

Основы Конституції Россійского Государства

Написалъ

Докторъ К. П. Крамаржъ.*

Когда я былъ въ Парижѣ на мирной конференціи, французские и другіе политические дѣятели постоянно спрашивали меня, какимъ образомъ предполагаютъ Русскіе разрѣшить вопросъ національностей, представители коихъ вели въ Парижѣ столь интенсивную агитацию, что она не могла не оказать вліянія на конференцію, бывшую, именно вначалѣ, вполнѣ подъ вліяніемъ четырнадцати пунктовъ Вильсона.

Въ русской средѣ я не получилъ точнаго и единогласнаго отвѣта на этотъ вопросъ. Поэтому мнѣ казалось полезнымъ, чтобы по крайней мѣрѣ представители Россіи въ Парижѣ могли объединиться на ясно формулированной программѣ будущаго устройства ихъ отечества; и такъ какъ вся жизнь моя была посвящена борьбѣ за устроеніе федеративной Австріи, то вопросы централизма, автономіи и федераціи мнѣ очень близки. Поэтому я набросалъ «Конституцію Россійского Государства», которую спачала далъ Б. В. Савинкову, а потомъ просмотрѣлъ съ Ю. В. Ключниковымъ. Послѣднему я очень обязанъ за сотрудничество по раработкѣ деталей русского государственного устройства, ибо эти детали были мнѣ все же мало знакомы аа отсутствиемъ за границей изданій по русскому государственному праву. Мой проектъ былъ разсмотрѣнъ разными политическими дѣятелями въ Парижѣ и посланъ лѣтомъ 1919 года съ миссіей ген. Драгомирова въ Ростовъ и Таганрогъ. Въ мою бытность въ Ростовѣ этотъ проектъ разбирала со мной особая комиссія. Впрочемъ я лично смотрю на свою работу только какъ на одинъ изъ проектовъ, предлагаемыхъ на обсужденіе тѣмъ, кто будетъ призванъ вырабатывать новую конституцію Россіи и какъ на примеръ возможнаго удовлетворенія справедливыхъ требованій всѣхъ народовъ безъ федераціи или конфедерациіи въ единой великой Россіи.

* *Примѣчаніе.* Печатаемый проектъ конституціи Россійского Государства разработанъ известнымъ другомъ Россіи, виднымъ ученымъ и политическимъ дѣятелемъ докторомъ К. П. Крамаржемъ. Проектъ этотъ, во время пребыванія д-ра Крамаржа въ Парижѣ, былъ разсмотрѣнъ группой лицъ различныхъ политическихъ направленій въ составѣ кн. Г. Е. Львова, П. Б. Струве, В. А. Маклакова, Б. В. Савинкова, М. А. Стаховича, М. М. Винавера и М. С. Аджемова. Изъ Парижа д-ръ Крамаржъ проѣхалъ въ Крымъ и Ростовъ, где проектъ вновь подвергся обсужденію, въ которомъ участвовали проф. П. И. Новгородцевъ, А. В. Кривошеинъ, Н. Н. Львовъ, кн. Павель Долгоруковъ, Н. И. Астровъ и Н. Н. Чебышевъ.

Конституція Россійскаго Государства

1. Учредительное собрание имѣть опредѣлить форму и основы государственного устройства Россіи.

2. Основные законы опредѣляютъ, а также обеспечиваютъ свободу вѣроповѣданія, свободу национальную, свободу слова и печати, обществъ, союзовъ и собраний, неприкосновенность личности, обеспеченную судебными гарантіями.

I. Глава Государства

3. Глава Государства избирается общимъ собраниемъ обѣихъ палатъ простымъ большинствомъ голосовъ присутствующихъ членовъ. Кворумъ выборовъ долженъ быть не менѣе двухъ третей ($\frac{2}{3}$) числа членовъ обѣихъ палатъ.

4. Глава Государства отвѣтственъ лишь за покушеніе на ниспроверженіе конституції.

5. Въ случаѣ отказа, смерти или отрѣшенія по суду должны быть произведены не позже двухъ недѣль новые выборы. Пока новый Глава Государства не вступить въ исполненіе своихъ обязанностей, его права и обязанности переходятъ на предсѣдателя Государственного Совѣта, котораго на это время замѣняетъ его товарищъ.

6. Глава Государства назначаетъ и увольняетъ всѣхъ чиновниковъ общемперскихъ и областныхъ не ниже IV класса.

7. Назначеніе общемперскихъ министровъ и предсѣдателей областныхъ министерствъ контрасигнуетъ общемперскимъ канцлеромъ. Назначеніе областныхъ министровъ контрасигнируютъ предсѣдатели областныхъ министерствъ.

8. Ни одинъ актъ главы государства не имѣть обязательной силы, если онъ не скрѣпленъ подписью канцлера или главой соответствующаго вѣдомства.

Глава Государства санкціонируетъ и обнародываетъ законы имперскіе и областные, скрѣпленные отвѣтственными министрами. Онъ утверждаетъ общемперскіе законы въ теченіе трехъ мѣсяцевъ по принятіи ихъ палатами. Если послѣ отказа главы государства въ утвержденіи закона обѣ палаты приняли тотъ-же законъ безъ измѣненія вторично, глава государства или утверждаетъ законъ, или распускаетъ палаты. Въ случаѣ принятія того же закона обѣими палатами нового состава, глава государства обязанъ законъ немедленно утвердить.

9. Глава государства созываетъ палаты и областные сеймы, опредѣляетъ сроки ихъ открытія и закрытія и имѣть право ихъ роспуска.

Выборы въ Государственную или Областную Думу, въ Государственный Совѣтъ нового созыва должны быть произведены въ теченіе трехъ мѣсяцевъ во всей имперіи. Новые палаты, выбранныя послѣ роспуска, должны быть созваны не позже шести недѣль послѣ окончанія выборовъ.

10. Глава Государства объявляетъ войну по рѣшенію обѣихъ палатъ; онъ же заключаетъ миръ и ратифицируетъ международные договоры по одобренію обѣихъ палатъ.

11. Глава Государства является верховнымъ начальникомъ арміи и флота, назначаетъ и увольняетъ офицеровъ всѣхъ чиновъ по предложенію министра военныхъ дѣлъ.

12. Глава Государства имѣть право помилованія, жалуетъ ордена и другіе знаки отличія.

II. Государственная Дума и Государственный Совѣтъ

13. Законодательная власть осуществляется двумя палатами: Государственной Думой и Государственнымъ Совѣтомъ. Государственная Дума имѣть Государственный Совѣтъ членовъ.

14. Государственная Дума избирается на основании всеобщего, равного и тайного избирательного права на шесть (6) летъ.

15. Право избирать въ Государственную Думу обеспечено всемъ гражданамъ 25-ти-летнаго (двацать пять) возраста, пользующимся полнотой гражданскихъ правъ и проживающимъ въ мѣстѣ выборовъ не менѣе года. Всѣ граждане старше 30 лѣтъ (тридцать), имѣющіе избирательное право, могутъ быть избираемы членами Государственной Думы. Специальный избирательный законъ опредѣлить подробности избирательного права и производства выборовъ.

16. Членамъ обѣихъ палатъ обеспечивается право неприкосновенности и безответственности за рѣчи и работу въ налатахъ. Судебному или административному преслѣдованію они могутъ быть подвергнуты только съ позволенія налата, къ которой принадлежать. Безъ этого позволенія они могутъ быть подвергнуты заключенію или аресту лишь въ случаѣ опасности побѣга.

17. Члены Государственного Совѣта избираются на шесть лѣтъ областными сеймами, согласно съ постановленіями специального избирательного закона; члены Совѣта могутъ быть одновременно членами сеймовъ; для избрания требуется 40 лѣтній (сорокалѣтній) возрастъ.

18. Компетенцію налать составляютъ слѣдующіе вопросы:

- а) Вопросы иностранной политики. Утвержденіе международныхъ договоровъ политическихъ, экономическихъ и соціальныхъ. Объявление войны и заключеніе мирныхъ договоровъ.
- б) Военные законы, законы о наборѣ, срокѣ службы, о жалованіи, содержаніи и пособіи офицеровъ и нижнихъ чиновъ, военные расходы и т. д.
- в) Законы о православной церкви, о жалованіи, содержаніи и пособіяхъ священниковъ и о смѣтѣ церковныхъ учрежденій.
- г) Общіе финансы государства; общепрѣмерская смѣта, общепрѣмерскіе налоги и подати, всікіе общепрѣмерскіе займы.
- д) Законы о порядкѣ контроля общихъ и областныхъ финансъ.
- е) Законодательство о монетной системѣ, о Государственномъ Банкѣ.
- ж) Законодательство о мѣрахъ и вѣсахъ. Законодательство о Банкахъ и Акционерныхъ обществахъ.
- з) Законодательство о таможенныхъ пошлинкахъ.
- и) Законодательство о государственныхъ желѣзныхъ дорогахъ, о портахъ, о правилахъ провоза и тарифной политики на желѣзныхъ дорогахъ и пароходахъ, о воздухоплаваніи, объ урегулированіи рѣкъ и постройкѣ каналовъ, которые будутъ признаны общепрѣмерскими.
- ј) Законодательство о почтѣ, телеграфѣ, телефонѣ, о почтовыхъ сберегательныхъ кассахъ.
- к) Законы о воспитаніи, о школьній новинности, объ учрежденіи, управлениіи и учебныхъ основахъ школъ всѣхъ типовъ, о жалованіи, содержаніи и пособіяхъ учительского персонала во всей имперіи.
- л) Законодательство о соціальныхъ мѣропріятіяхъ, соціальномъ приарѣніи и здравоохраненіи.
- м) Законодательство о правѣ гражданскомъ, о гражданскомъ и уголовномъ судопроизводствѣ, о правѣ торговомъ, венесельномъ.
- н) Законодательство объ аграрномъ правѣ, объ охранѣ лѣсовъ, о правѣ пользованія водами.
- о) Законодательство о государственныхъ монополіяхъ.

п) Основные законы о государственном Управлении, общем и областном, о жандармерии и полиции.

р) Изменение основных законов, упомянутых в § 2.

19. Всё касающиеся финансовых вопросов законы, предложенные правительством, должны первоначально рассматриваться в Государственной Думе.

20. Для изменения основных законов требуется большинство двух третей ($\frac{2}{3}$) голосов каждой из палат при наличии половины законного числа их членов.

21. Государственный Совет может отклонять или изменять законы, принятые Государственной Думой, но лишь в течение шести месяцев по получении закона на Государственной Думы.

Если Государственная Дума примет вторично $\frac{2}{3}$ голосов на первоначальном виде тот же закон, отклоненный или измененный Государственным Советом, то таковой поступает на утверждение Главы государства помимо согласия Государственного Совета, кроме случая, указанного в § 19.

Если Государственный Совет в течение 6 месяцев закон, принятый Государственной Думой, не отклонить, не изменить или вообще не разсмотреть, то, несмотря на это, он поступает на утверждение Главы государства.

22. Члены обеих палат имеют право давать предложение законов и запросы правительству. Предложения и запросы должны быть подписаны не менее чем двадцатью членами Думы, десятью Государственного Совета. Правительство обязано ответить на запросы в течение одного месяца.

23. Обе палаты созываются одновременно декретом Главы государства ежегодно, в ноябрь месяц, в Москве.

24. Очередная сессия палат объявляется оконченной декретом Главы государства не ранее принятия ими бюджета.

III. Общегосударственное управление

25. Общеперское Управление Государства состоит из следующих министров:

1. Государственный Канцлеръ.

2. Министр Иностранных делъ.

3. Министр Военных делъ.

