

**А.Н. Верещагин**

***Земский вопрос  
в России***

*Политико-правовые отношения*

Москва  
«Международные  
отношения»  
2002

УДК 352:93(47+57)

ББК 67.3(2)5

В 31

**Верещагин А.Н.**

В 31            Земский вопрос в России (политико-правовые аспекты).  
— М.: Междунар. отношения, 2002. — 192 с.

ISBN 5-7133-1128-7

В монографии А.Н. Верещагина анализируются взгляды на местное самоуправление и государственный строй крупнейших русских правоведов и публицистов XIX века — Б.Н. Чичерина, А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова и др. Их концепции рассматриваются в тесной связи с развитием либерализма в России, на фоне общественно-политических процессов, в центре которых стояло земство.

Для историков, юристов, студентов, преподавателей вузов и всех интересующихся политико-правовой мыслью в России.

**УДК 352:93(47+57)**  
**ББК 67.3(2)5**

© А.Н. Верещагин, 2002  
© Подготовка к изданию и  
оформление изд-ва  
«Международные отношения»,  
2002

**ISBN 5-7133-1128-7**

## Предисловие

История вопроса о местном самоуправлении в России значительно старше, чем само земство, созданное только в 1864 году. Наиболее систематизированный проект местного самоуправления в Российской империи принадлежал перу известного реформатора М.М. Сперанского. В своем «Плане государственного преобразования» (1809 г.) он, как известно, предусматривал создание выборных органов власти с хозяйственной компетенцией на всех уровнях местного управления — в волости, округе (уезде) и губернии. Это стройное сооружение, в котором каждый низший этаж служил основанием высшему, венчал центральный представительный орган — Государственная Дума. Ничего более ясного, симметричного (и более неосуществимого, за отсутствием многих материалов, нужных для таковой постройки) не было придумано ни до, ни после Сперанского.

Менее крупной, чем проект Сперанского, но все же заметной вехой в истории этого вопроса была «Уставная грамота Российской империи» — проект конституции для России, подготовленный по указанию Александра I к осени 1820 года. В нем предполагалось ввести самоуправление на уровне так называемых «наместничеств» наряду с центральным представительным учреждением. План этот остался тогда на бумаге, но очевидно, что это был бы шаг к конституционному устройству с введением начал местного самоуправления.

В России общество было во многом создано самой верховной властью, которая вследствие этого долго пользовалась своими «родительскими» правами и не думала с ними

расставаться. Поражение в Крымской войне, обнаружившее порочность и неэффективность николаевского бюрократического режима, заставило самодержавие дать, наконец, обществу некоторую самостоятельность. Уничтожение крепостного права позволило создать всеобщее самоуправление, ранее совершенно немыслимое.

Едва вопрос о земской реформе был поставлен в повестку дня, как в этом направлении заработала и общественная мысль. Ведущие журналы того времени — «Русский вестник», «Русская беседа» и др. — начали одну за другой печатать статьи о самоуправлении. Вскоре эта тема вошла в число самых популярных. Как с легкой иронией вспоминал известный правовед и историк А.Д. Градовский, «в конце пятидесятих годов все мечтали об английском самоуправлении, читали Гнейста и рассуждали о джентри»<sup>1</sup>. Все это стимулировало теоретическую разработку вопросов земского устройства, основанную на «исторических данных, на принципах политической философии, на сравнительном материале» законодательства разных стран<sup>2</sup>.

Поскольку земство возникло в ходе либеральных реформ Александра II, то неудивительно, что пальмой первенства в его изучении сразу же завладела либеральная мысль. Однако, хотя концепции земства занимают видное место в ее истории, они еще не подвергались всестороннему изучению. Неясными остаются как сам процесс складывания этих концепций, так и вопрос о том, как они, преломляясь в публицистике, становились частью политической программы либерализма, его идеологии. Наличная историография, как отечественная, так и зарубежная, касается этих проблем только мимоходом. Немногочисленные же попытки углубленного их изучения никак нельзя признать успешными.

Главная задача данного исследования — изучение эволюции теоретических представлений русских либералов о земстве, его сущности и принципах устройства. Два фактора имели решающее влияние на эту эволюцию: во-первых, общее развитие политических доктрин в Европе и России и, во-вторых, изменения внутривнутриполитической ситуации в стране. Надо сказать, что эти факторы были весьма тесно связаны друг с другом, а вопросы местного управления оставались важнейшим звеном этой связи. Здесь «чистая наука» смыкалась с «публицистикой» так плотно, что разделить их было почти невозможно. Совсем неслучайно даже самые наукообразные сочинения на эту тему все-таки находятся как бы на стыке «жанров»: они всегда несут черты и политико-правового трактата, и исторического исследования, и публицистической статьи. Выработанные под влиянием крупных общественно-политических перемен, концепции земства призваны были, в свою очередь, способствовать реформам в сфере местного управления. Иными словами, это была очень «своевременная» научная теория, и было бы весьма важно установить, насколько ей удалось выполнить свое политическое назначение. Поскольку в либеральных планах и предположениях земству отводилась весьма важная роль, то мы надеемся, что данное исследование поможет высветить некоторые общие особенности идеологии русского либерализма и в этом смысле также будет представлять интерес.

Хронологические рамки данной работы — 1859-1904 годы. Это время, когда вопросы земского самоуправления постоянно находились в центре внимания либеральной общественности. Недаром именно в эти годы появилось большинство фундаментальных трудов о земстве и были всесторонне разработаны теоретические представления о нем. Причина этого ясна — земство служило почвой для либерального движения, и вопросы самоуправления постоянно владели вниманием общества. Конституционные проекты либералов базировались именно на земстве. Позднее, накануне революции 1905-1907 годов и после нее, на первый план выходят вопросы чисто политические и интерес к земству заметно слабеет.

Поскольку главной задачей этого труда является рассмотрение именно эволюции определенных идей, то мы намерены придерживаться в основном хронологического принципа изложения. Этим же объясняется и характер принятой периодизации. Ведь эволюция идей — это плавный процесс, и не всегда легко найти ту грань, за которой новая идея или теория сменяет старую. По этой причине данная периодизация довольно условна и прежде всего служит удобству изложения. В работе выделено четыре периода в истории вопроса, каждому из которых соответствует одна из глав.

1-й период (1860-е гг.) — время, когда данный вопрос впервые получает широкую разработку в ряде трудов

(А.И. Васильчикова, Б.Н. Чичерина, А.В. Лохвицкого и др.). В эти годы в либеральной мысли преобладает положительное отношение к нововведенным земским учреждениям.

2-й период заканчивается примерно 1878 годом. На этом этапе одобрительное отношение к земству сменяет критический взгляд; либеральная мысль занята поисками выхода из нелегкого положения, в котором оказалось земство. В ходе этих поисков складывается новая концепция земства как государственного института, развитая в трудах В.П. Безобразова и А.Д. Градовского.

3-й период — с 1879 по 1890 год. Его особенностью являются попытки применения на практике тех принципов, которые были сформулированы в либеральной мысли к тому времени; в эти годы теория была как никогда близка к соприкосновению с действительностью.

Наконец, содержание 4-го периода (с 1891 по 1904 г.) составляет постепенный переход либеральной мысли, под впечатлением от земской контрреформы и дальнейшей политики правительства, к проблемам политического устройства, а в области земской она с этих пор довольствуется уже накопленным запасом идей и аргументов.

Следует отметить, что в книге основное внимание уделяется только тем концепциям земского самоуправления, которые носят отчетливый теоретико-правовой характер. Поэтому взгляды таких представителей славянофильства, как И.С. Аксаков, немало писавший о земстве, и Д.Н. Шипов, напрямую не затрагиваются. Невзирая на многочисленность статей Аксакова, в них обсуждаются, главным образом, общие вопросы славянофильской доктрины, а принципы земского устройства проявлены неотчетливо. Последователь Аксакова С. Шарапов, много позднее попытавшийся привести в систему взгляды своего учителя, вспоминал, что в «детали» тот углублялся «не очень охотно»<sup>3</sup>, причем под «детальями» здесь нужно понимать основные принципы организации системы власти. К тому же Аксакова отличало весьма скептическое отношение к «внешним» формам, прежде всего правовым. Взгляды Аксакова на земство тесно связаны с целым комплексом славянофильских идей и должны рассматриваться именно в их контексте, что, кстати, уже сделано Н.И. Цимбаевым<sup>4</sup>. Что касается Д.Н. Шиловой, то он, отнюдь не отрицая значения правовых норм, все же считал их вторичными и рассматривал земскую идею в плане более общем, как идею этико-социальную. Поэтому его воззрения также остаются за рамками настоящей работы.

Кроме того, в литературе о земстве существует два весьма запутанных и не выясненных до сих пор вопроса — о так называемых «теориях самоуправления» и о принципах земской реформы 1864 года. Их предварительное разъяснение необходимо при исследовании либеральных концепций самоуправления, в связи с чем этим вопросам посвящены отдельные главы.

### **Обзор источников и литературы**

Источники, использованные в этой работе, можно разделить на три категории: 1) научные труды, 2) публицистика, 3) документы личного характера (мемуары, дневники, переписка). Полный их список приведен в конце работы.

Выше уже говорилось о «смешанном» составе подлежащего изучению материала, его неизбежной разноплановости. Наиболее крупный массив источников образуют труды профессиональных историков и юристов. Большая часть написанных ими сочинений носит теоретический характер в строгом смысле слова: их отличительной чертой является оценка земских учреждений с точки зрения того, каким должно быть самоуправление вообще. Соответственно, авторы подобных работ сначала, как правило, выводят теоретический эталон самоуправления, а затем сравнивают с этим идеальным образцом реальное земство. Таким способом они стараются высветить недостатки в организации земского дела и указать на желательные изменения в нем. Среди сочинений этой категории особенно замечательны труды профессора С.-Петербургского университета А.Д. Градовского (1841—1889 гг.). Аналогичного метода в исследовании земства придерживались его ученики Н.М. Коркунов и М.И. Свешников, профессор Казанского университета В.В. Ивановский, а также петербургские правоведы конца XIX — начала XX века В.М. Гессен и Н.И. Лазаревский. Сказанное в полной мере относится и к наиболее значительному труду известного экономиста и публициста В.П. Безобразова (1828-1889 гг.) «Земские учреждения и самоуправление» (1874 г.), а также к сочинениям профессора государственного права Александровского лицея А.В. Лохвицкого (1830-1884 гг.) и оригинального исследователя-дилетанта князя А.И. Васильчикова (1818-1881 гг.).

Особое место занимают сочинения Б.Н. Чичерина (1828-1904 гг.). Они очень разнообразны по своему составу, включая, наряду с публицистическими статьями по отдельным вопросам земской жизни, и несколько крупных трудов исторического и политико-правового характера. Сама личность автора, многие годы сочетавшего изучение широкого круга вопросов юриспруденции, философии и истории с общественной деятельностью, сделала такое разнообразие совершенно естественным.

В целом научные труды прочерчивают общую траекторию развития либеральной теории самоуправления и служат своего рода вехами на этом пути. Но представления либералов о принципах устройства и задачах земства отложились не только в серии крупных, монографических работ, но и в большом количестве газетных и журнальных статей, излагающих основные выводы теории для широких кругов читающей публики. Поэтому обращение крупнейших либеральных теоретиков земского вопроса — А.Д. Градовского и Б.Н. Чичерина к участию в текущей публицистике важно тем, что позволяет проследить взаимозависимость между общественной жизнью и научной теорией. С этой же целью в рассмотрение включено и несколько обобщающих публицистических трудов, которые наиболее полно вобрали в себя требования и предложения в земском вопросе, типичные для либеральной мысли в переломные моменты ее развития. Таковы сочинения К.Д. Кавелина, А.А. Головачева, В.Ю. Скалона, О.К. Нотовича. Им также присущи элементы теоретического обоснования с акцентом на историческом подходе, но в целом они имеют скорее публицистический, чем собственно теоретический характер. В то же время они отличаются всесторонностью и широким использованием выводов и обобщений научной мысли того времени. Таким образом, эти произведения являются соединительным звеном между сферой теории и областью чистой публицистики.

Наконец, взгляды либералов на земское самоуправление можно понять лишь в сравнении с теми требованиями и проектами, с которыми выступали их оппоненты из правительственного лагеря и среды консервативного дворянства. Поэтому значительное внимание уделено характеристике взглядов на земство министра внутренних дел П.А. Валуева, руководившего подготовкой земской реформы, влиятельного публициста М.Н. Каткова (будучи видным представителем западнического либерализма в 1850-1860-е гг., Катков недвусмысленно отмежевывался от либерального движения в конце 1870-х), а также выступлениям продворянской публицистики различных оттенков, достаточно четко сформулировавшей свои пожелания в земском вопросе в период подготовки контрреформы 1890 года (А.Д. Пазухин, К.Ф. Головин, Н.П. Семенов и др.)

Обращает на себя внимание один любопытный факт: теоретические труды иной раз более ясно формулируют общественно-политические цели либералов, нежели публицистика. Этот парадокс объясняется просто, если учесть более снисходительное отношение к ним цензуры. В самодержавной России, где общество было лишено такого средства выражения своей воли, как парламент, а периодические издания общеполитического характера находились под особо бдительным цензурным присмотром, правовая литература и специальные юридические издания были весьма удобным средством распространения либеральной идеологии. На их страницах она выражалась наиболее полно и систематично, хотя, быть может, недостаточно популярно, чем, однако, и объясняется относительная свобода этих изданий. Считалось, что такая литература недоступна пониманию массового читателя и неинтересна ему. К тому же, открытое обсуждение вопросов местного устройства не считалось особенно опасным. Однако тесная связь местного самоуправления с проблемой конституции в представлениях либералов несомненна, так что подцензурный характер сочинений либеральных мыслителей нельзя сбрасывать со счетов. Характерно, что труды, вышедшие во времена смягчения правительственного курса (например, «О народном представительстве» Б.Н. Чичерина или «О самоуправлении» А.И. Васильчикова), более свободно трактуют тему связи местного устройства с общегосударственным, между тем как в сочинениях, появившихся в годы реакции, можно отыскать лишь глухие намеки на желательность «увенчания здания» земского самоуправления.

Сочинения теоретического характера довольно неравномерно распределяются по годам. Особенно много их было в первое десятилетие по введению земских учреждений (1864-1874 гг.). В последующие четыре года ничего значительного не появилось; затем следует новый всплеск в 1878-1883 годах. Однако середина и вторая половина 1880-х годов уже почти ничего не дают в теоретическом отношении, хотя весьма много — в публицистическом. Зато 1890-е годы и особенно грань двух столетий отмечены появлением ряда значительных трудов, рассматривающих новшества, внесенные контрреформой 1890 года в положение земства, и формулирующих его потребности в новых условиях. Как правило, импульс развитию либеральной теории давали либо правительственные акты (Положения 1864 и 1890 гг.), либо периоды оживленной деятельности либерального общества (1878-1882 гг., а также эпоха с 1895 г.). Это лишний раз указывает на устойчивую и тесную связь теоретической мысли либералов с политической ситуацией в стране.

Что касается материалов личного и биографического характера, то их отличает неравномерность в отношении тех или иных характеризующих лиц. Их судьбы, их роль в идейной жизни и общественные связи освещаются данными источниками отнюдь не с одинаковой полнотой. Причин тому было много: разные сроки жизни, различное социальное положение, большее или меньшее обилие связей и даже степень общительности, прямо влиявшие на размер дошедшей до нас переписки того или иного лица, мнение современников, от которого зависели частота и объем упоминаний о нем в мемуарной литературе тех лет, наконец, всевозможные случайности, повлиявшие на сохранность личных архивов, — вот далеко не полный перечень этих причин. В целом же надо отметить, что эпоха 1860-1880-х годов значительно лучше обеспечена такого рода источниками, нежели последнее десятилетие XIX и первые годы XX столетия. Архивы деятелей этой предреволюционной эпохи обычно разделяли печальную судьбу своих владельцев, вынужденных эмигрировать из страны, а то и загубленных в годы «красного террора» (такой, судя по всему, была судьба архива Н.И. Лазаревского, считавшегося в кадетской партии специалистом по местному самоуправлению, а в 1921 г. расстрелянного ВЧК в числе осужденных по сфабрикованному «делу Таганцева»).

Но даже документы тех деятелей, которым не довелось увидеть собственными глазами крах «старого порядка», уцелели не полностью. Так, отсутствует личный архив выдающегося юриста конца XIX века Н.М. Коркунова (1853-1904 гг.). Не разобран и недоступен исследователям хранящийся в ИРЛИ личный фонд его учителя А.Д. Градовского (ф. 84); в составе других фондов сохранился лишь небольшой массив его переписки, чем, возможно, и объясняется недооценка в историографии роли этого незаурядного общественного деятеля и ученого-публициста.

И все же сохранилось немало архивных материалов, помогающих изучению теории самоуправления в России, хотя они зачастую рассеяны по разным архивным фондам. Так, представляет немалый интерес дневник В.П. Безобразова, хранящийся в Отделе рукописей Российской национальной библиотеки в С.-Петербурге (ф. 1000) и лишь частично опубликованный в журналах «Русская старина» и «Былое». Письма Безобразова, связанные с его трудами по земству, сохранились в фондах М.М. Стасюлевича (ИРЛИ, ф. 293), редактора «Русской мысли» С.А. Юрьева (РГАЛИ, ф. 636), а также М.Н. Каткова (ОР РГБ, ф. 120). Очень интересен богатейший архив Б.Н. Чичерина, разделенный на два фонда (ГАРФ, ф. 1154, и ОР РГБ, ф. 334). Он включает рукописи работ Чичерина, материалы его земской деятельности и обширнейшую переписку. Часть ее дошла до нас в составе других архивных фондов: так, письма Чичерина В.И. Герье хранятся в личном фонде последнего (ОР РГБ); письма Д.А. Милютину — там же, ф. 169 (Милютиных), и т.д. Все эти документы полнее разъясняют общественно-политическую позицию Чичерина и его взгляды на земство.

Незначительно уступает фондам Б.Н. Чичерина по богатству и разнообразию документов личный фонд А.И. Васильчикова (РГИА, ф. 651). В его составе имеются рукописи работ Васильчикова (в том числе его книги «О самоуправлении»), а также его переписка со многими земскими деятелями. Письма Васильчикова по земским вопросам к издателю П.А. Ефремову находятся в фонде последнего (РГАЛИ, ф. 191).

Важное значение имеет архив земского деятеля и публициста В.Ю. Скалона, большая часть которого хранится в Московском отделении Архива РАН, ф. 649 (небольшое количество документов имеется в РГАЛИ, ф. 1772). Важность его состоит в том, что В.Ю. Скалой и его газета «Земство» были в некотором роде связующей нитью между теорией самоуправления и текущей общественной жизнью.

Кроме того, для исследования привлекались материалы из фондов таких общественных деятелей, как А.А. Краевский (ОР РНБ, ф. 391; ИРЛИ, ф. 357), А.Ф. Кони (ГАРФ, ф. 564; ИРЛИ, ф. 134), К.Д. Кавелин (ИРЛИ, ф. 119), А.А. Корнилов (ГАРФ, ф. 5102), П. С. Шереметев (РГИА, ф. 1088), М.М. Ковалевский (МО Архива РАН, ф. 603), и некоторых других. Эти материалы позволяют восстановить необходимые подробности биографий теоретиков самоуправления и проследить их общественные связи.

Следует упомянуть личные фонды государственных деятелей — П.А. Валуева (РГИА, ф. 908), Ф.П. Корнилова (ОР РНБ, ф. 379), М.Т. Лорис-Меликова (ГАРФ, ф. 559), братьев Милютиных (ОР РГБ, ф. 169). Документы из этих фондов помогают выяснению принципов правительственной политики в отношении земства, а также связей теоретиков самоуправления с правящими кругами.

Наконец, существует большой массив опубликованной переписки и мемуарной литературы. Однако подавляющая ее часть относится к 1860-1880 годам и лишь весьма небольшое — ко времени после 1890 года. Особо следует отметить весьма содержательные «Воспоминания Б.Н. Чичерина» в четырех выпусках (М., 1927-1934) и опубликованную под редакцией М.К. Лемке значительную часть переписки М.М. Стасюлевича («М.М. Стасюлевич и его современники в их переписке», тт. 1-5, СПб., 1911-1913). Хорошо освещены источниками подобного рода жизнь и деятельность В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, А.Д. Градовского, К.Д. Кавелина.

Таким образом, можно отметить, что сравнительно лучшая обеспеченность личными и биографическими материалами ранних этапов в истории мысли о самоуправлении по сравнению с более поздним (1891-1904 гг.) не может быть серьезной помехой в достижении поставленных нами целей работы. Дело в том, что центр тяжести исследования в силу его собственной внутренней логики лежит в изучении именно этих периодов, когда складывались и развивались все те идеи, которые без заметных изменений продолжали существовать после земской контрреформы 1890 года. Историю возникновения этих идей трудно проследить детально без упомянутой категории источников. Что же касается времени с 1890 по 1904 год, то оно замечательно не появлением новых концепций, а скорее сменой акцентов и выводов в рамках прежних представлений. А это довольно легко улавливается и по источникам иного рода — научным и публицистическим трудам.

Специальных работ, посвященных данной теме, совсем немного. Первая попытка дать обзор теоретической литературы о земстве за всю первую половину XIX века была сделана Б.Б. Веселовским в третьем томе его «Истории земства»<sup>1</sup>. Литература такого рода фигурирует у него под маркой «общих работ». При этом Веселовский ограничился пересказом их основного содержания, почти не анализируя его. Очерк Веселовского, весьма подробный для 1860-1880-х годов, до странности беден относительно последнего десятилетия XIX века, которому посвящено всего два абзаца<sup>2</sup>.

В 1914 году к этому сюжету обратился правовед П.П. Тройский в статье «Теории самоуправления в русской науке»<sup>3</sup>. Он попытался доказать, что русская мысль шла в вопросе самоуправления «по стопам германской доктрины», которая в 1860-х годах якобы перешла от признания органов самоуправления общественными учреждениями к пониманию их как институтов государства. Соответственно, авторов всех обобщающих работ о земстве Гронский поделил на сторонников государственной и общественной теорий самоуправления<sup>4</sup>. Поскольку многие из них не имели даже понятия о таких теориях (подробнее об этом будет говориться в главе 8), то не обошлось без неточностей и натяжек.

После очерка Гронского в изучении проблемы следует длительный перерыв, и лишь в конце 1950-х годов в работах историка земской реформы В.В. Гармизы она вновь стала предметом изучения<sup>5</sup>. Другое время породило другие подходы, и в статье В.В. Гармизы, помещенной в журнале «История СССР» в 1960 году, Гронский подвергается критике за отсутствие классового анализа литературы о земстве, а упомянутые «теории» рассматриваются не иначе как идеологические концепции, отражавшие интересы буржуазии на разных этапах ее становления<sup>6</sup>. При всем том позиция самого В.В. Гармизы лишена ясности и определенности. С одной стороны, он совершенно справедливо замечает, что нет никакого смысла подводить все взгляды на земское дело под какие-либо теории, поскольку «эти теории не принимались в соображение как отправные начала той или другой схемы местного самоуправления»<sup>7</sup>. И в то же время сам он по-прежнему пользуется делением на две «теории», стараясь, однако, вскрыть их замаскированную классовую сущность<sup>8</sup>. При этом некоторых либеральных теоретиков В.В. Гармиза неоправданно отнес к числу сторонников государственной теории (например, Б.Н. Чичерина — лишь на том основании, что он был сторонником сильной государственной власти и с этой точки зрения оценивал земство)<sup>9</sup>. Вообще, изложение В.В. Гармизой взглядов Чичерина, а также В.П. Безобразова является сильным искажением духа и буквы их концепций: оба либеральных деятеля в его изображении предстают врагами земства и чуть ли не реакционерами, что совершенно не соответствует действительности<sup>10</sup>. Поэтому нельзя сказать, что работы В.В. Гармизы как-то помогли разъяснению вопроса.

В книге Н.М. Пирумовой «Земское либеральное движение» (1977 г.) эта тема была затронута вновь. Н.М. Пирумова усомнилась в том, что схема двух теорий самоуправления может быть безоговорочно приложена к развитию теоретической мысли в России, но оставила этот вопрос открытым, поскольку для ее исследования он имел второстепенное значение. Заслугой автора является и своего рода «реабилитация» Б.Н. Чичерина, которому В.В. Гармиза приписал желание поставить земство в зависимость от коронных чиновников<sup>11</sup>.

Весьма цельный и подробный обзор взглядов на государство и самоуправление идеологов западнического либерализма — Кавелина, Каткова, Чичерина — в 1850-1860-е годы можно найти в монографии В.А. Китаева<sup>12</sup>.

Изучаемые вопросы затрагивались косвенным образом и в некоторых других работах, но принципиально нового в их разработку они не внесли. Все сводилось к более или менее беглому повтору основных тезисов работ П.П. Гронского и В.В. Гармизы. Показательно, что даже новейший труд, специально посвященный местному самоуправлению («Институты самоуправления: историко-правовое исследование», 1995 г.), вновь повторяет, в который уже раз, избитые фразы о двух теориях самоуправления, о том, что «реакционер Безобразов» хотел превратить земства в «разновидность бюрократических учреждений»<sup>13</sup>, и т.п. Так что можно с полным основанием заключить, что данная тема недостаточно исследована в отечественной историографии.

К сожалению, приходится сказать то же самое и относительно историографии зарубежной, которую в целом трудно упрекнуть в недостатке внимания к русскому либерализму (правда, преимущественно позднему, эпохи революций). Так, известная книга В. Леонтовича «История либерализма в России» лишь воспроизводит прежние клише, хотя от нее можно было бы ждать и большего ввиду юридической специальности автора и его эрудиции в области правовых идей<sup>14</sup>. Книга Г. Фишера («Russian Liberalism: from gentry to intelligentsia», Cambridge, 1958 г.) и сборник статей под редакцией Ч. Тимберлейка («Essays on Russian Liberalism», Columbia, 1972 г.) также обходят молчанием вопрос об идейно-теоретическом обосновании требований русских либералов в области земского самоуправления<sup>15</sup>. Правда, этого вопроса касается коллективный труд о земстве в России, изданный Кембриджским университетом в 1982 году, где под одной обложкой собраны статьи нескольких видных американских исследователей — Т. Эммонса, Т. Фэллоуза, Ф. Старра и др.<sup>16</sup>. Однако, несмотря на общий высокий уровень статей, в нем нельзя найти ничего нового относительно концепций самоуправления в России. Этот вопрос затронут там трижды — в статьях К. Маккензи, Т. Фэллоуза и Т. Эммонса, в которых встречаются хорошо знакомые положения о борьбе двух теорий самоуправления, используемых попеременно бюрократией и обществом в своих целях<sup>17</sup>. Хотя в этих замечаниях и есть рациональное зерно, они не отражают всей сложности картины и не углубляют ее понимания.

Следует упомянуть также интересное исследование В.В. Куликова, в котором пересматривается целый ряд историографических штампов, касающихся вопроса об отношениях между земствами и правительством. Автор справедливо замечает, что теории самоуправления «были и остаются только отправными точками для создания реально действующей модели самоуправления». Вместе с тем от использования данных понятий он полностью не отказывается, хотя фактически ставит под сомнение их полезность для анализа юридических отношений между правительством и местным самоуправлением<sup>18</sup>.

Таким образом, в свете всего вышесказанного предпринятое исследование представляется вполне актуальным.

## **Глава 1**

### **Принципы земской реформы 1864 года**

Вопрос о том, что за учреждение земство — общественное или государственное, сильно занимавший либеральных ученых и публицистов начиная с 1870-х годов, вовсе не был в центре их внимания в предшествующее десятилетие. Но возник он еще в процессе подготовки земской реформы, и отнюдь не случайно.

Поначалу в историографии земства утвердилось мнение, будто в основу Положения 1864 года легла общественная теория самоуправления<sup>1</sup>. Затем в него была внесена поправка: якобы Положение получило свой окончательный облик в борьбе общественной и государственной теорий, но преобладание получила первая<sup>2</sup>. Все эти выводы были основаны главным образом на изучении опубликованных материалов по земской реформе. Обратимся к ним и мы.

Первое, что бросается в глаза при ознакомлении с этими материалами, — их странная противоречивость и непоследовательность, которая озадачивала еще современников реформы. В самом деле, в объяснительной записке к проекту Положения о земских учреждениях, направленной в 1863 году в Государственный Совет, высказана мысль, под которой, не раздумывая, подписались бы самые рьяные сторонники так называемой государственной теории: «Земское управление есть только особый орган одной и той же государственной власти и от нее получает свои права и полномочия; земские учреждения, имея свое место в государственном организме, не могут существовать вне его»<sup>3</sup> и т.д. Но одновременно, в том же самом документе, земские учреждения называются общественными, а то и частными, хозяйство их приравнивается к хозяйству частного лица, а компетенция ограничивается местными хозяйственными интересами, особыми «земскими» делами — словом, налицо взгляд на земство как институт негосударственный<sup>4</sup>. Чем же объясняется такое противоречие? Чтобы ответить на этот вопрос, необходим небольшой экскурс в предысторию земства. Как известно, Комиссию по подготовке земских учреждений возглавлял сначала Н.А. Милютин (с марта 1859-го по апрель 1861 г.), а затем П.А. Валуев. Исследователь земской реформы В.В. Гармиза высказал мнение, что взгляды Милютина и Валуева на земство принципиально не расходились, однако никак не объяснил упомянутое противоречие<sup>5</sup>. Его мнение шло вразрез с дореволюционной историографией, указывавшей на гораздо более благоприятное для земства отношение к нему Милютина<sup>6</sup>. На наш взгляд, именно эта точка зрения ближе к истине.

Основанием для заключения о сходстве взглядов на земство Милютина и Валуева послужило сравнение двух документов — недатированных «Соображений Комиссии об устройстве земско-хозяйственного управления» (отразивших, по мнению А.А. Кизеветтера, взгляды Милютина) и уже упоминавшейся объяснительной записки<sup>7</sup>. Оба документа очень важны, ибо разъясняют основные принципы реформы.

В.В. Гармиза, считавший идейным вдохновителем «Соображений» не Милютин, а Валуева, аргументировал свое мнение тем, что «целые страницы объяснительной записки, составленной в Комиссии при Валуеве, дословно взяты из этих первоначальных «Соображений», поэтому маловероятно, чтобы Валуев «разрешил прибегнуть к прямому заимствованию из документа своего предшественника, тем более при различном отношении к местному самоуправлению»<sup>8</sup>. Однако было бы неправильно представлять Валуева единовластным вершителем судеб земской реформы. Состав Комиссии был сформирован при Милютине, и многие из его сотрудников играли в ней видную роль и при Валуеве, к примеру С.И. Зарудный, К.К. Грот или Я.А. Соловьев, который и был, по весьма правдоподобному предположению самого В.В. Гармизы, непосредственным автором оснований проекта земской реформы<sup>9</sup>. С мнением этих сотрудников всегда осторожный Валуев не мог не считаться. В том, что так оно и было, можно убедиться, обратившись к дневнику Валуева. В примечаниях к нему он признается, что, будучи министром внутренних дел, никогда не чувствовал себя прочно и не спешил с переменами в личном составе министерства<sup>10</sup>. Так, он был вынужден сохранить и начальника Земского отдела Соловьева, о котором тем не менее часто отзывался в своем дневнике с неприязнью.

Не мог Валуев не принимать в расчет и мнение Государственного Совета, как это видно из его переписки с М.Н. Катковым, относящейся к 1863 году. Вообще, Катков был одним из первых, если не первым, кто начал открыто пропагандировать идею государственного значения земства. В письмах к Валуеву Катков, в то время рассчитывавший на создание центрального представительства, убеждал своего сановного адресата: «Смею сказать, что вы совершили бы истинно государственное дело, если бы решились пересмотреть основания проекта. Он возник под влиянием той мысли, что земские собрания должны иметь исключительно хозяйственный характер. Но многое изменилось с того времени», утверждал Катков, так что земства, «очевидно, должны стать элементами всей нашей политической жизни». Да и никогда «хозяйственное» в подобных учреждениях не может быть строго отделено от «политического». Кроме того, Катков предлагал положить дворянские собрания в основу будущих земских".

В ответном письме Валуев отрицал, что смотрит на дело иначе, чем Катков, но добавлял, «что вы стремитесь к желаемому, а я имею в виду возможное. Вашего плана положительно провести нельзя. Половина лиц, участвующих в деле, отстоят от меня в противоположном направлении далее, чем вы в вашем». Затем Валуев сообщал, что после долгой борьбы сумел вернуть «то, что на время было уступлено», — председательствование предводителей дворянства в земстве, так что теперь «de-facto представители дворянства и само дворянство стоят во главе земства»<sup>12</sup>.

Из этого ясно, что участь земской реформы не зависела всецело от взглядов председателя Комиссии, что Валуев встречал сильную оппозицию своему стремлению сделать хозяином земства дворянство и дать ему в государстве некоторую политическую роль, которой оно активно домогалось. Заметим, кстати, что противодействие политическим притязаниям дворянства было как раз яркой чертой в деятельности предшественника Валуева — Н. Милютин.

Как же смотрел на сущность и задачи земства Милютин? В архиве сохранились его замечания на проект земских учреждений, поданные им в Совет Министров в мае 1862 года<sup>13</sup>. В них Милютин выражает мнение, что «земское управление, как чисто местное, очевидно не может и не должно нисколько касаться государственных дел, ни интересов государственной казны, ни суда, ни, наконец, полиции исполнительной, сего главного местного органа центральных учреждений. Вне этих отраслей собственно правительственной деятельности остается обширный круг местных интересов, большею частью мелочных, так сказать, обыденных и для Высшего Правительства не важных, но составляющих насущную потребность местного населения»<sup>14</sup>. Поэтому он считал нужным расширить компетенцию земства, вверив ему «те части земского хозяйства, которые требуют ближайших экономических распоряжений и где, следовательно, действия сословных представителей могут иметь прямое и непосредственное влияние на благосостояние жителей»<sup>15</sup>. Затем Милютин выражал убеждение, что «чем полнее и действительнее будет участие земского управления в хозяйственных распоряжениях этого рода, тем ближе достигается основная цель предстоящего преобразования, и наоборот, чем более установлено будет ограничений в этом отношении, тем труднее привьются к нам новые учреждения...»<sup>16</sup>.

Настаивая на необходимости «дать самое, по возможности, широкое развитие хозяйственной деятельности» земских учреждений, Милютин особо подчеркивал, что они «не могут и не должны иметь характера политического; их значение собственно административное, и вот почему нет причины, как я смею думать, основать новый закон исключительно на недоверии или преувеличенных опасениях»<sup>17</sup>. В целом Милютин всячески старался оградить отведенную земству сферу от вмешательств государственной власти.

Кроме того, он настаивал на расширении представительства в нем городских и крестьянских обществ<sup>18</sup>. Следует отметить, что разработанные в комиссии при Милютине органы хозяйственного управления (так называемые губернские земские присутствия) составлялись из равного числа депутатов всех трех сословий<sup>19</sup>. Это также отличало его от Валуева, стремившегося обеспечить перевес дворянства и тем самым откупиться от его притязаний, вознаградив за потерянное при крестьянской реформе<sup>20</sup>.

В «Соображениях Комиссии» содержится точка зрения, по смыслу, тону и духу весьма близкая той, которой придерживался Милютин. В разделе «Существо, степень и пределы власти земских учреждений» сказано, что этим учреждениям «должна быть предоставлена действительная и самостоятельная власть в заведовании делами местного интереса, местного хозяйства губерний и уездов. Доколе действия земских учреждений касаются только местного интереса, нет надобности в участии правительственной власти, в прямом ее вмешательстве и влиянии на ход дел»<sup>21</sup>.

«Что касается до отношений земских учреждений к прочим существующим правительственным местам и лицам, то земские учреждения, имея характер местный и общественный, очевидно не могут входить в ряд правительственных губернских или уездных инстанций, а потому не могут подлежать и инстанционному служебному подчинению или иметь в своем подчинении какие-либо из правительственных мест. Подчиняясь общим законам на том же основании, как отдельные общества и частные лица, земские учреждения, с другой стороны, имеют право на содействие и исполнение законных своих требований правительственными лицами и учреждениями»<sup>22</sup>. Гарантии же от нарушения как частных, так и общегосударственных интересов «должны заключаться в надзоре Правительственной власти за законностью состоявшихся уже постановлений и в ответственности земских учреждений за незаконные и неправильные действия пред судебною властью»<sup>23</sup>. Число распоряжений земств, по которым нужно утверждение правительства, должно быть «весьма ограничено, и все они должны быть в точности указаны в законе» (что полностью совпадает с мнением Милютина, выраженным в его замечаниях)<sup>24</sup>.

Как уже говорилось, этот документ (датировка которого точно не известна) лег в основу объяснительной записки 1863 года. Целиком вошли в нее и процитированные ключевые места «Соображений»<sup>25</sup>. Чем отличается от них объяснительная записка, так это неожиданным появлением в ней, рядом с приведенными выше идеями о негосударственном характере земства и его самостоятельности в местных делах, мыслей совсем иного рода — о том, что «единство государственного управления, сила и целостность государственной власти не могут уступать потребностям местного интереса, как бы важны и законны они не были», что земство есть лишь особый орган государственной власти<sup>26</sup>, и т.д. Откуда попали эти мысли в текст записки, кто был их автором?

Ключ к разгадке дает обширная статья о земских учреждениях, набросок которой хранится в фонде Валуева в РГИА. Написанная уже после опубликования Начал правительственного проекта (осень 1862 г.), она посвящена, главным образом, защите его от нападков публицистики. На полях статьи, переписанной писарским почерком, имеются многочисленные пометы («исключить», «расширить», «округлить» и т.п.) и одно существенное добавление — все рукой Валуева. Несомненно, что эта статья была написана самим Валуевым или по его заказу для курировавшейся им «Северной почты», где и опубликована без подписи в июне 1863 года<sup>27</sup>.

Ставя вопрос об отношении земства к государственному организму, автор статьи заявляет, что «земское управление может и должно быть только особым (одно слово нрзб.) этого организма [зачеркнуто: «органом одной и той же государственной власти». — А.В.], органом местным, имеющим свое отдельное существование, свою самостоятельность, но все-таки составляющим часть одного целого и достаточно связанным с прочими частями этого целого. Создавая земские учреждения, правительство не может создавать *status in statu* (государство в государстве), не может поставить эти учреждения вне государства, не может изъять их из тех условий, которым подчиняется вся государственная территория, и от того общего направления, которое устанавливается потребностями всего государства». Далее следует зачеркнутый текст: «Единство государственного состава и управления, сила и целостность государственной власти не могут быть приносимы в жертву потребностям местного интереса, как бы важны они не были...»<sup>28</sup>. Знакомые фразы, не правда ли?

А рядом, на полях, рукою Валуева сделано следующее добавление: «Если, с одной стороны, необходимо предоставить местным учреждениям ту степень самостоятельности и такой простор для их действий, без которых не может быть достигнута самая цель их установления, то, с другой стороны, надлежит сохранить целостность и ненарушимость начал государственного

единства», которое есть «краеугольный камень могущества, а с ним и благосостояния государства»<sup>29</sup>. «В основе предположений о земских учреждениях лежит децентрализационная мысль», продолжает Валуев, «но эта мысль не направляется к ослаблению связи между частями и общим центром. Государственная власть не отделяет от себя земство, а привлекает его к общему делу. Она видит в нем не соперника, но союзника. Земским учреждениям вверяется ближайшее попечение о тех интересах, которые на местах ощущаются живее, чем в центре, ближайшее заведование теми делами, которые могут быть направляемы и разрешаемы лучше, чем из центра государственного управления. Но это управление чрез то не становится чуждым местным делам, местным интересам. В сущности, передавая земским учреждениям, в известных пределах, некоторые предметы ведомства, Правительство не уменьшает совокупность своих прав, но облегчает бремя лежащих на нем обязанностей»<sup>30</sup>. Между прочим, здесь Валуев вполне выразил тот взгляд на предназначение земства, который станет руководящим в бюрократических сферах накануне контрреформы 1890 года.

Далее в статье оспаривается требование оградить земство «как бы карантинной цепью, или китайской стеной», от вторжения административной власти и ограничить круг земских дел «исключительно делами чисто местного характера, до которых правительству нет повода и нужды касаться». Главный довод: «Где такие земские дела, которые не касаются более или менее интересов государства, с одной стороны, интересов частных — с другой? Какой разряд дел... может быть оставлен на безусловный произвол местных учреждений?»<sup>31</sup>. Автор приходит к выводу, что таких дел нет и быть не может, в частности, он убежден, что все дороги имеют общегосударственное значение и потому нельзя лишать центральную власть права «принудительных распоряжений к необходимому исправлению их»<sup>32</sup>. Это прямо противоречит мнению Милютина, относившего большую часть сооружений в губерниях, в том числе и дорог, к области местных интересов, подлежащих поэтому ведению земства<sup>33</sup>. Относительно такого важного вопроса, как характер ответственности земства за неправильные действия, автор статьи придерживается взгляда, противоположного тому, что высказан в «Соображениях Комиссии», где, как известно, речь шла об ответственности перед судом. Ему такой порядок кажется невозможным: на его место он хочет поставить принципы наблюдения и контроля со стороны правительства<sup>34</sup>.

Итак, совершенно очевидно, что не «Соображения» и не объяснительная записка в целом<sup>35</sup>, а именно эта статья является точным отражением взглядов на земство Валуева, который всегда делал акцент на правах государственной власти, а не самоуправления. Если Милютин предлагал вручить земству местные дела, неважные для правительства, и провести между их сферами ясную черту, то Валуев считал, что таких дел попросту нет, а граница эта обязательна только для земства, но никак не для правительства.

Однако Валуев не был бы тем двуличным министром, каким он запомнился современникам, не внеси он и сюда элемент некой двойственности. Считая, что «самодержавие должно оставаться неприкосновенным, но формы его проявления должны обновиться»<sup>36</sup>, Валуев задумывал реформу Государственного Совета с целью ввести совещательное представительство при этом, совещательном же, органе. Признание государственного характера земства помогало ему сделать этот упреждающий политический шаг, который он увязывал как раз с земской реформой: именно представители земств должны были составить большинство так называемых «государственных гласных»<sup>37</sup>.

Но вместе с тем Валуев испытывал глубокое недоверие к началам самоуправления, к общественной инициативе, а потому опасался самостоятельной политической роли земства. Когда в 1866 году возник вопрос, имеют ли земства право облагать торгово-промышленные заведения в соответствии с их доходностью, то Валуев усмотрел здесь введение нового для России начала подоходного налога и в своем письме к министру финансов Рейтерну настаивал, что такое право, как право политическое, должно принадлежать только верховному правительству. Результатом было подкосившее земские финансы решение позволить земству облагать эти заведения согласно ценности недвижимостей, отнюдь не касаясь размеров оборота<sup>38</sup>.

Оставляя за правительством неограниченное право вмешательства в земские дела, Валуев обнаруживал весьма парадоксальное, но легко объяснимое психологически желание отделить государство от земства, не отделяя при этом земство от государства. Валуев прекрасно понимал, что даже относительная самостоятельность земства опасна; она грозит развиться в нечто большее и непредсказуемое; земство может превратиться в подобие «государства в государстве» (впоследствии расхожее обвинение земству от его противников), стать орудием федерализации, а затем и разрушения России<sup>39</sup>. Поэтому трудно избавиться от впечатления, что внутренне Валуев был склонен сделать земства «только органами центрального управления для заведования известной отраслью хозяйства», как спустя несколько лет назвал их один либеральный публицист<sup>40</sup>. Валуев явно не спешил открыто, раз и навсегда решить вопрос о том, имеет ли земство политическое значение, поскольку хотел бы на будущее оставить свободными все пути — и влево, и вправо, и вперед, и назад — в зависимости от того, как сложатся отношения самодержавной власти и земства, какие настроения возобладают в нем. Главным его желанием было уступить, ничего не уступая, отдать, ничего не отдавая, словом, кое-что изменить, сохранив в основном все по-прежнему, только прикрыв новыми формами старую суть.

Отсюда и происходит такое, по выражению Л.Г. Захаровой, «причудливое переплетение» двух противоположных взглядов на земство, которое пронизывает общий замысел земской реформы и деятельность П.А. Валуева<sup>41</sup>. Как видим, взгляды эти родились в одно и то же время и даже прежде, чем само земство появилось на свет. Однако в объяснительной записке отразилась не борьба абстрактных «теорий», которых тогда еще и в помине не было, а скорее искусственный компромисс двух различных подходов внутри самой Комиссии, каждый из которых, имея в ней своих представителей, так и не смог одержать верх над другим. Впрочем, каковы бы ни были мотивы и устремления авторов реформы, это механическое соединение двух противоположных взглядов на земство замечательно тем, что как бы предвосхищает последующее отношение к нему самодержавного правительства: в разные моменты оно было склонно считать земство то общественным институтом, то государственным — смотря по обстоятельствам. Во всяком случае теоретической проблемы этот вопрос для него никогда не составлял.

## **Глава 2**

### **Проблема теорий самоуправления**

Еще в дореволюционной историографии сложилось мнение, будто в западной науке, прежде всего немецкой, существовали две теории самоуправления — общественная и государственная, впоследствии воспринятые и русской мыслью. К примеру, П.П. Тройский писал, что в России, как и в Германии, государственная теория, «победив общественную теорию, является господствующей в данный момент» (1914 г.)<sup>1</sup>. Это мнение разделялось многими авторитетными историками права, а из их работ перешло и в советскую историографию<sup>2</sup>.

Между тем в русской литературе о самоуправлении мысль о существовании подобных теорий возникает только в начале 1890-х годов. По-видимому, впервые она прозвучала в курсе лекций петербургского профессора Н.М. Коркунова (1890 г.)<sup>3</sup>. Спустя два года его коллега М.И. Свешников попытался разделить авторов всех имевшихся к тому времени обобщающих работ о земстве на сторонников разных теорий, сделав это достаточно произвольно<sup>4</sup>. Коркунов и Свешников впервые сформулировали и признаки обеих теорий<sup>5</sup>. Вкратце они сводили их суть к следующему:

«Общественная теория, — писал Коркунов, — видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведывания одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов — политическим, требуя, чтобы общество и государство — каждое ведало только свои собственные интересы. Государственная теория, напротив, в самоуправлении видит возложение на местное общество осуществления задач государственного управления, службу местного общества государственным интересам и целям. С этой точки зрения самоуправление предполагает не противоположение и обособление местного общества и государства, а призыв местного общества на службу государству. Согласно общественной теории, самоуправление есть самостоятельное осуществление местным обществом своих собственных, общественных интересов, согласно государственной теории — осуществление государственных интересов»<sup>6</sup>.

Считалось, что общественная теория безраздельно господствовала до возникновения государственной. Титул же основоположников последней был закреплен за двумя германскими учеными — Л. Штейном и Р. Гнейстом. Их влияние на политическую мысль и в Германии, и в России настолько значительно, что следует коротко охарактеризовать их взгляды.

