять старый бюрократизмъ. Превращая все и всѣхъ въ свой образъ и подобіе, онъ оставался опять единой реальной видимой силой Россіи. Дорогія чаянія общества, за которыя оно боролось въ освободительную эпоху, новый порядокъ самоуправленія, сословныя притязанія лежали растерзанными у его ногъ. И въ безлюдной странѣ въ жертву Молоху гибли молодежь и лучшіе идейные люди.

Первое столкновеніе общества со старымъ порядкомъ кончилось побѣдой послѣдняго. Недавно мы были свидѣтелями, что и наскокъ неорганизованной демократіи былъ также имъ отбитъ. онъ не могъ уступить свое мѣсто неорганизованной силѣ. Второе освободительное

движеніе оказалось такимъ же безсильнымъ, какъ и первое.

Но дни дряхлаго и не могущаго уже болѣе справиться съ задачами государства бюрократизма уже сочтены. Кто будетъ, наконецъ, его побѣдителемъ? Побѣда не можетъ достаться только что поверженному исторіей союзу политическаго радикализма съ народными инстинктами. На смѣну ему долженъ выступить творческій, дружный союзъ всѣхъ классовъ общества и народностей Россіи на общую государственную работу.

Вернемся къ волости.

Итакъ всесословная волость была рождена въ губернскихъ комитетахъ, повитая освободительной эпохой она преслѣдовала интересы всего общества и народа, и только въ семидесятыхъ годахъ съ отливомъ освободительной волны кружки крупнаго дворянства, покинувшіе деревню, стали мечтать о вотчинномъ управленіи, —этомъ сосудѣ крѣпостнаго права, разбитаго въ осколки освобожденіемъ. Но по прошествіи нѣсколькихъ лѣтъ, убѣдившись, что дворянство не въ состояніи стать во главѣ объединенной деревни, они отказались отъ своихъ всесословныхъ иллюзій и стали относиться къ всесословной волости отрицательно. Съ тѣхъ поръ подъ другимъ названіемъ мелкой земской единицы и съ измѣненной компе-

тенціей всесословная волость стала лозунгомъ земскаго либерализма и земской интеллигенціи. Послѣдняя поняла, что съ оскудѣньемъ дворянства руководство деревней должно къ ней перейти. Такъ подъ вліяніемъ интересовъ при бѣдности идей измѣняются политическія требованія.

Остановимся на двухъ частностяхъ. Въ 60-хъ годахъ въ Тульской губерніи были два случая выбора помѣщиковъ (Глѣбова и Зиновьева) въ волостные старшины, утвержденныхъ Государемъ. Тогда же Аксаковъ писалъ кн. Черкасской, что большинство Тверскаго дворянства, слѣдуя началамъ Унковскаго и своего комитета, рѣшило приписываться къ волостямъ. Но благодаря малой связи помѣщиковъ съ крестьянами и землей эти слабыя потуги сліянія сословій не имѣли никакихъ послѣдствій.

Послѣ освобожденія крестьянъ, когда развалъ крестьянскихъ учрежденій уже обнаружился и не оставалось другого выхода кромѣ болѣе демократической организаціи общества, корифеи освобожденія (Кошелевъ, Кавелинъ) продолжали стоять за обособленіе крестьянъ. Передъ этими крестьянофилами все еще носился призракъ самобытности крестьянъ, бездны, отдѣляющей ихъ отъ остальнаго общества. Самаринъ, раздѣляя такой взглядъ ,

въ приведенномъ выше трудѣ указывалъ на противоположность имущественныхъ интересовъ крестьянъ и помѣщиковъ. „При ихъ первостепенной важности въ сельскомъ быту эти интересы, писалъ Самаринъ, даютъ ему тонъ, вплетаются во всѣ подробности сельской жизни и опредѣляютъ характеръ взаимныхъ отношеній обѣихъ сторонъ во всѣхъ точкахъ ихъ соприкосновенія, а т. к. при этомъ интересы крестьянъ тождественны между собою и никогда не дробятся, а сливаются въ одинъ голосъ при встрѣчѣ съ помѣщиками, то не представляется возможнымъ въ тѣсныхъ предѣлахъ волости установить между составными ея элементами прочное равновѣсіе, подобно тому, какъ невозможно устроить общественное самоуправленіе изъ представителей торговой фирмы и ея потребителей, или изъ кредиторовъ и должниковъ“.

Несомнѣнно указанное Самаринымъ затрудненіе существенно, но непобѣдимо, и дѣло законодательной техники его устранить, на то она и техника; оно ослабляется признаніемъ волости главнымъ образомъ административной, а не хозяйственной единицею. Съ тѣхъ поръ какъ Самаринъ писалъ утекло много воды; передъ крестьянскими массами въ волости будутъ стоять въ настоящее время не одинъ или два помѣщика, какъ онъ это предполагалъ,

а значительное ихъ число. Съ тѣхъ поръ мѣстами появились въ деревнѣ и представители промышленности, почти вездѣ—сельская интеллигенція; имущественные интересы теперь въ деревнѣ раздробились, смѣшались и нѣтъ между ними уже такого рѣзкаго противоположенія. Затѣмъ Самаринъ забылъ духовенство, участіе котораго въ земскомъ управленіи, какъ видно изъ его писемъ, онъ считалъ необходимымъ. Но возраженіе его указываетъ на необходимость ввести у насъ налоговую волость, а не двухсословную, землевладѣльческую, не ту, какую предполагаетъ Дума и правительство.

Остановимся на задачахъ будущей земской волости.

Въ настоящее время въ дѣлахъ земскаго хозяйства управа или отдѣльные ея члены завѣдываютъ учрежденіями, раскинутыми по уѣзду часто на пространствѣ нѣсколькихъ тысячъ квадратныхъ верстъ. Но дѣйствительный надзоръ надъ ними возможенъ не путемъ рѣдкихъ начальственныхъ наѣздовъ изъ уѣзднаго центра и не путемъ бумажной отчетности, а въ формѣ живой связи населенія съ выборными, путемъ непосредственнаго надзора этихъ выборныхъ, какъ органовъ уѣзднаго земства.

Народное образованіе считается у насъ по справедливости основаніемъ и вѣнцомъ всего дѣла. Но можно ли серьезно говорить о всеобщемъ обученіи, когда не только силы духовенства и свѣтскаго общества разъединены, но когда и само свѣтское общество разрознено и заподозрено? Можно ли устранять, какъ это дѣлается при теперешнихъ попыткахъ всеобщаго обученія, мѣстныхъ жителей отъ школьнаго хозяйства и возлагать его на одно уѣздное земство въ сотняхъ разбросанныхъ по уѣзду школъ?

Продовольственное дѣло, недавно вѣдавшееся земствомъ и теперь еще не вполнѣ отъ него изъятое, есть въ сущности ни что иное, какъ закупка для нуждающагося населенія хлѣба и сѣмянъ и распредѣленіе ихъ среди этого населенія. Если первое, т.-е. закупка припасовъ, можетъ производиться и отдаленнымъ органомъ управленія, то второе (распредѣленіе ихъ среди нуждающихся, устройство столовыхъ и другія формы помощи) невозможно безъ участія близкаго мѣстнаго органа. Нѣтъ мелкой земской единицы, — нѣтъ и борьбы съ неурожаемъ.

Продовольственное дѣло идетъ подъ гору послѣдовательно и быстро и стоитъ все дороже; доказательствомъ чего служатъ послѣднія продовольственныя кампаніи 1890, 1907 и 1911.

Въ послѣдній же годъ, самоувѣренно думая открыть новый путь, въ дѣйствительности же толчась на старомъ мѣстѣ, правительство кромѣ того съ попыткою замѣны ссудъ общественными работами бросило безцѣльно въ огненную печь новые другіе милліоны.

Къ народному продовольствію близко общественное призрѣніе. Оно у насъ въ отсутствіе родственниковъ, обязанныхъ содержать неимущаго, возлагается на сельскія общины, волости и земство. Но оно нигдѣ не организовано, и сельскому нищему приходится довольствоваться одной частной благотворительностью, питаясь Христовымъ именемъ. Между тѣмъ, въ сельскомъ быту существуютъ условія (безпомощное положеніе престарѣлыхъ одинокихъ крестьянъ и общественныя бѣдствія, напримѣръ, пожары, столь часто посѣщающіе сельское населеніе), требующія постоянной организаціи благотворенія. Для чего и необходимо близко стоящее къ населенію учрежденіе, могущее отличать среди многихъ, просящихъ помощи, дѣйствительно нуждающихся и разумно употреблять данныя на то денежныя средства.

Пригоднѣе всего къ тому приходская община, обнимающая не одно духовенство, а всѣхъ лицъ, связанныхъ общею вѣрою. Эта община должна возродиться вмѣстѣ съ дру-

гими формами новой нашей общественной жизни. Для нея дѣло благотворенія вытекаетъ изъ самой идеи, лежащей въ ея основѣ. Церковь всегда признавала себя обязанной призрѣвать нищихъ и помогать бѣднымъ.

Организація мелкаго кредита заботила и дореформенную Россію (волостные банки) и пореформенную (ссудо-сберегательныя товарищества, а по разочарованіи въ нихъ, опять волостные банки). Лучшіе люди шестидесятыхъ и семидесятыхъ годовъ, князь Васильчиковъ, Яковлевъ и другіе, не чета современнымъ, тоже занимались вопросомъ о мелкомъ кредитѣ. Кромѣ правительства имъ занималось и земство, но, несмотря на то въ деревнѣ не упрочились учрежденія мелкаго кредита. Новая попытка, дѣлаемая правительствомъ, насадить эти учрежденія при помощи наѣзжихъ чиновниковъ должна претерпѣть ту же участь. Эти неудачи обнаруживаютъ давно навязывающуюся нашему сознанію истину, что въ разобщенной волости, при оторванности крестьянъ отъ другихъ классовъ, нѣтъ элементовъ для веденія кредитныхъ операцій.

Возникновенію мелкихъ добровольныхъ кредитныхъ союзовъ, основанныхъ на началахъ взаимности и круговой поруки, мѣшаетъ отсутствіе въ сельскомъ населеніи самодѣятельности и самопомощи, что можетъ быть раз-

вито предоставленіемъ ему самому заниматься своими дѣлами.

