С.Ф. ШАРАПОВ*

САМОДЕРЖАВИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ[1]

С 19 ноября (1888 года) в Государственном совете началось, как сообщили тогда же телеграммы, обсуждение дела великой исторической важности — проекта местной реформы, выработанного в Министерстве внутренних дел и внесенного графом Д.А. Толстым. Прошло уже почти полмесяца с этого дня, и ни в одной газете нет известий о ходе дела. Прекратилась даже ожесточенная полемика, кипевшая накануне (кроме ежедневных вылазок разных добровольцев, подвизающихся в «Московских ведомостях»), словно на все дело упала какая-то завеса.

Но если печать вдруг почувствовала равнодушие к великому совершающемуся событию (внешних поводов к тому, сколько нам известно, не было), то русское общество с затаенным дыханием и позабыв обо всем остальном ждет решения своего кровного для всей областной, уездной жизни, насущнейшего вопроса. Да и как не ждать! Дело идет не о тех или иных частностях в регламентации местного управления, не об изменении или усовершенствовании существующего распорядка, но о глубочайших основах нашего гражданского строя. Вопрос ставится так: есть ли земство орган государства, точнее, входит ли оно в систему собственно государственной жизни или представляет нечто, от государства отличное, свою собственную систему, с государством не совпадающую, нечто живущее самостоятельною жизнью?

Иными словами: быть или не быть самоуправлению, ибо всякое смешение функций самоуправления, дела земского, с «делом Государевым», по нашему глубокому убеждению, являет лишь лжесамоуправление, точно так, как всякое оформленное и узаконенное (вне мнения и ходатайства) вмешательство земщины в «дело Государево» явило бы лишь лжесамодержавие. Мы уже имели случай остано-

---

* Сергей Федорович Шарапов (1855–1911) – один из наиболее ярких идеологов неославянофильства, редактор-издатель газет «Русское дело», «Русский труд» и «Сеятель», острый публицист, выступавший по экономическим вопросам, автор многочисленных художественных произведений.

[1] Публикуемая статья «Самодержавие и самоуправление», в которой отражены взгляды С.Ф. Шарапова, получившие дальнейшее развитие в отдельной работе под тем же названием, была напечатана в газете «Русское дело» (1888. № 49), а затем вошла в сборник статей «Теория государства у славянофилов», выпущенный С.Ф. Шараповым в Санкт-Петербурге в 1898 г. как особое приложение к «Русскому труду» за 1898 г. Помимо этой статьи, в сборник вошли работы И.С. и К.С. Аксаковых, А.Д. Градовского, Ю.Ф. Самарина.

виться над разъяснением как исторических основ преемственности и непрерывности земского начала на Руси, так и тех ближайших усовершенствований, которые могли бы сразу улучшить даже наш существующей земский механизм. Нам хотелось бы теперь коснуться той важной стороны вопроса, которая по обстоятельствам времени и нашим историческим условиям дает некоторую силу обсуждающемуся проекту реформы.

Чем мотивируется положенное в основу проекта стремление усилить власть прямых органов правительства в ущерб земским выборным людям? Очевидно, добрым желанием спасти население от земской бестолковщины и хищений, которые часто являются язвой провинциальной жизни и при которых становится весьма возможным, что население будет даже обрадовано замещением своего собственного плохого выборного порядочным чиновником от короны.

Если читатель примет в соображение то, что нами было высказано в предыдущей статье относительно порядка земских выборов и что было высказано г. Зеленым в ряде статей, печатающихся у нас, он легко уяснит себе этот странный факт. В сущности, не тому следует удивляться, что здоровые и ценные земские элементы часто не участвуют в самоуправлении, уступая место проходимцам и хищникам, а тому разве, что еще остаются – и немало их! – порядочные земства и своим живым примером, своим трудом и результатами показывают, как много хорошего и дельного заключает в себе наша провинциальная среда и какие усилия прилагает она для борьбы с несовершенной регламентацией, созданной для земства государством. Как ни справедливы иногда упреки, сыплющиеся на земство со стороны верующих, в возможности полного торжества бюрократического режима, но в основе всего лежит простое недоразумение: и хищения, и «бесконтрольность и безответственность» земства ничуть не составляют какого-либо органически присущего самоуправлению недостатка. Это явления чисто внешние, искуственные, вытекающие единственно из несовершенства земского регламента и из установившихся отношений государства к земскому самоуправлению.

Из напечатанных у нас статей г. Зеленого можно уяснить себе характер этих отношений. В их основе лежит стремление к мелочному, чисто формальному контролю над каждым шагом земства и полнейшее к нему недоверие. Прямым последствием является то, что правительство само себе связывает руки, в смысле более широкого и действительного контроля. Если губернатору предоставляется право опротестовывать даже самое мелочное, самое пустое земское постановление, если его санкция необходима для действительности избрания самого мелкого земского чиновника, то совершенно очевидно, что принимать какие-либо героические меры против этого

земства не приходится. Все здесь делается с согласия и одобрения власти, и, таким образом, власть принимает на себя ответственность за последствия. Совершенно иное было бы, если бы государство установило полную самостоятельность земского распорядка и оставило себе то, что ему должно принадлежать по праву: законодательную регламентацию, верховное руководство и верховный контроль над самоуправлением.