Лоренц фон Штейн (Lorenz von Stein, 1815-1890 гг.), профессор университетов в Киле и Вене, приобрел большую известность своей семитомной «Теорией управления» (1865-1868 гг.), а также книгами о социальном движении во Франции, написанными еще в 1840-е годы. В молодости он был идейно близок К. Марксу и оказал некоторое влияние на развитие его взглядов. Лично знавший обоих М.М. Ковалевский сообщал, со слов Маркса, что Л. Штейн печатался в то время в руководимом Марксом периодическом издании. «Такой же гегельянец, как и автор «Капитала», Штейн в это время увлекался социализмом, или, точнее, тем освещением истории как борьбы классов, которое нашло себе выражение в сочинениях Сен-Симона и еще больше его учеников». По мнению Ковалевского, предпосланное к «Истории социального движения во Франции» рассуждение под заглавием «Понятие общества» есть «одно из ранних выражений той доктрины, которая слывет под названием «исторического материализма»<sup>7</sup>. «К сожалению, — добавляет Ковалевский, — во всех не чисто исторических главах Л. Штейн напускает метафизический туман»<sup>8</sup>.

Под «метафизическим туманом» русский социолог-позитивист разумел влияние философии Гегеля, чье учение о праве послужило для Штейна отправной точкой в его научных изысканиях. Разграничивая вслед за Гегелем государство и гражданское общество, Штейн считал, что развитие общества неизбежно ведет к его распадению на две противоположности (собственников и несобственников), между которыми разгорается борьба. Примирение враждебных друг другу интересов и стремлений внутри гражданского общества возможно лишь путем их синтеза в рамках высшего союза — государства. Оно, по своей идее, есть защитник общих интересов, охранитель мира и правового порядка.

Однако Штейн подчеркивал, что такова сущность государства, но не его действительность. На практике государство подчиняется частным интересам собственников, которые посредством политической власти осуществляют господство над несобственниками. Те в ответ обнаруживают стремление сплотиться и бороться за власть путем революций и переворотов. Поэтому, чтобы избежать потрясений, государство должно из орудия эгоистических интересов превратиться, в соответствии со своей идеей, в инструмент «общего блага». И в этом решающее значение имеет форма государства. Оптимальной формой правления Штейн считал не абсолютизм (т.е. государство, которое подавляет свободу общества) и не демократическую республику (государство, подчиненное обществу с его борьбой эгоистических интересов), а конституционную монархию, которая есть «самостоятельное государство в свободном обществе» и основана на разделении властей. Только такое государство способно мирно решить «социальный» и «рабочий» вопросы при сохранении системы частной собственности<sup>9</sup>.

Критикуя феодально-абсолютистские порядки, отстраняющие общество от участия в государственных делах, Штейн возлагал большие надежды на местное самоуправление. В нем он видел «первую форму, в которой достигает осуществления идея свободного управления, как организованного и полномочного участия граждан в функциях управления вообще и исполнения в особенности»<sup>10</sup>. Реально это значило, что дела государства должны стать делами всего общества, всех граждан. Опору для независимости самоуправления от бюрократии Штейн находил в присвоении его органам статуса юридических лиц публичного права, разрешающих свои споры с государством в судебном порядке".

Как политический мыслитель Штейн весьма рано добился общеевропейской известности и признания; мощным было и воздействие его на русскую политическую мысль. Учение Штейна повлияло на Б.Н. Чичерина, А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова и других русских ученых.

Если Штейн теоретически обосновывал конституционную монархию как наилучшую форму правления, то берлинский профессор Рудольф Гнейст (Rudolf Gneist, 1816-1895 гг.) решал ту же задачу с помощью конкретных историко-правовых исследований<sup>12</sup>. И вполне естественно, что он обратился к государственному устройству Англии, этому классическому образцу устойчивого конституционного государства. М.М. Ковалевский, еще молодым человеком слушавший лекции Гнейста, а впоследствии написавший книгу с разбором его трудов<sup>13</sup>, утверждал: «Л. Штейн, по собственному признанию Гнейста, со своим «Понятием общества» явился его учителем. Он заимствовал у него теорию борьбы классов, отразившейся в ходе законодательства, и приложил ее к толкованию исторических судеб английского государственного права, местного и центрального управления, а впоследствии и парламента»<sup>14</sup>.

По Гнейсту, содержание политической жизни при конституционном строе составляет соперничество политических партий, выражающих интересы различных общественных классов. Каждая партия стремится взять в свои руки власть и господствовать над другими. Однако в континентальной Европе общество (в лице этих партий) хотя и стремится к политической власти, но не желает взять на себя личного отправления ее функций, прибегая вместо этого к услугам профессиональной бюрократии. Бюрократия же, полностью зависящая от государственной службы, по природе своей стремится к абсолютизму; ей претит парламентский строй с его частой переменой правительств. Поэтому она, в союзе с профессиональной армией и теми элементами общества, которым не нашлось места в представительных собраниях, производит один из тех переворотов, которыми изобилует история континентальной Европы, и в особенности Франции<sup>15</sup>.

Но если на континенте парламентарный строй не в силах обеспечить политическую свободу, то почему же она прочно укоренилась в Англии? Ответ на этот вопрос Гнейст, в отличие от Монтескье, находил не в разделении властей (которое как раз весьма слабо выражено в английском праве), а в местном самоуправлении. По Гнейсту, английский государственный строй представлял собой не что иное, как самоуправление, осуществленное на всех этажах власти. Его особенное восхищение вызывал институт мировых судей, назначаемых королем из числа местных землевладельцев (*gentry*), обладавших определенным имущественным цензом. Должности свои они отправляли безвозмездно, как почетную обязанность. Это, по Гнейсту, гарантировало их независимость от центральной бюрократии, поэтому и не развившейся в Англии до размеров континентальной, а также от частых смен правящих кабинетов — следовательно, обеспечивало устойчивость всего государственного здания<sup>16</sup>.

Будучи яростным критиком демократических тенденций, представительницей которых он считал Францию, Гнейст видел признак самоуправления в единоличном отправлении почетных должностей, а не в принципах выборности и коллегиальности, на которых зиждилось французское самоуправление. Несмотря на явную идеализацию британских порядков и в особенности английского поместного дворянства, учение Гнейста пользовалось немалым кредитом не только в научных кругах, но и в мире политическом. Поэтому здесь необходимо выделить те общие черты теорий Штейна и Гнейста, которые повлияли на либеральную мысль в России.

Во-первых, бросается в глаза тесная связь между конституционным строем и местным самоуправлением, которое служит ему естественной опорой и необходимым элементом правового государства.

Во-вторых, налицо явное стремление исследовать правовые институты в связи с интересами различных общественных классов. Труды Штейна и Гнейста пролагали путь социологической теории права и государства. Несмотря на приверженность Штейна гегельянству, в его творчестве со временем все сильнее проявляется влияние позитивистских идей<sup>17</sup>.

В-третьих, характерна их озабоченность «рабочим вопросом» и поддержкой неимущих классов. Если Штейн был одним из пионеров в исследовании этой темы, то Гнейст стоит у истоков движения, известного под названием «катедер-социализма» (или «профессорского» социализма). По свидетельству М.М. Ковалевского, именно Гнейст был приглашен председательствовать на собрании молодых немецких экономистов в октябре 1872 года в Эйзенахе, где был создан получивший в будущем громкую известность «Союз социальной политики». В него вошли ведущие экономисты кате-дер-социалистического толка — Л. Brentano, Г. Шмоллер, Г.Ф. Кнапп и др.<sup>18</sup> В основу идеологии катедер-социализма была положена развитая Л.Штейном концепция надклассовой «социальной монархии». Эта монархическая власть должна активно вмешиваться в экономические отношения и быть посредницей между «трудом» и «капиталом», умеряя аппетиты последнего<sup>19</sup>. «Союз» оказывал немалое влияние на социальное законодательство Германской империи, которая в конце XIX века опережала по этой части все прочие страны Европы. Как заметил сочувствовавший катедер-социалистам М.М. Ковалевский, «под руководством Гнейста, Нассе и Шмоллера созданный в Эйзенахе Союз социальной политики повел немецкое рабочее законодательство по совершенно новому пути»<sup>20</sup>.

Перечисленные выше особенности теорий Л. Штейна и Р. Гнейста были усвоены не только катедер-социалистами Германии, но и представителями так называемого «нового», или «социального», либерализма в России, которые резко отмежевывались от «старого» (или, вернее, классического) либерализма с его принципом невмешательства государства в отношения между рабочими и предпринимателями. Но пока рассмотрим более специальный вопрос: в каком отношении стоят Штейн и Гнейст к так называемым теориям самоуправления?

Как известно, именно этим немецким ученым приписывали изобретение «государственной теории» и связанный с этим переворот в науке о самоуправлении. Однако на поверку эта стройная схема оказывается довольно уязвимой.

Первым, и чуть ли не единственным, кто всерьез усомнился в существовании этих теорий, был авторитетный петербургский правовед профессор Б.Э. Нольде. По его мнению, государственный характер деятельности самоуправления был ясен ученым еще до Штейна и Гнейста, а всю «контроверзу между школой общественной и школой государственной выдумали гораздо позднее и задним числом приписали какие-то весьма наивные мысли старым писателям, в которых они не повинны, дабы блестяще их опровергнуть»<sup>21</sup>. Нольде указал на одно странное обстоятельство: «Ни Гнейст, ни Штейн совершенно не заняты доказательством теоретического тезиса о государственной природе самоуправления» — словом, ведут себя не так, как положено первооткрывателям. Более того, писавший ранее их и не менее знаменитый Алексис де Токвиль в своем сочинении «Демократия в Америке», описывая самоуправление в Новой Англии, рассматривал общину как часть государственного механизма<sup>22</sup>.

Мнение Нольде, несмотря на всю его серьезность (а может быть, именно благодаря ей), было оставлено без внимания, не встретив ни поддержки, ни веских возражений. Отрицая существование общественной теории, Нольде тем самым поставил под сомнение и государственную, которая имела смысл лишь как антитеза своей «предшественнице»: без нее она из теории превращалась как бы в общий факт науки. Какова же доля истины в утверждениях Б.Э. Нольде?

В самом деле, А. Токвиль писал, что «в Массачусетсе община — это основа основ управления обществом», а «исполнительная власть почти полностью сосредоточена в самой общине»<sup>23</sup>. Число подобных цитат нетрудно умножить, и они подкрепляют тезис Нольде.

Пожалуй, он справедлив и относительно Р. Гнейста, который тоже описывал англосаксонский тип самоуправления, но только в другом его варианте — британском. Этот тип, возникший в условиях слабости или даже полного отсутствия на местах бюрократической иерархии, отличался тем, что при нем всеми делами заведывали представители местного населения — выборные (в США) или формально назначаемые (в Англии). Сам Р. Гнейст определял обязанности самоуправления английского типа как «функции местно действующей государственной власти, которые поддаются исполнению посредством персонала и денежных средств местных союзов»<sup>24</sup>. Но если Токвиль отмечал недостатки подобного устройства<sup>25</sup>, то Гнейст с редкой настойчивостью выставлял его образцом для остальных стран, чем, вероятно, и дал повод утверждать, что он изобрел новую теорию самоуправления.

Вообще нужно заметить, что Гнейст был преимущественно исследователем позитивного права, а потому довольно скуп на обобщения. Так что его дефиниции относятся скорее к особому случаю самоуправления в Англии, а применительно к прочим странам являются как бы рекомендацией, образцом для подражания, а не общим определением самоуправления. Что же касается Л. Штейна, то он, будучи ярким теоретиком, выяснявшим вопросы принципиально, оказывается, разделял такое «заблуждение», якобы свойственное общественной теории, как мысль о наличии у органов самоуправления собственной (по Штейну — «естественной») компетенции, отличной от делегированной государством (правительством)<sup>26</sup>. Очевидно, Б.Э. Нольде прав в том, что полного переворота в науке о самоуправлении оба немецких мыслителя не произвели, и приписывать им создание новой теории, отграниченной от предшествующей традиции резкой чертой, нет достаточных оснований. Вероятно, процесс развития идей шел более сложным путем<sup>27</sup>. Подтверждением крайней условности этих теорий служит и тот факт, что наряду с ними зачастую выделялись и другие: например, теория «свободной общины», «политическая» и «юридическая» теории самоуправления и т.п.<sup>28</sup>

Трудно да и бесполезно пытаться окончательно решить вопрос: насколько правомерна эта классификация, каков вклад Штейна и Гнейста в науку о самоуправлении, и т.д. Относительно же русской политико-правовой мысли можно с уверенностью сказать следующее: 1) понятие о «теориях самоуправления» появилось в ней лишь в конце 1880-х годов; 2) невзирая на то, что позднее немало ученых считали себя приверженцами так называемой государственной теории, всерьез говорить о существовании этой теории как таковой все же не приходится.

Дело в том, что среди ее сторонников обнаруживается поразительно мало единства. В сущности, общим для них было только признание государственного значения любой деятельности органов самоуправления, а в остальном различий было более чем достаточно: к примеру, Коркунов считал земства органами общественными, но призванными к заведованию лишь государственными делами; Н.И. Лазаревский — органами государства, с государственными полномочиями и компетенцией; В.П. Безобразов — «государственно-общественными организмами»<sup>29</sup> и т.д. Как видим, не было единства даже в главном, а расхождений по второстепенным вопросам можно найти еще больше.

По этой причине нельзя говорить о теориях в собственном смысле этого слова. Голой идеи государственного значения самоуправления еще недостаточно, чтобы составить настоящую теорию. Равным образом и общественная теория была сконструирована задним числом. Реально в русской политико-правовой мысли существовали только идеи государственного или, напротив, общественного характера деятельности самоуправления. Но каждая из них имела различные интерпретации, подчас противоположные по своему политическому смыслу.

Вообще обращает на себя внимание абсолютно формальный характер этого деления. Примененное к общественной мысли в целом, оно собирает под вывеской некой «теории» (или, правильнее, идеи) как самых горячих приверженцев земства, так и его явных недоброжелателей, и лишь на том основании, что они одинаково отстаивали ту или иную природу этого института. Но зачастую все сходство этим и ограничивалось. Что же касается собственно либеральной мысли, то для всех ее направлений характерно одобрительное отношение к земству как воплощению (хотя бы и весьма несовершенному) принципа самоуправления. И все-таки, как мы увидим впоследствии, различные взгляды на сущность этого института возникли в ней не случайно.

### **Глава 3**

#### **Концепции земского самоуправления 1860-х годов**

##### **I**

1 января 1864 г. утвержденное царем после долгой подготовки в недрах всевозможных бюрократических инстанций Положение о губернских и уездных земских учреждениях было, наконец, опубликовано и обрело силу закона. Оно вводило земские учреждения только на уровне уезда и губернии, без центрального земского представительства (Государственной Думы, предусмотренной Сперанским) и без волостного земства, в котором дворянство едва ли могло играть решающую роль на фоне многочисленного крестьянского населения. Таким образом, Положение было искаженным и как бы урезанным сверху и снизу планом Сперанского. Буржуазный принцип имущественного ценза — «краеугольный камень этого плана» — не был последовательно проведен и оказался втиснутым в рамки куриальной (а на практике — почти сословной) системы выборов. В крестьянской курии имущественного ценза вовсе не было.

Тем не менее на первых порах это выглядело решительным шагом на пути пробуждения самодеятельности общества. После опубликования Положения от 1 января 1864 г. прошел еще по меньшей мере год, прежде чем земства начали вводиться (с февраля 1865 г.). Следовательно, надо учитывать, что в течение целого года общественное мнение могло судить о земстве только предположительно, по опубликованному закону, не зная, каков этот институт в действительности. Это, с одной стороны, располагало к известной осторожности в оценках, но, с другой стороны, на бумаге все обычно выглядит глаже, чем в действительности, чего нельзя упускать из виду, говоря об отношении либералов к земской реформе сразу после ее обнародования.

На первых порах введение земств шло быстрыми темпами: в 1865 году они были введены в 18 губерниях, в 1866-м — в 9. Но уже 1866 год был переломным: выстрел Каракозова и оживление реакционных настроений в верхах сказались и на земстве. В этом и следующем 1867 году вышел ряд правительственных постановлений, ограничивших права и материальные возможности земства и поставивших его в зависимость от администрации. Самым чувствительным для земства был закон от 21 ноября 1866 г., существенно урезавший его доходы от обложения торгово-промышленных заведений. В 1867 году земства были открыты еще в двух губерниях, а в 1868-1869 годах — ни в одной. Эти перемены составили стержень внутренней политики, на фоне которой формировались и отношение широких слоев общества к земству, и теоретические представления либеральных ученых и публицистов.

## II

Как уже было отмечено, литература о земстве старше, чем само земство. Этому содействовал тот факт, что подготовка земской реформы длилась несколько лет. Но даже еще раньше, чем она началась, вопросы местного управления заняли заметное место в историко-политической литературе.

Пожалуй, активнее и глубже всех эту тему разрабатывал Б.Н. Чичерин. Основоположник государственной школы в историографии уже на заре эпохи «великих реформ» имел устойчивые представления о русской истории, закрепленные в его магистерской диссертации «Областные упреждения в России в XVII веке» (1856 г.). В предисловии к своему труду Чичерин писал, что «только недостатки предшествующих учреждений делают понятным значение новых мер и преобразований»<sup>1</sup>.

Государство было исходной точкой общественного развития России с XV века, считал Чичерин<sup>2</sup>. Но «в Московском государстве почти все совершалось не на основании общих соображений, а частными мерами; оно управлялось не законами, а распоряжениями». Отсюда проистекала та «юридическая неопределенность», которая господствовала в управлении: «способов управления было много, и каждый избирался по местному удобству и по случайным соображениям». Между тем, полагал Чичерин, «развитое государство, устанавливая общественный порядок, уравнивает все явления общественной жизни и подводит их под общие категории, определяемые государственными потребностями»<sup>3</sup>. Почему же в тогдашней России, при сильном развитии государства, не было систематического законодательства? Ответ Чичерина был прост и ясен: «Это происходило оттого, что Московскому государству недоставало теоретического образования. Только сознательная теория, только разумные юридические положения могут дать ключ к систематическому устройству государственного организма»<sup>4</sup>. Западные народы заимствовали это образование из римского права, Россия в лице Петра получила его у западных народов, и с этого времени и у нас государственные учреждения получают систематический характер, что Чичерин расценивает однозначно — как прогресс<sup>5</sup>.

Устройство, подобное тому, что существовало в Московском государстве, Чичерин определенно связывает со Средневековьем, а систематическое устройство — с Новым временем. Кое-где и в Европе еще сохранился подобный средневековый беспорядок, «полное отсутствие стройности и системы», например в Англии, которая представляет взору «такое множество безобразных явлений, как никакое другое законодательство». Но в Англии это искупается уникальным развитием личных прав и чувства законности<sup>6</sup>. Ничего подобного Чичерин пока не находил в России, где только самодержавная власть была способна дать правильный порядок и водворить законность.

В «Областных учреждениях России» уже содержится как бы набросок ранних чичеринских воззрений на самоуправление и государственный строй — предпочтение четкой организации, налаженной рукою разумного и просвещенного самодержца, «нелюбовь к английской, не приведенной в порядок свободе» (слова Герцена), преклонение перед Петром I, упорядочившим прежнюю администрацию, и Екатериной II, которая создала «стройную, глубоко продуманную систему законодательства» и учредила местные союзы с их правами и местными делами<sup>7</sup>.

Философско-правовые взгляды Чичерина в западной историографии справедливо характеризуются как классический либерализм<sup>8</sup>. Его основными принципами являются: в области политической — забота об ограничении любой власти, в том числе демократической власти большинства, посредством всевозможных сдержек и противовесов; в сфере частной и экономической — требование минимизации государственного вмешательства и максимального развития личной инициативы, частной предприимчивости. Казалось бы, принципы классического либерализма противоречат тем взглядам, которые развивал Чичерин в 1860-х годах и которыми заслужил от Герцена прозвище «Сен-Жюст бюрократии». Однако нельзя не учитывать, что в то время собственная философско-правовая концепция Чичерина еще не сложилась вполне: так, он все еще разделял унаследованную от Гегеля идею неограниченного суверенитета государства и категорически отвергал идею неотъемлемых прав человека<sup>9</sup>. Еще более важно, что Чичерин не считал названные принципы приложимыми всегда и везде, а уместными лишь в условиях гражданской свободы, которая для России, едва ушедшей от крепостного права, была хотя и желанным, но неблизким идеалом. Этим и объясняется та необычная ситуация, при которой последовательный либерал Чичерин оказался в период проведения реформ в стане защитников самодержавия и его орудия — бюрократии.

Журнальная деятельность Чичерина, в которой он развивал эти взгляды, его сотрудничество в «Русском вестнике» и последовавший затем разрыв с Катковым подробно описаны в монографии В.А. Китаева<sup>10</sup>. Здесь достаточно привести разъяснение дела самим Чичериным:

«Катков и Леонтьев в то время принадлежали к той школе, которая старалась государственную деятельность низвести до пределов самой крайней необходимости. [...] Другое направление, к которому принадлежал и я, отнюдь не отвергало общественной самодеятельности, а, напротив, призывая ее всеми силами, уделяло, однако, должное место и государственной деятельности, не ограничивая ее чисто отрицательным охранением внешнего порядка, а присваивая ей исполнение положительных задач народной жизни. Для нас идеал гражданского строя представляла не Англия, сохранившая многочисленные остатки средневековых привилегий, а Франция, провозгласившая и утвердившая у себя начало гражданского равенства»<sup>11</sup>.

М.Н. Катков в те годы воспринял взгляды Р. Гнейста, у которого находил желанное обоснование политической роли поместного дворянства и его привилегий в местном управлении. Равенства сословий его программа не предусматривала<sup>12</sup>. Чичерин возражал против этого направления «Русского вестника» и начал свою книгу «О народном представительстве» (1866 г.) с критики Гнейста<sup>13</sup>. Какое же место Чичерин отводил самоуправлению в общественном строе России эпохи реформ?

На рубеже 1850-1860-х годов Чичерин активно выступал за единство и взаимопонимание между самодержавной властью и обществом. В его совместном с К.Д. Кавелиным письме к Герцену высказаны с наибольшей определенностью их упования: авторы письма заявляли, что им нужна не конституция, а восстановление «живой, непосредственной связи между царем и народом», изоляция «алчной, развратной и невежественной бюрократии, втеснившейся между царем и народом»<sup>14</sup>. Ведущие деятели столичного либерализма (в отличие, к примеру, от тверских дворян-либералов) в то время не гнались за «бумажными гарантиями» (выражение Н.А. Мельгунова), а надеялись на разрешение всех вопросов самодержавием в союзе с обществом по формуле, выведенной Чичериным: «Либеральные меры и сильная власть». Решающую роль в этом деле Чичерин отводил все же государству. Это определило и его отношение к земскому самоуправлению.

В своей книге «О народном представительстве» Чичерин проводил четкое различие между парламентаризмом и местным самоуправлением: в первом случае граждане становятся причастными к верховной государственной власти, а во втором — участвуют лишь «в управлении низшими интересами общества». Если учреждение общенародного представительства меняет весь образ правления, то введение представительства на местах совершается без перемен существенных основ государства<sup>15</sup>. Поэтому местное самоуправление не является правом политическим, оно должно иметь только хозяйственно-административные обязанности и быть изъято из политической борьбы. Наряду с этим неплохо было бы вручить ему и часть исполнительной власти с целью «вызвать в наших провинциях здоровый практический дух»<sup>16</sup>. За верховной властью остается не управление хозяйственными делами местного общества, а контроль за местным самоуправлением<sup>17</sup>. Последнее должно согласовываться с видами правительства, во многих отношениях ему подчиняться и идти в ногу с ним<sup>18</sup>. «Общая государственная власть должна все местные управления направлять к общей цели», что «составляет существо административной централизации, без известной доли которой не может обойтись ни одно благоустроенное общество». Поэтому правительство должно иметь в местности свои органы и значительное влияние на дела<sup>19</sup>. Местное самоуправление представляется Чичерину неразрывно связанным с «общей администрацией» и до известной степени зависимым от нее. Четко границы этой зависимости он не оговаривает, полагая, что найти их поможет опыт, но считает, что даже в неограниченной монархии «местная свобода» нужна, ибо противодействует безмерному владычеству бюрократии и ее злоупотреблениям. Аналогичную роль играют и сословные привилегии: «одной из самых глубоких и верных» идей Монтескье Чичерин считал мысль о том, что «в чистой монархии необходимы сословные привилегии. Как скоро эти последние сдержки исчезают, так правление неизбежно становится деспотизмом»<sup>20</sup>. Только так и возможно в «чистой монархии» составляющее цель всякого общества «соглашение свободы с порядком»<sup>21</sup>.

Из этих соображений вытекают и практические предложения Чичерина. Он предлагает поместить центр тяжести самоуправления в губернии, а не в уезде: во-первых, губерния ближе к центральному правительству, и, во-вторых, в уезде мало «элементов для хорошей администрации», то есть дворянства, в руки которого, как прямо заявляет Чичерин, и должно достаться местное самоуправление<sup>22</sup>. Дворянство имеет государственное значение, и его задача — заведывать общественными делами на местах. Вне дворянства русская жизнь еще не выработала класса, способного его заменить, «среднее сословие» «содержит в себе слишком еще мало просвещенных сил»<sup>23</sup>.

По Чичерину, степень заинтересованности в местных делах еще не вполне может определять меру участия в них. Поскольку местные дела составляют и государственный интерес, то важна и способность управлять ими, а она сильнее в сословии, которому государственный интерес ближе всего, — в дворянстве. Поэтому выбирать в земство следует от сословий<sup>24</sup>. Чичерин резко протестует против возможности, что дворянство, эта единственная надежная точка опоры при том брожении, которое охватило общество после отмены крепостного права, будет «распущено» в земстве. Это может привести к взаимной вражде сословий и крушению всего государственного здания. Уничтожение сословных перегородок возможно только с преобладанием среднего сословия, когда «личные и свободные элементы общества» достаточно разовьются, чтобы стать опорой для государства<sup>25</sup>. Так было во Франции, но в России время для этого еще не пришло, и необходимо сильное государство, само направляющее этот процесс. Сословное земство с административно-хозяйственным кругом деятельности под твердым контролем правительства — суть тогдашних взглядов Чичерина, осененных общей идеей порядка, органичности и продуманности перемен.

У современников и потомков Чичерин заслужил не вполне справедливую репутацию одностороннего доктринера. Всякий, кто возьмется читать сочинения Чичерина, рискует сразу же попасть в плен неумолимой логики автора. Едва ли можно передать это ощущение в беглом пересказе. Из нескольких посылок с железной необходимостью, четко и в срок выступают дальнейшие следствия, облеченные в литые формулы и разворачивающиеся в несокрушимую и стройную цепь аргументов, выводов и решительных заключений. Неприятие мыслей Чичерина и было во многом вызвано его стремлением придавать им законченную, «юридическую» форму. Если он говорил, к примеру, об изъянах местного самоуправления, то настолько сосредоточивался на этой стороне дела, что с легкостью опускал любые оговорки и усложняющие обстоятельства, и его точные и чеканные, как девиз, мысли нетрудно было принять даже за категорическое отрицание самостоятельности местных общественных органов. Если к этому прибавить нечто доктринерски-рассудочное и потому чуждое русскому образу мысли, что, несомненно, было в Чичерине, то становится ясным, почему он мог жаловаться на фатальное непонимание. Чего стоила только эта прямая, как лозунг, формула: «Хаос — вот в настоящее время следствие господства пресловутого земства»<sup>26</sup>. На самом же деле, как мы видели, Чичерин вовсе не был врагом земского самоуправления.

Самодержавие было для Чичерина не целью в себе, а лишь орудием либеральных реформ. В принципе он был сторонником конституционной монархии и рассчитывал на будущее самоограничение царской власти. В книге «О народном представительстве» Чичерин, ничуть не пытаясь обойти острые углы, открыто признавал, что «пока власть независима от граждан, [личные] права их не обеспечены от ее произвола», а потому «политическая свобода является последствием личной, как высшее обеспечение последней»<sup>27</sup>. Однако он был убежден, что русское общество к политической свободе еще не готово, что пока «у нас общественная сфера хуже официальной», а если и «делается что-нибудь порядочное, так это единственно благодаря правительству», без которого вопрос об освобождении крестьян «покоился бы еще 50 лет и никто не думал бы его трогать»<sup>28</sup>. Поэтому в тогдашних условиях выступления Чичерина нередко воспринимались как апология достоинств русского самодержавия и объективно способствовали укреплению веры в него, а значит, и упрочению этого строя. Причин тому было две. Первая заключалась в особенностях чичеринского стиля и способа мышления, описанных выше. Второй и, пожалуй, куда более важной причиной было то, что при самодержавии слишком настойчиво проводить идею неизбежности его ограничения было трудно и весьма небезопасно. Поэтому из двух сторон политической теории Чичерина, из которых одна доказывала способность самодержавия «вести народ огромными шагами по пути гражданственности и просвещения»<sup>29</sup>, а другая исподволь внушала желательность его ограничения в будущем, первая вышла гораздо более яркой и выпуклой. Она-то и бросалась в глаза большинству современников, знавших взгляды Чичерина по его газетным и журнальным статьям, и даже многим историкам<sup>30</sup>, да и в самом царе поддерживала убеждение в преимуществах самодержавной формы правления. Когда одна из записок Чичерина, составленная в подобном двояком духе, была представлена Александру II, то он, видимо, с большим интересом прочел те места, где говорилось о необходимости власти сильной и притом либеральной, но автору дано было понять, что самодержавия касаться не должно<sup>31</sup>. По тем же самым причинам Чичерин больше говорил о подчинении земства центральной власти и ее правах, и гораздо меньше — о правах и независимости земства. Присваивая лишь верховной власти миссию активного двигателя реформ, Чичерин, похоже, в душе был против предоставления земству, особенно поначалу, широкого круга деятельности и большой самостоятельности, опасаясь, что в нем возьмут верх такие силы и настроения, которые вынудят правительство свернуть с либерального пути. Поэтому пафос сочинений Чичерина был не

слишком благоприятен самоуправлению, хотя пользу его автор вполне признавал.

Переоценка творческих возможностей самодержавия, его способности совладать с бюрократией и опереться на общество в стране, где бюрократия была не столько инструментом в руках правительства, сколько могущественной традиционной прослойкой, плотно окружившей собою власть, — ахиллесова пята чичеринской концепции 1860-х годов. Со временем это понял и сам Чичерин; в своем письме от 31 августа 1900 г. к Д.А. Милютину он признавал: «Когда в шестидесятых годах возник конституционный вопрос, я был против, потому что считал опасным менять зараз и политический, и общественный строй. Но я всегда думал, что конституционное правление должно составлять естественное и необходимое завершение преобразований Александра II. Иначе будет неисцелимое противоречие между новым, основанным на свободе зданием и унаследованною от крепостного права вершиной. Это противоречие оказалось раньше и ярче, нежели даже можно было ожидать. Износившееся самодержавие обратилось в игрушку в руках шайки людей, преследующих исключительно свои личные интересы»<sup>32</sup>.

Надо сказать, что эта переоценка была слабым местом не только Чичерина, но и других западников. Сразу же после обнародования «Положения о земских учреждениях» на это событие откликнулся К.Д. Кавелин. Его мысли во многом согласуются с чичеринскими. Общая оценка просто восторженная: «...Указ 1 января 1864 года — одна из самых светлых точек в современном русском законодательстве». Кавелина восхищает то, что принцип самоуправления проводится осторожно и последовательно, что законодательство не забегают вперед. Окончательный вывод говорит сам за себя: «Мы убеждены, что сделано все, что нужно, и что больше делать не следовало»<sup>34</sup>. Кавелин уверен в будущем самоуправления, но, подобно Чичерину, не видит пока в обществе сил для полного его развития и хвалит осторожность правительства, которое не дает сразу слишком много, больше, чем общество может взять<sup>35</sup>.

В равной степени, что и Чичериным, владеет им неприязнь к самодовлеющей бюрократии. Он вообще считает, что «местные земские учреждения были до сих пор пропитаны чиновническим бюрократическим элементом; они только по имени, по названию были земские»<sup>36</sup>. Надеясь, подобно Чичерину, на союз общества и высшей власти против бюрократии, Кавелин находит в Положении то, что хотел бы найти: именно ограждение земских учреждений от ее «произвольных вмешательств»<sup>37</sup>. Но, отдавая дворянству ведущую роль в земстве, Кавелин отлично от Чичерина трактует сословный вопрос: мудрость правительства он усматривает в том, что оно «не сообщило землевладельческому элементу сословной окраски», что могло бы вызвать «худшее из всех зол — зависть и взаимную вражду сословий»<sup>38</sup>. По Кавелину, земство должно примирить и сблизить ныне разрозненные сословия посредством их постепенного слияния<sup>39</sup>. Здесь Кавелин не изменил своему убеждению, которым руководствовался еще в период крестьянской реформы, что в России нет коренных противоречий между дворянством и крестьянством<sup>40</sup>. Чичерин же был более сдержан, отмечая, что «в России дворянство и крестьянство, до последней минуты, составляли две бесконечно отстоявшие друг от друга крайности властителей и подвластных»<sup>41</sup>.

В одном письме, относящемся к 1865 году, Кавелин писал о земстве: «После отмены крепостного права ни один внутренний русский вопрос не интересует меня так живо, как этот. От успеха земских учреждений зависит вся наша ближайшая будущность, и от того, как они пойдут, будет зависеть, готовы ли мы к конституции и скоро ли ее получим. Выходки московского дворянства скорее отдалят нас от этой цели, выказывая все наше малолетство и пошлость.

[...] Пора бросить глупости и начать дело делать, а дело теперь в земских учреждениях, и нигде более»<sup>42</sup>. В этом вопросе его взгляды полностью совпадали с мнением Чичерина, считавшего местное самоуправление «школою для самодеятельности народа и лучшим практическим приготовлением к представительному порядку»<sup>43</sup>. Поэтому нам кажется несколько искусственным противопоставление позиций Кавелина и Чичерина, в очередной раз проведенное в статье А.Н. Медушевского. Он полагает, что эти либеральные деятели выдвинули «различные стратегии построения правового государства в России» и по-разному решали вопрос о темпах, средствах и способах его достижения. Если Кавелин для периода реформ считал необходимой не конституцию, а школу честного самоуправления, то Чичерин «перспективную модель демократических (?) реформ... усматривал в создании конституционного правления». Их позиции якобы заложили основу двух главных течений в русском конституционном движении — так называемых земцев-конституционалистов (Кавелин) и «более последовательного — кадетской партии» (Чичерин)<sup>44</sup>. Тезис о неприятии Кавелиным конституции встречаем и у Ф.А. Петрова<sup>45</sup>.

Конечно, в политических воззрениях Кавелина и Чичерина можно найти крупные различия, не в последнюю очередь вытекавшие из несходства их темпераментов: так, всегда трезвый и рассудительный Чичерин, наверное, не мог даже помыслить того, что не только помыслил, но и написал пылкий Кавелин в своем письме М.М. Стасюлевичу (от 28 мая 1878 г.): «Живя в деревне и видя, что кругом делается, невольно сам чувствуешь в себе нигилистическую струнку и понимаешь, что, будь лет на 30 моложе — стал бы тоже нигилистом»<sup>46</sup>. Но даже и Чичерину как-то раз пришлось внушать В.И. Герье, что крайние течения могут принести свою долю пользы, ибо «историческое призвание радикализма — боевое; этого не надобно упускать из виду. Умеренное же направление тогда только может получить преобладание, когда оно может примкнуть к правительству. Если же правительство не дает ему опоры, то оно должно уступить место другим»<sup>47</sup>. Словом, несмотря на некоторые немаловажные оттенки и нюансы, все-таки и цели, и тактика обоих либералов были общие, а главное средство было одно — сознательное действие самой верховной власти. Да и впоследствии, как увидим, их взгляды на проблему представительства развивались примерно одинаковым образом.

### III

Как уже отмечалось, наряду с франкофильским течением в либерализме 1860-х годов существовало и другое, не менее сильное, англофильское, главным органом которого был «Русский вестник». Местному самоуправлению в нем отводилось очень большое место, особенно в статьях В.П. Безобразова. Поскольку деятельности этого ученого и публициста в историографии уделялось мало внимания, необходимо привести некоторые биографические данные о нем.

Владимир Павлович Безобразов (1828-1889 гг.) принадлежал к старинной дворянской фамилии. По матери он приходился двоюродным братом знаменитому революционеру М.А. Бакунину и известным земским деятелям Тверской губернии — Павлу и Александру Александровичам Бакуниным<sup>48</sup>. С последними В.П. Безобразов поддерживал дружеские отношения. Окончив в 1847 году Александровский лицей, он сделал довольно быструю карьеру в министерствах финансов и государственных имуществ, подвизаясь в то же время на ученом и литературном поприще. В 1864 году он уже член совета министра финансов, спустя три года за свои финансово-экономические труды избирается членом Петербургской академии наук, с 1874 года — тайный советник, а в конце жизни получил звание сенатора (1885 г.).

По единодушным отзывам лиц, хорошо знавших В.П. Безобразова, он был человеком кипучего темперамента и неугасимой энергии. Выразительную зарисовку его личности оставил литератор Р.И. Сементковский:

«Когда он входил в редакцию, она моментально оглашалась звуками громогласного разговора, непрерывных возгласов, смеха, хохота. [...] Он весь был стремительность, натиск, жил, дышал данною минутою, добивался немедленного успеха, брал, так сказать, судьбу за горло». Разговаривая, «он впивался в вас своими близорукими глазами, в увлечении спором брал вас за пуговицу и, постепенно наступая на вас, оттеснял... до самой стены и тем не менее продолжал наступать, так что вам хотелось крикнуть: "Да пощадите же, Владимир Павлович, ведь мне уже некуда деваться!"»<sup>49</sup>

Вместе с тем Безобразов был человеком с большим самомнением и самолюбием. Близко его знавший Ф.Г. Тернер писал, что Безобразов, по собственному его признанию, «мог бы служить только министром, исполнять же чужие поручения, которые могут быть несогласны с его воззрениями», он был неспособен, что и помешало ему занять «регулярное служебное положение», достойное его ума и ученых заслуг<sup>50</sup>. Действительно, эти черты его характера сильно сказываются и в письмах к Каткову: в одном из них он так сообщает о своей поездке в Вильно: «Петербург был страшно взволнован моим отъездом сюда: непостижимо, до какой степени была произведена агитация, чтобы остановить мой отъезд», и т.п.<sup>51</sup>

Тем не менее «благодаря удивительной живости его характера, его энергии и его уму он был постоянным центром, около которого группировался кружок людей всяких направлений»<sup>52</sup>. С конца 1850-х годов Безобразов вращался в среде либеральной бюрократии и входил вместе с К.Д. Кавелиным и братьями Милютиными в литературный кружок, получивший прозвище «партии петербургского прогресса». В то же самое время он был деятельнейшим сотрудником изданий М.Н. Каткова, с которым поддерживал очень тесные отношения и в письмах своих величал «нашим пастырем и вождем»<sup>53</sup>. В «Русском вестнике» он печатал статьи на политико-экономические темы, а также считался знатоком вопросов местного управления и суда. Этой его репутации особенно помогало приобретенное во время заграничных поездок личное знакомство с Л. Штейном и Р. Гнейстом; влияние последнего на Безобразова (а через него и на Каткова) надо признать особенно сильным. Так, в одной из своих поздних дневниковых записей Безобразов восклицает:

«Слушая Гнейста, мне кажется, что я слышу самого себя, еще больше, чем когда говорит Штейн: я так много учился у Гнейста!»<sup>54</sup>.

У Гнейста Безобразов заимствовал свои представления о вреде бюрократии и пользе «органических реформ» на английский манер, цель которых — постепенный переход от сословного к «естественному» неравенству при «равенстве свободы». В своих статьях, печатавшихся в изданиях Каткова с конца 1850-х годов, Безобразов всячески превозносил английское самоуправление и утверждал, что в основе любого самоуправления должна лежать независимость должностных лиц от всех посторонних влияний, а для этого они должны иметь материальное благосостояние и досуг. Бюрократическое управление для него неприемлемо потому, что бюрократия зависит от «всякой силы» и получает жалованье от правительства. Поэтому местное управление должно находиться в руках образованной и независимой «естественной аристократии», в которую должно превратиться дворянство после уничтожения «искусственных» сословных перегородок. Русское дворянство он призывает «разомкнуться во все стороны»<sup>55</sup>. Вообще, сословное разделение общества Безобразов сильно критикует и считает, что оно выгодно бюрократии, поддерживая ее господство<sup>56</sup>.

Влияние английского опыта в истолковании Гнейста сказывается и в предложении Безобразова сделать основой местного устройства приход, эту «естественную» общность, а управление местностью сосредоточить «в руках мировых судей, то есть образованных и лучших людей»<sup>57</sup>. «Не надобно забывать, — пишет Безобразов, — что вся сила самоуправления — в мировых учреждениях». Крестьянскую волость он критикует за ее бюрократический и сословный характер и считает излишней, а уезд хочет «эмансипировать» от губернии, этого средоточия чиновничьего всевластия<sup>58</sup>. В статье о деятельности земства, напечатанной в «Московских ведомостях» в 1867 году, Безобразов оценивает земскую деятельность как успешную. Особенно радует его установившийся в земстве сословный «земский мир»; в полном согласии с доктриной Каткова он заявляет, что всякая сословная рознь есть проявление «антирусского духа»<sup>59</sup>.

Важно отметить, что Безобразов, опять-таки в унисон с М.Н. Катковым, называет местное самоуправление «новым элементом политической жизни», но как-то вскользь, не развивая этого тезиса<sup>60</sup>. И все же достаточно очевидно, что в период подготовки земской реформы Безобразов и Катков держались иного направления, чем Б.Н. Чичерин и К.Д. Кавелин, отказывавшие земству в политической роли. В целом статьи Безобразова наиболее показательны для англофильского течения в либерализме тех лет и представляют собой не что иное, как ничем не завуалированное переложение теории Гнейста на язык тогдашней общественно-политической программы «Русского вестника», с ее особым вниманием к интересам землевладельческого дворянства и сквозящим между строк требованием привлечь его, в той или иной форме, к управлению страной.

#### IV

Как видим, обращение либералов-западников к проблеме земства было тесно связано с их общими политическими задачами и идеалами. Между тем после опубликования Положения о земских учреждениях их структура и организация, а также отношение к предшествующим учреждениям становятся предметом специального рассмотрения. Первым явился труд профессора А.В. Лохвицкого «Губерния, ее земские и правительственные учреждения» (1864 г.).

Автор четко разделял сферы государства и местности, «провинции»: «Власть и функция провинции не есть копия с государства; она является как тело *sui generis*» (особого рода). Главный признак самоуправления — выборность; при системе самоуправления губерния («провинция») имеет собственный суд, хозяйство, доходы и расходы. Государству же принадлежит общее законодательство, кассационный суд и право на взимание налогов в свою пользу, а также контроль за сбором налогов «провинцией»<sup>61</sup>. Так — в идеале, и Лохвицкий находит, что Положение от 1 января 1864 г. в целом отвечает этим требованиям и «основано на началах либеральных, уравнивания сословий, гражданской полноправности крестьянства»<sup>62</sup>. Прежде же в России земских провинциальных учреждений не существовало, а выборные лица делались, в сущности, чиновниками правительства. Только дворянское общество было отчасти самостоятельно, земство же было податной единицей<sup>63</sup>.

Лохвицкий поддерживал довольно типичное для либералов тех лет мнение, что дворянство должно занять ведущее положение в земстве, поскольку другие сословия еще не в силах составить ему конкуренции. Тем не менее исторические заслуги дворянства в местном управлении он расценивал весьма низко, поскольку оно, несмотря на свои привилегии в этой области, «весьма мало сделало для страны»<sup>64</sup>. Поэтому в сословном разделении избирателей Лохвицкий видел гарантию против безраздельного преобладания дворянства в земских собраниях. Он даже хочет, чтобы на первых порах выборы были сословными и в губернское собрание, чтобы дать другим сословиям обеспеченное представительство в нем<sup>65</sup>. Консервативный, казалось бы, принцип сословности выступает в концепции Лохвицкого залогом относительной демократизации земства.

Земский имущественный ценз Лохвицкий одобряет, поскольку земство имеет хозяйственное, а не политическое значение, но ему кажется, что было бы весьма либеральным дополнить его цензом образовательным, приравняв «умственную силу» к «капиталу»<sup>66</sup>.

Лохвицкий подчеркивал, что местные учреждения зависят от среды, в которой находятся: «Екатерининские... учреждения принесли мало плода, потому что снизу и сверху на них действовали силы, организованные на других началах»<sup>67</sup>, то есть форма местного управления волей-неволей соответствует сущности и принципам всего общественного устройства (мысль, впоследствии развитая применительно к земству А.А. Головачевым в его книге «Десять лет реформ»).

Сильно уступали сочинению Лохвицкого по ясности мысли и содержательности статьи профессора Московского университета В.Н.Лешкова, напечатанные в газете И.С. Аксакова «День»<sup>68</sup>. Земским учреждениям он пытался дать славянофильскую интерпретацию, близкую построениям самого Аксакова. Прообраз земства он находил в общине, которую считал исключительным достоянием славянского мира. Для него земства суть учреждения «народа, а не государства и отвечают пред одним народом, только под контролем государства»<sup>69</sup>. Подобно Аксакову, Лешков ратовал за их бессословность. Фактический характер земских выборов, близкий к сословному, он рассматривал как временное явление<sup>70</sup>. Имущественный ценз он также не поддерживал и противопоставлял ему крайне расплывчатый принцип: «Энергия личной деятельности на пользу общественных интересов — вот основание для избрания»<sup>71</sup>. В целом Лешков одобрял устройство земских учреждений, особо подчеркивая их самостоятельность<sup>72</sup>. Неконкретность, размытость положений, вообще нередкая у славянофилов, сильно сказывается в статьях Лешкова.

В изучении вопроса о самоуправлении с самого начала наметилась тенденция к сравнительному анализу. Главными объектами сравнения поначалу служили Англия и Франция, а в конце 1860-х годов появилась работа, где рассматривались системы самоуправления в целом ряде стран. Это было капитальное трехтомное сочинение князя А.И.Васильчикова «О самоуправлении» (СПб., 1869-1871 гг.)<sup>73</sup>. Этот видный публицист и земский деятель представил систему довольно оригинальных взглядов на самоуправление. Однако, чтобы уяснить их смысл, нужно сначала обратиться к личности автора.

Князь Александр Илларионович Васильчиков был сыном председателя Государственного Совета и Комитета Министров при Николае I князя И.В. Васильчикова. В 1835-1839 годах он учился на юридическом факультете Петербургского университета (что было весьма необычно для юноши из великосветского круга) и получил диплом кандидата прав. Впрочем, состояние университетского образования в то время было очень неважное, и биограф Васильчикова видит в этом причину, отчего сочинениям князя всегда «недоставало строго научной методичности»<sup>74</sup>.