Плохое состояніе проселочныхъ дорогъ происходитъ, главнымъ образомъ, отъ неравномѣрности распредѣленія натуральной дорожной повинности. Обязанность содержать эти дороги лежитъ на поселеніяхъ и владѣльцахъ, черезъ земли которыхъ онѣ пролегаютъ. И въ то время, какъ для однихъ владѣльцевъ эта повинность почти вовсе не существуетъ, для другихъ она оказывается непосильной и даже разорительной. Упорядочить эту повинность нельзя переводомъ всѣхъ дорогъ, пролегающихъ по уѣзду, съ натуральной повинности обывателей на денежный земскій сборъ. Для земства это дѣло, съ одной стороны, слишкомъ разбросанное и мелочное, съ другой—слишкомъ обширное и дорогое, — проселочныхъ дорогъ въ уѣздахъ насчитываются тысячи верстъ.

Нужна не отмѣна натуральной дорожной повинности, а отысканіе для ея раскладки справедливаго и равномѣрнаго основанія, такъ, чтобы ея тяготы были распредѣлены на всѣ имущественныя средства населенія, которое тянетъ къ извѣстной дорогѣ. Такое основаніе найти возможно, но этимъ еще не рѣшается вопросъ.

Для внутренней раскладки дорожной повинности, для установленія наряда работъ и

очередей и вообще для наблюденія за ея исполненіемъ нужно существованіе на мѣстахъ близкаго къ населенію органа власти, такъ какъ земская управа изъ ея далекаго центра не можетъ быть таковымъ.

Затѣмъ, земство нуждается въ мѣстныхъ органахъ для проведенія въ жизнь различныхъ экономическихъ мѣропріятій, для исполнительныхъ дѣйствій на мѣстахъ, а также для того, чтобы наблюдать за возникающими на мѣстахъ потребностями.

Этими хозяйственными задачами, обыкновенно, ограничиваютъ дѣятельность будущей волости.

Привыкнувъ къ тому, что далъ имъ законъ, сами земскіе дѣятели и для новыхъ формъ самоуправленія скромно просятъ одного права—самостоятельнаго вершенія мѣстныхъ нуждъ, предоставляя и въ будущемъ чиновникамъ охрану мира и тишины, предупрежденіе преступленій, имущественную и личную безопасность,—все то, чѣмъ населеніе заинтересовано прежде всего, и для чего люди ютятся вмѣстѣ. При чемъ забываютъ, что въ небольшой волости, общественное хозяйство часто будетъ дѣломъ мелкимъ, которое одно не сможетъ вызвать къ себѣ особеннаго общественнаго сочувствія, не сомкнетъ всѣхъ жителей въ живой организмъ и не

возбудеть дремлющія наши общественныя силы къ дѣйствительной работѣ.

Съ другой стороны правительство, несмотря на административныя удобства, по соображеніямъ политическимъ, выдѣляетъ полицію безопасности изъ-подъ власти самоуправленія. Но самоуправленіе шире общественнаго хозяйства. Оно должно обнимать всѣ мѣстные интересы и всю власть въ совокупности, и не только въ виду экономіи личныхъ силъ и матеріальныхъ средствъ, но и по самымъ условіямъ нашего громаднаго государства, у котораго въ мѣстности не можетъ и не должно быть другихъ дѣятельныхъ силъ, кромѣ организованнаго общества: ему должны быть вручены всѣ права правительственныхъ властей.

На практикѣ нельзя отдѣлять заботъ о благосостояніи отъ заботъ о безопасности. Въ дорожномъ дѣлѣ, напримѣръ, охрана дорогъ, мостовъ, своевременная ихъ починка заставляютъ прибѣгать къ органамъ полиціи. Въ области народнаго здравія—задержка нарушителя санитарныхъ мѣръ, уничтоженіе вредныхъ для здоровья припасовъ; въ дѣлѣ призрѣнія бѣдныхъ—наблюденіе за нищими, даже въ народномъ образованіи—обязательное посѣщеніе школъ при всеобщемъ образованіи—требуютъ извѣстной доли принудительныхъ мѣръ. Не проще ли поэтому воз-

ложить эти полицейскія обязанности, на органы самоуправленія чѣмъ заставляютъ ихъ обращаться къ другимъ органамъ и требовать содѣйствія, что усложняетъ управленіе.

Съ принципиальной точки зрѣнія А. А. Лопухинъ такъ формулируетъ такое соединеніе властей: (Итоги служебнаго опыта М. 1907) „Самодержавно-бюрократическій строй отрицалъ народъ какъ цѣлое, дробилъ его на отдѣльныхъ обывателей и признавалъ только обывательскій, а не общественный интересъ; полиція охраняла этотъ строй, противоборствуя обществу. При новомъ строѣ понятіе государства, какъ учрежденія, стоящаго отдѣльно отъ народа и надъ нимъ исчезаетъ; признается народная воля и народные интересы; мѣняется и роль полиціи: она становится въ службное положеніе къ обществу, должна перейти въ завѣдываніе общественныхъ организацій“.

Если не пришло время для осуществленія этихъ началъ, то передача по практическимъ соображеніемъ полиціи безопасности въ руки общества вполнѣ возможна у насъ въ деревнѣ и небольшихъ уѣздныхъ городахъ, гдѣ отношенія еще просты. Въ большихъ городахъ со сложной соціальной жизнью пригоднѣе и теперь казенная полиція, между прочимъ потому также, что на глазахъ у

правительства не возможны злоупотребленія, дѣлаемые въ медвѣжьихъ углахъ.

Такая передача не представляетъ чего-либо новаго въ нашей исторіи. Не говоря уже объ удѣльномъ періодѣ, когда общественныя учрежденія отождествлялись съ государственными, даже централистическое Московское государство губными грамотами и введеніемъ взаимнѣ наместническаго кормленія земскаго самоуправленія предоставляло обществу сыскъ воровъ и разбойниковъ, и даже ихъ казнь. По учрежденіямъ Екатерины полиція была ввѣрена сословіямъ. Дворянство выбирало капитанъ-исправниковъ и полицейскихъ засѣдателей; крестьяне въ казенныхъ селеніяхъ — сотскихъ и десятскихъ; всѣ суды, въ томъ числѣ и полицейскіе, состояли изъ представителей сословій. Общинѣ всегда принадлежало право ссылки своихъ порочныхъ членовъ. При учрежденіи министерства государственныхъ имуществъ въ 1837 году и затѣмъ по Положенію 1861 года волостные головы, старшины и сельскіе старосты были сдѣланы полицейскими начальниками. Въ рукахъ горожанъ оставалась торговая полиція.

Когда сословія стали падать, правительство понемногу начало стягивать къ себѣ полицейскую власть. Такъ въ 1837 году учреждаются казенные становые пристава вза-

мѣнѣ выборныхъ засѣдателей, и дворянству предоставляется лишь указывать кандидатовъ на эти должности. Въ 1862 году учреждаются казенные исправники и ихъ помощники; въ 1878 году—урядники. Въ 1903 году Плеве увѣнчиваетъ зданіе казенной полиціи, учреждая взамѣнѣ сотскихъ казенную полицейскую стражу, стоящую намъ ежегодно многіе десятки милліоновъ, хотя и въ этомъ случаѣ оказалось невозможнымъ провести бюрократическое начало до конца: общественные десятники остались.

При всѣхъ этихъ реформахъ правительство неизмѣнно твердило обществу, что оно имѣетъ въ виду лучшую охрану порядка и безопасности, т.-е. первѣйшую потребность самого же общества. Но общество ему не вѣрило. Оно встрѣчало всѣ эти реформы несочувственно и даже враждебно.

Такъ въ казенныхъ станovýchъ и исправникахъ увидѣли въ 60-хъ годахъ умаленіе правъ дворянства и общества. Урядники, при ихъ возникновеніи, были окрещены Щедринымъ по имени тогдашняго министра внутреннихъ дѣлъ „Маковымъ цвѣтомъ“. Также несочувственно былъ принятъ народомъ и дорогой даръ Плеве—учрежденіе сельской стражи, освобождавшій крестьянъ отъ тяжелой натуральной повинности.

Такъ выросло предубѣжденіе нашего общества противъ полицейской дѣятельности, предубѣжденіе, не встрѣчаемое въ такой сильной степени въ другихъ странахъ.

Корень такого взгляда лежитъ въ сознаниі общества, что полиція есть стражъ стараго казеннаго порядка, враждующаго съ интересами и стремленіями новаго общества.

Этотъ взглядъ сталъ у насъ общимъ мѣстомъ и, не разбираясь въ его генезисѣ, ему вторять и правые. Такъ въ Думѣ при разсмотрѣніи волостнаго законопроекта, монархисты и націоналисты, не возбуждая недоумѣнія, негодовали, что на волостное земство возлагаются полицейскія обязанности, считали ихъ несовмѣстимыми съ хозяйственною дѣятельностью, жаловались, что земство загоняютъ въ полицейскій участокъ. Прогрессисты и кадеты отрещивались отъ самаго названія волостного старшины, заклеяменнаго полицейскою дѣятельностью, но никто не догадался пойти нѣсколько дальше этихъ затверженныхъ, старыхъ, скучныхъ рѣчей. Никто не предложилъ вмѣсто безцѣльныхъ аванпостныхъ стычекъ проникнуть въ самую твердыню врага и засѣсть на его мѣсто.

Любопытно, что въ 3-й Думѣ подобное радикальное предложеніе было сдѣлано не оп-

позиціей, не членомъ Думы, а самимъ правительствомъ.

Правительство, предполагая снять съ сельскихъ старостъ полицейскія обязанности, взаменъ того въ волостномъ законопроектѣ учредило волостныхъ сотскихъ, не менѣе одного на 100—300 жителей мужескаго пола.

Никоимъ образомъ нельзя было сочувствовать такому предложенію; теорія раздѣленія властей здѣсь неумѣстна. Сельскіе старосты—прирожденные мѣстные полицейскіе агенты, разсѣянные по всѣмъ населеннымъ мѣстамъ, исполняющіе свои полицейскія обязанности попутно съ другими, что совершенно достаточно для несложныхъ соціальныхъ отношеній деревни; и централизація коммунальной стражи въ волости не только ослабила бы полицейскую охрану въ деревнѣ, но и была бы непосильна по дороговизнѣ.

Такое предложеніе было сдѣлано безъ сознанія послѣдствій и безъ финансоваго расчета, что видно изъ того, что не предполагалось одновременно субсидировать волости.

