У5

ЗАМѢТКИ

О

МѢСТНОЙ РЕФОРМѢ

Г. А. Евреинова.

Дублет
Гос. Публ. Б-ка
Обмен

С.-ПЕТЕРБУРГЪ
ТИПОГРАФІЯ ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩАГО СЕНАТА
1888.

10к

2-й экз

JS
296.

ЗАМѢТКИ О МѢСТНОЙ РЕФОРМѢ.

УS
296

БИБЛИОТЕКА
КОММУНИСТИЧЕСКОЙ
АКАДЕМИИ
227
30

I.

Значеніе реформы и ея исходная точка.

Изъ всѣхъ вопросовъ, ожидающихъ у насъ законодательнаго разрѣшенія,—мѣстной реформѣ принадлежитъ едва-ли не первое мѣсто по важности затрогиваемыхъ ею интересовъ и значенію тѣхъ потребностей, удовлетвореніе которыхъ зависитъ отъ правильно устроеннаго мѣстнаго управленія.

Современная организація нашихъ губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій, вызывая значительную и напрасную затрату личныхъ силъ и матеріальныхъ средствъ, не обезпечиваетъ населенію—въ особенности въ уѣздахъ и незначительныхъ городскихъ поселеніяхъ—въ сколько нибудь достаточной степени, ни хозяйственнаго благоустройства, ни общественной и личной безопасности.

Предстоитъ, слѣдовательно, создать такія условія, при которыхъ русскій человѣкъ могъ-бы и внѣ большихъ городовъ спокойно жить и пользоваться, на счетъ взыскиваемыхъ съ него налоговъ, хотя незатѣйливыми удобствами мѣстнаго благоустройства.

Но этой ближайшей цѣлью не изчерпывается еще важное значеніе мѣстной реформы:—она затрогиваетъ и другіе вопросы большаго государственнаго значенія, какъ сословныя отношенія, особенности нашего крестьянскаго землевладѣнія и др. Не трудно даже доказать, что отъ благопріятнаго разрѣшенія многихъ вопросовъ, связанныхъ съ мѣстной реформой, находится, до извѣстной степени, въ зависимости самая возможность дѣйствительнаго улучшенія нашего экономическаго и финансоваго положенія.

При опредѣленіи исходной точки предпринимаемой реформы мѣстнаго управленія, мы укажемъ прежде всего на необходимость отрѣшиться въ сужденіяхъ по этому предмету отъ воззрѣній отвлеченныхъ, отъ огульныхъ обвиненій, отъ бездоказательной проповѣди совершенствъ извѣстнаго типа учрежденій, вслѣдствіе соотвѣтствія ихъ идеаламъ той или иной политической теоріи.

Если еще недавно либеральныя увлеченія обнаруживали значительное вліяніе при оцѣнкѣ достоинства учрежденій, то въ настоящее время, вызванная этими увлеченіями реакція породила столь-же безотчетное прославленіе сословно-полицейскаго строя управленія, господствовавшаго у насъ до преобразованій прошлаго царствованія,—причемъ нерѣдко умышленно закрываютъ глаза на отрицательные результаты дѣятельности учрежденій этого типа.

При подобномъ увлеченіи отвлеченными принципами, невозможно привести къ успѣшному окончанію такое чисто практическое дѣло, какъ устройство учрежденій, долженствующихъ обезпечить населенію уѣздовъ возможную степень общественнаго порядка, безопасности и хозяйственнаго благоустройства. Для этого требуется прежде всего трезвая и сдѣланная безъ всякаго предубѣжденія оцѣнка учрежденій существующихъ. Только тогда можно будетъ въ точности опредѣлить ихъ больныя мѣста и что именно въ ихъ устройствѣ требуетъ исправленія.

При такомъ отношеніи къ дѣлу, мы увидимъ, что если учрежденія, обязанныя своимъ происхожденіемъ реформамъ прошлаго царствованія, имѣютъ весьма существенные недостатки, то не въ ихъ только несовершенствѣ лежатъ причины замѣчаемой у насъ неурядицы. Рядомъ съ ними продолжаютъ существовать и такія установленія „прежняго устройства“, которыя, по духу и характеру ихъ дѣятельности, вполнѣ соотвѣтствуютъ понятіямъ и преданіямъ дореформеннаго времени, не достигая, однако, полезныхъ для общественнаго благополучія результатовъ.

Земскія учрежденія, собирающія съ населенія уѣздовъ и городовъ тѣхъ 34 губерній, въ которыхъ дѣйствуетъ положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, около 40 милліоновъ рублей, обнаруживаютъ во всякомъ случаѣ почтенную заботливость о нуждахъ народнаго образованія, удѣляя на этотъ предметъ болѣе 6-ти милліоновъ, и посильно удовлетворяютъ потребности населенія во врачебной помощи и общественномъ призрѣніи, расходуя по этимъ двумъ статьямъ $11^1/_2$ милліоновъ. Съ другой стороны, отсутствіе мѣръ направленныхъ къ поднятію сельскаго хозяйства и мѣстной промышленности, ничтожность затратъ на дорожныя сооруженія ($2^1/_2$ милліона) и положеніе, въ которомъ находится у насъ продовольственное дѣло (отсутствіе хлѣбныхъ запасовъ, слабая наличность переданныхъ въ распоряженіе земства продовольственныхъ капиталовъ и значительная задолженность земства передъ казною по продовольственнымъ ссудамъ)— указываютъ на отрицательные результаты дѣятельности земскихъ учрежденій по тѣмъ отраслямъ хозяйства, въ которыхъ они могли бы непосредственно вліять на подъемъ общественнаго благосостоянія [1]).

Самая крупная часть земскихъ сборовъ (болѣе 17 милліоновъ) расходуется на содержаніе властей и ихъ разъѣзды (подводная

[1]) Сборникъ свѣдѣній по Россіи за 1884—1885 г.г. Изданіе Центральнаго Статистическаго Комитета 1887.

повинность) и расходъ этотъ слѣдуетъ признать непроизводительнымъ въ мѣрѣ неудовлетворительности тѣхъ учрежденій, на содержаніе которыхъ онъ ассигнуется.

Недостаточное огражденіе общественной безопасности имѣетъ своимъ послѣдствіемъ беззащитность населенія уѣздовъ отъ такихъ преступленій, какъ конокрадство, поджоги и потравы, которыя въ корень подрываютъ самые источники благосостоянія въ нашей почти исключительно земледѣльческой странѣ.

Чтобы убѣдиться въ томъ, что мы здѣсь встрѣчаемся съ результатами дѣятельности не однихъ «новыхъ» учрежденій, стоитъ развернуть государственную роспись доходовъ и расходовъ за 1887 годъ и на страницѣ 121 мы увидимъ, что содержаніе уѣздныхъ и городскихъ полицейскихъ управленій, съ ихъ коллегіальнымъ составомъ, съ сословными засѣдателями и многочисленнымъ составомъ канцелярскихъ служителей, стоитъ болѣе 15 милліоновъ рублей.

По опредѣленію закона, управленія эти вѣдаютъ: охраненіе общественнаго спокойствія, благочинія, добрыхъ нравовъ, должнаго властямъ повиновенія; мѣры безопасности отъ воровъ и разбойниковъ; охраненіе безопасности путей сообщенія, и еще многое множество дѣлъ, перечисленныхъ въ 81 пунктѣ 1323 ст. общ. губ. учр., и какъ эти дѣла «вѣдаются»—всѣмъ достаточно извѣстно.

Сословно-крестьянская полицейская стража въ уѣздахъ есть также наслѣдіе прежняго времени. Къ числу учрежденій «старыхъ» слѣдуетъ отнести, равнымъ образомъ, и существующія сословныя крестьянскія учрежденія, происхожденіе которыхъ восходитъ къ 1797 году, когда закономъ Павла I о волостномъ и сельскомъ управленіи экономическихъ и другихъ крестьянъ была завершена начатая Екатериной II корпоративная организація нашихъ сословій. Постановленія закона 1797 г. были

затѣмъ примѣнены къ общественному устройству бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ, безъ существенныхъ въ нихъ измѣненій.

Вообще, если на явленія неприкрашенной дѣйствительности смотрѣть не чрезъ призму предвзятыхъ отвлеченныхъ принциповъ,—то намъ совершенно ясно предстанутъ недостатки какъ новыхъ, такъ и дореформенныхъ учрежденій.

Устраненіе этихъ недостатковъ, послѣ тщательнаго и безпристрастнаго ихъ изслѣдованія, а не проведеніе въ жизнь извѣстныхъ политическихъ теорій, должно быть задачей мѣстной реформы.

II.

Сельское общество и волость.

Изъ всѣхъ мѣстныхъ учрежденій, неудовлетворительное устройство которыхъ вызываетъ необходимость ихъ преобразованія, самое вредное вліяніе на государственный и общественный бытъ Россіи обнаруживаютъ недостатки учрежденій крестьянскаго сословнаго самоуправленія.

Здѣсь лежитъ центръ тяжести предстоящей правительству задачи упорядоченія нашего мѣстнаго управленія, какъ потому, что учрежденія крестьянскія составляютъ основныя ячейки этого управленія, такъ въ особенности вслѣдствіе того значенія, которое крестьянство и землевладѣніе крестьянское имѣютъ во всемъ строѣ нашей государственной жизни.

