

Дж. Коркоран

Политическая культура местного самоуправления: Д. Н. Шипов и Б. Н. Чичерин — два взгляда на природу государственной власти в России

В 1890-х гг. в Московском земстве происходили дебаты по поводу отношений между губернским земством и его составными частями — 13-ю уездными земствами и столичным городом Москвой. Эти дебаты вызвали продолжительную дискуссию не только в земских собраниях, но и в прессе. Некоторые земские деятели использовали эту возможность для критики или поддержки отдельных направлений в деятельности земств с целью наметить наиболее верное направление в будущем.

Эта дискуссия имеет особое значение не только потому, что в ней обсуждались вопросы юридического толкования проблемы, но и потому, что были поставлены фундаментальные вопросы о самой природе местного самоуправления и его связи с общими целями государственной и общественной жизни. В этой статье рассматривается дискуссия между двумя известными деятелями движения местного самоуправления — Б. Н. Чичериным и Д. Н. Шиповым. Б. Н. Чичерин, известный правовед и историк, бывший земский делегат от Москвы, был весьма критически настроен относительно тенденции к централизации, которая наметилась со стороны губернского собрания. Д. Н. Шипов, председатель губернской земской управы, выступил с защитой позиции земства от нападок Б. Н. Чичерина.

Первый тур дебатов начался в декабре 1890 г., когда Московское губернское земское собрание предложило обложить сбором все недвижимое имущество в Москве. Это был существенный поворот от предшествующей политики, что породило значительное сопротивление со стороны делегатов от Москвы, включая самого Б. Н. Чичерина. Они утверждали, что города Мо-

Джон Коркоран,
Ph. D. истории,
профессор,
Гоучер Колледж
(Мэриленд, США)

сква, Санкт-Петербург и Одесса по Положению о Земских Учреждениях 1864 г. имеют особую самостоятельность от губернских земств и, более того, Москва уже передает ежегодно 250 тысяч рублей в губернскую кассу¹.

В последующие годы в статьях Б. Н. Чичерина часто делались ссылки на это новое направление. Он продолжил критику, как он полагал, чрезмерного вмешательства в дела государства со стороны губернского земства. Так, в статье под названием «Московское земство и всеобщее обучение» он подверг критике конкретный подход земства к вопросам образования: «Есть ли в этом какое-нибудь законное основание и даже какой-нибудь смысл?»²

В этой же статье Б. Н. Чичерин начинает развивать более широкую концепцию, в частности, роли государства в распределении денег от богатых лиц к бедным: «В действительности, не только губернное земство, но и государство не призвано уравнивать естественно сложившиеся имущественные отношения, как отдельных лиц, так и целых местностей... Богатый может помогать бедному по долгу христианской любви; но это не есть справедливость, а благотворительность, то есть нравственное начало, не юридическое»³.

В следующей статье, озаглавленной «Государство и земство», Б. Н. Чичерин всесторонне излагает свою концепцию местного самоуправления, его задачи и отношение к государству. Он определяет различия между интересами всего населения и частными интересами. Государство, пишет он, «ведает совокупные интересы, которым подчиняются частные, но последние сохраняют свою относительную самостоятельность». И, наоборот, «Совокупность этих частных отношений <...>, образующих, однако, свою самостоятельную сферу деятельности, и есть то, что называется *обществом*»⁴. Представляя интересы части населения, органы местного самоуправления изначально являются общественными. Б. Н. Чичерин признает, что местные органы могли бы выполнять государственные функции, но они были отдалены от своей истинной «социальной» задачи.

Чтобы сохранить эту общественную сущность, требуются два условия. Во-первых, органы местного самоуправления должны быть независимы от высшей власти. Если земство выполняет государственные функции, то надо различать «государственный элемент и общественный», или «функции собственные» от «функций препорученных»⁵. Во-вторых, они должны быть как можно «более местные», насколько это возможно. Он пишет: «...чем более расширяются объем и ведомство этих союзов, тем более они теряют частный характер»⁶.

По мнению Б. Н. Чичерина, в текущих земских делах обе эти цели были под угрозой. Он указал не только на решения Московского земства, но и на недавнее развитие событий в земском движении в целом. Б. Н. Чичерин проанализировал проведенные реформы земского законодательства и предложил, чтобы в правительстве находились элементы, которые бы могли превратить «земских людей» в бюрократических чиновников. Кроме того, смешение земских финансов с государственными, и губернских финансов с городскими и уездными, угрожало независимости всех этих органов⁷. Единственным решением, как предлагал

Б. Н. Чичерин, было «предоставление земству возможно широкой свободы действия и возможно обильных источников дохода»⁸.