Еще 3 года тому назадъ г. Зиновьевъ исчислилъ стоимость содержанія этихъ волостныхъ сотскихъ для внѣгородскаго поселенія 47 губерній *въ 45 мил. въ годъ* т. е. въ 3 раза больше чѣмъ всѣ другіе волостные расходы вмѣстѣ взятые.

Необходимымъ слѣдствіемъ такого предложенія должно было быть, кромѣ обильнаго финансированія волостей правительствомъ, уничтоженіе сельской казенной полицейской стражи (т. к. нельзя же содержать двѣ громадныя арміи сельской полиціи, одну казенную, другую земскую) и передача обществу полицейской власти въ уѣздѣ (т. к. нельзя же оставить надъ коммунальной стражей, приглашаемой и увольняемой земствомъ, казенныхъ начальниковъ -- урядниковъ, станововыхъ и даже исправниковъ).

Въ другомъ парламентѣ непремѣнно были бы сдѣланы такіе выводы изъ подобнаго предложенія правительства, расширяющаго права общества. Во всякомъ случаѣ, оппозиція приперла бы правительство къ стѣнѣ и показала бы всей странѣ необдуманность и непоследовательность такихъ его предложеній. У насъ Дума въ трогательномъ единеніи правительственныхъ партій и всей оппозиціи, загнипнотизированная хозяйственною дѣятельностью, молча, безъ всякихъ преній, и не дѣлая ни одной поправки, отвергла эти предложенія. Она возвела истопниковъ и разсылныхъ при волости въ чинъ волостныхъ сотскихъ; и предложеніе думской комиссіи, сдѣланное въ ея объяснительной запискѣ -- поставить сельскихъ старостъ въ связь съ казенной полиціей, т.-е.

бюрократизировать органы самоуправления, сдѣлать шагъ назадъ обратно въ пропасть, не встрѣтило ни въ комъ возраженія.

Опытъ, сдѣланный въ 60-хъ годахъ, говорить за передачу полицейской власти обществу. Наши волостные старшины и сельскіе старосты, часто безграмотные, гораздо дѣятельнѣе и дѣйствительнѣе охраняютъ въ деревняхъ порядокъ и земскій миръ, чѣмъ спеціальныя полицейскіе чины, становые и урядники.

О Царствѣ Польскомъ, гдѣ по Милютинскимъ реформамъ на войта гмины возложены всѣ распорядительныя полицейскія функціи, Спасовичъ говоритъ: „войтъ справляется довольно легко, по возможности удовлетворительно и дешево съ головоломными задачами полиціи безопасности безъ помощи урядниковъ и становыхъ, которыхъ нѣтъ въ Царствѣ, при помощи однихъ стражниковъ, которые и дешевле и скромнѣе, хотя они даже подчинены не войту, а начальнику уѣзда, но обязаны исполнять законныя требованія войта и оказывать ему содѣйствіе“.

Уѣздная полиція, кромѣ общихъ съ городской недостатковъ, указанныхъ А. А. Лопухинымъ, — безпредѣльности полномочій, логическаго противорѣчія ея дѣятельности (охрана обывателей и охрана власти отъ самихъ

обывателей) имѣетъ и свои специфическіе недостатки. Разсѣянная на необъятныхъ пространствахъ, она совершенно удалена отъ надзора въ лицѣ губернаторовъ и губернскихъ правленій. Надзоръ же предводителя надъ злоупотребленіями въ уѣздѣ находится въ упадкѣ. Затѣмъ уѣздная полиція дѣйствуетъ въ приниженной крестьянской средѣ, не сознающей своихъ гражданскихъ правъ, гдѣ все дозволено и все возможно.

При соединеніи хозяйства съ управленіемъ отпадаетъ то возраженіе, которое обыкновенно дѣлаютъ противъ всесословной волости, что при ней произойдетъ расчлененіе уѣзда на уѣзды въ миниатюрѣ съ самостоятельнымъ земскимъ хозяйствомъ, участковымъ представительствомъ и постоянно возрастающимъ самообложеніемъ. Въ небольшомъ районѣ волости хозяйство часто будетъ дѣломъ мелкимъ, подсобнымъ къ уѣздному. Центръ тяжести въ новой волости, подобно ея прототипу, теперешней крестьянской волости, перейдетъ на дѣла управленія. Она станетъ единицею смѣшаннаго характера, но функціи управленія будутъ въ ней преобладать.

При такомъ рѣшеніи сразу исчезаютъ встрѣчаемыя теперь затрудненія къ волостной реформѣ. — Дѣтскіе, обуревающие насъ страхи передъ размалеванными чертями, передъ уча-

стіемъ интеллигенціи въ дѣлахъ волости, падаютъ сами собой, такъ какъ интеллигенція при такомъ рѣшеніи вросаетъ въ стволъ государственности. Затрудненія въ примиреніи противоположныхъ интересовъ крестьянской массы и представителей частнаго землевладѣнія и капитала, смущавшіе, какъ мы видѣли, лучшихъ знатоковъ деревни и крестьянства, исчезаютъ, такъ какъ обложеніе волости отступаетъ на второй планъ.

Въ Польшѣ гмина только органъ управленія и, можетъ быть, благодаря такой ея компетенціи, крестьянскія массы, на что указывалъ Спасовичъ, не подавляютъ культурныхъ элементовъ, несмотря на то, что, по политическимъ соображеніямъ, такое подавленіе тамъ поощряется самимъ закономъ, для чего немногіе одинокіе землевладѣльцы съ единичными голосами смѣшаны съ крестьянами при равныхъ избирательныхъ правахъ въ одно собраніе.

Выше указывалось, что и новая волость, какъ и старая крестьянская, будетъ состоять также почти исключительно изъ однихъ крестьянъ. Крестьянамъ же вопросы управленія болѣе сродны, чѣмъ другимъ классамъ; ихъ воззрѣнія въ этой области отвѣчаютъ бытовымъ особенностямъ русской деревни. Не даромъ наши архаическія республи-

ки—общины всегда сами широко управлялись, сами судились, сами боролись за земскій миръ и сами подчасъ отбивались отъ распоряженій правительства. Они приобрѣли въ этихъ старыхъ задачахъ государства политическую опытность, которую не имѣютъ культурные классы, лишеныя самоуправленія.

Новыя же культурныя задачи современнаго государства—задачи школы, медицины, строительной техники, составляютъ область общественнаго хозяйства, и большинство ихъ требуетъ специальныхъ знаній и силъ, которыя скорѣе найдутся въ болѣе крупной единицѣ въ уѣздѣ, чѣмъ въ небольшихъ волостяхъ; въ уѣздѣ они должны быть и сосредоточены, а потому онъ, въ противоположность волости, будетъ преимущественно органомъ общественнаго хозяйства, но опять также преимущественно а не исключительно.

Въ уѣздѣ должна быть сосредоточена и юридическая помощь населенію, которую Дума неудачно сочла дѣломъ волости. Дѣло это требуетъ также специальныхъ знаній. Оно не есть обычная нужда обывателя, которая должна быть подъ руками, а нужда исключительная, за удовлетвореніемъ которой можно съѣздить и въ городъ.

Не отличаясь чуткостью въ пониманіи народныхъ потребностей, наши современные

дѣятели отлагаютъ учрежденіе юридической помощи народу до реформы волости, вмѣсто того, чтобы дополнить теперь же соотвѣтствующимъ постановленіемъ существующее земское Положеніе. Тогда какъ Такая помощь—злора сегодняшняго дня.

Съ насильственнымъ измѣненіемъ старой формы крестьянскаго землевладѣнія въ новую, существовавшій хаосъ крестьянскаго права особенно рѣзко и остро проявился; общники и выдѣлившіеся никакъ не могутъ столкнуться въ правахъ на землю; столкновенія между ними непрерывны; волостные суды и сѣзды завалены земельными исками; въ деревнѣ всѣ стали судиться о землѣ.

Затѣмъ также какъ изъ теоріи, такъ и изъ практики современныхъ государствъ выводится положеніе, что объемъ компетенціи союзовъ самоуправленія, т.-е. предметы ихъ вѣдомства и степень ихъ власти, должны уменьшаться, идя отъ низшихъ союзовъ къ высшимъ, а потому и по этому началу волость должна завѣдывать всѣми дѣлами мѣстности, уѣздъ—большинствомъ; губернія можетъ дѣйствовать только въ определенныхъ случаяхъ. Это положеніе основано на началѣ раздѣленія властей; соединеніе ихъ благотворно лишь въ первичныхъ органахъ государства.

По этому началу губернскаго земства, перегруженные у насъ съ 1890 года рѣшеніемъ чисто хозяйственныхъ уѣздныхъ дѣлъ, должны быть освобождены отъ этихъ обязанностей. Но взамѣнъ ихъ губерніямъ и областямъ (такъ какъ на губернскомъ дѣленіи самоуправленіе не можетъ остановиться) должны быть дарованы политическія права, на что еще въ 70-хъ годахъ указывалъ Головачевъ въ своей книги: „Десять лѣтъ реформъ“.

Губернскаго и областнаго собранія должны быть поставлены въ аналогичное положеніе къ представителю мѣстной власти, въ какомъ стоитъ центральное представительство къ центральному правительству кромѣ бюджетныхъ правъ. Губернаторы и начальники отдѣльныхъ частей управленія должны быть выслушиваемы земскими собраніями, когда они того пожелаютъ, но и земскія собранія могутъ дѣлать имъ запросы. Можетъ быть, слѣдовало бы нѣкоторыхъ начальниковъ отдѣльныхъ частей (но только не губернатора, какъ органа надзора), дѣятельность которыхъ тѣсно связана съ земскою, сдѣлать постоянными членами губернскихъ земскихъ собраній. Последнимъ должно быть дано право петицій, право жалобы на мѣстныя злоупотребленія, право предварительнаго разсмотрѣнія зако-

нопроектовъ, касающихся мѣстной жизни, (такъ называемое Преддумье могло быть перенесено въ провинцію), указанія на неудобство законовъ, право просить смѣны должностныхъ лицъ.

Перечисленные политическія вольности не представляютъ изъ себя также чего-нибудь новаго въ нашей исторіи; всѣ они, за исключеніемъ права запроса правителей, были у насъ дарованы губернскимъ собраніямъ дворянства 150 лѣтъ тому назадъ Екатериной, и пора эти права передать всесословнымъ собраніямъ.