Чтобы представить себѣ все значеніе мѣстной реформы въ этомъ отношеніи, довольно припомнить, что крестьяне въ Россіи составляютъ около 82% всего населенія Имперіи и что въ оборотѣ ихъ сословныхъ учрежденій состоитъ болѣе 120 милліоновъ

десятинъ удобной земли, т. е. площадь земли, превышающая пространство Германіи и Франціи вмѣстѣ взятыхъ [1]).

По мысли законодателя сельскія общества должны были составить единицы исключительно хозяйственныя, а волости были образованы какъ средоточія крестьянскаго самоуправленія (ст. 17 общ. пол.).

Чѣмъ стали волости—объ этомъ будетъ говорено ниже; что же касается до сельскихъ обществъ, то они на практикѣ не получили чистаго типа хозяйственныхъ союзовъ, да и не могли его получить, такъ какъ дѣятельность ихъ объемлетъ, по опредѣленію самаго закона, нетолько отношенія, возникающія изъ крестьянскаго землевладѣнія, но и предметы, вызываемые преимущественно личною зависимостью каждаго отдѣльнаго крестьянина отъ всего сельскаго общества.

Дѣла этого рода выводятъ сельское представительство—міръ—изъ сферы чисто-хозяйственныхъ распоряженій. Проявляя власть надъ лично зависимыми отъ него отдѣльными крестьянами, сельское общество становится правящимъ учрежденіемъ.

Эта личная зависимость крестьянъ отъ ихъ сословныхъ обществъ имѣетъ, какъ извѣстно, фискальное основаніе—крестьянинъ закрѣпощенъ былъ своему обществу какъ податная душа.

Подушная подать имѣла своимъ послѣдствіемъ то, что огромное большинство русскаго народа находится понынѣ подъ гнетомъ весьма сильныхъ, собственно сословныхъ стѣсненій.

---

[1]) Профессоръ Янсонъ считаетъ принадлежащими крестьянамъ въ Россіи 120.628,246 десятинъ или 131.484,744 гектора. Пространство Франціи 52.904,974 гект., а производительная площадь 44.431,028 гект.; пространство Германіи 59.994,427 гект. при 53.982,874 гект. производительной площади (Сравнит. Статистика Россіи т. II стр. 149, 169, 184). По свѣдѣніямъ Центральнаго Статистическаго Комитета за 1877—1878 г.г., крестьянамъ въ Европейской Россіи, за исключеніемъ губерній Царства Польскаго и Донской области, принадлежало 116.854,855 десятинъ (Сборникъ свѣдѣній за 1882 годъ, стр. 6).

Стѣсненія эти вызываются для мѣщанъ и крестьянъ—ихъ *приписною крѣпостью сословному обществу*, которая служитъ существеннымъ тормазомъ для развитія ихъ матеріальнаго благосостоянія.

Въ настоящее время эта приписная сословная крѣпость обусловливается: отсутствіемъ для податныхъ сословій закона, опредѣляющаго осѣдлость по дѣйствительнымъ признакамъ постояннаго мѣста пребыванія; затрудненіями для выхода изъ сословныхъ обществъ; безконтрольнымъ и безапелляціоннымъ правомъ каждаго сословнаго общества принимать и отказывать въ принятіи новыхъ членовъ по усмотрѣнію [1]); характеромъ общественно-сословной службы, какъ обязательной повинности, и, наконецъ, паспортными правилами. Насколько эта сословно-приписная крѣпость составляетъ серьезное явленіе въ русской народной жизни можно видѣть изъ того, что крестьянскимъ и мѣщанскимъ обществамъ принадлежитъ право ссылать своихъ сочленовъ въ Сибирь.

Въ дѣйствительной жизни приписная крѣпость сословному обществу порождаетъ неисчислимыя стѣсненія и практическія неудобства, какъ для отдѣльныхъ личностей, такъ и для самихъ обществъ.

Такъ, она подаетъ нерѣдко поводъ къ самой безпощадной эксплоатаціи извѣстными обществами болѣе или менѣе состоятельныхъ своихъ членовъ, связанныхъ съ ними однимъ фактомъ приписки. Какъ примѣръ этой эксплоатаціи приведемъ лично

[1]) Безъ согласія общества, распоряженіемъ правительства, приписываются къ мѣщанскимъ обществамъ только питомцы воспитательнаго дома, незаконнорожденные вообще, сыновья вольноотпущенныхъ женъ и дѣвицъ, дѣти церковнослужителей, неимѣющіе правъ высшаго состоянія, служители исключенные изъ придворнаго вѣдомства, исключенные изъ цеха вольныхъ матросовъ, и вообще всякаго званія бездомные и бродячіе люди (ст. 522 т. IX св. зак. о состояніяхъ).

извѣстный намъ случай, гдѣ мѣщанинъ одного изъ отдаленныхъ сибирскихъ городовъ, имѣвшій постоянное жительство и скромный, но обезпеченный заработокъ за нѣсколько тысячъ верстъ отъ мѣста своей сословной приписки, постоянно избирался на должность общественнаго старосты соединеннаго общества купцовъ и мѣщанъ своего города и откупался отъ этой натуральной повинности ежегодною данью въ 400 рублей. Это одинъ изъ тысячи случаевъ этого рода, уже не говоря о массовомъ, такъ сказать, стѣсненіи не живущихъ въ своихъ обществахъ мѣщанъ и крестьянъ всякими затрудненіями и поборами при высылкѣ имъ срочныхъ паспортовъ. Между тѣмъ, подобныя требованія сословныхъ обществъ не допускаютъ возраженій, такъ какъ неисполненіе ихъ имѣетъ своимъ послѣдствіемъ лишеніе свободы и присоединеніе къ тѣмъ партіямъ «пересыльныхъ» арестантовъ, которыя ежедневно во множествѣ передвигаются между острогами на громадномъ пространствѣ Россіи—европейской и азіатской.

Сословная приписка имѣетъ нерѣдко своимъ послѣдствіемъ двойственность податнаго обложенія. Такъ крестьяне, занимающіеся въ городахъ ремеслами, платятъ, кромѣ всѣхъ крестьянскихъ податей, еще и всѣ цеховые сборы. Она порождаетъ такое ненормальное явленіе—какъ существованіе у насъ крестьянъ-горожанъ и мѣщанъ-земледѣльцевъ.

Эта сословная приписка вызываетъ значительныя затрудненія и для самыхъ сословныхъ общественныхъ управленій. Есть города, въ которыхъ приписныхъ мѣщанъ считается нѣсколько тысячъ, а наличныхъ едва нѣсколько сотъ, что обусловливаетъ несоотвѣтствующую числу осѣдлыхъ членовъ сословнаго общества стоимость общественнаго управленія и обязанность уплачивать значительныя суммы за леченіе въ иногородныхъ больницахъ такихъ лицъ, которыя ничѣмъ съ обществомъ,

кромѣ приписки, не связаны. Мы знаемъ, напримѣръ, что Екатеринодарская городская дума требуетъ съ Суджанскаго мѣщанскаго общества, весь годовой бюджетъ котораго составляетъ 1300 р., уплаты 2787 р. за леченіе и содержаніе умопомѣшаннаго Ш., принадлежность котораго къ мѣщанамъ гор. Суджи обнаружилась послѣ 15 лѣтъ пребыванія его въ Екатеринодарской больницѣ. Можно себѣ представить, въ какомъ положеніи оказалось бы при подобномъ требованіи какое нибудь сельское общество, состоящее изъ трехъ—четырехъ дворовъ. Желаніе избѣжать этихъ лишнихъ расходовъ имѣетъ, въ свою очередь, послѣдствіемъ, что иныя общества принимаютъ новыхъ членовъ въ свою среду не иначе, какъ по внесеніи ими залоговъ въ обезпеченіе исправнаго платежа повинностей, причемъ размѣръ этихъ залоговъ бываетъ иногда весьма значителенъ (намъ извѣстенъ случай, гдѣ нѣсколько крестьянъ должны были уплатить 455 р. за составленіе мѣщанскимъ обществомъ пріемнаго о нихъ приговора).

Тяжесть этихъ порядковъ для отдѣльныхъ лицъ еще усугубляется ихъ неопредѣленностью, которая даетъ полный просторъ произволу, порождаетъ сознаніе безправія, вызываетъ жалобы, плодитъ «дѣла» и пріучаетъ народъ къ кляузѣ.

Важное значеніе послѣдовавшей уже въ настоящее царствованіе окончательной отмѣны подушной подати не можетъ быть оцѣниваемо тѣми нѣсколькими десятками милліоновъ рублей, на которые сократились крестьянскіе платежи; оно не зависитъ также отъ свойства самой подати, какъ личнаго налога (во Франціи, напримѣръ, продолжаетъ существовать, безъ всякаго обремененія платежныхъ силъ страны, личная подать въ умѣренномъ размѣрѣ съ каждаго совершеннолѣтняго мужчины, пользующагося политическими правами). Высокое государственное значеніе отмѣны у насъ подушной подати заключается въ томъ, что отнынѣ рус-

ская казна уже не заинтересована въ сохраненіи существующаго порабощенія податной души сословному обществу. Теперь, какъ и въ допетровское время, подать взимается у насъ только съ земли, а потому стало возможнымъ окончательное раскрѣпощеніе податныхъ сословій.