Эти статьи не вызвали немедленной реакции со стороны земских делегатов, но проблема возникла вновь несколько лет спустя. В 1899 г. Московское губернское земское собрание начало процесс выяснения отношений между губернскими и уездными земствами. Несколько делегатов, особенно из богатых уездов, были обеспокоены тем, что средства были потрачены ненадлежащим образом. Земство создало комиссию для изучения этого вопроса и выработки рекомендаций для рассмотрения на будущей сессии.

Доклад комиссии предложил семь резолюций для рассмотрения и разрешения. Он был представлен в собрании в январе 1900 г. Вместо того чтобы проводить голосование по предложениям, делегаты решили отправить доклад в уездные земства для комментариев и обсуждений. Таким образом, до декабря того же года доклад не был в конечном счете обсужден самим собранием⁹.

Доклад и дискуссия позволили Б. Н. Чичерину вновь обратиться к этим вопросам. В течение следующих месяцев в серии статей он объяснил, почему подход губернского земства был непродуманным. В статье под названием «Столкновение в Московском Земстве» он сравнил текущий вопрос с противоречивыми суждениями относительно городских финансов, имевшими место за несколько лет до этого. Пока губернное земство видит свою роль в качестве распределителя доходов от богатых уездов бедным, духу местной инициативы будет нанесен ущерб. «Каждый уезд стремится получить как можно более для себя и дать как можно меньше другим»¹⁰. Следовательно, в Москве «расширение губернской деятельности выгодно для уездов, ибо средства берутся со столицы. Губернское земство есть насос, посредством которого вода выкачивается из обширного резервуара и изливается на окрестные поля»¹¹.

Неудивительно, что председатель Московской губернской управы Д. Н. Шипов не был согласен с точкой зрения Б. Н. Чичерина, и ответил объемным сочинением, которое было опубликовано в сентябре 1899 г. Свою статью Д. Н. Шипов начинает с анализа правового языка в Положении о Земских Учреждениях, уточняя, что изначально функции губернского земства имели в большей степени надзорный характер над уездными земствами¹².

Далее он утверждает, что с точки зрения прагматики невозможно разделить земские обязанности на «строго губернские» и «строго уездные». Таким образом, по его мнению, «Земское хозяйство может правильно и успешно развиваться, и мероприятия земства будут вернее достигать цели при меньшей затрате сил и средств только в том случае, если земская деятельность в каждой своей отрасли, будет руководиться определенной системой, твердо установленными принципами»¹³. Деятельность комиссии, утверждал он, должна рассматриваться именно в таком свете.

В последних разделах очерка Д. Н. Шипов критикует Б. Н. Чичерина более открыто, развивая при этом свою собственную концепцию земской задачи и ее связи с целями госу-

дарства. Становится ясно, что их расхождения значительно глубже, чем простое юридическое толкование земского законодательства. Д. Н. Шипов полагал, что, поскольку земства должны сосредоточить усилия на тех областях, где ощущается наибольшая в них потребность, было бы вполне естественно облагать некоторые уезды большим налогом, благодаря чему другие уезды получили бы большую выгоду. На самом деле, как он утверждал, именно это является конечной целью земской деятельности. «Губернское земство, как общественный союз населения губернии, должно стремиться к равномерному удовлетворению потребностей населения всей губернии...»¹⁴

Позднее он будет наглядно разъяснять, что это является главным в его дебатах с Б. Н. Чичериным: «Наше разногласие с Б. Н. Чичериным коренится, в значительной мере, в различии наших точек зрения на задачи и обязанности губернских земств»¹⁵. Однако в действительности спор оказался гораздо серьезнее. По своей сути это было разногласие по поводу задач и обязанностей самого государства. Д. Н. Шипов пишет: «Материальное уравнение местностей, так же как и людей, бесспорно не может составлять задачу не только земства, но и государства; но государство, как еще более крупный общественный союз, не может относиться безразлично к делу удовлетворения местных потребностей отдельных губерний...»¹⁶ Так, если в первой части статьи Д. Н. Шипов пишет только о земских делах, последний ее раздел дает понять, что он видит государство как продолжение этого самого же проекта. В этом виде земство неразрывно связано с государством, а не отделено от него. Они должны преследовать одни и те же цели — общую выгоду и даже материальное уравнение всего населения России.

В заключении к своей статье он снова возвращается к идее того, что земская задача — это моральное стремление: «Земская идея по существу своему идея нравственная, и потому то земское дело является всегда живым и воспитывает в людях желание работать для других и веру в торжество альтруистических идей. Только сознание людьми требований нравственного закона может служить надежным основанием для единения людей и соединять их в крепчайшие союзы. Только при условии сознания членами уездных и губернских земских собраний, что в основе земской идеи должно лежать нравственное начало, чувство общественной солидарности в земской среде получит надлежащее развитие»¹⁷.