Посмотримъ теперь, насколько волостные проекты правительства и Думы соотвѣтствуютъ этимъ общимъ началамъ.

Ниже я подвергаю критикѣ отдѣльныя постановленія обоихъ волостныхъ проектовъ, правительственнаго и думскаго, находя въ нихъ обычную у насъ скудость и убожество государственныхъ идей.

Но при всѣхъ его недостаткахъ въ думскомъ законопроектѣ повторилась драгоцѣнная особенность нашего національнаго темперамента. Въ другой странѣ имущественные классы, будучи господами положенія, не отказались бы по собственной своей инициативѣ, вопреки предложеніямъ правительства, отъ преимущественнаго положенія въ земствѣ, не передали бы такъ легко въ одинъ пріемъ власть

въ руки народа и не возложили бы сами на себя тяжелое бремя насажденія и развитія по всей странѣ культурныхъ учрежденій¹⁾).

Но если въ тайникахъ нашего національнаго темперамента вложена солидарность классовъ, вполне естественная у такого народа-идеалиста, какъ нашъ, то значить классовые интересы бушуютъ у насъ лишь на поверхности.

Даже третью Думу заботятъ не столько классовые интересы, сколько прерогативы бюро-

¹⁾ Mutatis mutandis эти же національныя особенности высказались и при освобожденіи крестьянъ. Ю. Самаринъ въ цитированномъ трудѣ говоритъ, что вначалѣ программа большинства дворянства состояла въ томъ, чтобы пожертвовать только правомъ на личность, продлить обязательныя отношенія крестьянъ къ помѣщикамъ, отвести надѣлъ возможно скудный и на ограниченный срокъ, растянуть срокъ барщины и сохранить помѣщичью расправу; послѣднее требованіе разсматривалось не какъ политическое, а какъ обезпеченіе имущественныхъ интересовъ помѣщиковъ. Но какъ только дворянство убѣдилось въ безповоротности рѣшенія правительства освободить крестьянъ, оно круто измѣнило свою программу, предъявило къ нему требованіе начисто развязать его съ крѣпостнымъ правомъ, вынудило отъ него выкупъ, взаменъ чего отказалось отъ повинностей крестьянъ, послѣ чего сами собой пали политическія требованія начальствованія надъ крестьянами. Быстрота такой перемѣны фронта составляетъ у насъ, по словамъ Самарина, самую характерную черту крестьянской реформы въ отличіе отъ параллельныхъ реформъ въ другихъ странахъ, и причины ея, по его мнѣнію, глубоко заложены въ нашемъ національномъ темпераментѣ. Она объясняется имъ отчасти прирожденной намъ сравнительно бѣльшей смѣлостью духа и готовностью на жертвы всякаго рода для достиженія высокихъ цѣлей, отчасти же нашимъ нерасположеніемъ къ борьбѣ съ препятствіями.

Къ свидѣтельству современника и демократа надо прибавить, что освобожденіе крестьянъ было для дворянства скачкомъ въ неизвѣстность, который во многихъ мѣстностяхъ могъ его разорить; и если это не произошло, то толь-

кратіи, въ которыхъ она видитъ палладіумъ государственности.

Отдавъ должную дань самоотверженному порыву и стремленію, но только порыву, перехожу къ реальнымъ подробностямъ нашей печальной дѣйствительности. Правительственный волостной проектъ подобно другимъ нашимъ новымъ законамъ отличается краткостью. Это не законопроектъ, а лишь эскизъ его. Такіе лапидарные законы пишутся теперь не потому, что въ краткихъ формулахъ обобщаются многообразныя явленія жизни, а потому, что неизвѣстное законодателю многообразіе жизни и обобщать не приходится. Все что не попадаетъ въ законъ, нормируется потомъ циркулярами. Современная Россія — царство не законовъ и учрежденій, а циркуляровъ и личныхъ импуль-

ко благодаря одновременному съ освобожденіемъ перевороту въ народномъ хозяйствѣ (проведеніе сѣти желѣзныхъ дорогъ, установленіе денежнаго народнаго хозяйства, вовлеченіе Россіи въ міровую хлѣбную торговлю, чѣмъ прекратились невѣроятныя колебанія хлѣбныхъ цѣнъ). Но все эти явленія, естественныя послѣдствія освобожденія крестьянъ не могли быть тогда предвидѣны дворянствомъ.

Высказывая такое мнѣніе, я говорю объ стихійно-органическомъ настроеніи дворянства, какъ части русскаго народа, а не какъ о сословіи въ настоящее время бесполезномъ и даже вредномъ, а тѣмъ болѣе не объ отдѣльныхъ дворянскихъ кружкахъ, болтающихъ вздоръ и сѣющихъ сѣмена вражды въ Россіи. Но разъ пережитое такое настроеніе показываетъ, что и дополнительное второе надѣленіе малоземельныхъ крестьянъ, не встрѣчавшее такихъ невѣроятныхъ затрудненій, какъ основное, осуществилось бы у насъ легко если бы не было обострено политической революціей.

совъ правителей. Кромѣ сего правительственный проектъ, проектъ ффрагментарный, безъ роду и безъ племени.

Исторія его возникновенія такова:

Въ значительной степени развалъ стараго режима, хаосъ въ управленіи и отсутствіе въ немъ правды, права и порядка породили у насъ революцію. Но правительство не опознало эти причины; оно усмотрѣло лишь, что власть во время революціи часто бездѣйствовала и приписало это бездѣйствіе не неумѣнію своихъ агентовъ распорядиться въ отвѣтственную минуту, а недостатку организаціи власти. Отсюда, послѣ стихійнаго спада революціи, возобновились старыя, обычныя у насъ, толки о необходимости усилить и объединить правительственную власть на мѣстахъ.

Это теченіе мыслей практически мирилось съ другою мыслью, доставшеюся намъ отъ освободительнаго періода, — придать всему управленію характеръ безсословный; потому практически мирилось, что одно начало безсословности, само по себѣ совершенно необходимое, безъ творческаго начала — свободы, о которомъ никто не думалъ, въ случаѣ усиленія власти правительства еще болѣе распыляло бы общественные организмы на бессильные атомы.

Результатомъ такого направленія явились столыпинскіе проекты, реформы мѣстнаго упра-

вленія:— въ деревняхъ разграничивались административныя обязанности сельскихъ общинъ отъ хозяйственныхъ ихъ функцій, и для завѣдыванія первыми учреждались безсословныя поселковыя общества; крестьянская волость механически преобразовывалась во всесословную; въ уѣздѣ учреждалась плохая копія французскаго субпрефекта или прусскаго ландрата и рядъ новыхъ правительственныхъ должностей; для губерніи былъ вытасненъ изъ архива старый проектъ о превращеніи административной должности губернатора во власть политическую подъ видомъ установленія единства управленія въ лицѣ губернатора, что учреждало у насъ не только *de facto*, но и *de jure*, систему персидскихъ сатрапій или турецкихъ пашалыковъ.

Вся эта мѣшанина подверглась рѣзкой критикѣ въ комиссіи московскаго дворянства (если не ошибаюсь, авторомъ комиссіоннаго доклада былъ Ѳ. Д. Самаринъ) и въ Совѣтѣ по дѣламъ мѣстнаго хозяйства; послѣ чего правительство отказалось отъ своего намѣренія реформировать все мѣстное управленіе и, взазмѣнъ четырехъ проектовъ, внесло въ Думу лишь проекты о волостномъ и поселковомъ управленіи. При чемъ, внося эти проекты въ Думу, правительство не только не согласовало ихъ со старыми учрежденіями, теперь оставляе-

мыми рядомъ съ волостью, но даже не потрудились ихъ перечестъ. Волостной проектъ пестритъ названіями участковаго комиссара, уѣзднаго совѣта, — все учрежденія, которыя прежде думали ввести, но отъ которыхъ теперь отказывались. Такая сверхъ-небрежность характерный образецъ столыпинскаго министерства къ законодательнымъ работамъ.

Всѣ эти проекты, усиливая старый режимъ во имя новаго, отчасти напоминали реформы второй Имперіи, названныя тогда громкимъ именемъ административной децентрализаціи, о которыхъ Наполеонъ III писалъ префектамъ: „Желая предоставить департаментамъ болѣе личное существованіе, правительство рѣшило дать Вамъ, г. префектъ, болѣе свободы въ управленіи...“

Вырвать волостной проектъ изъ связи съ другими проектами и представить его отдѣльно въ Думу потому только оказалось возможнымъ, что никакой связи между всѣми четырьмя проектами мѣстнаго самоуправленія не было и сначала.

Особенно бросалось въ глаза отсутствіе связи между волостью и деревней. Тогда какъ не только связность, но даже органическая союзность каждой деревни со своею волостью, каждой волости со своимъ уѣздомъ, уѣздовъ со своей губерніей, что само собой

дальше предполагаетъ союзъ самоуправляющихся губерній и областей въ центрѣ—есть наша существенная особенность. Она выражалась въ нашей исторіи, въ представленіи о русскомъ государствѣ, какъ о великомъ союзѣ всѣхъ неисчислимыхъ міровъ, сель съ приселками, городовъ съ пригородами, въ одномъ великомъ мірѣ—Русской Землѣ.

По положенію 19 февраля, такая союзность волости и села выражается въ томъ, что волостной сходъ состоитъ изъ десятидворныхъ выборныхъ отъ каждой деревни, что сельскія должностныя лица (старосты и сборщики) входятъ въ составъ волостного правленія, что сельскія старосты обязаны исполнять полицейскія приказанія старшины, что старшина предсѣдательствуетъ на сельскихъ сходахъ при учетѣ старостъ и сборщиковъ, что старшина дѣйствуетъ черезъ сельскихъ должностныхъ лицъ и въ свою очередь получаетъ отъ нихъ всѣ нужныя ему свѣдѣнія.

При новомъ устройствѣ предсѣдатель управы остается совершенно безъ рукъ. На основаніи какихъ свѣдѣній, (какъ указывалось въ вышеприведенномъ московскомъ докладѣ), онъ будетъ составлять и исправлять посемейные списки по призыву новобранцевъ, учитывать запасныхъ, выдавать виды на жительство, разрѣшеніе на постройки, слѣдить за

эпидеміями въ селахъ; какимъ образомъ безъ содѣйствія сельскихъ должностныхъ лицъ онъ будетъ наблюдать за отбываніемъ населеніемъ натуральныхъ повинностей и исполнять другія свои обязанности.