Съ отмѣною подушной подати уже миновала надобность искусственно прикрѣплять къ сельскимъ обществамъ приписку такихъ людей, которые фактически порвали съ ними всякую связь, земледѣліемъ не занимаются и дѣтей своихъ воспитываютъ такъ, что хлѣбопашцами они никогда не будутъ. Если такой крестьянинъ, только по названію, не требуетъ выдѣла земли изъ своего общества и не домогается земельнаго надѣла въ другомъ обществѣ, то нѣтъ, казалось бы, никакихъ разумныхъ основаній препятствовать ему избрать мѣсто осѣдлости по усмотрѣнію, гдѣ онъ и станетъ плательщикомъ государственныхъ и мѣстныхъ налоговъ съ имущества или промысла. Справедливость требовала-бы даже исключать, помимо ихъ желанія, изъ сельскихъ обществъ такихъ членовъ, которые въ теченіе опредѣленнаго числа лѣтъ, не занимаясь земледѣліемъ на земляхъ этого общества, имѣютъ осѣдлость въ другомъ мѣстѣ.

Такое раскрѣпощеніе бывшихъ податныхъ сословій нисколько не пошатнуло бы твердыню мірскаго строя нашего сельскаго населенія. Вѣковые устои общественнаго быта русскаго крестьянства покоятся на связи его съ землей, а не на принудительномъ закрѣпленіи отдѣльныхъ лицъ сословнымъ обществамъ. Убѣдительнаго тому доказательства нельзя не видѣть въ томъ, что самыя живыя проявленія народнаго духа въ сѣрой массѣ нашего сельскаго люда—какъ колонизація отдаленныхъ окраинъ и казачество—обнаружились или ранѣе или вопреки росписанія крестьянъ по сословнымъ обществамъ и закрѣпленія ихъ на мѣстахъ приписки. Чтобы упрочить эти устои, слѣдуетъ не личность крестья-

БИБЛІОТЕКА ... АКАДЕМІИ ...

нина закрѣпощать обществу, а надо бы закрѣпить надѣльную землю за сельскими обществами, устранивъ существующую нынѣ возможность обращенія ее по частямъ въ личную собственность какъ членовъ общества, такъ и постороннихъ лицъ.

Въ настоящее время всѣ крестьянскіе платежи—государственные, земскіе и мірскіе — лежатъ только на землѣ. Одновременно съ этимъ представлялось бы справедливымъ и соотвѣтствующимъ пользѣ государственной отмѣнить всѣ существующія стѣсненія для выхода крестьянъ изъ своихъ обществъ, а также обязательство, до таковаго выхода, приписаться къ другому податному обществу и предоставить *каждому совершеннолѣтнему члену сельскаго общества право свободнаго выхода изъ общества, не требуя выдѣла земли.*

Противъ этого можно встрѣтить возраженіе, что и помимо подушной подати, размѣръ лежащихъ на сельскихъ обществахъ поземельныхъ платежей превышаетъ иногда доходность обложенной разнообразными сборами земли, а потому выходъ нѣкоторыхъ членовъ общества будетъ сопровождаться увеличеніемъ податной тягости для всего общества.

Платежъ съ земли, предоставленной въ надѣлъ сельскимъ обществамъ, слагается изъ выкупныхъ платежей, изъ мѣстныхъ сборовъ—земскихъ и мірскихъ—и изъ государственнаго поземельнаго налога.

Что касается до размѣра выкупныхъ платежей, то за воспослѣдовавшимъ ихъ сокращеніемъ, общимъ и, особенно, спеціальнымъ, едва ли есть такія общества, гдѣ онъ превышаетъ дѣйствительную доходность надѣльной земли; но если бы такія исключительные общества и нашлись, то это нисколько не требуетъ сохраненія существующихъ ограниченій личной свободы всей массы крестьянскаго населенія Имперіи, выкупающаго землю, настоящая стоимость кото-

рой во много разъ превышаетъ уже теперь оцѣнку, произведенную ей при установленіи выкупной операціи. Обстоятельство это вызываетъ только необходимость дальнѣйшаго пониженія выкупныхъ платежей въ этихъ единичныхъ обществахъ до размѣра дѣйствительной стоимости выкупаемой ими земли, или, въ крайнемъ случаѣ, установленія для этихъ только обществъ такой временной поправки къ приведенному выше положенію: *обществу предоставляется потребовать отъ выходящаго крестьянина внесенія капитальной суммы приходящихся на его долю выкупныхъ платежей, съ исключеніемъ изъ этой суммы дѣйствительной цѣнности бывшей въ его распоряженіи земли.*

Мѣстные сборы должны быть по справедливости уплачиваемы осѣдлыми жителями той мѣстности, гдѣ они владѣютъ недвижимой собственностью, ведутъ торговлю или занимаются промыслами. Вслѣдствіе такого ихъ характера, тяжесть ихъ можетъ только уменьшиться вслѣдствіе болѣе равномѣрнаго ихъ распредѣленія между всѣми лицами, которыя въ дѣйствительности пользуются тѣми учрежденіями и удобствами, для которыхъ сборы эти установлены.

Что касается до государственнаго земскаго сбора, то уже по ничтожнымъ размѣрамъ своимъ онъ не можетъ служить основаніемъ для прикрѣпленія личности крестьянина къ землѣ и къ мѣсту приписки, а главное, по самому свойству этого налога, онъ найдетъ плательщика вездѣ, гдѣ бы кто ни владѣлъ обложенной имъ землей.

Прямымъ послѣдствіемъ отмѣны существующихъ правилъ о приписке лицъ податныхъ сословій къ обществамъ, должно быть изданіе закона *о постоянномъ жительствѣ по признакамъ осѣдлости и водворенія*, дѣйствіе котораго распространялось бы на всѣхъ жителей Имперіи.

Въ связи съ этими предположеніями, пріемъ сельскими обще-

ствами новыхъ членовъ получитъ подабающее ему значеніе—*принятія обществомъ въ свою среду крестьянъ-земледѣльцевъ съ правомъ участія въ общественномъ надѣлѣ.* Такое принятіе можетъ быть допускаемо, съ согласія общества, и для крестьянъ, желающихъ войти въ общество вмѣстѣ съ принадлежащею имъ въ собственность землей, которая присоединялась бы въ такомъ случаѣ къ общественной землѣ.

Съ признаніемъ пользы и своевременности мѣръ, направленныхъ къ освобожденію личности крестьянина отъ существующаго нынѣ прикрѣпленія крестьянъ ихъ сословнымъ обществамъ, получитъ надлежащее освѣщеніе и вопросъ о свободѣ ихъ передвиженія.

Можно быть того или другого мнѣнія о пользѣ паспорта, какъ средства для достиженія извѣстныхъ полицейскихъ цѣлей. Польза ихъ въ этомъ отношеніи, во всякомъ случаѣ, сомнительна. При установленіи правилъ о постоянномъ мѣстѣ жительства по признакамъ водворенія устранится необходимость паспортовъ для всѣхъ осѣдлыхъ жителей такъ же, какъ и теперь они не требуются въ мѣстахъ приписки. Затѣмъ, въ мѣстахъ временнаго пребыванія, при отсутствіи паспортовъ, лица, способныя возбудить подозрѣніе полиціи своимъ поведеніемъ и образомъ жизни, должны удостовѣрить свою благонадежность указаніемъ на родъ занятій, причины, вызвавшія пріѣздъ въ данную мѣстность, знакомства и т. п. признаки и свѣдѣнія, повѣрка и изслѣдованіе которыхъ въ полицейскомъ отношеніи несравненно надежнѣе паспорта, полученіе котораго, даже чужаго или поддѣльнаго, не представляетъ особыхъ затрудненій.

Какъ бы то ни было, паспортъ, какъ удостовѣреніе личности внѣ мѣста постояннаго пребыванія, можетъ быть и сохраненъ, тѣмъ болѣе, что оплата видовъ на жительство гербовымъ сборомъ доставляетъ государственному казначейству болѣе трехъ мил-

ліоновъ рублей, составляющихъ налогъ на передвиженіе, такъ что съ этой стороны паспортный вопросъ входитъ и въ область финансовой политики, но *крестьянскія начальства должны быть лишены возможности отказывать крестьянамъ въ выдачѣ паспортовъ.* Правомъ этимъ, по смыслу закона весьма сомнительнымъ и нынѣ, сословное крестьянское начальство повсемѣстно и безпрепятственно пользуется и проявляетъ этимъ способомъ свою власть надъ личностью крестьянъ въ самой стѣснительной для нихъ формѣ. Если паспорты будутъ сохранены, то они должны быть выдаваемы безъ опредѣленія срока, съ правомъ для всякаго предъявителя вида на жительство, оплачивать его въ опредѣленные сроки установленнымъ сборомъ, тамъ, гдѣ онъ признаетъ это для себя удобнымъ.

Не паспорты обезпечиваютъ возвращеніе на родину крестьянина, не порвавшаго съ ней всякой связи,—его влекутъ туда семейные и имущественные интересы, которые тѣсно связываютъ его съ мѣстомъ постояннаго водворенія. Между тѣмъ, существующая для крестьянскаго начальства возможность отказывать въ выдачѣ паспортовъ даетъ широкій просторъ для злоупотребленій разныхъ общественныхъ властей и злоупотребленія эти ложатся весьма тяжкимъ бременемъ на скудныя средства крестьянскаго населенія Имперіи.

Самое рѣзкое проявленіе личной зависимости крестьянина отъ своего сословнаго общества составляетъ, унаслѣдованное отъ помѣщиковъ, право сельскихъ обществъ предоставлять своихъ порочныхъ членовъ въ распоряженіе правительства для поселенія ихъ въ Сибири.

