

**НАШЕ**

**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХЪ ДѢЛЪ.**

**Леонида Дашкевича.**



**Берлинъ 1895 г.**

Издание книжного магазина Штура.  
(Владелец И. Р. Ред.)

## Оглавление.

	стр.
Къ читателямъ . . . . .	1
Земскіе начальники . . . . .	7
Новое земское положеніе . . . . .	14
Составъ губернаторовъ . . . . .	21
Голодный годъ . . . . .	29
Холера 1892—93 г. . . . .	68
Переселеніе . . . . .	72

## Къ читателямъ.

Предлагаемое изложение есть критика дѣятельности нашего министерства внутреннихъ дѣлъ въ управлениіи земскими губерніями. Причина почему я обращаюсь къ заграничному печатному станку — трудность у себя дома открыто и безъ обиляковъ писать о томъ учреждениі, въ рукахъ котораго находятся цензура. Но такъ какъ пользованіе такимъ орудіемъ мысли возбуждаетъ у насъ легко недоразумѣнія, то, во избѣженіе ихъ, на первыхъ же порахъ заявляю, что, критикуя дѣятельность учрежденія, я не думаю подкапываться подъ основы русскаго государственного строя, которыми дорожу. На правду, сказанную о царскихъ слугахъ, смотрю какъ на службу своему Государю. Скажу болѣе; я принужденъ дѣлать нападки на старые наши сословныя силы во имя реальныхъ интересовъ настоящаго; но желаю искусственнаго ихъ упраздненія, нахожу нужнымъ даже ихъ поддержку въ трудныхъ обстоятельствахъ и не проповѣдую отвлеченнаго начала равенства.

Здѣсь подвергаются оцѣнкѣ не тѣ начала, которыми руководится министерство внутреннихъ дѣлъ въ своей дѣятельности, а самая эта дѣятельность въ предѣлахъ принятаго направлениія. Многія изъ этихъ началъ — недовѣріе къ обществу, сословный режимъ и надежду на чиновниковъ — я считаю непригоднымъ

для современного русского государства и общества. Но все что можно было сказать объ этомъ, давно уже сказано другими, и я этихъ началь не касаюсь. Но рядомъ и вмѣстѣ съ этими продуктами реакціи, явившимися довольно неожиданно для большинства русской публики, министерство внутреннихъ дѣлъ взяло на себя осуществить требованія дѣйствительности: — переработать сообразно оказавшимся недочетамъ наше мѣстное управление и представительство, сдѣлать формы ихъ болѣе совершенными и менѣе сложными, руководить и направлять ихъ дѣятельностью. Послѣдняя задача вытекала изъ раздѣленія работы управления между центральными и мѣстными органами въ современномъ государствѣ. На обязанности первыхъ изъ нихъ лежитъ организовать всѣ отрасли управления, выработать для ихъ дѣятельности подробные уставы, законы и общія правила, направлять мѣстные органы и контролировать ихъ. Функция вторыхъ — дѣятельность въ предѣлахъ данной организации и примѣненіе къ конкретнымъ явленіямъ жизни общаго выработанного плана.

Такимъ образомъ центральные органы по этому требованію являются органами устройства; мѣстные-органами дѣятельности или управления въ тѣсномъ смыслѣ. Причина такого различія основывается на томъ, что центральные учрежденія, какъ вѣчно дѣйствующія учрежденія, а не какъ постоянно смѣняющіяся власти и лица, обладаютъ большимъ запасомъ административной опыта, у мѣстныхъ учрежденій обыкновенно отсутствующей. Первые ясно сознаютъ государственные цѣли, у вторыхъ они часто затмѣваются мѣстною ограниченностью и мѣстными интересами; оттого первые имѣютъ болѣе широкій взглядъ и пониманіе для труднѣйшей дѣятельности въ государствѣ-законодательства, устройства и направленія. По теоріи и по нашему, хотя не выработанному пра-

ву, направлениe и руководство мѣстныхъ учрежденiй устанавливается не только въ законодательномъ порядке, но главнымъ образомъ въ порядке управления верховными органами такого управления - министрами. Законъ организуетъ только власти, опредѣляетъ ихъ компетенціи, унасъ даже не всегда, вооружаетъ власти известными средствами для управления той или другой отраслью народной жизни; но изысканіе способовъ и мѣръ, необходимыхъ для осуществленія выдвигаемыхъ текущею жизнью вопросовъ, предоставляетъ усмотрѣнію самой администраціи.