Несомнѣнно связь волости съ деревней будетъ въ послѣдствіи восстановлена по необходимости въ той или другой формѣ при разсмотрѣніи сельскаго проекта. Здѣсь же я указываю на этотъ недостатокъ только въ доказательство непродуманности и диллетантизма обоихъ волостныхъ проектовъ правительственнаго и думскаго, думающихъ создать изъ волости самодовлѣющее учрежденіе, дѣйствующее исключительно черезъ своихъ должностныхъ лицъ. То же стремленіе, какъ мы видѣли, выразилось въ предложеніи снять полицейскія обязанности съ сельскихъ старостъ, учреждая взамѣнъ ихъ волостныхъ сотскихъ¹⁾.

Только въ податномъ дѣлѣ думскій проектъ пытается восстановить на новыхъ началахъ связь волости и деревни, учреждая должность волостного сборщика.

1) Обращаетъ на себя вниманіе, что исчерпующая критика выдающагося земскаго дѣятеля (Э. Д. Самарина) и опытнаго администратора (Н. А. Зиновьева) доказавшихъ оба, что съ учрежденіемъ автономной волостной стражи, полицейская охрана деревни во многихъ мѣстностяхъ совсѣмъ упразднится, не заставила министерство измѣнить свои предположенія.

Нельзя сказать, чтобы податныя требованія деревни были удачно обобщены этимъ новымъ учрежденіемъ. По крайней мѣрѣ, всѣ знающіе въ Думѣ, податное дѣло (Кутлеръ, Ефремовъ, Кропотовъ и Еропкинь), указывали на недочеты въ постановкѣ этой должности, на промахи въ подробностяхъ законодательныхъ о ней опредѣленій, указывающіе на полное незнакомство авторовъ проекта съ порядкомъ взысканія окладныхъ сборовъ. Правительство почему-то не сочло нужнымъ помочь неопытной думской комиссіи въ конструкціи новаго института. Во всякомъ случаѣ, по выраженію Н. Н. Кутлера, здѣсь намѣченъ былъ только новый путь, поставлены вѣхи, но самый путь остался непройденнымъ.

Отрѣзывая снизу волость отъ села, сверху проектъ оставляетъ всѣ распорядки стараго режима,—распорядки, задушившіе уже разъ крестьянскую волость, — забывая, что нельзя совмѣщать несовмѣстимое, старый и новый порядокъ въ одномъ организмѣ. Въ учрежденіяхъ надзора, привыкнувшихъ къ незаконности и произволу, проектъ не вводитъ никакихъ коррективовъ — отвѣтственности должностныхъ лицъ, остающихся и по новому робкому законопроекту о таковой отвѣтственности при прежней анархической привилегіи безнаказанности и отказывается отъ админи-

стративной юстиціи; конструируетъ эти органы надзора неудовлетворительно. Волость остается по прежнему въ подчиненіи у стараго казеннаго порядка и на побѣгущкахъ у всякаго должностнаго лица. До дѣйствительной реформы проектъ не возвышается.

Если бы правительственный проектъ и въ настоящемъ своемъ видѣ не ограничивался пристегиваніемъ однихъ частныхъ землевладѣльцевъ къ крѣпостной крестьянской волости, а соединялъ бы всѣ классы общества на общую работу, то можно было бы надѣяться, что органическая связь волости съ земствомъ, а главное организованное мнѣніе общества и народа, въ тысячахъ мелкихъ единицахъ, дали бы волости нужную самостоятельность, такъ что съ волостными должностными лицами нельзя было бы такъ легко расправляться, какъ съ теперешними приниженными крестьянскими властями и уѣздными чиновниками.

Исключеніе части населенія отъ участія въ волостномъ дѣлѣ — другой главный недостатокъ обоихъ проектовъ, и думскаго, и правительственнаго. Для правительственнаго законопроекта такое исключеніе непонятно, такъ какъ имъ, главнымъ образомъ, учреждается органъ управленія, а отъ участія въ управленіи государствомъ, разъ оно учреждается на началахъ самоуправленія, казалось бы, никто не

можетъ быть исключень. Для думскаго законопроекта такое исключеніе противорѣчитъ цѣли проекта.

Думскіе инициаторы законопроекта все время твердили, что онъ особенно дорогъ и необходимъ Россіи, такъ какъ имъ вводится культурное учрежденіе. Несомнѣнно, своеобразность условій Россіи заставляеть ставить во главѣ угла такія учрежденія, но въ противорѣчіе съ такими утвержденіями эти же инициаторы вытравили всѣ культурныя силы изъ волости. Напрасно даже не кадеты, а мирные прогрессисты нѣсколько разъ умоляли Думу простить интеллигенціи, какъ выразился Родичевъ, грѣхъ невладѣнія обложеннымъ имуществомъ, дать если не всей интеллигенціи, то хотя бы однимъ интеллигентнымъ сторожиламъ волости даже не активное, а пассивное избирательное право. Дума, осѣдлавъ принципъ имущественнаго ценза, упорно отклоняла всѣ эти поправки.

Исключеніе одного класса общества не только нарушаетъ цѣльность самого общества, но и обрекаетъ новую волость, подобно какъ и старую, на застой, темноту и безправіе. При недостаткѣ у насъ частныхъ землевладѣльцевъ, усугубленномъ ихъ абсентизмомъ, часто встрѣчаются цѣлые сплошные большіе округа, цѣлые уѣзды, почти губерніи, населенные од-

нимъ крестьянствомъ, гдѣ интеллигенція и духовенство являются единственными культурными элементами, и безъ нихъ мало живыхъ силъ прибудеть волости, — все останется по прежнему.

И въ Думѣ слова оппозиціи были дѣйствительно убѣдительны, когда она говорила, что исключеніемъ интеллигенціи изъ волости выбрасываются изъ нея тѣ работники на общую пользу, на спинѣ которыхъ строилась вся земская работа; выбрасываются тѣ, которымъ Россія обязана и дѣломъ народнаго обученія и дѣломъ народнаго здравія, — нервъ и душа земскихъ учрежденій.

Но въ дѣйствительности исключеніе интеллигенціи изъ земства будетъ только формальнымъ. Врачъ, учитель, земскій инженеръ распоряжается теперь самостоятельно всѣми средствами, ассигнуемыми земствомъ на его часть. Онъ ведетъ хозяйство въ больницѣ или въ школѣ, выписываетъ медикаменты, покупаетъ строительный матеріаль, строитъ зданіе или дорогу. Отъ непосредственнаго исполнителя зависитъ испросить то или другое ассигнованіе, истратить больше или меньше. Но такъ какъ онъ самъ въ обложеніи не участвуетъ, является не хозяиномъ дѣла, а наемникомъ, то онъ не заинтересованъ въ экономной и осмотрительной тратѣ денегъ и иногда безъ



нужды вздуваетъ смѣты. Оттого начало, положенное въ законопроектъ, что неплатящіе налоговъ не уча ствуютъ въ дѣлахъ волости, такъ какъ они не заинтересованы въ ея расходахъ — начало негодное. Именно всѣхъ, проживающихъ въ волости, надо заинтересовать въ расходахъ.

Какъ оно ни странно, но Думѣ кажется чуждо такое элементарное понятіе, какъ понятіе налоговой волости въ отличіе землевладѣльческой. По крайней мѣрѣ, споръ между защитниками законопроекта и ихъ оппонентами вертѣлся въ Думѣ вокругъ того положенія, должны ли быть привлечены къ участию въ волостномъ управленіи и хозяйствѣ всѣ проживающія въ волости лица или одни землевладѣльцы, платящіе волостные налоги; но никто не указалъ на легкую возможность сдѣлать проживающихъ въ волости заинтересованными въ расходахъ, возложивъ на нихъ платежъ волостныхъ сборовъ по получаемому ими содержанію по службѣ, обороту капитала или по другому имущественному признаку, наравнѣ съ землевладѣльцами, платящими съ земли.

Одинъ только трудовикъ Кропотовъ, гонимый столыпинскимъ правительствомъ, вѣроятно, за его обстоятельныя осмысленныя рѣчи, указывалъ Думѣ на жалованіе служащихъ,

какъ на объектъ земскаго обложенія, но торопливая и политически мало опытная Дума пропустила мимо ушей такія указанія. Все съ одной земли, по старому. А между тѣмъ чисто землевладѣльческая волость лишена, особенно въ промышленныхъ губерніяхъ, многихъ источниковъ доходовъ, которые она могла бы по справедливости получать съ людей состоятельныхъ, постоянно проживающихъ въ волости и потому пользующихся всѣми ея учрежденіями.

Ревниво оберегая принципъ имущественнаго ценза и отклоняя всѣ поправки, направленные противъ него, Дума не догадывалась, что она стоитъ на той же позиціи, противъ которой упорно воюетъ. Цензъ безъ минимума, безконечно малый, не имѣющій реальной цѣнности и значенія, есть въ дѣйствительности всеобщее избирательное право. Это и было указано Думѣ однимъ изъ ея членовъ. Казалось бы, что послѣ того, какъ изъ подъ выдвигаемаго зданія былъ вынутъ фундаментъ, оно должно было рухнуть. Ничего не бывало. Цензовая коммиссіонная бессмыслица была принята Думой, благодаря членамъ, которые вотируютъ, а не разсуждаютъ и выше всего ставятъ неприкосновенность коммиссіонной работы.

Всеобщее избирательное право съ однимъ своеобразнымъ исключеніемъ для осѣдло-про-

живающихъ въ волости образованныхъ людей! Плательщики одной копейки, участвующіе въ дѣлахъ волости, и рядомъ съ этимъ изгнанное образованіе и знаніе! Вотъ что значитъ ставить принципы тамъ, гдѣ они не нужны, и проводить ихъ до конца.

Но если исключеніе интеллигенціи изъ волости возбудило въ Думѣ протестъ со стороны всей оппозиціи, то за другую культурную силу деревни — духовенство — не роздалось тамъ ни одного голоса. Молчаливо было даже отброшено скромное предложеніе правительства имѣть въ учрежденіи, занимающемся призрѣніемъ бѣдныхъ, больницами и благотвореніемъ, представителей отъ монастырей, если они находятся въ предѣлахъ волости.