До 1847 года Васильчиков служил во II отделении собственной е.и.в. канцелярии и, в частности, участвовал во введении нового административного устройства на Кавказе в 1840-1841 годах. В это время он сблизился с М.Ю. Лермонтовым и присутствовал при последней дуэли поэта в качестве секунданта; прощен был только «во внимание к заслугам отца». Подобно Лермонтову, Васильчиков слыл в придворных кругах вольнодумцем, и сохранились сведения, что однажды Николай I вызвал его к себе и сделал внушение, потребовав «перемениться». Васильчиков отвечал, что никакой вины за собой не знает, на что последовало еще более энергичное и строгое: «Переменись»<sup>75</sup>. За достоверность этого рассказа поручиться трудно, и все же ясно одно: Васильчиков принадлежал к числу немногих представителей великосветской молодежи, недовольных казенным духом николаевского царствования, и старался вести себя независимо. Службу по выборам он предпочитал чиновничьей, а с 1848 года являлся уездным, а затем и губернским предводителем дворянства в Новгороде. Впрочем, это не мешало ему занимать необременительные придворные должности и в 1857 году быть уже действительным статским советником<sup>76</sup>. А. Голубев вспоминал:

«Начиная с внешнего вида и кончая его отношением к людям, Александр Илларионович до самой смерти остался барином. Воспитание и среда наложили на него свою тяжелую руку, и кто мало знал его, тот постоянно мог думать о гордости, надменности, чопорности и холодности князя. Внешний вид князя и его манеры были прямо противоположны внутренним качествам. Среда так закалила его, что он, при прекрасных качествах сердца и «свободомыслии», всю жизнь оставался в замкнутом круге, неохотно сближался с людьми и, бывая в другой среде, становился застенчивым, иногда терялся»<sup>77</sup>.

С введением земских учреждений Васильчиков с головой уходит в земскую деятельность. В 1865 году он был избран уездным (в Старой Руссе) и губернским гласным в Новгороде. По-видимому, тогда же он начал работу над книгой «О самоуправлении», на которую потратил несколько лет. Подготовив очередные главы своего труда, он отсылал их на прочтение людям, чье мнение ценил, или читал их в кругу близких ему земских гласных<sup>78</sup>.

Князь Васильчиков был видным членом земского собрания. Когда после 1866 года отношение правительства к земству резко ухудшилось, он произнес на сессии земства речь, получившую всероссийский резонанс<sup>79</sup>. В ней князь бросил министерству внутренних дел упрек в стремлении «*de-facto* упразднить земскую деятельность вообще или свести ее без малого на нуль» и предложил земству, ввиду такого положения дел, самоупраздниться, дабы не навлекать на себя обвинения в «тунеядстве» и «ничегонеделании».

После этой речи князю пришлось оставить придворную службу<sup>80</sup>.

Другое выступление Васильчикова в защиту самоуправления связано с антиземской запиской псковского губернатора Обухова. Она была разослана министром внутренних дел Валуевым главам других ведомств, членам Государственного Совета и губернаторам. Ю.Ф. Самарин, в руки которого попала эта записка, предложил Васильчикову, как псковскому землевладельцу, написать ее разбор. С предисловием Самарина и возражением Васильчикова она и была опубликована в Берлине в 1868 году<sup>81</sup>.

Значение записки состояло в том, что выраженные в ней взгляды поддерживал, несомненно, сам П.А. Валуев. Обухов нападал на общинную поземельную собственность и круговую поруку, доказывая, что здесь — главное препятствие росту производительности в земледелии; что касается местного самоуправления, то губернатор утверждал, что «учреждения эти пришлось не по плечу нашему обществу», которое получило самоуправление, ничем не заявив о своей готовности к нему (реплика Самарина: «Любопытно было бы знать, как, например, Москва, при покойном графе Закревском, могла бы заявить свою способность и готовность к самоуправлению?»)<sup>82</sup>. Обухов рекомендовал правительству непоколебимо настаивать на своих требованиях там, где общественные учреждения обязаны повинностями государству, но воздерживаться от вмешательства, если речь идет об интересах самого земства<sup>83</sup>. Вместе с тем записка была пронизана тенденцией «примешивать высшие политические взгляды к самым простым предметам» (выражение Ю.Ф. Самарина)<sup>84</sup>; автор подвергал сомнению способность земства успешно вести свои дела, ратовал за сосредоточение сил и средств в руках правительства и использование им принудительных мер, особенно в делах народного продовольствия и образования<sup>85</sup>.

Вскрывая подспудный замысел автора записки, Васильчиков писал: «Развивая эту систему далее, мы приходим к тому, что народ, видя бессилие новых учреждений... постепенно придет... к тому убеждению, что он не способен собою управлять и должен сложить власть, ему временно, в виде опыта, дарованную, в руки прежних своих властителей: чиновников и помещиков». Он показывал на конкретных примерах, как министерство, предоставляя земство самому себе, одновременно лишает его тех средств, «какие по закону ему следуют для исполнения своей задачи»<sup>86</sup>.

Надо заметить, что вся литературная работа Васильчикова, к которой он приступил уже в весьма зрелом возрасте, проникнута одним внутренним настроением, связующим воедино все ее части. Это острое ощущение опасности, вызванной растущими по всей Европе социальной рознью и политическим радикализмом. Он был потрясен известием о Парижской коммуне и, услышав его, сказал Н.Н. Фирсову, что ему «умирать пора»<sup>87</sup>. Поэтому в земстве Васильчиков видел «разрешение грозной задачи — должны ли народные массы окончательно подпасть под руководство революционных партий... эксплуатирующих их нужды для своих властолюбивых целей, или же могут ожидать от содействия образованных классов, при правильной организации местного самоуправления, постепенного разрешения вопросов: о начальном образовании, народном кредите, об уравнивании податей и повинностей», которые Васильчиков именует «задачами земского, то есть социального, благосостояния»<sup>88</sup>. Им была посвящена как деятельность Васильчикова по созданию ссудо-сберегательных товариществ<sup>89</sup>, так и многие главы его книги «О самоуправлении», к которой мы теперь и обратимся.

Знакомясь с опытом самоуправления в странах Европы и США, князь Васильчиков пришел к выводу, что Англия и Франция являются крайними выражениями принципов самоуправления и централизации. В Англии наилучшим образом удовлетворяются нужды и потребности частного лица, в то время как во Франции (и, в большой степени, в других континентальных странах Европы) личность поглощается государством, интересы которого довлеют над интересами частными<sup>90</sup>. Поэтому для уяснения истинного смысла самоуправления нужно обратиться к примеру Англии и США, хотя каждый народ должен выработать собственную форму его, и прямые заимствования тут не помогут. От характера и нравов народа зависит его предрасположенность к свободе и самоуправлению или же к порядку и централизации; русский народ, считал Васильчиков, склонен к самоуправлению<sup>91</sup>.

Но в России самоуправление, чтобы стать успешным, должно считаться с рядом объективных условий русской истории. В России, полагал князь, личное начало поглощалось земским; в отличие от прочих стран Европы, владение землей было в ней не привилегией, а обязанностью. Понятие о равенстве лиц чуждо русскому быту, зато очень близко ему понятие об уравнивании по земле, об уравнительной раскладке податей и повинностей на людей, обязанных держать землю<sup>92</sup>. То обстоятельство, что русское дворянство, избавившись от обязательной службы и обрета «праздную вольность», получило право расходовать земские сборы, само ничего не платя, Васильчиков считал коренной несправедливостью, приведшей к тому, что дворянство утратило свою «нравственную силу». Впрочем, путь к восстановлению единства с народом для него не закрыт и заключается в принятии дворянством соразмерной его имуществу доли народных тягот<sup>93</sup>. Возражая Чичерину, называвшему самоуправление поприщем для аристократии<sup>94</sup>, Васильчиков старался доказать, что «высшие сословия в Англии отреклись от всех льгот и привилегий», составляющих «существо аристократии»<sup>95</sup>, и призывал русское дворянство последовать их примеру. По мнению Васильчикова, это предотвратит сословный раздор, руководство же «образованных классов» следует сохранить только на время перехода от «угнетения» к самоуправлению<sup>96</sup>.

В понимании Васильчикова, самоуправление состояло из права раскладки податей, расходования земских сборов и местного суда и расправы, а высшим его законом Васильчиков признавал равномерное подоходное обложение и участие жителей в сметах и раскладках местных повинностей<sup>97</sup>. Самоуправлению может принадлежать тот же круг дел внутреннего управления, что и правительству, но разница заключается в степени власти; высшая принадлежность его — право раскладки государственных прямых налогов<sup>98</sup>.

Земские учреждения должны действовать в рамках общегосударственных законов и быть полностью самостоятельными в своей сфере, которую следует тщательно очертить, чтобы избежать столкновений с бюрократией, более сплоченной, чем земство". Сущность самоуправления, по Васильчикову, в том, что местными делами управляют люди, принадлежащие к данной местности. Порядок же вступления их в должность — по выбору или по назначению — безразличен; гораздо важнее порядок исправления должности и отрешения от нее. Местная власть не должна отвечать ни перед администрацией, ни перед избирателями, а только перед независимым судом<sup>100</sup>.

Согласно Васильчикову, форма самоуправления вообще не зависит от образа правления, самодержавного, конституционного или любого другого, хотя он признает, что развитие самоуправления ведет в конечном счете к возникновению народного представительства. Однако наличие его вовсе не отменяет необходимости самоуправления, вопреки французским теориям<sup>101</sup>. В России важнейшее предназначение земства — способствовать образованию народных масс, от которого зависит ее будущее; наряду с бесплатными народными школами самоуправление составляет «полную школу начального народного образования»<sup>102</sup>. Призвание земства еще и в том, чтобы оказывать поддержку областям, где в силу редкости и неравномерности заселения жители не могут сложиться для заведения необходимых им школ, больниц и тому подобных вещей<sup>103</sup>. Необходимо заполнение пропасти между благоустроенностью быта в местах скопления населения (городах) и отсталостью быта сельского, ибо этот разрыв породил, по мнению Васильчикова, «новую аристократию» (не по имуществу или происхождению, а по месту жительства), пользующуюся всеми благами цивилизации<sup>104</sup>. Васильчиков призывает покончить с этими различиями и облагать торговые и промышленные капиталы наравне с землей<sup>105</sup>.

В предисловии к своему труду Васильчиков пишет, что в России самоуправление отныне основано, но еще не устроено<sup>106</sup>. Круг его ведомства гораздо шире, чем во многих странах Европы, и нуждается не в расширении, а в большей независимости. Вообще Россия отнюдь не во всем отстала от других стран в деле «эмансипации»: скажем, в Германии еще существует вотчинная полиция, а в России ее уже нет.

Преимуществом России является и община, этот прообраз общественного самоуправления, в которой местное выборное начало никогда не уничтожалось<sup>107</sup>. Отношение Васильчикова к общине сложное: ее он считает главным препятствием улучшению земледельческой культуры, но она — необходимый институт, созданный людьми для защиты от неблагоприятных обстоятельств, внешних и внутренних, поэтому лишь тогда, когда на русской земле восторжествует закон, а с трудными природными условиями удастся справиться, общинная связь отомрет<sup>108</sup>. Васильчиков желает уравнения общинного и частного землевладения путем включения последнего в состав волости, в которой сословия сольются<sup>109</sup>. Средоточием земского самоуправления должен стать уезд, ибо губерния слишком велика, чтобы успешно объединять интересы всех местных жителей<sup>110</sup>.

Такова концепция Васильчикова, точнее, таков ее эскиз. Самый родовитый из теоретиков земства, Васильчиков был наиболее демократичным из них. Он писал, что «наружный блеск или внутренний порядок не составляют еще окончательной цели гражданских обществ, и весьма часто случается, что эти блага покупаются такой дорогой ценой, что народ изнывает под славой своего правительства и... все кровные, насущные пользы народа приносятся в жертву славе оружия, единству государства, славе правителей»<sup>111</sup>. Трудно поверить, продолжал Васильчиков, что страна, «содержащая армию в 1 миллион и тратящая на нее 130 миллионов», «слишком бедна, чтобы содержать народные школы, слишком груба, чтобы выучиться читать и писать»<sup>112</sup>. Очевидно, что подобное настроение было обостренной реакцией на ложное направление николаевской системы, устремленной к формальному порядку и великодержавному величию и не желавшей замечать «низменных» нужд простого обывателя. Необычным, однако, было то, что эти мысли проповедовал человек, принадлежавший к слою, который, казалось бы, менее всего имел оснований для недовольства николаевским режимом.

Васильчиков писал свой труд в течение нескольких лет, а за этот срок многое в стране переменилось. Изменилось и положение земств, введение которых было встречено подавляющим большинством либералов с радостью, и изменилось оно к худшему. Поэтому так разителен контраст между началом и концом сочинения Васильчикова: бодрый и приподнятый тон первых глав сменяется разочарованием и горечью в последующих. И все-таки, несмотря на явную перемену в настроении автора, уязвимость его подчас экстравагантных идей и сыроватость огромного фактического материала, труд князя Васильчикова встретил в обществе самый положительный прием. В личном фонде князя сохранилось немало писем от земских и общественных деятелей (к примеру от А.И. Кошелева, Н.А. Корфа и даже издателя «Гражданина» В.П. Мещерского) с одобрительными откликами на «Самоуправление»<sup>113</sup>. В письме к книгоиздателю П.А. Ефремову Васильчиков сообщил, что книга расходуется быстро, однако «возбуждает гораздо более интереса в провинции, чем в столице»<sup>114</sup>. А в письме к своему другу В.Д. Давыдову от 6 октября 1871 г. он писал, что не может пожаловаться на публику, ибо «продажа моей книги идет так успешно, к крайнему моему удивлению, что книгопродавцы просят второго (и по тому 1 третьего) издания к будущей весне»<sup>115</sup>. И в самом деле, «Самоуправление» выдержало в короткий срок два переиздания. На книгу откликнулись почти все крупные органы печати, причем подавляющее большинство отзывов были одобрительными<sup>116</sup>. Как пишет А. Голубев, «сочинение Александра Илларионовича стало настольною книгою каждого образованного земца... В земских собраниях и в соображениях управ зачастую цитировались страницы "Самоуправления"»<sup>117</sup>.

Популярность произведения Васильчикова была так велика и продолжительна, что даже в начале XX века среди заметных публицистов, писавших о земстве, можно было найти приверженцев его идей<sup>118</sup>. Помимо энциклопедичности труда, долгое время остававшегося уникальным в этом отношении, такому успеху содействовало немало причин. Некоторым образом их высвечивает второй сравнительно-исторический труд Васильчикова «Землевладение и земледелие в России и других европейских государствах» (тт. 1-2, СПб., 1876), во многих отношениях развивающий и уточняющий идеи книги «О самоуправлении». «Землевладение и земледелие» было восторженно принято передовой печатью, однако удостоилось весьма обстоятельной и жестокой критики со стороны Б.Н. Чичерина и В.И. Герье за слабое знание источников и социал-демократическую тенденцию, состоявшую в требовании поземельного уравнивания, поддержки неимущих классов и вмешательства государства в отношения между трудом и капиталом<sup>119</sup>. Насколько справедливой была эта критика — это особый вопрос, но характерно, что Васильчиков не считал наемный труд свободным и требовал защиты его от эксплуатации капиталом, что выводило его за рамки классического либерализма, приверженцем которого был Б.Н. Чичерин<sup>120</sup>. Таким образом, труды Васильчикова являются ранним выражением экономической и культурной программы «нового», или «социального», либерализма, окрашенным в народнические тона. Недаром «Вестник Европы» после смерти Васильчикова (2 октября 1881 г.) назвал его в некрологе «одним из первых русских научных социалистов (*Katheder-socialisten*)», то есть «людей, усваивающих себе то, что есть хорошего в социализме», но «отвергающих всякую мысль о насильственном перевороте, о безусловной нивелировке»<sup>121</sup>.

Другим обстоятельством, обеспечившим книгам Васильчикова успех, было то, что европейские общественные формы рассматривались им под определенным углом зрения: как достичь высот европейской материальной культуры, не платя той чрезмерной, по мнению князя, цены, которой за них рассчиталась Европа. По словам его биографа А.Голубева, князь Васильчиков «желал, так сказать, более дешевой покупки русским народом экономических благ, при которых можно было бы идти и за благами моральными»<sup>122</sup>. Морализующий подход к социальным вопросам красной нитью проходит через все написанное князем. Как сочувственно заметил хорошо его знавший А.Д. Градовский, «в нем крепка была одна, чисто русская черта характера. Как ни велико казалось ему известное благо, он заранее от него отказывался, если для усвоения его нужна была неправда. Если блеск и высокий уровень цивилизации должен иметь в основании своем экономическую неправду, князь Васильчиков заранее отрекался от нее»<sup>123</sup>.

Нетрудно заметить, что эти особенности мировоззрения Васильчикова были очень и очень сродни тем свойствам мышления и мировосприятия русской народнической интеллигенции, которые подверглись 40 лет спустя суровой критике со стороны авторов сборника «Вехи». В этом сходстве, очевидно, кроется весьма важная (если не важнейшая) причина той популярности, которую снискал его труд.

## VI

Можно сказать, что земская реформа получила в целом одобрительную оценку либеральной теоретической мысли 1860-х годов. Принципы этой реформы казались вполне добротными либеральным теоретикам. Все они признавали как нечто само собой разумеющееся, что земства — учреждения общественные, а не государственные, казенные, хотя сильного акцента на этом не делали и не отрицали более-менее тесной их связи с деятельностью и задачами государства. Наиболее ценными качествами новых учреждений считались их самостоятельность и всесословность. От земств ждали, что они предотвратят сословный раздор и сблизят сословия на почве совместной деятельности. Однако соображения о том, как именно организовать это сближение, помещались в широком диапазоне: от мысли о сохранении в земстве сословных различий (Чичерин, Лохвицкий) до идеи бессословности (Лешков). Было единство в том, что дворянское сословие должно, рано или поздно, превратиться в класс землевладельцев, но существовало расхождение в оценке исторической роли дворянства и его перспектив в местном управлении: наиболее благоприятное дворянству отношение встречаем у западников (Чичерин, Кавелин, Безобразов), но весьма критическую оценку дают Лохвицкий и Васильчиков. Это расхождение особенно наглядно проявилось в планах мелкой земской единицы Безобразова и Васильчикова и в истолковании теми же авторами сущности и опыта английского местного самоуправления.

Не похоже, чтобы теоретики 1860-х годов сомневались, сможет ли земство ужиться с администрацией самодержавного государства, и это понятно. Мы видели, что такие идеологи западничества, как К.Д. Кавелин и Б.Н. Чичерин, в решении коренных вопросов русской жизни полагались на самодержавную власть. Как всегда, лучше других это выразил Чичерин, написав, что предпочитает «честное самодержавие несостоятельному представительству»<sup>124</sup>. Земство становилось у него как бы подспорьем, вспомогательным орудием для государства. В теории ясно различавший благо народа и пользу государства, на практике Чичерин ждал от последнего проявления качеств непогрешимого судии. Словесное (и вполне искреннее) признание Чичериным пользы и необходимости самоуправления сочеталось в общей системе его взглядов с подспудной тенденцией к значительному умалению прав земства. Взгляды Чичерина коренились в том, что он не видел в России иного средства для проведения реформ, кроме всеразрешающей силы государства, хотя делать ставку только на нее было опасно. Отдавая ведущую роль в реформах государству, а в земстве — дворянству, идеологи западничества в своих рассуждениях как-то обходили вопрос о возможной несостоятельности правительства и дворянском сословном эгоизме.

Во второй половине 1860-х годов еще не вполне было ясно, как станет развиваться политика в отношении земства и общий курс внутренней политики. Можно было надеяться, что меры к ограничению полномочий земств не станут устойчивым ее направлением. Быстрый темп реформ в первой половине десятилетия не был забыт и внушал надежды на их продолжение. Поэтому преобладало пока благожелательное отношение к созданному самодержавием земству. Но уже князь Васильчиков в последних главах своего труда с нескрываемой горечью и раздражением писал о «двойственном направлении» во внутренней политике крупнейших стран Европы — «либеральном, представительном, земском по внешней обстановке, приказном, полицейском и жандармском по внутреннему разуму»<sup>125</sup>. И хотя этот выпад был направлен, по видимости, против Франции Наполеона III и Пруссии Бисмарка, нетрудно понять, что речь шла в первую очередь о России. «Всюду, — продолжал Васильчиков, — и даже в странах менее образованных уразумели простую истину, что надо дать внутреннему управлению наружный вид и все формы и обряды народной самостоятельности с некоторым оттенком либерализма, лишь бы удержать за собой дело по существу (как тут не вспомнить Валуева! — *А.В.*), то есть расходование сумм, раскладку налогов, сменяемость должностных лиц и право распускать собрания и кассировать их решения, если они оказываются, по соображениям администрации, противными "государственной пользе"»<sup>126</sup> (в последних словах — прямой намек на роспуск С.-Петербургского земского собрания в январе 1867 г. и знаменитую статью 9 Положения 1864 г.). Отсюда оставался лишь один шаг до непризнания за земством значения истинного самоуправления.

#### **Глава 4**

### **Кризис земства и либеральная мысль: теория В.П. Безобразова и А.Д. Градовского**

#### **I**

1870-1880-е годы — время, когда деятельность земства регулировалась Положением от 1 января 1864 г., и эти два десятилетия можно считать особым периодом в его истории. К 1871 году земские учреждения были введены уже в 32 губерниях Европейской России, и русская общественность могла оценить то новое, что они внесли в ее жизнь. Какой же была эта оценка?

Мы видели, как уже князь Васильчиков, завершая свое обстоятельное исследование «О самоуправлении», не скрывал разочарования в земстве. Постепенно это настроение разлилось в широких общественных слоях и стало господствующим. Главной причиной послужили всевозможные стеснения земской деятельности, которые были частью общего реакционного курса внутренней политики. В вышедшей в 1871 году книге А. А. Головачева «Десять лет реформ» скептическое отношение либеральных кругов к земству проявилось самым отчетливым образом.

Первоначально книга Головачева была опубликована в «Вестнике Европы» в виде серии очерков. Ее автор приходился двоюродным братом А.М. Унковскому, лидеру тверских дворян-либералов, и сам был заметной фигурой в этой среде. В своих письмах к редактору «Вестника Европы» М.М. Стасюлевичу Головачев утверждал, что в основании всех реформ можно обнаружить «заднюю мысль», которая «парализует в самом корне все хорошее», что они дали<sup>1</sup>.

Мысль эта состоит в стремлении «всегда оставить неприкосновенной прежнюю суть дела, прикрывая это либеральными формами»<sup>2</sup>. Выражая желание поскорее приступить к рассмотрению земской реформы как главного предмета своих статей, Головачев заявлял, что именно «в земском деле всего более поражает задняя мысль дать только форму самоуправления, а не сущность»<sup>3</sup>.

Как видим, мысли Головачева явно перекликались с тем, что писал Васильчиков, но Головачев выражал это настроение, пожалуй, еще решительнее князя. В одном из писем Стасюлевичу он раскритиковал статью Васильчикова о земской повинности в России, заявив, что она «клонится к возвеличению действий земских учреждений» и местами «доходит до совершенной наивности». Сам же Головачев полагал, что «очень за немногими исключениями в деятельности земства похвалить нечего», хотя и соглашался с князем, что оно «и не могло ничего сделать» при существующих условиях<sup>4</sup>. Особенно раздражала Головачева земская избирательная система, в которой он находил «много уродливого, начиная с сословности выборов и кончая цензом гласных»<sup>5</sup>.

У Головачева была, впрочем, и своя задняя мысль: он обещал Стасюлевичу показать при рассмотрении финансовых реформ «невозможность ввести действительный контроль (за исполнением государственной росписи. — *А.В.*) при отсутствии политического контроля», опирающегося «на представительные учреждения». Попутно он собирался обличить несостоятельность земства как избирательного собрания для будущего центрального представительства<sup>6</sup>.

Но в самих статьях Головачев не высказался столь откровенным образом. Так, он лишь мимоходом посетовал на ограниченность политического значения земства «в общей системе государственного управления»<sup>7</sup>. Однако само изложение подводило читателя к выводам, которые Головачев сформулировал в письмах к Стасюлевичу.

Отмечая апатию общества, утрату им интереса к реформам и новым учреждениям, Головачев объяснял это характером самих реформ, их бесплановостью и отрывочностью, попытками «частных улучшений без изменения основных начал»<sup>8</sup>. А начала, на которых покоился прежний строй, Головачев именовал не иначе как «крепостническими».

Соглашаясь с требованием «постепенности» реформ, он писал, однако, что сам понимает постепенность совершенно иначе: «Постепенность должна идти не от частных к общему, а наоборот»<sup>9</sup>.

С этой точки зрения Головачев и рассматривает земскую реформу. Прежде всего он замечает, что новые учреждения, земские и судебные, превратились как бы в придаток старых, не заменив их собой. Причина этого — недоверие правительства к обществу и его самоуправлению — земству. Этим же он объясняет и усиление централизации, наблюдавшееся в то время: правительство стало искать опору в собственных местных учреждениях. Несмотря на возникновение земства, губернатор по-прежнему именуется «хозяином губернии», а само земство на каждом шагу подвергается контролю и опеке<sup>10</sup>. На этом основании Головачев отказывается признать за земством «то значение, которое образованный мир придает понятию самоуправления»<sup>11</sup>.

В его понимании признаки подлинного самоуправления диаметрально противоположны тем, которыми отличается земство. В основном самоуправление заключается «в праве местных обществ заведывать местной администрацией посредством избранных ими лиц, стоящих под контролем тех же обществ»<sup>12</sup>. Даже прежние дворянские собрания, имевшие право контроля за налоговыми сметами местного управления, могли, по мнению Головачева, с большим основанием называться органами самоуправления, чем земство, которое таким правом не обладает<sup>13</sup>. Мало того, при распределении «предметов ведомства» (т.е. компетенции) между администрацией и земством следовало бы сначала выделить те задачи, которые могут быть выполнены центральным правительством, а все остальные передать в ведение местного самоуправления. Но в действительности была тщательно очерчена именно компетенция земства, администрация же получила полный простор<sup>14</sup>. Ответственность органы самоуправления должны нести только перед своими избирателями и независимым судом, а не перед администрацией, подобно земству. Отсутствие исполнительной власти, необходимость просить помощи у губернатора для исполнения своих решений — другой важнейший недостаток земства<sup>15</sup>. Отмечал Головачев и скудость земских средств, вызванную ограничением в обложении торговых и промышленных заведений, после чего основная тяжесть земских сборов пала на земли, крестьянские и помещичьи<sup>16</sup>.

По Головачеву, перечисленные недостатки земства и привели к столь раннему упадку его деятельности, когда земство, так сказать, завяло, не успев расцвести. Соответственно, Головачев призывал дать земству подлинную самостоятельность и независимость от администрации. Он настаивал на территориальной системе выборов в сочетании с имущественным и образовательным цензами, полагая, что собрания должны представлять интересы местности в целом. Хорошо, если в земстве будет больше крестьян, ибо крестьянство сильнее всех заинтересовано в земских делах, но Головачев все же надеялся, что и дворянство свое влияние сохранит, благодаря превосходству в образовании<sup>17</sup>.

Умный и критичный наблюдатель, Головачев сумел сжато, но не в ущерб полноте обрисовать слабые стороны в организации и положении земства. Однако в объяснении их причин он поостерегся заходить слишком далеко, отнеся их лишь на счет инерции старых порядков, к которым люди привыкли<sup>18</sup>. Как бы то ни было, многие замечания Головачева по поводу изъянов земской реформы были впоследствии подхвачены либеральной мыслью. Поскольку в 1870-1880 годы юридическое положение земств не претерпело существенных изменений, то и недостатки эти были постоянной мишенью для критики со стороны либералов. Публицистика тех лет единодушно отмечала вялость и рутинность земской деятельности на протяжении 1870-х годов, неуклонное разочарование общества и прессы в земстве<sup>19</sup>. Как правило, коренную причину этого видели в несоответствии земства эталону подлинного самоуправления. А.Д. Градовский писал в 1878 году, что за земством можно признать лишь «значение первого шага к новому порядку вещей», и выражал надежду, что «порядок этот в результате будет самоуправлением»<sup>20</sup>. На разрыв между законодательной теорией и практикой земского дела также указывали очень часто: всеобщим пожеланием было, чтобы земство получило хотя бы те права, которые ему следуют по букве закона<sup>21</sup>.

В сочинениях либеральных исследователей земства конца 1870 — начала 1880-х годов нетрудно выделить устойчивый комплекс причин, которые, по их мнению, мешали земству стать органом настоящего самоуправления.

1. Его административная беспомощность, отсутствие исполнительной власти, несоответствие между его обязанностями и правами. Считалось, что отсутствие у земства «принудительной» власти связывает его по рукам и ногам и ставит в зависимость от местной полиции, земству не подчиненной. «Управлять без власти нельзя, а власти у наших земств нет», — писал О.К. Нотович<sup>22</sup>.

2. Стеснения деятельности земства со стороны правительства, изъятие из его ведения целого ряда дел.

3. Назойливая административная опека, чересчур широкие права губернаторов относительно постановлений земских собраний, а также отсутствие мелкой земской единицы. А.Д. Градовский объяснял стремление правительства усилить полномочия губернаторов тем, что после 1861 года оно лишилось в лице дворянства опоры в местности и стало искать ее в усилении своих органов на местах; земство же дать ему опоры не могло, поскольку «слияние сословий» еще «не выразилось во всесословной организации мелких... единиц управления»<sup>23</sup>.

4. Преобладание во многих земствах личных, групповых или узкосословных интересов (об этом писали В.Ю. Скалой, профессор В.В. Ивановский, еще ранее Головачев)<sup>24</sup>. Близкий к сословному характер выборов.

5. Узость финансовой базы земства, вызванная неравномерным обложением торговли и промышленности, с одной стороны, и земледелия — с другой; возложение на земство обязательных расходов на государственные нужды<sup>25</sup>.

## II

Итак, А.А. Головачев, а еще ранее князь Васильчиков поставили диагноз неблагополучного состояния земства, ставший общепризнанным в либеральной мысли последующих лет. Следовательно, перед либеральными теоретиками должен был встать вопрос: что нужно сделать, чтобы земство стало органом подлинного самоуправления?

Поиск ответа во многом зависел от тех интеллектуальных веяний, которыми была насыщена европейская политико-правовая мысль 1860-1870-х годов. В самых общих чертах направление ее развития в те годы можно обозначить как переход от метафизических и спекулятивно-идеалистических концепций естественного права, ярчайшим образчиком которых была философия Гегеля, к позитивистскому истолкованию правовых явлений. Методологической его основой стали в первую очередь сочинения О. Конта и Д.С. Милля.

Обычно позитивистскую юриспруденцию делят на две разновидности, два основных течения: 1) **юридический позитивизм (легизм)**, нередко еще именуемый догматической юриспруденцией, поскольку это направление ограничивает свою задачу описанием, обобщением и систематизацией исходящих от государственной власти норм, отвлекаясь от их социального содержания, и фактически отождествляет право с законом, и 2) **социологический позитивизм**, изучающий право как социальный феномен, произведение конкретной исторической эпохи и общественной среды<sup>26</sup>. Общим для обоих направлений является отрицание каких бы то ни было абсолютных или «естественных» прав и, как следствие этого, признание возможности только относительных, приобретаемых прав, которые нуждаются в санкции государственной власти, даже если не исходят прямо от нее. Всякие надысторические, умозрительные принципы, с точки зрения которых можно оценивать существующее право, ими отвергаются и признаются бесполезными фикциями.

Все это, впрочем, есть только идеальная модель позитивистского подхода к праву, редко воплощавшаяся в творчестве тех или иных ученых во всей полноте. В действительности имел место не полный и окончательный переход к позитивистскому истолкованию права, а сильнейший крен в эту сторону при сохранении многих пережитков метафизики. Один из видных представителей позитивизма — Н.М. Коркунов однажды посетовал в своей лекции (1878 г.), что, отойдя от старых идей естественного права, наука «не решается еще прямо перейти на другую, новую почву», отчего многие «не признают абсолютного характера права», но по-старому «противополагают право и целесообразность, как взаимно исключаящие понятия»<sup>27</sup>.

Другим рудиментом идеалистической школы было понятие сущности. Оно нередко встречалось в трудах правоведов-позитивистов, хотя, как принято считать, последовательный позитивизм отказывается от поиска сущности явлений, в том числе и правовых. Это особенно заметно в трудах немецких исследователей самоуправления, хотя большинство их определенно принадлежало к лагерю позитивистов. По авторитетному свидетельству профессора В.В. Ивановского, отличительной чертой германской науки о самоуправлении было то, что она не ограничивалась изучением догмы права, положительного законодательства, как английская и французская, но и уделяла большое внимание вопросу о сущности, «природе» самоуправления, о соотношении в его деятельности общественного и государственного элементов<sup>28</sup>. А поскольку Германия традиционно рассматривалась русскими либеральными правоведами как «житница научных идей»<sup>29</sup>, то и они, как увидим, вскоре переняли этот подход.

В чем же причина этой особенности науки о самоуправлении на востоке Европы? Во-первых, нельзя сбрасывать со счетов могучую традицию немецкого философского идеализма — его влияние сильно сказывалось даже вопреки очевидному преобладанию позитивистских идей. Во-вторых, либеральные правоведы в Германии и России находились в совсем ином (и, надо сказать, более трудном) положении, нежели их западные коллеги: имея целью обосновать должный порядок (в частности, в области самоуправления), они не могли ограничиться изучением существующих норм, а вынуждены были апеллировать к отвлеченному понятию «сущности самоуправления». Что касается англо-французской правовой мысли, то ее положение было гораздо более выгодным: в этих странах либерализм уже был господствующей политической доктриной, а наличный правовой порядок в целом отвечал либеральным требованиям. Этого никак нельзя было сказать о Германии, лишь недавно начавшей освобождаться от пут абсолютизма, а тем более о самодержавной России.

Возможно, это обстоятельство объясняет и особенное распространение в Германии и России именно социологической разновидности позитивизма: ведь в отличие от догматической юриспруденции она не сводит существующий правопорядок к произвольным предписаниям законодателя (а в России таковым был абсолютный монарх), но раскрывает его исторически обусловленный и потому преходящий характер. В той же лекции Н.М. Коркунов хорошо показал ее привлекательность для либералов, сказав: «Психология и история одинаково указывают нам на изменимость права, на отсутствие в нем абсолютного, вечного. Все право **есть** исторически сложившееся и исторически слагающееся. Каждый данный юридический порядок есть порождение своего времени и должен исчезнуть вместе с ним. Все юридические институты не только многократно изменялись, прежде чем достигли современной своей структуры, но и в будущем также должны изменяться, и притом не только изменяться, но и заменяться одними другими». А закончил он призывом: «Так пусть же и в нашей общественной жизни не будет окаменелых форм, заслоняющих нам свет будущего!»<sup>30</sup>.

Неудивительно, что русские юристы не могли не увлечься столь манящими перспективами, к тому же подкрепленными авторитетом германской науки. Под огнем тотальной критики естественно-правовых концепций сдавались даже очень стойкие гегельянцы, такие как К.Д. Кавелин. А приверженность Б.Н. Чичерина естественному праву в его неогегельянской интерпретации воспринималась не иначе как анахронизм. Даже сам П.Г. Редкий, учитель Чичерина и один из столпов гегельянства в России, в 1860-х годах сделался последователем Конта и на лекциях своих развенчивал прежнего кумира, Гегеля!<sup>31</sup> Новое поколение ученых историко-юридической школы (В.И. Сергеевич, А.Д. Градовский и др.) являются уже приверженцами позитивизма. Одному из них, Александру Дмитриевичу Градовскому (1841-1889 гг.), в истории мысли о самоуправлении принадлежит особенное место.

Градовский происходил из мелкопоместных дворян Воронежской губернии. Он закончил (в 1862 г.) юридический факультет Харьковского университета, где учителями его были Д.И. Каченовский и С.В. Пахман (оба — последователи позитивизма)<sup>32</sup>, а в 1866 году защитил в Петербургском университете магистерскую диссертацию, после чего получил там кафедру государственного права. Всего два года спустя он защищает докторскую диссертацию под заглавием «История местного управления в России» (т. 1, СПб., 1868 г.)<sup>33</sup>. Создавая с необыкновенной скоростью свои ученые труды («Я по природе своей писака», — шутливо заметил он одному из друзей)<sup>34</sup>, Градовский находил время и для того, чтобы знакомиться с новейшей европейской литературой по своему предмету. Поначалу он испытывает сильное влияние идей Лоренца Штейна и через него — гегельянства, но вместе с тем овладевает позитивным учением Опоста Конта<sup>35</sup>. Оно производит на него столь сильное впечатление, что к началу 1870-х годов Градовский окончательно становится его последователем.

Впрочем, уже пространная рецензия Градовского на книгу Чичерина «О народном представительстве», напечатанная в «Русском вестнике» в 1867 году, свидетельствует о глубоком воздействии на ее автора позитивистских идей<sup>36</sup>. Градовский критикует Чичерина за то, что тот видит в представительстве некое

право граждан, отличное от прав государства, и тем самым «не идет дальше Гегеля». По мнению Градовского, вопрос об исконных правах граждан «есть печальный продукт революционно-метафизической школы» и со времен французской революции использовался для разрушения существующего порядка. На самом же деле право представительства «принадлежит не к числу прирожденных прав гражданских, а к числу прав приобретаемых или даруемых верховною властью ввиду чисто государственных потребностей»<sup>37</sup>. Итак, Градовский разделяет важнейший позитивистский постулат: права исходят от государственной власти и даются ею ради достижения определенных целей.

Другой упрек Градовского Чичерину состоит в том, что для него народное представительство является единственно возможной формой участия в политической жизни страны. При такой постановке вопроса «форма является чем-то главным, высоким, единственным, к чему народ должен готовиться целые века»<sup>38</sup>. Сам же Градовский считает, что не в форме дело. Представительное правление есть участие общества в правительственной деятельности, а те или иные классы общества получают это право тогда, когда они становятся «действительными по отношению к правительству силами». Чтобы они не превратились «во вредную и оппозиционную силу», вызывающую общественные потрясения, нужно «ввести их в правительственные сферы, где они сделаются живою связью между верховной властью и народом, обильным источником правительственных сил»<sup>39</sup>. Слово «сила» отнюдь не случайно так часто встречается у Градовского: очевидно, что для него, как вообще для позитивистов, в особенности немецких (Р. Иеринг и др.), сила рождает право, а право без силы — ничто.

Поэтому, согласно Градовскому, корень вопроса лежит именно в том, чтобы «ни один элемент общества... не оставался вне правительственной организации и участия в политической жизни страны»<sup>40</sup>. «С точки зрения истинной социологии» форма этого участия может быть самая разная: политически зрелое общество «сумеет само выработать пригодную для себя форму»<sup>41</sup>. Но в любом случае в вопросе о представительстве речь идет «не о сокращении сферы правительственной и расширении области частной деятельности, а о новой организации правительственной сферы, чрез введение в нее общественных элементов, которым чрез это придается правительственный характер»<sup>42</sup>.

К этой аргументации стоит присмотреться внимательнее. Социологический подход к правовым институтам, дающий их содержанию первенство перед формой, позволял Градовскому настаивать на допущении общества к некоторому участию в государственной жизни, прежде чем станет возможным введение полноценного народного представительства<sup>43</sup>. Рассматривая государство как разумную силу, примиряющую «разнообразие общественных стремлений», говоря о единстве интересов государства и общества, Градовский расчищал путь для идеи о совместимости самодержавия с либеральными принципами (свободой печати, местным самоуправлением и т.д.), доказательством которой он впоследствии прославился<sup>44</sup>. Вместе с тем в его статье угадывается желание дать понять власти, что введение народного представительства в будущем неизбежно и стремлением к нему общества опасно пренебрегать.

Взгляды, высказанные Градовским в статье о теории представительства, были вскоре перенесены им и на местное самоуправление. В начале 1868 года в «Русском вестнике» было напечатано обширное теоретическое введение к его «Истории местного управления в России», озаглавленное «Государство и провинция». Оно было написано под сильным воздействием Л. Штейна и его учения об управлении. Впервые в русской политико-правовой литературе в нем обосновывалось государственное значение деятельности местного самоуправления.

Государство Градовский рассматривал как верховный союз, призванный удовлетворять интересы общества как целого и возвысившийся до личного сознания<sup>45</sup>. Но помимо интересов целого общества существует еще и многообразие частных, местных интересов, которым лучше всего отвечает местное самоуправление<sup>46</sup>. Это, однако, не означает, что его деятельность не носит государственного характера.

Подобно Л. Штейну, Градовский разделял компетенцию органов самоуправления на две сферы: «естественную» (собственную) и «правительственную» (делегированную). Однако неуклонную историческую тенденцию он видел в том, что эта «естественная сфера нисходит на второй план, а в некоторых государствах вовсе утрачивается... Все это, при исследовании вопроса о самоуправлении, выдвигает на первый план чисто правительственные задачи»<sup>47</sup>. В конечном счете, утверждал Градовский, «вопрос о самоуправлении есть вопрос об организации власти, а не о пределах этой власти»<sup>48</sup>, то есть самоуправление — часть общей государственной системы, но построенная на привлечении общественных элементов, участвующих через это в политической жизни страны<sup>49</sup>.

Опираясь на эту концепцию, Градовский выступил против чичеринского оправдания централизации. Как известно, Чичерин утверждал, что правительство бессильно, если имеет в местности лишь некоторые органы, заведующие к тому же «ничтожным количеством дел»<sup>50</sup>. Не есть ли прямой вывод отсюда, спрашивал Градовский, что правительство должно иметь там много органов, заведующих большим количеством дел? Мнению Чичерина он противопоставил историческую тенденцию русского законодательства, которую видел в неуклонном ограничении функций местных правительственных органов, прежде всего должности губернатора, обязанностями надзора, а не прямого управления, которое законодатель стремился передать в руки местных обществ, исторически сословных. Это сочетание — деятельность общественных органов под надзором правительственных — лучше обеспечит взаимодействие между обществом и государством, нежели централизация по-чичерински, полагал Градовский<sup>51</sup>. Поэтому на рубеже 1860-1870-х годов он защищал принципы земской реформы и возражал против планируемого усиления губернаторской власти, доказывая, что изначальная обязанность губернатора — это контроль, а не действительное управление<sup>52</sup>.

### III

Толчок дальнейшему развитию идеи государственного значения земского самоуправления дали реформы окружного и провинциального устройства в Пруссии в 1872 и 1875 годах. Они были проведены правительством Бисмарка по настоянию партии национал-либералов, в те годы составлявшей его главную опору в рейхстаге. Ведущую роль в их обосновании сыграл Р. Гнейст, сам принадлежавший к этой партии. Результатом реформ явилось создание единой системы местного управления, сочетавшей в себе принципы выборности и назначения от монарха. Правомерность отношений внутри нее должны были обеспечить так называемые административные суды, устроенные по рецепту Гнейста: состав их был смешанным, то есть наполовину выборным, а наполовину назначаемым<sup>53</sup>. Главное должностное лицо окружного управления — ландрат — рассматривался как правительственный чиновник, «охранитель государственного интереса в земстве». Он назначался королем из числа лиц, удовлетворявших формальным цензовым требованиям. В этом нельзя не видеть следования указаниям Р. Гнейста, как и в том, что участие в представительных и исполнительных органах самоуправления было не добровольным, а обязательным<sup>54</sup>.

Местные реформы в Пруссии были с большим вниманием встречены русскими либералами, и не даром. Ведь притеснения земства со стороны правительства они рассматривали как знак «недоверия к обществу», свидетельство раскола между обществом и государством; надлежало показать, что для недоверия и отчуждения нет оснований. Относительное сходство социально-политических условий Пруссии и России побуждало русских либералов к заимствованию из Германии методов решения насущных проблем земского самоуправления. Кроме того, влиянию именно немецкого опыта способствовали распространенная неприязнь к французской централизации и здравое мнение о самобытности английских местных учреждений и трудности подражания им. А теперь рассмотрим конкретные формы, в которые вылился процесс заимствования и переработки иностранных образцов для целей и нужд российских либералов.

В 1874 году в «Русском вестнике» появилась работа академика В.П. Безобразова «Земские учреждения и самоуправление». Как уже говорилось, он давно сотрудничал в изданиях Каткова и разделял его увлечение английскими порядками. Но под влиянием прусских реформ он внес в свою позицию поправки: английское управление все еще было его идеалом, там он находил тождество, нерасторжимое единство правительственного и общественного элементов; в Пруссии же эти элементы хотя и были слиты воедино, но все же оставались различимы. «Поэтому местный административный строй Пруссии к нам ближе и пример ее реформы для нас назидательнее, чем могут быть... английские порядки», — писал Безобразов<sup>55</sup>.

Чего же именно, по его мнению, недоставало самоуправлению в России в сравнении с прусским? В первую очередь государственного характера, когда органы самоуправления по отношению к населению являются настоящей государственной властью со всеми ее правами и обязанностями. Земским же учреждениям «никто и ничто не подчинен в уездном или губернском управлении», они лишены исполнительной власти, и отсюда проистекает их бессилие. «Им дано много воли (по обложению налогом) и никакой власти (по взысканию налогов)»<sup>56</sup>. «Все отношения наших земских органов к действующим подле них правительственным властям и к частным лицам носят на себе исключительно общественный (частный) характер, — сетовал Безобразов, — и когда эти отношения юридические, то они существуют только в силу частного гражданского, или договорного, права (в силу найма, контракта и пр.)»<sup>57</sup>. Ведая государственными по существу своими делами, земства не имеют прав государственных органов, а только их обязанности, полагал Безобразов. Отсюда он делал вывод, что «эти земские учреждения еще не настоящие органы государственного местного самоуправления, а только местные общественные вольности, могущие развиваться в таковые органы»<sup>58</sup>.

Общий смысл его рассуждений клонился отнюдь не к подчинению земства бюрократии (как ошибочно заключил В.В. Гармиза)<sup>59</sup>, а к тому, чтобы, во-первых, усилить земство наделением его государственными полномочиями и, во-вторых, привести его права в соответствие с обязанностями. Достичь этого Безобразов хотел, связав земство с государственной системой. Постановка земских учреждений в уровень с государственными позволит, как думал Безобразов, соединить «жизнь общества и жизнь государства в одно живое целое». «Этот процесс, — писал он, — немыслим при бюрократических формах управления, разлучающих общество с государством и даже ставящих их в два враждебные лагеря»<sup>60</sup>. Допустимо сомневаться в целебности предложенного им лекарства, но очевидно, что ничего похожего на стремление подчинить земство бюрократии тут нет.

Практические предложения Безобразова (разработанные в самой общей форме) имели целью «создать административные органы государственной власти на почве земской»<sup>61</sup>. Так, он предлагал слить губернские правления и ряд иных бюрократических институтов с губернскими земскими управами, которые, однако, должны были сохранить свою самостоятельность и подлежать только судебно-административному контролю<sup>62</sup>. Поскольку административные суды, в отличие от общих, действовали в сфере публичного, а не частного права, то ответственность перед ними символизировала государственное значение земства<sup>63</sup>.

