

В.Е. Якушкин

**Государственная власть и
проекты государственной
реформы в России**

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 93
ББК 63.3
В11

В11 **В.Е. Якушкин**
Государственная власть и проекты государственной реформы в России / В.Е.
Якушкин – М.: Книга по Требованию, 2014. – 164 с.

ISBN 978-5-458-09471-9

С приложением проекта конституции Никиты Муравьева.

ISBN 978-5-458-09471-9

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2014

© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2014

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг – не самое лучшее решение для восстановления текста в его первоизданном виде, однако, наша цель – вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания – решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Земскіе соборы XVI и XVII вѣковъ.

Земскіе соборы являются очень характерной и существенной особенностью въ государственной Руси за періодъ московскаго царства. Земскіе соборы возникли въ срединѣ XVI столѣтія, но расцвѣтъ ихъ власти и значенія относится къ XVII вѣку, во второй половинѣ котораго дѣятельность ихъ начинается ослабѣвать, а къ XVIII столѣтію они и совсѣмъ прекращаются.

У насъ существуетъ обширная литература о земскихъ соборахъ; ими, ихъ дѣятельностью, ихъ судьбой и значеніемъ занимались наиболѣе выдающіеся наши историки и историки права не только въ специальныхъ статьяхъ и монографіяхъ, но и въ общихъ сочиненіяхъ. Въ этой литературѣ можно указать образцово проведенныя изслѣдованія, блестящія характеристики и оцѣнки. Но все-таки вопросъ о земскихъ соборахъ не можетъ считаться вполне выясненнымъ, достаточно извѣстнымъ: въ этомъ виновата бѣдность документальныхъ данныхъ, отрывочность и неполнота источниковъ. Это скудное состояніе матеріаловъ, касающихся земскихъ соборовъ, не только оставляло невыясненными многіе вопросы въ дѣятельности и исторіи этого важнаго учрежденія, но вмѣстѣ съ тѣмъ оно дало возможность сложиться и укрѣпиться многимъ невѣрнымъ представленіямъ о характерѣ и значеніи земскихъ соборовъ. Мы встрѣчаемъ въ числѣ изслѣдователей этого учрежденія и горячихъ поклонниковъ его, и рѣзкихъ хулителей; мы встрѣчаемъ разнообразныя и противополо-

ложные отзывы о происхождении земских соборовъ, объ ихъ дѣятельности, о развитіи и предѣлахъ ихъ компетентности, о заслугахъ, о причинахъ упадка этого государственнаго института. При неполнотѣ и неясности матеріаловъ односторонніе отзывы о земскихъ соборахъ, высказанные даже въ давнее время, сохраняютъ свое вліяніе, и понятія о значеніи земскихъ соборовъ, распространяныя въ обществѣ, заключаютъ въ себѣ много неточнаго и противорѣчиваго. Въ общемъ итогѣ—здѣсь держится больше предразсудковъ, чѣмъ знаній.

Представители славянофильства среди нашихъ историковъ превозносятъ земскіе соборы и, согласно съ основными воззрѣніями своей школы, видятъ въ земскихъ соборахъ нѣчто особенное, совершенно отличное во всѣхъ отношеніяхъ отъ представительныхъ собраній въ западныхъ государствахъ: они преувеличиваютъ особенности земскихъ соборовъ, они возводятъ въ теорію именно эти особенности и приходятъ къ одностороннему представленію о земскихъ соборахъ. Въ противоположность имъ, нѣкоторые историки западнаго направленія, тоже признавая наибольшее значеніе за особенностями русскаго соборнаго представительства, порицаютъ эти особенности и отвергаютъ значеніе земскихъ соборовъ. Собственно въ обществѣ у насъ, главнымъ образомъ, и держатся эти противоположные взгляды: одни, вслѣдъ за славянофилами, восторгаются великимъ, исключительно русскимъ учрежденіемъ, которое давало населенію свободу мнѣнія, оставляя государю свободу власти; другіе видятъ въ земскихъ соборахъ очень несовершенное учрежденіе, основанное на плохой системѣ представительства, слабое по своему основному характеру, какъ совѣщательное собраніе, и по своей компетенціи имѣвшее мало значенія и погибшее отъ своего внутренняго безсилія. И тотъ, и другой взгляды совершенно невѣрны. Земскіе соборы не были чудомъ изъ чудесъ государственной жизни; они, не-

сомнѣнно, фактически не соотвѣтствуютъ теоретическимъ формуламъ, выведеннымъ на ихъ счетъ, но все-таки это было учрежденіе, чрезвычайно важное и по размѣрамъ своей дѣятельности, и по ея послѣдствіямъ.