Въ подтвержденіе необходимости сохранить за сельскими обществами это право, указываютъ обыкновенно на то, что оно служитъ коррективомъ недостаточности обыкновенныхъ способовъ судебнаго преслѣдованія такихъ преступленій, которыя—

какъ конокрадство—наносятъ непоправимый ущербъ хозяйственной состоятельности сельскихъ обществъ.

Конокрадство составляетъ, дѣйствительно, одну изъ злѣйшихъ язвъ сельскохозяйственнаго быта Россіи. Ущербъ, приносимый имъ сельскохозяйственной культурѣ, не можетъ быть оцѣниваемъ, какъ при похищеніи другихъ предметовъ, стоимостью краденыхъ лошадей. Ущербъ этотъ для народнаго хозяйства поистинѣ не исчислимъ по тому значенію, которое имѣетъ конокрадство, какъ тормазъ для правильнаго развитія у насъ коневодства и, въ особенности, какъ причина ослабленія рабочей силы отдѣльныхъ крестьянскихъ хозяйствъ.

Право сельскихъ обществъ ссылать своихъ членовъ въ Сибирь слѣдовало бы безусловно сохранить, если бы оно способно было служить дѣйствительной предупредительной мѣрой противъ конокрадства. Но дѣло въ томъ, что это право не только такого значенія не имѣетъ, но имѣть его и не можетъ, такъ какъ на практикѣ оказывается, что сельскія общества — по условіямъ, въ которыхъ развилось у насъ конокрадство, какъ правильно организованный промыселъ,—не только не преслѣдуютъ конокрадовъ изъ среды своего общества, но служатъ самыми усердными ихъ укрывателями, какъ изъ опасенія мести за разоблаченіе, такъ и потому, что укрывательство это вознаграждается относительной степенью безопасности отъ кражи лошадей, которую конокрады обезпечиваютъ своимъ односельчанамъ.

И такъ, право сельскихъ обществъ предоставлять своихъ порочныхъ членовъ въ распоряженіе правительства для ссылки ихъ въ Сибирь, составляетъ такое же негодное средство для предупрежденія конокрадства, какъ и неизбѣжный формализмъ обыкновенной уголовной репрессіи. Послѣдствія примѣненія этого права служатъ самымъ неопровержимымъ тому доказательствомъ: — вопреки ему, конокрадство въ полной мѣрѣ

торжествуетъ и конокрады не только не скрываютъ своего преступнаго ремесла, но заняли въ своихъ обществахъ, въ извѣстномъ смыслѣ, вліятельное положеніе. Это право никогда и не можетъ служить сколько нибудь успѣшной мѣрой предупрежденія конокрадства, такъ какъ власть сельскихъ обществъ распространяется только на своихъ сочленовъ, тогда какъ конокрады составляютъ широко развѣтвленную организацію, въ которую входятъ и лица постороннія. На всемъ западѣ и югѣ Россіи, гдѣ въ особенности распространено конокрадство какъ промыселъ, руководящая роль въ этой преступной организаціи принадлежитъ мѣстному еврейскому населенію. Это прямо указываетъ на то, что не сельскія общества, а иные органы должны быть вооружены дѣйствительными средствами борьбы съ этимъ бичемъ нашей народной жизни. Такого рода средства и не могутъ быть предоставлены сельскимъ обществамъ, такъ какъ искорененіе конокрадства, при той степени развитія, котораго оно въ настоящее время уже достигло, требуетъ установленія по дѣламъ этого рода быстраго и упрощеннаго судопроизводства, а главное—послѣдствіемъ обвинительнаго приговора, какъ бы незначительно ни было самое наказаніе, должно быть поселеніе конокрадовъ въ избранныхъ для этого мѣстностяхъ, не обусловливая этого поселенія общественнымъ приговоромъ. Такимъ образомъ забота о предупрежденіи конокрадства не можетъ служить препятствіемъ для *отмѣны права сельскихъ обществъ ссылать своихъ членовъ въ Сибирь* (1). Другихъ серьезныхъ основаній для оставленія въ силѣ этого грубѣйшаго изъ проявленій власти сословнаго общества надъ личностью крестья-

(1) Мы здѣсь разумѣемъ ссылку въ Сибирь крестьянъ и мѣщанъ по самостоятельному почину ихъ сословныхъ обществъ и не касаемся вопроса о правѣ этихъ обществъ отказывать въ принятіи подъ свой надзоръ лицъ, отбывшихъ исправительныя наказанія (ст. 48 и 49 улож. о наказ.). Послѣдствіемъ такого отказа бываетъ также поселеніе въ Сибири лицъ податныхъ сословій по окончаніи ими срока заключенія въ исправительныхъ заведеніяхъ, но вопросъ этотъ касается ближайшимъ образомъ уголовнаго законодательства.

нина вообще не указывается, между тѣмъ на практикѣ не рѣдки случаи вопіющаго злоупотребленія этимъ правомъ остракизма.

Совокупность предложенныхъ здѣсь мѣръ, направленныхъ къ освобожденію крестьянина отъ личнаго подчиненія обществу по мѣсту приписки, придастъ нашему сельскому обществу значеніе естественнаго союза рабочихъ домохозяйствъ, лично свободныхъ крестьянъ-земледѣльцевъ, и всѣ вопросы общественнаго быта крестьянскаго сословія сведутся къ совершенно яснымъ положеніямъ, возникающимъ изъ отношеній сельскаго общества, какъ собственника общественной земли къ отдѣльнымъ домохозяйствамъ, имѣющимъ право пользованія ею, или наслѣдственно—при участковомъ пользованіи, или—при общинномъ владѣніи—порядкомъ, опредѣляемымъ на сельскомъ сходѣ домохозяевъ.

При этомъ условіи легко и просто разрѣшаются такіе сложные вопросы крестьянскаго общественнаго быта, какъ крестьянскіе раздѣлы и круговая порука. Присущій имъ элементъ насилія и притѣсненія объясняется только представленіемъ о сельскомъ обществѣ, какъ о сословномъ начальствѣ, властномъ надъ личностью крестьянина, ограничивающемъ его личную свободу.

Всѣ эти вопросы получатъ совсѣмъ другое освѣщеніе, когда представится возможность смотрѣть на сельское общество какъ на единицу чисто хозяйственную, въ которой право собственности на землю принадлежитъ всему сельскому обществу, а каждому отдѣльному домохозяйству, изъ совокупности которыхъ оно слагается,—тотъ или иной видъ права пользованія.

Тогда право сельскаго общества разрѣшать *семейные раздѣлы* или отказывать въ такомъ разрѣшеніи будетъ естественно вытекать изъ права распоряженія общественною землею, какъ принадлежности права собственности. Для общества совсѣмъ безразлично—живетъ ли семья въ одномъ домѣ, или, вслѣдствіе тѣхъ или другихъ причинъ, разошлась по разнымъ избамъ.

Но какъ собственникъ всей земли, у котораго притомъ на рукахъ серьезное дѣло расплатиться за эту землю съ правительствомъ, сельское общество имѣетъ неоспоримое право отказать отдѣляющейся семьѣ въ особомъ надѣлѣ, вслѣдствіе признанія слабой, малотяглой семьи, домохозяйствомъ недовольно надежнымъ, для передачи ей части общественной земли въ самостоятельное пользованіе. Свободное право выхода изъ общества, нераздѣльное съ отказомъ отъ участія въ общественномъ надѣлѣ, дастъ исходъ для тѣхъ крестьянъ, которые не пожелаютъ или не найдутъ возможнымъ подчиниться въ распоряженіи надѣломъ домохозяину, отвѣтственному за этотъ надѣлъ передъ обществомъ. Это при общинномъ владѣніи. При участковомъ же пользованіи, вопросъ о семейныхъ раздѣлахъ сводится къ нераздробимости, ниже извѣстной нормы, участка земли, состоящаго въ наслѣдственномъ пользованіи крестьянской семьи. До завершенія выкупной операціи такое раздробленіе подворныхъ участковъ допускается только съ разрѣшенія губернскаго присутствія (прим. къ 167 ст. полож. вык.), но оно могло бы быть и вовсе возбранено закономъ или ограничено опредѣленными размѣрами для различныхъ мѣстностей.

На всемъ сельскомъ обществѣ, какъ на собственникѣ земли, лежитъ отвѣтственность за всѣ причитающіеся за эту землю платежи; отдѣльныя же домохозяйства, въ дѣйствительности ею пользующіяся, обязаны передъ обществомъ уплатою всѣхъ лежащихъ на землѣ податей и сборовъ, въ частяхъ, соотвѣтствующихъ количеству предоставленныхъ въ ихъ владѣніе угодій. Въ этомъ положеніи лежитъ твердое основаніе *круговой поруки* въ ея естественной и справедливой формѣ. Въ этомъ смыслѣ она въ дѣйствительности и примѣняется русскими крестьянами въ большинствѣ сельскихъ обществъ. Но вслѣдствіе личной зависимости отдѣльныхъ крестьянъ отъ своего общества, бываютъ на практикѣ печальныя уклоненія отъ этого нормальнаго порядка, гдѣ круговая

порука примѣняется въ грубой и коммунистической формѣ переложенія значительной части податной тягости на отдѣльныхъ членовъ общества только въ силу ихъ относительной денежной состоятельности. Еще недавно мы имѣли случай ознакомиться съ дѣломъ, гдѣ сельское общество возложило на одну семью богатыхъ односельчанъ уплату всѣхъ податей, налоговъ и выкупныхъ платежей за пятнадцать крестьянъ, призванныхъ къ отправленію воинской повинности, безъ соотвѣтственнаго увеличенія земельнаго надѣла этого состоятельнаго домохозяйства.