Пример прусских реформ и книга Безобразова повлияли и на позицию Градовского, склонив его к решительному признанию государственного характера любой деятельности самоуправления<sup>64</sup>. В своем главном сочинении «Начала русского государственного права» он объявил бесплодными все попытки «искать для самоуправления какую-либо особую почву» и разграничить интересы местные и государственные, политические, как это делал, к примеру, А.И. Васильчиков. «Политика, — писал Градовский, — неизбежно примешивается к очень многим "пользам и нуждам", несмотря на кажущуюся их "скромность"»<sup>65</sup>. Следовательно, рассуждал Градовский, если дела разделить нельзя, то не нужно и создание двойной иерархии властей, что может повести только к соперничеству между ними. Система самоуправления предполагает «тождество органов общественного и государственного управления на местах»<sup>66</sup>.

В статьях «Переустройство нашего местного управления», напечатанных в «Голосе» в январе 1881 года, Градовский утверждал, что наблюдается «странный» процесс «разделения власти от предметов ведомства»: «В руках правительственных мест и лиц... осталась власть без компетенции; в руках земских учреждений сосредоточилась компетенция без власти»<sup>67</sup>. Необходимо, полагал он, соединить власть с компетенцией, придумав такие формы, в которых «все элементы местного управления могли бы действовать **вместе**» (выделено автором. — *А.В.*)<sup>68</sup>. Разумное решение он видел в создании «учреждений одного порядка, имеющих земское основание и правительственную санкцию»<sup>69</sup>. Однако проект слияния властей был начертан им очень бегло: суть его состояла в назначении губернатором из числа выбранных земством кандидатов так называемого «уездного начальника», наделенного властью приводить в исполнение постановления земского собрания; губернатор (как и исправник в уезде) сохранял за собой лишь обязанность наблюдения и контроля. Помимо этого, предусматривалось упрощение уездного управления в целом, многочисленные присутствия и управы заменялись подотчетным земству «уездным присутствием», сходным по своей идее с земским судом Екатерины II, но уже на всесословной почве<sup>70</sup>.

Градовский доказывал необходимость образования мелкой земской единицы, что, по его мнению, привело бы к «слиянию сословий», уравниванию их в правах и повинностях и дало бы опору как земству, так и правительству. В самом земстве должны быть представлены «не отвлеченные категории лиц, а общественные единицы», члены которых связаны общими местными интересами<sup>71</sup>.

В целом именно в трудах Градовского концепция государственного местного самоуправления была развита наиболее полно. В теоретико-правовом смысле она имела явную позитивистскую основу и была выводом из ключевых посылок позитивизма. Ведь позитивизм не знает иных прав и полномочий, кроме исходящих от государственной власти, а характер их и объем ставит в зависимость от соображений целесообразности, то есть, в конечном счете, от усмотрения той же власти. Отсюда и определение, данное Градовским местному самоуправлению: он видел в нем передачу государством «некоторых своих задач в руки местного населения», представители которого «должны действовать на правах государственных властей»<sup>72</sup>. Склонность Градовского к социологическому истолкованию выразилась в его тезисе, что местное самоуправление, вопреки распространенному мнению, служит не для удобства отправления местных дел, которые более близки и доступны местным жителям, а для поддержания известной формы правления, в которой заинтересованы «высшие и зажиточные классы», вследствие чего административная система каждого государства тесно связана с началами его политического устройства. Однако Градовский не дал должного развития этой интересной мысли применительно к России, а неожиданно извлек из нее следующий силлогизм: если самоуправление есть «понятие политическое», то оно должно стать частью государственной системы<sup>73</sup>.

#### IV

Здесь неизбежно возникают вопросы: насколько реалистичны были планы «слияния» земских и бюрократических институтов? В самом ли деле опыт местных реформ в Пруссии мог быть полезен русскому земству?

Еще В.П. Безобразов писал, что «учреждений, тождественных с нашими земскими, и вопросов, ими возбуждаемых, нет нигде в свете»<sup>74</sup>. Следовало бы сказать, что нигде в политически цивилизованном мире не было и подобной государственной системы. Ведь все работы Штейна и Гнейста, являвшихся крупными авторитетами в глазах русских либералов, пронизаны одной идеей, одной мыслью — требованием конституционного государства, управления по законам и через законы. В Пруссии (не говоря уж об Англии) были конституция и парламент, которых не было в России; немецкое чиновничество считалось образцовым в Европе. Между тем едва ли нужно на бесчисленных примерах доказывать, что отсутствие уважения к закону (а зачастую и самого закона) было древнейшей язвой русской жизни, излечить которую не могли ни реформы Александра II, ни любые другие реформы; что самодержавие, не знающее закона над собою, не способно создать правовое государство; что русская бюрократия, своими привычками и взглядами вполне отвечавшая духу абсолютизма, ее породившего, вряд ли могла мирно «слиться» с земскими деятелями в единых «государственно-общественных учреждениях», и т.д.

Все эти простые соображения были либо известны, либо, в принципе, доступны для понимания и тогда, а не только сейчас. Тем не менее Кавелин, Безобразов, Градовский, Чичерин и другие менее крупные ученые, люди широкого кругозора и европейской образованности, надеялись на самодержавие и его прогрессивную роль, считали его совместимым с правовыми нормами и развитым самоуправлением, тем самым весьма рискуя навлечь на себя обвинение в том, что срывают плоды иноземных теорий, не желая знать почвы, на которой те выросли. Однако нет причин усомниться в искренности их убеждений. Здесь нужно коснуться более общих вопросов, иначе самое, быть может, существенное в либеральной мысли пореформенных десятилетий останется непонятным.

Типичное объяснение, даваемое в историографии феномену поддержки многими либералами самодержавия, уместается в несколько тезисов: либерализм — идеология буржуазная; в России буржуазия была слаба; не имея возможности рассчитывать на самостоятельные «средние классы» как орудие либеральных реформ, русские либералы вынуждены были уповать на инициативу «сверху», на самодержавие.

В этом рассуждении много истинного. Это, что называется, верное историко-социологическое объяснение. Однако чего-то в нем не хватает, точнее, оно само не дает ощущения полной ясности. Ведь из факта слабости русской буржуазии, незрелости русского общества логически не следует, что для либеральных целей пригодно самодержавие. Видно, было что-то такое в этом самодержавии, что прельщало либеральных мыслителей, располагало к надеждам на него. Тут уместно вспомнить слова Пушкина: «...Правительство все еще единственный европеец в России. И сколь бы грубо и цинично оно ни было, от него зависело бы стать сто крат хуже. Никто не обратил бы на это ни малейшего внимания»<sup>73</sup>. Ощущение того, что самодержавие, как бы невыносимо оно подчас ни было, все-таки не в полную меру пользуется своей деспотической властью, стоит выше общества, его окружающего, было присуще не одному лишь Пушкину, а только выражено им лучше других. У Пушкина это признание вырвалось в эпоху Николая, а как должно было окрепнуть доверие либералов к самодержавной власти при Александре II, когда эта власть пошла навстречу пожеланиям «образованного общества» — пусть осторожными, неверными шагами, но все-таки пошла! Заметим, что Кавелина, Градовского или Чичерина труднее всего упрекнуть в незнании русской истории: они знали ее превосходно. И в истории этой они находили, что самодержавная власть дала России, в смысле просвещения и прогресса на европейский лад, гораздо больше, чем любые народные бунты или общественные движения. А уже на их веку правительство царя-реформатора, казалось, оправдывало свою репутацию «европейца». Отсюда надежды на самодержавие и целый ряд иллюзий на этой почве.

И все же либералу, уповающему на самодержавие, не позавидуешь: когда эти надежды рушились (а рушились они неизбежно), образовывалась трагическая пустота. Впечатляющее тому свидетельство — бесцензурная книга Чичерина «Россия накануне XX столетия», вышедшая в Берлине под псевдонимом «Русский патриот», в которой бывлой сторонник «честного самодержавия» изложил свои заветные мысли. Эпоха реакции ни капли не оставила от его прежних надежд. Чичерин признавал, что «неограниченная монархия есть образ правления, пригодный для младенческих народов, а отнюдь не для зрелых... Она может довести народ до известной, довольно низкой ступени, но никак не далее», а потребность в законном порядке «может быть удовлетворена только переходом от неограниченной монархии к ограниченной»<sup>76</sup>. Однако, утратив прежнюю точку опоры, Чичерин не мог обрести новой. Как совершится эта перемена образа правления? Рассчитывать на добровольную уступку самодержцем власти — значит не знать человеческой природы. Революция? В нее Чичерин не верил, точнее, не хотел верить. Общество? Но «апатичное и покорное русское общество... не способно ни к какому энергическому действию, ни к какой инициативе». Оставалось последнее, худшее из средств — внешняя катастрофа, проигранная война: быть может, она ускорит созревание общественного сознания... Не без тайной надежды ускорить его и писал Чичерин свою книгу<sup>77</sup>.

Не будем решать, насколько взгляды либеральных идеологов на роль государства, народа, общества в русской истории были правильны или, напротив, неверны. Дело в другом. Недостаточно просто констатировать, что вера либералов в возможность самодержавной инициативы была неизбежна, ибо вытекала из раскладки абстрактных социальных сил. Нужно еще и объяснить историко-психологически, почему она была усвоена сравнительно легко.

Вместе с тем не следует переоценивать приверженность либеральных теоретиков абсолютизму — они хорошо знали цену этому образу правления. В этом смысле очень любопытно отношение к самодержавию Градовского, и любопытно именно своей двойственностью. С одной стороны, Градовский составил себе репутацию идеолога просвещенного самодержавия, не раз заявляя в печати, что любая реформа в России может совершиться «лишь по почину и с освящения верховной власти, которой одной верит народ, и справедливо верит, потому что он, в течение четырехсот лет, не имел основания верить чему-либо иному»<sup>78</sup>. Подобная привязанность к существующей власти имела свои корни, помимо прочего, и в том непрестом положении, в котором тогда находилась либеральная профессура. Она испытывала сильнейшее давление со стороны радикально настроенного студенчества, частые волнения которого усиливали в ней потребность в прочном порядке и тягу к твердой, но разумной власти. Многим русским юристам — в том числе Кавелину, Лохвицкому, Чичерину — пришлось пережить немало трудных минут во время студенческих возмущений<sup>79</sup>. О том, какие сцены подчас разыгрывались в университетских аудиториях, дает представление следующий эпизод, случившийся в 1869 году в Петербургском университете и описанный Р.И. Сементковским:

«Произошли студенческие беспорядки, назначен был университетский суд, и на суде Градовский решительно высказался за наложение на некоторых студентов-радикалов строгого дисциплинарного взыскания. Нет ничего тайного, что не обнаружилось бы рано или поздно. [...] Когда Градовский явился на лекцию, студенты загнали его в коридоре в угол и начали поносить бранными словами — такими словами, какими перебраниваются только ломовые извозчики. Сцена эта продолжалась долго. Градовский был бледен, как полотно, и отмалчивался, опасаясь, очевидно, как бы его не ударили. Хотя я не знал, что у него сердечная болезнь, да ее, может быть, тогда еще не было, тем не менее мне за него страшно стало, и я крикнул: «Господа, что вы делаете? Ведь так убить человека можно!». Но меня не слушали, и только выругавшись всласть, студенты, наконец, отпустили Градовского, который поспешил уехать домой»<sup>80</sup>.

Неудивительно, что одной из постоянных тем публицистики Градовского стали обращенные к молодежи увещевания оставить опасные радикально-народнические увлечения. Призыву «идти в народ» Градовский противопоставлял свой лозунг: «Задача учащейся молодежи состоит в увеличении русской интеллигенции»<sup>81</sup>.

С другой стороны, в студенческой среде Градовский скоро приобрел известность как «тайный конституционист, принципиальный враг абсолютизма»<sup>82</sup>. Даже описанный выше эпизод не развеял это мнение и не поколебал его популярности. Сементковский видит причину тому в «антиправительственных аллегориях, которыми он зачастую угощал нас на лекциях», и этот факт подтверждают другие слушатели Градовского<sup>83</sup>. Таково было мнение не только студенческой среды — недаром печать приписывала Градовскому авторство проекта болгарской конституции<sup>84</sup>, а затем и «конституции Лорис-Меликова». Намеки конституционного свойства, хотя и очень осторожные, содержатся и в научных произведениях Градовского<sup>85</sup>.

Так что едва ли мы ошибемся, сказав, что вся ученая деятельность Градовского была проявлением его скрытой оппозиции абсолютизму. Не видя возможности изменить сам источник власти — неограниченную волю монарха, — Градовский (а вслед за ним и лучший ученик его, Коркунов) старался связать ее посредством юридических процедур и обрядов (судебной проверкой указов, нормой о непротиворечии их законам и т.п.)<sup>86</sup>, а также приведением в систему наличного законодательства, с которым хотели приучить считаться самого его автора, — самодержавную власть. Видимо, по их замыслу, это было бы ограничением абсолютизма исподволь и укрощением его деспотической сущности.

В этом они — прямые наследники знаменитого создателя Свода законов, поклонники конституции в душе, но согласные, за невозможностью большего, принять и «закономерное самодержавие». Многозначительно само отсутствие единства в оценках деятельности Сперанского и Градовского: обоих зачисляли и в разряд слуг самодержавия, маскировавших его в одежды законности, и в ряды тайных его противников. Обе оценки недалеки от истины, отражая противоречивость русского либерального сознания, стремившегося привить абсолютизму либеральные привычки и уважение к независимым учреждениям, которые, в не ясном пока еще будущем, должны были изменить саму природу его.

Таким образом, в эпоху Александра II ближайшим политическим ожиданием для либеральных теоретиков было просвещенное самодержавие, прислушивающееся к голосу «образованного общества», соблюдающее закон и допускающее широкое самоуправление<sup>87</sup>. Отсюда и нежелание либеральной мысли тех лет дать вразумительный ответ на вопрос, отчего «законодатель» не проявляет доброй воли развивать земское самоуправление, а, наоборот, склонен его ограничивать. Внимание на этом не задерживалось, ответы давались как-то вскользь: законодательство, мол, пошло по ложному пути «случайно» (Нотович), по «недоразумению» (Безобразов), а то и вопреки собственным намерениям (Градовский)<sup>88</sup>. Осознание теснейшей зависимости самодержавной власти от бюрократии, на которую в 1889 году метко указал М.П. Драгоманов («Теперь в России действительно несогласимо местное самоуправление с монархическим самодержавием — так как это последнее теперь немыслимо без бюрократии»)<sup>89</sup>, крайне медленно проникало в либеральную среду. Считалось хорошим тоном, ругая бюрократию, возлагать упования на самодержавную власть как единственно возможное средство преобразования русской жизни. Такое понимание отношений в триаде «самодержавие — бюрократия — общество» имело несколько следствий.

Во-первых, либералы хотели представить свою позицию «истинно консервативной», а себя — консерваторами в

«европейском» смысле слова. Подобную мысль высказывали Градовский, Безобразов, не чужд ей был и Головачев<sup>90</sup>. Это позволяло либералам именовать своих оппонентов справа не «консерваторами», а «реакционерами» или даже «ретроградами»<sup>91</sup> (т.е. терминами, имевшими явно отрицательный смысл), и претендовать на сближение с властью, которой «консервативные» элементы ближе, так сказать, по определению, нежели «либеральные», «реакционные» или любые другие.

Во-вторых (и это тесно связано с предыдущим моментом), либеральные теоретики и публицисты стремились подыскивать аналогии своим планам в истории российского законодательства<sup>92</sup>. Этот прием создавал им репутацию «консерваторов» и отклонял обвинение в радикализме, и, кроме того, как бы обязывал правительство (понимаемое как идея, отвлеченно от конкретных лиц) проводить в жизнь свои же собственные принципы, следовать своему же собственному направлению.

Другая черта идеологии земского либерализма — недоверие к буржуазии — сильно сказалась в некоторых концепциях земства. Больше всего пеклись об интересах «земли», а не «капитала». Последнему опасались доверять земское самоуправление, обвиняя его в равнодушии или корыстных расчетах; на опыт городского самоуправления смотрели с опаской<sup>93</sup>. Чичерин так отзывался о Московской Думе: «Отсутствующее дворянство, равнодушное купечество и наглая демократия»<sup>94</sup>. На поверку, за вычетом большинства дворянства с его абсентеизмом, крестьянства, которое часто признавалось не способным к полноценному участию в земских делах, и «своекорыстных» торгово-промышленных классов, оставалось не так уж много — более или менее узкий слой земских деятелей и лиц интеллигентных профессий, на которых только и можно было вполне положиться в деле земского самоуправления.

Следствием этого являлось то обстоятельство, что главной точкой опоры для либерализма была сама верховная власть, к которой и апеллировали либеральные теоретики. По их мысли, единение власти и либерального общества должно было произойти именно в сфере местного самоуправления. Введением земства в государственную систему Градовский, Безобразов и их последователи рассчитывали обеспечить влияние общества на дела государства, «учреждения которого обогатятся новыми элементами и освежатся соприкосновением с живыми силами общества» (слова Градовского)<sup>95</sup>. Земство должно стать государству «своим», а не «чужим». Отсюда и та настойчивость, с которой они указывали на необходимость дать представителям земства статус государственных должностных лиц. Н.М. Коркунов писал в статье, посвященной памяти Градовского, что «в силу особенностей нашего государственного строя» «у нас государственная служба имеет и политическое значение как единственная форма участия общества в общей государственной жизни»<sup>96</sup>.

Концепция государственного местного самоуправления сложилась в общем виде к 1878 году, когда в «Сборнике государственных знаний», выходявшем под редакцией В.П. Безобразова, была напечатана обширная статья А.Д. Градовского «Системы местного управления на западе Европы и в России», пропагандировавшая опыт прусских реформ. В плане политическом эта концепция была вызвана к жизни стремлением вывести земство из того ущемленного положения, в котором оно тогда оказалось. В то же время осуществление этой идеи рассматривалось ее адептами как своего рода замена конституции, средство добиться законности и ограничения бюрократического произвола без формального ограничения самодержавия. В.П. Безобразов писал о местном управлении в Пруссии и Англии: «Именно в этой правомерности хода государственной машины, а никак не в праздном парламентаризме, навсегда осужденном трагическою историею Франции, заключается вся задача новейшего европейского государства»<sup>97</sup>. Обосновать эту идею либеральным теоретикам помог социологический позитивизм, с его склонностью (проявившейся уже у позднего Лоренца Штейна) переносить акцент с форм правления на формы управления, заменять проблему принципов политического строя вопросом наиболее целесообразной организации административного устройства<sup>98</sup>. Казалось, что такая постановка вопроса открывает дорогу прогрессу в либеральном смысле слова, но без перемены в характере власти. Можно предположить, что подобный прагматический подход импонировал М.Н. Каткову, который, по выражению одного исследователя, всю жизнь боролся с «идеологией» как системой отвлеченных, не связанных с жизнью принципов<sup>99</sup>, а прогресс понимал как «улучшение на основании существующего», когда «истинным предметом хранения» являются не «формы», а сами «зизждительные начала человеческой жизни», дать которым «соответствующее положение» и значит совершить преобразования<sup>100</sup>. Этим, вероятно, и объясняется тот факт, что идея государственного значения местного самоуправления сошла именно со страниц изданий Каткова, в которых на протяжении ряда лет помещали свои труды В.П. Безобразов и А.Д. Градовский.

И все-таки оставалось вопросом: такой ли уж практичной была эта идея, могла ли она, в своей либеральной интерпретации, воплотиться в жизнь при самодержавном строе? Жизнь скоро дала ответ на этот вопрос.

## **Глава 5**

### **Теория в действии: правительственный кризис и земская контрреформа (1878-1890 гг.)**

#### **I**

Кризис самодержавия на рубеже 1870-1880-х годов дал либералам хорошую возможность для претворения в жизнь их планов — ведь ни до, ни после правительство не прислушивалось с такой охотой к пожеланиям либеральной общественности.

Особую роль в формировании и распространении либеральной программы сыграли первый общеземский орган — еженедельная газета «Земство» и ее редактор В.Ю. Скалой (1846–1906 гг.), являвшийся с 1874 года по 1882 год председателем уездной земской управы в Москве. Много печатаясь в либеральных изданиях (особенно в «Русских ведомостях»), обладая большими связями в земских, журналистских и научных кругах, В.Ю. Скалой был, пожалуй, одним из наиболее чутких наблюдателей внутренней жизни, идей и стремлений земской среды. Об этом свидетельствуют как его книги, так и дошедшая до нас переписка<sup>1</sup>. Газета «Земство» была учреждена Скалоном на деньги, предоставленные А.И. Кошелевым, и начала выходить в Москве с декабря 1880 года<sup>2</sup>. На ее страницах печатались известные земские деятели и публицисты; главной ее целью объявлялось обозрение деятельности городского и земского самоуправления, а также законодательства, до них относящегося. Входили в ее программу и отчеты о вновь выходящих русских и иностранных изданиях «по всем отраслям юридино-политических и исторических наук»<sup>3</sup>. Действительно, редакция «Земства» старалась быть как можно шире осведомленной в этих вопросах: к примеру, Скалой обращался к командированному в Англию экономисту И.И. Янжулу с просьбой сообщать ему сведения, «касающиеся местного самоуправления в Англии и его современной жизни», а также названия английских изданий, «занимающихся внутренней политикой, в особенности местным самоуправлением, которые полезно было бы выписать для редакции»<sup>4</sup>.

Скалой состоял в переписке с учеными и публицистами, писавшими на земские темы, в том числе с А.А. Головачевым, А.И. Васильчиковым, В.П. Безобразовым<sup>5</sup>. И нужно сказать, что концепция государственного значения земского самоуправления нашла приют на страницах «Земства» с самого момента его основания. В первом же номере газеты была помещена программная статья В.Ю. Скалона «Земские учреждения в первые 15 лет существования», где, среди прочего, было сказано:

«Земские учреждения... должны войти в систему государственного управления как органическая составная часть его, облечены надлежащей властью, поставлены в тесную органическую связь с другими общественными установлениями, снабжены полной независимостью в кругу вверенных им дел местного управления, под надзором и контролем власти правительственной»<sup>6</sup>.

Выраженное В.Ю. Скалоном пожелание было подхвачено другими либеральными органами печати и стало одним из важнейших пунктов либеральной программы, особенно когда к власти пришел М.Т. Лорис-Меликов (в феврале 1880 г.), а в политике правительства произошел благоприятный для земства поворот. Напомним основные вехи политики Лорис-Меликова в отношении земства.

В апреле—мае 1880 года он предлагает пересмотреть отдельные статьи Положения о земских учреждениях с участием представителей земства, а также привлечь земцев к обсуждению вопросов, близко касающихся «местных нужд»<sup>7</sup>.

Летом 1880 года Лорис-Меликов настоял на передаче для обсуждения земским собраниям вопроса о местных учреждениях по крестьянским делам, созданным по закону 27 июня 1874 г., что и было оформлено циркуляром губернаторам от 22 декабря 1880 г., причем циркуляром этим косвенно открывалась возможность обсуждения всего строя местного управления, которой земства, конечно, не преминули воспользоваться<sup>8</sup>.

В августе 1880 года Лорис-Меликов выступил с инициативой сенаторских ревизий, в ходе которых ревизующим сенаторам (их было отобрано четверо) предстояло ознакомиться с состоянием местной административной системы. В своем выступлении перед ними Лорис-Меликов рекомендовал им продумать, в числе прочего, и вопрос о том, как соединить местное управление «в одном соединенном собрании при участии и выборных представителей»<sup>9</sup>. Как видим, здесь всесильный министр высказал мысль, которую долго пропагандировали В.П. Безобразов и А.Д. Градовский<sup>10</sup>.

Наконец, осенью 1881 года, уже после отставки Лорис-Меликова, но в развитие его предположений, была создана комиссия во главе с его ближайшим сотрудником — статс-секретарем М.С. Кахановым, имевшая своей официальной задачей найти формы «привлечения земства к участию в местном управлении с точным обозначением его прав, обязанностей и ответственности»<sup>11</sup>.

Совпадение намерений Лорис-Меликова с идеями Безобразова и Градовского едва ли было случайным, в чем убеждает обращение к общественным связям этих ученых. Как уже говорилось, Безобразов состоял в переписке с В.Ю. Скалоном, хвалившим в своей газете его труды по самоуправлению; однако у него были связи и знакомства и в куда более высоких сферах. Без малого три десятка лет (с 1859 г.) Безобразов являлся участником и распорядителем ежемесячных «экономических обедов», происходивших в знаменитом ресторане у Донона в Петербурге, на которых обсуждались разные финансовые и политические вопросы, за что эти обеды заслужили прозвище «экономического парламента».

Сам Безобразов характеризовал их как «единственный в Петербурге *foyer de discussions politiques* (место политических дискуссий. — *А.В.*), где свободно обсуждаются государственные вопросы в кругу самых видных представителей всех сфер от высших правительственных лиц до самых низших специалистов»<sup>12</sup>. Экономические обеды были важным средством связи между высшей администрацией и двором, с одной стороны, и ученым миром — с другой. Действительно, в них в разное время принимали участие многие министры (С.А. Грейг, Н.Х. Бунге, И.А. Вышнеградский, П.А. Валуев и др.) и великие князья, в том числе наследник Александр Александрович, его братья Павел и Сергей, которым Безобразов в свое время преподавал политическую экономию. Вообще, Безобразов был хорошо знаком со многими из членов императорской фамилии — его дневник пестрит упоминаниями о встречах с великими князьями и княгинями в самом тесном кругу<sup>13</sup>. Обширными были и его административные связи — отметим его дружбу с С.А. Мордвиновым, одним из сенаторов, посланных Лорис-Меликовым ревизовать губернии, и близкое знакомство с председателем департамента законов Государственного Совета Е.П. Старицким, усердно читавшим труды Безобразова по самоуправлению<sup>14</sup>. Наконец, Безобразов имел контакты и с самим Лорис-Меликовым, которого даже навещал в Германии вскоре после его отставки, а также с его ближайшим помощником М.С. Кахановым, возглавлявшим комиссию по переустройству местных учреждений<sup>15</sup>.

Что касается Градовского, то известно, что в 1870-е годы он поддерживал близкие отношения с влиятельными земскими деятелями и публицистами, особенно славянофильского толка — А.И. Кошелевым, В.А. Черкасским, И.С. Аксаковым, Ю.Ф. Самариным, редактором «Русской мысли» С.А. Юрьевым, а также А.И. Васильчиковым; последний называл Градовского «лучшим публицистом нашего времени» и предлагал стать редактором журнала, который задумал основать на свои средства<sup>16</sup>. Круг знакомств Градовского был весьма разнообразен: как позднее вспоминал один из близких ему людей, «оттого-то и были так живы и интересны его воскресные вечера на Васильевском острове, где много и горячо спорили Н.Я. Данилевский с Кавелиным — оба близкие друзья покойного Градовского... На этих вечерах бывали славянофилы и западники, консерваторы и либералы, профессора и журналисты, иногда оказывались такие люди, как М.Г. Черняев, М.Д. Скобелев, и тугой на ухо А.И. Кошелев старательно прислушивался к мыслям и суждениям хозяина. Бывал у Градовского, приезжая в Петербург, и М.Н. Катков, впрочем, лишь до возникшего в начале 70-х годов вопроса о пересмотре университетского устава, порвавшего прежние отношения между проф. Градовским и знаменитым московским публицистом»<sup>17</sup>.

Надо заметить, что тогда же (и, возможно, по этому же поводу) порвал с Катковым и В.П. Безобразов: в записи в дневнике, сделанной при получении известия о смерти Каткова, он признается, что не виделся с ним 12 лет (т.е. с 1875 г.)<sup>18</sup>. Интересно сопоставить эту запись с записью в дневнике А.В. Никитенко от 24 апреля 1875 г.: «Вечер провел у со-академика моего, В.П. Безобразова, вместе с (А.Д.) Градовским (профессором). Разговор преимущественно вращался около комиссии для пересмотра университетских уставов и печальных предзнаменований для науки»<sup>19</sup>. В том же году Градовский, как следует из его письма к издателю «Голоса» А.А. Краевскому, получил согласие Безобразова на сотрудничество с этой враждебной Каткову газетой, ведущим публицистом которой уже стал к тому времени Градовский<sup>20</sup>. В свою очередь, Безобразов привлек Градовского к участию в «Сборнике государственных знаний», где были собраны лучшие научные силы<sup>21</sup>. С этих пор, с середины 1870-х годов, оба издания, и в особенности «Голос», становятся важнейшим средством проведения в среду образованной публики идей Безобразова и Градовского относительно местного самоуправления.

О том, что такое был «Голос» в 1870-х годах, может дать понятие хотя и преувеличенно недоброжелательный, но все же интересный отзыв князя В.П. Мещерского:

«Престиж этой газеты в петербургском образованном обществе и в особенности в мире сановном был тогда явлением нравов очень любопытным... Престиж этот был чисто политический... Почти все сановники в то время считали «Голос» оракулом и подчиняли его образу мыслей по каждому государственному вопросу свой образ мыслей — до такой степени рабски, что подчас нельзя было разобраться, где кончается Краевский и начинается правительство. Все правительственные учреждения, начиная с Государственного Совета, доставляли «Голосу» сотрудников по текущим сведениям и по государственным вопросам, и никому в голову никогда не приходило находить предосудительным такое влияние в одно канцелярий министров с конторою газеты "Голос"»<sup>22</sup>.

Действительно, к концу 1870-х годов «Голос» занял первенствующее место в русской газетной периодике, пользовался авторитетом в Европе, а тираж его достиг внушительной цифры в 23 тыс. экземпляров<sup>23</sup>. Эпоха «диктатуры сердца» во многом была апогеем популярности и влияния «Голоса»: известно, что Лорис-Меликов, А.А. Абазы и другие высшие сановники с большим вниманием относились к мнению этого органа печати. Неудивительно, что, будучи одним из ведущих публицистов «Голоса», Градовский начинает приобретать влияние в правительственных сферах. Его биограф, располагавший материалами личного архива Градовского, пишет, что «с Н.С. Абазой (начальником Главного управления по делам печати. — *А.В.*) его связывали близкие и дружественные отношения. В августе 1880 года он познакомился с Н.Х. Бунге. В июне того же года он вошел в личные отношения с гр. Лорис-Меликовым, который выразил желание с ним повидаться. С тех пор Градовскому приходилось нередко бывать у Лорис-Меликова, и, конечно, беседы их вертелись вокруг злобы дня, вокруг тех организационных работ, которые намерено было предпринять правительство»<sup>24</sup>. К сожалению, нам известно лишь одно письмо Градовского Лорис-Меликову, написанное уже после отставки последнего; впрочем, оно подтверждает наличие тесных отношений этого «вице-императора» с университетским профессором и их взаимную симпатию<sup>25</sup>.

Таким образом, идея государственного значения земского самоуправления весьма благосклонно принималась либеральной бюрократией, особенно в период пребывания у власти Лорис-Меликова. Не случайно Сенат, бывший средоточием либеральных чиновников (кстати, с 1885 г. был сенатором и В.П. Безобразов), в своем указе от 3 марта 1880 г. разъяснял, что «земские учреждения образованы силою закона... для заведывания делами, имеющими значение не частное, а общее государственное, каковы: дела по обеспечению народного продовольствия, охранению народного здоровья, дела общественного призрения, взаимного страхования» и т.д. Эта точка зрения была подтверждена и в указе Сената от 10 июня 1882 г.<sup>26</sup> Стоит отметить, что и Безобразов в своей работе 1874 года очень хвалил Сенат, считая его зародышем судебно-административной юстиции, столь нужной для русского земства<sup>27</sup>.

## II

Популяризацией идеи земства как института государственного, доказательством необходимости слияния земских и местных правительственных учреждений занимались со второй половины 1870-х годов не одни только «Голос» и «Земство». Так, В.П. Безобразов предлагал редактору «Русской мысли» С.А. Юрьеву в феврале 1881 года издать цикл статей под общим заглавием «Очерки местного управления в Европе и России», заключающий в себе «обозрение всех иностранных учреждений местного самоуправления, — конечно, с постоянным указанием на наши вопросы и ...рассуждение о том, что нам предстоит сделать». «Вопрос о местном самоуправлении теперь самый главный у нас», — писал Безобразов, и печать должна «со своей стороны содействовать его разрешению»<sup>28</sup>. Хотя внутренние события этого года помешали изданию статей (вместо этого Безобразов переиздал прежние свои труды по самоуправлению, с явным расчетом оказать влияние на работу Кахановской комиссии)<sup>29</sup>, его с Градовским идеи находили сочувствие и отклик в земской среде. Тот же В.Ю. Скалой свидетельствовал, что «когда земствам была дана возможность высказаться насчет преобразования учреждений по крестьянским делам, то оказалось, что в большей части проектов проглядывает сознание, что «государево и земское дело» — есть одно дело, одинаково близкое к государству и обществу, что учреждения общественные суть не что иное, как органы государственной власти»<sup>30</sup>.

Конечно, здесь нужно сделать поправку на то, что таковым было убеждение и самого В.Ю. Скалона; однако нет сомнения, что в подобном ключе решали вопрос многие либеральные деятели и публицисты тех лет: общей чертой их концепций, несмотря на все различия, было стремление превратить земские и правительственные органы в части единой системы управления и по возможности избежать параллелизма в их деятельности. Так, еще в 1876 году Л.А. Полонский, который вел раздел «Внутреннее обозрение» в «Вестнике Европы», предложил передать земству все функции управления на уровне уезда, а в губернии сосредоточить их в губернском правлении, состоящем наполовину из чиновников казенной администрации, наполовину из выборных от земств. «Увенчание здания» земского самоуправления также предлагалось Полонским в виде включения выборных от земств в Государственный Совет<sup>31</sup>.

Хотя Полонский в обычной для тогдашних либералов манере представлял свой проект всего-навсего «дополнением к существующему государственному устройству», это не уберегло «Внутреннее обозрение» от запрета цензурой. Едва ли подобная участь постигла бы его спустя несколько лет, в эпоху Лорис-Меликова, когда не было недостатка и в более смелых заявлениях. Пожалуй, самый решительный (и в то же время весьма типичный для тогдашнего направления либеральной журналистики) проект принадлежал О.К. Нотовичу, редактору газеты «Новости».

Нотович, либерализм которого имел народнический оттенок, связывал переустройство местного управления с изменением всего политического и экономического быта, с целью повысить благосостояние народа и искоренить бюрократический «канцеляризм». Он предлагал упразднить чины и обновить бюрократию «молодыми силами»; провести принцип коллегиальности на всех уровнях местного управления; отдать все местные дела в руки общественных органов, оставив за администрацией только общий контроль; наконец, завершить здание земского самоуправления созданием его органов в деревне и созывом совещания земских «сведущих людей» при Государственном Совете<sup>32</sup>.

К.Д. Кавелину предложения Нотовича показались чересчур радикальными. Он счел несвоевременными передачу всех местных дел выборным органам и бессословное начало в земстве. На страницах «Вестника Европы» он разъяснял свою позицию так:

«Причины, почему мне кажется невозможным построить местное управление исключительно на выборном начале, состоят, во-1-х, в крайне низкой степени культуры господствующего великорусского племени; во-2-х, в совершенном отсутствии привычки к самоуправлению... Комбинация же, которая мне кажется наиболее к нам подходящею... состояла бы в организации местного учреждения, составленного из коронных чиновников и выборных, на равных правах»<sup>33</sup>.

План такого учреждения был разработан Кавелиным еще пятью годами раньше, в 1877 году. Оно получило у него название «административного совета», который создавался на уровне как губернии, так и уезда из представителей казенных ведомств и равного им числа выборных от земства под председательством, соответственно, губернатора или исправника. Этот орган объединил бы все управление в губернии и в уезде. Земство должно было контролировать законность действий администрации через этот совет, само оставаясь от него независимым<sup>34</sup>. А.А. Головачев на это заметил, что сила в подобной коллегии всегда останется за чиновниками, назначенными правительством, ибо, по его словам, не может быть сомнения, что «глиняный горшок разобьется о чугунный»<sup>35</sup>. Кавелин возражал не слишком убедительно: отрицая мнение о наличии розни между бюрократией и народом, поскольку «все мы, за небольшими исключениями, пропитаны теми же недостатками и пороками, что и чиновники», он полагал, тем не менее, что выборное начало «вносит в администрацию свежую струю», хотя эта мысль плохо вязалась с его же собственным замечанием, что «чиновники — мы же сами», отделенным от нее лишь страницей<sup>36</sup>.

В письме к А.Д. Милютину от 25 июня 1882 г. Кавелин жаловался на либеральную прессу, которая «недобросовестнейшим образом восхваляет наше гнилое и растленное самоуправление (!) на счет бюрократии и коронной администрации», а как пример поразительного незнания журналистикой «положения и страны» приводил именно статью Нотовича<sup>37</sup>. Конечно, планы самого Кавелина были по-своему тоже нереалистичны, однако характерно, как осторожный либерализм Кавелина, с его непременно историсофской примесью в каждой мысли, казался новому поколению либералов-прагматиков чем-то весьма устарелым. По поводу одной из заметок «старика Кавелина» Градовский писал А.Ф. Кони, что «Кавелин действительно человек сороковых годов: он забыл, что теперь вопрос идет уже не о призвании варягов, а об ином, более житейском деле»<sup>38</sup>.

И все-таки обращает на себя внимание, что, несмотря на большую дистанцию между ультралибералами типа Нотовича и умеренными взглядами Кавелина, они были согласны в одном: необходимо покончить, тем или другим способом, с раздвоением местного управления на земское и казенное. Это как нельзя лучше показывает, до какой степени идеи, развивавшиеся В.П. Безобразовым и А.Д. Градовским, овладели сознанием либеральной общественности.

### III

Было ли, однако, их преобладание столь уж полным и исключительным? Как в действительности воспринимались эти идеи в земской среде? На этот счет мы располагаем выразительным описанием того, как обсуждался в кирсановском уездном и тамбовском губернском земствах лорис-меликовский циркуляр от 22 декабря 1880 г. Это описание содержится в воспоминаниях Б.Н. Чичерина, который был гласным этих земств с 1868 года, после ухода из Московского университета. Оно позволяет уточнить как позицию самого Чичерина, явившуюся антитезой идеям Безобразова и Градовского, так и реакцию на них в земской среде.

Кирсановское земство в ответ на циркуляр Лорис-Меликова предложило, по словам Чичерина, ограничиться частными улучшениями существующих учреждений, не прибегая к радикальной их перестройке. Однако, продолжал Чичерин, «пока мы думали только о сохранении существующего, Москва и Петербург пели совершенно на другой лад: Дмитрий Самарин печатал в газете Аксакова («Русь». — А.В.) свои мысли насчет переустройства всего уезда; Московская земская комиссия, с своей стороны, фантазировала в полном тумане. Социалистическая газета «Земство», издаваемая Скалоном на деньги Кошелева, тянула ту же ноту. В Петербурге легкий политико-эконом В.П. Безобразов писал либеральные статьи о необходимости расширить права земства; ему вторил столь же легкий профессор Градовский, никогда не выдавший в глаза земского собрания. Само правительство гнуло в ту же сторону»<sup>39</sup>.

Итак, отрицательное отношение Чичерина к предложениям Безобразова и Градовского выразилось здесь вполне: он видел в них только бездумную ломку существующих учреждений. А что же он сам считал нужным для земства?

В губернском собрании, в отличие от уездного, большинство гласных было, в принципе, за слияние крестьянского управления с земским и за вручение земству всего управления уездом<sup>40</sup>. Однако было и меньшинство, которое возглавил Чичерин. Он высказал особое мнение.

Говоря об отношении государственной власти к земской, Чичерин указывал, что оно «может быть двоякое: слияние ведомств и их разделение». Примером первой системы может быть франко-бельгийская, «где префект или губернатор является исполнительным органом по всем делам, а рядом с ним учреждаются состоящие под его председательством выборные органы, которых решение или согласие требуется в указанных законом случаях. Вытекающее отсюда преобладание бюрократического начала умеряется в конституционном правлении тем, что министры, которым подчинены начальники областей, в свою очередь состоят в зависимости от народного представительства. Этой сдержки нет в самодержавном правлении, а потому здесь единственное средство дать земству относительную самостоятельность состоит в том, чтобы отмежевать ему особую сферу деятельности, где бы оно являлось вполне хозяином»<sup>41</sup>.

Напоминая собранию о нехватке «образованных элементов» в провинции, Чичерин показывал, что при наличных силах и средствах земство вполне может быть удовлетворено существующим кругом дел. По его мнению, «требовать большего неблагоприятно, 1) потому что мы с этим не справимся; 2) потому что, если мы возьмем в руки дела, по существу своему принадлежащие правительственной власти, мы неизбежно подпадем под опеку, и если один министр внутренних дел все нам отдает, то можно наверное сказать, что следующий возьмет все обратно, и мы, желая получить больше, потеряем ту независимость, которой мы ныне пользуемся»<sup>42</sup>. На этом основании Чичерин советовал земству не задаваться «слишком обширными задачами и в особенности не притягивать к себе то, что по существу дела принадлежит государству и что неминуемо вызовет вмешательство государственной власти»<sup>43</sup>.

Непрактичными и плохо обдуманнными казались Чичерину и проекты сословной волости — еще один элемент расхожей либеральной программы. Сословия могут сливаться в городах, утверждал он, где «между крайностями богатства и бедности существует множество посредствующих звеньев. Но в селах историей выработаны одни крайности; как же слить их воедино?». С учреждением сословной волости немногочисленные помещики потонут в толпе крестьян. Те будут облагать своих бывших господ сборами на собственные нужды. Помещик неизбежно окажется подчинен волостному старшине, который будет из малограмотных крестьян, а то и из нигилистов, ибо должность эта «хлопотливая и подчиненная» и образованные дворяне на нее не пойдут, кроме разве что нескольких либеральных «дилетантов». В результате вместо слияния сословий получится их антагонизм и «вместо возвышения образованных элементов последует их порабощение»<sup>44</sup>. Одного из гласных, восторженно хвалившего проект сословной волости, Чичерин весьма озадачил, сказав, что сам в волостные старшины не пойдет, а жить под начальством мужика не желает<sup>45</sup>.

В итоге Чичерин заключал, что необходимы лишь частные улучшения. В их числе он называл упорядочение земского обложения, с тем чтобы подати государственные и земские вносились вместе, но последние составляли всегда известную долю этой общей суммы; усиление деятельности уездного присутствия по крестьянским делам; возведение мирового суда в ранг апелляционной инстанции на решения суда волостного, благодаря чему удалось бы связать крестьянские обычаи с гражданскими законами<sup>46</sup>.

Эти взгляды Чичерин отстаивал и в губернском земском собрании, и в образованной им специальной комиссии. Однако его точка зрения шла вразрез с господствующим течением, выступавшим в лице столичных земств, печати и самого правительства за коренное переустройство местного управления. «Члены большинства комиссий, — вспоминал он, — усердно читали газету «Земство» и черпали свою мудрость из печатавшихся в ней прений московской комиссии». «Трудно было стоять за охранительные начала, — жаловался Чичерин, — когда ревизующий сенатор Мордвинов с усмешкой спрашивал меня: «Неужели вы довольны валуевскими учреждениями? А я совершенно согласен с статьями Безобразова и Градовского». Сам губернатор, недавно вернувшийся из Петербурга, объявил во всеуслышание, что в высших сферах вопрос считается решенным, и скоро все местное управление будет передано земству, а губернатор останется только наблюдающим органом»<sup>47</sup>.

«Однако, — продолжает Чичерин, — из 42 членов собрания 18 подписали мое мнение, а 24 подали голоса против». При этом многие гласные, даже не поддержавшие Чичерина, просили его напечатать свое мнение в виде отдельного оттиска, но на это наложил запрет губернатор. Наличие столь значительного меньшинства убедило Чичерина в том, что «в России можно было составить разумно охранительную партию. Надобно было только собрать побольше людей, а не ограничиваться фантазирующими верхушками»<sup>48</sup>. В этом он и видел главную свою задачу, утверждая, что «в настоящее время голос имеют только петербургская бюрократия и журналистика», отчего большинство «земских людей» все более отчуждается от правительства<sup>49</sup>. По своему обыкновению, Чичерин отлил эту мысль в чеканную формулу: «Охранительная политика, опирающаяся на страну, — таков лозунг настоящего дня»<sup>50</sup>.

В судьбе Кахановской комиссии, где после прихода Д.А. Толстого в министры внутренних дел возобладало реакционное направление, Чичерин видел наглядное подтверждение своего предсказания, что из необдуманного расширения прав земства, затеянного Лорис-Меликовым «в видах популярности», выйдет значительное их стеснение, «в обоих случаях без малейшего практического повода»<sup>51</sup>.

#### IV

Несмотря на все различия, было, однако, и нечто общее для всех либеральных теоретиков того времени. Дело в том, что, по единодушному их мнению, земство было самой подходящей опорой для центрального представительного учреждения. Так смотрели на земство даже Чичерин с Васильчиковым, отказывавшие ему в прямой политической роли.

Некоторые проекты либеральных теоретиков уже рассмотрены в нашей историографии, и мы не будем характеризовать их подробно<sup>52</sup>. Отметим лишь самое существенное. В целом эти предложения можно разделить на два вида. К первым относятся проекты законосовещательных комиссий при Государственном Совете, состоящих из выборных от земств, для предварительной подготовки законопроектов. С подобным предложением выступил летом 1881 года А.И. Васильчиков<sup>53</sup>, а еще раньше, в марте 1881 года, — А.Д. Градовский. Его записка (в оригинале не сохранившаяся) характеризовалась в литературе, но лишь на основании неполного и неточного пересказа М.М. Ковалевского, в котором почему-то опущена самая важная, позитивная ее часть<sup>54</sup>. Между тем эта часть записки приведена в биографическом очерке Градовского в IX томе его собрания сочинений. В ней он указывал, что нужно не ограничение власти, а избрание ею новых, более совершенных способов управления. С этой целью Градовский считал необходимыми установление однородного министерства, руководимого лицом, составившим кабинет по поручению верховной власти, ответственность министров перед 1-м департаментом Сената и, наконец, образование при Государственном Совете постоянной совещательной комиссии из лиц, ежегодно избираемых губернскими земскими собраниями. В нее следовало вносить все, что прежде непосредственно вносилось в Совет, с тем чтобы последний, приступая к рассмотрению законопроектов, уже имел мнение о них комиссии<sup>55</sup>. Кое-что в проекте Градовского сближает его с предложениями Лорис-Меликова, что, вероятно, и дало почву для слухов, будто Градовский был автором знаменитой его «конституции»<sup>56</sup>.

В таком же направлении шли мысли и В.П. Безобразова. В своем письме к Б.Н. Чичерину от 8 августа 1878 г. он предлагал обсудить в «Сборнике государственных знаний» вопрос о введении представительства, изложив «в ловкой и умеренной форме» «все *pro* и *contra*» названной меры. Нужда в представительстве вызывается, по мнению Безобразова, как финансовым вопросом, так и ростом нигилизма, а также чрезмерным влиянием прессы, заглушающей голос народа и «образованного общества». Уверяя Чичерина, что не менее его боится неурядиц на собрании «всероссийских депутатов», «видя, как иногда действует наше земство», Безобразов писал, что представительство может, однако, способствовать «изменению личного состава правительства», и это гораздо важнее того, «что оно само сделает». Начать же он предлагал «с очень малого — с Комиссии, подобной Екатерининской, даже хотя и в меньших размерах, и развивать постепенно. Комиссия при Государственном Совете для податной реформы была бы самым лучшим началом»<sup>57</sup>.