4. Министр Морской.

5. Министр Общеперских финансъ.

6. Министр Торговли и Промышленности.

7. Министр Путей сообщения, почты и телеграфовъ.

8. Министр Юстиции.

9. Министр Народного просвещения и духовных делъ.

10. Министр Землемѣлія.

11. Министр Труда (общественныхъ работъ).

12. Министр Социального законодательства, прокурория и здравоохраненія.

26. Государственный канцлер и министры ответственны перед Государственной Думой. В судебном порядке они привлекаются лишь по постановлению Государственной Думы, принятому большинством $\frac{2}{3}$ голосов и отвѣчают перед трибуналомъ, состоящимъ изъ всѣхъ членовъ Государственного Совета по избранію.

27. Высшей судебной инстанціей являются Верховный уголовный и гражданский и Верховный административный судъ. Предсѣдатели и члены этихъ судовъ назначаются Главой Государства, при чёмъ половину членовъ Верховного административного

суда имперской министр юстиции предлагает изъ числа лицъ, представляемыхъ областными правительствами.

28. Православная церковь управляетъ патріархомъ и св. синодомъ.

29. Глава Государства имѣеть право отвода кандидатовъ въ патріархи и главъ другихъ вѣроисповѣданій и Государственный канцлеръ право отвода кандидатовъ въ члены св. синода и высшихъ церковныхъ управлений другихъ вѣроисповѣданій.

30. Управление военной частью и жандармеріей находится въ исключительномъ вѣдѣніи общемперского министерства военныхъ дѣлъ.

31. Военное министерство предлагаетъ Главѣ Государства нааначеніе военныхъ начальниковъ въ областныхъ главныхъ городахъ и въ губерніяхъ. Губернскіе военные начальники подчинены областнымъ и послѣдніе нѣмѣють прямого военному министерству.

32. Правительство областное, губернаторы и уѣздные начальники могутъ потребовать военные части для поддержания порядка или въ случаѣ разныхъ катастрофъ. Но войско подчинено исключительно своимъ военнымъ начальникамъ, каковые имѣютъ право требовать удовлетворенія всѣхъ принадлежащихъ имъ по закону правъ относительно состояния, прокормленія, транспорта и т. д. отъ гражданскихъ властей. Обязанности гражданскихъ властей относительно постройки казармъ, предоставлениія места для обученія войскъ и т. д. опредѣляются общемперскимъ закономъ.

33. Таможенное управление подвѣдомственно исключительно общемперскому министерству финансовъ, равно какъ и различныя управлія монополій и налоговъ, доходъ отъ которыхъ пред назначенъ для общемперской казны.

34. Общемперское министерство финансовъ для взиманія своихъ налоговъ пользуется имперскими казначействами, которые имѣютъ право учреждать по всей имперіи; оно также имѣетъ право, где сіе понадобится, по соглашенію съ соответствующимъ областнымъ правительствомъ, пользоваться и областными казначействами.

35. Фабричная инспекція вѣдается общемперскимъ инспекторатомъ, согласующимъ общемперскіе и областные интересы.

36. Всѣ пути сообщенія, за исключеніемъ мѣстныхъ, порты, а также почта, телеграфъ и телефонъ являются общегосударственными и находятся въ вѣдѣніи общемперскихъ министерствъ.

37. Министерства торговли, народного просвѣщенія, земледѣлія, труда, соціального призрѣнія и здравоохраненія могутъ имѣть, насколько это требуется для проведения общегосударственныхъ законовъ, или свои учрежденія въ областяхъ, или могутъ командировать общегосударственныхъ инспекторовъ для наблюденія за проведениемъ этихъ законовъ въ областяхъ, если оно поручено областнымъ учрежденіямъ.

38. Контроль Государственного хозяйства, общегосударственного и областного, производится общегосударственнымъ контролемъ, который имѣетъ свои отдѣленія во всѣхъ областяхъ.

Всѣ государственные учрежденія обязаны давать отчѣтъ въ свое мѣсто финансовому хозяйству. Учрежденія общегосударственныя — общегосударственному главному контролю, областныя — его областнымъ отдѣленіямъ.

39. Государственный контроль единъ и независимъ. Государственного контролера назначаетъ Глава Государства по предложенію Государственного Канцлера изъ числа четырехъ кандидатовъ, избранныхъ по два Государственной Думой и Государственнымъ Совѣтомъ.

40. Государственный контролеръ обязанъ въ особенности следить за тѣмъ, чтобы на государство или области ни въ какой формѣ не возлагались финансовые обязательства, не отвѣчающія въ полной мѣрѣ требованіямъ закона и чтобы ни въ какой формѣ не были бы заключены займы или иныхъ обязательства, не дозволенные закономъ.

41. Докладъ Государственного контролера долженъ предлагаться ежегодно палатамъ и областнымъ сеймамъ.

Свои заключенія Государственный контролеръ представляетъ Государственному Канцлеру или областнымъ предсѣдателямъ Совѣта министровъ по принадлежности.

Въ случаяхъ большой важности Государственный контролеръ имѣеть право сообщить о своихъ заключеніяхъ прямо палатамъ или областному сейму.

IV. Областное законодательство и управление

42. Россійское Государство раздѣляется учредительнымъ собраніемъ на области, сообразно национальнымъ, экономическимъ и соціальнымъ мѣстнымъ условіямъ.

Каждая область управляется областнымъ сеймомъ и правительствомъ.

43. Областные сеймы состоять изъ одной палаты, избираемой на шесть лѣтъ, на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и Государственная Дума.

Число депутатовъ сеймовъ опредѣляется въ соответствии съ числомъ жителей областей, по расчету одинъ депутатъ на жителей.

44. Депутаты пользуются правомъ неприкосновенности и безответственности на тѣхъ-же основаніяхъ, какъ и члены Государственной Думы. Депутаты тоже имѣютъ право предлагать законы и иные постановленія сеймамъ и дѣлать запросы областному правительству. Предложенія законовъ и запросы должны быть подписаны не менѣе чѣмъ десятю членами сейма. Правительство обязано отвѣтить въ теченіе двухъ недѣль.

45. Областные сеймы созываются обязательно ежегодно, но не одновременно съ Государственной Думой и Государственнымъ Совѣтомъ.

Если по какой либо причинѣ областной сеймъ не приметъ закона о бюджетѣ, то послѣдній сеймомъ принятый и Главой Государства утвержденный бюджетъ остается въ силѣ до того времени, пока новый не будетъ принять сеймомъ.

46. Компетенціи областныхъ сеймовъ подлежать:

1. Установленіе сметы областныхъ доходовъ и расходовъ.
2. Законодательство о мѣстныхъ областныхъ и земскихъ налогахъ, кредитныхъ операціяхъ и о контролѣ финансового хозяйства венствъ.
3. Учрежденіе разныхъ училищъ, кроме высшихъ, и ихъ сметы, а также постановленія относительно примѣненія и изученія русскаго языка, поскольку таковыя выходятъ за предѣлы статьи 56.
4. Законодательство о правахъ мѣстныхъ языковъ.
5. Законодательство о мѣстныхъ церквяхъ, о поддержкѣ ихъ учрежденій и ихъ сметѣ.
6. Законодательство о мѣстныхъ путяхъ сообщеній.
7. Законодательство объ урегулированіи рекъ, о постройкѣ каналовъ, поскольку сооруженіе и управление послѣднихъ не подлежитъ имперскимъ учрежденіямъ.
8. Законодательство о правѣ аграрномъ, поскольку оно предоставлено общимъ законодательствомъ областнымъ сеймамъ.
9. Законодательство о ремесленныхъ корпораціяхъ.
10. Законодательство соціальное, поскольку областнымъ сеймамъ таковое предоставлено общеимперскими законами.
11. Созданіе учрежденій общественного здравоохраненія, призрѣнія и т. д.

12. Законодательство о мѣстномъ управлениі и мѣстной полиції, поскольку оно предоставлено общимъ законодательствомъ сеймамъ *.
13. Законы, издание которыхъ специально предоставляется областнымъ сеймамъ общеимперскимъ законодательствомъ.

47. Областное Управление осуществляется областнымъ министерствомъ, въ составъ которого входятъ министръ внутреннихъ дѣлъ, какъ предсѣдатель совѣта министровъ, и министры, назначаемые по предложению предсѣдателя совѣта и за его подпись Главой Государства.

48. Министры отвѣтственны передъ областнымъ сеймомъ за исполненіе законовъ сейма. Въ судебнѣмъ порядкѣ они привлекаются лишь по постановлѣнію областного сейма, принятому большинствомъ $\frac{2}{3}$ голосовъ, и отвѣщаются передъ судомъ, состоящимъ изъ всѣхъ членовъ Государственного Совѣта по избранію.

Въ составъ областного кабинета входитъ:

1. Предсѣдатель областного министерства, министръ внутреннихъ дѣлъ.
2. Министръ Народнаго просвѣщенія и духовныхъ дѣлъ мѣстныхъ.
3. Министръ Юстиціи.
4. Министръ Земледѣлія.
5. Министръ Мѣстныхъ путей сообщенія.
6. Министръ Торговли и Промышленности.
7. Министръ Соціального призрѣнія и общественной гигіиены.
8. Министръ Финансовъ.

49. Областные чиновники ниже IV класса, отъ V до X включительно, назначаются и увольняются областнымъ правительствомъ. Областной министръ внутреннихъ дѣлъ назначаетъ всѣхъ чиновъ мѣстной полиції.

V. Вопросъ объ языкахъ

50. Русскій языкъ является языкомъ государственнымъ. Общіе законы публикуются на русскомъ языкѣ въ общемъ государственномъ сборникѣ законовъ и на русскомъ языке съ переводомъ на мѣстный въ собранияхъ законовъ мѣстныхъ.

51. Областные законы публикуются на языкахъ, допускаемыхъ въ засѣданіяхъ областныхъ сеймовъ и на русскомъ языкѣ.

51. Подлинникомъ считается русскій текстъ въ общихъ законахъ; въ областныхъ — мѣстные и русскій.

52. Въ общеимперскихъ центральныхъ установленіяхъ допускается только русскій языкъ. Въ общеимперскихъ государственныхъ учрежденіяхъ, находящихся въ областяхъ, можно пользоваться при взаимныхъ сношеніяхъ съ жителями областей пзы-

* *Примѣчаніе.* Областной сеймъ имѣеть, поэтому, право и обязанность заботиться между прочимъ о постройкѣ и управлениіи общественныхъ училищъ, если таковыя не состоять на попеченіи асемствъ, о постройкѣ мѣстныхъ желѣзныхъ дорогъ и большихъ шоссе, соединяющихъ разныя губерніи области, о работахъ на рѣкахъ; право издавать законы объ обязательномъ страхованиі, объ устройствѣ элеваторовъ и магазиновъ для земледѣльческихъ продуктовъ, объ укрѣпленіи овраговъ, облѣсеніи; объ устройствѣ кассъ и банковъ взаимнаго, аграрнаго и ремесленнаго кредита, ааботаться о постройкѣ больницъ въ главныхъ городахъ областей, домовъ для душевно больныхъ и глухонѣмыхъ, большихъ родильныхъ пріютовъ, пріотовъ для сиротъ, покинутыхъ, безпризорныхъ дѣтей и пр.

ками, принятими для областныхъ учрежденій. При взаимныхъ спошенихъ съ мѣстными учрежденіями нужно пользоваться только русскимъ языкомъ.

53. Въ областныхъ сеймахъ допускаются тѣ языки, которые приняты для сего рѣшеніемъ областного сейма и, кромѣ того, русскій.