Не станемъ слѣдить за всею исторіею земскихъ соборовъ, съ самаго начала отмѣтивъ только, что и по своему составу, и по характеру, и по значенію земскіе соборы вовсе не являются учрежденіемъ однороднымъ и неизмѣннымъ. При своемъ появленіи соборы представляли собою одно, во время наибольшаго развитія ихъ дѣятельности, въ началѣ XVII вѣка, это было нѣчто совсѣмъ иное, во второй половинѣ вѣка соборы опять потерпѣли сильное измѣненіе. Однако и это дѣленіе на три эпохи не обнимаетъ строго всѣхъ особенностей и отличій отдѣльныхъ соборовъ. При дальнѣйшемъ изложеніи мы будемъ въ нужныхъ случаяхъ указывать на эту измѣнчивость въ характерѣ земскихъ соборовъ.

Извѣстно, какое значеніе и какое распространеніе въ древне-русской жизни имѣлъ вѣчевой строй. Въ его развитіи, объемѣ, прочности по разнымъ областямъ бывало большое различіе, но внѣ всякаго сомнѣнія, что этотъ строй явился характерной чертой русскаго государственнаго быта въ теченіе многихъ вѣковъ нашей древней исторіи и представлялъ собою яркое и, въ общемъ, полное выраженіе принципа участія народа въ законодательной власти и въ управленіи. Несмотря на борьбу разныхъ интересовъ, можно думать, что основы этого „народоправства“ не исчезли бы совершенно и путемъ видоизмѣненія перешли бы въ другія формы выраженія того же начала, но татарскій погромъ и продолжительное восточное иго, налегшее на Россію, существенно измѣнили ходъ исторической жизни. Ко времени освобожденія отъ татарскаго ига и объединенія Руси подъ властью московскаго государя еще сохранялись и затѣмъ были уничтожены послѣдніе остатки

прежняго вѣчевого строя. Въ московскомъ государствѣ получилось вмѣстѣ съ единодержавіемъ и самодержавіе. Въ первой половинѣ XVI вѣка создалось ученіе о божественномъ происхожденіи власти московскаго государя, утвердилась легенда о наслѣдствѣ Византіи, о прямой связи рода московскихъ государей съ императоромъ Августомъ. Иванъ IV очень высоко ставилъ свою власть и по ея происхожденію, и по ея объему, и по ея древности, и считалъ, что изъ всѣхъ правителей только еще султанъ турецкій можетъ съ нимъ равняться. Иванъ IV принялъ титулъ царя всея Руси и не только стремился къ поддержанію своей власти безъ ущерба и порухи, во всей чистотѣ и неприкосновенности, но и разрабатывалъ, какъ публицистъ, основы этой власти. И вотъ, этотъ первый царь-самодержецъ созываетъ первый земскій соборъ, приглашаетъ въ Москву изъ городовъ выборныхъ всякаго чина. Характерна причина созыва собора: самодержавный царь обращается къ выборнымъ съ жалобой на поведеніе бояръ и вельможъ, которые „во многихъ корыстяхъ, хищеніяхъ и обидахъ упражнялись“. Онъ говорилъ „о неправедныхъ лихоимцахъ и хищникахъ, и судьяхъ неправедныхъ“, о „неправдѣ“, „безсудствѣ, и сребролюбіи властей“. Молодой царь обличалъ передъ выборными всѣхъ чиновниковъ, всю бюрократію, которая была исполнительницей законовъ и стояла между царемъ и народомъ; онъ обличалъ именно зло, которое является неизбѣжнымъ спутникомъ того порядка, когда участія въ правленіи не принимаетъ само населеніе, его представители. Такимъ образомъ, и форма—созывъ выборныхъ всякаго чина изъ всѣхъ городовъ,—и содержаніе—цѣль собора, вопросъ, передъ нимъ поставленный,—все указываетъ намъ, что это былъ моментъ обращенія къ населенію съ цѣлью привлечь его къ дѣлу управленія. Мы не знаемъ никакихъ подробностей о первомъ соборѣ, тогда какъ о второмъ (1566 г.), рѣшав-