Если для Безобразова (а также А.И. Васильчикова)<sup>38</sup> пересмотр податной системы был, скорее, предлогом для возникновения представительства, то для Б.Н.Чичерина он был его основной предпосылкой. Еще в 1870 году он, при постановке правительством вопроса об уравнивании податей для всех сословий, доказывал тесную связь податного вопроса с конституционным. Привилегии дворянства, в том числе свободу от податей, Чичерин рассматривал как цену, которую верховная власть платит за неучастие общества в управлении государством. Если с низших сословий нельзя брать более того, что может платить бедный, рассуждал Чичерин, то, когда податью облагаются зажиточные классы, этот предел исчезает, и тогда нужны гарантии, которые могут состоять «только в устройстве податной системы на тех началах, которые положены в земских учреждениях». Как только «податью облагаются высшие сословия, так естественно в них пробуждается желание знать, что и зачем они платят, и самим участвовать в распоряжении своими сборами»<sup>59</sup>. Хотя министр внутренних дел Тимашев усмотрел в словах Чичерина «требование конституции», в то время это было лишь предупреждением правительству о неразрывной связи двух вопросов<sup>60</sup>.

К концу царствования Александра II Чичерин убедился, однако, что необходим шаг в конституционном направлении. Видя конечную цель в «присоединении» к монархии «народного представительства, облеченного действительными, а не мнимыми правами», Чичерин считал достаточным на первых порах постепенное «приобщение выборных от губернских земских собраний к Государственному Совету и публичность заседаний последнего». Не имея еще решающего голоса, общество привыкнет к обсуждению политических вопросов<sup>61</sup>. Таким образом, предложения Чичерина относились к иному типу либеральных проектов и шли дальше планов Васильчикова, Безобразова и Градовского, ибо предусматривали прямое участие выборных от земств в работе Государственного Совета.

Спустя три года, после убийства Александра II, в записке о задачах нового царствования (от 10 марта 1881 г.) Чичерин повторяет и уточняет свое предложение («призвать по одному депутату от дворянства и по два от земства каждой губернии»), но изменяет аргументацию. Он трактует подобный шаг уже не как приготовление к конституции («теперь всякое ограничение власти было бы губительно»), а как средство укрепления союза между правительством и обществом, которое «напугано явлениями нигилизма» и «менее, нежели когда-либо, расположено требовать себе прав»<sup>62</sup>.

Хотя доводы, приведенные Чичериным в записке и в его письмах к Победоносцеву, весьма убедительны («С одними бюрократическими силами, любезнейший Константин Петрович, вы с своею задачею не справитесь. На бумаге будет сосредоточение власти, а на деле... полное отсутствие власти»)<sup>63</sup>, они неизбежно должны были вызвать у нового императора сомнение: а не изменит ли подобное представительство своему назначению, не захочет ли стать конституционной ассамблеей? Об этом свидетельствует и пометка царя на записке: «Много и много правды и здравого смысла. Конец требует всестороннего обсуждения»<sup>64</sup>. Всего удивительней, что впоследствии, критикуя Лорис-Меликова («Проект по мысли был разумный и дельный», но «проводить подобную меру в эту минуту, когда новый царь не успел еще опомниться от потрясающих впечатлений... было крайне опрометчиво»)<sup>65</sup>, Чичерин как бы не замечал, что его собственный проект был никак не менее, а может быть, и более смелым, чем лорис-меликовский, а потому еще меньше имел шансов получить одобрение царя. Недаром спустя три года Чичерину пришлось подать в отставку с поста московского городского головы, когда в его фразе о необходимости «единения земских людей» снова было усмотрено «требование конституции».

В целом предложения либеральных теоретиков были умеренными, ибо не предполагали немедленного ограничения власти царя. Все они сопровождались заверениями, подобными тем, что находим в одной из записок Васильчикова: «Общественное мнение в России еще вовсе не требует политических прав», «и если б выборным людям от земства и городов было гарантировано право доводить до сведения самого Государя о важнейших делах местного самоуправления, то этой гарантией удовлетворилась бы надолго русская земля»<sup>66</sup>. Однако власть сомневалась в полной искренности этих заверений и, надо признать, имела к тому основания: со времен французской революции известно, как легко законосовещательное собрание переходит в законодательную ассамблею. В подобных предложениях ей всегда чудился двойной смысл, конституционный подтекст: мы видели, что не раз подозревался в этом Чичерин; о Васильчикове Д.А. Толстой как-то обронил в частной беседе, что «князь на все зол и все ожидает конституции, которой никогда не увидит»<sup>67</sup>. Либералы знали об этом предубеждении власти и надеялись развеять его: К.Д. Кавелин доказывал (в 1880 г.), что теперь в России «выборное представительство совершенно необходимо», но «напрасно думать, что оно непременно ведет к конституции или к перевороту: совпадение представительства с переворотами есть случайное и обусловлено особенными обстоятельствами»<sup>68</sup>. Он пока не видел в России почвы для конституции, которую, по его словам, «так же легко у нас дать, как и назад взять»<sup>69</sup>, а на деятельность земства, как уже сказано, смотрел очень печально. Можно сказать, что Кавелин дал отрицательный ответ на свой же вопрос о готовности русского общества к конституции, поставленный им еще в 1865 году, в момент основания земских учреждений. В оценке работы земства Кавелин сильно расходился с Чичериным, признавшимся на склоне лет, что земство — это лучшее, что он видел в России, а многолетнее участие в земских делах оставило в нем «одни хорошие воспоминания»<sup>70</sup>. Однако важно то, что Кавелин, используя другие доводы, приходил все-таки к тому же заключению, что и Чичерин: необходимо выборное совещательное представительство от земств в Государственном Совете как средство обеспечения правового порядка и связи общества с верховной властью<sup>71</sup>.

Впрочем, наряду с умеренно-либеральным направлением, к которому принадлежали названные теоретики самоуправления, в те годы формировалось и другое, более радикальное, желавшее скорейшего ограничения самодержавия. Его ядро составляла молодая университетская профессура (М.М. Ковалевский, С.А. Муромцев, В.А. Гольцев, А.И. Чупров, Н.И. Кареев и др.), группировавшаяся вокруг журнала «Юридический вестник». К ней были близки ведущие публицисты «Вестника Европы» Л.А. Полонский и К.К. Арсеньев, а также редактор «Земства» В.Ю. Скалой. Настроение этой группы Н.И. Кареев характеризовал как «более либеральный, чем у старой профессуры, конституционализм, дополненный социальным реформаторством»<sup>72</sup>. Вслед за Лоренцем Штейном и другим австрийским теоретиком, Людвигом Гумпловичем (1838-1909 гг.), они проповедовали идеал «культурного государства», которое отличается от ~~третичной~~ традиционной модели правового государства тем, что берет на ~~себя~~ задачу обеспечения всеобщего благосостояния. Как справедливо отмечалось в историографии, в такой форме и происходило в последние десятилетия XIX столетия усвоение либерально-демократической интеллигенцией идей нового, социального либерализма<sup>73</sup>.

Политические взгляды этого поколения русских либералов также были радикальнее, чем у их предшественников. В отличие от последних, они, как правило, не стремились представить себя консерваторами. Умеренный либерализм Чичерина или Градовского их уже не устраивал: это недвусмысленно проявилось в выпущенной анонимно М.М. Ковалевским брошюре «Конституция графа Лорис-Меликова», в которой он обрушился с критикой (весьма тенденциозной) на этих двух представителей старшего поколения либералов<sup>74</sup>. С.А. Муромцев, А.И. Чупров и В.Ю. Скалой были в числе авторов записки, поданной М.Т. Лорис-Меликову в марте 1880 года, где говорилось, что Россия «не менее Болгарии созрела для свободных учреждений», и предлагалось создание независимого центрального представительства на основе земств<sup>75</sup>. Это было дальнейшим развитием той линии в русском либерализме, которую десятилетием раньше представлял в земском вопросе тверской конституционалист А.А. Головачев.

В плане теории самоуправления представители этого течения в либерализме дали весьма мало. Не будучи в большинстве своем тесно связаны с местной земской жизнью, представители либеральной интеллигенции видели в земстве прежде всего средство скорейшего введения в России законодательного представительства. Так что не случайно главным вкладом этого направления в теорию земского вопроса была идея о принципиальной несовместимости самодержавия с земским самоуправлением, по-видимому, впервые высказанная в брошюре В.А. Гольцева «Государство и самоуправление» (1882 г.)<sup>76</sup>. Этой идее суждено будет два десятилетия спустя сыграть важную роль в эволюции либеральной стратегии и тактики.

Для представителей демократического либерализма характерно было пожелание о снижении ценза для выборов в гласные земских учреждений, а также о дополнении имущественного ценза образовательным. Впервые такая мысль была высказана юристом и адвокатом А.В. Лохвицким в его книге «Губерния», а в 1880-е годы на страницах «Вестника Европы» ее развивал К.К. Арсеньев<sup>77</sup>. Очевидно, эти демократические требования в области земского самоуправления отвечали устремлениям либеральной интеллигенции и особенно «третьего элемента»<sup>78</sup>, в то время как идеологи умеренного либерализма скорее шли навстречу запросам либеральной бюрократии, с одной стороны, и цензовых гласных — с другой, запросам, наиболее полно воплотившимся, соответственно, в трудах Градовского и Чичерина<sup>79</sup>. Заметим, однако, что ведущие публицисты либерально-демократического и радикально-конституционного направления (В.А. Гольцев, В.Ю. Скалой, К.К. Арсеньев и др.) поддерживали взгляд Градовского на земство как учреждение государственное<sup>80</sup>. Очевидно, они находили в нем какие-то достоинства. Какие же именно?

Отчасти, быть может, их привлекала сила логической последовательности, составлявшая яркую черту этой концепции. Действительно, исходя только из историко-правовых фактов, как это делает позитивизм, на посылах которого она строилась, нельзя найти никакого критерия для разграничения местных и общегосударственных дел; следовательно, приходилось признать их однородный государственный характер. Позитивистами были крупнейшие правоведы, примыкавшие к демократическому течению в либерализме, — С.А. Муромцев, М.М. Ковалевский и др.<sup>81</sup> Видимо, в этом кроется одна из причин, по которой они и их последователи принимали возведенную на позитивистской основе концепцию Градовского. Возможно, по этой же причине они не внесли своего оригинального вклада в теорию самоуправления.

Однако, учитывая ту идейную атмосферу, в которой жила русская интеллигенция в последние десятилетия XIX века, нетрудно понять, что одной логической убедительности для успеха этой концепции было, конечно же, недостаточно. К тому же довести до логического конца мысль о тождестве местных и государственных дел не всегда удавалось даже самому Градовскому, который обмолвился как-то, что «чисто местные "пользы и нужды"», отличные от интересов государства, «могут быть сведены едва ли не к одному попечению о местном хозяйстве»<sup>82</sup>. Так ли уж этого **мало?** — вправе усомниться читатель. Но этого определенно казалось мало Градовскому, утверждавшему, что, «как только мы выступим за эти тесные пределы (выделено мной. — *А.В.*), мы неизбежно придем не только к столкновению, но и к слиянию интересов местных и общегосударственных», а причина этого заключается «в расширении задач» государства Нового времени<sup>83</sup>.

Это рассуждение, как нам кажется, дает ключ к пониманию истинных причин популярности идеи государственного местного самоуправления. Она выводила земство на широкий политический простор, все более притягательный для многих либералов, которым поприще местных дел казалось уж чересчур скромным и неинтересным. Как известно, либералы никогда не оставляли мысли об «увенчании здания», о создании центрального представительного учреждения, пусть даже с совещательными правами, для которого земства выглядели готовым фундаментом. Такое учреждение имело бы уже явные черты государственного института. Поэтому введение земства в государственную систему было хорошим средством для достижения этой цели: создать государственное учреждение на основе других, тоже государственных, учреждений казалось проще, чем на фундаменте общественных союзов, занятых к тому же не государственными делами, а всего-навсего местными хозяйственными «пользами и нуждами».

Кроме того, передача местных правительственных задач в руки земства сама по себе повышала его значение в государстве и, как следствие этого, его шансы стать основой народного представительства. Достаточно откровенно высказал этот мотив В.Ю. Скалой («Земство», 1880, № 2), выразив надежду, что вслед «за упорядочением местного самоуправления и весь государственный строй подвергнется преобразованию и правительство призовет общественных представителей на более важные посты в области правительственной деятельности».

Таким образом, доктрина государственного местного самоуправления была очень созвучна конституционным взглядам либералов. Характерно, что именно В.Ю.Скалой, горячий поклонник и активный распространитель этой идеи, первым в русской легальной печати поставил вопрос о созыве народного представительства с законодательными полномочиями<sup>84</sup>.

Еще одной немаловажной причиной успеха этой идеи послужило то обстоятельство, что перед земским либеральным движением, очаги которого были разбросаны по разным губерниям, остро стояла проблема межземских сношений и совместной координации действий. Министерство внутренних дел, запрещая контакты между земствами, как правило, обосновывало этот запрет именно пониманием земств как «общественных установлений», занятых исключительно местными делами<sup>85</sup>. Признание земства учреждением с компетенцией, касающейся общегосударственных интересов, вооружало земцев предлогом к тому, чтобы требовать права взаимных сношений и создания легальных общеземских органов. И снова мы не решаемся признать случайным тот факт, что именно в газете «Земство», а также в статьях Скалона, помещавшихся в «Юридическом вестнике» и в «Русской мысли», вопрос о необходимости создания координирующих земских органов ставился в период «кризиса верхов» особенно настойчиво<sup>86</sup>. В частной же своей переписке Скалой, как известно, пошел еще дальше, возбудив (хотя и без всяких в то время последствий) вопрос о создании либеральной партии и выработке ее политической программы, а это было невозможно без объединения земских сил<sup>87</sup>.

Всем этим целям идея государственного земства служила очень хорошо, а потому для большинства либералов была весьма привлекательной. Тем сильнее, вероятно, должно было стать их разочарование, когда оказалось, что первыми воспользовались ее политическими выгодами не они.

## VI

Спад земского либерального движения после 1881 года дал выход совершенно иным взглядам и настроениям. В широком плане, либералам пришлось не столько заботиться об «увенчании» земского здания и расширении прав земства, сколько стараться удержать уже достигнутое, то есть принципы Положения 1 января 1864 г. Этот перелом не был мгновенным: в течение нескольких лет продолжала работать Кахановская комиссия — детище либерального режима Лорис-Меликова. Но в тех условиях ее деятельность постепенно утратила перспективу, и в правительственных кругах на повестку дня была поставлена земская контрреформа.

В этот период особенно активизировалась правая публицистика, в атмосфере наступающей реакции четко сформулировавшая свои требования в земском вопросе. Подробный обзор периодической печати тех лет дан в книге Л.Г. Захаровой<sup>88</sup>, мы же рассмотрим лишь три работы, принадлежащие перу публицистов правого лагеря. Все они были напечатаны в изданиях М.Н. Каткова и представляют интерес как антитеза либеральной мысли о самоуправлении.

В брошюре Н.П. Семенова «Наши реформы» (1884 г.) выдвигалось требование привести земские учреждения «в органическую связь с правительственными», придав им «совещательный при правительстве характер»<sup>89</sup>. По мнению автора, земские сметы тоже должно утверждать правительство. Государственный характер земства понимался Семеновым как зависимость его от бюрократии, что резко отличало его предложения от либеральных концепций, исходивших, в сущности, из тех же посылок.

Книга К.Ф. Головина, видного деятеля министерства государственных имуществ и автора антинигилистических романов, печатавшихся в «Русском вестнике», была несколько иного плана. Начинал он ее с критики «несогласованных» реформ Александра II, усматривая в них стремление «либеральной бюрократии возвысить просвещенное чиновничество в ущерб дворянству»<sup>90</sup>. Самым плачевным итогом этих реформ Головин считал «внутреннюю рознь» и «искусственный антагонизм», внесенные в местное управление. В результате «в нашем уезде и в нашей губернии была создана мнимая двойственность интересов государственного и земского»<sup>91</sup>. Чтобы устранить ее, Головин проектировал создание в низшей единице управления (волости) должности «волостного мирового судьи» из дворян, кандидатуры которых избираются земством и утверждаются губернатором. Наделяя эту должность полицейскими (исполнительными) и судебными функциями, Головин называл боязнь такого совмещения не иначе как «суеверной»<sup>92</sup>. Цель проекта, по признанию самого автора, — сделать «скромное поприще» местных учреждений более привлекательным для образованных молодых дворян, чем бюрократическая карьера<sup>93</sup>.

По мысли Головина, уездные земские управы следовало заменить «уездным советом» под председательством дворянского предводителя. Этот совет должен был объединить все управление в уезде, кроме воинского присутствия. В него вошли бы «волостные мировые судьи» и непременный член от земства. Подобный совет из представителей земства и администрации создавался и при губернаторе<sup>94</sup>. В целом предложения Головина имели антибюрократический налет и клонились к усилению роли крупных землевладельцев в государственных делах.

В апреле 1885 года деятельность Кахановской комиссии была свернута, и началась прямая подготовка земской контрреформы. Важную роль в ней сыграл алатырский уездный предводитель дворянства А.Д. Пазухин, выступивший в начале 1885 года в «Русском вестнике» со статьей «Современное состояние России и сословный вопрос». Политическая роль Пазухина и содержание его статьи достаточно изучены в историографии<sup>95</sup>, и мы их затронем лишь вкратце.

Пазухин по взглядам своим был близок М.Н. Каткову, который в 1880-е годы развернул идейное наступление на земство, считая его рассадником оппозиции и «крамолы». В глазах Пазухина сословия имели едва ли не вечную историческую ценность: из всех реформ Александра II его одобрение вызывала лишь крестьянская, и то лишь потому, что она сохранила сословную организацию крестьянства. Остальные же реформы, в том числе земская, осуществляли-де принцип «уравнения или так называемого слияния сословий не только в правах личных (гражданских), но и во всех правах служебных (политических)»<sup>96</sup>. Критикуя земство за «отрицание сословности», Пазухин вменял ему в вину неустойчивость, «случайность» состава и направления, что якобы и привело к «современной дезорганизации России». «Бессословное земство способно лишь расшатывать государственный организм», — писал он<sup>97</sup>. Обрушиваясь на «теории», особенно иностранные, по которым якобы построены земство и новый суд, Пазухин призывал вернуться к историческим принципам государственности, то есть к сословности, заявляя, что в русской истории не было розни сословий с правительством. Конкретные его требования сводились к установлению представительства от сословий вместо имущественного ценза, возвращению дворянству его служилых обязанностей и прав, поддержке дворянского земледелия<sup>98</sup>. г

В статье Пазухина абсолютно прямолинейно, без всяких полутонов, были проведены свойственные идеологии правых радикалов антиномии: сословность противопоставлялась бессословности, твердая власть — земской «дезорганизации», поместное дворянство — «беспочвенной интеллигенции», в которую Пазухин включал «все то, что находится вне сословного быта», а служба самодержавному государству, якобы неотделимому от народного блага, — «эгоизму» той же интеллигенции с ее «постоянными колебаниями и жалкими увлечениями»<sup>99</sup>. Растущее несоответствие между самодержавным государством (исторически сословным) и изживающим сословность обществом крайне беспокоило Пазухина. И он, ничуть не колеблясь, требовал немедленно привести общество в соответствие с государством. Сама возможность обратного решения как будто даже не приходила ему в голову (видно, сказалась выработанная долгой вереницей поместных предков служилая психология, замешанная на этатизме). А когда именно этот человек, став правителем канцелярии министра внутренних дел Д. А. Толстого, занялся подготовкой нового земского Положения, стало ясно, что судьба земства, созданного законом 1864 года, фактически предрешена.

В предвидении земской контрреформы либеральные публицисты взяли под защиту земские учреждения и стали рисовать их деятельность более светлыми красками, чем прежде, порою даже преувеличивая их заслуги. Опасения за судьбу земства имели серьезные основания: как выразился граф Толстой в докладе царю, «все местные учреждения должны быть учреждениями правительственными, находящимися в связи с центральной правительственной властью»<sup>100</sup>. Так «министр борьбы» собирался, на свой, конечно, лад, осуществить мечты некоторых либеральных теоретиков... Цель его, однако, была совершенно другая, и Толстой ее не скрывал: «Начала общественного самоуправления должны быть заменены началом государственного управления через посредство и при содействии представителей местного населения»<sup>101</sup>.

Ввиду такого поворота событий либеральная пресса временно меняет тон: В.Ю. Скалой предпочитает уже говорить о земстве как «общественном самоуправлении», с ударением на первом слове, и умалчивает, не в пример своим прежним статьям, о его государственном значении; К.К. Арсеньев уверяет, что Положение 1864 года уже признало земства институтом государства, и делать это снова нет нужды, и т.д.<sup>102</sup>

В эти годы замирает публицистическая деятельность Градовского. Последние его статьи в «Голосе» о Кахановской комиссии исполнены скепсиса в отношении ее перспектив<sup>103</sup>; с закрытием «Голоса» (1884 г.) он почти перестал печататься, а в 1889 году скончался. Тот же год стал последним и в жизни В.П. Безобразова. Дневник, который он вел в последние годы жизни (1884-1889 гг.), интересен как памятник мыслей и чувств человека, увидевшего на склоне лет, что дело, которому он отдал немало трудов, пошло в совсем нежелательную сторону. Будучи гласным уездного дмитровского и московского губернского земств, много путешествуя по России с научными целями, Безобразов замечает повсеместный упадок земской жизни. Приехав на уездные земские выборы по землевладельческой курии, он становится свидетелем того, как избирателей явилось на выборы меньше, чем нужно гласных (14 против 20) и как все они, без выборов, признаны членами собрания<sup>104</sup>. О деятельности Кахановской комиссии, в которую его не пригласили, он держится самого невысокого мнения (там, «кажется, бестолковщина — все недовольны. Я это ожидал» и т.п.)<sup>105</sup>. Консервативно-дворянские поползновения в комиссии явно берут верх, и Безобразов оправдывается: «Теперь дворянское самоуправление было бы не только бессмыслицей по идее, но и практически несостоятельно. Смешно, что упомянутые консерваторы ссылаются на меня и мои сочинения; ничего подобного я не проповедовал»<sup>106</sup>. С пафосом и возмущением он восклицает: «...Я враждебен дворянскому лагерю (лагерю притязаний на невозможные вымогательства от казны и на фантастические привилегии) и... он мне враждебен»; «Я не имею ничего общего с этими эксплуататорами народного достояния, и в этом истина!»<sup>107</sup>. Отзывы высокопоставленных чиновников о земстве повергают его в уныние: в его родном Владимире губернатор Судиенко говорит «в весьма враждебном самоуправлению духе. Дворянское самоуправление он считает невозможным вследствие отсутствия дворян, но правительство должно взять все земское хозяйство в свои руки. Все пойдет дешевле и лучше»<sup>108</sup>. Даже симпатичный киевский губернатор Томара — «дельный», «скромный, трудящийся» и «подчиняющийся во всем закону» — даже он уверяет Безобразова, что самоуправление нужно только «для облегчения правительства»<sup>109</sup>. Немудрено, что такие впечатления исторгают у Безобразова крик души: «Неужели должно расстаться с мыслью о самоуправлении в России?»<sup>110</sup>.

Худшие опасения все же не оправдались: как известно, новое Положение о земских учреждениях от 12 июня 1890 г. не отвечало первоначальным намерениям Толстого и Пазухина в такой степени, как вышедшее годом раньше Положение о земских участковых начальниках, которое даже превзошло их пожелания, упразднив мировые суды в уездах (это был личный вклад Александра III). Земская контрреформа не уничтожила самостоятельность земства, хотя существенно ее урезала. В основном была усилена правительственная опека над земством и изменена избирательная система: увеличено представительство дворянства, получившего гарантированное большинство в земских собраниях; уменьшено представительство торгово-промышленной буржуазии и крестьян; гласные от крестьян стали назначаться губернатором из числа избранных для этого кандидатов, а вся группировка избирателей по куриям приобрела строго сословный характер. Законодательство конца 1880-х годов явилось крупным рубежом как в истории самого земства, так и в его изучении.

## VII

Итак, главное содержание периода 1878-1890 годов составили попытки внедрения в административную практику идеи государственного значения деятельности местного самоуправления, обстоятельно развитой в трудах В.П. Безобразова и А.Д. Градовского. Многочисленные проекты объединения земского управления с местным государственным и передачи земству львиной доли местных дел строились именно на ней.

Идея эта в своей либеральной интерпретации имела целью устранить противоположность между интересами общества и государства, добиться их солидарности и «единения» на почве земской, а также способствовать достижению важнейших политических *desiderata* либерализма — созданию центрального представительного органа и сплочению земских сил. Подразумевалось, что выборные земские органы должны все же сохранить свою независимость и самостоятельность в государственной системе. Однако в российских условиях поневоле приходилось выбирать между «единением» с государством и «независимостью» от него, ибо, по верному замечанию Н.М. Пирумовой, во всех требованиях самостоятельности земства «уже была заложена мысль о противопоставлении начала общественного государственному, ибо речь-то ведь шла... о самодержавном Российском государстве»<sup>111</sup>. Чужеродность этой идеи российскому политическому строю сказалась в том, что при сохранении внешней формы она была наполнена совершенно антилиберальным содержанием и в таком виде стала лозунгом авторов и идеологов контрреформы. В дальнейшем будет показано, как либеральная мысль пришла к осознанию этой чужеродности и какие выводы она из этого сделала.

## Глава 6

### От земства к политике: либеральная мысль в предреволюционный период (1891-1904 гг.)

#### I

Как известно, земская контрреформа 1890 года своей главной цели не достигла: ей не удалось уничтожить антиправительственную оппозицию в земстве. 1890-е годы — это время усиленной практической деятельности земств в разных областях народной жизни, и одновременно — эпоха нового подъема земского либерального движения после сравнительно недолгого затишья начала 1890-х годов. Как справедливо отметил министр финансов С.Ю. Витте, «и при действии закона 1890 года земства не стали послушным орудием правительства»<sup>1</sup>. В сущности, обе противоборствующие стороны — и земские либералы, и бюрократия, обменявшись выпадами в 1878-1882 и 1890 годах, вернулись, в основном, к прежним позициям и прежней тактике медленного и неуклонного давления друг на друга присущими каждой из сторон методами: земцы — посредством петиций и общественного мнения, бюрократия — путем всевозможных ограничений, налагаемых на земскую деятельность. Обоюдное недоверие не исчезло, а только усилилось, достигнув апогея в первые годы XX столетия, в эпоху министерств Сипягина—Плеве (1899-1904 гг.), когда правительство, изъяв из компетенции земства целый ряд дел, казалось, готово было его уничтожить. Особенно тяжелый удар был нанесен земству в 1900 году, когда правительство провело две важнейшие меры: фиксацию роста земского бюджета и изъятие продовольственного дела из ведения земских учреждений. Стеснения земской деятельности продолжались и в последующие годы. Все это в сочетании с ростом социальной напряженности, голодными годами и беспорядками на почве аграрного вопроса заставляло земских либералов все чаще выходить за рамки чисто земской деятельности. Именно на таком политическом фоне развивались представления о земском самоуправлении у либеральных правоведов.

В эти годы земский вопрос получил систематическое освещение в трудах Н.М. Коркунова, М.И. Свешникова, В.В. Ивановского, В.М. Гессена, а также Б.Н. Чичерина<sup>2</sup>. Определенную оценку получило у них и Положение 1890 года.

Известно, что когда Пазухин и Толстой готовили свой проект этого закона, то они имели в виду достичь упомянутой главной цели двумя способами: во-первых, полностью подчинить земство всесторонней бюрократической опеке, лишив его всякой независимости и причислив «к сонму присутственных мест» (выражение К.К. Арсеньева)<sup>3</sup>, и, во-вторых, увеличить представительство в нем поместного дворянства, и без того самое внушительное. Линия на бюрократизацию земства выглядела в их глазах предпочтительней. Когда же она в целом потерпела неудачу из-за оппозиции в Государственном Совете, то взялись за вторую и постарались довести ее до конца<sup>4</sup>. Пазухин, казалось, исходил из тождества интересов дворянства и бюрократии. Как писал В.М. Гессен, «Положение о земских участковых начальниках и земская реформа (1890 г. — А.В.) проникнуты еще оптимистической верой в братскую солидарность бюрократии с дворянством. Эта вера начинает колебаться уже в *девятидесятых* годах, и последние реформы — устав лечебных заведений, закон о предельности земского обложения, продовольственная реформа, направленные прямо против нового земства, знаменуют собой разрыв между бюрократией и дворянством, усиление бюрократического начала на счет дворянского»<sup>5</sup>.

Линия на увеличение дворянского представительства в земстве, подкрепленная утверждением сословной обособленности дворянства, критиковалась и другими либералами. Так, Н.М. Коркунов писал, что «наши сословия в современном их положении представляют собою жалкие остатки устарелой сословной организации населения», и указывал на очевидный в общем-то факт, что «группировка избирателей по сословиям приводит на деле к соединению воедино самых разнородных общественных элементов»<sup>6</sup>. Отсутствие общности интересов в дворянском сословии, а значит, и неправомерность сословных выборов доказывали М.И. Свешников, Б.Н. Чичерин, В.В. Ивановский, В.М. Гессен<sup>7</sup>. Либералы единогласно признавали имущественный ценз, обеспечивающий общность интересов избирателей, гораздо лучшей основой системы выборов, нежели сословность. Поэтому стремление поддержать дворянство дарованием ему сословных преимуществ в местном управлении не находило у них поддержки. Наоборот, господствующее мнение скорее выразил Б.Н. Чичерин, который писал, что «не в обособлении, а в живом единении с другими классами общества заключается настоящее призвание русского дворянства. На почве общегражданской свободы искусственное воздвижение сословных перегородок есть предприятие, не имеющее ни малейших шансов на успех»<sup>8</sup>, и рассматривал дворянство как часть класса землевладельцев. По мнению Чичерина, сословные привилегии дворянства могли вызвать только недовольство других сословий, а само дворянство через это ничего не выигрывало<sup>9</sup>.

Насколько справедливым было это мнение, показывает признание деятеля, которого к числу либералов отнести нельзя, — К.Ф. Головина: «Редееющее дворянство могло только выиграть от союза с торговцами и промышленниками, а пожалуй, и с зажиточными крестьянами. Оставляя тех и других за дверьми помещичьего избирательного съезда, новый закон тем самым отбрасывал их в антидворянский лагерь, который четырнадцать лет спустя стал и лагерем революции»<sup>10</sup>. Такое же недоверие к слепой политике господствующей бюрократии, тревожное ощущение неотвратимости потрясений пронизывают и поздние сочинения Чичерина. Видя, подобно большинству либералов, именно в земстве «лучший залог нашего будущего общественного развития», Чичерин оценивал земскую контрреформу как «полное искажение земских учреждений» в «мнимом дворянском духе», поставившее земство «под ближайшую опеку бюрократической власти»<sup>11</sup>.

Бюрократическая опека над земством была действительно усилена Положением 1890 года, особенно статьей 87, по которой губернатор осуществлял надзор не только за законностью решений земских собраний, но и за их целесообразностью<sup>12</sup>. Значение этой статьи сначала не было оценено по достоинству либеральной печатью и вполне выяснилось только позднее, когда благодаря ей деятельность земств в ряде губерний оказалась просто парализованной<sup>13</sup>.

Отмена этой статьи стала неременной частью либеральных требований, а сама статья подверглась уничтожающей критике в правовой литературе. Так, М.И. Свешников, автор обстоятельного труда «Основы и пределы самоуправления», уже в 1892 году писал, что применение этой статьи грозит выродиться в произвол<sup>14</sup>.

Особенное недовольство либералов вызывал тот факт, что отныне губернатор рассматривал постановления земских собраний не только с точки зрения их соответствия «общим государственным пользам» (как это было предусмотрено еще Положением 1864 г.), но следил и за тем, чтобы они не нарушали также «местных польз и нужд». По мнению Свешникова, Положение 1890 года, в отношении контроля над земством явилось «шагом назад», а его коллега Н.М. Коркунов с нескрываемой иронией писал, что «законодатель как бы сам сомневается в том, чтобы организованные им на сословной основе земские учреждения были верными представителями действительных интересов местного общества»<sup>15</sup>. Впрочем, решение этой проблемы, предложенное Коркуновым, было чересчур осторожным и мало кого устроило. Коркунов предложил образовать при министре внутренних дел Совет по земским делам для рассмотрения споров администрации с земством. Совет должен был состоять из представителей различных ведомств и десяти выборных от земств, причем ведущую роль на деле получал бюрократический элемент. Это предложение Коркунова подверглось критике со стороны М.И. Свешникова и К.К. Арсеньева<sup>16</sup>. Возможно, такая осторожность предложения Коркунова объяснялась более чем умеренной политической позицией этого ученого, создавшего красивую на вид, но далекую от реальности теорию правомерной самодержавной монархии, при которой «государь сосредоточивает в своих руках всю полноту верховной власти безраздельно, но осуществляет ее правомерно» и которая должна была примирить непримиримые в жизни вещи — традиционное самодержавие и ограничивающие его конституционные права<sup>17</sup>.

Другой либеральный теоретик — В.М. Гессен полагал, что надзор правительственной власти за законностью действий самоуправления должен быть сильным, но, «как всякий спор о праве, он подлежит решению судебных, а в данном случае — судебно-административных мест»<sup>18</sup>. Возбуждать вопрос о незаконности постановлений земского собрания должен губернатор, все обязанности которого следует ограничить надзором, освободив «от несвойственных ему функций активного управления», что позволит, наконец, прекратить рознь между администрацией и земством. Как видим, Гессен не предлагал ничего нового, а только возрождал старые идеи В.П. Безобразова и А.Д. Градовского<sup>19</sup>.

## II

И все же следует признать, что Положение 1890 года в широких либеральных кругах и в научно-публицистической мысли получило не слишком суровую оценку: как-никак, проект Пазухина — Толстого шел гораздо дальше. Совершенно неожиданно в новом Положении были даже найдены преимущества по сравнению с предшествующим законом: главное из них усмотрели в том, что оно проводит «государственную» точку зрения на задачи земства, в отличие от предшествующего закона, который якобы следовал общественной теории самоуправления. Либеральных ученых сильно воодушевляла фраза из именного царского указа, сопровождавшего Положение от 12 июня 1890 г., которая гласила, что земские учреждения исполняют «важное государственное дело»<sup>20</sup>. М.И. Свешников писал даже, что «правительство, как это ясно из Положения 1890 года, с большим доверием (!) отнеслось к реформируемым земским учреждениям... Важно констатировать теперь, что правительство бесповоротно признало тот принцип, что местное население, путем выбора и сравнительно самостоятельного ведения дел, должно быть призвано к участию в местной администрации», а не просто в местных хозяйственных делах, и приветствовал долгожданную победу «взгляда на государственное значение земского самоуправления»<sup>21</sup>. При этом он подчеркивал, что «государственное значение самоуправления должно раз и навсегда пониматься не в том смысле, что земство должно сделаться подчиненным органом администрации, а в том, что выборное, самостоятельное и ответственное самоуправление по отношению к населению является действительной властью со всеми ее правами и преимуществами»<sup>22</sup>. Н.М. Коркунов соглашался с этим, но отмечал, что авторы Положения 1890 года понимали «государственную» точку зрения весьма своеобразно, и «полномочия власти, предоставленной земству, остались в общем те же, что и прежде»<sup>23</sup>. Мнение о Положении 1890 года как проводящем «строгую государственную концепцию самоуправления, его компетенции и задач» разделял и В.М. Гессен<sup>24</sup>.

Таким образом, сторонники идеи «государственного» самоуправления придавали большое значение теоретическим преимуществам Положения 1890 года, отмечая, однако, что оно почти ничего не сделало для улучшения реального состояния земства, а только ухудшило его. И все же очевидно, что с этими теоретическими преимуществами они связывали большие ожидания, надеясь, видимо, что когда-нибудь те принесут хорошие плоды. Настойчиво обосновывая государственное значение земства, они нередко настолько увлекались, что не замечали, как их логически безупречные доводы вступали в явное противоречие с действительностью. Так, Н.М. Коркунов явно имел в виду какое-то абстрактное, нездешнее государство, когда писал, что органы самоуправления «не факультативны, а обязательны. Они не только могут быть, но и должны быть, государство не допускает их только, а требует»<sup>25</sup>. Самое удивительное, что эти слова написаны всего через несколько лет после того, как это самое государство, которое должно было «требовать» самоуправления, едва не уничтожило земство проектом Пазухина— Толстого. Во всяком случае, в отношении к России все это было не более чем благим пожеланием, рекомендацией самодержавию относиться к земству хорошо.

Либеральные теоретики, доказывая государственный характер земства, исходили из того, что государство есть «монополист принуждения», а поскольку земство не может успешно выполнять свои обязанности, не будучи снабжено исполнительной («принудительной») властью, то его следует признать учреждением государственным. Действительно, необходимость в такой власти была в ряде случаев несомненна. Однако в самодержавном государстве наделение земства исполнительной властью никак не могло состояться, ибо самодержавие, а точнее бюрократия, ревниво охраняло свою монополию на все виды власти и не собиралось поступаться ею в пользу независимых учреждений. В самодержавно-бюрократическом государстве земству за получение властных полномочий пришлось бы заплатить своей независимостью, а без нее ему и власть была бы не нужна. Следовательно, правильная постановка земских учреждений, какой ее видели либералы, логически приводила к необходимости изменения самой формы правления. Несмотря на живучесть старинных иллюзий насчет возможной гармонии самодержавия с независимым и притом полноправным земством, постепенно, особенно благодаря земской контрреформе и серии последующих стеснительных «узаконений», идея о том, что нельзя обуздать произвол бюрократии и дать широкое развитие местному самоуправлению, не ограничив самодержавия, находила все больший отклик среди земских либералов.

Это хорошо прослеживается в деятельности кружка «Беседа», созданного в 1899 году. Детально исследовавший его деятельность К.Ф.Шацилло пишет, что по первоначальным планам деятельность «Беседы» сводилась к выработке единой линии поведения на земских собраниях да изданию серии книг по отдельным вопросам, вроде сборников «Нужды деревни» или «Мелкая земская единица», но «в повестку дня заседаний «Беседы» радикальные ее члены все чаще пытались включить общие, то есть политические вопросы», и, «начав с развития местного самоуправления, довольно скоро часть собеседников заговорила о политике, а потом и о конституции»<sup>26</sup>. Так, в январском 1902 года заседании «Беседы» князем П. Долгоруким впервые был поставлен вопрос о необходимости заняться политикой, причем в самой недвусмысленной форме: «Разные мелочные или чисто технические специальные вопросы земского дела не должны быть предметом настоящих бесед... В программу занятий следует вносить вопросы общего характера, так сказать, вопросы политические»

### III

Показателем того, как в вопросе о земстве именно политический аспект стал играть ведущую роль, служит предисловие П.Б. Струве к конфиденциальной записке министра финансов С.Ю. Витте «Самодержавие и земство». Эту записку, составленную по указанию Витте, раздобыл член «Беседы» П.С. Шереметев<sup>28</sup>, а Струве опубликовал ее в Штутгарте со своим предисловием, вызвавшим знаменитый полемический ответ Ленина в статье «Гонители земства и Аннибалы либерализма».

Если оставить в стороне мотивы, побудившие Витте составить эту записку, то ее главная идея состояла в том, что «система управления верховного тесно связана с системой управления местного, что построение этих систем на разных началах вызовет между ними несомненное противоречие, будет мешать правильному ходу административной машины и рано или поздно приведет к реформе одного на началах другого»<sup>29</sup>. Земство «не соответствует самодержавному строю государства», и «в этом строе оно или будет плохим средством управления, или правильное и последовательное развитие начал его неизбежно приведет к властному участию выборных представителей населения в законодательстве и в верховном управлении»<sup>30</sup>. Все это сопровождалось ссылками на авторитет видных либеральных государствоведов, отечественных и иностранных (Л. Штейна, Градовского, Коркунова, Безобразова), причем лейтмотивом всей записки были слова Чичерина: «Кто хозяин в государстве, тот необходимо должен быть хозяином и в администрации»<sup>31</sup>. Отменно логичная по части рассуждений и доказательств, в отношении практических выводов записка была крайне уклончивой. Витте уверял своего адресата, министра внутренних дел И.Л. Горемыкина, что он хочет лишь остановить дальнейшее распространение земств, но не предлагает их уничтожить. Либералами, однако, записка была понята именно в последнем смысле.

Струве усмотрел ее значение в том, что «в своем трезвом реализме г. Витте безжалостно упраздняет всю поэзию самодержавия и от него остается одна голая — бюрократия». В этих словах заключался выпад против той части земских либералов, которая продолжала высказываться за самодержавие (Д.Н. Шипов, М.А. Стахович и др.). Струве, в сущности, соглашался с главным тезисом Витте — мыслью о неустранимом противоречии между самодержавием и самоуправлением, но делал из этого вывод о необходимости упразднить самодержавие и ввести конституцию, которую понимал как соединение парламентаризма и гарантированных законом прав личности. «Права и властное всероссийское земство!» — был его лозунг<sup>32</sup>.

Известно, что либералы отводили земству сразу две роли: 1) роль органа местного самоуправления и 2) роль фундамента для центрального представительного учреждения. На примере статьи Струве хорошо видно, как крепнет убеждение, что земство не может хорошо играть первую роль, не сыграв однажды вторую. Вопросы политические выходят на первый план.

Еще один неплохой пример того, как самим развитием ситуации в стране теоретическая мысль либералов вытеснялась из области местного самоуправления в сферу чисто политических требований, дают статьи В.М. Гессена<sup>33</sup>. Гессен ставил вопрос о том, какова должна быть реформа местного управления, и решал его вполне либерально, в духе так называемой государственной теории. Но тут же он оговаривался, что «искреннее и последовательное проведение начала самоуправления в местном строе вряд ли возможно до тех пор, пока центральное управление сохраняет свой исключительно бюрократический характер»<sup>34</sup>. Не затронув основ государственного строя, нельзя рассчитывать на либеральную реформу местных учреждений — таков был вывод В.М. Гессена. Выдвигая расхожие либеральные требования («местное управление, во всей полноте своих функций, должно вестись не бюрократией, а самоуправляющимся обществом», «самоуправление должно быть бессловесным» и т.д.), Гессен в то же время признавал, что «полное осуществление этих начал в проектируемой ныне реформе представляется, конечно, маловероятным»<sup>35</sup>. Итак, политические проблемы все больше привлекают к себе внимание либералов. Карьера того же В.М. Гессена, принявшего участие в выработке «Союзом освобождения» проекта конституции и избранного в Совет этой организации, доказывает это лучше любых слов<sup>36</sup>.

Своего рода итог этой эволюции либералов подвел публицист Г.И. Шрейдер в статье о земском самоуправлении, напечатанной в сборнике «Нужды деревни» (связанном, как уже упоминалось, с деятельностью «Беседы»). Лишенная всякой оригинальности в теоретическом плане, статья Шрейдера, однако, любопытна тем, что хорошо показывает, как научные теории становятся политическими требованиями. Расхваливая так называемую государственную теорию за то, что она предусматривала участие общества в государственном управлении, автор развивал свою мысль так:

«Но войти органической частью в состав местной администрации органы самоуправления могут только в том случае, если они не явятся в этом составе телом инородным. [...] Значит, нахождение органов самоуправления в составе местной администрации предполагает, что эта администрация вполне однородна с ними... Короче, это значит, что в конечном итоге вся местная администрация должна быть сосредоточена в руках органов местного самоуправления. Но строй местного управления находится в тесной причинной связи с общим строем государственной власти. И переустройство всей местной администрации на началах самоуправления предполагает, как необходимую предпосылку, соответствующую общую перестройку, обеспечивающую далеко выходящее за предел местности участие общества в государственном управлении. Ясно, как обширны те горизонты, которые открывались взору наблюдателя с высоты государственной теории самоуправления»

В изложении Шрейдера эта теория звучит как политическая программа, и совсем не случайно: либеральную интеллигенцию она привлекала именно своими политическими, а не научными достоинствами. Своей популярностью она преимущественно обязана им.

#### IV

Сама идея «государственного» земства крайней точки в своем развитии достигла в концепции Н.И. Лазаревского. Его обширная статья «Самоуправление» открывала собою сборник «Мелкая земская единица» (издание, осуществленное членами кружка «Беседа» П.Д. Долгоруким и Д.И. Шаховским при участии редакции газеты «Право», редактировавшейся В.М. Гессеном). Лазаревский поставил своей целью «точное выяснение сущности», «юридической природы» самоуправления. Он, впрочем, полагал, что «в настоящее время и чисто теоретическое исследование в этой области может иметь существенное практическое значение»<sup>38</sup>. Да и сам факт помещения подобной статьи в сборнике, посвященном столь актуальному вопросу, как мелкая земская единица, подтверждает это. Вероятно, основные положения статьи в той или иной степени отвечали пожеланиям либералов-конституционалистов, способствовавших появлению сборника.

Отвергая одну за другой прежние концепции самоуправления, которые отстаивали его общественный характер, Лазаревский приходил к выводу, что самоуправление есть чисто государственная деятельность: органы самоуправления являются представителями не населения, а государства и служат только государственным целям. Все права их «получены от государства; государством же в законодательном порядке эти права в любой момент могут быть отменены или изменены»<sup>39</sup>. «Конструкция самоуправления как самодеятельности местного общества является научно недопустимой»<sup>40</sup>. Как видим, все классические формулы юридического позитивизма здесь налицо.

Лазаревский, однако, полагал, что самоуправление должно быть децентрализовано, самостоятельно и связано с местным населением, что должны были обеспечить определенные «юридические гарантии»<sup>41</sup>. Разумеется, при самодержавии настоящих гарантий быть не могло, и Лазаревский это хорошо сознавал, весьма прозрачно намекая, что нужно его ограничить. Рассуждая о том, что народное представительство не является ограничением государственной власти, а, напротив, само становится ее частью, Лазаревский заключал: «Ныне, когда выяснена природа народного представительства как органа государственной власти, пора признать органами государственной власти и выборные органы самоуправления»<sup>42</sup>.

От наличной действительности концепция Лазаревского была достаточно далека. В России в это время всю государственную власть сосредоточивали в своих руках самодержец и бюрократия, а земство было оплотом оппозиционно настроенного «общества». Это несоответствие между наукой и жизнью признавал и сам автор, когда объяснял успехи земской деятельности именно впечатлением, «будто в лице этих органов само общество заведует своими собственными делами»<sup>43</sup>.