55. Вопроѣ обѣ языкѣ областныхъ учрежденій рѣшаются областными сеймами, но во всемъ государствѣ на ходатайства и заявленія, поданныя на русскомъ языкѣ, устно или письменно, отвѣтъ дается на русскомъ языкѣ.

56. На монетахъ, почтовыхъ, гербовыхъ маркахъ—языкъ русскій. На бумажныхъ деньгахъ можно обозначать цѣнность и на мѣстныхъ языкахъ.

57. Языкъ преподаванія въ школахъ устанавливается рѣшеніемъ мѣстныхъ сеймовъ, но преподаваніе русского языка должно быть обязательнымъ во всѣхъ школахъ государства. На русскомъ языкѣ должно, кромѣ того, обязательно вестись по крайней мѣрѣ въ начальныхъ и среднихъ школахъ преподаваніе русской исторіи и въ областныхъ не русскихъ университетахъ русской исторіи, исторіи русского права, права гражданскаго и уголовнаго и ихъ судопроизводствъ.

58. Всѣ Государственные чиновники, общепріемперскіе и областные, должны вполнѣ владѣть русскимъ языкомъ. Чиновники низшихъ классовъ общегосударственныхъ учрежденій, принимаемые на службу въ областяхъ, должны вполнѣ владѣть мѣстными языками, допускаемыми для пользованія въ мѣстныхъ сеймахъ.

59. Всѣ надписи правительственныхъ учрежденій, правительственные публикаціи, правительственные бумаги и т. д. во всемъ государствѣ на первомъ мѣстѣ должны быть на русскомъ языкѣ.

VII. Земства

60. Области раздѣляются въ административномъ отношеніи на губерніи, уѣзды и волости. Въ губерніяхъ имѣются губернскія, въ уѣздахъ уѣздныя, въ волостяхъ волостныя земства.

61. Въ губернскія, уѣздныя и волостныя земства особо выбираются представители отъ городовъ и деревень.

Общее число гласныхъ въ губернскихъ, уѣздныхъ и волостныхъ земствахъ устанавливается областнымъ сеймомъ, а также и относительное число гласныхъ отъ городскихъ и сельскихъ жителей.

При этомъ учитывается не только количество населенія въ городахъ и деревняхъ, но также количество платимыхъ ими налоговъ.

62. Земства не могутъ собираться въ засѣданіе въ одно время съ областнымъ сеймомъ.

63. Компетенціи Земствъ принаследжать между прочимъ:

1. Устройство низшихъ школъ, общеобразовательныхъ и специальныхъ.
2. Постройка мѣстныхъ шоссе, соединяющихъ города и деревни одной губерніи и ихъ поддержаніе (паровые катки, губернскія каменоломни и т. д.).
3. Устройство больницъ и родильныхъ пріютовъ, организація медицинской помощи въ городахъ и деревняхъ.
4. Учрежденіе опытныхъ агрономическихъ станцій, образцовыхъ хозяйствъ, губернскихъ магазиновъ; элеваторовъ съ очистильными станціями и т. п.
5. Устройство артезіанскихъ колодцевъ, резервуаровъ, работы по лѣсоразведенію, укрѣплению овраговъ и т. д.
6. Устройство пожарной полиціи въ городахъ и деревняхъ.
7. Установленіе и способъ покрытия земскихъ нуждъ и т. д.

63. Областные сеймы распредѣляютъ сферы компетенціи губернскихъ, уѣздающихъ и волостныхъ земствъ.

65. Областные сеймы могутъ закономъ передавать часть своей компетенціи земствамъ.

66. Чиновники въ губерніяхъ и уѣздахъ, служащіе въ управлениі областномъ и земскомъ, назначаются исключительно областнымъ правительстю.

Чиновники въ губерніяхъ и уѣздахъ отвѣтствены передъ своимъ начальствомъ въ областномъ правительстѣ. Въ сферѣ компетенціи земствъ губернскихъ и уѣздающихъ земства имѣютъ право запросить, на которые указанные чиновники обязаны отвѣтствовать. Политическую отвѣтственность за ихъ дѣйствія несутъ областные министры.

67. Наъ должностныхъ лицъ въ губерніи (главный школьній инспекторъ, губернскій главный врачъ, губернскій инспекторъ ремесленныхъ организаций и ремесленныхъ школъ, губернскій главный агрономъ, губернскій начальникъ финансовой части, губернскій главный инженеръ и т. д.) при губернаторѣ устанавливается общее собраніе, собираемое періодически, а также въ особомъ случаѣ по его усмотрѣнію, для обсужденія вопросовъ общаго управлениія губернскихъ дѣлъ.

68. Всѣ распоряженія полицейскаго и военнаго характера, а также рѣшенія спѣциальныхъ, принимаются самимъ губернаторомъ или уѣзденымъ начальникомъ подъ ихъ личной отвѣтственностью.

69. Для дѣлъ, которыя не признаны особо сиѣшими, какъ напримѣръ для школьніхъ, дорожныхъ, агрономическихъ, для рѣшенія вопросовъ о разрешеніи новыхъ фабрикъ, промышленныхъ заведеній; для вопросовъ больничныхъ, общественной гигиены и т. д. образуются специальные смѣшанные комиссіи изъ представителей соответствующихъ вѣдомствъ въ губерніи, уѣздахъ и изъ гласныхъ земствъ.

Эти смѣшанные комиссіи составляютъ также ежегодный докладъ о всѣхъ нуждахъ губерніи или уѣзда, каковыя пужды должны найти свое удовлетвореніе по смѣтѣ областного сейма, а также губернскаго или уѣздааго земства.

70. Апелляція противъ рѣшенія мѣстныхъ властей идетъ къ губернатору и въ послѣдней инстанціи къ областному министерству.

71. По всѣмъ дѣламъ административной юстиціи апелляція идетъ къ административному суду, учрежденному въ каждой области и въ послѣдней инстанціи къ Верховному общегосударственному административному суду.

VII. Города и деревни

72. Города и деревни выбираютъ свое представительство всеобщей подачей голосовъ. Право голосованія имѣютъ всѣ жители не моложе 25 лѣтъ, проживающіе по крайней мѣрѣ одинъ годъ въ данномъ городѣ или деревнѣ и не лишенные гражданскихъ правъ.

73. Города и деревни заботятся о мѣстныхъ нуждахъ, о порядкѣ, чистотѣ, гигиенѣ, о бѣдныхъ, къ работѣ неспособныхъ и т. д.

Земство можетъ возложить на города и деревни определенныя обязательства въ отношеніи школъ.

74. Города и деревни имѣютъ право устанавливать особыя прибавки къ прямымъ и косвеннымъ налогамъ, взимаемымъ на мѣстахъ. Въ томъ случаѣ, если эти прибавки превышаютъ 10%, онъ долженъ быть утверждены уѣзденымъ земствомъ, также и заключеніе займовъ, если таковые увеличиваютъ общую сумму задолженности городовъ больше чѣмъ на 10 000 рублей, а въ деревняхъ на 1000 рублей. Если прибавки превышаютъ 20%, а задолженность 25 000 р. или 2500 рублей — земствомъ губернскимъ.

75.. Для этой цѣли губернскія и уѣздныя земства должны избрать специальную комиссию. Губернская комиссія решаетъ всѣ дѣла городовъ и деревень во второй инстанціи.

76. Конечная апелляція идетъ къ совѣту по городскимъ и деревенскимъ дѣламъ, избираемому областнымъ сеймомъ изъ числа своихъ членовъ.

77. По дѣламъ административной юстиціи большой важности (напр. о концесіяхъ для фабрикъ, для продажи вещей, о строительныхъ вопросахъ и т. д.), предоставленнымъ областнымъ закономъ на рѣшеніе городовъ, решающей инстанціей служить административный судъ въ главномъ городѣ области.

Примѣчанія къ главнымъ статьямъ Конституціи

Мнѣ кажется, что споръ о томъ, должна-ли Россія стать федеративной или остаться единой и дать автономію своимъ областямъ, на которыхъ она была-бы раздѣлена, могъ возникнуть только вслѣдствіи нѣсколько небрежнаго употребленія словъ федерація и автономія. Это не ново. Въ странѣ вѣчныхъ споровъ объ этихъ вопросахъ, въ бывшей Австріи, смѣшиваніе этихъ двухъ словъ было почти правиломъ.

Тѣмъ понятнѣе это въ странахъ, где вопросами этими никогда не имѣли надобности заниматься. Иначе не могли бы такъ легко принять русскую революціонную фразу о «федеративной русской республикѣ». Вѣдь федерація предполагаетъ добровольный договоръ независимыхъ, самостоятельныхъ государствъ о соединеніи въ одно федеративное государство для точно опредѣленныхъ государственныхъ цѣлей. Примѣры известны: Сѣверо-Американскіе Штаты, Швейцарія, Германія.

Подобныхъ свободныхъ государствъ въ Россіи не было и, поэтому, для будущей Россіи неѣть субъектовъ, т. е. свободныхъ государствъ, для такого федеративного договора. Тотъ фактъ, что въ каждой національности нашлось нѣсколько чловѣкъ, болѣе или менѣе видныхъ дѣятелей, которые въ Парижѣ провозгласили себѣ представителями того или другаго нового государства, этотъ фактъ не можетъ все же быть достаточнымъ, чтобы эти государства въ смыслѣ международнаго права дѣйствительно существовалы. Для этого было бы нужно не только признаніе ихъ державами, но и добровольное или вынужденное согласіе государства, частью котораго они были, т. е. Россіи. Во вскомъ случаѣ нельзѧ говорить о новыхъ Государствахъ безъ формального международнаго акта. Нельзѧ творить государства подобно тому, какъ открываютъ лавочки или фабрики и не достаточно о томъ заявленія въ газетахъ или посылки письма къ предсѣдателю конференціи объ «открытии» государства и его конторы въ Парижѣ. И нельзѧ предположить, чтобы союзныя державы за миллионы жизней, принеси которыхъ, Россія сдѣлала возможной ихъ побѣду, хотѣли вознаградить великую страдалицу-союзницу разрываниемъ ее на куски.

Если теперь, вслѣдствіи нежданно долгаго существованія совѣтской власти, державы должны считаться съ разными государственными образованіями, возникшими на окраинахъ Россіи и если державы и признали ихъ, то признали ихъ только какъ правительства de facto, а не de jure, не желая сдѣлать чего-либо предосудительнаго по отношенію къ будущей Россіи. Разумѣется, что также разные миры, заключенные совѣтскимъ правительствомъ съ этими «Государствами», не имѣютъ для Учредительнаго Собрания никакого значенія и ни къ чему послѣднее не обязываютъ. Оно одно будетъ имѣть право рѣшать о границахъ государства. Я сомнѣваюсь, что Россія начнетъ свою новую жизнь согласіемъ на расчлененіе своей земли, которую ея народъ въ

столѣтнихъ бояхъ собралъ своею кровью, не изъ жадности къ чужому добру, а просто потому, что хотѣлъ свободно дышать, а это ни для какого великаго народа невозможно безъ свободного доступа къ морю. Русскій народъ не можетъ допустить, чтобы маленькии народности по побережью Балтійскаго моря милостиво разрѣшали ему выходъ въ широкій Божкій міръ и чтобы выходъ этотъ по желанію могли закрыть. Такжѣ на Каспійскомъ морѣ Россія не можетъ допустить существованія такихъ государствъ, которыхъ могли бы официально и еще чаще неофициально препятствовать свободному плаванію русскихъ кораблей по этому внутреннему русскому морю, наполненному водой русской Волги. Хотѣть этого значитъ хотѣть будущихъ войнъ, потому что великий народъ просто не можетъ не стремиться всѣми силами къ тому, чтобы исправить ошибки свои или своихъ представителей, тѣмъ болѣе, если этими ошибками были затронуты его жизненные интересы. Это вопросъ чести и достоинства будущей Россіи. Итакъ, для нея никакихъ государствъ, возникшихъ на ея территоріи, не существуетъ и навѣрное существовать не будетъ. Слѣдовательно нѣтъ юридическихъ оснований говорить о какой-то федеративной Россіи. Россія должна была бы сначала создать своимъ согласіемъ эти государства, еслибъ хотѣла устроить имперію, какъ федерацію.