При опредѣлительно установленномъ значеніи сельскаго общества, какъ единицы хозяйственной, могутъ быть безошибочно регулированы законодательствомъ и нѣкоторые другіе предметы общественнаго быта крестьянъ, требующіе точныхъ и цѣлесообразныхъ постановленій въ интересахъ правильнаго развитія самихъ сельскихъ обществъ, а слѣдовательно и для общей государственной пользы, насколько она зависитъ отъ степени состоятельности многочисленнаго крестьянскаго населенія Россіи и возможно производительнаго пользованія предоставленнымъ ему въ надѣлъ громаднымъ пространствомъ русской государственной территоріи.

Въ этомъ отношеніи обращаетъ на себя вниманіе отсутствіе въ нашемъ законодательствѣ точнаго и яснаго закона, опредѣляющаго отношеніе къ надѣльной землѣ какъ самаго сельскаго общества, такъ и отдѣльныхъ его членовъ.

Объясняется это тѣмъ, что положенія 19 Февраля 1861 г. о бывшихъ помѣщичьихъ крестьянахъ и законъ 24 Ноября 1866 г. о поземельномъ устройствѣ государственныхъ крестьянъ должны были постановить разнообразныя законодательныя опредѣленія о правахъ сельскихъ обывателей на землю: во первыхъ— по различію отдѣльныхъ разрядовъ этихъ обывателей и существующихъ у нихъ порядковъ пользованія землею, и во вторыхъ—

для послѣдовательныхъ измѣненій въ этихъ поземельныхъ отношеніяхъ въ разныхъ фазисахъ крестьянскаго землевладѣнія до окончательнаго завершенія выкупной операціи.

Эта разбросанность законодательныхъ опредѣленій о правахъ сельскихъ обществъ и отдѣльныхъ домохозяйствъ на землю вызываетъ извѣстную шаткость представленій о значеніи этихъ правъ не только въ средѣ самихъ крестьянъ, но и въ правительственныхъ установленіяхъ, призванныхъ разрѣшать тѣ или другіе вопросы поземельнаго быта крестьянъ. Такимъ образомъ значительное большинство сельскихъ обществъ до сего времени находится въ сомнѣніи относительно безспорнаго по закону права передѣлять землю на наличныя души при общинномъ пользованіи этою землею. Еще болѣе недоразумѣній возникаетъ относительно значенія и размѣра правъ крестьянъ на землю при участковымъ пользованіи ею.

Сомнѣнія по этому предмету возникаютъ безпрестанно при опредѣленіи наслѣдственныхъ правъ, при обращеніи на такую землю взысканій, при опредѣленіи подсудности дѣлъ общимъ или крестьянскимъ судамъ.

Теперь всѣ крестьяне, въ томъ числѣ и бывшіе государственные, находятся въ одинаковыхъ условіяхъ относительно послѣдовательнаго завершенія поземельнаго ихъ устройства: все крестьянское населеніе Имперіи находится въ періодѣ совершающагося, но еще неоконченнаго выкупа въ собственность предоставленной ему въ надѣлъ земли, и теперь настало время издать вполнѣ точныя законодательныя постановленія о правахъ крестьянъ на землю, какъ личныхъ, такъ и въ составѣ сельскихъ обществъ.

Здѣсь на первомъ мѣстѣ долженъ быть поставленъ законъ имѣющій закрѣпить и освятить вѣками установившееся у крестьянъ

представленіе, что надѣльная земля, при всѣхъ видахъ пользованія ею—общинномъ или подворномъ, срочномъ или потомственномъ—составляетъ принадлежность всей рабочей семьи крестьянъ земледѣльцевъ, а потому отдѣльнымъ членамъ этой семьи не можетъ быть предоставлено на этотъ надѣлъ право личной собственности, соединенное съ правомъ отчужденія.

Вслѣдствіе сего домохозяину въ крестьянской семьѣ принадлежитъ только право распоряжаться пользованіемъ землею.

Дѣйствіе такого закона должно также быть распространено на рабочій скотъ и земледѣльческія орудія.

При опредѣленіи права собственности на крестьянскую надѣльную землю, слѣдуетъ признать, что собственникомъ земли можетъ быть только ея пріобрѣтатель, а потому собственность на выкупаемую крестьянами землю принадлежитъ сельскому обществу всегда, когда выкупъ совершается цѣлымъ сельскимъ обществомъ (1 п. 34, 77, 118, 127 и др. ст. полож. о вык.). Въ этихъ случаяхъ все общество, а не отдѣльные домохозяева, отвѣтствуетъ въ исправномъ платежѣ выкупной ссуды и эта отвѣтственность есть одно изъ проявленій права собственности.

Но законъ допускаетъ также выкупъ земли отдѣльными крестьянами или товариществами при участковомъ или подворномъ пользованіи землей (2 п. 34 ст. полож. о вык. и примѣчаніе къ ней).

Мы видѣли, однако, что и въ этихъ случаяхъ выкупъ надѣльной земли совершается не въ личную собственность опредѣленнаго лица, а выкупаетъ землю вся рабочая крестьянская семья участковыхъ владѣльцевъ.

Отмѣтимъ также, что и при подворномъ потомственномъ пользованіи, крестьянская семья не можетъ почитать себя полнымъ собственникомъ надѣльной земли до окончательнаго по-

гашенія выкупной ссуды, вслѣдствіе существенныхъ ограниченій въ правѣ распоряженія ею: земля эта не можетъ быть ни продана, ни заложена, ни раздѣлена на отдѣльные участки до уплаты всего долга по выкупной ссудѣ (ст. 167, 169, 170 полож. о вык.).

При этихъ условіяхъ право чистой собственности, отдѣльное отъ права распоряженія и пользованія (nuda proprietas), могло бы быть предоставлено всему сельскому обществу и въ мѣстахъ наслѣдственнаго пользованія землею не только безъ всякаго нарушенія интересовъ участковыхъ владѣльцевъ, но и съ очевидною для нихъ пользою.

Дѣйствующій законъ (полож. о вык. ст. 159 и 169, общ. полож. ст. 37) обѣщаетъ крестьянамъ, по срочномъ или досрочномъ завершеніи выкупа, обращеніе въ личную и полную собственность домохозяевъ всѣхъ земель подворнаго владѣнія, выкупавшихся всѣмъ составомъ рабочихъ семей, т. е. разрушеніе со дня на день вѣковыхъ традицій крестьянскаго землевладѣнія.

Перенесеніе же на общество права собственности на надѣльную землю, отдѣльнаго отъ права пользованія и распоряженія, дало бы только юридическую санкцію фактически существующимъ отношеніямъ подворныхъ владѣльцевъ къ ихъ земельнымъ участкамъ. При этомъ условіи окончаніе выкупной операціи получитъ значеніе освобожденія крестьянъ отъ всякой платы за земли, предоставленныя въ ихъ вѣчное и потомственное пользованіе, что вполнѣ соотвѣтствуетъ столько же требованіямъ справедливости, сколько и народнымъ понятіямъ о значеніи подворнаго владѣнія.

Признаніе за сельскими обществами права собственности на земли подворнаго владѣнія, въ идеальной формѣ nudae proprietatis, имѣло бы однако весьма важныя и полезныя для крестьянъ практическія послѣдствія.

Оно устранило бы самую возможность обращенія вѣчнаго подворнаго пользованія крестьянъ землею въ личную собственность какъ самихъ крестьянъ, такъ и лицъ постороннихъ обществу.

Прямымъ послѣдствіемъ такого признанія должно бы быть изданіе постановленія, обязывающаго участковыхъ владѣльцевъ отчуждать свои участки, въ границахъ принадлежащихъ имъ правъ, только крестьянамъ, такъ какъ сельское общество, собственникъ земли, есть союзъ рабочихъ семей крестьянъ земледѣльцевъ, могущій, по самому своему назначенію, принимать въ свою среду только земледѣльцевъ.

Признаніе за сельскимъ обществомъ права собственности на землю, дало бы справедливое основаніе для закона, предоставляющаго обществу оставлять за собою, по оцѣнкѣ, тѣ подворные участки, владѣльцы которыхъ заявили о желаніи своемъ продать принадлежащее имъ на нихъ право вѣчнаго пользованія. Такой законъ, въ дополненіе къ существующему правилу о возвращеніи обществу выморочныхъ участковъ, содѣйствовалъ бы увеличенію площади земли, доступной для общаго пользованія всѣхъ членовъ общества, что представляетъ несомнѣнныя хозяйственныя выгоды.

Сельскому обществу, какъ собственнику земли, пользованіе которой предоставлено отдѣльнымъ крестьянскимъ семьямъ, могло бы быть предоставлено право указывать домохозяина семьѣ, въ случаѣ возникшихъ о томъ между членами крестьянскаго семейства споръ или сомнѣній. Домохозяинъ имѣетъ въ крестьянскомъ быту весьма важное значеніе—и въ качествѣ распорядителя крестьянскимъ хозяйствомъ, и какъ членъ сельскаго схода, которому принадлежитъ представительство всего общества. Поэтому, какъ при общинномъ пользованіи землей, такъ и при по-

дворномъ, желательно открыть возможность для предоставленія, помимо формальнаго права, положенія домохозяевъ наиболѣе достойнымъ членамъ семьи, съ устраненіемъ отъ того крестьянъ, не только явно порочныхъ, но и неспособныхъ руководить крестьянскимъ хозяйствомъ.