Отвергнув разделение дел самоуправления на «собственные» и «препорученные» им государством, Лазаревский указывал (во многом справедливо) на его вненаучный смысл: учением о «собственной» компетенции хотели поставить предел вмешательству бюрократии в дела самоуправления. Но «научные теории вообще, а отвергнутые наукой в особенности — плохое орудие в борьбе с тем, кому принадлежит власть», писал Лазаревский<sup>44</sup>. Однако когда ему пришлось давать свой ответ на вопрос, какие дела должны принадлежать самоуправлению, а какие — правительству, то он не нашел ничего лучшего, чем выдвинуть весьма странный принцип: вручить «местным учреждениям дела, которые не по природе своей, а по взглядам, существующим в административных сферах, представляется политически безопасным предоставить местным учреждениям»<sup>45</sup>. Тем самым земство оказывалось обязано своей компетенцией (а значит, и самим существованием) заблуждению «административных сфер», которые по наивности своей еще допускали, что могут быть какие-то «политически безопасные» дела, безразличные для государства! Между тем бюрократический натиск на земство в эпоху министерств Сипягина — Плеве (1899-1904 гг.), когда земства были устранены от заведывания даже ветеринарным и санитарным делом, должен был показать, что эти самые «сферы», похоже, считают политически опасным доверять земству вообще что бы то ни было. В этих условиях даже такой последовательный сторонник так называемой государственной теории, как В.М. Гессен, вынужден был возродить понятие «естественной компетенции» самоуправления, которая в его трактовке выглядела целостной совокупностью дел, обусловленной целью учреждения и родом его функций, из которой нельзя изъять одну часть, не нанеся ущерба другим<sup>46</sup>.

Вообще, либеральные приверженцы государственной теории не могли указать иного критерия для разграничения дел между центром и местностью, кроме целесообразности, административного удобства<sup>47</sup>. Это разграничение должно было стать следствием «ясно осознанного понимания народного, а следовательно, государственного интереса»<sup>48</sup>. Однако для России тождество этих интересов было далеким либеральным идеалом. Еще Градовский, крупнейший представитель концепции «государственного» самоуправления, отмечал, что в реальной жизни соображения административного удобства сплошь и рядом оставляются в стороне, «если того требуют политические цели данного государства»<sup>49</sup>. Из тупика, в который загонял этот вывод, самого Градовского, быть может, еще вызволяли пиетет перед исторической властью и надежда на то, что она великодушно допустит широкое развитие самоуправления. Но для его последователей, живших в другую эпоху, такая идиллия уже была недоступна. Поэтому они видели выход в создании конституционной монархии, способной обуздать бюрократию. При этом парламентское управление с ответственным министерством отвергалось Гессеном как ведущее к усилению бюрократического начала, подобно абсолютизму. Важнейшим средством контроля над бюрократией он считал общественное мнение, создаваемое парламентом, а где его нет — печатью<sup>50</sup>. Это воззрение содержало известную переоценку силы и значения общественного мнения в условиях России, где бюрократия имела не меньше средств контролировать печать, чем печать — бюрократию, и не слишком-то боялась парламентских обличений.

Абсолютное большинство либеральных теоретиков сходилось относительно двух важнейших вопросов земской жизни — о наделении земства исполнительной («принудительной») властью и о мелкой земской единице. Оба вопроса были едва ли не самыми устойчивыми пунктами либеральной программы. Считалось, что главными причинами неудач и трудностей в земской деятельности являются отсутствие власти и существование сословной крестьянской волости. Наделение земства исполнительной властью, этим государственным атрибутом, рассматривалось как признание его публичного, а не частного характера.

Несколько отличную от общепринятой точку зрения в вопросе об исполнительной власти занимал казанский правовед профессор В.В. Ивановский. Будучи сам последователем позитивизма и сторонником государственной природы земства, он, однако, отмечал, что закон дает земству достаточно средств привести в исполнение свои распоряжения: так, статья 29 Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, грозит за неисполнение законных распоряжений земских учреждений точно такими же санкциями, как за неисполнение требований правительственных установлений. Земским учреждениям, писал Ивановский, не предоставлено только полицейской власти и права непосредственного физического принуждения; но ее не имеет ни одно правительственное административное учреждение, и оно принадлежит исключительно учреждениям полицейским и судебным. Полицейскую и принудительную власть нельзя отождествлять; право требовать на основании закона исполнения своих распоряжений — тоже принудительная власть, и она есть у земских учреждений; к полиции они должны обращаться не с просьбами, а с требованиями, ибо закон и для полиции обязателен; если же в действительности земства бывают вынуждены обращаться к полиции именно с просьбами, то, заключал Ивановский, «здесь, очевидно, мы имеем дело уже не с законом, но с административными нравами»<sup>51</sup>.

Ивановскому не казалось привлекательным решение этого вопроса в Пруссии, где земская управа во главе с ландратом являлась органом местного самоуправления и вместе с тем общегосударственного управления, пользуясь всецело «начальственной властью». Исследовав опыт прусского самоуправления и посвятив этой теме специальную монографию<sup>52</sup>, Ивановский пришел к выводу, что и там «правительственный элемент, действуя в одной сфере с земским, имеет тенденцию подчинять себе последний — мысль, доказанная практикою наших местных установлений»<sup>53</sup>. Таким образом, Ивановский усомнился в справедливости некоторых (и весьма важных) расхожих положений либеральной критики земского устройства, которые шли еще от В.П. Безобразова, а впоследствии были растиражированы либеральной печатью.

Его мнение было все же исключением; большинство либеральных правоведов его не разделяло. Так, Н.И. Лазаревский считал полезным наделение земств полицейской властью, но в данный момент это казалось ему трудноосуществимым из-за неприязненных отношений с администрацией. Поэтому мелкую земскую единицу он рассматривал как будущий исполнительный орган высших единиц, построенный на бессловном территориальном начале<sup>54</sup>.

Аналогичной была и точка зрения В.М. Гессена, не жалевшего критических стрел по адресу сословного крестьянского самоуправления: по его мнению, «сословная организация не обеспечивает надлежащего состава должностных лиц волостного управления, способных вести порученное ему государственное дело»<sup>55</sup>. В.В. Ивановский тоже констатировал утрату крестьянским самоуправлением всякого значения и превращение его в низшее звено бюрократической системы<sup>56</sup>.

Мелкая земская единица потому была нужна либералам, что позволяла им проводить свое влияние в народные массы и сообщала устойчивость всему земскому зданию. Нельзя не заметить, что наиболее активно ратовали за ее введение представители либерально-демократической интеллигенции и «третьего элемента», в то время как цензовые гласные из дворян зачастую относились к таким предложениям весьма сдержанно. Так, К.Ф. Головин считал, что за идеей мелкой земской единицы стояли аппетиты земских служащих, «третьего элемента», в руки которого неизбежно попали бы новые должности из-за недостатка цензовых гласных<sup>57</sup>. Либеральный земец граф П.С. Шереметев в беседе с В.К. Плеве в мае 1903 года отозвался о земских служащих как о дельных работниках, которые необходимы в местной жизни, но подчеркнул, что «разумеется, нельзя давать им преобладающего значения, какого они желают», что «необходимо их направлять и держать в руках»<sup>58</sup>. Либеральные же юристы, как видим, обосновывали необходимость введения мелкой земской единицы государственными нуждами, а также требованиями справедливости: так, М.И. Свешников считал, что волость нужна не крестьянам, которые ее оплачивают, а местной администрации, и высказывался за ее всесословный состав<sup>59</sup>.

Любопытна еще одна черта либеральных концепций того времени: хотя имущественный принцип представительства рассматривался как несомненно более справедливый и разумный, чем любая сословная организация, все же отмечалось, что имущественный ценз соответствует скорее общественно-хозяйственному типу самоуправления, нежели государственному<sup>60</sup>, поскольку обуславливает право и степень участия в делах наличием и мерой имущественной заинтересованности в них, а не способностью лучше эти дела отправлять. По Свешникову, эту способность должен выявлять образовательный ценз, который он напрямую связывает с признанием государственного характера земства, ибо «его наличие уже доказывает, что депутаты призываются к чему-то большему, чем простое заведование местными хозяйственными интересами»<sup>61</sup>. Безусловно, такое пожелание было в интересах лиц свободных профессий, интеллигенции и клонилось также к большей демократизации земства. Тот же автор утверждал, что как имущественное, так и сословное начала ведут к преобладанию в земстве богатых классов, которым нет дела до нужд низших слоев и которые не захотят нести в их пользу расходы<sup>62</sup>. Задачу земства как государственного учреждения он видел в том, чтобы заботиться о подъеме благосостояния низших классов<sup>63</sup>.

Таким образом, в трудах либеральных правоведов конца XIX века ясно прослеживается дальнейшее нарастание демократических и интеллигентско-народнических тенденций в русском либерализме, что выразилось в критическом отношении к имущественному цензу и требованиях создания бессословной мелкой единицы. Типичное мнение выразил В.В. Ивановский, видевший общую линию развития местной избирательной системы в замене сословного принципа имущественным цензом, который, в свою очередь, будет заменен началом «полной гражданской равноправности»<sup>64</sup>. Очевидно, что либеральная теория была весьма чутким барометром настроений широкой общественности.

Одной из причин было то, что либеральные правоведы тех лет представляли собой достаточно сплоченную группу, члены которой поддерживали связи как между собой, так и с кругами земцев и либеральной интеллигенции. Одним из важнейших посредников в этих связях был по-прежнему В.Ю. Скалой. Когда в 1898 году была основана еженедельная газета «Право», в числе создателей которой был В.М. Гессен, тот сразу же обратился к В.Ю. Скалону с просьбой помочь редакции установить тесную связь с местностью, без которой невозможно вести административный отдел, и дать адреса тех земцев, к которым можно было бы обратиться с просьбой прислать в редакцию сенатские указы и распоряжения и т.п.<sup>65</sup> Входящий в редакцию «Права» Н.И. Лазаревский привлек Скалона к участию в сборнике «Мелкая земская единица»<sup>66</sup>. Скалой был также в переписке с В.В. Ивановским и в близких отношениях с М.И. Свешниковым,<sup>67</sup> участвуя в регулярных собраниях у него на дому, где принимали участие местные земские деятели и представители столичной интеллигенции — К.К. Арсеньев, А.А. Головачев, В.К. Винберг, П.А. Корсаков, Ф.И. Родичев, В.И. Семевский, Н.И. Кареев, С.Н. Южаков, В.П. Воронцов, Н.К. Михайловский и др. Характерно, что если во второй половине 1880-х годов группировавшийся вокруг М.И. Свешникова кружок имел целью изучение земского дела и подготовку работников по разным его отраслям, то после 1890 года он превращается в «политический клуб», задававшийся даже вопросом о политических партиях<sup>68</sup>. Таким образом, на рубеже двух столетий либеральная теория самоуправления в России приобретает высокую степень внутреннего единства, как бы одно общее лицо, за которым индивидуальные отличия во взглядах отдельных ученых все менее и менее различимы.

## VI

Особняком в научно-публицистической мысли того времени стоит фигура Б.Н. Чичерина. Он по-прежнему выступает в свойственной ему двоякой роли: как теоретик и как публицист. Философско-правовая основа его взглядов осталась в общих чертах неизменной, но в новой исторической ситуации представления Чичерина о роли государства, бюрократии и самоуправления получили иную окраску. Поскольку чичеринская философия права уже была объектом анализа в западной и отечественной историографии<sup>69</sup>, то мы коснемся лишь тех ее пунктов, которые представляют особую важность.

Когда в последние годы XIX столетия в Европе и России появились первые признаки возрождения естественного права и отхода от прежде почти безраздельного господства позитивистских идей, то Чичерин оказался одним из немногих (а в России — чуть ли не единственным), кому не нужно было ничего «возрождать», ибо с первых же шагов своей научной деятельности он был приверженцем философского подхода к праву.

Споря с позитивистами, Чичерин утверждал, что «положительные законы суть произведения человеческой воли и, как таковые, могут быть хороши или дурны. С этой точки зрения они требуют оценки». Чтобы оценить их, недостаточно указаний жизненной практики, «ибо последняя представляет значительное разнообразие элементов, интересов и требований, которые приходят в столкновение друг с другом и между которыми надобно разобраться». Для этого нужно иметь «общие весы и мерило, то есть руководящие начала, а их может дать только философия» или метафизика<sup>70</sup>. Основополагающие понятия, на которых зиждется право, такие как равенство и свобода, являются метафизическими, поскольку их нельзя обосновать опытным путем («опыт не дает нам ничего, кроме неравенства»)<sup>71</sup>. Поэтому те, кто отрицает метафизику, должны волей-неволей отвергнуть и эти понятия, а вслед за ними самое право, которое Чичерин рассматривал как внешнюю свободу человека, определяемую общим (т.е. равным для всех) законом<sup>72</sup>.

Для нас ключевым является понимание Чичериным различий между гражданским обществом и государством, а также между публичным и частным правом. Вообще Чичерин был одним из первых в России либеральных мыслителей, выступивших против социализма, понимаемого им весьма широко, как всякое стремление к поглощению личности и общества государством, к наделению государства задачей осуществления распределительной справедливости. Это направление в его творчестве тесно переплеталось с другим, не менее важным — идейной борьбой с развитием бюрократизма. Анализируя соотношение государства и общества, Чичерин исходил из тезиса, что «общество есть нечто отличное от государства»<sup>73</sup>. Требование строгого разграничения этих понятий и в теории, и в жизни проходит красной нитью через все сочинения Чичерина.

Государство он определяет как союз народа, связанного законом в одно юридическое целое, управляемое верховной властью для общего блага. В него входят, «с одной стороны, соединяющиеся лица, а с другой — система учреждений, которые служат ему органами». Общество же не составляет одного юридического лица, ибо не обладает необходимым для этого единством и постоянством воли; оно представляет собой совокупность частных отношений между входящими в его состав лицами, и этим отличается от государства<sup>74</sup>. Поэтому не правы социологи-позитивисты, считающие общество единым целым или организмом (Г. Спенсер, Р. Иеринг и др.)<sup>75</sup>. «Государство, как единое целое, есть реальное явление; общество, как единое целое, есть фикция»<sup>76</sup>.

Общество и государство строятся, соответственно, на принципах индивидуализма и «централизма»; спор между этими началами решается разделением общества и государства. Отсюда и деление права на частное и публичное. Первым определяется область частных или гражданских отношений между людьми, вторым — строение и деятельность союзов, образующих единое целое, т.е. государств<sup>77</sup>. В области публичного права господствуют принципы власти и иерархии, а в частном праве — принципы закона и свободы. Отсюда следует, что правом в строгом смысле слова является именно частное право, а не публичное; ведь последнее регулирует деятельность государственных органов и по существу своему исключает применение начал равенства и свободы, на которых зиждется право<sup>78</sup>.

Поэтому принципиально важным является то, что Чичерин относит местное самоуправление именно к частной, а не к публичной сфере, как это неизменно делали позитивисты. Можно сказать, что для него проблема сущности земства есть конкретный случай более широкого вопроса о соотношении общества и государства<sup>79</sup>. По Чичерину, органы самоуправления суть учреждения именно общества, поскольку изначально предназначены служить не интересам государства, а частным «интересам известного разряда лиц или местности»<sup>80</sup>. Они являются выражением «не государственных, а общественных интересов и потребностей»<sup>81</sup>. Истинный дух земских учреждений есть дух самоуправления, то есть «заведования своими собственными делами на основании своих собственных решений» и за собственный счет<sup>82</sup>.

Согласно Чичерину, «естественную область деятельности местных учреждений составляют хозяйственные нужды местности», «чисто местные дела»; однако он понимал, что «даже чисто местные интересы являются вместе и интересом общим», поэтому органы самоуправления должны находиться под контролем правительственной власти, которая, впрочем, не имеет права вмешиваться в частную деятельность, пока та не влияет «на общее благосостояние»<sup>83</sup>.

Чичерин допускал, что органы самоуправления могут вести и государственными делами, но тогда они выступают уже в качестве органов правительства, которое подвергает их «ближайшему контролю и руководству»: его право на такой контроль обусловлено тем, что «за исполнение общих государственных дел оно одно ответственно»<sup>84</sup>. Иными словами, нельзя вести дела, за которые отвечает правительство, не подчиняясь ему и оставаясь от него независимым, как хотели того позитивисты — сторонники государственной теории. «Здесь вопрос не о большем или меньшем доверии правительства к обществу, а об юридической постановке дела», — подчеркивал Чичерин<sup>85</sup>. Государство, передавая органам самоуправления свои дела, вручает им принадлежащую ему принудительную власть<sup>86</sup>.

Эти взгляды Чичерин развивал и в публицистических статьях на земскую тему. Полемизируя в одной из них с В.И. Герье, назвавшим в докладе Московскому губернскому земскому собранию земские учреждения государственными, Чичерин метко указал на уязвимость этого взгляда и опасные перспективы, которые он открывает. «Для него (т.е. В.И. Герье. — *А.В.*) размежевание отдельных сфер деятельности путем юридических определений есть признак недоверия, между тем как именно это составляет основу всякого благоустроенного порядка. Без этого общественная жизнь превращается в хаотическое брожение ничем не сдержанных и [ничем не] ограждаемых сил, ведущее только к нескончаемым притеснениям». Приверженцы «государственного» самоуправления, отрицая негосударственный характер местных дел, тем самым лишают земство реальной почвы. Ведь если «единственно в видах целесообразности государство предоставляет некоторые дела выборным лицам», то «оно всегда может, ввиду той же всему поддающейся целесообразности, взять все управление на себя»<sup>87</sup> и упразднить земство. Словом, идея «государственного» земства не только не могла защитить его от бюрократии, но даже идеологически вооружала последнюю. А между тем «Россия более, нежели какое-либо государство, нуждается в бережном отношении к общественным силам, ибо это — самая слабая ее сторона», с горечью писал Чичерин<sup>88</sup>.

В 1890-е годы он выступает сторонником «сильного, облеченного правами земства»<sup>89</sup>. Только такое земство, считал Чичерин, способно обуздать бюрократию: «всякие другие сдержки совершенно несостоятельны»<sup>90</sup>. Полагая, что самодержавная власть с присущей ей бюрократической централизацией свое призвание выполнила, он выражает взгляды, суть которых его бывший ученик В.О. Ключевский удачно обобщил в афоризме, явно навеянном чтением чичеринского «Курса государственной науки»: «Централизация хороша только весьма хорошая, а самоуправление сносно и посредственное»<sup>91</sup>.

Когда вышла в свет известная записка Витте, который, беря Чичерина в союзники, доказывал необходимость упразднения земства (как это поняли либералы — Струве, Шипов, Чичерин)<sup>92</sup>, то последний, задетый за живое такой бесцеремонностью, в подцензурных своих трудах упрямо настаивал, что земство совместимо с самодержавием и не мешает ему<sup>93</sup>. Он не был вполне искренен: мы видели, что в бесцензурной «России накануне XX столетия» Чичерин ясно высказался, что ограничение самодержавия и бюрократического произвола стало насущно необходимо. Защищая земство от нападок Витте, он ради благой цели доходил до полного искажения исторической правды, когда утверждал, что «земство держало себя смирно, в пределах своих полномочий; оно строило школы и больницы; ничего большего оно не домогалось» (I)<sup>94</sup>. Признавая недостатки Положения 1864 года («земству не было дано власти даже в собственной его сфере»), он полагал, однако, что «взгляд на земство как на частную сферу деятельности имел для него и благие последствия. Это дало ему возможность устраивать свое хозяйство сообразно с указаниями жизни, а не по указке бюрократии»<sup>95</sup>. Земскую реформу 1890 года и Положение о земских начальниках Чичерин решительно осуждал, а деятельность прежних земских учреждений был склонен приукрашивать: они якобы «поставлены были в независимое положение и наполнялись лучшими местными силами, цветом провинциального общества»<sup>96</sup>.

В принципе он остался верен своему взгляду на самоуправление как поприще для аристократии. Распад сословного строя должен, по Чичерину, повести к тому, что из «лучшей части дворянства» образуется «ядро для класса независимых землевладельцев, управляющих местными делами и через это влияющих и на общий ход государственной жизни»<sup>97</sup>. Поэтому Чичерин выступал последовательным сторонником имущественного ценза («При всех возможных комбинациях надобно признать общим правилом, что голос в местных учреждениях должны иметь те, которые расходы выплачивают из своих карманов») и противником демократии, которую характеризовал так: «...Демократический строй основан чисто на выборном начале, с устранением всякого ценза. Можно сказать, что это — худший из всех порядков, ибо здесь преобладание получает неимущая, необразованная и неустроенная масса, которая или увлекается демагогами, или покорствуется бюрократии»; при нем местные общественные союзы «обращаются в призрак»<sup>98</sup>.

Чичерин вообще держался мнения, что демократии имманентно присуще стремление к политизации частной сферы и возрастающему регламентированию ее посредством наделения государственной власти (в лице представительного собрания) неограниченными полномочиями. Свобода, понимаемая демократически, то есть как участие в принятии политических решений, способствует расширению сферы, регулируемой этими решениями, и сокращению частной, неподконтрольной сферы жизни. Так, политическая свобода, свобода в публичной сфере, постепенно поглощает свободу личную. Рука об руку с этим происходят рост бюрократии и упадок классических либеральных ценностей и институтов, включая местное самоуправление<sup>99</sup>.

В нашуевшей полемике с Д.Н. Шиповым по поводу взаимных отношений губернских и уездных земств Чичерин выступил противником и так называемой «земской бюрократии». Шипов, понимавший задачу земства в этико-социальном смысле, как «ослабление исторически сложившейся социальной несправедливости», то есть имущественного неравенства, полагал, что губернское земство, «как более крупный общественный союз, должно иметь своей задачей... по возможности смягчать неизбежные неравенства в более мелких общественных союзах»<sup>100</sup>. Руководя уездом, губерния должна находиться с ним в «отношениях взаимодействия и гармонии»<sup>101</sup>. В идеях Шилова Чичерин усмотрел невольную проповедь социалистических начал и бюрократической регламентации, и в ряде статей постарался их опровергнуть. Он указывал на то, что сущность земских учреждений «заключается в самоуправлении путем самообложения. Они должны устраивать свои дела на свой собственный счет, а не из чужого кармана». Критикуя «земскую бюрократию», Чичерин оставался чужд полемического задора и трезво отмечал, что она все же лучше правительственной, поскольку ближе к населению<sup>102</sup>.

Чичерин, со своим взглядом на земство как на общественный институт, выполняющий собственные задачи, был, похоже, совершенно одинок в современной ему науке права. Это обстоятельство дало повод одному тогдашнему юристу пренебрежительно назвать Чичерина «эпигоном» общественной теории самоуправления<sup>103</sup>. Но весьма знаменательно, что В.О. Ключевский, много и плодотворно занимавшийся историей местных учреждений России, в своем знаменитом «Курсе лекций по русской истории» дал формулировку самоуправления, по сути тождественную чичеринской:

«Местное самоуправление в настоящем смысле слова есть более или менее самостоятельное ведение местных дел представителями местных обществ с правом облагать население, распоряжаться общественным имуществом, местными доходами и т.п. Как нет настоящей централизации там, где местные органы центральной власти, ею назначаемые, действуют самостоятельно и безотчетно, так нет и настоящего самоуправления там, где выборные местные власти ведут не местные, а общегосударственные дела по указаниям и под надзором центрального правительства»<sup>104</sup>.

Во всяком случае, сейчас уже ясно, что тревогу Чичерина, боявшегося уничтожения любой самодеятельности общества бюрократическим государством, беспочвенной и недалеконидной называть не приходится.

### **Заключение**

Подведем итоги всему сказанному здесь. Обратившись к материалам земской реформы 1864 года, мы проследили развитие в них двух течений, двух подходов: с одной стороны, желание как бы исподволь поставить нарождающееся земство в зависимость от центрального правительства, а с другой — стремление дать ему относительно большую самостоятельность в местных хозяйственных делах. Первый подход нашел своего выразителя в лице П.А. Валуева, второй последовательно отстаивался Н.А. Миллютиным. Именно столкновение этих подходов, а вовсе не соперничество неких «теорий самоуправления» запечатлелось в материалах реформы 1864 года.

Впоследствии и само представление о «теориях самоуправления» было подвергнуто сомнению как слишком условное и к тому же проведенное уже задним числом. Анализ показал, что те, кого принято было относить к сторонникам той или другой теории, зачастую имели очень мало общего между собой как в понимании юридической природы земства, так и в своих общественно-политических взглядах. Поэтому объединение столь различных позиций под маркой какой-либо одной «теории» является, с нашей точки зрения, чем-то совершенно формальным и потому неоправданным. В реальности мы находим лишь отвлеченные идеи государственного либо общественного (местного) характера деятельности земства, которые можно было развивать в совершенно различных направлениях.

Камнем преткновения этот вопрос становится не ранее середины 1870-х годов под влиянием той критической ситуации, в которой, по мнению тогдашних ученых и публицистов, оказалось земство. В.П. Безобразов, А.Д. Градовский и последователи их школы сделали в тот момент сильный акцент на государственном значении земской деятельности. Признание его должно было, по их мысли, устранить известный антагонизм между земством и государством, способствовать их сотрудничеству и примирению. Еще важнее, что это подразумевало также передачу земству значительной части государственных задач на местном уровне, усиливая тем самым политическую роль земства и повышая его шансы стать основой будущего центрального представительства. Подобная реформа местного управления мыслилась именно как предпосылка для распространения земских начал на вершину государственной пирамиды. Таким образом, земство могло стать как бы троянским конем, проникшим за глухие стены бюрократического Илюмена. Все это свидетельствует, что конституционные устремления в либеральной научной мысли и публицистике 1870—1880-х годов были очень глубоки, хотя и носили тщательно завуалированный характер.

Попытки провести эту концепцию в жизнь в момент кризиса самодержавия на рубеже 1870-1880-х годов не возымели никакого успеха. Более того, сама идея государственного характера местного самоуправления была перехвачена из рук либералов и взята на вооружение реакцией, которая вывела из нее требование подчинить земство государству (т.е. правительству), в согласии с чем и была проведена земская контрреформа 1890 года. Именно это требование отличало «официальный», правительственный вариант идеи «государственного» земства от ее либеральной разновидности, предполагавшей, наряду с включением земства в государственную систему, сохранение за ним прежнего независимого положения.

Нельзя не признать, что «официальный» подход был по-своему более логичным и последовательным, и земская контрреформа наглядно показала это. Стало ясно, что пресловутая «государственная теория» на самом деле чужда целям либерализма, в то время как для целей бюрократии она отлично подходит. Однако неудачный опыт не заставил разочароваться в ней либералов. В большинстве своем они остались на прежних позициях, но взялись теперь за дело как бы с другого конца. Если раньше введение земства в государственную систему было для них средством постепенной перестройки ее в либеральном духе, то отныне крепнет убеждение, что это может стать лишь последствием самой конституционной реформы. В связи с этим внимание либеральных теоретиков все больше перемещается в сферу чисто политических интересов, а само земство уходит в их работах как бы на второй план.

Этим отчасти объясняется, почему основные вопросы местного самоуправления, ставившиеся либералами еще с 1870-х годов, не были решены и в эпоху думской монархии. Ведь даже в конце существования земства перед ним стояли все те же, ничуть не потерявшие своей актуальности проблемы, что и полвека назад. Хотя либеральные партии — и прежде всего кадетская — настаивали в своих законодательных предложениях на передаче ему всего активного управления на местах с предоставлением губернатору лишь надзирающих функций (что предполагало признание земства институтом государственным и наделение его исполнительной властью), на создании центрального земского органа и т.д., все эти вопросы так и не получили удовлетворительного решения<sup>1</sup>.

В научном плане преобладание взгляда на земство как институт государства во многом объясняется господством позитивизма в социальных науках того времени. Для позитивизма вообще характерны пренебрежение к любой форме «идеологии» как системе «отвлеченных» принципов и замена ее прагматическим подходом, отдающим практической целесообразности главную роль в любых вопросах. Вот почему и в науке права позитивизм обнаруживает склонность стирать границу между частной и публичной сферами. Если со времен Ульпиана под публичным правом понимали все относящееся к общему благу и государственной пользе, а в право частное включали то, что относится к пользе и интересам отдельных лиц, то юридический позитивизм полагает, что всякая частная деятельность может на практике затрагивать общегосударственный интерес, и на этом основании отказывается разделять эти понятия принципиально. Отсюда — тенденция к «социализации» частного права, к расширению публичного права за счет частного, к возрастающей регламентации последнего предписаниями государственной власти. Так что недалеким от истины представляется суждение австрийского экономиста и философа К. Менгера, что «прагматизм, вопреки намерениям его представителей, неумолимо ведет к социализму»<sup>2</sup>.

Судьба либеральной концепции, утверждавшей государственный характер земского самоуправления, вполне оправдывает эту мысль. Она была позитивистской по своим истокам и отрицала существование местных дел, отличных от общегосударственных. Для ее последователей любая деятельность местного самоуправления имеет государственную, политическую важность, а потому должна быть отнесена к сфере публично-правовой. Однако подобная жесткая логика неизбежно заводит в тупик. Ведь нет сомнения, что любые действия (и даже бездействие) частных лиц тоже влияют, пусть в микроскопической дозе, на общее положение в стране, а потому имеют какое-то политическое значение и представляют интерес для государства. Значит ли это, что все их поведение должно направляться директивами публичной власти, а сами они — стать государственными чиновниками? А если нет, то на чем же тогда основаны их самостоятельность и личная инициатива? На все эти вопросы приверженцы позитивизма и прагматизма не могли дать ответ. Принять неизбежные следствия своей же собственной мысли они были явно не в состоянии.

Нельзя не заметить, что поиск некоей отвлеченной сущности самоуправления, свободной от условий времени и места, от влияния конкретно-исторической среды, вряд ли вообще является научно продуктивным делом. Ответ на вопрос, может ли самоуправление считаться органом государства или чем-то иным, во многом произведен от того, какого понимания «государства» придерживается ученый. Но относительно этого в политико-правовой мысли точно так же нет и никогда не было полного единства. Поиск универсального определения несет в себе немалый риск попадания в ловушку чисто схоластических споров, которые мало прибавляют к нашему знанию о том, как работают (или должны работать) реальные институты. Более того, все те учреждения разных эпох и народов, которые традиционно охватываются термином «самоуправление», настолько разнообразны, что любая попытка втиснуть это богатство форм в рамки жесткого и исчерпывающего определения неизбежно будет слишком узкой и уязвимой для критики.

Так, местное самоуправление при авторитарном строе и при парламентской демократии — это институты, имеющие весьма различные функции, устройство и состав, хотя между ними, в принципе, возможна генетическая связь. Вправе ли мы говорить о государственном характере земства в стране, где население совершенно отстранено от всякого участия в политической (т.е. государственной) власти? Не значит ли это выдавать желаемое за действительное? В то же время, в условиях либеральной демократии, насквозь основанной на представительных началах, противопоставление самоуправления государству во многом утрачивает смысл<sup>3</sup>.

И все же существовали веские политические причины, привлекая к этому, вообще говоря, довольно отвлеченному вопросу пристальное внимание русских либералов в последней четверти XIX века. Те же причины обеспечили быстрое распространение идеи «государственного» земского самоуправления, возведенной даже в ранг «теории». Но ее сторонники упускали из виду, что весьма либеральная, на первый взгляд, теория, полагаящая, будто «обществу» может принадлежать все, что прежде относилось к сфере «государства», тем самым стирает границу между ними и при некоторых условиях может быть использована для столь же беспредельного вмешательства государства в дела самого общества. Конечно, ее либеральные приверженцы имели в виду совсем другие цели, но объективно их доводы играли на руку бюрократии. Они надеялись обеспечить независимость земства от нее через создание прочного правового государства, в котором бы строго соблюдался закон. Однако в тех исторических условиях, в которых находилась Россия в конце XIX — начале XX столетия, рассчитывать на это было трудно, и недаром Б.Н. Чичерин, которому нельзя отказать в политической проницательности, рекомендовал земству держаться подальше от государства и не смешиваться с его институтами. Его концепция, окончательно сложившаяся в последние десятилетия XIX века, основывалась на синтезе умозрения и опытного знания, что позволяло принципиально разграничить сферы частного и государственного, защитив тем самым классические либеральные ценности. Чичерин подчеркивал двоякий статус органов местного самоуправления, причем общественный элемент является изначально им присущим, а государственный как бы «наслаивается» поверх него, но ни в коем случае не должен полностью его поглощать. Подобный взгляд основывался на прочном теоретическом фундаменте и был наиболее адекватен условиям самодержавно-бюрократической монархии, так как позволял обеспечить для самоуправления пусть небольшую, но вполне независимую сферу деятельности и возможность самостоятельного развития в будущем.

Однако в русском либерализме того времени господствовали уравнилительные и народнические настроения, и анализ либеральных концепций земства лишний раз доказывает это. Тезис о «близких исторических отношениях между русским либерализмом и социализмом»<sup>4</sup> находит здесь еще одно подтверждение. Социальная база для либерализма чичеринского типа была в ту пору чересчур узка даже в Западной Европе. В России его основой мог бы стать хотя и довольно влиятельный, но немногочисленный слой цензовых гласных из дворян, в то время как мировоззрению разночинной интеллигенции, задававшей тон в либеральном движении, он был совершенно чужд. Как видно, к примеру, из трудов князя А.И. Васильчикова, русский либерализм весьма рано принял неклассическую форму, а условия русской общественной жизни того времени были таковы, что он, по-видимому, был просто обречен сделаться «демократическим» и «социальным».

Но это не избавило его от политической слабости. В частности, само требование придать земству государственный статус, исходившее от либералов, не подкреплялось, подобно большинству их требований, ничем, кроме ссылок на удобство такой меры для государства и общества, следовательно, больше напоминало не требование, а просьбу в надежде на благосклонность правительства. В условиях самодержавной власти, разобщенности либералов и отсутствия в стране сильного среднего класса иначе и быть не могло. В Германии реформы 1872 и 1875 годов были проведены под нажимом определенной политической партии — национал-либеральной. У наших же земских либералов не только партии, но даже постоянного печатного органа не было, за исключением краткого периода с конца 1880 по 1882 год, когда существовала газета «Земство». Поэтому, несмотря на внешне бурное течение, земская жизнь десятилетиями вращалась в кругу одних и тех же проблем, которые, казалось, следовало бы давно решить и оставить позади. Таким образом, хотя все концепции земства были рассчитаны на практическое применение, ни одна из них так и не повлияла всерьез на реальное положение вещей.

И все же опыт, накопленный либеральной теоретической мыслью, не пропал понапрасну, ибо все эти вопросы не утратили своего значения и в наши дни<sup>5</sup>. Проблемы местного самоуправления, над которыми бились тогдашние ученые и публицисты, и сегодня становятся в повестку дня. Воспринять и критически осмыслить в научном плане весь этот мощный пласт политико-правовых идей чрезвычайно важно для нас. Еще важнее учесть их в общественной практике.

### **Примечания**

#### **Предисловие**

<sup>1</sup> Градовский А.Д. Собр. соч. СПб., 1904, с. 523.

- <sup>2</sup> Там же, с. 413.
- <sup>3</sup> Шарапов С. Самодержавие и самоуправление. Берлин, 1899, с. 7.
- <sup>4</sup> Цимбаев Н.И. И.С. Аксаков в общественной жизни пореформенной России. М., 1978.

### **Обзор источников и литературы**

- <sup>1</sup> Веселовский Б.Б. История земства за сорок лет. М., 1911, т. 3, с. 34 и ел.
- <sup>2</sup> Там же, с. 522.
- <sup>3</sup> Тройский П.П. Теории самоуправления в русской науке // Юбилейный земский сборник. М, 1914, с. 76-86.
- <sup>4</sup> Там же, с. 76.
- <sup>5</sup> Гармиза В.В. Земская реформа и земство в исторической литературе/История СССР, 1960, № 5, с. 82-108; его же. Подготовка земской реформы 1864 г. М., 1957, с. 5-6, 90-99.
- <sup>6</sup> Гармиза В.В. Земская реформа и земство., с. 86.
- <sup>7</sup> Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 г., с. 97.
- <sup>8</sup> Гармиза В.В. Земская реформа и земство., с. 85.
- <sup>9</sup> Там же, с. 86.
- <sup>10</sup> Там же, с. 88.
- <sup>11</sup> Пирумова Н.М. Земское либеральное движение. М., 1977, с. 17-18.
- <sup>12</sup> Китаев В.А. От фронды к охранительству. Из истории русской либеральной мысли 50-60-х гг. XIX в. М., 1972.
- <sup>13</sup> Институты самоуправления: историко-правовое исследование. М., 1995, с. 282; ср.: Новикова Л. И. Земство как орган самоуправления и школа политического опыта // Русский либерализм: исторические судьбы и перспективы. М., Росспэн, 1999, с. 255-262.
- <sup>14</sup> Леонтович В.В. История либерализма в России. 1762-1914. М., 1995, с. 313-315.
- <sup>15</sup> Fisher G. Russian Liberalism: from Gentry to Intelligentsia. Cambridge, 1958; Essays on Russian Liberalism. Columbia, 1972.
- <sup>16</sup> The Zemstvo in Russia: an experiment in local selfgovernment. Edited by T. Emmons and W.S. Vucinich, Cambridge, 1982.
- <sup>17</sup> Ibid., pp. 36, 178, 431-432.
- <sup>18</sup> Куликов В.В. Земские учреждения и правительственный контроль (вторая половина XIX — начало XX в.). М., 2001, с. 7, 24, 35, 96.

### **Глава 1 Принципы земской реформы 1864 года**

- <sup>1</sup> Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. СПб., 1892, часть 1, с. 129-132; Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России. М., 1917 (1-е изд. — 1910 г.).

- <sup>2</sup> Авинов Н.Н. Главные черты в истории законодательства о земских учреждениях // Юбилейный земский сборник. СПб., 1914, с. 4, 7, 8, 14.
- <sup>3</sup> Материалы по земскому общественному устройству. СПб., 1886, т. 2, с. 356.
- <sup>4</sup> Там же, с. 357, 380, 384.
- <sup>5</sup> Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 г. М., 1957, с. 133-136, 154, 192, 193, 200, 203.
- <sup>6</sup> Кизеветтер А.А. Н.А. Милютин // Исторические отклики. М., 1915; Корнилов А.А. Курс истории России XIX века. М., 1993, с. 257.
- <sup>7</sup> Кизеветтер А.А. Указ, соч., с. 250. «Соображения» опубликованы в «Материалах по земскому общественному устройству», т. 1, с. 130 и ел. ; «Объяснительная записка» // Там же, т. 2, с. 330 и ел.
- <sup>8</sup> Гармиза В.В. Указ, соч., с. 135.
- <sup>9</sup> Там же, с. 136.
- <sup>10</sup> Дневник П.А.Валуева, министра внутренних дел. М., т. 1, с. 316-317.
- <sup>11</sup> РС, 1915, № 10, с. 94.
- <sup>12</sup> РС, 1915, № II, с. 249.
- <sup>13</sup> Милютин Н.А. Соображения по проекту о земских учреждениях [РО РНБ, ф. 379 (Ф. П. Корнилов), ед. хр. 269].
- <sup>14</sup> Там же, л. 1.
- <sup>15</sup> «Сюда относятся преимущественно: постройки разного рода, устройство и содержание дорог и дорожных сооружений, содержание почтовых станций и тому под.» (Там же, л. 2). В книге В.В. Гармизы эта цитата почему-то дана в сокращенном виде, без слов «преимущественно» и «тому подобное»; в результате создается ошибочное впечатление, будто Милютин думал ограничить компетенцию земства только перечисленными задачами (Гармиза В.В. Указ, соч., с. 147).
- <sup>16</sup> Милютин Н.А. Соображения.., л. 2.
- <sup>17</sup> Там же, л. 4.
- <sup>18</sup> Там же, л. 7.
- <sup>19</sup> Гармиза В.В. Указ, соч., с. 142.
- <sup>20</sup> Там же, с. 167, 175. Стремление Н.А. Милютина уравнивать количество гласных от разных сословий разделял его брат Дмитрий Алексеевич, тогдашний военный министр, как видно из его замечаний на правительственный проект (Гармиза В.В. Указ, соч., с. 226 и ел.). Знавший всех ключевых деятелей земской реформы В.П. Безобразов сообщал М.Н. Каткову в письме, относящемся к середине 1860-х годов: «Ва[луе]в очень усилился. Обедал на днях у Государя и вообще торжествует своим отпором против нападков Мил[ютины]х на [устройство?] земских учреждений. Уже не знаю, стоило ли их защищать» (ОР РГБ, ф. Каткова, карт. 23, л. 181).

<sup>21</sup> Материалы по земскому общественному устройству, т. 1, с. 144.

<sup>22</sup> Там же, с. 146.

<sup>23</sup> Там же, с. 145.

<sup>24</sup> Там же; ср. Милютин Н.А. Соображения... (РО РНБ, ф. 379, ед. хр. 269, л. 4). В тексте своей записки Милютин дважды мимоходом называет земства «постоянными правительственными местами» (там же, л. 1, 2). В.В. Гармиза на этом основании заключил, что Милютин, подобно Валуеву, смотрел на земство «как на орган государственной власти, которому государство в собственных интересах передает часть дел местного хозяйства» (Указ, соч., с. 147-148). Однако почтенный автор упустил из виду, что в те времена слово «правительственный» значило не только «относящийся к правительству» (т.е. государству, или «высшему правительству», как выражается Милютин в своей записке), но и «относящийся к управлению вообще» (т.е. к любой администрации, что позволяло говорить, к примеру, о «правительстве градоначальника», в смысле пределов его власти, а управляющего канцелярией называть «правителем» ее). Совершенно очевидно, что Милютин называл земства «правительственными» местами именно в этом последнем значении слова. (Ср. с толковым словарем В.И. Даля: «Править — управлять, распоряжаться, ...направлять, руководить»; «Правительство — правление или управление, начальствование... // Начальство власти, совокупность сил управления. Местное правительство, противоположн. высшее или государственное. Правительственный, к сему относящийся»). Что касается высказанного В.В. Гармизой упрека Милютину в том, что свои предложения он оправдывал интересами центрального правительства, то нам трудно понять, к каким же более убедительным доводам мог прибегнуть опытный и практичный политик в своей записке, предназначенной именно к рассмотрению в правительстве.

<sup>25</sup> Материалы по земскому общественному устройству, т. 2, с. 363, 384 и др.

<sup>26</sup> Там же, с. 356.

<sup>27</sup> РГИА, ф. 908, оп. 1, ед. хр. 175, л. 126 и ел. Опубликовано: Северная почта, 1863, № 140-142.

<sup>28</sup> Там же, л. 131.

<sup>29</sup> Там же.

<sup>30</sup> Там же, л. 130. Ф. Старр обратил внимание на то, что подобные мысли были повторены Валуевым в рукописной заметке по поводу мемуара Шувалова, а также на собрании соединенных департаментов права и экономии в том же 1863 году (Starr S.F. Decentralisation and Self-Government in Russia, 1830-1870. Princeton University Press, 1972, p. 274).

<sup>31</sup> Там же, л. 136-137.

<sup>32</sup> Там же, л. 32.

<sup>33</sup> Милютин Н.А. Соображения... (РО РНБ, ф. 379, ед. хр. 269, л. 2).

<sup>34</sup> РГИА, ф. 908, оп. 1, ед. хр. 175, л. 138-139.

<sup>35</sup> В доказательство своему мнению, что первоначальные основания проекта земской реформы были составлены комиссией уже при Валуеве, В.В. Гармиза приводит цитату из официальной «Исторической записки» о ходе ее работ, согласно которой «в апреле 1861 года, ко времени вступления статс-секретаря... Валуева в управление министерством... (выделено мной. —А.В.) особым отделом вышеупомянутой комиссии составлен был проект главных оснований, на которых предположено было приступить к печатанию Положений о губернских учреждениях, как административных, так и хозяйственных» (Гармиза В.В., с. 135). Однако оборот «ко времени» может означать лишь «до этого времени», но никак не «после». Кроме того, имеется официальное письмо Милютина к Валуеву от 10 мая 1861 г., из которого явствует, что именно Милютин вместе с некоторыми другими членами комиссии составил проект преобразования губернских учреждений и нормальные к нему штаты. Этот проект министр С.С. Ланской хотел рассмотреть в общем собрании комиссии, и «до рассмотрения и утверждения сего проекта, как главнейшего, приостановлена окончательная разработка проекта уездных хозяйственных учреждений, который составлен уже вчерне, и объяснительной записки, для которой собраны материалы» (РГИА, ф. 869, оп. 1, д. 397, л. 2). Кстати, не эти ли материалы были использованы для составления первоначальных «Соображений»?

<sup>36</sup> Дневник П.А. Валуева., М., 1961, т. II, с. 143.

<sup>37</sup> Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. М., 1968, с. 47-49.

<sup>38</sup> Эти сведения почерпнуты из рукописной статьи видного земского деятеля графа П.С. Шереметева «Самодержавие—Земство—Бюрократия», представленной им в 1903 г. министру внутренних дел В.К.Плеве по его просьбе (РГИА, ф. 1088, оп. 2, № 465). Шереметев, видевший подлинники соответствующих официальных документов, утверждает, что Рейтерн согласился на столь оригинальный принцип обложения потому, что предстоял пересмотр всей податной системы (там же, л. 5). Стоит отметить, что именно политическими доводами (опасностью развития федеративных начал) Валуев оправдывал отказ земству в праве самостоятельной разверстки государственных податных сборов (Гармиза В.В. Указ, соч., с. 196). Сведения Шереметева противоречат распространенной точке зрения, будто инициатором закона 21.11.1866 г. был Рейтерн.

<sup>39</sup> Американский исследователь С.Ф. Старр особенно подчеркивает страх перед федерализацией как главный мотив в политике министра внутренних дел П.А. Валуева — страх, усугубленный польским восстанием и даже, возможно, событиями Гражданской войны в США (Starr S.F. Decentralisation and Self-Government in Russia, pp. 256, 274—275).

<sup>40</sup> Головачев А.А. Десять лет реформ. СПб., 1872, с. 215-216.

<sup>41</sup> Захарова Л.Г. Указ, соч., с. 44. Автор считает своим приятным долгом выразить признательность профессору Л. Г. Захаровой за ценные советы и указания, которыми воспользовался при написании данной главы.

## **Глава 2 Проблема теорий самоуправления**

<sup>1</sup> Тройский П.П. Теории самоуправления в русской науке, с. 85.

<sup>2</sup> См., например: Гессен В.М. Вопросы местного управления. М., 1904, с. 121; Лазаревский Н.И. Самоуправление // Мелкая земская единица. СПб., 1903, с. 2 и ел.; Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. М., 1968, с. 4-5; Пирумова Н.М. Земское либеральное движение, с. 58-59.

<sup>3</sup> Эта информация содержится в книге: Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. СПб., 1892, с. 108.

<sup>4</sup> Свешников М.И. Указ, соч., ч. 1, с. 132 и ел.

<sup>5</sup> Там же, с. 53; Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1893, т. II, с. 265-266.

<sup>6</sup> Коркунов Н.М. Указ, соч., с. 265-266.

<sup>7</sup> Воспоминания М.М. Ковалевского // МО Архива РАН, ф. 603, оп. 1, № 126, л. 92.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> История политических и правовых учений. XIX в. М., 1993, с. 15-19; Блок А.Л. Государственная власть в европейском обществе. Взгляд на политическую теорию Лоренца Штейна и на французские политические порядки. СПб., 1880. Об отношениях Л. Штейна с русскими учеными см. содержательную статью: Павловский И.В. Лоренц фон Штайн и русская общественность XIX века // Россия и Запад: диалог культур. М., 1994, с. 106-122.

<sup>10</sup> Штейн Л. Учение об управлении и право управления. СПб., 1874, с. 27.

<sup>11</sup> Тройский П.П. Теории самоуправления в германской науке. СПб., 1913, с. 20 и ел.