Думаю, что никакіи заманчивыя перспективы могущества и процвѣтанія будущаго федеративнаго государства не могутъ соблазнить русскій народъ, потому что опытъ дѣятельности и отношение всѣхъ этихъ «самостійныхъ» формаций къ Россіи не очень привлекательны, такъ это было, какъ при Германо-Австрійскомъ хоайничаньї въ этихъ «республикахъ», такъ и послѣ побѣды союзниковъ. И гдѣ гарантія, что всѣ эти маленькии государства, по признаніи ихъ Россіей, захотятъ вступить въ федеративный союзъ съ ней? Нельзя закрывать глаза передъ тѣмъ, что ихъ существование сдѣгалось довольно важнымъ факторомъ въ политикѣ разныхъ державъ. Такимъ образомъ, вопросъ о заключеніи федеративнаго договора съ Россіей и вопросъ о томъ, что въ этой федераціи будетъ общимъ, пересталъ-быть вопросомъ, касающимся исключительно Россіи и этихъ народностей, какъ тому надлежало бы быть. Все это для Россіи не допустимо. Россія своей кровью добыла себѣ свободный выходъ къ морю и черезъ Кавказъ и не можетъ торговаться, подъ какими условіями было-бы ей возможно вновь получить туда свободный доступъ.

Россія страшно, ужасно пострадала за свой прекрасный подвигъ защиты свободы малаго славянскаго народа, но она не забыла и не забудеть, что безъ нея не было-бы побѣды, что она Таненбергомъ сдѣлала возможной Марну и потому никогда не допустить, чтобы въ отплату за все это она должна была бы потерять самыя важныя части своей территоріи, или была бы вынуждена выкупнать цѣлость Россіи разными концессіями.

Но съ другой стороны, Россія все же за свои страданія получила возможность новой жизни не только для Русскихъ, но и для всѣхъ нерусскихъ народностей старой Россіи. Самодержавіе не могло существовать безъ бюрократического централизма. Но новая Россія будетъ свободная и поэтому можетъ быть и децентрализована и безъ всякой боязни можетъ дать разнымъ нерусскимъ народностямъ полную свободу національной жизни и національного развитія. Она не захочетъ держать народы полицейской и военной силой, но свободной внутренней привязанностью къ новой, свободной Россіи и не только за то, что имъ будетъ возможно жить по своему, безъ всякаго гнѣта, но еще и потому, что не будутъ порваны ихъ столѣтнія экономическая связь съ Россіей, которыми всѣ эти народы до сихъ поръ жили и безъ которыхъ имъ было-бы очень трудно дальнѣе существовать.

Въ атомъ отношеніи не они нужны Россіи, а Россія имъ. Какъ независимыя государства они были бы только предметомъ интригъ разныхъ державъ, какъ то было

раньше съ Польшей; а въ децентрализованной, свободной Россіи они будутъ жить исключительно для внутреннаго развитія своего народа, безъ страха за свою виѣшнюю свободу.

Въ будущей Россіи имъ нечего бояться. Внутренній русскій имперіалиамъ, равно какъ и виѣшній, умеръ навсегда и будущая Россія станетъ дѣйствительно страной демократической свободы для всѣхъ своихъ гражданъ безъ различія народности.

Но эту свободу Россія должна дать себѣ сама свободными своимъ починомъ, безъ всякаго давленія извнѣ, какъ свободное проявленіе верховной воли всѣхъ гражданъ новой Россіи въ свободно избранномъ учредительномъ или народномъ собраніи.

Для этой свободы нѣтъ лучшаго пути, чѣмъ автономія отдѣльныхъ областей, т. е. право ихъ давать себѣ свободно законы по всѣмъ нуждамъ мѣстнаго характера и имѣть для приведенія этихъ законовъ свое независимое правительство, отвѣтственное областному законодательному учрежденію. Но эти области не государства. Ихъ права ограничены, и въ то же время гарантированы основнымъ закономъ, принятymъ общепрѣскимъ палатами и утвержденнымъ Главой Государства. И тѣмъ же основнымъ закономъ должны быть обеспечены также права общепрѣского законодательства и общепрѣского управления.

При этомъ вовниаютъ разные вопросы:

1. Слѣдуетъ ли раздѣлить всю Россію на области или только выдѣлить отдѣльные области для разныхъ національностей?
2. Какое основное правило должно быть принято для раздѣленія компетенціи между центромъ и областями теперь и въ будущемъ?
3. Какъ обеспечить необходимое вліяніе центра на управлѣніе областей?
4. Нужно ли особое учрежденіе для рѣшенія споровъ о компетенціи между центромъ и областями?

ад 1. Мнѣ кажется, что для будущаго развитія Россіи было-бы большой опасностью, еслибы внутреннему ея устройству предназначено было выполнять лишь одну задачу: обеспечить свободное развитие разныхъ національностей и такимъ способомъ уничтожить ихъ сепаратизмъ. Изъ такой тенденціи вышло бы недопустимое, для будущности особенно опасное устройство государства. Всё не русское въ Россіи было бы, какъ бы нарочно, подчеркнуто. При бѣгломъ взглядѣ на карту Россіи становилась бы ясной вся опасность, угрожающая ей отъ окраинъ. Избѣжать ея надо во что бы то ни стало. Так же нельзя допустить двоякаго гражданства въ будущей Россіи. Россія имѣла бы гражданъ съ автономными правами, зависящими отъ центра только въ сфере общихъ государственныхъ интересовъ и поэтому болѣе свободныхъ, чѣмъ граждане остальной централизованной Россіи. Положеніе послѣднихъ при новыхъ порядкахъ отличалось-бы отъ старого лишь новыми политическими и конституціонными правами. Но эти граждане не имѣли бы права въ своихъ географическихъ и климатическихъ однородныхъ мѣстностяхъ работать свободно и независимо отъ опеки дальнѣго центра на пользу развитія всѣхъ природныхъ и другихъ богатствъ ближайшаго душѣ родного края. Национально отдѣленія области работали бы непремѣнно гораздо интенсивнѣе, чѣмъ остальная огромная Россія. Сравненіе обѣихъ неизбѣжно усиливало бы самомнѣніе окраинныхъ областей относительно ихъ высокой культурности, — уже и теперь они ее приводятъ въ оправданіе своего стремленія къ сепаратизму, — и развитіе русской государственной жизни неминуемо шло-бы путемъ постоянно усиливающагося обособленія окраинъ отъ остальной Россіи. Нельзя себѣ представить что-либо болѣе опасное для будущаго единства Россіи.

Но и сама русская Россія совсѣмъ незаслуженно пострадала бы отъ такою рѣшенія. Централистическая Россія не въ состояніи вывести народъ и страну изъ ужаснаго

положенія, въ какомъ они находятся послѣ войны и большевиковъ. Если Россія передъ войной представляла совершило недопустимую теперь картицу некультурной массы съ тонкимъ слоемъ культурныхъ элементовъ и если, не смотря на это, возможно было управление столъ огромной страной, то только потому что исключительная работа ограничивалась организацией виѣшней военной и внутренней политической силы государства, оставлены почти совсѣмъ въ сторонѣ народъ, его культурное и экономическое развитие. Вся страшная опасность этой неразумной политики обнаружилась во время войны и за революцію. Новая Россія можетъ возродиться только при такомъ устройствѣ внутреннаго управления, какое будетъ содѣйствовать самой интенсивной народной работѣ на мѣстахъ, на всемъ необъятномъ пространствѣ русской территории. Этую огромную задачу централизмъ никогда не разрѣшилъ.

Такимъ образомъ и русская Россія слишкомъ обширна для интенсивной административной работы, которая могла бы удовлетворять всѣмъ нуждамъ и потребностямъ населенія; а съ другой стороны, война и систематическое избиеніе интеллигенціи такъ уменьшили число людей, пригодныхъ для государственной работы, что при централистической системѣ было-бы невозможно найти ихъ въ достаточномъ количествѣ. Надо на мѣстахъ искать людей, любящихъ свой родной край и готовыхъ посвятить себя работѣ на поднятіе благосостоянія тѣхъ мѣсть, которыхъ имъ дороги и близки. Трудно найти людей для управления громаднымъ государствомъ, но возможно ихъ найти для работы на мѣстахъ. Изъ этихъ людей потомъ выработаются дѣятели, которые будутъ полезны на болѣе широкомъ поприщѣ.

Надо всю Россію децентрализовать, раздѣлить на области и дать этимъ областямъ возможность не только свободно работать, но еще возможность самого идеального соревнованія, чтобы каждая область стремилась раньше и лучше другихъ привести себя къ полному расцвѣту. Для этого области должны быть въ своемъ законодательствѣ, въ управлении и главное въ финансахъ совершенно свободны и независимы.

Я умышленно не опредѣляю размѣровъ областей. Это сдѣлаютъ специалисты по политической и экономической географіи Россіи. Я хочу только сказать, что представляю себѣ области довольно большими, имъ придется заключать въ себѣ нѣсколько губерній съ ихъ земствами. Мне казалось напр. возможнымъ раздѣлить Великороссию на четыре области, Малороссию — на три и т. д.

Думаю еще, что не необходимо формировать область изъ одной лишь народности; на Кавказѣ напр. это повело бы къ абсурду. Свободное развитіе каждой народности, если ихъ нѣсколько въ одной области, можно закрѣпить национальной автономіей и обеспеченнемъ соответствующаго численности каждой народности участія въ управлении области, какъ центральномъ, такъ и мѣстномъ.

Возможно также, что нельзя будетъ дать некоторымъ частямъ государства, какъ напр. въ Азіи, такую же полноту автономныхъ правъ, какъ всѣмъ другимъ областямъ. Но такое исключение не можетъ служить аргументомъ противъ необходимости одинакового решенія вопроса о внутреннемъ управлении во всей Россіи.

ад 2. Раадѣленіе компетенціи между центромъ и областями предлагаю решить на основаніи принциповъ, которые мы всегда защищали въ нашей долголѣтней борьбѣ противъ централизма въ Австріи. Современное государство требуетъ единаго управления на всемъ своемъ протяженіи не только въ вопросахъ иностраннаго могущества и силы т. е. иностранной политики и управления военнымъ дѣломъ, но требуетъ еще единства законодательства и управления во всѣхъ вопросахъ экономической и соціальной политики, поскольку это единство необходимо для того, чтобы государство было способно къ экономической борьбѣ на всемирномъ рынке.

Для этого тоже неизбежно нужно, чтобы правовые условия промышленного предпринимательства и условия работы, созданные социальными законами, были одинаковы во всей России; а также и основные условия аграрной политики, напр. вопрос о частной собственности на крестьянскую землю; определение *maximum* 'а помѣщичьяго владѣнія и вопрос о томъ, должна ли его величина быть одинаковою или различною въ разныхъ частяхъ России; также и главные принципы школьной политики, столь важные для душевной и физической работоспособности всего населенія. Въ этомъ отношеніи установление одинаковой платы всему учительскому персоналу явится важной гарантіей того, что не будетъ привилегированныхъ, богатыхъ областей въ вопросѣ народнаго воспитанія.