Въ пореформенной нашей исторіи такое требованіе раздѣленія работы управления между центральными и мѣстными органами не исполнялось. Создавъ унасъ мѣстныя общественныя вольности, правительство тотчасъ же отвратило отъ нихъ свое лицо, не стало обѣихъ заботиться и не думало ихъ превращать въ органы государственного самоуправления. Основанному унасъ самоуправленію пришлось не только самому устроиться, но также самому разработать порученные ему отрасли управления. Съ этой чуждой ихъ природѣ законодательно-организаціонною дѣятельностью мѣстныя учрежденія не справились; они не смогли дать должной организаціи порученнымъ имъ задачамъ. Только въ недавнее время правительство провозгласило теорію государственного руководства мѣстныхъ учрежденiй.

Моя цѣль показать, что всѣ эти жизненныя части министерской программы были только поставлены, но не осуществлены. Органы мѣстного управления были выработаны, но ихъ не съумѣли ввести въ жизнь. Общія начала были провозглашены, но для разработки ихъ не оказалось ни знанія, ни серьезнаго труда. Теорія государственного руководства выразилась только въ томъ, что должностныхъ лицъ перечислили съ земской службы на государственную, расписали

ио классамъ и снабдили властью безъ надзора и безъ указанія государственныхъ цѣлей. Къ прежнему разброду общественныхъ собраній прибавился произволъ административныхъ властей. Государственное руководство стало чувствоватьсь въ провинціи всего слабѣе именно тогда, когда провозгласили его господство. Новое правительство справедливо осудило прежнее, оставившее провинцію внѣ сферы своей дѣятельности и заботы о ней, но само по безсилію пошло той-же дорогой. „Смотрите,“ говорили намъ, „правительство идетъ, оно возвращается.“ Оно пришло, но только на словахъ, безъ нравственнаго характера и знаній, необходимыхъ для управлениія сложными явленіями современнаго государства. Чтобы доказать такую характеристику дѣятельности министерства, я подвергаю разбору важнѣйшія его законодательныя работы и задачи управлениія.

Причина, почему я считаю неотложнымъ правдивую критику дѣятельности министерства внутреннихъ дѣлъ, — это всеобъемлющее значеніе для Россіи этого министерства министерствъ. Нашиими финансами можетъ управлять талантливый, неутомимый въ дѣятельности, вполнѣ русскій человѣкъ, какимъ оказывается нашъ министръ финансовъ. Юстиція можетъ находиться въ рукахъ другого, выдающагося государственного дѣятеля. Министръ земледѣлія можетъ привести въ порядокъ опущеныя до нельзя въ предыдущее управлениѣ государственные имущества и сдѣлать кое-что для земледѣлія. Но съ этой блестящей тріадой, судя по началу ея дѣятельности, мы далеко не уйдемъ, если важнѣйшія отрасли управлениія — внутренняя дѣла и народное образование — останутся въ безсильныхъ и неумѣлыхъ рукахъ. Конечно русскій министръ финансовъ не имѣсть основанія повторять своимъ товарищамъ слова французского ministra: „faites-moi de la bonne politi-

que, je vous ferai de bonnes finances.“ Внутренняя наша политика можетъ быть никуда негодной, финансы въ то же время въ превосходномъ состояніи. Мы сильное государство и большой народъ. Недочеты въ одной сторонѣ жизни, хотя бы главнейшей, могутъ не вліять на другую; но не печальная ли это возможность изнурять постоянно силы, потому что ихъ много въ запасѣ.

Сентябрь 1894.

Леонидъ Дашкевичъ.