<sup>12</sup> Б.Н.Чичерин, познакомившийся со Штейном в конце 1850-х годов, отзывался о нем так: «Это не был тип чисто кабинетного немецкого ученого, тип, впрочем, весьма почтенный и интересный. Штейн, при большой живости ума, отличался замечательным разнообразием сведений и вкусов. Он был и философ, и юрист, и политико-эконом: он вел практические промышленные и финансовые предприятия, знал жизнь и людей. К этому присоединялись художественные наклонности: у него была весьма недурная картинная галерея» (Воспоминания Б.Н.Чичерина. Путешествие за границу. М., 1932, с. 22).

<sup>13</sup> Ковалевский М.М. Английская конституция и ее историк. М., 1884.

<sup>14</sup> МО Архива РАН, ф. 603, оп. 1, № 126, л. 93.

<sup>15</sup> См. статью «Гнейст» в «Новом словаре Брокгауза и Ефрона», т. 13, б/я; Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии. Изд. 2-е, СПб., 1896.

<sup>16</sup> Гнейст Р. История государственных учреждений Англии. М., 1885. Гнейст был учеником знаменитого Ф.К. Савиньи. Будучи членом прусского ландтага (1853-1893) и рейхстага (1871-1884), он активно участвовал в законодательной работе, особенно в области судебной системы и уголовного права. Устав евангелической церкви также был по преимуществу его произведением. При введении конституции в Японии правительство этой страны обращалось к Гнейсту за консультациями. Император Фридрих III возвел его в дворянство и пригласил преподавать конституционное право своему сыну (Encyclopedia Britannica, 1956, v. 10, p. 451).

<sup>17</sup> Сергеевич В.И. Задача и метода государственных наук. М., 1871, с. 121-122.

<sup>18</sup> Об этом рассказывает в своих мемуарах М.М. Ковалевский (МО Архива РАН, ф. 603, оп. 1, № 126, л. ЮЗ-104).

<sup>19</sup> Бескомпромиссный оппонент катедер-социалистов, Чичерин писал о последнем периоде деятельности Штейна: «Под конец жизни Штейн свихнулся. Практические его предприятия повели к тому, что он сначала приобрел порядочное состояние, а затем разорился. Имение его было продано с молотка. Вместо того чтобы приписать это, как следовало, своей нерасчетливости или несчастному стечению обстоятельств, он по немецкой привычке возвел это в общий экономический закон и стал уверять, что поземельная собственность вообще непременно ведет к разорению. Несколько социалистические наклонности, которые были у него в молодости, но совершенно отпали в зрелых годах, снова выплыли под влиянием жизненных неудач, и он стал проповедовать идеи вовсе не научного свойства». (Воспоминания Б.Н. Чичерина. Путешествие за границу, с. 22-23).

<sup>20</sup> МО Архива РАН, ф. 603, оп. 1, № 126, л. 109.

- <sup>21</sup> Нольде Б.Э. Очерки русского государственного права. СПб., 1911, с. 261.
- <sup>22</sup> Там же.
- <sup>23</sup> Де Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992, с. 73, 79.
- <sup>24</sup> Гнейст Р. Правовое государство..., с. 41.
- <sup>25</sup> Де Токвиль А. Указ, соч., с. 85.
- <sup>26</sup> Штейн Л. Указ, соч., с. 32.
- <sup>27</sup> На наш взгляд, наиболее объективный обзор иностранной литературы о самоуправлении, в том числе германской, содержится в сочинениях В.В.Ивановского: Русское государственное право, т. 1, вып. 6, Казань, 1898, с. 392-396; Организация местного самоуправления во Франции и Пруссии. Казань, 1886, с. 41-87. Ивановский не поддерживал концепцию так называемых теорий самоуправления (хотя и не опровергал ее) и указывал на различие подходов Л. Штейна и Р. Гнейста. О том, что в 1870-1880-х годах никаких «теорий самоуправления» еще не было, говорил в своей рецензии на «Юбилейный земский сборник» А.А. Корнилов (ГМ, 1914, № 4).
- <sup>28</sup> См. Лазаревский Н.И. Самоуправление, с. 3, 9, 18 и ел.; Тройский П.П. Теории самоуправления в германской науке, с. 30 и ел.; Матвеев В.Ф. Теории самоуправления в современной науке // Вестник права, 1905, № 1, с. 165-183; Велихов П.А. Основы городского хозяйства. М., 1928.
- <sup>29</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право, т. 2, с. 275; Лазаревский Н.И. Самоуправление..., с. 40; Безобразов В.П. Государство и общество: управление, самоуправление и судебная власть. СПб., 1882, с. 560.

### **Глава 3 Концепции земского самоуправления 1860-х годов**

- <sup>1</sup> Чичерин Б.Н. Областные учреждения России в XVII веке. М., 1856, предисловие, с. II.
- <sup>2</sup> Там же, с. 575.
- <sup>3</sup> Там же, с. 577-581.
- <sup>4</sup> Там же, с. 589.
- <sup>5</sup> Там же, с. 590.
- <sup>6</sup> Там же, с. 588.
- <sup>7</sup> Там же, предисловие, с. II.
- <sup>8</sup> Walicki A Legal Philosophers of Russian Liberalism. Oxford, 1987, pp. 158-161; см. его же. Нравственность и право в теориях русских либералов конца XIX — начала XX веков // Вопросы философии, 1991, № 8, с. 29.
- <sup>9</sup> Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866, с. 481. Впоследствии отношение Чичерина к этой проблеме изменилось, на что обратил внимание П.Б. Струве в своей книге «На разные темы» (с. 543), а также А.Валицкий (*idib.*, pp. 136-138).

<sup>10</sup> Китаев В.А. От фронды к охранительству (см. ук.). Сжатый биографический очерк о Чичерине можно найти в статье автора настоящей работы: Верещагин А.Н. Борис Чичерин — российский политолог//Вестник РАН, т. 65, 1995, № 12.

<sup>11</sup> Русское общество 40-50-х годов XIX в. Часть II. Воспоминания Б.Н. Чичерина. М., 1991, с. 192. Интересно мнение американского историка С.Ф. Старра: «Статьи Каткова оставляли нерешенной главную проблему — что делать с существующими провинциальными административными органами. Но точность и тщательность никогда не были существенными элементами популистской идеологии. В противном случае сочинения Бориса Чичерина, несомненно, встретили бы восторженный прием, поскольку в своих неустанных атаках на Токвиля и Англию и в своей упрямой оппозиции политике децентрализации он превзошел своих противников в этих качествах» (Starr S.F. Decentralisation and Self-Government in Russia, p. 83).

<sup>12</sup> Твардовская В.А. Идеология пореформенного самодержавия (М.Н. Катков и его издания). М., 1978, с. 130, 133.

<sup>13</sup> В своем письме к брату Василию, написанном в ноябре 1861 года, Чичерин так отзывался о произведениях Гнейста: «Это приноровление всей английской истории и учреждений к современным вопросам Пруссии, е-точки зрения Гнейста, а иногда и внесение прусских взглядов в Англию. Под конец он убеждает королеву Викторию сделать маленький *coup-d'etat*, уничтожив парламентское министерство и восстановив Государственный Совет. Иначе Англии нет спасения. (...) Я лично знал Гнейста в Берлине и убедился, что он помешан на одной точке. Он хочет, чтобы прусский король силою заставил прусское дворянство взять в свои руки местное управление, чтобы оно смогло через это удобнее ограничить королевскую власть, и все это из либеральных видов. Никто ему не верит, а он сердится и повторяет: «Надо заставить этих господ!» (ОР РГБ, ф. 334, к. 3. ед. хр. 1. л. 54), ср. Воспоминания Б.Н. Чичерина. Путешествие за границу. М, 1932.

<sup>14</sup> Цит. по: Пирумова Н.М. Земское либеральное движение, с. 55.

<sup>15</sup> Чичерин Б.Н. О народном представительстве, с. 18.

<sup>16</sup> Чичерин Б.Н. Несколько современных вопросов. М., 1862, с. 250, 253.

<sup>17</sup> Там же, с. 262, 263.

<sup>18</sup> Чичерин Б.Н. О народном представительстве, с. 517.

<sup>19</sup> Чичерин Б.Н. Несколько повременных вопросов, с. 263, 264.

<sup>20</sup> ОР РГБ, ф. Герье, к. 55, № 67, л. 2 (письмо Б.Н. Чичерина В.И. Герье от 17 января 1884 г.).

<sup>21</sup> Чичерин Б.Н. О народном представительстве, с. 519-520.

<sup>22</sup> Чичерин Б.Н. Несколько современных вопросов, с. 254—255.

<sup>23</sup> Там же, с. 138, 257.

- <sup>24</sup> Там же, с. 257-258.
- <sup>25</sup> Там же, с. 139-140.
- <sup>26</sup> Там же, с. 140.
- <sup>27</sup> Чичерин Б.Н. О народном представительстве, с. 10.
- <sup>28</sup> Из письма к Кавелину (1859 г.). Цит. по: Воспоминания Б.Н. Чичерина. Путешествие за границу, с. 64.
- <sup>29</sup> Чичерин Б.Н. О народном представительстве, с. VIII.
- <sup>30</sup> Разбор всевозможных отзывов о Чичерине см.: Зорькин В.Д. Из истории буржуазно-либеральной политической мысли России (Б.Н. Чичерин). М., 1975.
- <sup>31</sup> Воспоминания Б.Н. Чичерина. Московский Университет. М., 1931, с. 35.
- <sup>32</sup> ОР РГБ, ф. 169, к. 77, ед. хр. 53, л. 24.
- <sup>33</sup> Кавелин К.Д. По поводу губернских и уездных земских учреждений // Собр. соч., СПб., 1898, т. II, с. 735.
- <sup>34</sup> Там же, с. 753-755.
- <sup>35</sup> Там же, с. 767.
- <sup>36</sup> Там же, с. 745.
- <sup>37</sup> Там же, с. 751.
- <sup>38</sup> Там же, с. 764.
- <sup>39</sup> Там же, с. 738, 777.
- <sup>40</sup> В одном из писем 1861 года Кавелин сообщает Ю.Ф. Самарину, что достиг добровольного соглашения со своими крестьянами, и прибавляет: «Не одно тщеславие, не фанфаронство либерализмом заставило меня так поступить, но глубокое убеждение, что мы должны, во что бы то ни стало, расстаться с крестьянами дружелюбно, как расстаются друзья и братья, а не враги» (ИРЛИ, ф. 119, оп. 1, № 30, л. 6).
- <sup>41</sup> Чичерин Б.Н. Несколько современных вопросов, с. 138.
- <sup>42</sup> ВЕ, 1886, № 10, с. 757-758.
- <sup>43</sup> Чичерин Б.Н. О народном представительстве, с. 514.
- <sup>44</sup> Медушевский А.Н. Земство и конституционализм в России // Земство, 1996, № 1, с. 7-8. Вообще у Чичерина с кадетами мало найдется общего. Тот либерализм, которого они придерживались, в глазах Чичерина вовсе таковым не был. Хватило бы одного только пункта об отчуждении помещичьих земель по «справедливой оценке», чтобы сделать Чичерина их непримиримым противником.
- <sup>45</sup> Петров Ф.А. Земско-либеральные проекты переустройства государственных учреждений в России в конце 70 — начале 80-х годов XIX в. // ОИ, 1993, № 4, с. 35-36.
- <sup>46</sup> ИРЛИ, ф. 293, оп. 1, ед. хр. 631, л. 34.
- <sup>47</sup> ОР РГБ, ф. Герье, к. 77, ед. хр. 67, л. 6 (письмо к В.И. Герье от 4.11.1884 г.).

<sup>48</sup> При посещении Твери в ноябре 1884 года Безобразов оставил запись в дневнике: «Какие симпатичные люди все племя Бакуниных и как я с ними схожусь!» (Былое, 1907, № 9, с. 12).

<sup>49</sup> Сементковский Р.И. Среди отошедших // ИВ, 1917, т. 148, с. 121, 385.

<sup>50</sup> Воспоминания жизни Ф.Г. Тернера // РС, т. 140, 1909, № 11, с. 328.

<sup>51</sup> ОР РГБ, ф. 120 (М.Н. Каткова), оп. 1, карт. 23, л. 180.

<sup>52</sup> Воспоминания жизни Ф.Г. Тернера // РС, т. 140, 1909, с. 330.

<sup>53</sup> ОР РГБ, ф. 120, карт. 23, л. 179. Из письма Безобразова к Каткову от 4.XII.1866 г. можно составить представление об их отношениях и характере самого Безобразова: «Коли у Вас есть преданные Вам, и преданные Вам лично, без всякой задней мысли, люди, то, конечно, я могу считать себя в первых их рядах: я Вам предался еще тогда, когда Вы не были для русского общества тем, что Вы есть, предался Вам со всем пылом моей души. Но с Вашей стороны ни разу не нашел даже той поддержки, которую вы расточаете ежедневно людям, несравненно менее и менее меня имеющим на Вас право...» (там же, л. 194).

<sup>54</sup> ОР РНБ, ф. 1000, оп. 2, № 113, л. 63. Запись от 12 ноября/ 31 октября 1886 г. Она была опущена при публикации дневника в «Русской старине». В ней Безобразов подробно излагает свою беседу с Гнейстом, вращавшуюся вокруг проблем конституционализма, местного самоуправления и полезности «органических реформ» в Европе и в России.

<sup>55</sup> Безобразов В.П. Аристократия и интересы дворянства (статья написана в 1859 г.) // Безобразов В.П. Государство и общество. СПб., 1882, с. 248-250; его же. Мысли о действующих местных учреждениях и о будущем их устройстве (статья написана в 1863 г.) // Там же, с. 385.

<sup>56</sup> Безобразов В.П. Аристократия и интересы дворянства // Там же, с. 264.

<sup>57</sup> Безобразов В.П. Будущность крестьянских (сельских) учреждений // Там же, с. 371-376, 406.

<sup>58</sup> Безобразов В.П. Мысли о действующих местных учреждениях... // Там же, с. 406-407.

<sup>59</sup> Там же, с. 490.

<sup>60</sup> Там же, с. 403. В 1869 году, когда вышло постановление Комитета министров, отменившее право земств на бесплатную пересылку своей корреспонденции, поскольку они «ни по составу, ни по назначению не суть власти правительственные», Катков заявил против этого резкий протест. На страницах «Московских ведомостей» он доказывал, что земские учреждения суть органы государственные, хотя и отличные от бюрократических, что они выполняют те обязанности, которые без них лежали бы на чиновничестве, и определял земскую работу как государственную службу по выбору (МВ, № 267, 1866, 9 дек.).

<sup>61</sup> Лохвицкий А.В. Губерния, ее земские и правительственные учреждения. СПб., 1864, с. XXУН-XXУШ, 122.

<sup>62</sup> Там же, с. 165.

<sup>63</sup> Там же, с. 117, 154.

<sup>64</sup> Там же, с. 122, 125.

<sup>65</sup> Там же, с. 142, 145.

<sup>66</sup> Там же, с. 132, 137.

<sup>67</sup> Там же, с. 198-199.

<sup>68</sup> Лешков В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по «Положению» 1864 г., января 1 // День, 6, 11, 13 ноября 1865 г.

<sup>69</sup> День, 6 ноября 1865 г.

<sup>70</sup> День, 11 ноября 1865 г.

<sup>71</sup> Там же.

<sup>72</sup> День, 13 ноября 1865 г.

<sup>73</sup> Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1869—1871, т. 1-3. В дальнейшем цитируется по третьему, двухтомному изданию: Васильчиков А.И. О самоуправлении. СПб., 1872, т. 1-П.

<sup>74</sup> Голубев А. Князь А.И. Васильчиков. СПб., 1882, с. 10.

<sup>75</sup> Там же, с. 12.

<sup>76</sup> Русские писатели. 1800-1917. М., 1989, т. 1, с. 395.

<sup>77</sup> Голубев А. Указ, соч., с. 152. Председатель новгородской губернской управы Н.Н. Фирсов писал о Васильчикове: «Он был вполне независимым человеком не только по богатству и происхождению, но и по самому складу характера: чужд тщеславия и каких бы то ни было личных искательств» (Фирсов Н.Н. Силуэты времени реформ // ИВ, т. 119, 1910, № 2, с. 483-484).

<sup>78</sup> Фирсов Н.Н. Силуэты... // ИВ, т. 119, 1910, № 2, с. 501.

<sup>79</sup> там же, с. 498; Голубев А. . Указ, соч., с. 21-23.

<sup>80</sup> Голубев А. Указ, соч., с. 21-23. ; А. Указ, соч., с. 23.

<sup>81</sup> Русский администратор новейшей школы. Записка псковского губернатора Б. Обухова и ответ на нее. Берлин, 1868.

<sup>82</sup> Там же, с. 6-10, 18.

<sup>83</sup> Там же, с. 21-23.

<sup>84</sup> Там же, с. VI

<sup>85</sup> Там же, с. 39, 70.

<sup>86</sup> Там же, с. 68, 70. Меры, предлагавшиеся Обуховым, в действительности были взяты на вооружение МВД и зимой 1867/68 гг. привели к голоду, поразившему северные губернии (подробности см.: Фирсов Н.Н. Силуэты... // ИВ, 1910, № 3<sup>^</sup>, т. 119-120). Неблаговидное поведение Валугина, отказавшегося своевременно помочь этим губерниям из центрального продовольственного капитала, привело к его отставке. Валугин выступал за централизацию продовольственных капиталов еще при разработке земской реформы (Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 г., с. 196-197).

<sup>87</sup> Фирсов Н.Н. Силуэты... // ИВ, т. 119, 1910, с. 494.

<sup>88</sup> Васильчиков А.И. О самоуправлении, т. II, с. 536.

<sup>89</sup> Давыдов А.Ю. Князь-кооператор А.И. Васильчиков // ВИ, 1993, № 8, с. 138-144.

<sup>90</sup> Васильчиков А.И. Указ, соч., т. I, с. IX; т. II, с. 516.

<sup>91</sup> Там же, с. 5, I, 30.

<sup>92</sup> Там же, т. , с. XXVIII-XXIX, XXXIII.

<sup>93</sup> Там же, т. , с. 139-143; т. II, с. 414.

<sup>94</sup> Чичерин Б. -И. О народном представительстве, с. 527.

<sup>95</sup> Васильчиков А.И. Указ, соч., т. I, с. 2, 6.

<sup>96</sup> Там же, т. , с. 142-143.

<sup>97</sup> Там же, т. , с. 111-IV, 127.

<sup>98</sup> Там же, т. , с. 47; т. II, с. 496.

<sup>99</sup> Там же, т. , с. 12.

<sup>100</sup> Там же, т. , с. 1, 4, 162-163.

<sup>101</sup> Там же, т. , с. 25; т. II, с. 497.

<sup>102</sup> Там же, т. I, с. XXXVIII. Обязательное обучение грамоте составляло излюбленную идею не только А.И. Васильчикова, но и его брата Виктора, героя севастопольской обороны, который, по словам Чичерина, всячески старался провести эту меру в тамбовском земстве, гласным которого состоял. Сам Чичерин считал ее неосуществимой по недостатку учителей и нежелательной из-за умножения «умственного пролетариата», восприимчивого к радикальным учениям (Воспоминания Б.Н. Чичерина. Земство и Московская Дума, с. 26).

<sup>103</sup> Там же, т. II, с. 526-527.

<sup>104</sup> Там же, т. II, с. 532-539.

<sup>105</sup> Там же, т. II, с. 429.

<sup>106</sup> Там же, т. I, с. 5, 7.

«-1900 <sup>16]</sup>

<sup>107</sup> Там же, т. I, с. 284-287.

<sup>108</sup> Там же, т. I, с. XXVII; т. II, с. 523.

<sup>109</sup> Там же, т. I, с. 228-229.

<sup>110</sup> Там же, т. I, с. 235.

<sup>111</sup> Там же, т. I, с. IX.

<sup>112</sup> Там же, т. I, с. 449.

<sup>113</sup> РГИА, ф. 651, оп. 1, ед. хр. 610, 612, 616 и др.

<sup>114</sup> РГАЛИ, ф. 191 (П.А. Ефремова), оп. 1, ед. хр. 102, л. 3.

<sup>115</sup> РГАЛИ, ф. 46, оп. 2, ед. хр. 528, л. 29.

<sup>116</sup> С. А. Венгеров приводит около 30 отзывов (см. его же. Критико-библиографический словарь русских писателей и ученых. СПб., 1904, т. IV, с. 177).

<sup>117</sup> Голубев А. Указ, соч., с. 32.

<sup>118</sup> Например, К. Одарченко. Организация и задачи земского самоуправления. М., 1900. Показательно, что в 1909 г. С.Ф. Ольденбург, готовя курс лекций об отношении земства к народному образованию, просил А.А. Корнилова прислать ему в первую очередь книгу Васильчикова (ГАРФ, ф. 5102, оп. 1, ед. хр. 744, л. 9, 47). Как видим, и в начале XX века «Самоуправление» не выходило из научного оборота.

<sup>119</sup> Герье В.И., Чичерин Б.Н. Русский дилетантизм и общинное землевладение. М., 1878.

по Чичерин утверждал, что книга Васильчикова «была написана в социалистическом духе, а потому восхвалялась на все лады и в русских журналах, и ученою братией». После издания книги «Русский дилетантизм и общинное землевладение» князь Васильчиков, по словам Чичерина, «пришел в такую ярость, что даже несколько лет спустя не мог говорить обо мне иначе как с остервенением... Вместе с ним и русская журналистика озлобилась на науку, обличающую невежество. В ее глазах обличать грехи писателя с социал-демократической тенденцией было непростительным преступлением. На нас посыпалась брань со всех сторон» (Воспоминания Б.Н. Чичерина. Земство и Московская Дума, с. 68-69). В числе защитников Васильчикова от критики Чичерина и Герье был и вождь легальных народников Н.К. Михайловский (см. его же. Письма к ученым людям // Сочинения в 6-ти томах. СПб., 1895, т. 4, с. 597-620). Как заметил Н.А. Бердяев, «наука Чичерина была эмоционально далека и противна русской интеллигенции, а наука Михайловского была близка и мила» (равно как и наука Васильчикова, вправе добавить мы. — А.В.) (Вехи. М., 1991, с. 34).

<sup>121</sup> ВЕ, 1881, № 11, с. 371.

<sup>122</sup> Голубев А. Указ, соч., с. 73.

<sup>123</sup> Цит. по: Голубев А. Указ, соч., приложение, с. 14.

<sup>124</sup> Чичерин Б.Н. О народном представительстве, с. X.

<sup>125</sup> Васильчиков А.И. Указ, соч., т. II, с. 516.

<sup>126</sup> Там же, т. II, с. 515.

#### **Глава 4**

#### **Кризис земства и либеральная мысль: теория В.П. Безобразова и АЛ. Градовского**

- <sup>1</sup> Цит. по: М.М. Стасюлевич и его современники в их переписке, СПб., 1913, т. V, с. 222. Сами письма хранятся в ИРЛИ, ф. 93 (М.М. Стасюлевича), оп. 1, ед. хр. 441, и относятся ко времени с ноября 1870-го по май 1871 г.
- <sup>2</sup> М.М. Стасюлевич и его современники..., т. V, с. 224.
- <sup>3</sup> Там же, с. 288.
- <sup>4</sup> Там же, с. 230.
- <sup>5</sup> Там же, с. 223.
- <sup>6</sup> Там же, с. 229.
- <sup>7</sup> Головачев А.А. Десять лет реформ. 1861-1871. СПб., 1872, с. 201.
- <sup>8</sup> Там же, с. 7.
- <sup>9</sup> Там же, с. 9.
- <sup>10</sup> Там же, с. 174-175.
- <sup>11</sup> Там же, с. 186.
- <sup>12</sup> Там же, с. 153.
- <sup>13</sup> Там же, с. 187, 189, 200.
- <sup>14</sup> Там же, с. 155, 198.
- <sup>15</sup> Там же, с. 199-200.
- <sup>16</sup> Там же, с. 195-197.
- <sup>17</sup> Там же, с. 203-204.
- <sup>18</sup> Там же, с. 396.
- <sup>19</sup> См. Скалой В.Ю. Земские вопросы. Очерки и обозрения. М., 1882, с. 12; Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Часть III. Органы местного управления // Собр. соч., т. IX, с. 53.
- <sup>20</sup> Градовский А.Д. Собр. соч., т. VIII, с. 417.
- <sup>21</sup> Скалой В.Ю. Указ, соч., с. 21; Головачев А.А. Указ, соч., с. 190-191, 198, 389.
- <sup>22</sup> Нотович О. К. Основы реформ местного и центрального управления. СПб., 1882, с. 58; ср.: Скалой В.Ю. Указ, соч., с. 39.
- <sup>23</sup> Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Часть III // Собр. соч., т. IX, с. 48, 55.
- <sup>24</sup> Скалой В.Ю. Указ, соч., с. 11; Ивановский В.В. Опыт исследования деятельности органов земского управления в России. Казань, 1882, с. 36; Головачев А.А. Указ, соч., с. 216.
- <sup>25</sup> Ивановский В.В. Указ, соч., с. 288.
- <sup>26</sup> Зорькин В.Д. Позитивистская теория права в России. М, 1978, с. 14-15.
- <sup>27</sup> Коркунов Н.М. Сборник статей 1877-1897 годов. СПб., 1898, с. 5.
- <sup>28</sup> Ивановский В.В. Русское государственное право. Казань, 1898, т. 1, вып. 6, с. 392, 396.
- <sup>29</sup> Зорькин В.Д. Указ, соч., с. 156.
- <sup>30</sup> Цит по: Коркунов Н.М. Указ, соч., с. 10, 16.

<sup>31</sup> В статье «П.Г. Редкий, его жизнь и труды» Н.М. Коркунов рассказывал, как на одной из лекций Редкий, воздав должное системе Гегеля в истории человеческой мысли, показал ее несостоятельность перед системой позитивизма, представителем которого был Огюст Конт (Коркунов Н.М. Указ, соч., с. 116-117). Это подтверждает и слушавший в то время лекции Редкина Е.В. Корш (РС, т. 177, 1918, с. 80).

<sup>32</sup> Глинский Б.Б. Александр Дмитриевич Градовский // ИВ, 1890, № 1, с. 157.

<sup>33</sup> Под стать литературной производительности были и карьерные успехи Градовского: в 1869 году он как ординарный профессор получает чин статского советника, а в 1873 году, в возрасте 32 лет, производится в действительные статские (см. биографический очерк, принадлежащий перу Н.М. Коркунова: НВ, № 85-96, 1900).

<sup>34</sup> ИРЛИ, № 14216, л. 24 (письмо А.А. Типольду).

<sup>35</sup> НВ, 1900, № 85-96.

<sup>36</sup> Статья называется «Теория представительства». Ниже она цитируется по книге: Градовский А.Д. Политика, история и администрация. СПб., 1871. Там же, с. 7, 9. Там же, с. 14. Там же, с. 12. Там же, с. 26. Там же, с. 17, 37.

<sup>42</sup> Там же, с. 40.

<sup>43</sup> Градовский критиковал Чичерина не без некоторой доли язвительности: «Великий артист, играющий пред публикой уездного города, профессор среди невежественных слушателей, Пропилеи и Акрополис в Тамбове (родной город Чичерина. — А.В.), вот чем является доктринеру формы представительство, вынесенное из изящного общества Западной Европы. Может быть, он и прав; но движение общественных сил не всегда принимает однообразную форму; оно выражается по-своему, не спрашиваясь западных и незападных учителей. Движение эстетического чувства может выразиться и в хитро скомпонованных операх, и в простом, не хватающем за душу напеве былин. Может быть, первая форма лучше, но следует ли запретить пение, пока народ не дорастет до оперы?» (Там же, с. 27). Хотя упрек этот не вполне справедлив (ведь Чичерин предлагал не запретить пение, а скорее отказаться от постройки оперного театра), он хорошо разъясняет собственную мысль Градовского.

<sup>44</sup> А.В. Никитенко записал в дневнике 22 ноября 1869 г.: «Превосходная статья Градовского в «Судебном вестнике», в которой разбирается вопрос: совместна ли свобода печати с самодержавием? Автор решает вопрос, конечно, утвердительно» (Никитенко А.В. Дневник. М., 1955, т. III, с. 160. Имеются в виду: статья «По поводу пересмотра наших законов о печати» // Судебный вестник, 1869, 13-15 ноября, а также статьи Градовского под общим названием: «Итоги» // Голос, 1880, 25, 28 мая, 1 июня).

- <sup>45</sup> Градовский А.Д. История местного управления в России // Собр. соч., СПб., 1899, т. II, с. 77-78.
- <sup>46</sup> Там же, с. 85, 97.
- <sup>47</sup> Там же, с. 85.
- <sup>48</sup> Там же, с. 75; ср. с. 22.
- <sup>49</sup> Там же, с. 101, 104, 106.
- <sup>50</sup> Чичерин Б.Н. О народном представительстве, с. 518.
- <sup>51</sup> Градовский А.Д. История местного управления, с. 93. Однако рецензентами была подмечена и некоторая зависимость Градовского от концепций и выводов самого Чичерина; так, публицист «Санкт-Петербургских ведомостей» М.Ф. де Пуле писал в своем отзыве на «Историю местного управления», что «г. Градовский в своем историческом исследовании идет по тропе, пробитой другими, и всего более, кажется, пользуется трудами г. Чичерина, с которым, впрочем, редко соглашается» (СПбВед., 1868, № 254).
- <sup>52</sup> Там же, с. 570; ср. его же: Реформа губернаторской должности // Голос, 1871, 12, 15, 21 янв. // Цит. по: Градовский А.Д. Собр. соч., т. IX, с. 570.
- <sup>53</sup> См. Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии. 2-е изд. / Под ред. М.И. Свешникова, СПб., 1893; Свешников М.И. Русское государственное право. Вып.1. СПб., 1895, с. 299-311.
- <sup>54</sup> Институты самоуправления: историко-правовое исследование. М., 1995, с. 240-247; Положения о прусских земских учреждениях. СПб., 1886.
- <sup>55</sup> Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление // Безобразов В.П. Государство и общество. СПб., 1882, с. 528.
- <sup>56</sup> Там же, с. 543.
- <sup>57</sup> Там же, с. 540.
- <sup>58</sup> Там же, с. 543.
- <sup>59</sup> Гармиза В.В. Земская реформа и земство в исторической литературе // История СССР, 1960, № 5, с. 88.
- <sup>60</sup> Безобразов В.П. Указ, соч., с. 15.
- <sup>61</sup> Там же, с. 560.
- <sup>62</sup> Там же, с. 551-552.
- <sup>63</sup> Там же, с. 511.
- <sup>64</sup> В.П. Безобразов прямо ссыался в своей работе на труды Л. Штейна и Р. Гнейста как источник своих воззрений на местное управление (там же, с. 556). Градовский тоже считал, что в Германии вопрос самоуправления решается «шире и правильнее, нежели в какой бы то ни было другой стране континента Европы» (Градовский А.Д. Собр. соч., СПб., 1904, т. IX, с. 12).

<sup>65</sup> Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Часть III. Органы местного управления. (Впервые этот том опубликован в 1883 г., но в основе «Начал» лежит курс лекций, читавшийся Градовским в 1870-е гг. в Петербургском университете.) // Здесь и далее цит. по: Градовский А.Д. Собр. соч., СПб., 1904, т. IX, с. 25-26.

<sup>66</sup> Там же, с. 31.

<sup>67</sup> Градовский А.Д. Переустройство нашего местного управления // Голос, 1881. № 18, 21, 25, 29 // Цит. по: Градовский А.Д. Собр. соч., СПб., 1903, т. VIII, с. 540.

<sup>68</sup> Там же, с. 546.

<sup>69</sup> Там же, с. 558.

<sup>70</sup> Там же, с. 553-556, 562.

<sup>71</sup> Градовский А.Д. Всесословная мелкая единица // Голос, 1882, № 115 // Цит. по: Градовский А.Д. Собр. соч., т. VIII, с. 570-576.

<sup>72</sup> Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Часть III // Собр. соч., т. IX, с. 29.

<sup>73</sup> Там же, с. 20, 25-26.

<sup>74</sup> Безобразов В.П. Указ, соч., с. 556.

<sup>75</sup> Пушкин А.С. Полное собрание сочинений в 10-ти томах. М., 1966, т. X, с. 889.

<sup>76</sup> Чичерин Б.Н. («Русский патриот»). Россия накануне XX столетия. Берлин, 1900, с. 164-166. В этой книге Чичерин проектировал законодательное представительство на основе земств (с. 172).

<sup>77</sup> Там же, с. 174-177.

<sup>78</sup> Градовский А.Д. Собр. соч. СПб., 1903, т. VIII, с. БУШ.

<sup>79</sup> Эймонтова Р.Г. Русский университет на грани двух эпох: от России крепостной к России капиталистической. М., 1985, (см. ук.).

<sup>80</sup> Сементковский Р.И. Встречи и столкновения // РС, т. 152, 1912, № 10, с. 19.

<sup>81</sup> Задача русской молодежи // Голос, 1879, 1 авг.

<sup>82</sup> Об этом пишет бывший студент Градовского Е.В. Корш в своих воспоминаниях: Е.В. Корш. Отзвуки далекого прошлого // РС, т. 177, 1918, с. 82-83.

<sup>83</sup> Так пишет Р.И. Сементковский (РС, т. 152, 1912, № 10, с. 19); аналогичный отзыв дает и Е.В. Корш (Указ, соч., с. 82-83). Сементковский не симпатизирует Градовскому и считает его одним из «отцов позднейшей столь распространенной тактики: не порывать с правительством, но в то же время всячески угрожать и обществу», стоящему в оппозиции к властям. «Градовский указал передовой интеллигенции путь, как можно спокойно оставаться на правительственной службе и в то же время приобретать общественные лавры» (РС, 1912, № 10, с. 20-22). Иную оценку Градовскому дает его бывший студент, а впоследствии крупный историк С.Ф. Платонов: «Градовский читал государственное право и был умный и тонкий лектор; он умел облекать в соответствующую форму рискованные в ту пору политические сюжеты и освещать надлежащим светом вопросы государственного устройства, не поощряемые тогдашнею цензурою. Свобода и независимость от этой цензуры чрезвычайно нравились слушателям, а язвительное остроумие лектора восхищало. (...) Сильное влияние чтений Градовского на мою душу заставляет меня признать его за одного из моих учителей в лучшем значении этого слова» (Платонов С.Ф. Несколько воспоминаний о студенческих годах // Дела и дни. Пг., 1922, кн. 2, с. 113).

<sup>84</sup> Журналист «Нового времени» С.Н. Сыромятников (при Столыпине — редактор официоза «Россия») писал о Градовском: «Для нас это был не только публицист, не только автор болгарской конституции, этого опыта *in anima... aliena* (на чужом существе. — А.В.), — нет, мы чувствовали в А.Д. Градовском ученого преемника Сперанского, создателя в умах своих слушателей подзаконной и закономерной России» (НВ, № 8545, 1889, 10 ноября).

<sup>85</sup> Примером подобного намека могут служить слова Градовского, что «вопрос о самоуправлении, вообще, получает правильную постановку только в том случае, когда эти начала (самоуправления. — А.В.) применяются не только к низшим, но и к высшим единицам» (Начала русского государственного права, ч. III // Собр. соч., т. IX, с. 13).

<sup>86</sup> Подробнее об этом см.: Куприц Н.Я. Из истории государственно-правовой мысли дореволюционной России. М., 1980, с. 85-106, 141 и др.

<sup>87</sup> О взглядах либеральных теоретиков на проблему представительства речь пойдет в главе 4.

<sup>88</sup> Нотович О.К. Указ, соч., с. 141; Безобразов В.П. Государство и общество, с. 536; Градовский А.Д. Системы местного управления на западе Европы и в России // Собр. соч., т. IX, с. 514.

<sup>89</sup> Драгоманов М.П. Либерализм и земство в России. Оепеуе, 1889, с. 60.

<sup>90</sup> Градовский А.Д. Собр. соч., т. IX, с. 570 (статья «Реформа губернаторской должности», 1871 г.); Головачев А.А. Указ, соч., с. 152-153. Причислял себя к «истинному охранительному» направлению и Безобразов (см. его письмо Стасюлевичу от 21.11.1876 г. // ИРЛИ, ф. 293, оп. 1, № 199, л. 8).

<sup>91</sup> Нотович О.К. Указ, соч., с. 46; Градовский А.Д. Собр. соч., т. IX, с. 570.

<sup>92</sup> Нотович О.К. Указ, соч., с. 140-141; как и Градовский, Безобразов находил принципы местного устройства, введенного Екатериной II, вполне достойными подражания, но не получившими развития из-за своей сословной окраски (Указ, соч., с. 546-547).

<sup>93</sup> Скалой В.Ю. Указ, соч., с. 235; Головачев А.А. Указ, соч., с. 203, 205; Васильчиков А.И. О самоуправлении, т. 1, с. 195.

<sup>94</sup> Воспоминания Б.Н. Чичерина. Земство и Московская Дума. М., 1934, с. 184.

<sup>95</sup> Градовский А.Д. Системы местного управления на западе Европы и в России // Собр. соч., т. IX, с. 456.

<sup>96</sup> Коркунов Н.М. Сборник статей, с. 108.

<sup>97</sup> Безобразов В.П. Государство и общество, с. 559.

<sup>98</sup> Видимо, учением Л. Штейна об управлении было навеяно рассуждение Градовского о том, что «вопрос о государственном устройстве потерял в значительной степени свой интерес под влиянием условий общественной жизни XIX столетия. Общество XIX столетия обращает внимание не столько на форму государства, сколько на задачи его деятельности и способы их осуществления» (Собр. соч., СПб., 1899, т. 1, с. 31).

<sup>99</sup> Так пишет С.С. Ванеян в своей статье о Каткове (словарь Русские писатели. 1800-1917. М., 1992, т. 2, с. 508).

<sup>100</sup> К какой принадлежим мы партии? // РВ, 1862, № 2.

### **Глава 5**

#### **Теория в действии: правительственный кризис и земская контрреформа (1878-1890 гг.)**

<sup>1</sup> Архивы В.Ю. Скалона хранятся в МО Архива РАН, ф. 649, и в РГАЛИ, ф. 1772.

<sup>2</sup> «Земство» было создано не без протекции начальника Главного управления по делам печати Н.С. Абазы, входившего в группировку либеральной бюрократии (см. Записки А.И. Кошелева. М., Изд-во МГУ, 1991, с. 192).

<sup>3</sup> МО Архива РАН, ф. 649, оп. 1, ед. хр. 30, л. 2.

<sup>4</sup> СПб. отд-е Архива РАН, ф. 45 (И.И. Янжула), оп. 2, ед. хр. 936, лл. 1-2.

<sup>5</sup> МО Архива РАН, ф. 649, оп. 1, ед. хр. 66, 102, 136, 185.

<sup>6</sup> Земство, 1880, № 1.

<sup>7</sup> Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870-1880-х гг. М., 1964, с. 211, 217, 218.

<sup>8</sup> Там же, с. 220, 259.

<sup>9</sup> Там же, с. 240.

<sup>10</sup> В своих отчетах, поданных по окончании ревизии, сенаторы (С.А. Мордвинов, И.И. Шамшин, М.Е. Ковалевский и А.А. Половцев) единодушно высказались за наделение земства исполнительной властью и введение мелкой земской единицы, а также за объединение правительственных органов в губернии (а Шамшин — и в уезде) с земскими и придание последним достоинства «органов той же правительственной власти» (Материалы Кахановской комиссии. Отчет ревизовавших сенаторов, б/г).

" Зайончковский П.А. Указ, соч., с. 432-433.

<sup>12</sup> Дневник академика В.П. Безобразова // РС, т. 140, 1909, № 12, с. 307. Запись от 23 января 1886 г.

<sup>13</sup> Некоторые отзывы В.П. Безобразова о членах царствующей фамилии не лишены интереса и свидетельствуют о его проницательности и большом уме. 2 ноября 1885 г. он записал: «Я теперь интересуюсь только наследником (будущий Николай II. — *А.В.*); к его царствованию соберутся все трудности, и оно будет одним из решительных в нашей истории. Нынешнее пройдет как-нибудь (курсив автора. — *А.В.*), хотя и может (это невероятно, однако) разрешиться потрясениями» (РС, т. 140, 1909, с. 28). Об Александре III — 8 марта 1888 г.: «Он либерален, хотя его царствование не либерально» (РО РНБ, ф. 1000, оп. 2, № 115, л. 38).

<sup>14</sup> См. запись от 30 марта 1887 г. (РС, т. 154, 1913, № 1, с. 57).

<sup>15</sup> См. письмо М.С. Каханова Лорис-Меликову от 4 июня 1881 г. (ГАРФ, ф. 569, оп. 1, ед. хр. 182, л. 8).

<sup>16</sup> А.Ш. [А.А. Шахматов]. Краткий очерк жизни и деятельности Градовского // Градовский А.Д. Собр. соч., т. IX, СПб., 1904, с. XXXII, LXXXV; Голубев А. Князь А.И. Васильчиков, с. 8-15.

<sup>17</sup> Цит. по: Глинский Б.Б., Градовский А.Д. Опыт характеристики // ИВ, 1890, № 1, с. 166-167.

<sup>18</sup> Запись от 22 июля 1887 г. (РО РНБ, ф. 1000, оп. 2, № 114, л. 36).

<sup>19</sup> Никитенко А.В. Дневник. М., 1956, т. III, с. 340.

<sup>20</sup> См. письмо Градовского А.А. Краевскому от 22 сентября 1875 г. (РО РНБ, ф. 391, оп. 1, ед. хр. 295, л. 16).

<sup>21</sup> Кельнер В.Е., Безобразов В.П. и «Сборник государственных знаний» // Книжное дело в России во второй половине XIX — начале XX в. Вып. 2. Л., 1986.

<sup>22</sup> Мещерский В.П. Мои воспоминания. СПб., 1897, т. II, с. 248.

<sup>23</sup> Русские писатели. 1800-1917. М., 1992, т. II, с. 123.

<sup>24</sup> А.Ш. Краткий очерк жизни и деятельности Градовского // Градовский А.Д. Собр. соч., т. IX, с. LXXXIII.

<sup>25</sup> ГАРФ, ф. 569, оп. 1, ед. хр. 168. В своем письме (25.XI.1881 г.) А.Д. Градовский подробно информирует Лорис-Меликова о своей жизни и планах, а также благодарит за переданный через М.И. Семевского портрет графа с его надписью.

<sup>26</sup> Цит. по: Ивановский В.В. Вопросы государственного управления, социологии и политики. Казань, 1899, с. 237.

<sup>27</sup> Цит. по: Безобразов В.П. Государство и общество, с. 509-511.

<sup>28</sup> РГАЛИ, ф. 636, оп. 1, ед. хр. 129, л. 1-5.

<sup>29</sup> Имеется в виду книга «Государство и общество: управление, самоуправление и судебная власть» (СПб., 1882). Стоит отметить, что труд Безобразова «Земские учреждения и самоуправление» был переведен на немецкий язык и в 1879 г. издан в Германии (Венгеров С.А. Критико-библиографический словарь русских писателей и ученых, т. II, с. 310).

<sup>30</sup> Скалой В.Ю. По земским вопросам. В переходное время. 1880-1882. СПб., 1905, с. 278.

<sup>31</sup> Перепечатано в: М.М. Стасюлевич и его современники в их переписке, т. II, с. 189, 200. Полонский прямо ссылаясь на прусское окружное Положение как образец для своих планов (там же, с. 189).

<sup>32</sup> Нотович О. К. Основы реформ местного и центрального управления. СПб., 1882, с. 122, 148, 172.

<sup>33</sup> Цит. по: Кавелин К.Д. Письма к редактору «Новостей» // Собр. соч. СПб., 1898, т. II, с. 1112.

<sup>34</sup> См. Кавелин К.Д. Политические призраки // Собр. соч., т. II, с. 927-994. Предложения Кавелина насчет реформы центральных учреждений разобраны: Искра Л.М. К.Д. Кавелин о путях государственно-правового развития России // Государственный строй и политико-правовые идеи России во второй половине XIX в. М., 1980.

<sup>35</sup> Мнение Головачева приводится самим Кавелиным: См. Кавелин К.Д. Собр. соч., т. II, с. 1125.

<sup>36</sup> Там же, с. 1125-1127.

<sup>37</sup> ОР РГБ, ф. 169 (Милютиных), карт. 64, ед. хр. 6 (л. 11-12, 27-28).

<sup>38</sup> ИРЛИ, ф. 134 (А.Ф. Кони), оп. 3, ед. хр. 469, л. 61. Письмо от 18 марта 1880 г.

<sup>39</sup> Воспоминания Б.Н. Чичерина. Земство и Московская Дума. М., 1934, с. 148. Оценка «Земства» как «социалистического» издания связана с общим пониманием Чичериным социализма как всякого чрезмерного вмешательства государства в жизнь гражданского общества. Нужно отметить, что даже кадет А.А. Корнилов находил направление «Земства» «радикальным» (Корнилов А.А. Курс истории России XIX века. М., 1993, с. 371).

<sup>40</sup> Воспоминания Б.Н. Чичерина. Земство и Московская Дума, с. 149.

<sup>41</sup> Там же, с. 150.

<sup>42</sup> Там же, с. 156.

<sup>43</sup> Там же, с. 155.

<sup>44</sup> Там же, с. 152-153.

<sup>45</sup> Там же, с. 34.

<sup>46</sup> Там же, с. 151. Свои мысли насчет потребностей местного устройства Чичерин повторил и в записке «Задачи нового царствования», переданной через К.П. Победоносцева Александру III.

<sup>47</sup> Там же, с. 157.

<sup>48</sup> Там же.

<sup>49</sup> Там же, с. 139.

<sup>50</sup> Там же, с. 136.

<sup>51</sup> Там же, с. 158.

<sup>52</sup> См. прим. 45 к гл. III.

<sup>53</sup> Статья «Народное представительство в России». Рукопись хранится в РГИА, ф. 651, оп. 1, ед. хр. 715, л. 13-14. Впервые опубликована: НВ, 1904, 16 ноября. Проанализировано в статье Ф.А. Петрова (ОИ, 1993, № 4, с. 41<sup>2</sup>).

<sup>54</sup> [М.М. Ковалевский]. Конституция графа Лорис-Меликова и его частные письма. Лондон, 1904 (первое издание — 1893 г.), с. 29.

<sup>55</sup> См. Биографический очерк о Градовском в IX томе его Собрания сочинений, с. LXXXIII.