Но не одно только законодательство требуетъ единства въ этихъ экономическихъ и социальныхъ попросахъ, и управление должно также быть во многихъ отрасляхъ въ рукахъ центрального вѣдомства. При этомъ, можно идти на встречу мѣстнымъ интересамъ, разрѣшивъ выбирать чиновниковъ до извѣстнаго класса изъ мѣстныхъ компетентныхъ лицъ, что не представить особыхъ затрудненій, такъ какъ и центральное управление должно быть раздѣлено на округа, которымъ можно дать право самостоятельно принимать на службу низшихъ чиновниковъ. Но что касается должностей, имѣющихъ распорядительную власть, то выборъ центрального вѣдомства не смѣеть быть ничѣмъ ограниченъ, если весь аппаратъ долженъ дѣйствовать безошибочно. Это особенно важно для всѣхъ отраслей транспорта, не имѣющаго исключительно мѣстного характера, равно какъ и для управления таможень, портовъ, почты и телеграфа, монополій, общегосударственныхъ финансовыхъ и т. д.

Я затрудняюсь предложить определенное рѣшеніе финансовыхъ вопросовъ, потому что не имѣю никакихъ данныхъ относительно будущихъ нуждъ центрального управления России. Приходится ограничиться одними принципами. Косвенные налоги или имѣютъ большое значеніе для промышленности и потому требуютъ равномѣрнаго управления во всемъ государствѣ, или потребление предметовъ, ими обложенныхъ, не всегда бываетъ локальнымъ, такъ что было бы несправедливо оставить ихъ взиманіе на мѣстахъ производства; съ другой стороны очень трудно распределить ихъ взиманіе по количеству фактическаго потребленія въ разныхъ областяхъ. Тоже самое можно сказать о государственныхъ монополіяхъ, потребление предметовъ которыхъ никогда не бываетъ локальнымъ. Что касается прямыхъ налоговъ, то всѣ налоги на промышленность, торговлю, на акціонерныя общества должны быть установлены равномѣрно во всемъ государствѣ и ихъ взиманіе должно находиться въ вѣдѣніи общепрѣсскихъ казначействъ, равно какъ и подоходный налогъ. Нельзя допустить, чтобы одна какая-нибудь область притягивала промышленность на счетъ другой области понижениемъ налоговъ или податными облегченіями. Но доходъ съ этихъ налоговъ, поскольку онъ не нуженъ для центральныхъ финансовыхъ, долженъ быть возвращенъ областному казначейству въ томъ же размѣрѣ, въ какомъ онъ изъ каждой области поступилъ. Разумѣется, нельзя думать о какихъ-то матрикулярныхъ вносахъ отдѣльныхъ областей по примѣру Германіи. Области не государства, а на интересы цѣлаго государства слѣдуетъ смотрѣть, какъ на интересы основные (*principales*), поэтому нужды государства должны быть покрыты собственными доходами.

Компетенція и центра, и областей вычитана *taxative* и сдѣлано это умышленно. Въ бывшей Австріи мы спорили о томъ, что именно представляетъ основу государства: Королевства и Земли, или же центръ — Вѣна? Мы, Чехи, защищавшіе историческое право Земель Чешской Короны на самоопределение, слѣдовательно и федеративный характеръ Австріи, мы всегда утверждали, что основнымъ законодательнымъ собраниемъ являются сеймы и что центральный *Reichsrat* имѣеть только компетенцію *taxative*,

высчитанную въ основныхъ законахъ, и законодательство о всёмъ томъ, что обществен-
нап жизнь приносить новаго, должно было бы по этимъ основнымъ законамъ при-
надлежать сеймамъ. Таково было право, по Вѣна была сильнѣе, чѣмъ право и логика,
ночemu развитіе и шло путемъ обратнімъ. Это вело къ непрерывной борьбѣ и было
одной изъ главныхъ причинъ развала Австріи.

Поэтому, мнѣ кажется, что нельзя предоставить будущее развитіе компетенцій
центра и областей одному случаю или вопросу, кто будетъ сильнѣй въ толкованіи
основныхъ законовъ. Мнѣ представляется самымъ благоразумнымъ оставить рѣшеніе
о всѣхъ измѣненіяхъ компетенціи центральной Думѣ и государственному Совѣту, тдѣ
представители областныхъ сеймовъ будутъ имѣть рѣшающее большинство. Для
измѣненія основныхъ законовъ нужно большинство $\frac{2}{3}$ голосовъ обѣихъ палатъ.
Ст. 20 относится только къ обыкновеннымъ законамъ, для которыхъ конституція не
требуетъ $\frac{2}{3}$ голосовъ обѣихъ палатъ. Слѣдовательно, нельзя безъ согласія государ-
ственного Совѣта, представляющаго областные сеймы, перемѣнить основные законы
въ ущербъ областной автономіи. Можно еще вирочемъ прибавить, что еслибы въ
государственномъ Совѣтѣ были также члены, выбранные корпораціями или назна-
ченные главой государства, то обѣ измѣненіи компетенціи центра или областей могутъ
голосовать въ государственномъ Совѣтѣ только тѣ его члены, которые выбраны сей-
мами, но не члены, выбранные разными корпораціями, или назначенные главой госу-
дарства и что для принятія измѣненія надо $\frac{2}{3}$ всего состава этихъ выбранныхъ членовъ
Совѣта. Это было бы достаточной зарукой для народностей, а также для того, чтобы
перемѣны компетенціи, центра и областей не были дѣломъ случайныхъ увлеченій
или политическихъ страстей.

ад 3. Многіе политики, охотно дающіе областямъ самыя широкія нрава, озабо-
чены тѣмъ, что центральное правительство не будетъ имѣть достаточного вліянія на
политику областей, если не будетъ специальнаго органа центральной власти на мѣстѣ,
который имѣть бы не только право смотрѣть за всѣмъ, что тамъ дѣлается, но которому
кромѣ того хотѣли бы дать право назначать мѣстныхъ министровъ. Боясь, что въ
центрѣ не окажется достаточнаго званія мѣстныхъ людей, предлагаютъ назначать въ
области, какъ представителей главы государства, иѣчто вродѣ ген.-губернаторовъ.

Признаюсь, что съ этимъ мнѣніемъ мнѣ невозможно согласиться; я даже счи-
таю учрежденіе ген.-губернаторства довольно опаснымъ. Именно народности
приняли бы его теперь неизрѣнно съ недовѣріемъ, какъ отзвукъ старыхъ временъ и
такимъ образомъ было бы потеряно много хорошихъ плодовъ новой эры. А главное,
я не могу себѣ ясно представить конституціонный характеръ такого ген.-губернатора.
Онъ не можетъ быть главой областного правительства, такъ какъ при этомъ онъ дол-
женъ быть отвѣтственъ передъ областнымъ сеймомъ и поэтому потерялъ бы возвы-
шенній характеръ представителя центральной власти.

Вслѣдствіе этого пришлось бы такого ген.-губернатора сдѣлать чѣмъ то вродѣ
намѣстника. Но еслибы ему дано было бы право назначать областныхъ министровъ, то
нельзя было бы подчинить его государственному канцлеру, а только главѣ государ-
ства. Центральное правительство потеряло бы при этомъ всякую возможность вліять
на дѣла областей и трудно было бы сохранить равномѣрное развитіе послѣднихъ, что
такъ необходимо для блага цѣлаго. Такимъ образомъ, области развивались бы болѣе
самостоятельно, чѣмъ это желательно, и это со временемъ могло бы представлять
большую опасность для единства Россіи. Трудно было бы избѣжать этой опасности,
такъ какъ сами ген.-губернаторы поддерживали бы такія центробѣжныя стрем-
ленія для возвышенія своей власти и своего авторитета; особенно, если ген.-губер-
наторъ былъ бы назначенъ изъ народности, въ области преобладающей, чего

слѣдовало-бы ожидать, дабы не дать повода къ жалобамъ на старыя русскія централистические замашки.

Итакъ, миѣ кажется, что предложенный мною способъ управлениія областями больше гарантируетъ единство Россіи, хотя онъ по видимому и придаетъ правительствамъ областей самостоятельный характеръ. По моему мнѣнію нельзя допустить, чтобы кто-либо другой, чѣмъ глава государства, назначать областныя правительства. Именно въ силу того, что Россія даетъ своимъ частямъ такую широкую автономію, слѣдуетъ сохранить единый источникъ всей государственной власти для центра и для областей. Нельзя забывать, что областныя правительства суть дѣйствительно правительства, исполняющія важныя государственные функции. Это не просто расширенная вѣмства. Областные сеймы и правительства имѣютъ большую часть государственныхъ правъ и обязанностей, которыхъ раньше принадлежали центральному русскому правительству и государственной Думѣ. И такъ какъ главой всей исполнительной власти во всей Россіи, какъ въ центрѣ, такъ и въ областяхъ, не можетъ быть никто иной, какъ глава государства, то и слѣдуетъ, чтобы всѣ управляющіе именемъ главы государства, какъ въ центрѣ, такъ и въ областяхъ, были прямо назначены главой государства, а не посредствомъ кого-либо другого. Иначе было-бы совсѣмъ несправедливо умалено значеніе областной государственности и это было-бы тѣмъ менѣе допустимо, чѣмъ обширнѣй компетенція областныхъ сеймовъ.

Такъ какъ управляющіе разными вѣдомствами въ областяхъ являются послѣдней инстанціей, прямymi представителями верховной власти и такъ ихъ вѣдомства являются важнѣйшими отраслями внутренней государственной жизни, то правительства областей слѣдуетъ сдѣлать министерствами, отвѣтственными за исполненіе областныхъ законовъ передъ областными сеймами, подобно тому, какъ общегосударственные министры отвѣтственны передъ Думой и Совѣтомъ. Поэтому конституціонно необходимо, чтобы областное правительство было министерскимъ кабинетомъ съ предсѣдателемъ министерства во главѣ политически отвѣтственнымъ передъ областнымъ сеймомъ. Хотя въ Россіи такимъ образомъ будетъ больше министровъ, чѣмъ обыкновенно бывало, но это все же при 150 миллионномъ населеніи нельзя считать серьезнымъ препятствиемъ для послѣдовательного проведенія конституціонныхъ принциповъ во всѣхъ отрасляхъ государственной жизни.

Не смотря на то, что при этой системѣ области получаютъ почти обликъ государства, можно легче, чѣмъ съ какимъ нибудь ген.-губернаторомъ, сохранить нужное влияніе центра на области. Во первыхъ, глава государства назначаетъ и увольняетъ всѣхъ областныхъ министровъ. Этимъ сохраняется непосредственная связь области съ центромъ. Кромѣ того, я предлагаю, чтобы назначеніе областного предсѣдателя министерства, который одновременно долженъ быть и министромъ внутреннихъ дѣлъ, было контрасигновано государственнымъ канцлеромъ. Это не простая формальность. Государственный канцлеръ этимъ самымъ принимаетъ на себя отвѣтственность за это назначеніе и его послѣдствія передъ государственной Думой и Совѣтомъ, почему имѣть право и обязанность слѣдить за ходомъ дѣлъ въ областяхъ. При такомъ устройствѣ, государственный канцлеръ и областной министр-президентъ естественно сочтутъ нужнымъ говориться не только о томъ, какъ вести внутреннюю политику областей, но также относительно состава областного Кабинета, хотя назначеніе отдѣльныхъ областныхъ министровъ и должно быть контрасигновано только предсѣдателемъ областного министерства. Такъ, наиболѣшимъ образомъ будетъ обеспечена равномѣрность развитія всѣхъ областей и единство духа правленія во всей Россіи. Всё это легко можно будетъ контролировать, потому что вопросы будутъ решаться не въ тайныхъ бюрократическихъ канцеляріяхъ, а открытыми дѣйствіями прави-

тельствъ, отвѣтственныхъ передъ сеймами, гдѣ общественная критика не будетъ отсутствовать.