Б. Н. Чичерин, конечно, не был согласен с этими идеями, и в течение следующих месяцев написал ряд дополнительных статей по этой теме. Он предпринял достаточно широко развернутое опровержение позиции Д. Н. Шипова в статье «О взаимных отношениях губернского и уездных земств». Б. Н. Чичерин снова перечисляет свои разногласия с Д. Н. Шиповым по делам бюджета и точного законодательства о Москве, но затем переходит к более широкой постановке вопроса. Главная проблема заключается не только в статусе города Москвы относительно земства, но в природе местного самоуправления.

Он формулирует две концепции управления. В первом случае регламентация «действует сверху, по общему плану подводя все разнообразие жизни к одному уровню». Во втором — самодеятельность, напротив, «идет снизу, действует по собственной инициативе..., причем сохраняется все разнообразие жизненных условий». По Б. Н. Чичерину, «коренное разногласие» состоит в том, что Д. Н. Шипов держится первого взгляда, а он второго¹⁸.

Б. Н. Чичерин признаёт, что подход Д. Н. Шипова действительно предполагает некоторые выгоды, но также может иметь и вредные последствия. Такой подход приведет к бюрократизму и деспотизму большинства, как это уже было во Франции. Искушение искать выгоду для себя и для своих уездов было бы слишком велико для делегатов. По его мнению, человеческая природа слишком восприимчива к корыстным интересам: «Природа человека такова, что сплошь и рядом самые возвышенные начала служат только прикрытием стремлений к собственной выгоде»¹⁹.

Но опять же мы видим, что эти разногласия выходят за пределы принципов бюрократической организации. По мнению Б. Н. Чичерина, смешивание юридических и нравственных принципов имеет не только социалистический, но коммунистический характер²⁰. Хотя он и признавал, что эти принципы могут быть моральными и братскими, тем не менее, был убежден, что они перестают быть таковыми, когда становятся принудительными²¹.

Решение, по его мнению, заключается в «разделении», в «отделении», в «разграничении», и подобные термины встречаются множество раз в тексте его статьи. Надо отделить «закон любви» от принудительного закона; человеческая свобода зависит от отделения нравственной стороны от гражданской. Также должно быть строгое разграничение ведомств центральных и местных органов власти и строгое разделение сфер губернских и уездных земств²².

Тем не менее, тон этих статей Б. Н. Чичерина дает основания предполагать: он знал, что находится в меньшинстве. Он не выразил особого удивления, когда доклад был официально принят на губернском собрании в декабре 1900 г. Его последняя статья содержит еще больше размышлений на эту тему и завершается напоминанием о тех опасностях, которые ожидают земство, если оно продолжит идти по этому пути²³.

Д. Н. Шипов не ответил на эти статьи в печати, но он был явно рад результатам обсуждения в собрании. В своих воспоминаниях он отмечает замечательное чувство гордости за достижения комиссии и выгодные последствия для Московского земства²⁴.

Точка зрения Д. Н. Шипова не только победила в Московском земстве, но и преобладала в большинстве земств в последующие годы. Земства стали более централизованными и более зависимыми от помощи государства. В 1913 г., например, на пособие земствам от казны приходилось 46 млн руб.²⁵ И по всей России бюджеты губернских земств росли быстрее, чем уездных. К 1913 г. губернские земства потратили от 15 до 40 % всех фондов земства. Московское земство было на самом верхнем месте в этом списке²⁶.

Подводя итоги, нужно заметить, что эти вопросы были подняты в статье не с тем, чтобы выяснить, был ли человек прав или неправ. В конце концов, то, что Б. Н. Чичерин говорил о распределении доходов в Московской губернии, можно сказать и о самом городе. Скорее, важно отметить, что эти мелкие споры о распределении доходов и расходов переросли в дискуссию о направлении всего земского движения, о его отношении к целям государства, и даже о целях самого государства. После почти четырех десятилетий земской деятельности эти основные вопросы местного самоуправления вызывали дебаты среди ведущих интеллектуалов либерального движения. По мнению Б. Н. Чичерина, общественная природа местного самоуправления требовала, чтобы оно было строго местное, ограниченное в своих задачах и отделенное от государственной власти. Мнение Д. Н. Шипова было совершенно обратным. Как общественному проекту, земству требуются широкие цели и тесное сотрудничество с государством. Постановка этих вопросов продемонстрировала определенное состояние русского либерализма накануне XX в. и, несомненно, повлияла на взгляды либералов, когда в последующие годы они обратились к национальной политике.

¹ Журналы Московского губернского земского собрания 1890–1891 гг. М., 1891. С. 90–110, 495–516.

² Чичерин Б. Н. Вопросы политики. М., 1904. С. 38.

³ Там же. С. 37.

⁴ Там же. С. 83–84.

⁵ Там же. С. 86–87.

⁶ Там же. С. 86.

⁷ Там же. С. 91.

⁸ Там же. С. 93.