Списывая статью за статьей съ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, Дума повторила ошибку стараго еще Положенія 1864 г., освободившаго церковныя земли отъ обложенія, хотя эта ошибка давно была выяснена, и этимъ уничтожила интересъ духовенства къ расходамъ и обложенію волости. Народные представители, долженствующіе, наконецъ, освободить церковь отъ плѣненія ея государствомъ, призываютъ духовенство въ составъ волостныхъ собраній, не по выбору населенія или носимому сану, а по назначенію духовнаго начальства и подчеркиваютъ,

что духовенство призывается наравнѣ съ представителями казны и удѣла! При такомъ рѣшеніи вопроса другимъ членамъ причта, не священнослужителямъ оказывается совсѣмъ закрытъ доступъ въ волостное управленіе.

Съ той же точки возможно большаго привлеченія всѣхъ живыхъ силъ Россіи на общую работу нельзя также сочувствовать тому, что Дума въ вопросѣ о равноправіи женщинъ остановилась на полпути. Волостное земство, особенно въ той компетенціи, въ которой его конструируетъ Дума, какъ культурное учрежденіе, болѣе всѣхъ другихъ публичныхъ дѣятельностей пригодно для женщины.

Непонятно, почему представитель министерства внутреннихъ дѣлъ, присутствовавшій въ Думѣ взамѣнъ предсѣдателя Совѣта министровъ, занятаго въ это время вопросомъ своего самолюбія и ни разу не посѣтившаго Думу при обсужденіи этого важнѣйшаго для Россіи вопроса, почему г. Лыкошинъ пропускавшій обыкновенно безъ возраженій другія рѣшенія Думы, хотя съ точки зрѣнія нашего правительства они требовали возраженій, такъ ополчился противъ участія женщинъ въ дѣлахъ волости? Не смущается же правительство тѣмъ, что оно принуждено часто опираться на казнокрадовъ, людей получающихъ синекуры и почти всегда опирается на людей двадцатаго

числа, почему же оно должно смущаться имѣть женщину своимъ низшимъ агентомъ.

Изгоняя личныя силы изъ волости, ни правительство, ни Дума не озаботились о матеріальныхъ ея средствахъ. Финансовая сторона реформы—этотъ нервъ жизни, а особенно нервъ всякаго культурнаго учрежденія совершенно не разработана въ обоихъ проектахъ. И въ настоящее время, когда общественное хозяйство сосредоточено у насъ всего только въ двухъ единицахъ, уѣздѣ и губерніи, земскіе расходы растутъ стремительно, несмотря на то, что хозяева положенія въ современномъ земствѣ—частныя землевладѣльцы—менѣе склонны, чѣмъ крестьяне, ихъ увеличивать. Бюджеты во многихъ уѣздахъ удваиваются черезъ нѣсколько лѣтъ, и на законъ о предѣльности обложенія и земство и правительство махнули рукой почти съ самаго его изданія.

Благодаря быстрому росту расходовъ и недостаточнымъ источникамъ обложенія, многія земства уже десятки лѣтъ переживаютъ тяжелый безысходный финансовый кризисъ. Скоро деревня дойдетъ до такого положенія, что и облагать будетъ нечего; и владѣніе землей станетъ роскошью, которую въ состояніи будутъ себѣ позволить лишь богатые.

Быстрота роста бюджета при представительномъ правленіи, болѣе живомъ, чѣмъ

бюрократическое, и потому всегда готовомъ удовлетворять всѣ назрѣвающія потребности, замѣчается и у другихъ народовъ, напр., въ Англии. Но у насъ ростъ земскаго бюджета усугубляется безпредѣльностью нуждъ и потребностей деревни, впервые пробуждающейся отъ вѣкового застоя и патріархальной жизни и нашей широкой натурой, не склонной къ экономіи.

Перегружая землю обложеніемъ, надо имѣть въ виду, что на сѣверѣ и въ центрѣ Россіи земля мало производительна. Стоитъ выѣхать изъ обѣихъ столицъ, — и передъ глазами на сотни верстъ разстилаются заброшенные пашни, вырубленные лѣса, заболоченные луга. Почти цѣлыя губерніи лежатъ безъ обработки. Затѣмъ, хотя другая, болѣе южная половина Россіи и плодородна по почвѣ, но часть этой половины расположена въ климатѣ, при которомъ урожаи чередуются съ неурожаями, и одинъ урожайный годъ долженъ кормить и запасать не только для себя, но и для слѣдующихъ за нимъ неурожайныхъ.

Вопросъ о финансовыхъ средствахъ земствъ, о дачѣ имъ новыхъ обильныхъ источниковъ доходовъ есть одинъ изъ самыхъ насущныхъ вопросовъ. Онъ не можетъ рѣшиться тѣми небольшими подачками, которыя правитель-

ство склонно теперь предоставить земствамъ.

Дума, оказавшаяся столь робкой въ вопросѣ привлеченія интеллигенціи, оказалась смѣлой, допустивъ ничѣмъ нестѣсняемое обложеніе волости. Дѣйствительно политически развитой классъ, и даже дѣйствительно консервативный, поступилъ бы какъ разъ наоборотъ. Онъ воспользовался бы новыми живыми силами на общую работу, когда старыхъ такъ мало, но въ виду возможныхъ увлеченій и ошибокъ небольшого общественнаго союза онъ не открылъ бы такъ широко кошелекъ; не вводилъ бы демократическія массы въ соблазнъ удовлетворять свои безграничныя потребности по произволу ихъ имущества землевладѣльцевъ. По обыкновению мы слишкомъ робки, но поневѣденію бываемъ и черезчуръ смѣлыми.

Установленныя формы контроля уѣзднаго земства надъ волостными финансами нельзя назвать удачными, такъ какъ контроль—дѣло учрежденій, а не многочисленныхъ собраній, къ тому же заинтересованныхъ въ тѣхъ же расходахъ. Но и правительственный контроль, болѣе пригодный по существу дѣла при современныхъ порядкахъ администраціи, не легко установить. Даже для немногихъ уѣздовъ и губерній, находящихся болѣе на виду, чѣмъ безчисленныя глухія волости, финансо-

вый контроль по закону о предѣльности обложенія выродился въ грубое насиліе Губернскихъ Присутствій надъ земскимъ хозяйствомъ, — насиліе, которое нигдѣ не находитъ управы.

Другимъ недостаткомъ на этотъ разъ одного думскаго законопроекта является его стереотипность съ Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ. Думскіе дѣятели — прежніе земскіе дѣятели, не нашли ничего лучшаго, какъ переписать для волостного земства всѣ статьи Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, перенести въ волость всѣ распоряжки уѣзда и губерніи, не догадываясь, что то что пригодно для болѣе крупныхъ общественныхъ организацій, то непригодно для мелкой. Этимъ объясняется многочисленность и многолюдность волостныхъ собраній, многочисленность должностныхъ лицъ волости, отдѣленіе обязанностей предсѣдателя собранія отъ обязанностей предсѣдателя управы, развитіе внѣшней обстановки дѣла (собраній, засѣданій, преній), регулированіе не только дѣятельности собраній, но и предварительной дѣятельности комиссій, которая едва ли разовьется въ небольшихъ единицахъ, подробное законодательство о смѣтахъ, требованіе раздѣленія ихъ на параграфы и статьи, какъ въ крупныхъ смѣтахъ, когда можетъ быть

и расходовать почти нечего будетъ, требованіе образованія въ каждой волости отдѣльно запаснаго и отдѣльно оборотнаго капиталовъ, развитіе дѣлопроизводства и формализма, — и все это на ряду съ тѣмъ, что другія стороны дѣла, практическая его сущность, не только не разработаны, но и не затронуты обоими проектами.

Казарменное однообразіе думскаго проекта, на что было указано въ Думѣ, принадлежитъ также къ числу его недостатковъ. Задумывая культурное учрежденіе, слѣдовало бы оказать въ его организаціи болѣе довѣрія и свободы мѣстнымъ жителямъ. Такое учрежденіе по различію личныхъ силъ и матеріальныхъ средствъ можетъ только различно развиваться въ разныхъ мѣстностяхъ и во многихъ будетъ долго туго прививаться, и потому императивно вводить всюду коллегіальный исполнительный органъ волости нельзя.

Какъ различны средства нашихъ теперешнихъ волостей видно хотя бы изъ того, что въ то время, какъ въ центральныхъ губерніяхъ волостяхъ писаря получаютъ жалованіе обыкновенно 300 р. въ годъ, въ южныхъ и восточныхъ встрѣчаются мѣстности, гдѣ жалованіе имъ достигаетъ до 2000—3000 р.

Понятно пристрастіе Думы при современныхъ условіяхъ къ коллегіи, хотя это специ-

фически русскій аргументъ видѣть въ коллегіи основное начало самоуправленія и гарантію противъ произвола администраціи. И теорія и практика другихъ странъ предпочитаетъ конструировать исполнительные административные органы въ видѣ единоличныхъ властей. Но у насъ, по основаніямъ сходнымъ съ высказанными въ Думѣ, еще Петръ Великій перестроилъ всю нашу администрацію на началахъ коллегіальности. Затѣмъ Екатерина II-ая распространила эти начала и на всю провинціальную администрацію и даже на устройство полиціи. Но Сперанскій, хотя и не безъ нѣкотораго сопротивленія, замѣнилъ эти начала единоличнымъ управленіемъ существующимъ до сихъ поръ. Такимъ образомъ мы имѣемъ богатый фактическій матеріалъ, до сихъ поръ еще неиспользованный, чтобы судить о преимуществахъ и недостаткахъ обоихъ этихъ противоположныхъ началъ управленія при нашихъ своеобразныхъ условіяхъ.

Многія пренія въ Думѣ были курьезны. Нѣкоторыя ея постановленія неправильны по существу, но они объясняются нашимъ печальнымъ положеніемъ, тѣмъ недовѣріемъ къ дѣятельности бюрократіи, которое накопилось даже и у охранительныхъ классовъ.

Имъ объясняется императивность коллегіального устройства волостного органа, лишеніе

предсѣдателя управы необходимой ему дискреціонной власти, ненависть къ именамъ старой волости, пристрастіе къ хозяйственной дѣятельности и презрѣніе къ полицейской и административной; боязнь надзора правительственныхъ учрежденій надъ общественными организаціями, отчаяніе за реформу, охватившее Думу, когда она узнала, что земскіе начальники остаются органами надзора и надъ новой волостью, хотя земскіе начальники не имѣютъ никакихъ печальныхъ преимуществъ передъ другими чиновниками и хотя при современныхъ условіяхъ они лишь стрѣлочники внутренняго управленія, которое направляется главнымъ образомъ губернаторами, а составъ послѣднихъ былъ при Столыпинѣ особенно плохъ, и онъ остается безъ перемѣны и при новомъ правительствѣ.