Впрочемъ, это не единственная возможность вліянія центра. Областные законы должны будутъ утверждаться главой государства и, разумѣется, глава государства сочтетъ своей обязанностью спросить мнѣніе общегосударственного правительства, главнымъ образомъ, въ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ областные законы должны быть проведеныемъ принциповъ, установленныхъ общегосударственнымъ закономъ (такъ наз. *Rahmengesetz*). Кромѣ того, всѣ высшіе областные чиновники (до IV класса) будутъ назначены главой государства, который можетъ при этомъ совѣщаться съ центральнымъ правительствомъ.

Въ этомъ не только залогъ единства Россіи, но также гарантія для областей, что не будетъ излишнихъ трений между частями и цѣлымъ. Для того, чтобы центръ не назначалъ личностей, для областей непріемлемыхъ, достаточно власти сеймовъ, которымъ областное правительство, контрасигнующее всякое подобное назначеніе, должно быть за это отвѣтственнымъ.

Помимо этого, во всѣхъ областяхъ будутъ военные начальники, которымъ также должна быть подчинена жандармерія, и общегосударственные чиновники (изнанчествъ, монополій, почты, желѣзныхъ дорогъ и т. д.), существующіе всегда наглядно представлять единство государства.

Наконецъ, я предлагаю по примѣру Англіи назначеніе особыхъ инспекторовъ центрального правительства, которые слѣдили бы за проведениемъ тѣхъ общегосударственныхъ законовъ, коихъ проведение предоставлено областному законодательству. Это учрежденіе всего лучше обеспечило-бы единство принциповъ, но также могло бы отлично содѣйствовать и тому, чтобы въ различныхъ областяхъ не укоренилась лѣнивая пассивность и чтобы всѣ работали во взаимномъ соревнованіи для возстановленія мощи и экономического возрожденія Россіи.

ад 4. Одной изъ важныхъ заботъ лицъ, размышляющихъ о будущей децентрализованной Россіи, является опасеніе споровъ о компетенціи между центромъ и областями. Для разрѣшенія этихъ споровъ предлагаютъ какой то верховный судъ, подобно существующему въ Соединенныхъ Штатахъ. Мне кажется, что нельзя всѣ учрежденія другихъ странъ просто переносить въ Россію. Не могу себѣ представить составъ такого суда, который не встрѣтиль бы протеста и опасеній ни съ той, ни съ другой стороны. Прошлое Россіи слишкомъ мало располагаетъ къ довѣрію къ личному составу правительства и къ его готовности воздержаться отъ оказанія вліянія всѣми способами на рѣшенія такого суда.

Къ тому же, можно свободно обойтись и безъ него. Центральная власть въ новой Россіи не будетъ больше абсолютнымъ правительствомъ бюрократовъ, привыкшихъ смотрѣть на централизмъ, какъ на единственное спасеніе Россіи отъ развала. Общегосударственное управление будетъ конституціонное, отвѣтственное передъ палатами. И вся Россія будетъ построена на принципѣ силы центра и свободы частей. Въ самостоятельной, дѣятельной жизни частей общегосударственная власть должна видѣть самое первое условіе собственного могущества и силы Россіи извѣнѣ и внутри; слѣдовательно, скорѣе приходится опасаться слишкомъ усиленного обособленія частей.

Но правительство, сильное не только войскомъ, но прежде всего благоразумной политикой, съ благоволеніемъ смотрящее на автономную жизнь областей и при этомъ твердо хранящее всѣ прерогативы центральной власти, будетъ имѣть достаточно средствъ, чтобы не допустить уменьшенія компетенціи центра. Выше мы уже о нихъ говорили.

Что же касается споровъ о компетенції центральныхъ и областныхъ административныхъ учрежденій, то слѣдуетъ дать верховному административному суду достаточный авторитетъ, — подборомъ его состава, дабы возможно было бы передавать ему рѣшеніе вышеупомянутыхъ конфликтовъ. При конфликтахъ изъ-за компетенціи въ области законодательства можно полагаться на государственную Думу и Совѣтъ. Именно Совѣтъ, состоящій изъ представителей областныхъ сеймовъ, не допустить умаленія правъ областей. А съ другой стороны обѣ палаты, избавленныя отъ заботъ о мелочахъ, убивавшихъ работоспособность старой Думы, поставятъ себѣ въ обязанность заниматься самыми высшими и важнѣйшими вопросами государственной жизни всей Россіи и, воспитанныя такимъ образомъ въ общегосударственномъ духѣ, сдѣлаются лучшими защитниками интересовъ всего государства противъ всякаго рода вредного партикуляризма.

Не подлежитъ сомнѣнію, что важную роль въ переустройствѣ Россіи будетъ играть особа государственного канцлера, который долженъ воплощать въ себѣ идею примиренія децентрализаціи Россіи съ крѣпкой центральной властью. Задача безспорно очень трудная! Но слѣдуетъ вѣрить, что Россія найдетъ своихъ строителей, какъ найдетъ своихъ освободителей. Россія, основанная только на силѣ централистической бюрократіи, развалилась, какъ карточный домикъ, и этотъ опытъ будетъ для всѣхъ лучшимъ предостереженіемъ на тернистомъ пути къ возрожденію отечества.

Къ подробностямъ проекта мнѣ хочется прибавить нѣсколько замѣчаній. Въ первоначальномъ проектѣ говорилось о президентѣ республики. Но признаюсь, что это было очень нелогично. Статья первая гласитъ, что форму правленія опредѣлить учредительное собраніе, — иначе и быть не можетъ, а дальше говорилось о президентѣ республики. Поэтому теперь, не предрѣшая вопроса, я говорю вообще о главѣ государства, которымъ можетъ быть или царь, или президентъ. Я далекъ отъ всякой попытки повліять на рѣшеніе представителей Россіи. Тѣмъ болѣе, что на вопросъ республики или монархіи смотрю не какъ на догматъ, а какъ на вопросъ о томъ, что могло бы быть въ данный моментъ и при данныхъ условіяхъ для государства полезнѣй. Но во вскому случаю, даже если Учредительное Собрание рѣшилось, что Россія должна быть царствомъ, думаю, что царь не долженъ бы имѣть больше власти, чѣмъ президентъ республики и что онъ долженъ бы быть выбранъ палатами лишь пожизненно. Мнѣ тоже не хочется, чтобы президентъ республики, выбранный палатами на 7 лѣтъ, былъ безвластной фигурой, служащей лишь для декораціи. Поэтому мой проектъ даетъ главѣ государства, будь то президентъ или царь, право распускать палаты и сеімы безъ какихъ-либо ограниченій, считая это въ конституціонномъ государствѣ за самое сильное орудіе власти его главы. Такимъ образомъ возможно въ моемъ проектѣ слово президентъ безъ существенныхъ измѣненій замѣнить выраженіемъ глава государства.

Еще во время моего заключенія въ тюрьмѣ, я очень основательно занимался всѣми этими вопросами и тогда меня очень плѣнила мысль обѣ избираемомъ царѣ изъ рода Романовыхъ, который быль бы избираемъ тѣмъ же способомъ, какъ президентъ республики. Мнѣ казалось, что такимъ образомъ лучше всего были-бы примирены и символъ, и трехсотлѣтняя традиція, и принципъ верховной воли народа.

Это было въ первые дни революціи, передъ избѣніемъ царскаго семейства и великихъ князей. Но и позже, чѣмъ больше размышлялъ я обѣ этомъ по-истинѣ жгучемъ вопросѣ, тѣмъ яснѣ становилось мнѣ, что теперь, послѣ революціи и всемирной войны, и всѣхъ переворотовъ въ стаинныхъ европейскихъ монархіяхъ, едва ли можно желать возстановленія наследственной монархіи. Принципъ наследственности

наивысшей мочи въ государствѣ слишкомъ феодаленъ для нашего времени. Слишкомъ сильно нужно было бы вѣрить въ сверхъестественные начала монархіи, а это послѣ историческихъ и недавнихъ опытовъ довольно трудно.

Съ другой стороны всемірая война съ ею миллионами людскихъ жертвъ во всѣхъ государствахъ дала волѣ народа совсѣмъ другое значеніе, чѣмъ это было передъ войной. Трудно себѣ представить, чтобы народъ могъ теперь удовлетвориться однимъ фактомъ рожденія, чтобы слѣпой случай рѣшалъ о томъ, будетъ ли царь хорошъ или плохъ и чтобы народъ не хотѣлъ оказывать вліянія при избраниіи своего «хозяина». Теперь надо считаться и въ Россіи съ болѣе развитымъ народнымъ сознаніемъ. Къ тому же решеніе о свободномъ избраниіи своего царя и избраніе лица, наиболѣе достойнаго принять имя монарха, было бы, въ случаѣ постановленія учредительного собрания о монархіи въ Россіи, наиболѣшимъ примиреніемъ и монархического и современаго принципа, по которому вся власть исходитъ изъ народа.

Это было бы тоже самимъ лучшимъ средствомъ противъ всѣхъ самодержавныхъ пополановеній монарха. Наслѣдственнаго монарха воспитываютъ въ традиціи «Помазанника Божія», и иначе быть не можетъ. Такое воспитаніе, получаемое монархомъ, не остается безъ вредныхъ послѣдствій, такъ какъ съ дѣтства будущему государю внушается мысль, что онъ существо высшее надъ всѣмъ народомъ. При избирательной монархіи не было бы «наслѣдственного» двора и всего, съ нимъ связанныго, что часто еще хуже вліяло на дѣла страны, чѣмъ воля монарха. Члены семейства монарха были бы принуждены вести иную жизнь, чѣмъ раньше. Наслѣдственная монархія ихъ прямо толкала къ паразитному существованію. Все имъ доставалось по рожденію: доходы, положеніе, чины; ничто — по заслугамъ. Часто личные заслуги были имъ даже вредны. Въ избирательной монархіи дѣло обстояло бы иначе. Никто изъ семейства монарха не былъ бы лишенъ возможности быть избраннымъ, но избраніе это находилось бы въ обязательной зависимости отъ личныхъ заслугъ избираемаго и довѣрія къ нему страны. Интриги въ данномъ случаѣ много не помогли бы. Нельзя получить большинство голосовъ членовъ государственной Думы и государственного Совета при помощи только одной подпольной работы, разными болѣе или менѣе сомнительными средствами, именно въ нынѣшнія времена, когда вся политическая жизнь протекаетъ при открытыхъ дверяхъ. Все это и было бы тѣмъ важнѣе, еслибы въ Россіи было принято решеніе выбирать царя изъ дома Романовыхъ. Но мнѣ кажется, что царю, избранному волею народа, его представителями въ обѣихъ палатахъ, тоже необходимо было бы дать посвященіе на царство народной церковью. Этого требуетъ психологія народа, еслибы онъ самъ захотѣлъ царя. Вообще слѣдовало бы выборному акту придать торжественный характеръ, какъ то приличествуетъ наивысшему проявленію народной воли. Избраніе не смѣло бы быть публичнымъ. Только послѣ того, какъ обѣ палаты въ общемъ асѣданіи выбрали бы будущаго царя требуемымъ большинствомъ, слѣдовало бы провозгласить имя избранаго въ торжественномъ, публичномъ, общемъ засѣданіи палатъ. Предсѣдателемъ избирательного конгресса долженъ бы быть по очереди предсѣдатель государственной Думы и предсѣдатель государственного Совета. Жребій рѣшилъ бы о предсѣдателѣ первого избирательного конгресса. При помазаніи на царство предсѣдатель избирательного конгресса воаложилъ бы корону на голову избранаго, а въ руку его вложилъ бы жезль предсѣдатель другой палаты. Этимъ было бы наглядно выражено, что, несмотря на помазаніе, источникъ власти царя въ волѣ народа. Разумѣется, обрядъ помазанія совершился бы только надъ царемъ; царица не короновалась бы.