⁹ Материалы по разрешению в Московском губернском земстве вопроса о выяснении отношений Губернского земства к уездным. М., 1901.

¹⁰ Чичерин Б. Н. Вопросы политики. С. 99.

¹¹ Там же. С. 100.

¹² Шипов Д. Н. К вопросу о взаимных отношениях губернских и уездных земств. М., 1901. С. 5–12.

¹³ Там же. С. 20.

¹⁴ Там же. С. 29.

¹⁵ Там же. С. 38.

¹⁶ Там же. С. 44–45.

¹⁷ Там же. С. 48–49.

¹⁸ Чичерин Б. Н. Вопросы политики. С. 104.

¹⁹ Там же. С. 116.

²⁰ Там же. С. 114.

²¹ Там же. С. 115.

²² Там же. С. 111.

²³ Там же. С. 135–138.

²⁴ Шипов Д. Н. Воспоминания и думы о пережитом. М., 2007. С. 85.

²⁵ Доходы и расходы земств 40 губерний по сметам на 1913 год. СПб., 1915. С. 46–47.

²⁶ Там же. С. LXVIII–LXIX.

УДК 94(48).072

Коркоран Дж. Политическая культура местного самоуправления: Д. Н. Шипов и Б. Н. Чичерин — два взгляда на природу государственной власти в России // Новейшая история России. 2014. № 1 (09). С. 82–89.

АННОТАЦИЯ: В статье рассматривается серия дебатов в Московском земстве по поводу надлежащего отношения между губернским земством и его составными частями, 13 уездными земствами, и столичным городом Москвой. В декабре 1890 г. Московское губернское земство предложило ввести налог на все недвижимое имущество, находящееся в пределах города Москвы. Это предложение отражало притязания на гораздо большие полномочия земств в сфере налогообложения, чем допускалось ранее. Неудивительно, что делегаты Московского земства в городской Думе решительно воспротивились этой инициативе, считая ее незаконной узурпацией земством власти фискальных органов. В конце XIX – начале XX в. Б. Н. Чичерин, Д. Н. Шипов и некоторые другие общественные деятели опубликовали ряд статей о принципах надзора, независимости и взаимной помощи в операциях местного самоуправления. В них выяснились принципиальные разногласия по вопросу о характере и целях самого государства и отношениях между государственной властью и местной инициативой. Этот небольшой случай породил постановку глобальных вопросов о природе и роли местного самоуправления в масштабах всего российского государства. Определяя «местное», эти два мыслителя явно и неявно сопоставляли обязанности местного сообщества с обязанностями государства в целом. Таким образом, полемика вокруг органов местной государственной власти в Московской губернии на рубеже XIX–XX вв. рассматривается как предвосхитившая более масштабные споры о структуре и работе государственных органов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: земство, местное самоуправление, Б. Н. Чичерин, Д. Н. Шипов.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ: Ph. D. in History, профессор, Гоучер Колледж (Мэриленд, США).

Corcoran J. Dueling Visions: Boris Chicherin and Dmitri Shipov on Local Self-Government and its Limits

ABSTRACT: This article examines a series of debates in the Moscow zemstvo concerning the proper relationship between the provincial zemstvo and its constituent parts — the thirteen districts and the city of Moscow itself. In December of 1890 the Moscow Provincial Zemstvo proposed a tax on all real estate located within the city of Moscow. This proposal represented an assertion of greater taxation authority than had been presumed previously; up to that point, the zemstvo had only drawn revenue from the city via the fees for trade certificates and patents. Unsurprisingly, the zemstvo delegates from the Moscow City Duma vigorously protested the maneuver. During the late 19th and early 20th centuries, B. N. Chicherin, D. N. Shipov, and others argued about the proper principles of oversight, independence, and mutual assistance that ought to govern local self-government operations. In so doing, they elucidated fundamental disagreements about the nature and purpose of the state, and the relationship between state power

and local initiative. Ultimately, this smaller issue raised larger questions about the nature and role of local self-government within the larger model of the Russian state. By defining “local,” the two figures implicitly and explicitly contrasted the responsibilities of a local community with the responsibilities of the state as a whole. Thereby, this article examines the polemical debate on local government authority in Moscow province at the turn of the twentieth century as a window into larger debates about the structure and function of state services.

KEYWORDS: Zemstvo, local self-government, Chicherin, Shipov.

AUTHOR: Ph. D. in History, Professor, Goucher College (Maryland, USA); johncorcoran2003@gmail.com

REFERENCES:

¹ Chicherin B. N. *Voprosy politiki* (Moscow, 1904).

² Shipov D. N. *K voprosu o vzaimnykh otnosheniakh gubernskikh i uездnykh zemstv* (Moscow, 1901).

³ Shipov D. N. *Vospominaniia i dumy o perezhitom* (Moscow, 2007).