шемъ вопросъ, воевать ли съ Польшей, или согласиться на ея требованія, у насъ есть болѣе полная свѣдѣнія; если подробный анализъ нашихъ свѣдѣній о представительствѣ на этомъ соборѣ, объ его составѣ привелъ ученаго изслѣдователя къ заключенію, что соборъ „родился не изъ политической борьбы, а изъ административной нужды“, если вообще, „земское соборное представительство XVI вѣка выросло само собой изъ начала государственной отвѣтственности, положенной въ основаніе сложнаго зданія мѣстнаго управленія“, — то эти выводы нисколько не опровергають общей оцѣнки дѣла. Данныя о томъ или другомъ земскомъ соборѣ могутъ приводить къ выводу, что этотъ соборъ не былъ основанъ на правильномъ представительствѣ населенія, какъ относительно другихъ соборовъ можно находить, что задачи ихъ были очень нешироки, что по ихъ отношенію къ вопросу они были даже не совѣщательнымъ органомъ, а служили лишь средствомъ къ проведенію правительственнаго воздѣйствія на извѣстныя группы населенія; если все это даже и такъ, это не опровергаетъ общаго положенія: земскіе соборы выражали признаніе того начала, что населеніе должно участвовать и въ законодательствѣ, и въ управленіи. Что такое понятіе о представительствѣ населенія было достаточно уже развито и распространено на Руси во второй половинѣ XVI вѣка, мы видимъ и изъ публицистической литературы того времени. Если Иванъ Грозный усиленно и послѣдовательно развивалъ теорію неограниченной царской власти, то современные ему писатели уже указывали на значеніе и необходимость народнаго представительства. Такъ, князь Курбскій выставялъ положеніе, царь „долженъ искать добраго и полезнаго совѣта, не только у совѣтниковъ, но и у всенародныхъ челоувѣкъ“. Въ политическомъ памфлетѣ XVI вѣка, „Бесѣдѣ валаамскихъ чудотворцевъ“, неизвѣстный авторъ предлагаетъ царю „воздвигнути отъ всѣхъ гра-

довъ своихъ и отъ уѣздовъ градовъ тѣхъ и непре- станно всегда содержатъ погодно при себѣ отъ всякихъ мѣстъ всякихъ людей“. Такимъ образомъ, изъ всего сказаннаго мы дѣлаемъ тотъ выводъ, что уже въ XVI вѣкѣ, когда дѣятельность земскихъ соборовъ была еще слабо развита, они все-таки являлись выраженіемъ начала народнаго представительства, и что это начало было достаточно понимаемо современниками, цѣнимо ими. Рядомъ съ ученіемъ о неограниченной власти самодержавнаго государя выставлялось и проводилось положеніе объ участіи въ государевомъ и земскомъ дѣлѣ „всенародныхъ человѣкъ“, представителей всей земли.

Въ началѣ XVII вѣка, въ безгосударное, смутное время земскіе соборы получили важное значеніе и оказали неоцѣнимыя услуги отечеству. Россія была спасена, смута было прекращена, главнымъ образомъ, усиленной работой земскихъ соборовъ, дѣйствовавшихъ тогда почти непрерывно. Ограничиваясь этимъ общимъ замѣчаніемъ и не слѣдя за послѣдовательной исторіей земскихъ соборовъ, мы въ краткихъ положеніяхъ очертимъ общее значеніе земскихъ соборовъ и ихъ порядки. Такія общія положенія будутъ достаточны для нашей цѣли, но читатель долженъ помнить, что всѣ соборы не могутъ быть подведены подъ одну мѣрку, какъ замѣчено уже выше. Тѣмъ не менѣе, общія основныя положенія здѣсь возможны.