Нежелательно, чтобы царь въ настоящія времена былъ бы собственникомъ большихъ латифундій или промышленныхъ предприятій. Для избѣженія слишкомъ авто-

кратическихъ пополновеній царя было-бы хорошо доходить его сдѣлать зависимымъ отъ рѣшенія палатъ. «La liste civile» опредѣлялась бы всегда на десять лѣтъ акономъ. Противъ возможныхъ попытокъ избраннаго царя измѣнить избирательную монархію въ наследственную необходимо было бы оградиться такимъ образомъ, чтобы въ присягѣ войскъ и чиновниковъ было настоятельно сказано, что они присягаютъ на вѣрность только избранному палатами монарху и обязаны защищать конституцію всѣми средствами противъ всячаго поснагательства на ея принципы, еслибы даже это сдѣлалъ самъ избранный царь. Разумѣется, что царь долженъ быть бы тоже передъ коронаціей присягать на вѣрность конституціи. Въ присягѣ слѣдовало бы дать право каждому бороться всѣми средствами противъ нарушенія конституціи и главное противъ всякой насильственной попытки измѣнить избирательную монархію въ наследственную. Не только президентъ республики, но и царь могъ бы быть преданъ суду за покушеніе на конституцію.

Въ случаѣ продолжительной болѣзни, дѣлающей царя совершенно неспособнымъ исполнять свои обязанности, мѣсто его занималь-бы регентъ, выбранный палатами такимъ-же образомъ, какъ царь. Конечно нельзя для выбора новаго царя или президента распускать палаты и назначать новые выборы. Такія проволочки были бы очень опасными періодами междуувластія и могли бы дать поводъ къ очень серьезнымъ агитаціямъ.

Я знаю, что мысль объ избираемомъ царѣ есть мысль непривычная, но, можетъ быть, именно она могла бы примирить въ Россіи и тѣхъ, которые послѣ революціи и большевизма еще глубже, чѣмъ когда либо раньше, вѣрять въ неизбѣжность монархіи для Россіи, и тѣхъ, которые даже послѣ ужасовъ послѣднихъ лѣтъ не потеряли вѣры въ народъ и въ его право быть вершителемъ своихъ судебъ.

Въ «Основахъ» не говорится о верховной судебной власти главы государства. Это сдѣлано умышленно, ибо въ этомъ отношеніи была бы существенная разница между президентомъ республики и царемъ. Если Россія была бы республикой, то рѣшенія всѣхъ судовъ провозглашались бы во имя Российской республики; если царствомъ — во имя царя. Это дѣло конечной редакціи конституціи, послѣ того, какъ учредительное собраніе рѣшило о формѣ государства.

Что касается законодательныхъ палатъ, то возможно было бы устроить государственный совѣтъ такимъ образомъ, чтобы $\frac{3}{4}$ (три четверти) его членовъ были выбраны областными сеймами, а послѣднія четверть была составлена слѣдующимъ образомъ: одну ея половину выбирали бы разныя корпораціи и учрежденія (университеты, высшая техническая училища, академія наукъ, торговая палата, центральная рабочая организація, землемѣльческие институты); другую половину назначалъ бы глава государства. Такимъ образомъ была-бы дана возможность участія въ государственномъ Совѣтѣ также и представителямъ литературы, науки, кроме лицъ, выбранныхъ университетами, и вообще выдающимся личностямъ, которыхъ по выбору не могли бы или даже не хотѣли работать на пользу государства въ учрежденіи, наиболѣе для того пригодномъ. Съ другой стороны, участіе такихъ личностей въ законодательныхъ работахъ подняло бы безъ сомнѣнія престижъ законодательныхъ учрежденій въ Россіи и за границей.

Разумѣется, что назначеніе членовъ Совѣта главой государства не было-бы его личнымъ актомъ и должно бы быть скрѣплено подписью государственного канцлера по избѣжаніе старорежимныхъ привычекъ дѣлать изъ государственного совѣта хранилище болѣе или менѣе неудачныхъ сановниковъ. Это назначеніе не было бы по-живиеннѣмъ, а только на время законодательного периода государственного Совѣта и продолжалось бы лишь до роспуска палат.

Относительно областныхъ сеймовъ я долженъ сказать, что между лицами, занимающимися вопросами будущаго устройства Россіи, преобладаетъ мнѣніе, что депутаты этихъ сеймовъ должны быть выбраны губернскими земствами. Съ этимъ можно было бы согласиться въ томъ случаѣ, еслибы для первоначальныхъ выборовъ въ городскую Думу и въ деревенское Управление сохранено было равное, тайное и общее голосованіе. Но во всякомъ случаѣ, мнѣ казалось бы очень полезнымъ для работы въ областныхъ сеймахъ, еслибы часть ихъ была выбрана экономическими, культурно просвѣтительными и соціальными корпораціями, какъ то: торговыми палатами, земледѣльческими совѣтами, ремесленными корпораціями, рабочими организаціями, университетами и т. п. Конечно нельзя устанавливать, чтобы назначеніе этихъ представителей разныхъ учрежденій въ областные сеймы дѣлалось главой государства, потому что исключеніе, допущенное для государственного Совѣта, не имѣло бы здѣсь никакого оправданія.

Что касается вообще выборовъ въ законодательныя палаты, то излишне увѣрять, что я лично стою за всеобщее, тайное, равное и прямое избирательное право. Мое столь рѣшающее участіе въ парламентской борьбѣ за всеобщее избирательное право въ бывшей Австріи служить лучшимъ тому доказательствомъ. Но не слѣдуетъ забывать, что мы пришли къ этому послѣднему слову избирательного права лишь послѣ сорокалѣтней парламентской жизни и послѣ ряда постепенныхъ реформъ въ смыслѣ демократизаціи избирательного права. Также нельзя забывать, что въ продолженіе сорока лѣтъ была въ Австріи общая школьная повинность; и не смотря на это, общее избирательное право показало, что широкія массы избирателей не всегда находятся на высотѣ своего избирательного права. Когда въ 1908 году, въ округѣ мнѣ очень близкомъ, который всегда славился своей культурностью, былъ выбранъ депутатомъ соціалистъ, много мужчинъ и женщинъ пришли дѣлить землю и имущество. Надо имѣть ввиду, что право выбирать членовъ законодательного собранія не есть право абстрактное, но очень существенное съ очень опредѣленнымъ и очень важнымъ содержаніемъ, для котораго нужна сознательность тѣхъ, кто правомъ этимъ пользуется. Теперь мы ясно видимъ, куда приводить инстинктивный, не совсѣмъ сознательный выборъ широкихъ массъ, такъ много пострадавшихъ и еще страдающихъ отъ послѣдствій войны и какъ злоба, отчаяніе и мечты о новой жизни заглушаютъ въ нихъ часто голосъ холоднаго разсудка. Въ результатѣ всего этого получилась, что я въ «Конституції Россійскаго Государства» въ ст. 14 выпустилъ изъ традиціонной формулы слово «прямое». Никому въ точности не извѣстно психическое состояніе русской деревни; но можно думать, что едва ли теперь деревня въ партійномъ смыслѣ стала сознательнѣй. Быть можетъ, она возненавидѣла политику. Если еще раньше было совсѣмъ рисковано ожидать отъ неграмотнаго мужика и тѣмъ болѣе отъ его бабы сознательныхъ выборовъ, то едва ли теперь дѣло обстоитъ иначе.

Несмотря на это, я не хотѣлъ бы нарушить принципъ всеобщаго права голосованія. Это фундаментъ новой, свободной Россіи. Но въ какой формѣ воля *всего* народа осуществляется, это уже не вопросъ принципа, а возможности настоящаго, сознательного выбора. Поэтому я примирился бы съ такого рода решеніемъ, чтобы деревни и города съ населеніемъ ниже известной цифры (напр. до 10 000 человѣкъ) выбирали черезъ избирателей. Обыкновенному мужику очень трудно сознательно дать голосъ за кого-нибудь ему лично неизвестнаго, или за ту или другую партію. Но онъ охотно выберетъ въ избиратели человѣка, котораго онъ лично знаетъ и образъ мыслей и желанія котораго такие же, какъ и его. Этимъ избраннымъ было бы гораздо легче объяснить потомъ политическое значеніе выборовъ. Конечно этимъ не исключается политическая работа въ деревнѣ ради вліянія на выборы избирателей, но всѣ же въ общемъ выборы для мужика ближе и, можно сказать, конкретнѣе, когда онъ выбираетъ своего сосѣда, будь онъ того или другого политического направленія, чѣмъ неизвестнаго ему депутата. Послѣ введенія общей школьнай повинности на новыхъ началахъ, когда воспитаніе всѣхъ жителей деревни уже дастъ свои плоды, тогда можно будетъ по всей новой Россіи внести прямое избирательное право.

Нельзя также забывать тяжелыя современныя условія, которыя дѣлаютъ почти невозможнымъ составленіе въ короткій срокъ списка избирателей для прямыхъ выборовъ. Но во всякомъ случаѣ я предлагаю тайные выборы, дабы избѣжать какого-либо давленія при выборахъ. Мне кажется, что теперь, послѣ большевистскаго режима это нужно, чѣмъ было когда-либо раньше.

Способъ выборовъ черезъ избирателей могъ бы быть слѣдующій. Для выборовъ въ государственную Думу и областные сеймы каждая деревня или городъ съ населеніемъ ниже 10 000 жителей выбираетъ одного избирателя на 500 жителей. Избиратели выбираютъ депутата въ своихъ уѣздныхъ городахъ. Оставляя прямые выборы для тѣхъ городовъ и деревень, которые имѣютъ больше 10 000 жителей, я не хочу этимъ сказать, чтобы жители деревень были гражданами второго разряда. Но въ густо населенныхъ мѣстахъ отсутствуетъ главный моментъ, который говорить за выборы избирателей, т. е. знаніе личностей избирателей, а съ нимъ ихъ политического и соціального направленія. Въ большихъ городахъ тоже можно легче объяснить реальное значеніе выбора того или другого лица, — въ деревняхъ при настоящемъ культурномъ уровнѣ мужика нужно больше полагаться на личное знакомство и личное довѣріе его къ тому, кому онъ дастъ право выбирать за себя представителя въ Думу.

. Областные министры отвѣтственны передъ сеймами только за проведение законовъ, принятыхъ этими сеймами. Предсѣдатель совѣта областныхъ министровъ — за общую областную политику кабинета. Изъ этого слѣдуетъ, что предсѣдатель долженъ быть также министромъ внутреннихъ дѣлъ, такъ какъ политика областей будетъ, за отсутствиемъ политики иностранной, сосредоточена главнымъ образомъ въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ. Этимъ также усилится вліяніе государственного канцлера на всю внутреннюю политику областей и, такимъ образомъ, лучше всего удержится равномѣрное развитіе всѣхъ областей огромнаго Государства. Если-бы центральное правительство передало по особымъ причинамъ кое-что изъ своей компетенціи областному правительству, то послѣднее за эту дѣятельность отвѣчало бы не передъ областнымъ сеймомъ, а передъ центральнымъ правительствомъ. Я настаиваю на точномъ разграничении ответственности каждого исполнительного органа законодательной власти передъ центральными палатами и областными сеймами, потому что это составляетъ, по моему мнѣнію, самую надежную охрану конституціонныхъ порядковъ.