На одной изъ такихъ характерныхъ подробностей—на ненависти Думы къ именамъ старой волости—я останавлиюсь.

Переименованіе волостного старшины въ предсѣдателя управы, а волостного писаря—въ секретаря, есть не только боязнь именъ, но и несправедливая оцѣнка дѣятельности этихъ должностныхъ лицъ. Они вынесли на своихъ плечахъ весь хаосъ крестьянскаго права и весь произволъ русской жизни, особенно чувствительный на низахъ, и тѣмъ не

менѣе исполняли свои многотрудныя обязанности не хуже другихъ чиновниковъ. Сами по себѣ эти названія очень мѣткі, какъ всѣ названія, данныя русскимъ народомъ. Они удачно характеризуютъ сущность обязанностей этихъ должностныхъ лицъ. Названія эти освѣщены исторіей, такъ какъ идутъ не отъ административной реформы 61-го года, а отъ стараго народнаго самоуправленія (казацкій старшина, казацкій воинскій писарь) и потому понятны народу, и замѣна ихъ, особенно писаря иноземнымъ названіемъ секретаря крайне неудачна. Если спасеніе въ именахъ, слѣдуетъ прежде всего спѣшить переименовать министровъ, сенаторовъ, губернаторовъ.

Выскребить названіе, перевести должность въ другой классъ, ввести новые штаты и затѣмъ успокоиться, считая, что многотрудное дѣло законодателя сдѣлано—это именно пріемъ стараго порядка, которому Дума слѣдуетъ.

Но этимъ не ограничивается борьба съ названіями.

Націоналистическая Дума, травя инородцевъ, сама не хочетъ говорить по-русски. Она вычеркиваетъ рѣшительно всѣ названія прежней волости и замѣняетъ ихъ другими: волостной сходъ — волостнымъ собраніемъ,

приговоръ — постановленіемъ, учетъ — ревизіей; заставляетъ волость излагать свои постановленія въ журналахъ, писать протоколы.

Нельзя сочувствовать сложному избирательному закону, выдумываемому для волости, но не потому, что онъ недостаточно демократиченъ, а потому, что онъ, раздѣляя населеніе, которое органически должно быть связано, не достигаетъ цѣли, для которой созданъ, не гарантируетъ представительства группамъ, объединеннымъ общностью интересовъ (микроскопическія разношерстныя куріи не такія группы) и не гарантируетъ прохожденія въ гласные культурнаго элемента. Удовлетворительная формула такого обезпеченія не найдена ни правительствомъ ни Думой.

Только демократическій избирательный законъ пригоденъ для такой демократіи, какъ Россія. Надо безтрепетно опереться на народъ безъ заднихъ мыслей, дѣйствительно, а не для видимости. Но при этомъ надо также помнить, что сопоставлять несопоставляемое, отдѣльныхъ лицъ съ многотысячнымъ крестьянствомъ на началѣ равнаго голосованія нельзя, что такое начало несправедливо, такъ какъ при немъ отдѣльныя рѣдкія культурныя единицы могутъ быть затоплены безбрежнымъ демократическимъ океаномъ. Нельзя

забывать, что демократія не получила у насъ правильнаго историческаго воспитанія, что съ ея стороны возможны эксцессы и пристрастія и что здравыя политическія идеи прививаются только исторически.

А потому при избирательномъ законѣ не столько сила проявленія демократіи должна насъ заботить, сколько гарантія правъ меньшинства. При будущемъ строѣ демократія разольется широкимъ потокомъ и безъ нашихъ о ней заботъ. Даже и теперь при дворянско-бюрократическомъ строѣ демократическіе элементы, несмотря на всѣ неблагопріятныя для нихъ условія, пробиваются всюду, пробиваются правда крайне неправильно и недостаточно.

Чего, на примѣръ, только не было сдѣлано закономъ 3-го іюня для того, чтобы вылущить всѣ демократическіе элементы изъ Думы, тѣмъ не менѣе они все-таки проникли въ нее. Въ земскомъ Положеніи 1890 г. дано было преобладаніе гласнымъ отъ дворянъ, но на практикѣ гласные отъ другихъ сословій и представители вѣдомствъ, когда они дѣйствуютъ дружно вмѣстѣ, имѣютъ въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ равное значеніе съ дворянами.

Изъ демократіи ничего не выкроишь, кромѣ демократіи. Всѣ дворянскіе проекты все-сословной волости 60-хъ и 70-хъ годовъ ря-

домъ съ дворянскимъ начальствомъ или дворянской волостной управою ставили демократическія собранія, распоряжавшіяся средствами ¹⁾. Далеко социальная несправедливость послѣ освобожденія крестьянъ не могла идти, внутренняя мощь демократіи гнула всѣ умо-заключенія въ свою сторону.

Этимъ я закончу разборъ волостныхъ законопроектовъ, далеко не исчерпавъ ихъ содержанія. Теперь эти проекты претерпѣваютъ послѣднюю эволюцію. Мы нашли путь къ механическому законодательству взамѣнъ органическаго, и законодательствовать теперь легко. Законы фабрикуются безъ творческихъ идей, безъ разработки и задачей дня стали не реформы, а нагроможденіе на старые непригодные законы новыхъ такихъ же. При такихъ условіяхъ трудно сказать чѣмъ закончатся законодательныя упражненія надъ волостью.

Такъ какъ новою волостью кладется одинъ изъ краеугольныхъ камней нашей общественности, я хочу въ дополненіе къ тому, съ чего

¹⁾ См. разборъ этихъ проектовъ въ статьѣ Дмитріева въ вышеуказанной брошюрѣ: „Революціонный консерватизмъ“.

началь, сдѣлать ^{въ} заключеніе нѣсколько замѣчаній о значеніи у насъ такой организаціи.

Совмѣстная работа всѣхъ классовъ на общее дѣло создаетъ между ними солидарность. Теперь общеніе высшихъ сельскихъ классовъ съ низшими происходитъ у насъ только въ области экономическихъ отношеній, часто противоположныхъ, а потому переходящихъ въ рознь. Разобщенность и недоувѣріе крестьянъ къ землевладѣльцамъ усугубляются крестьянской темнотой и возрѣніемъ о прирожденномъ ихъ правѣ на землю. Землевладѣльцы платятъ крестьянамъ той же монетой отчужденности. Интеллигенція, удаляемая изъ міра реального, уносится въ міръ фантазіи.

Будущая внутренняя связь всего общества заставитъ пасть предрасудки. Разрозненные теперь сельскіе классы увидятъ, что кромѣ имущественныхъ интересовъ, ихъ раздѣляющихъ, есть еще и другіе, способные ихъ сплотить. Въ сосѣдскихъ отношеніяхъ, въ равенствѣ политическихъ правъ, въ ежедневномъ совмѣстномъ несеніи личныхъ обязанностей по общественному хозяйству, управленію и суду, наши общественные классы воспитаются политически; и такое воспитаніе будетъ имѣть неменьшее значеніе чѣмъ школьное.

Одни живыя силы, лежащія теперь подъ спудомъ, получаютъ возможность проявиться;

другія, прикасаясь къ землѣ, какъ древній Антей, удесятерять свои не только практическія, но и нравственныя силы. Мѣстныя учрежденія станутъ первой школой политическихъ талантовъ, лабораторіями государственныхъ людей. Послѣдніе будутъ выдвигаться все-народнымъ общественнымъ мнѣніемъ уѣзда, губерніи, области, страны, а не благодаря случайностямъ судьбы, какъ теперь.

Этимъ достигнется другая неотложная задача сегодняшняго дня,—пополненіе оскудѣвшихъ правящихъ классовъ другими элементами, стоящими внѣ ихъ, демократизація управленія безъ чего никакой государственный успѣхъ невозможенъ. Существующіе у насъ теперь пути такого пополненія — пути случайные и крайне недостаточные; оттого одни правящіе классы вертятся какъ бѣлка въ колесѣ, исполняя непосильныя имъ задачи.

Современное оскуденіе государственными талантами, государственными характерами и темпераментами поразительно. Многомилліонная Россія обладаетъ и извѣстными всему міру учеными и выдающимися художниками и промышленными дѣятелями, но государственныхъ людей у насъ нѣтъ и нѣтъ. Министерства смѣняются, но дѣло не улучшается. Безъ обильнаго прилива народной волны государственный корабль нашъ не сдвинуть съ ме-

ли, но для такого прилива нуженъ безпрепятственный исходъ талантовъ въ высь и ширь.

Между правительствомъ и общественнымъ мнѣніемъ у насъ существуетъ рѣзкое противорѣчіе. Это одно показываетъ, что современное направленіе внутренней политики должно скоро измѣниться. Долгая борьба между правительствомъ и обществомъ можетъ кончиться лишь въ пользу послѣдняго.

Нельзя закрывать глаза, — дни реакціи сочтены; чувствуя это, она такъ и надсаживается и Провидѣніе ускоряетъ развязку, ослѣпляя современное правительство. Потребуются новые государственные дѣятели. Надо, чтобы они заранѣе искусились бы въ государственной практикѣ, чтобы они увидали бы, что возможно и что невозможно. Надо, чтобы они вышли бы на новую подлежащую имъ работу безъ ненависти къ другимъ старымъ классамъ, безъ ненависти къ современному государству, во всеоружіи знанія дѣйствительныхъ народныхъ нуждъ и потребностей. Надо, чтобы, наконецъ, великій народъ дождался достойнаго ему правительства. Знаемъ, что въ нѣсколько лѣтъ государственная опытность не пріобрѣтается, что закоренѣлые предразсудки, воспитанные вѣковой ошибочной политикой, скоро не исчезаютъ. Въ этомъ отношеніи мы невѣроятно запоздали, но лучше поздно, чѣмъ никогда.

Мѣстныя свободы обезпечать и общую свободу, октроированную намъ 17-го октября, но до сихъ неосуществленную. Однимъ провозглашеніемъ свободъ не обезпечивается ихъ осуществленіе. Свободы достигаются не законами о свободахъ, какъ у насъ думаютъ, а организаціей общественности и въ неорганизованной или дезорганизованной странѣ ихъ быть не можетъ.