Поясним это примером. Представим себе, что земство совершенно самостоятельно. Пределы его полномочий и власти определены законом весьма широко. У него есть свои исполнительные органы, ему возвращена земская полиция. Бюрократия не вмешивается в земские дела, государство оставляет себе только свои специальные органы, отношения коих к земству во всех подробностях определены законом. Осуществлен до некоторой степени земский строй, к которому стремилась и которой в тяжких потугах вырабатывала Древняя Русь.

Выиграет ли от этого государственная власть или проиграет? Укрепится или ослабнет? Какой странный вопрос! Государство не охватывает ли собою и земство? Россия не обнимает ли вполне и Смоленскую, и Херсонскую губернию? Разве недостаточно для государства сохранить за собою всю сумму его неотчуждаемой и неделимой власти над областью и право во всякую минуту вмешаться в местную жизнь, прекратить на время самоуправление, отдать под суд любого из выборных лиц, устроить новые выборы, созвать новое собрание – словом, произвести полный переворот в местной администрации? Кто и как может отнять эти права от государства, в лице самодержавного Царя, дающего и отменяющего законы и стоящего сверх закона? Предположим далее, что власть, следящая за исполнением закона земскими деятелями, видит злоупотребления; предположим, что раздаются громкие жалобы на земских выборных, случайно оказавшихся негодными. В данную местность отправляется по высочайшему повелению близкое к Государю лицо, независимое по своему положению и беспристрастное, имеющее обширные полномочия. Представитель Государя расследует дело, выслушивает жалобы, вникает в ход самоуправления и распоряжается, как найдет необходимым, имея, между прочим, право впредь до новых, им назначенных выборов заместить все земские должности людьми по своему усмотрению. Но вот выборы сделаны. Нерадивые сменены, хищники отданы под суд, новые деятели выходят на дело. Гроза кончена, и все принимает спокойное течение.

Одна возможность подобной встряски уже будет держать в узде всякие недобросовестные поползновения, а если сюда прибавить свободную областную печать, необходимую для самоуправления как

свет, как воздух, можно быть спокойным за то, что подобных героических мер в полном объеме никогда применять не придется. Самое большее, если посланец Государя сменит председателя или членов управы, назначит новую ревизионную комиссию и т. д.

Случаи с петербургским земством в 1867 году и череповецким в нынешнем показывают, что даже такие героические средства, как временная отмена самоуправления с замещением его чиновниками, вполне возможны, не вызовут никакого протеста и будут приняты как нечто совершенно естественное. Царское самодержавие настолько велико, прочно, сильно и бесспорно на Руси, что говорить о каких-нибудь противодействующих ему силах, особенно со стороны земской Руси, просто недобросовестно. Русский народ, видя воплощение своей силы, единства, государственности в самодержавном Царе, мечтает не о том, чтобы урезать в свою пользу что-либо из прав и прерогатив Государя, но, наоборот, желает проявления царского самодержавия во всей его полноте. По народному воззрению, Государь, давая законы, стоит сам сверх закона и своей свободной совестью и волей восполняет в отдельных случаях несовершенства закона. Но зато для всех подданных и слуг Государя существующий закон должен быть святыней, и вот почему если и возможно какое-нибудь посягательство на священные права Государя, то никак не со стороны самоуправляющегося в своих местных делах населения. Именно потому-то и должно быть выделено в особую систему дело земское от дела государева, что в этом выделении, и только в нем, является залог полнейшей свободы, ненарушимости и неограниченности царского самодержавия.

Государственная администрация как ближайший орган самодержавия, как группа чиновников, получающих полномочия от Царя и имеющих совершенно законное стремление укрыться под авторитет царской власти, распространить на себя часть ее прерогатив, – эта группа, вступая своими нижними отростками в самоуправление, невольно связывает его с общей бюрократической машиной, втягивает одним концом в сеть государственных учреждений и лишает самого драгоценного качества – прямой, без отписок и уверток, ответственности перед самодержавием.

Земство, о котором мы говорили выше, и земство, исполнительные органы которого чиновники короны, – две вещи совершенно различные. Первое при правильной регламентации вполне контролируется лучшими силами местного населения, контролируется свободною печатью и во всякую минуту подлежит строгому и нелицеприятному суду монарха, если и не непосредственному, то вверенному лицу, заведомо добросовестному исполнителю царской воли, лучшему из слуг государевых.

Разумеется, земство второго порядка станет в совершенно иное положение. Входя самым центром в систему государственных учреждений, представляя лишь отдаленную ветвь общего бюрократическая дерева, прикасаясь самым неловким образом к живым силам населения (недаром проект предвидит уклонение населения от такой земской работы и вводит принудительность земского присутствия), оно будет так же мало подлежать общественному контролю и контролю печати, как и непосредственному благому воздействию самодержавного монарха, воля которого (заимствуя термины механики) израсходуется в слишком большой степени о сопротивление передаточных частей механизма. Земство станет вскоре простой, низшего разряда канцелярией того ведомства, к которому оно причислено.