## Земские начальники.

Послѣ трудной работы мысли надъ простой задачей жизни, послѣ тяжелыхъ уроковъ опыта и долгихъ правительственныхъ приготовлений теперешнему министерству суждено было повидимому осуществить давнишнее требование нашей жизни; создать для богатаго содержаніемъ внутренняго управления народомъ, вмѣсто бездушнаго механизма, примѣняющаго законъ, нравственную, а потому личную власть, и этимъ сдѣлать не только реальнымъ крестьянское самоуправлениѳ и водворить въ деревнѣ земскій міръ, но также, что не всѣми созидалось, по необходимо послѣдовало бы, связать черезъ новыхъ крестьянскихъ представителей наше оторванное крестьянство съ государствомъ и сдѣлать его живымъ звеномъ послѣдняго. По общему признанію такая правда въ управлениї была у насъ ужъ разъ на короткій срокъ водворена мировыми посредниками первого призыва. Но наше самосознаніе оказалось тогда слишкомъ молодымъ; оно не поняло политического значенія, предоставленного въ новой должности мѣстнымъ людямъ, искало его въ другомъ и не подумало поддержать мировыхъ посредниковъ, когда старый, но сильный бюрократизмъ, почувявъ въ новомъ порядкѣ свое упраздненіе, бросилъ на нихъ косой взглядъ. Какъ только мировые посредники были приижены въ общемъ мнѣніи и изъ органовъ государственного само-

управлениі обращены въ чиновниковъ, животворящій духъ отлетѣлъ отъ мертваго тѣла и должность пала. Это былъ назидательный урокъ правительству, который впрочемъ его ничему не научилъ.

Съ тѣхъ поръ не только дѣйствительное управление въ деревнѣ прекратилось, но и органическое развитіе крестьянскаго законодательства остановилось, что никого не озабочило, и что едва ли могло случиться, если бы продолжала существовать и развиваться связь между государствомъ и крестьянствомъ. Созиаваемая безтолочь въ деревнѣ и административныя судебныя страданія народа заставляли постоянно желать наше общество воротить утерянное хотя бы въ другой формѣ. При введеніи мировыхъ судей предполагалось слить ихъ чисто судебнную власть съ административной мировыхъ посредниковъ. Едва успѣло законодательство рѣшить этотъ вопросъ отрицательно, какъ онъ снова возродился въ жизни. Начиналъ съ шестидесятыхъ годовъ вплоть до новой реформы, возстановленіе упраздненнаго института, или объединеніе власти въ участкѣ существующихъ мировыхъ судей, или наконецъ менѣе удачная варьяція той же темы — объединеніе хозяйственнаго земскаго управления съ крестьянскимъ въ личной власти, стали постоянными требованиями почти всей нашей серьезной печати разныхъ оттѣниковъ. Въ шестидесятыхъ годахъ мысль эта проводилась Русскимъ Вѣстникомъ, въ семидесятыхъ Голосомъ и Московскими Вѣдомостями, напримѣръ въ столь талантливо и мѣтко написанныхъ письмахъ къ публикѣ Н. Павлова, и славянофильскими органами. Она же была высказываема въ безчисленныхъ брошюрахъ, появлявшихся во время правительственныхъ работъ по мѣстной реформѣ. Ея же держались и земскіе дѣятели. При передачѣ въ провинцію циркуляра гр. Лорисъ-Меликова обѣ устройствъ крестьянскихъ учрежденій эта

мысль высказалась повсемѣстно. На ней-же остановились и ревизующіе въ восьмидесятыхъ годахъ сенаторы и призванные изъ провинціи члены Кохановской комиссіи. Но не только наше самосознаніе — аналогія съ классической страной хорошаго управлія Англіей и ся мировыми судьями подсказывала то же рѣшеніе. Оно же могло быть выведено изъ Европейской науки, напримѣръ изъ ученія двухъ самыхъ серьезныхъ современныхъ исследователей государственного быта Лоренца Штейна и Гнейста. Если же часть нашего общественнаго миїнія не склонялась еще къ новому порядку, то это объяснялось исторически. Воспитанное самимъ правительствомъ на высокихъ, но отвлеченныхъ началахъ судебныхъ уставовъ, оно дорожило ихъ подробностями, напримѣръ проведениемъ раздѣленія властей до низшихъ органовъ. Старый взглядъ, отождествлявшій администрацію съ производомъ, былъ еще живъ, и выражалась боязнь совмѣщенія и потому и усиленія власти. Все это мѣшало понять новый государственный и общественный духъ новой должности. Но съ каждымъ годомъ эти протестующіе голоса слышались все рѣже и рѣже.