<sup>56</sup> Там же. Вообще подробности создания проекта Лорис-Меликова недостаточно известны. П.А. Зайончковский и М.М. Хей-фец считают автором проекта М.С. Каханова, на что прямо указывает А.А. Половцев, ссылающийся на слова самого Каханова (см. П.А. Зайончковский. Кризис самодержавия., с. 54, 284). Однако маловероятно, чтобы в выработке столь важного документа принимал участие только один человек. Помимо сходства предложений Лорис-Меликова и Градовского по существу обращают на себя внимание и некоторые частности: лучшая разработанность задач именно административной, а не финансовой комиссии, среди которых реформа местного устройства поставлена даже выше крестьянского вопроса, и привлечение к работе комиссии лиц, «известных своими специальными трудами в науке», в том числе по государственному управлению. Не ясна также причина большей решительности проекта Лорис-Меликова в сравнении с его апрельскими предложениями 1880 года (см. П.А. Зайончковский. Указ, соч., с. 207-212, 285-291). Интересно и то, что мысль о создании единого, однородного правительства впервые появилась в докладе Лорис-Меликова от 12 апреля 1881 г., то есть спустя самое непродолжительное время после получения им записки Градовского, где также выдвигалось это предложение. Таким образом, хотя прямых доказательств влияния идей Градовского на ход мыслей министра пока не обнаружено, исключить этого нельзя. Нужно, однако, отметить, что эти идеи носились в то время в воздухе: близки предложениям Градовского мысли Кавелина, изложенные им в том же 1881 году в статье «Бюрократия и общество», впервые опубликованной в его Собрании сочинений, СПб., 1898, т. II, стб. 1070-1076.

<sup>57</sup> ОР РГБ, ф. 334, карт. 4, ед. хр. 9, л. 7-10.

<sup>58</sup> НВ, 1904, 16 ноября; Петров Ф.А. Указ, соч., с. 412.

<sup>59</sup> Воспоминания Б.Н. Чичерина. Земство и Московская Дума, с. 38-39.

<sup>60</sup> Там же, с. 390.

<sup>61</sup> Чичерин Б.Н. Конституционный вопрос в России. Рукопись 1878 г. М., 1906, с. 30-32.

<sup>62</sup> Цит. по: Воспоминания Б.Н. Чичерина. Земство и Московская Дума, с. 129-130. Все эти мысли были изложены Чичериным еще в конце 1870-х годов в записке «Внутреннее положение России» (ГАРФ, ф. 564 (А.Ф. Кони), оп. 1, ед. хр. 308).

<sup>63</sup> Воспоминания Б.Н. Чичерина. Земство и Московская Дума, с. 141.

<sup>64</sup> Цит по: Петров Ф.А. Указ, соч., с. 40.

<sup>65</sup> Воспоминания Б.Н. Чичерина. Земство и Московская Дума, с. 122.

<sup>66</sup> Черновик записки «Абсентеизм в России» (РГИА, ф. 651, оп. 1, д. 934, л. 4).

<sup>67</sup> Толстой сказал это в беседе с председателем ростовской уездной управы Ф. Мигриным (см. письмо Мигрина Васильчикову от 20 сентября 1878 г. в РГИА, ф. 651, оп. 1, д. 617, л. 8).

<sup>68</sup> Из письма к Стасюлевичу от 4 июня 1880 г., где Кавелин излагал смысл своей статьи о народном представительстве. Статья не была напечатана, хотя в рукописи ее читал Лорис-Меликов (М.М. Стасюлевич и его современники..., т. II, с. 152).

<sup>69</sup> Из письма Д.А. Милютину от 25 июня 1882 г. (ОР РГБ, ф. 169, карт. 64, ед. хр. 61, л. 11-12).

<sup>70</sup> Воспоминания Б.Н. Чичерина. Земство и Московская Дума, с. 20.

<sup>71</sup> Кавелин К.Д. Бюрократия и общество // Собр. соч., т. II, стб. 1073-1078.

<sup>72</sup> Кареев Н.И. Прожитое и пережитое. Л., 1990, с. 142.

<sup>73</sup> Секиринский С.С., Шелохаев В.В. Либерализм в России. М., 1995, с. 116.

<sup>74</sup> Брошюра была написана Ковалевским по просьбе доктора Н.А. Белоголового и выдержала несколько изданий — все без указания имени автора. Материалы для нее предоставил Белоголовый, который лечил Лорис-Меликова в последние годы его жизни и был ему близок (см. об этом мемуары М.М. Ковалевского: МО Архива РАН, ф. 603, оп. 1, № 126, л. 238). Сама брошюра производит довольно странное впечатление: в ней восхваляется Лорис-Меликов, но высмеиваются Градовский и Чичерин, чьи проекты ничуть не уступали Лорис-Меликовскому; критикуя записку, якобы принадлежащую Чичерину, Ковалевский называет последнего «лжелибералом», хотя записка эта в действительности принадлежала перу Ф.М. Дмитриева (см. Воспоминания Б.Н. Чичерина. Земство и Московская Дума. М., 1934, с. 123). Судя по всему, здесь сыграла роль его личная неприязнь к Чичерину, который, как передавали Ковалевскому, отзывался о нем как о «молодом человеке, читающем под названием государственного права об умыкании жен» (МО Архива РАН, ф. 603, оп. 1, № 126, л. 183); ср. характеристику Ковалевского в: Воспоминания Б.Н. Чичерина. М., 1934, с. 69).

<sup>75</sup> Муромцев С.А. Статьи и речи. Вып. V. М., 1910, с. 37.

<sup>76</sup> Гольцев В.А. Государство и самоуправление. 1882, т. V, с. 41-42. В завуалированном виде эта мысль прозвучала уже у А.И. Лохвицкого и А.А. Головачева.

<sup>77</sup> См.: Петров Ф.А. Указ, соч., с. 35. Аналогичной была и точка зрения В.Ю. Скалона (По земским вопросам. М., 1905, т. 1, с. 125, 156).

<sup>78</sup> Популярность этих требований в среде либеральной интеллигенции понятна: ее представители в большинстве своем не удовлетворяли требованиям имущественного ценза. Кстати сказать, придание земству статуса государственного органа, очевидно, должно было повлечь за собой и приравнение служащих в земстве к государственным служащим, в том числе и по части материального обеспечения. В связи с этим интересно мнение К.Ф. Головина, бывшего гласным в Твери: «Проклятый денежный вопрос — земское жалованье как средство заткнуть дыру в доходах с имения — играет, увы, в жизни земства преобладающую роль» (Головин К.Ф. Мои воспоминания, т. 1, с. 263).

<sup>79</sup> Из этого, разумеется, не следует, что названные авторы сознательно угождали интересам данных групп. Что касается выделения двух тенденций в либерализме — умеренной и более радикальной, то оно касается только отношения к конституционному вопросу; если же взять экономические взгляды, к примеру, А.И. Васильчикова, то в этом плане он окажется гораздо ближе к М.М. Ковалевскому или А.И. Чупрову, нежели к Чичерину, и т.д. Вообще любое размежевание в либеральной среде того времени было весьма нечетким, ибо затруднялось отсутствием политических партий. Стоит оговориться, что «умеренность» чьих-либо либеральных взглядов, по нашему мнению, еще не означает их «недостаточной» либеральности, хотя подобная коннотация определенно присутствует в самом термине «умеренный либерализм». Если Чичерин не был в начале 1880-х годов сторонником радикальной либерализации государственного строя, то лишь потому, что для него еще было вопросом, есть ли в обществе силы, чтобы поддерживать новые учреждения («не новых преобразований мы просим, — писал он в статье «Дело Веры Засулич», — а людей, людей, ради Бога, людей!»). Для радикальных конституционалистов этот вопрос, очевидно, уже был решен утвердительно.

<sup>80</sup> См. одобрительный отзыв В.А. Гольцева на статью Градовского «Системы местного управления на западе Европы и в России» (Юридический вестник. 1878, № VI, с. 920).

<sup>81</sup> Н.И. Кареев писал о молодом профессорском кружке, где «в 70-х годах нас сближали также позитивизм и социология...» (Указ, соч., с. 142).

<sup>82</sup> Градовский А.Д. Системы местного управления... // Собр. соч., т. IX, с. 427.

<sup>83</sup> Там же.

<sup>84</sup> Русские ведомости. 1904, № 286, 14 окт. (Перепечатано в кн.: Русские ведомости. 1863-1913. М., 1913, с. 291).

<sup>85</sup> Веселовский Б.Б. История земства за сорок лет. 1911, т. III, с. 544-545.

- <sup>86</sup> Эти статьи перепечатаны в его книге: Земские вопросы. М., 1882, с. 77, 149 и др.
- <sup>87</sup> Имеется в виду широко известное письмо В.Ю. Скалона Н.Н. Нечаеву, написанное в 1882 г., опубликованное Н.М. Иорданским (ГМ, 1915, № 12, с. 211-212).
- <sup>88</sup> Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г., с. 83-90, 117-129.
- <sup>89</sup> Семенов Н.П. Наши реформы. М., университетская типография (М. Каткова), 1884, с. 12, 49, 50.
- <sup>90</sup> Головин К.Ф. Наше местное управление и местное представительство. СПб., 1884, с. 9.
- <sup>91</sup> Там же, с. 18.
- <sup>92</sup> Там же, с. 61-62.
- <sup>93</sup> Там же, с. 71.
- <sup>94</sup> Там же, с. 102, 116-122, 153-155.
- <sup>95</sup> См. Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г.; Твардовская В.А. Идеология пореформенного самодержавия. М., 1978 (см. именные указатели обеих книг).
- <sup>96</sup> Цит. по: Пазухин А.Д. Современное состояние России и сословный вопрос. М., 1886, с. 7-9, 12.
- <sup>97</sup> Там же, с. 7, 13, 18.
- <sup>98</sup> Там же, с. 23, 56.
- <sup>99</sup> Там же, с. 25, 40.
- <sup>100</sup> Цит. по: Веселовский Б.Б. История земства, т. III, с. 337.
- <sup>101</sup> Цит. по: Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия. М., 1970, с. 370.
- <sup>102</sup> Скалой В.Ю. Двадцатипятилетие земских учреждений // Северный вестник, 1889, № 1, с. 153-172; Арсеньев К.К. По поводу реформы земских учреждений // ВЕ, 1888, № 3, с. 327-351
- <sup>103</sup> Голос, 1883, № 2, 18.
- <sup>104</sup> Дневник академика В.П. Безобразова. Запись от 16-17 июля 1886 г. // РС, т. 141, 1910, с. 308.
- <sup>105</sup> Из дневника сенатора. Записи от 21 сентября и 11 ноября 1884 г. // Былое, 1907, № 9, с. 9, 14.
- <sup>106</sup> Там же, с. 15.
- <sup>107</sup> Там же, с. 29.
- <sup>108</sup> Дневник академика В.П. Безобразова. Запись от 10 августа 1886 г. // РС, т. 141, 1910, с. 310. Ю9 р0 рнб ф ЮОО, оп. 2, № 115, л. 71. Запись от 16 октября 1888 г.
- <sup>110</sup> РС, т. 141, 1910, с. 308. Запись от 17 июля 1886 г.
- <sup>111</sup> Пирумова Н.М. Земское либеральное движение, с. 18.

## **Глава 6**

### **От земства к политике: либеральная мысль в предреволюционный период (1891-1904)**

- <sup>1</sup> Витте С.Ю. Самодержавие и земство. Stuttgart, 1903, с. 151.

<sup>2</sup> Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. СПб., 1892, ч. 1-й; Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1893, т. II; Гессен В.М. Вопросы местного управления. СПб., 1904; Ивановский В.В. Русское государственное право. Казань, 1898, т. 1, вып. 6; Чичерин Б.Н. Курс государственной науки, т. I, III; его же. Вопросы политики. М., 1903; его же. Россия накануне двадцатого столетия. Берлин. 1900; Н.М. Коркунов (1853-1904 гг.) и М.И. Свешников (1862-?) — ученики А.Д. Градовского, преподававшие в Петербургском университете; В.В. Ивановский — профессор Казанского университета. Все трое — последователи позитивистской юриспруденции. В.М. Гессен (1868-1920 гг.) — приват-доцент Петербургского университета, составивший себе известность деятельностью на пользу «возрождения» естественного права, а впоследствии — видный член кадетской партии.

<sup>3</sup> Вестник Европы, 1883, кн. 3, с. 329.

<sup>4</sup> Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г., с. 151.

<sup>5</sup> Гессен В.М. Указ, соч., с. 116.

<sup>6</sup> Коркунов Н.М. Указ, соч., с. 285-286.

<sup>7</sup> Свешников М.И. Указ, соч., ч. 1, с. III; Чичерин Б.Н. Россия накануне XX столетия, с. 54; Гессен В.М. Указ, соч., с. 157; Ивановский В.В. Указ, соч., с. 446.

<sup>8</sup> Чичерин Б.Н. Вопросы политики, с. 30.

<sup>9</sup> Чичерин Б.Н. Россия накануне XX столетия, с. 54.

<sup>10</sup> Головин К.Ф. Мои воспоминания. СПб., 1910, т. II, с. 208.

<sup>11</sup> Чичерин Б.Н. Вопросы политики, с. 138; его же. Россия накануне XX столетия, с. 55.

<sup>12</sup> В известном смысле законодательство следовало здесь (хотя и бессознательно) точки зрения юридического позитивизма, причем даже более последовательно, нежели разделявшие его установки либеральные правоведы, признававшие земство институтом государства, но желавшие обеспечить ему свободу действий.

<sup>13</sup> Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г., с. 157.

<sup>14</sup> Свешников М.И. Указ, соч., ч. 2, с. 201.

<sup>15</sup> Там же, с. 242; Коркунов Н.М. Указ, соч., с. 328.

<sup>16</sup> Юридическая летопись, 1890, № 12; 1891, № 1. Оценку проекта Коркунова см. в книге: Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г., с. 159, и Б.Б. Веселовский. История земства, т. 3. Свешников предпочитал предложениям Коркунова порядок, установленный Положением 1890 года, а Арсеньев предлагал передать эту задачу Сенату.

<sup>17</sup> Коркунов Н.М. Указ, соч., с. 215, 217. Уже отмечалось, что отношение Коркунова к самодержавию принципиально не отличалось от воззрений его учителя А.Д. Градовского. В 1895-1898 гг. Коркунов был помощником статс-секретаря Государственного совета (игравшего, кстати, важную роль в его системе русского государственного права), но оставил эту должность из-за нервной болезни (см. Экимов А.И. Коркунов. М, 1983; Письма Коркунова Э.Л. Радлову // ИРЛИ, ф. 252, оп. 2, № 759).

<sup>18</sup> Гессен В.М. Указ, соч., с. 60.

<sup>19</sup> Там же, с. 60-61.

<sup>20</sup> Полное собрание законов. Собрание третье, т. X, № 6922.

<sup>21</sup> Свешников М.И. Указ, соч., ч. 1, с. 202.

<sup>22</sup> Там же, с. 109.

<sup>23</sup> Коркунов Н.М. Указ, соч., с. 281.

<sup>24</sup> Гессен В.М. Указ, соч., с. 125.

<sup>25</sup> Коркунов Н.М. Указ, соч., с. 267.

<sup>26</sup> Шацилло К.Ф. Русский либерализм накануне революции 1905-1907 гг., с. 106-107.

<sup>27</sup> Там же, с. 107.

<sup>28</sup> П.С. Шереметев заплатил за нее 100 рублей (Шацилло К.Ф. Русский либерализм накануне революции 1905-1907 гг., с. 37). Впоследствии Витте выпустил в свет авторское и расширенное издание своей записки. В составлении ее (которое относится к 1899 г.) Витте помогали А.И. Путилов и Н.Н. Кутлер, а также проф. П.П. Цитович. (Витте С.Ю. По поводу непреложности законов государственной жизни. СПб., 1914). Ниже цитируется по изданию: Витте С.Ю. Самодержавие и земство, 5шп:§аг1,1903. О подоплеке записки Витте и о его бюрократической борьбе с Горемыкиным см.: Ананьич Б.В. Самодержавие и земство. Земская реформа 1898-1903 гг. // Вспомогательные исторические дисциплины. Л., 1985, т. 15.

<sup>29</sup> Там же, с. 18.

<sup>30</sup> Там же, с. 4.

<sup>31</sup> Там же, с. 20; ср. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866, с. 512.

<sup>32</sup> Струве П.Б. Предисловие к записке статс-секретаря Витте // С.Ю. Витте. Самодержавие и земство, с. IX, XLII. Выставив этот лозунг, Струве не забыл упомянуть, что «частные общества и частные лица не суть органы государственного властвования, каковыми являются земства» (там же, с. XL).

<sup>33</sup> Гессен В.М. Вопросы местного управления. М., 1904. В книге собраны статьи Гессена за несколько предшествующих лет.

<sup>34</sup> Там же, предисловие.

<sup>35</sup> Там же.

<sup>36</sup> Шацилло К.Ф. Указ, соч., с. 204, 260.

<sup>37</sup> Шрейдер Г.И. Земское самоуправление // Нужды деревни. Сб. статей. СПб., 1904, т. 1, с. 306-307. Шрейдер также был членом «Союза освобождения».

<sup>38</sup> Лазаревский Н.И. Самоуправление // Мелкая земская единица. Сб. статей. СПб., 1903, с. 1.

<sup>39</sup> Там же, с. 39.

<sup>40</sup> Там же, с. 50.

<sup>41</sup> Там же, с. 51.

<sup>42</sup> Там же, с. 39.

<sup>43</sup> Там же, с. 29.

<sup>44</sup> Там же, с. 18.

<sup>45</sup> Там же, с. 49.

<sup>46</sup> Гессен В.М. Указ, соч., с. 68. Можно поставить эту мысль Гессена в связь с его попыткой «возрождения естественного права» (см. его книгу «Возрождение естественного права». СПб., 1902). Однако эта попытка защитить самоуправление от бюрократического вмешательства не более основательна, чем идея классика юридического позитивизма в Германии Г. Еллинека приписать органам самоуправления статус «юридических лиц публичного права» и доказать, что, хотя все права самоуправления получены от государства, оно не может забрать их обратно (Еллинек Г. Право современного государства. СПб., 1909, т. 1, с. 279-281, 475<sup>^</sup>\*77). Любопытно, что и Н.М. Коркунову пришлось признать, что «местные общины, в отличие от правительственных учреждений, существуют не исключительно для осуществления функций государственного управления. Они имеют свои особые интересы, противоположные общим интересам государства», с которыми могут иметь столкновения, отчего необходимо разграничение их юридическими нормами. Свои функции органы самоуправления осуществляют, однако, «лишь по уполномочению государства», от которого, очевидно, исходят и эти юридические нормы (Коркунов Н.М. Русское государственное право, с. 276).

<sup>47</sup> Выдвижение на первый план целесообразности и вообще понимание права как средства для достижения конкретных целей государственной власти являются, по мнению некоторых историков политической мысли, неотъемлемой чертой позитивистских концепций, которые и в этом противостоят естественно-правовым теориям, понимающим право как систему всеобщих абстрактных принципов, игнорирующих абстрактные цели (Walicki A. Legal Philosophers of Russian Liberalism. p. 145; Hayek F.A. Law, Legislation and Liberty. London, 1973, vol. 1, p. 59).

<sup>48</sup> Свешников М.И. Указ, соч., ч. 1, с. 208.

<sup>49</sup> Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Ч. III // Собр. соч. СПб., 1904, т. IX, с. 20.

<sup>50</sup> Гессен В.М. Указ, соч., предисловие.

- <sup>51</sup> Ивановский В.В. Вопросы государственного управления, социологии и политики. Казань, 1899, с. 238-239.
- <sup>52</sup> Ивановский В.В. Организация местного самоуправления во Франции и Пруссии. Казань, 1886.
- <sup>53</sup> Ивановский В.В. Вопросы государственного управления..., с. 234.
- <sup>54</sup> Лазаревский Н.И. Указ, соч., с. 58.
- <sup>55</sup> Гессен В.М. Указ, соч., с. 163.
- <sup>56</sup> Ивановский В.В. Русское государственное право, т. 1, вып. VI, с. 537.
- <sup>57</sup> Головин К.Ф. Мои воспоминания, т. II, с. 149-150, 151, 166.
- <sup>58</sup> РГИА, ф. 1088 (П.С. Шереметева), оп. 2, ед. хр. 465, л. 2-3.
- <sup>59</sup> Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления, ч. II, с. 100-102.
- <sup>60</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право, с. 299.
- <sup>61</sup> Свешников М.И. Указ, соч., ч. II, с. 144.
- <sup>62</sup> Там же, с. 135.
- <sup>63</sup> Там же.
- <sup>64</sup> Ивановский В.В. Вопросы государственного управления..., с. 216.
- <sup>65</sup> МО Архива РАН, ф. 649, оп. 1, ед. хр. 125.
- <sup>66</sup> Там же, ед. хр. 254.
- <sup>67</sup> Там же, ед. хр. 185, 345.
- <sup>68</sup> Воспоминания петербуржца о второй половине 80-х годов // Минувшие годы. 1908, № 11, с. 174-175.
- <sup>69</sup> Walicki A. Ibid.; Зорькин В.Д. Из истории буржуазно-либеральной политической мысли России второй половины XIX — начала XX вв. (Б.Н. Чичерин). М., 1975.
- <sup>70</sup> Чичерин Б.Н. Философия права. М., 1900, с. 1-2. Чичерин был далек от того, чтобы противопоставлять естественное право положительному. Для него естественное право — система идеальных норм, являющаяся синтезом умозрения и опыта и служащая как бы компасом для законодателя. Степень же воплощения ее в практическую жизнь зависит от исторических потребностей и обстоятельств, отчего концепцию Чичерина не совсем корректно называют иногда «естественным правом с меняющимся содержанием», хотя содержание ее составляют как раз идеальные нормы, которые неизменны.
- <sup>71</sup> Там же, с. 97.
- <sup>72</sup> Там же, с. 84.
- <sup>73</sup> Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Ч. 1. Общее государственное право. М., 1894, с. IV.
- <sup>74</sup> Чичерин Б.Н. Философия права, с. 302; его же. Курс государственной науки. Ч. 1, с. 3—6; его же. Вопросы политики. М., 1903, с. 83-84.

<sup>75</sup> Взгляд на общество как организм поддерживал и А.Д. Градовский (см. Градовский А.Д. История, политика и администрация. СПб., 1871, с. 153-156, 187-188). Вообще такое понимание общества плохо подходит для целей либерализма, но весьма удобно для оправдания жесткой централизованной системы, управляемой посредством команд, исходящих от центральной власти, ибо отличием любого организма является неизменность положения и иерархическая соподчиненность его элементов.

<sup>76</sup> Чичерин Б.Н. Философия права, с. 62.

<sup>77</sup> Там же, с. 105, 259.

<sup>78</sup> Чичерин Б.Н. Собственность и государство. М., 1883, т. II, с. 305.

<sup>79</sup> Не случайно статья Чичерина «Государство и земство», перепечатанная в книге «Вопросы политики», первоначально носила заглавие «Государство и общество» (ОР РГБ, ф. 334, оп. 1, карт. 17, ед. хр. 8, л. 1).

<sup>80</sup> Чичерин Б.Н. Вопросы политики, с. 85. По Чичерину, местные союзы составляют переход от частного права к государственному и в этом смысле носят смешанный характер. Они могут «восприниматься» государством и публичным правом, но по природе своей не призваны служить его целям (там же, с. 85-86).

<sup>81</sup> Там же, с. 86.

<sup>82</sup> Там же, с. 129; Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Часть 3. Политика. М., 1898, с. 497.

<sup>83</sup> Там же, ч. 3, с. 502; ч. 1, с. 375.

<sup>84</sup> Там же, ч. 1, с. 381.

<sup>85</sup> Там же.

<sup>86</sup> Чичерин Б.Н. Вопросы политики, с. 89.

<sup>87</sup> Там же, с. 125.

<sup>88</sup> Там же, с. 81.

<sup>89</sup> Пирумова Н.М. Земское либеральное движение, с. 124.

<sup>90</sup> Там же, с. 77.

<sup>91</sup> Ключевский В.О. Собр. соч. М., 1989, т. V, с. 401. Еще одно высказывание подобного рода, принадлежащее самому Чичерину, находим в его письме к одному из своих немногочисленных последователей, томскому профессору И.В. Михайловскому: «Куда нам мечтать об идеальном порядке? Если сложится что-нибудь сносное, и то слава Богу!» (ИРЛИ, ф. 62, оп. 5, № 53, л. 2). Эту фразу, сказанную по поводу реформы местного суда, можно было бы избрать эпиграфом ко всему, что в те годы было написано Чичериным по разным общественным и политическим вопросам.

<sup>92</sup> Шипов Д.Н. Воспоминания и думы о пережитом. М., 1918, с. 129.

<sup>93</sup> Чичерин Б.Н. Вопросы политики, с. 81.

<sup>94</sup> Чичерин Б.Н. Россия накануне XX столетия, с. 49.

<sup>95</sup> Чичерин Б.Н. Вопросы политики, с. 90-91.

<sup>96</sup> Чичерин Б.Н. Россия накануне XX столетия, с. 16.

<sup>97</sup> Чичерин Б.Н. Вопросы политики, с. 17.

<sup>98</sup> Чичерин Б.Н. Курс государственной науки, т. III, с. 500-501.

<sup>99</sup> Там же, ч. 1, с. 339; Чичерин Б.Н. Собственность и государство, т. II, с. 243; Walicki A. *Op cit.*, p. 139, 145.

<sup>100</sup> Шипов Д.Н. Указ, соч., с. 27; его же. К вопросу о взаимных отношениях губернских и уездных земств. М., 1899, с. 5.

<sup>101</sup> Там же.

<sup>102</sup> Чичерин Б.Н. Вопросы политики, с. 105, 132.

<sup>103</sup> Этот эпитет принадлежит П.П. Тройскому, члену кадетской партии и ученику М.М. Ковалевского (Юбилейный земский сборник, с. 79).

<sup>104</sup> Цит по: Ключевский В.О. Полный курс лекций в трех книгах. Кн. 2, М., 1993, с. 98 (лекция XXXIX).

## **Заключение**

<sup>1</sup> Законодательные проекты и предложения партии народной свободы. 1905-1907. СПб., с. 137, 146-147.

<sup>2</sup> Menger C. Problems of Economics and Sociology. Urbana: University of Illinois Press. 1963, p. 126.

<sup>3</sup> Во многом теряет смысл даже сам термин «самоуправление». Отличать «самоуправление» от управления общегосударственного возможно только в том случае, если первое основано на принципах представительства, а второе — нет. Как только центральная власть также приобретает представительный характер, различие сильно сглаживается, если не исчезает вообще. Так что едва ли случайно термин «self-government» в англоязычной литературе очень редко применяется к местным административным институтам. Вместо него обычно употребляется термин «local government».

<sup>4</sup> Hamburg G.M. Politics of Russian Nobility. 1881-1905. New Brunswick, 1984, p. 222.

<sup>5</sup> Основательный обзор современных дискуссий о функциях, задачах и природе местного самоуправления можно найти в реферативном журнале: ИНИОН, серия «Государство и право», 1997, № 3, с. 100 и ел. См. также статью автора настоящей работы: Государство и местное самоуправление в России: теория, исторический опыт и современность // Общество, политика, наука: новые перспективы. Москва, Московский общественный научный фонд, 2000, с. 396-411.

## **Источники и библиография**

### **АРХИВЫ**

Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ)

Фонд 564 (А.Ф. Кони)

Фонд 569 (М.Т. Лорис-Меликова)

Фонд 1154 (Б.Н. Чичерина)

Фонд 5108 (А.А. Корнилова)

Институт русской литературы (Пушкинский дом)

Фонд 62 (П.И. Вейнберга)

Фонд 119 (Кавелиных)

Фонд 134 (А.Ф. Кони)

Фонд 207 (О.К. Нотовича)

Фонд 252 (Э.Л. Радлова)

Фонд 293 (М.М. Стасюлевича)

Московское отделение Архива РАН Фонд 518 (В.И. Вернадского)

Фонд 603 (М.М. Ковалевского) Фонд 649 (В.Ю. Скалона)

Отдел рукописей Российской государственной библиотеки

ЮР РГБ)

Фонд 70 (В.И. Герье) Фонд 120 (М.Н. Каткова) Фонд 169 (Милютиных) Фонд 323 (К.Д. Кавелина) Фонд 334 (Б.Н. Чичерина)  
Российский государственный архив литературы и искусства

РГАЛИ

Фонд 40 (К.К. Арсеньева) Фонд 46 (П.А. Бартенева) Фонд 191 (П.А. Ефремова)

Фонд 339 (О.К. Нотовича) Фонд 636 (С.А. Юрьева) Фонд 1772 (В.Ю. Скалона)

Российский государственный исторический архив (РГИА) Фонд 651 (Васильчиковых) Фонд 869 (Милютиных) Фонд 908 (П.А. Валуева) Фонд 1088 (П.С. Шереметева)

Рукописный отдел Российской национальной библиотеки

(ТО РНБ)

Фонд 379 (Ф.П. Корнилова) Фонд 391 (А.А. Краевского) Фонд 529 (Б.Э. Нольде) Фонд 1000 (Собрание отдельных документов)

С.-Петербургское отделение Архива РАН Фонд 45 (И.И. Янжула) Фонд 208 (С.Ф. Ольденбурга)

ПЕЧАТНЫЕ ИСТОЧНИКИ

**А.Ш./А.А. Шахматов/**. Краткий очерк жизни и деятельности Градовского // Градовский А.Д. Собр. соч., т. IX. СПб., 1904.

**Безобразов В.П.** Государство и общество: управление, самоуправление и судебная власть. СПб., 1882.

**Безобразов В.П.** Дневник академика В.П. Безобразова // Русская старина. 1908, № 1, 10, 11-12; 1909, № 12; 1910, № 2; 1911, № 10; 1912, № 1, 11, 12; 1913, № 4, 5; 1914, № 2.

**Безобразов В.П.** Из дневника сенатора // Былое, 1907, № 9.

**Блок А.Л.** Государственная власть в европейском обществе. Взгляд на политическую теорию Лоренца Штейна и на французские политические порядки. СПб., 1880.

**Васильчиков А.И.** Землевладение и земледелие в России и других европейских странах, тт. 1-2, СПб., 1876.

**Васильчиков А.И.** О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений, тт. 1-й, СПб., 1872. (Первое издание — тт. МП, СПб., 1869-1871).

**Валуев П.А.** Дневник П.А. Валуева, министра внутренних дел, тт. 1-2, М., 1961.

**Валуев П.А.** Дневник. 1877-1884. Пг., 1919.

**Витте С.Ю.** По поводу непреложности законов государственной жизни. СПб., 1914.

**Витте С.Ю.** Самодержавие и земство. Stuttgart, 1903.

Воспоминания петербуржца о второй половине 80-х годов // Минувшие годы, 1908, № 11.

**Герье В.И., Чичерин Б.Н.** Русский дилетантизм и общинное землевладение. М., 1878.

**Гессен В.М.** Вопросы местного управления. СПб., 1904.

- Глинский Б.Б.** А.Д. Градовский (опыт характеристики) // Исторический вестник, 1890, № 1.
- Гнейст, Рудольф.** История государственных учреждений Англии. М., 1885.
- Гнейст, Рудольф.** Правовое государство и административные суды Германии. Изд. 2-е. СПб., 1893.
- Головачев АЛ.** Десять лет реформ. 1861-1871. СПб., 1872.
- Головин К.Ф.** Мои воспоминания, т. 1-П, СПб., 1910.
- Головин К.Ф.** Наше местное управление и местное представительство. СПб., 1884.
- Голубев А.** Князь А.И. Васильчиков. СПб., 1882.
- Гольцев В.А.** Государство и самоуправление. М., 1882.
- Градовский А.Д.** История местного управления в России // Собр. соч., т. II. СПб., 1899.
- Градовский А.Д.** Начала русского государственного права. Ч. III. Органы местного управления // Собр. соч., т. IX. СПб., 1904.
- Градовский А.Д.** Системы местного управления на западе Европы и в России // Сборник государственных знаний. (Под ред. В.П. Безобразова, т. У-У1 // Перепечатано: Градовский А.Д. Собр. соч., т. IX. СПб., 1904.)
- Градовский А.Д.** Всесословная мелкая единица // Голос, 1882, № 115 // Собр. соч., т. VIII. СПб., 1903.
- Градовский А.Д.** Переустройство нашего местного управления // Голос, 1881, № 18, 21, 25, 29 // Цит. по: Градовский А.Д. Собр. соч., т. VIII. СПб., 1903.
- Градовский А.Д.** Политика, история и администрация. СПб., 1871.
- Драгоманов М.П.** Либерализм и земство в России. Оепеуе, 1889.
- Еллинек Г.** Право современного государства, т. 1. Общее учение о государстве. СПб., 1909.
- Ивановский В.В.** Вопросы государствоведения, социологии и политики. Казань, 1899.
- Ивановский В.В.** Опыт исследования деятельности органов земского самоуправления в России. Казань, 1882.
- Ивановский В.В.** Организация местного самоуправления во Франции и Пруссии. Казань, 1886.
- Ивановский В.В.** Русское государственное право, т. 1. Верховная власть и ее органы. Вып. 6. Местные установления общественного управления. Казань, 1898.
- Законодательные проекты и предложения партии народной свободы. 1905-1907. СПб., 1907.
- Кавелин К.Д.** Собрание сочинений, т. II. Публицистика. СПб., 1898.
- Кареев Н.И.** Прожитое и пережитое. Л., 1990.
- Ковалевский М.М.** Английская конституция и ее историк. М., 1884.
- [Ковалевский М.М.]** Конституция графа Лорис-Меликова и его частные письма. Лондон, 1904 (1-е издание — 1893 г.).

- Коркунов Н.М.** Русское государственное право, т. II, СПб., 1893.
- Коркунов Н.М.** Сборник статей 1877-1897 годов. СПб., 1898.
- Корш Е.В.** Отзвуки далекого прошлого // Русская старина, т. 177, 1918.
- Кошелев А.И.** Записки А.И.Кошелева. М., Изд-во МГУ, 1991.
- Лазаревский Н.И.** Самоуправление // Мелкая земская единица. Вып. 1. СПб., 1903.
- Лешков В.Н.** Опыт теории земства и его земских учреждений по положению 1864 г., января 1 // День, 1865, 6, 11, 13 ноября.
- Лешков В.Н.** О праве самостоятельности как основе для самоуправления // Юридический вестник, 1872, № 1.
- Лохвицкий А.В.** Губерния, ее земские и правительственные учреждения, т. 1. СПб., 1864.
- Материалы Кахановской комиссии. Отчет ревизовавших сенаторов, б/г.
- Материалы по земскому общественному устройству, тт. 1-2, СПб., 1885-1886.
- Мещерский В.П.** Мои воспоминания, т. II, СПб., 1898.
- Муромцев С.А.** Статьи и речи. Вып. V. М., 1910.
- Никитенко А.В.** Дневник, т. III, М., 1956.
- Нольде Б.Э.** Очерки русского государственного права. СПб., 1911.
- Нотович О.К.** Основы реформ местного и центрального управления. СПб., 1882.
- Одарченко К.** Организация и задачи земского самоуправления. М., 1900.
- Пазухин А.Д.** Современное состояние России и сословный вопрос. М., 1886.
- Платонов С.Ф.** Несколько воспоминаний о студенческих годах // Дела и дни, кн. 2, Пг., 1922.
- Положения о прусских земских учреждениях. СПб., 1886. Русские ведомости. 1863-1913. М., 1913. Русские писатели. 1800-1917. Биографический словарь, тт. 1-4, М., 1989-1999.
- Русский администратор новейшей школы. Записка псковского губернатора Б. Обухова и ответ на нее. Берлин, 1868.
- Свешников М.И.** Основы и пределы самоуправления. СПб., 1892.
- Свешников М.И.** Русское государственное право, т. 1, вып. 1, СПб., 1895.
- Семенов Н.П.** Наши реформы. М., 1884.
- Сементковский Р.И.** Встречи и столкновения // Русская старина, 1911, № 12; 1912, № 1-5, 10-12; 1913, № 2; 1918, № 1-6, 10-12.
- Сементковский Р.И.** Среди отошедших // Исторический вестник, тт. 147, 148, 149/150, 1917.
- Сергеевич В.И.** Задача и метода государственных наук. М., 1871.

**Скалой В.Ю.** По земским вопросам. Очерки, обозрения, заметки, т. 1. СПб., 1905.

**Скалой В.Ю.** Земские вопросы. Очерки и обозрения. М., 1882; М.М.Стасюлевич и его современники в их переписке, тт. II, V. СПб., 1911, 1913.

**Струве П.Б.** Предисловие к записке статс-секретаря Витте // Витте С.Ю. Самодержавие и земство. 8шишп, 1903.

**Тернер Ф.Г.** Воспоминания жизни Ф.Г. Тернера. СПб., 1910-1911.

**Токвиль, Алексис де.** Демократия в Америке. М., 1992.

Труды Комиссии о губернских и уездных учреждениях, ч. 1-2, СПб., 1860-1863.

**Фирсов Н.Н.** Силуэты времени реформ // Исторический вестник, 1910, № 1.

**Чичерин Б.Н.** Вопросы политики. М., 1903.

**Чичерин Б.Н.** Воспоминания Б.Н. Чичерина. Вып. II. Путешествие за границу. М., 1932; Вып. III. Московский университет. М., 1931; Вып. IV. Земство и Московская Дума. М., 1934.

**Чичерин Б.Н.** Конституционный вопрос в России (рукопись 1878 г.). М., 1906 // **Чичерин Б.Н.** Философия права. СПб., 1998, с. 505-524.

**Чичерин Б.Н.** Курс государственной науки. Часть I. Общее государственное право. М., 1894; Часть III. Политика. М., 1898.

**Чичерин Б.Н.** Несколько современных вопросов. М., 1862.

**Чичерин Б.Н.** Областные учреждения России в XVII веке. М., 1856.

**Чичерин Б.Н.** О народном представительстве. М., 1866.

**Чичерин Б.Н.** («Русский патриот».) Россия накануне XX столетия. Берлин, 1900.

**Чичерин Б.Н.** Собственность и государство, т. II, М., 1883.

**Чичерин Б.Н.** Философия права. М., 1900 (второе издание — СПб., 1998).

**Шипов Д.Н.** Воспоминания и думы о пережитом. М., 1918.

**Шипов Д.Н.** К вопросу о взаимных отношениях уездных и губернских земств. М., 1899. **Шрейдер Г.И.** Земское самоуправление // Нужды деревни, т. 1. СПб., 1904.

**Штейн, Лоренц.** Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. СПб., 1874.

#### ПЕРИОДИЧЕСКИЕ ИЗДАНИЯ

«Вестник Европы», журнал, С.-Петербург «Голос», газета, С.-Петербург «Гражданин», газета, С.-Петербург

«День», газета, Москва

«Земство», газета, Москва

«Московские ведомости», газета, Москва

«Новое время», газета, С.-Петербург

«Русская мысль», журнал, Москва

«Русские ведомости», газета, Москва  
«Русский вестник», журнал, Москва  
«Северная почта», газета, С.-Петербург  
«Санкт-Петербургские ведомости», газета, С.-Петербург  
«Юридический вестник», журнал, Москва

#### БИБЛИОГРАФИЯ

- Авинов Н.Н.** Главные черты в истории законодательства о земских учреждениях // Юбилейный земский сборник. СПб., 1914.
- Авинов Н.Н.** Опыт программы систематического чтения по вопросам земского самоуправления. М., 1905.
- Ананьич Б.В.** Самодержавие и земство. Земская реформа 1898-1903 гг. // Вспомогательные исторические дисциплины. Л., 1985.
- Велихов Д.А.** Основы городского хозяйства. М., 1928.
- Верещагин А.Н.** Государство и местное самоуправление в России: теория, исторический опыт и современность // Общество, политика, наука: новые перспективы. Московский общественный научный фонд, серия «Научные доклады», вып. 103. М., 2000.
- Верещагин А.Н.** Земское самоуправление в трудах русских ученых // Вестник РАН, 1996, т. 66, № 7. **Веселовский Б.Б.** История земства за сорок лет, тт. 1-4. СПб., 1909-1911.
- Гармиза В.В.** Подготовка земской реформы 1864 г. М., 1957.
- Гармиза В.В.** Земская реформа и земство в исторической литературе // История СССР, 1960, № 5.
- Гронский П.П.** Теории самоуправления в русской науке // Юбилейный земский сборник. М., 1914.
- Гронский П.П.** Теории самоуправления в германской науке // Известия СПб. Политехнического института, 1913, кн. 1.
- Давыдов А.Ю.** Князь-кооператор А.И. Васильчиков // Вопросы истории, 1993, № 8.
- Институты самоуправления: историко-правовое исследование. М., 1995.
- Зайончковский П.А.** Кризис самодержавия на рубеже 1870-1880-х годов. М., 1964.
- Зайончковский П.А.** Российское самодержавие в конце XIX столетия. М., 1970.
- Захарова Л.Г.** Земская контрреформа 1890 г. М., 1968.
- Зорькин В.Д.** Из истории буржуазно-либеральной политической мысли России (Б.Н. Чичерин). М., 1975.
- Зорькин В.Д.** Позитивистская теория права в России. М., 1978.
- Кельнер В.Е.** В.П. Безобразов и «Сборник государственных знаний» // Книжное дело в России во второй половине XIX — начале XX в. Вып. 2. Л., 1986.
- Кизеветтер А.А.** Исторические отклики. М., 1915.
- Кизеветтер А.А.** Местное самоуправление в России IX-XIX вв., М., 1910.

- Катаев В.Л.** От фронды к охранительству. Из истории русской либеральной мысли 50-60-х гг. XIX в. М., 1978.
- Корнилов А.А.** Курс истории России XIX века. М., 1993.
- Куликов В.В.** Земские учреждения и правительственный контроль (вторая половина XIX — начало XX в.). М., 2001.
- Куприц Н.Я.** Из истории государственно-правовой мысли дореволюционной России. М., 1980.
- Лаптева Л.Е.** Земские учреждения в России. М., 1993.
- Леонтович В.В.** История либерализма в России. 1762-1914. М., 1995.
- Матвеев В.Ф.** Теории самоуправления в современной науке // Вестник права, 1905, № 1.
- Медушевский А.Н.** Земство и конституционализм в России // Земство, 1996, № 1.
- Новикова Л.И.** Земство как орган самоуправления и школа политического опыта // Русский либерализм: исторические судьбы и перспективы. М., 1999.
- Павловский И.В.** Лоренц фон Штайн и русская общественность XIX века // Россия и Запад: диалог культур. М., 1994.
- Петров Ф.А.** Земско-либеральные проекты переустройства государственных учреждений в России в конце 70 — начале 80-х годов XIX в. // Отечественная история, 1993, № 4.
- Пирумова Н.М.** Земское либеральное движение. Социальные корни и эволюция до начала XX в. М., 1977.
- Секиринский С.С., Шелохаев В.В.** Либерализм в России. М., 1995.
- Твардовская В.А.** Идеология пореформенного самодержавия (М.Н. Катков и его издания). М., 1978.
- Хейфец М.И.** Революционная ситуация в России конца 1870-х гг. (Кризис правительственной политики). Диссертация... канд. ист. наук. М., 1950.
- Шацилло К.Ф.** Русский либерализм накануне революции 1905-1907 гг. М., 1985.
- Шлемин П.И.** Земско-либеральное движение на рубеже XIX-XX вв. Диссертация... канд. ист. наук. М., 1972.
- Эймонтова Р.Г.** Русский университет на грани двух эпох: от России крепостной к России капиталистической. М., 1985.
- Экимов А.И.** Коркунов. М., 1983.
- Essays on Russian Liberalism. Columbia, 1972. Ch. E. Timberlake (editor).
- Fisher G.** Russian Liberalism: from Gentry to Intelligentsia. Cambridge, 1958.
- Starr F.S.** Decentralisation and Self-Government in Russia, 1830-1870. Princeton, 1972.
- Walicki A.** Legal Philosophers of Russian Liberalism. Oxford, 1987.

The Zemstvo in Russia: an experiment in local Self-Government. Edited by T. Emmons and W.S. Vucinich, Cambridge, 1982.

### **Список сокращений**

#### **АРХИВЫ**

**ГАРФ** - Государственный архив Российской Федерации, Москва

**ИРЛИ** - Институт русской литературы (Пушкинский дом), Санкт-Петербург

**МО Архива РАН** - Московское отделение Архива Российской академии наук

**ОР РГБ** - Отдел рукописей Российской государственной библиотеки, Москва

**РГАЛИ** - Российский государственный архив литературы и искусства, Москва

**РГИА** - Российский государственный исторический архив, Санкт-Петербург

**РО РНБ** - Рукописный отдел Российской национальной библиотеки, Санкт-Петербург

**СО Архива РАН** - Санкт-Петербургское отделение Архива Российской академии наук

#### **ПЕРИОДИЧЕСКИЕ ИЗДАНИЯ**

**ВЕ** — «Вестник Европы», журнал

**ВИ** — «Вопросы истории», журнал

**ГМ** — «Голос минувшего», журнал

**ИВ** — «Исторический вестник», журнал

**МВ** — «Московские ведомости», газета

**НВ** — «Новое время», газета

**ОИ** — «Отечественная история», журнал

**РВ** — «Русский вестник», журнал

**СПбВед** — «Санкт-Петербургские ведомости», газета

## **Оглавление**

ПРЕДИСЛОВИЕ

ОБЗОР ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

*Глава 1.* ПРИНЦИПЫ ЗЕМСКОЙ РЕФОРМЫ 1864 года

*Глава 2.* ПРОБЛЕМА ТЕОРИЙ САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Глава 3.* КОНЦЕПЦИИ ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ 1860-х годов

*Глава 4.* КРИЗИС ЗЕМСТВА И ЛИБЕРАЛЬНАЯ МЫСЛЬ: ТЕОРИЯ В.П. БЕЗОБРАЗОВА И А.Д. ГРАДОВ-СКОГО

*Глава 5.* ТЕОРИЯ В ДЕЙСТВИИ: ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ КРИЗИС И ЗЕМСКАЯ КОНТРЕФОРМА (1878-1890 гг.)

*Глава 6.* ОТ ЗЕМСТВА К ПОЛИТИКЕ: ЛИБЕРАЛЬНАЯ МЫСЛЬ В ПРЕДРЕВОЛЮЦИОННЫЙ ПЕРИОД (1891-1904 гг.)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПРИМЕЧАНИЯ

ИСТОЧНИКИ И БИБЛИОГРАФИЯ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

*Монография*

**Александр Николаевич Верещагин**

## **ЗЕМСКИЙ ВОПРОС В РОССИИ**

*Политико-правовые аспекты*

Редактор *О. В. Чхиквишвили*

Оформление художника *В. И. Примакова*

Художественный редактор *И.А. Горбунова*

Технический редактор *З.Д. Гусева*

Корректор *С.Ю. Чупахина*

Компьютерная верстка *Е.В. Мельниковой*

Лицензия серии ЛР № 010170 от 7 октября 1997 г. выдана  
Госкомпечатью РФ

Подписано в печать 18.03.2002.

Формат 84x108'/<sub>32</sub>. Бумага офсетная.

Гарнитура «Тайме». Печать офсетная.

Усл. печ. л. 10,08. Уч.-изд. л. 10,44.

Изд. № 26-И/2001. Тираж 1000 экз.

Цена договорная. Заказ № 1900.

Издательство «Международные отношения».

107078, г. Москва, Садовая-Спасская, 20.

Тел. отдела реализации: 975-30-09

Отпечатано с оригинал-макета

издательства «Международные отношения»

в ФГУП ордена «Знак Почета»

Смоленской областной типографии им. В.И. Смирнова.

214000, г. Смоленск, проспект им. Ю. Гагарина, 2.

Тел.: 3-01-60, 3-14-17, 3-46-20