Если подворное владѣніе обратится, при завершеніи выкупа, въ неограниченную собственность домохозяевъ, то всѣ нерадивые и порочные хозяева получатъ возможность лишить земельнаго обезпеченія и въ корень разорить свои семейства, причемъ потерпѣвшими могутъ оказаться не одни ихъ дѣти, но и болѣе отдаленные родственники въ боковыхъ линіяхъ въ качествѣ членовъ неподѣлившейся крестьянской семьи.

Законъ (ст. 163 полож. о вык.) предоставляетъ крестьянамъ замѣнить общинное пользованіе землею наслѣдственнымъ, раздѣливъ общественный надѣлъ на подворные участки. При существующей возможности обратить участковое пользованіе въ полную собственность, законъ этотъ грозитъ обществамъ, которыя рѣшились бы примѣнить его на практикѣ, полнымъ разстройствомъ ихъ хозяйственнаго быта—вслѣдствіе водворенія въ общество, въ качествѣ собственниковъ пріобрѣтенныхъ отъ крестьянъ участковъ, лицъ всевозможныхъ профессій,—вслѣдствіе неизбѣжнаго съ теченіемъ времени дробленія личной поземельной собственности на чрезвычайно мелкія владѣнія—и вслѣдствіе постепеннаго сокращенія количества земли, остающейся въ общемъ пользованіи всѣхъ членовъ общества.

Тотъ же законъ получитъ совсѣмъ иное значеніе, когда и при раздѣлѣ общинной земли на подворные наслѣдственные участки, общество сохранитъ на нее право собственности. При этомъ условіи законъ этотъ только открываетъ крестьянамъ возможность избрать такой способъ пользованія землей, который, по

сознанію значительнаго большинства домохозяевъ, болѣе обезпечиваетъ ихъ хозяйственный бытъ.

При подворномъ пользованіи землей, неотчуждаемость ея изъ крестьянскаго владѣнія достигается предоставленіемъ сельскому обществу права собственности на подворные участки безъ права пользованія и распоряженія ими, которое принадлежитъ отдѣльнымъ домохозяйствамъ наслѣдственно.

При общинномъ пользованіи должно-бы быть, съ тою-же цѣлью, отмѣнено какъ право сельскаго общества отчуждать надѣльную землю, такъ и право отдѣльныхъ домохозяевъ пріобрѣтать въ собственность причитающійся на ихъ долю надѣлъ посредствомъ досрочнаго погашенія соотвѣтственной части выкупной ссуды (полож. о вык. ст. 162, 165).

Установленіе неотчуждаемости крестьянской надѣльной земли было бы мѣрою важною преимущественно въ экономическомъ отношеніи: она обезопаситъ цѣлость громаднаго фонда крестьянскаго землевладѣнія для передачи его неприкосновеннымъ будущимъ поколѣніямъ крестьянъ-земледѣльцевъ. Но она имѣетъ ближайшее отношеніе и къ вопросу о возможныхъ улучшеніяхъ въ устройствѣ крестьянскихъ учрежденій.

Существующая нынѣ возможность разобрать крестьянскій земельный надѣлъ по частямъ въ личную собственность подрываетъ самое существованіе сельской земельной общины; кромѣ того, только поставивъ цѣлость всей крестьянской надѣльной земли внѣ зависимости отъ тѣхъ или иныхъ распоряженій и возможныхъ злоупотребленій схода или его заправилъ, можно безъ опасенія предоставить сельскому обществу достаточную степень самосостоятельности.

Еще болѣе непосредственное отношеніе къ дѣлу мѣстной реформы имѣетъ признаніе за сельскими обществами исключи-

тельнаго права собственности на надѣльную землю, при всѣхъ возможныхъ видахъ пользованія [1]) ею: только исходя изъ понятія о сельскомъ обществѣ, какъ единомъ и непререкаемомъ собственникѣ крестьянской земли, можно будетъ придать ему чистый типъ единицы хозяйственной въ качествѣ союза рабочихъ семей крестьянъ-земледѣльцевъ, получившихъ надѣлъ земли по одной уставной грамотѣ или одной владѣнной записи. Всѣ отправленія народной жизни въ такомъ сельскомъ обществѣ будутъ опредѣляться отношеніями всего сельскаго общества, какъ собственника земли, къ отдѣльнымъ его членамъ, которымъ принадлежитъ тотъ или иной видъ пользованія ею.

Такому понятію о сельскомъ обществѣ, какъ единицѣ хозяйственной, не противорѣчитъ оставленіе въ его вѣдѣніи нѣкоторыхъ предметовъ сельскаго благоустройства.

Такъ, обязанность содержать въ исправности полевыя и другія пролегающія по крестьянской землѣ дороги лежитъ на сельскомъ обществѣ на томъ самомъ основаніи, какъ и на тѣхъ землевладѣльцахъ, которые владѣютъ землею на правахъ личной собственности.

Изъ границъ чисто хозяйственныхъ предметовъ вѣдомства сельскаго общества не выходитъ и забота объ обезпеченіи про-

[1]) Само собою разумѣется, что подъ дѣйствіе закона, предоставляющаго сельскимъ обществамъ право собственности на крестьянскую землю не подойдутъ тѣ земли, которыя хотя поступили въ надѣлъ крестьянамъ по уставнымъ грамотамъ или владѣннымъ записямъ, но стали послѣ того личною собственностью отдѣльныхъ крестьянъ вслѣдствіе досрочнаго выкупа или судебныхъ рѣшеній. Съ другой стороны онъ долженъ имѣть примѣненіе къ землямъ, пріобрѣтеннымъ цѣлымъ обществомъ, хотя и ненадѣльнымъ. Права сельскихъ обществъ должны быть признаны за товариществами крестьянъ, купившими землю въ общую собственность членовъ товарищества,— къ чему не можетъ встрѣтиться никакихъ препятствій, когда сельское общество не будетъ болѣе единицей управленія, а только хозяйственнымъ союзомъ рабочихъ семей крестьянъ-земледѣльцевъ.

довольствія крестьянъ: установляя на этотъ предметъ сборъ деньгами или зерномъ, заводя общественныя запашки, общество дѣйствуетъ какъ предусмотрительный хозяинъ, дѣлающій сбереженіе на черный день. Получая ссуду на продовольствіе или обсѣменение полей—общество входитъ въ обыкновенное долговое обязательство.

Таковы главныя основанія необходимыхъ въ организаціи сельскаго общества измѣненій. Дальнѣйшее ихъ развитіе дастъ возможность внести въ наше писанное право точныя и ясныя положенія о гражданскихъ правахъ и взаимныхъ отношеніяхъ сельскихъ обывателей въ составѣ сельскихъ обществъ.

Рѣшеніямъ схода о распредѣленіи земли или лежащихъ на ней податныхъ и другихъ обязательствъ могутъ не подчиниться отдѣльные домохозяева. Съ другой стороны, извѣстные члены сельскихъ обществъ могутъ считать свои права или интересы нарушенными постановленіями схода о надѣленіи ихъ землей, о возложеніи на нихъ излишнихъ податныхъ тягостей, о неравномѣрномъ съ другими односельцами обремененіи ихъ натуральными повинностями по исправленію дорогъ, по осушкѣ болотъ или возведенію общественныхъ сооруженій; они могутъ имѣть основаніе быть недовольными рѣшеніями схода по дѣлу о семейномъ раздѣлѣ, или разсчетомъ съ обществомъ при выходѣ изъ онаго. Во всѣхъ этихъ случаяхъ предстоитъ надобность или принудить члена общества исполнить обязанности, соединенныя съ правомъ пользованія общественной землей, или разрѣшить недоразумѣніе, споръ о взаимныхъ правахъ и обязанностяхъ всего сельскаго общества и отдѣльныхъ его членовъ.

Для принужденія къ исполненію опредѣленій сельскаго схода и для разрѣшенія указанныхъ недоразумѣній о правѣ — требуется учрежденіе, облеченное судебною властью, нуженъ судъ, но судъ спеціальный, крестьянскій, рѣшающій дѣла по обычаю, которымъ исключительно регулируются покуда всѣ эти правовыя отношенія сельской общины.

Такому суду должны быть подсудны также дѣла о наслѣдствѣ по обычаю такимъ имуществомъ, которое составляетъ не личное достояніе отдѣльнаго крестьянина, а принадлежность рабочей семьи крестьянъ земледѣльцевъ.

Всѣ эти дѣла должны подлежать разрѣшенію крестьянскаго суда безъ ограниченія цѣны.

Затѣмъ, только изъ соображеній практическихъ могутъ быть предоставлены компетенціи крестьянскаго суда незначительные проступки крестьянъ и возникающіе въ ихъ средѣ маловажные гражданскіе иски. Но главное его призваніе—это стать учрежденіемъ, регулирующимъ правильное теченіе общественныхъ дѣлъ въ сельскихъ обществахъ, дающимъ санкцію рѣшеніямъ сельскихъ сходовъ и ограждающимъ личные и имущественные интересы отдѣльныхъ крестьянъ отъ произвола обществъ.