По своему составу земскіе соборы являются выборнымъ, представительнымъ учрежденіемъ. Они собственно, распадались на двѣ части: боярская Дума (бояре, окольнічіе, думные дворяне и думные дьяки) и „освященный соборъ“ (патріархъ, митрополиты, архіепископы и епископы, архимандриты и игумены) засѣдали на соборахъ не по выбору, а въ силу своихъ должностей и званій; низшее духовенство, служилые люди, стольники, стряпчіе, московскіе и городовые дворяне и дѣти боярскіе, стрѣльцы, казаки, затѣмъ—тяглыя сословія: гости,

суконная и гостиная сотни, черныя сотни, слободы, посадскіе и уѣздные люди—участвовали на соборахъ по выборамъ, чрезъ своихъ, выбранныхъ ими, представителей. Соборы бывали полные и неполные, съ представителями всѣхъ или не всѣхъ сословій, но это не мѣняетъ общаго положенія: соборы являлись выразителями и представителями всей земли, всего великаго Россійскаго царства. Не буду останавливаться на способѣ выборовъ,—тутъ опять и по времени, и по отдѣльнымъ соборамъ бывала разница, но все-таки, какъ общій принципъ, можно установить, что сословія или чины производили выборы „промежь себя“, свободно. Число выборныхъ тоже бывало различно, иногда не опредѣлялось строго: „сколько пригоже“.

Какъ сказано, земскіе соборы дѣлились на двѣ части: на высшихъ служилыхъ и духовныхъ чиновъ и на выборныхъ отъ населенія. Засѣданія собора бывали общія, когда царь открывалъ соборъ и читалась тронная рѣчь, объяснявшая причины созыва выборныхъ и вопросы, ставившіеся на разрѣшеніе собора; большая же часть засѣданій происходила для двухъ частей отдѣльно, соборъ какъ бы дѣлился на двѣ палаты, но между этими палатами не было такого взаимоотношенія, какое мы привыкли видѣть теперь при двухпалатной системѣ. Низшая палата депутатовъ дѣлилась для занятій обыкновенно на отдѣльныя комиссіи, по сословіямъ, чинамъ.

Не останавливаюсь на самомъ порядкѣ какъ выборовъ, такъ и работъ земскаго собора. Перехожу къ наиболѣе существенной сторонѣ вопроса, къ компетенціи земскихъ соборовъ. Здѣсь опять-таки наблюдается большое различіе и во времени, и по отдѣльнымъ соборамъ, но, тѣмъ не менѣе, здѣсь можно установить и общія начала. Земскіе соборы созывались или для рѣшенія одного опредѣленнаго вопроса, или для какой-нибудь болѣе общей задачи, или, наконецъ, для участія въ са-

момъ веденіи управленія. Мы видимъ очень много земскихъ соборовъ, начиная съ XVI еще вѣка, созывавшихся для рѣшенія вопроса о войнѣ и мирѣ, продолжать ли войну, принимать ли предлагаемыя условія мира, соглашаться ли на требованія, предъявляемыя враждебнымъ сосѣдомъ, и т. п. Особенною извѣстностью въ этомъ отношеніи пользуется земскій соборъ 1642 г. по вопросу, принимать ли подъ власть Россіи Азовъ, захваченный казаками. Но такіе соборы о войнѣ и мирѣ были и раньше, и позднѣе. Земскіе соборы, въ связи съ военными обстоятельствами и помимо нихъ, постоянно рѣшали вопросы финансовыя, опредѣляли, вотивали новые налоги. Они принимали нерѣдко близкое участіе въ составленіи законовъ, и плодомъ соборной дѣятельности было знаменитое Уложеніе 1649 г., которое почти двѣсти лѣтъ было единственнымъ кодифицированнымъ сборникомъ нашихъ законовъ. Далѣе земскіе соборы принимали непосредственное участіе въ управленіи. Выше уже было упомянуто о выдающейся роли земскихъ соборовъ въ смутное время; но подобное же значеніе сохранялось за земскими соборами и тогда, когда кончилось безгосударное время, послѣ избранія Михаила Ѳедоровича: въ начальные годы царствованія перваго царя изъ дома Романовыхъ земскій соборъ дѣйствовалъ почти постоянно и продолжалъ принимать прямое участіе въ управленіи. Кромѣ того, земскимъ соборамъ принадлежало еще важное право, — избраніе царя (объ этомъ сейчасъ скажу отдѣльно), — а иногда они являлись и въ качествѣ высшаго государственнаго суда, — такъ было въ дѣлѣ Василя Шуйскаго и въ дѣлѣ царевны Софьи.

Въ общемъ итогъ можно сказать, что земскимъ соборамъ принадлежало участіе въ законодательствѣ и въ управленіи. Въ нашей литературѣ и затѣмъ, въ нашемъ обществѣ очень распространено мнѣніе, будто земскіе соборы были только совѣщательнымъ органомъ.