Всѣ эти требованія безъ исключенія имѣли въ виду должность независимую съ государственно-земскимъ характеромъ, предоставленную всѣмъ образованнымъ силамъ Россіи безъ различія сословія, подчиненную только закону и суду, а не чиновничьей іерархіи.

Какъ известно, министерство не опознало столь влиятельно выражаемаго голоса нашего самосознанія и Европейской науки. Готовое идти за минутнымъ господствующимъ частроеніемъ, оно создало сословно-бюрократическую должность. Такой ея характеръ не только не былъ пригоденъ для современнаго государства, что мы обѣщали устранить изъ нашего изло-

женія, но и возстановлялъ противъ реформы общество, черезъ которое надо было её осуществлять. Оно увидало въ ней возвращеніе къ столь непривѣтному ему старому казенному строю. Сословность возстановляла противъ реформы нашу безсловную интеллигентію и недавно появляющіяся підворянскія образованныя силы деревни. Само дворянство откращивалось отъ властнаго управлениія народомъ, которое правительство ему павязывало. Можетъ быть оно чувствовало въ себѣ одномъ безъ союза съ другими сословіями недостатокъ живительной силы. Оказалось, что повторивъ ошибку шестидесятыхъ годовъ, отнявъ у новой власти животворящій ея духъ, министерство совершило это убійство безъ серьезныхъ намѣреній. На другой день реформы и въ ея осуществлениі отъ сословности отказались, что конечно не воротило общественнаго сочувствія, такъ какъ сословность въ принципіѣ осталась, но открыла дверь къ власти паемникамъ и пришельцамъ, отъ которыхъ все время хлопотали избавиться. Бюрократическій принципъ былъ также ослабленъ въ исполненіи, что не дѣлало новой должности органомъ государственнаго самоуправлениія, но освобождало ее отъ всегда необходимаго контроля. Она была подчинена не закону и суду, а циркулярамъ и инструкціямъ министерства, и такая направляющая дѣятельность стала совершенно необходімой, благодаря плохой и недостаточной разработкѣ подробностей закона. Между тѣмъ о ней что-то не слышно. Циркуляры, которые иногда издаются, касаются мелочей, и имѣютъ случайный характеръ. По нимъ видно, какъ мало руководящей рукѣ знакома суть дѣла. Не слышно было и голоса правительства при законодательной разработкѣ положенія и при введеніи его въ дѣйствіе, когда разныя партіи и интересы тянули новую должность къ себѣ и тѣмъ поселяли недоразумѣнія не только въ обществѣ, но и

въ носителяхъ новой власти. Какъ необходимъ былъ тогда всегда властный въ Россіи голосъ правительства, объясняющій свои государственные цѣли и намѣренія и тѣмъ разсѣвающій всякий павѣянный туманъ! При отсутствіи же всякихъ высказанныхъ намѣреній приходилось услужливымъ но не дальновиднымъ администраторамъ догадываться и черпать ихъ изъ другихъ не всегда чистыхъ источниковъ. Не знаемъ, стыдилось ли министерство обнаружить свои намѣренія или просто ихъ не имѣло.

Все это въ совокупности сдѣлало то, что въ дѣятельности земскихъ начальниковъ стало отсутствовать всякое государственное направлениe; одно изъ самыхъ нежелательныхъ явлений въ государствѣ. Въ этихъ случаяхъ отсутствіе воодушевляющей и направляющей власть мысли восполняютъ своекорыстныя побужденія и общественные вожделѣнія. Ряды земскихъ начальниковъ наполнились людьми всевозможныхъ положеній и направлений, и недавно само министерство признавалось, что оно должно было въ началѣ отнестись безъ должной строгости къ выбору кандидатовъ, и обѣщало только въ будущемъ быть осторожнѣй.