Получивъ такое значеніе, крестьянскій судъ долженъ быть составленъ изъ лучшихъ, наиболѣе состоятельныхъ, домовитыхъ и благонадежныхъ крестьянъ извѣстнаго раіона—и удовлетворительный въ этомъ отношеніи составъ судей долженъ быть обезпеченъ соотвѣтственными опредѣленіями закона.

Такіе люди еще есть въ составѣ крестьянскихъ обществъ и ихъ избирали на общественныя должности въ первое послѣ освобожденія крестьянъ время, пока крестьяне не уразумѣли, кому и для какихъ надобностей нужны волостной старшина и сельскій староста.

При указанныхъ здѣсь условіяхъ крестьянскому суду будетъ принадлежать рѣшающая власть по всѣмъ дѣламъ, предоставленнымъ вѣдѣнію сельскаго схода, тогда какъ въ настоящее время постановленія схода безапелляціонны. Повѣрка на крестьянскомъ судѣ состоящемъ изъ судей постороннихъ обществу, приговоровъ общества въ тѣхъ случаяхъ, когда заинтересованныя лица не подчинятся имъ добровольно, представляетъ, во всякомъ случаѣ извѣстное ручательство безпристрастія рѣшеній. Независимо отъ этого, легче обезпечить удовлетворительный составъ крестьянскаго суда, чѣмъ такой составъ сельскаго схода, который представлялъ бы необходимыя гарантіи разумнаго и безпристрастнаго рѣшенія дѣлъ. При существующемъ порядкѣ разрѣшеніе всѣхъ вопросовъ общественнаго быта крестьянъ зависитъ въ большинствѣ случаевъ отъ численнаго превосходства подѣлившейся деревенской голытьбы, болѣе всего чувствительной къ угощенію водкой; если же предоставить опредѣленныя преимущества при рѣшеніи дѣлъ на сходѣ представителямъ крупныхъ и болѣе состоятельныхъ домохозяйствъ, то можно опасаться водворенія въ обществахъ олигархіи деревенскихъ кулаковъ и разрѣшенія дѣлъ въ ихъ своекорыстныхъ интересахъ.

Въ настоящее время трудно, однако, разсчитывать и на то, чтобы контроль однихъ крестьянскихъ судовъ надъ отправленіями народной жизни въ сельскихъ обществахъ оказался достаточнымъ. Замѣчаемая деморализація крестьянскаго сословнаго управленія коснулась и существующихъ волостныхъ судовъ, а потому можно опасаться, что и при лучшей организаціи и болѣе опредѣленныхъ предметахъ вѣдомства, крестьянскіе суды, въ особенности въ первое время, не будутъ вполнѣ удовлетворять своему назначенію и будутъ еще нѣкоторое время жить традиціями уже въ значительной степени развращеннаго волостнаго суда.

Насколько низко упали волостные суды въ мнѣніи самихъ крестьянъ,—вслѣдствіе ихъ подкупности, вліянія на нихъ волостныхъ старшинъ и писарей, отъ воли которыхъ зависитъ и самое приведеніе приговоровъ волостныхъ судей въ дѣйствительное исполненіе,—можно заключить изъ того, что въ послѣднее время крестьяне стали чаще и чаще ихъ избѣгать, умышленно увеличивая исковую сумму, чтобы имѣть право обратиться къ мировому судьѣ.

Въ этомъ отношеніи обращаетъ на себя также вниманіе то знаменательное явленіе, что крестьяне почти повсемѣстно образовали, независимо отъ волостнаго, свои особые крестьянскіе суды, никакимъ закономъ не признаваемые и пользующіеся, тѣмъ не менѣе, значительнымъ авторитетомъ.

Это обстоятельство даетъ довольно основательную надежду, что при томъ значеніи, которое получатъ крестьянскіе суды, призванные разрѣшать всѣ насущные вопросы хозяйственнаго быта крестьянъ въ составѣ сельскихъ обществъ, сами крестьяне озаботятся поставить судьями лучшихъ людей, пользующихся общественнымъ довѣріемъ, свѣдущихъ въ вопросахъ поземельныхъ, въ бытовыхъ крестьянскихъ отношеніяхъ и недоступныхъ искушенію подкупа. Но на однихъ упованіяхъ, хотя бы и основанныхъ на предположеніяхъ вѣроятныхъ,—едва ли осторожно останавливаться въ сужденіяхъ о возможно лучшемъ устройствѣ извѣстныхъ учрежденій. Успѣшное и безпристрастное разрѣшеніе дѣлъ, предоставленныхъ вѣдѣнію сельскихъ обществъ, имѣетъ весьма важное государственное значеніе, соотвѣтственное численному превосходству крестьянъ-земледѣльцевъ въ общемъ составѣ населенія Имперіи и громадному размѣру земельной собственности, предоставленной распоряженію крестьянскихъ обществъ. Оно требуетъ поэтому обезпеченія болѣе серьезными гарантіями.

Къ извѣстному участію въ разрѣшеніи этихъ дѣлъ должны быть несомнѣнно привлечены и просвѣщенные представители власти въ уѣздѣ, которые, пользуясь указаніями практическаго опыта выборныхъ изъ крестьянъ, способны были-бы внести въ разрѣшеніе этихъ дѣлъ элементъ законности и безпристрастіе, стоящее выше возможныхъ подозрѣній.

Мы видѣли, что всѣ столкновенія интересовъ въ сельскомъ обществѣ, какъ единицѣ хозяйственной, имѣютъ спорный характеръ, чѣмъ обусловливается необходимость предоставить ихъ разрѣшеніе крестьянскому суду. По тѣмъ же основаніямъ то или иное участіе въ разрѣшеніи этого рода дѣлъ можетъ быть предоставлено только мировому судьѣ.

Что касается до самаго вида этого участія, то предоставленіе мировому судьѣ обязанностей предсѣдателя въ первой инстанціи крестьянскаго суда, слѣдуетъ признать практически неисполнимымъ. Хотя уѣздные мировые судьи вообще не особенно обременены дѣлами, но мѣра эта неизбѣжно сопровождалась-бы обремененіемъ ихъ непосильной работой, или вызвала-бы необходимость весьма значительнаго увеличенія раіоновъ крестьянскихъ судовъ, отдаливъ ихъ отъ населенія. Она послужила-бы, кромѣ того, препятствіемъ для возможнаго расширенія компетенціи мировыхъ судей по общимъ судебнымъ дѣламъ, чего требуютъ самыя настоятельныя потребности населенія уѣздовъ.

По дѣламъ крестьянскимъ, мировой судья—при томъ или иномъ участіи выборныхъ отъ крестьянъ—долженъ-бы составить вторую инстанцію крестьянскаго суда.

Судебная статистика показываетъ, что число дѣлъ поступающихъ по жалобамъ въ высшую инстанцію, составляетъ всегда около 10% дѣлъ, производящихся въ судѣ, изъ котораго дѣла поступаютъ въ это непосредственно высшее учрежденіе. При

этомъ условіи, разрѣшеніе во второй инстанціи дѣлъ по жалобамъ на крестьянскіе суды, оказалось-бы для мировыхъ судей необременительнымъ.

Съѣздъ мировыхъ судей долженъ-бы стать послѣдней и окончательной инстанціей для разсмотрѣнія этихъ дѣлъ по существу и никакого обжалованія ихъ въ кассаціонномъ порядкѣ, совершенно непонятномъ для простолюдина, не должно-бы быть допускаемо.

Въ настоящее время привлеченіе центральныхъ учрежденій, до сената включительно, къ разрѣшенію крестьянскихъ дѣлъ представляется нетолько полезнымъ, но и необходимымъ, потому что требуется авторитетъ высшей власти, чтобы восполнить недостатокъ законодательныхъ опредѣленій по всѣмъ вопросамъ, касающимся общественнаго и хозяйственнаго быта крестьянъ, а также ихъ сословнаго управленія. Когда же точныя и ясныя законодательныя опредѣленія нормируютъ главнѣйшія отправленія народной жизни въ сельскихъ обществахъ, когда по возможности краткій сельскій уставъ замѣнитъ двадцать слишкомъ дѣйствующихъ нынѣ отдѣльныхъ положеній о сельскомъ состояніи,—тогда контроль мировыхъ судебныхъ установленій надъ дѣятельностью сельскихъ сходовъ и крестьянскихъ судовъ, окажется совершенно достаточнымъ.

Мировымъ судьямъ слѣдовало-бы также предоставить разсмотрѣніе, въ первой инстанціи, неразрѣшенныхъ еще споровъ между помѣщиками и крестьянами, возникающихъ изъ поземельнаго устройства послѣднихъ. Мировой съѣздъ былъ-бы промежуточной инстанціей между судьей и сенатомъ, гдѣ эти дѣла сосредоточены и въ настоящее время, послѣ упраздненія главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія, и разрѣшаются сенатомъ при участіи министра внутреннихъ дѣлъ.

Дѣлъ этихъ уже немного и постепенное сокращеніе ихъ числа въ сенатѣ будетъ служить указателемъ послѣдовательнаго завершенія поземельнаго устройства крестьянъ.

Когда сельское общество получитъ чистый и опредѣленный типъ единицы общественно-хозяйственной, явится потребность въ учрежденіи, въ которомъ нашли бы себѣ удовлетвореніе такія потребности мѣстной жизни, которыя имѣютъ насущное значеніе въ меньшемъ раіонѣ, чѣмъ уѣздъ, и для которыхъ даже такое дѣленіе, какъ мировой участокъ, представляется слишкомъ обширнымъ.