Эту ответственность исполнительных органов я тоже хотел бы сохранить въ предлагаемой мною системѣ земствъ. Между правительствомъ и земствами съ ихъ органами была пропасть, ставшая непроходимой отъ враждебной политики абсолютической бюрократіи противъ гражданского самоуправлениія. Но и въ странахъ, гдѣ не было этой острой враждебности, мы видимъ антагонизмъ между бюрократіей и органами самоуправлениія, служащей препятствіемъ правильному развитію общественной жизни. Поэтому въ наукѣ и въ политическихъ программахъ говорится о необходимости устрашенія такого двоевластія.

Это возможно только тогда, когда граждане не чувствуютъ правительстvenную власть, какъ нечто чужое, враждебное, по какъ свое, потому что видятъ въ государствѣ все то, что дорого имъ самимъ. Граждане такого государства не будутъ имѣть никакого интереса урвать часть власти у правительства и получить ее въ собственныя руки. Наоборотъ, ихъ самымъ важнымъ интересомъ будетъ, чтобы все правленіе сверху до низу, не только въ центрѣ, но также на мѣстахъ, въ губерніяхъ, уѣздахъ было какъ можно лучше, чтобы оно имѣло всю полноту правъ государственной администраціи и въ то же время, чтобы повсюду выборные элементы населенія имѣли право и возможность контроля и критики. При этомъ, каждый органъ правленія, даже и въ низшихъ инстанціяхъ, долженъ быть ответственъ не только передъ своимъ начальствомъ въ губерніи или области, но также передъ мѣстнымъ земствомъ, уѣзднымъ или областнымъ.

Не подлежитъ сомнѣнію, что лучшимъ исполнительнымъ органомъ будетъ чиновникъ, назначенный областнымъ правительствомъ и ему подчиненный, а не чиновникъ, назначенный мѣстнымъ земствомъ. Земская служба имѣла выдающихся людей, но все-же ихъ служебная карьера земствомъ и заканчивалась, что не вредно и для нихъ самихъ, и для интересовъ общества. Такоже слишкомъ большая зависимость отъ земства не всегда бываетъ полезна, равно какъ, съ другой стороны, чиновники земства часто имѣютъ больше влиянія на ходъ дѣлъ, чѣмъ земство и управа. Это не исключительно русскій опытъ. Всюду, гдѣ выборные элементы прибаваны къ исполнительной дѣятельности, какъ напр. у насъ въ Чехіи въ уѣздныхъ управахъ, чиновникъ управы, какъ постоянный и поэтому лучше всѣхъ анаюшій дѣло, играетъ болѣе решающую роль, чѣмъ ато отвѣчаетъ идея самоуправлениія въ смыслѣ русскомъ или нашемъ. Эта идея предполагаетъ непосредственную дѣятельность выборныхъ элементовъ, хотя само дѣло отъ преобладанія чиновническаго элемента въ большинствѣ случаевъ ничего не теряетъ, даже часто выигрываетъ.

Какъ всюду, такъ и здѣсь желательно иное, определенное отношеніе. Несомнѣнно, что роль исполнителей для выборныхъ элементовъ мыслима и полезна лишь въ самыхъ узкихъ рамкахъ мѣстной дѣятельности. На болѣе широкомъ поприщѣ и при болѣе сложной, интенсивной работѣ необходимо дать предпочтеніе чиновнику, обладающему соответствующими качествами. Ихъ имѣть, или по крайней мѣрѣ долженъ и можетъ имѣть, обыкновенно чиновникъ, отвѣчающій условіямъ принятія на государственную службу, пользующійся, — что очень важно, — авторитетомъ государственной власти и могущій подыматься на всѣ ступени должностей, соответствующихъ его знаніямъ.

Для удовлетворенія правъ гражданского элемента въ самоуправлениі будуть совершенно достаточно, если земство получить право контроли надъ чиновниками, право запросовъ, и право и обязанность высказывать въ мѣстномъ земствѣ мнѣніе населенія о дѣятельности чиновниковъ на мѣстѣ. Здѣсь этотъ контроль можетъ быть дѣйствителънѣе, чѣмъ въ областномъ сеймѣ или въ Думѣ, гдѣ и критика, и правительство могутъ очень легко воспользоваться незнаніемъ дѣла всѣхъ другихъ не мѣстныхъ депутатовъ. Еще по другой причинѣ контроль этотъ дѣйствителънѣй,

чѣмъ въ томъ случаѣ, когда чиновникъ не самостоятельный государственный органъ, а только помощникъ управы. Послѣдняя слишкомъ близка чиновнику, онъ ея органъ, отвѣтственность несетъ не чиновникъ, а членъ управы, т. е. выборный, влиятельный членъ земства. Вслѣдствіи этого контроль не имѣеть достаточной и необходимой отдаленности, чтобы быть дѣйствительнымъ и беспощаднымъ.

Но я не вижу нужды препятствовать земствамъ въ ихъ по крайней мѣрѣ косвенномъ вліяніи на назначение тѣхъ чиновниковъ, которые по своей службѣ приходятъ въ тѣсное соприкосновеніе съ выборными элементами (смѣшанныя комиссіи) и которые не призваны решать самостоятельно вопросовъ управления.

При этой системѣ исчезнетъ антагонизмъ между государственными и земскими чиновниками. Этотъ антагонизмъ и нѣ свободномъ государствѣ вредить управлению, а въ странахъ, где населеніе въ оппозиціи противъ правительства, вырастаетъ въ непримиримую вражду. Именно въ Россіи, где въ этомъ антагонизме сосредоточилась борьба свободной Россіи противъ самодержавія и где эти воспоминанія не могутъ скоро исчезнуть, необходимо замѣнить старую земскую систему новой. Надо не допускать вновь появленія пагубного антагонизма между земствомъ и правительствомъ, хотя бы областнымъ и автономнымъ, антагонизма, который неизбѣжно вошелъ бы въ силу старыхъ традицій и воспоминаній.

Полное самоуправлѣніе и съ выборными чиновниками мой проектъ предоставляетъ только городамъ, деревнямъ и волостямъ исключительно для мѣстныхъ нуждъ и потребностей. Здѣсь все близко, интересы чисто локальные, такъ что заботы о нихъ можно поручить мѣстному самоуправлѣнію. Но и здѣсь нуженъ контроль высшихъ инстанцій въ земствахъ и областяхъ, именно въ вопросахъ финансовыхъ, когда расходы и главное задолженность превышаютъ извѣстную норму. Но этотъ контроль производится также при участіи выборныхъ элементовъ и не представляетъ бюрократической опеки самоуправлѣнія.

Въ заключеніе мнѣ хочется еще предложить для избѣжанія бюрократизаціи мѣстного управлѣнія учрежденіе смѣшанныхъ комиссій изъ членовъ земствъ и представителей отдѣльныхъ вѣдомствъ. Въ литературѣ послѣднихъ лѣтъ передъ войной обѣ этомъ много говорилось. Конечно, такое «коллегіальное» рѣшеніе не допустимо тамъ, где администрація должна дѣйствовать быстро, безъ проволочекъ, именно въ случаяхъ общественной опасности, въ дѣлахъ военныхъ и т. д., и когда нужно принимать политическую отвѣтственность. Но тамъ, где возможно обсудить дѣло безъ спѣха, где требуются спеціальная знанія мѣстныя или техническія, какъ напр. въ дѣлахъ строительныхъ, въ вопросахъ концессій для разныхъ предпріятій, въ вопросахъ школьніхъ, аграрныхъ, ремесленныхъ, вопросахъ гигіиены или где вопросъ касается индивидуальныхъ правъ, которыхъ можно защищать въ порядкѣ административной юстиції, тамъ такія смѣшанныя комиссіи даютъ наилучшую гарантію противъ ошибокъ и односторонностей бюрократіи.

Послѣ этого могу, надѣюсь, сказать, что въ системѣ, мной предложенной, доведенѣ до послѣдней возможности принципъ участія выборныхъ элементовъ во всемъ государственномъ управлѣніи, не только въ видѣ контроля общегосударственныхъ палатъ и областныхъ сеймовъ, но также вѣдѣ въ губернскихъ и уѣздовыхъ земствахъ, а въ послѣднихъ даже прямымъ участіемъ выборныхъ представителей при рѣшеніи всѣхъ важныхъ вопросовъ государственного управлѣнія, где не требуется немедленное рѣшеніе, за которое власти отвѣчаютъ не только передъ законодательными собраниями, но также въ порядкѣ административнаго суда.

По моему мнѣнію это самый лучшій способъ рѣшенія вопроса обѣ участіи гражданъ въ государственномъ управлѣніи. Непосредственная административная дѣятель-

ность выборныхъ гражданскихъ элементовъ потеряла свои преимущества съ того момента, когда и мѣстное управление сдѣлалось столь сложнымъ и отвѣтственнымъ, что неизмѣнно требуетъ полнаго посвященія всѣхъ силъ такому дѣлу. Это возможно только для чиновника, но не для гражданина. Послѣдній можетъ посвятить общественному дѣлу только часть своего времени и отъ него нельзѧ требовать специальной подготовки, необходимой для исполненія сложныхъ задачъ управления общаго и мѣстнаго, если оно должно находиться на высотѣ современныхъ требованій. Лишь бы контроль былъ строгій, благоразумный, понимающій дѣло и его будетъ достаточно для охраненія гражданскихъ правъ и свободъ.

Я писалъ проектъ русской конституціи, когда мы всѣ надѣялись, что воарожденіе Россіи, установленіе въ ней порядка очень близокъ и съ атимъ блиака огромная задача дать многострадальной имперіи конституцію, которая принесла бы всѣмъ гражданамъ необъятнаго Государства заруки свободы и порядка и возможность интенсивной работой въ центрѣ и на мѣстахъ восстановить силу и славу отечества. Обстоятельства измѣнились, но моимъ глубокимъ убѣжденіемъ остается, что Россія воскреснетъ и что всѣ задачи ея внутреннаго устройства остаются неизмѣнными и живучими.

Россія возродится! Быть можетъ, позже чѣмъ мы ожидали, но возродится неизмѣнно и тѣ, которые должны будутъ дать ей внутреннее устройство, осуществляющее возможность свободно жить и работать на пользу родины всюду, въ каждомъ уголкѣ огромной земли и приносящее перусскимъ народностямъ полную обеспеченность свободной жизни въ воарожденномъ государствѣ, тѣ должны уже теперь знать, что они предложатъ учредительному собранію, а не потомъ лишь искать путь, по которому должна идти Россія къ новой славѣ и новому могуществу. И я быль-бы счастливъ, еслибы мнѣ удалось убѣдить всѣхъ, любящихъ Россію, что спасеніе идетъ не сверху, а снизу. Всюду на мѣстахъ должна кипѣть работа, для которой конституція Россіи обяана дать всю свободу и всѣ возможности.

Сверху Россію погубили автократическій бюрократізмъ и большевитское насилие. Пусть грядущая Россія возродится работой снизу, дружной работой всѣхъ русскихъ и перусскихъ своихъ гражданъ! Потомъ она станетъ нераарушима, даже еслибы новыя бури сломили ея верхушки. Пусть будетъ каждый русскій человѣкъ строителемъ своего нового отечества и не найдется больше силы, которая подорвала бы могущество свободной Россіи.

Прага, 25 января 1920 года