Разнообразіе въ ходѣ дѣлъ началось прежде всего по губерніямъ, какъ отдельнымъ единицамъ и, несмотря на медленное, постепенное, тянувшееся иѣсколько лѣтъ введеніе положенія въ дѣйствіе, министерство не думало объединить это разнообразіе взглядовъ. Разсказывали тогда, что какой-то шутникъ вздумалъ собрать рѣчи всѣхъ губернаторовъ, сказанныя при открытіи новыхъ учрежденій. Издать этотъ сборникъ оказалось невозможнымъ, такъ какъ въ нихъ обнаруживалось полное разнообразіе видовъ, намѣреній и требованій правительства. Разнообразіе не остановилось на отдельныхъ губерніяхъ, а пошло во многихъ изъ нихъ развѣтвляясь дальше въ уѣзды и

даже въ отдельные земскіе участки. Рядомъ съ уѣзда-ми, гдѣ мѣстные люди вопреки силѣ испорченнаго общественнаго мнѣнія поняли государственное значеніе должности и сами собой безъ указаний и руководства разобрались въ новомъ дѣлѣ, встрѣчаются уѣзды, вдохновляемые печатными громами, разражающимися надъ нашимъ крестьянствомъ. Въ третьихъ свило себѣ гнѣздо крѣпостничество — alias прежняя помѣщицья лѣни. Въ четвертыхъ господствуетъ просто русскій произволъ и любовь расправляться не закономъ, а руками. Въ пятыхъ ѻзятъ на либеральныхъ конъкахъ и, считая реформу погибшимъ дѣломъ, не прикладываютъ къ ней рукъ. Есть уѣзды, гдѣ земскіе начальники, перешедшіе мировые судьи, держатся по старой традиціи формальнаго, удаленнаго отъ жизни, направлениія судебнаго уставовъ. Наконецъ есть и такие, гдѣ всѣ эти системы соединены и олицетворены отдельными властями. Ходятъ даже слухи, что можно найти такихъ отдельныхъ администраторовъ, которые, пользуясь смутнымъ положеніемъ, живутъ себѣ на покое, а можетъ быть и богатѣютъ.

Эта картина списана съ дѣйствительности, но не таково конечно общее положеніе. Во многихъ мѣстахъ дѣйствуетъ внутренняя сила должности и наше наконецъ развившееся самосознаніе. Надѣемся, что эти силы восторжествуютъ въ концѣ концовъ надъ первыми печальными днями жизни института земскихъ начальниковъ. Здѣсь указывается только то, что тамъ, гдѣ дѣло идетъ невозможно плохо, никто не думаетъ положить тому конецъ.

Извѣстная неувѣренность въ пригодности мысли, положенной въ основу реформы, въ соединеніи съ неумѣлостью министерства поддерживать свое твореніе передъ Петербургскими сферами породило то, что проектъ реформы неоднократно перерабатывался въ

разныхъ инстанціяхъ подъ вліяніемъ разныхъ понятій, и оказался составленіи изъ разныхъ частей, плохо сложенныхъ и плохо вмѣстѣ дѣйствующихъ. Самая разработка техническихъ его законодательныхъ подробностей поражала своей небрежностью и необдуманностью. Кажется, все было недоговорено и должно было на практикѣ при примѣненіи закона къ жизни возбуждать одни недоумѣнія и вопросы.

Вновь созданныхъ законодательныхъ опредѣлений въ положеніи оказалось очень мало, и это именно по-вое тогчать же было забраковано. Напримѣръ отношеніе новыхъ учрежденій къ судебной власти; создание въ каждой губерніи особаго учрежденія, толкующаго и восполняющаго законъ; новое устройство волостного суда, где вторая инстанція, судящая по закону, стала рушить решения первой, основанной на обычай.

Громадное большинство было буквально списано съ положенія о крестьянахъ и судебныхъ уставахъ. Эти два нашихъ лучшихъ законодательныхъ памятника, на составленіе которыхъ, не въ примеръ поваго, положено было столько труда, не отличались, какъ известно, единствомъ взгляда. Свести ихъ въ одну систему не озабочились. Затѣмъ въ этомъ достопочтенномъ старомъ законѣ время и опытъ указали необходимость поправокъ и дальнѣйшей разработки — новые составители пренебрегли и такой работой. Такъ напримѣръ особенность крестьянскаго суда требовала особаго устава о наказаніяхъ. Создать таковой не хватило силъ; былъ переписанъ уставъ примѣняемый мировыми судьями; причемъ до егодавно указанныхъ недостатковъ — слишкомъ слабаго развитія частей, обозначенія проступковъ въ общихъ непонятныхъ выраженіяхъ, пропуска весьма распространенныхъ въ сельскомъ быту проступковъ — и не коснулись. Между тѣмъ эти недостатки, столь чувстви-