Это мнѣніе возведено славянофилами въ теорію и выражено Константиномъ Аксаковымъ въ извѣстной фразѣ: „Правительству—сила власти, землѣ—сила мнѣнія“. Но эта красивая фраза представляетъ по существу именно только фразу, совершенно несогласную съ исторической дѣйствительностью. Факты никакъ не позволяютъ признать за земскими соборами только совѣщательное значеніе. Во-первыхъ, земскіе соборы избирали государей. Въ этой своей функціи они имѣли рѣшающую власть, но избирательные соборы по своему составу и характеру вовсе не были чѣмъ-нибудь особеннымъ. Совершивши избраніе, тотъ же соборъ могъ продолжать свою работу по отношенію къ другимъ задачамъ, стоявшимъ на очереди. Какъ избраніе государя, такъ и другія соборныя постановленія одинаково являлись выраженіемъ народной воли, волей всей земли. Само избраніе царя было очень нерѣдкимъ дѣломъ собора какъ въ силу особыхъ обстоятельствъ времени и быстрой смѣны лицъ и династій, такъ и въ силу получившаго признаніе обычая: избранію со стороны земли подвергались не только новые цари, получавшіе избраніемъ вакантный престолъ, но также и тѣ, кто получалъ престолъ послѣ отца, и за всѣ полтора вѣка существованія земскихъ соборовъ только относительно одного царя Федора Алексѣевича у насъ нѣтъ извѣстія объ избраніи его соборомъ. Это, конечно, не значитъ, что московская Русь сдѣлалась чисто избирательной монархіей, но это указываетъ на значеніе въ то время „воли земли“, и такое значеніе земскаго собора не можетъ быть совершенно отдѣлено отъ его значенія въ другихъ дѣлахъ. Затѣмъ, совершенно опредѣленное участіе земскаго собора въ управленіи опять-таки безусловно противорѣчитъ понятію совѣщательнаго собранія. Земскимъ соборамъ, несомнѣнно, принадлежало извѣстное право инициативы, что опять-таки не вполнѣ совпадаетъ съ совѣщательными функціями. Какъ вообще земскіе со-

боры дѣйствовали внѣ какого бы то ни было устава, внѣ какого бы то ни было закомѣрнаго опредѣленія, такъ не было и никакого закона о правахъ земскаго собора, о совѣщательномъ или рѣшающемъ значеніи его постановленій. На практикѣ же мы видимъ, что постановленія собора всегда принимаются, утверждаются царемъ. Это не значить, что царь не имѣлъ права не принять постановленій земскаго собора, но это не говорить ни сколько и въ пользу того, что соборъ былъ только совѣщательнымъ учрежденіемъ. Сравнимъ положеніе земскаго собора съ несомнѣннымъ совѣщательнымъ учрежденіемъ, съ государственнымъ совѣтомъ: за сто лѣтъ существованія совѣта мы видимъ множество случаевъ, когда законодательный вопросъ рѣшался вопреки мнѣнію государственнаго совѣта, но за полтора ста лѣтъ существованія земскихъ соборовъ мы подобнаго случая не знаемъ. Даже по самой формѣ заключенія земскихъ соборовъ вовсе не имѣли характера совѣщательнаго акта. Если бы земскій соборъ подавалъ только свое мнѣніе, и за нимъ не было бы вовсе законодательной власти, то царь, выслушавъ мнѣніе собора, отъ себя рѣшалъ бы дѣло, хотя бы согласно съ мнѣніемъ собора. На дѣлѣ же было такъ: состоявшееся постановленіе земскаго собора утверждалось царемъ и становилось соборнымъ приговоромъ, при чемъ распорядительныя, исполнительныя дѣйствія на основаніи этого приговора дѣлались не отъ царскаго только имени, но и отъ имени собора: соборный приговоръ приводился въ исполненіе соборными грамотами.

Всѣ сдѣланныя сейчасъ вкратцѣ указанія приводятъ къ выводу, что признавать исключительно совѣщательный характеръ за земскими соборами было бы совершенно ошибочнымъ. Правительство въ извѣстное время, при извѣстныхъ обстоятельствахъ находило нужнымъ созвать земскій соборъ. Обязано ли оно было по закону созывать соборъ? Нѣтъ. Однако оно—не всегда, но часто—