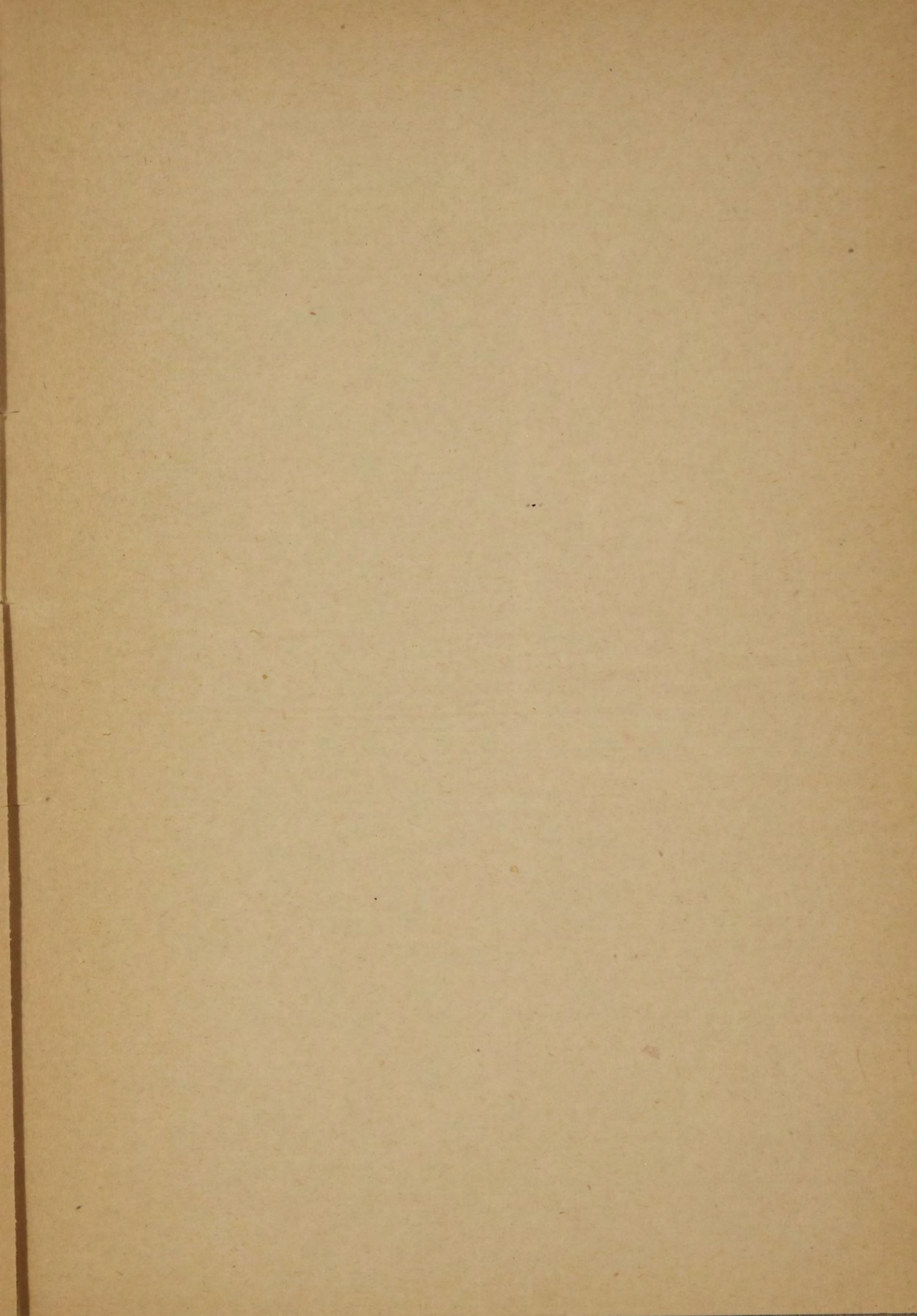
Оттого если бы у насъ послѣ 17-го октября и были бы даже выработаны законы, обезпечивающіе дарованныя свободы, то они или бы не исполнялись, или стали бы орудіемъ въ рукахъ партій. У разрозненныхъ классовъ отсутствуетъ общественное мнѣніе, силою котораго охраняется незыблемость исполненія законовъ, и самовластіе и произволъ получаютъ право гражданства въ той странѣ, гдѣ самая идея общежитія затемнена, гдѣ одинъ классъ видитъ нарушеніе закона въ томъ, въ чемъ другой видитъ его осуществленіе, гдѣ въ то время, какъ одни аплодируютъ мѣрамъ правительства, другіе ихъ освистываютъ.

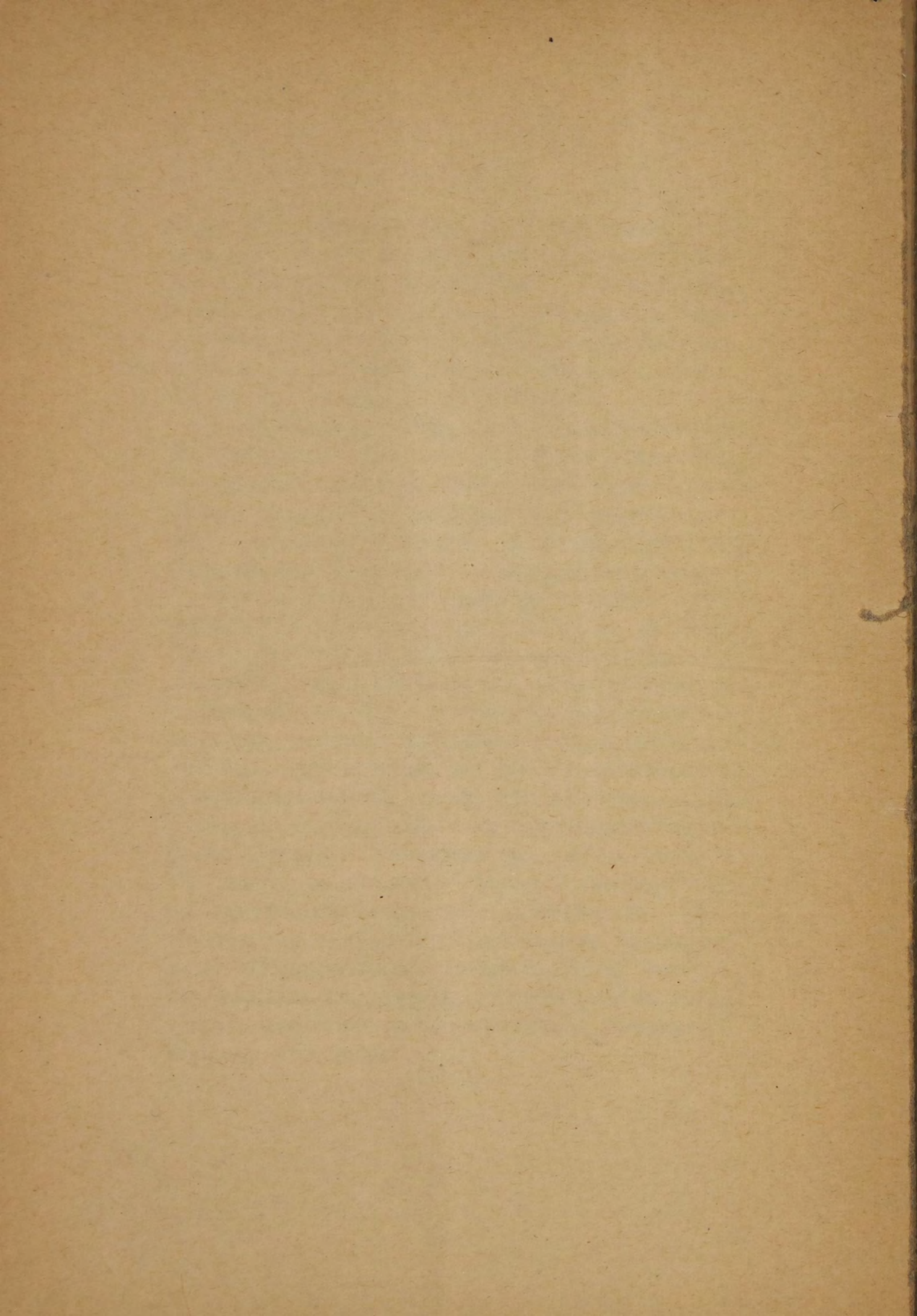
Прежде правительство отождествлялось съ общественнымъ мнѣніемъ русскаго образованнаго общества или строилось по его камертону. Теперь, когда мнѣніе русскаго образованнаго общества затерялось среди другихъ партійныхъ мнѣній, правительству и отдѣль-

нымъ правителямъ данъ опасный просторъ— присоединяться къ тому или другому партійному мнѣнію и усиливать такое, можетъ быть, незначительное мнѣніе до господства надъ другими. Сила правительства возрастаетъ въ странѣ, въ которой общественное мнѣніе дифференцировалось, а партіи слабы.

Не параграфы законовъ, а новая организація государства и общества, солидарное общественное мнѣніе, какъ слѣдствіе совмѣстной работы всѣхъ классовъ, воспитываетъ чувство уваженія къ правамъ и интересамъ каждаго отдѣльнаго класса и каждой отдѣльной личности.

Если центральное представительство органически вырастаетъ изъ мѣстнаго, являясь лишь высшей его ступеню, то организаціей мѣстнаго представительства упорядочивается и центральное. При мѣстной реформѣ мы будемъ въ состояніи улучшить государственные выборы, протекающіе теперь въ хаотической дезорганизованной средѣ, гдѣ всѣ условія на лицо для случайныхъ или партійныхъ выборовъ. Общность земскихъ интересовъ можетъ заставить соединенные классы сговориться на одномъ дѣйствительно достойномъ лицѣ. Явится возможность образоваться всенародному общественному мнѣнію. Тогда станетъ возможнымъ народное представительство, тогда какъ теперешнее, дѣйствуя безъ полномочій народа, есть ложь.





Цѣна 50 коп.

Складъ изданія: Москва, Кудринскій переулокъ, 5.
Тамъ же того же автора Очерки 3-ей Думы: „Государ-
ственные избирательные законы, аграрный перево-
ротъ, сельскій судъ“. Москва, 1909. Цѣна 1 рубль.

ТИПОГРАФІЯ РОССКАГО ТОВАРИЩЕСТВА, МОСКВА.