То, что мы высказываем здесь, ничуть не отвлеченное от жизни доктринерство. Наоборот, чисто практические соображения указывают, какая опасность грозит священному принципу самодержавия вследствие неправильного понимания соотношения в русской жизни двух наших основных политических устоев – самодержавия и самоуправления. История и наша печальная действительность учат, что чем сложнее становится бюрократическая машина, чем более звеньев отделяет верховную волю от народа, тем большие препятствия сопровождают применение этой воли, тем труднее поддержание в полной исправности правительственного механизма... Множество явлений русской жизни свидетельствуют о том. Как в чрезвычайно сложном часовом или органном механизме бывает невозможно переменить или поправить отдельное колесо, не разбирая всего механизма, так в государстве бывает часто невозможно даже определить источник зла, не перестроив целого ведомства.

Наша земская жизнь с самого введения у нас земских учреждений пошла вкривь и вкось не только вследствие несовершенств Земского Положения, но также вследствие возникшего немедленно антагонизма между земством и бюрократией. Последняя почувствовала в земстве своего смертельного врага, попетровское государство не нашло в себе достаточно доверия к самоуправлению, не нашло старых русских идеалов и, заподозрив земство с первого шага, с первого же шага стало на сторону бюрократии, приуготовляя ей торжество победы. В наши дни совершенно логически пришла последняя к мысли расширить и еще сферу своей деятельности на счет последних остатков самоуправления, ибо мира между бюрократией как самостоятельною системою государственного управления и земством быть не может. Или есть настоящее исторически-русское самоуправление, и тогда бюрократии в западном смысли нет места и ни о какой борьбе между нею и земством не может быть и речи; или земство вполне замещается административной централизацией, причем

весьма возможно, что кое-где коронные чиновники окажутся лучше представителей современного лжесамоуправления. Идеал русского гражданского и политического устройства, выясненный славянофилами и вполне отвечающий народному представлению о личности, «мире» и Государе, таков: отдельное лицо, физическое или юридическое, – полный хозяин владеемого им клочка земли. Земщина, в лице лучших излюбленных людей, – полный хозяин своей области или города. Государь-самодержец – полный хозяин всей Русской земли, в верховной полноте прав которого заключаются права как частных лиц, так и земств. Как частное лицо не может присвоить себе земских прав, ибо само целиком со всеми своими правами входит в земщину, так и земство не может ни с какой стороны посягнуть на права верховной власти, ибо со всеми своими правами тонет в безграничном объеме прав целого народа, воплощающихся в живой, свободной личности Царя, которому всецело принадлежит действие, внушаемое его разумом и совестью и незримо направляемое и одобряемое всенародным общественным мнением. И над всем этим, все обнимая собою, включая и сравнивая в едином трепете о спасении души, единой молитве и единой ответственности перед Богом: и Царя с его самодержавием, и земщину с ее самоуправлением, и последнего крестьянина с его свободой и собственностью, – высится Христова Церковь.

Идеал русского народа, пронесенный им сквозь века, состоял в чистой свободе и жизненности этих основных начал исторического быта; ревниво оберегал он свою землю и свободу внизу, горько плакался на наемников, недостойных слуг Царя, стеснявших его самоуправление и бытовые распорядки, всеми силами противился самомалейшим поползновениям к ограниченно свободы царского самодержавия, палладиума народной свободы, и готов был сложить свои головы в борьбе за Церковь и веру. В современной русской жизни три элемента из названной системы стали бесспорным историческим фактом. О каком-либо прямом покушении на Церковь, на свободу царского самодержавия, на землю и свободу народа не может быть и речи. Но необходимый, существенный промежуточный элемент нашего государственного быта – свобода земского самоуправления – является еще спорным, и совершенно серьезные голоса раздаются за фактическое упразднение в русской жизни начала самоуправления. Между Царем и народом, по этой теории, должен стоять не ряд живых организмов, а страшно сложный механический правительственный аппарат, вершина которого в кабинете Государя, концы – у лавки купца и избы крестьянина. Схема стройная, не лишенная гармонии и логически обоснованная, могущая, пожалуй, скрасить несколько жалкие остатки нынешней земско-бюрократи-

ческой борьбы, но едва ли способная влить в жизнь то, что само по себе представляет искусственную систему, своего рода отрицание жизни. Верим вполне в искреннюю любовь к родине и добрые намерения авторов проекта земской реформы.

Совершенно последовательно с их стороны стремление к прекращенью того раздвоения между земством и правительством, которое стало заметным с самого открытия земских учреждений. Как ни странно, может быть, покажется нашим читателям, но в проекте земской реформы, обсуждаемом ныне Государственным советом, мы видим шаг вперед в нашей общественной жизни. Еще никогда во все периоды нашей истории не занимала бюрократия такого всеобъемлющего, полновластного положения, какое она займет по мысли, положенной в основание проекта. Мы увидим административный аппарат необъятных размеров, функционирующий без малейшей помехи и противодействия на всем необъятном