По мысли составителей Положеній 19 Февраля 1861 года, такое назначеніе,—но для однихъ только крестьянъ,—должна была исполнить крестьянская волость.

Въ противоположность сельскому обществу, вѣдающему дѣла хозяйственныя, волости были образованы для ближайшаго управленія и суда.

Волости должны были стать самоуправляющимися округами,—„въ каждой волости завѣдываніе общественными дѣлами предоставлено міру“ (ст. 17 общ. пол.).

Вѣдѣнію волостнаго схода предоставлены: постановленія о всѣхъ вообще предметахъ, относящихся до хозяйственныхъ и общественныхъ дѣлъ цѣлой волости, мѣры общественнаго призрѣнія, учрежденіе волостныхъ училищъ, распоряженія по волостнымъ запаснымъ магазинамъ и т. д. (ст. 78 общ. пол.).

Еще во время законодательныхъ работъ по освобожденію помѣщичьихъ крестьянъ высказывались основательныя возраженія противъ учрежденія крестьянскихъ волостей. Уже тогда ука-

зывалось, что, искусственно соединяя чуждыя другъ другу общества, волости станутъ не органами самоуправленія, а орудіями тягостной для крестьянъ бюрократической централизаціи, причемъ волостной старшина будетъ отличаться отъ инаго помѣщика только тѣмъ, что будетъ угнетать крестьянъ, никогда не помогая имъ въ ихъ нуждахъ.

Опасенія эти вполнѣ оправдались, и волостное устройство въ томъ видѣ, какъ оно задумано было законодателемъ, нигдѣ рѣшительно не осуществилось.

Волостные сходы только избираютъ старшину и вотируютъ нужныя суммы на содержаніе волостнаго правленія, коллегіальный составъ котораго (ст. 87—90 общ. пол.) существуетъ только на бумагѣ.

Такимъ образомъ, опытъ двадцати семи лѣтъ, протекшихъ со времени освобожденія крестьянъ, съ очевидностью доказалъ, что собственно крестьяне въ волости, какъ второй инстанціи своего сословнаго управленія, нисколько не нуждаются, и въ ней не нашли себѣ удовлетворенія никакіе существенные интересы крестьянскаго населенія, матерьяльные или нравственные. По отношенію же къ другимъ органамъ власти въ уѣздѣ, волостной старшина, олицетворяющій въ себѣ волостное управленіе, есть покорный и безотвѣтный исполнитель всяческихъ распоряженій всѣхъ властей предержащихъ, правительственныхъ и общественныхъ, и на волостномъ правленіи лежитъ масса канцелярскаго труда, преимущественно по доставленію этимъ многоразличнымъ начальствамъ всевозможныхъ свѣдѣній, нужныхъ и безполезныхъ.

Въ интересахъ общихъ, волостной старшина служилъ удобнымъ орудіемъ для взысканія съ крестьянъ недоимокъ въ податяхъ, но и въ этомъ отношеніи, когда съ отмѣной подушной подати всѣ повинности лежатъ только на землѣ, въ немъ мино-

вала уже надобность. Изъ дѣлъ, имѣющихъ общее значеніе, въ волостномъ правленіи ведутся еще списки для надобностей воинской повинности (призывные, чиновъ запаса и ополченія). Но при всесословномъ характерѣ воинской повинности нѣтъ, очевидно, достаточнаго основанія оставлять сословно-крестьянскія волости только для исполненія этой обязанности. Здѣсь свидѣтельствуются также совершаемые крестьянами договоры и условія, но эти нотаріальныя обязанности, для пользы дѣла и въ интересахъ самихъ крестьянъ, уже давно слѣдовало бы сосредоточить у мировыхъ судей.

Не удовлетворяя никакихъ спеціальныхъ сословно-крестьянскихъ интересовъ, волостное управленіе оплачивается, однако, одними крестьянами. Но еще важнѣе денежныхъ затратъ, то растлѣвающее вліяніе, которое волость обнаруживаетъ на крестьянское населеніе, обратившись въ приказное учрежденіе худшаго типа, въ которомъ грубыя и своекорыстныя проявленія власти деревенскаго кулака опираются на бумажное крючкотворство невѣжественнаго и продажнаго писаря.

Безъ упраздненія крестьянской волости рѣшительно не мыслимы никакія дальнѣйшія улучшенія нашего мѣстнаго управленія, такъ какъ подобное учрежденіе не можетъ служить для него надежнымъ основаніемъ.

Упраздненіе волости и обращеніе сельскаго общества въ чисто хозяйственное учрежденіе откроютъ возможность для весьма значительнаго облегченія лежащей на крестьянахъ податной тягости.

Сельское общество, поставленное въ положеніе единицы исключительно хозяйственной, не вызываетъ никакихъ обязательныхъ и непроизводительныхъ расходовъ.

Обязанности сельскаго старосты, какъ представителя общества, уже не обязаннаго какъ нынѣ исполнять всякія служебныя послуги,—могутъ быть исполняемы безвозмездно. Мы не предвидимъ также основаній для назначенія какого либо вознагражденія крестьянскимъ судьямъ. Вообще, за исключеніемъ тратъ, которыя несетъ каждый землевладѣлецъ на такія потребности хозяйства, какъ наемъ пастуха, пріобрѣтеніе сельско-хозяйственныхъ орудій, содержаніе полевыхъ дорогъ, осушеніе болотъ, устройство лѣсныхъ насажденій и т. п.—сельское общество будетъ, наравнѣ съ другими поземельными собственниками уѣзда, участвовать въ платежѣ налоговъ и мѣстныхъ сборовъ, только въ мѣрѣ принадлежащей ему земли.

Въ настоящее время расходы на сельское и волостное управленіе настолько значительны, что должны быть признаны едва-ли не главнымъ источникомъ крестьянскаго разоренія.

Въ 1881 году сумма мірскихъ расходовъ сельскихъ обществъ и волостей въ 46 губерніяхъ, управляемыхъ по общему положенію, составляла 32.185,691 р. Исключая изъ этой суммы хозяйственные расходы сельскихъ обществъ, наименьшій размѣръ административныхъ расходовъ, волостныхъ и сельскихъ, на содержаніе начальства и другія потребности управленія, простирался до 22.517,329 рублей.

Расходъ этотъ упалъ налогомъ на крестьянскую землю въ этихъ губерніяхъ въ среднемъ количествѣ 19 к. съ десятины, то есть превысилъ обложеніе ея земскими сборами, которыми десятина крестьянской земли облагалась въ среднемъ размѣрѣ 15 к. (*).

(*) Статистическій Временникъ Россійской Имперіи 1886 г. сер. III, вып. 13 Мірскіе расходы крестьянъ за 1881 годъ.

Въ дѣйствительности, суммы, ассигнуемыя на содержаніе волостнаго и сельскаго начальства, составляютъ только незначительную часть того, во что обходится крестьянамъ ихъ управленіе, вслѣдствіе разнообразныхъ злоупотребленій, направленныхъ къ ихъ всестороннему обиранію.

Всякое обращеніе крестьянина къ содѣйствію общества, суда или волостнаго начальства вызываетъ, прежде всего, весьма значительный расходъ на угощеніе водкой. Во многихъ мѣстностяхъ волостное и сельское начальство заключаетъ, безъ вѣдома крестьянъ, займы у купцовъ для уплаты повинностей или совершаетъ договоры объ отдачѣ недоимщиковъ, за безцѣнокъ, въ работы разнымъ лицамъ, всего чаще посредникамъ по этого рода операціямъ, которые уже за высшую цѣну перепродаютъ этихъ подневольныхъ рабочихъ землевладѣльцамъ или промышленникамъ. При всѣхъ этихъ сдѣлкахъ, значительная часть нормальнаго заработка остается у крестьянскаго начальства въ видѣ взятокъ и расходится по карманамъ посредниковъ, и всѣ повинности обходятся крестьянамъ, при этихъ условіяхъ въ тридорога.

Относительно мѣръ, способныхъ водворить порядокъ и стройность въ сословную организацію нашего земледѣльческаго населенія, можно быть того или инаго мнѣнія, но едва-ли возможно отвергать самую необходимость существенныхъ измѣненій въ настоящемъ устройствѣ крестьянскихъ учрежденій. Нельзя также разсчитывать на то, чтобы вредныя послѣдствія ихъ дезорганизаціи могли быть предотвращены усиленіемъ начальственнаго надзора за существующими учрежденіями крестьянскаго самоуправленія.

Только закрывъ глаза предъ очевидностью, можно не видѣть, что въ существующемъ устройствѣ сельскаго общества и волости

слѣдуетъ искать одну изъ главныхъ причинъ, порождающихъ тѣ глубокія язвы, которыя разъѣдаютъ и изнуряютъ здоровый и крѣпкій отъ природы организмъ русскаго народа, и что для ихъ уврачеванія недостаточно усилить надзоръ за этими учрежденіями, а требуются коренныя измѣненія въ ихъ предметахъ вѣдомства и во всемъ строѣ ихъ настоящей организаціи.

Для объясненія современнаго состоянія крестьянскихъ учрежденій довольно припомнить, что отправленія народной жизни въ сельскихъ обществахъ не регулируются въ сущности никакимъ закономъ; [1]) что постановленія сельскаго схода, по существу его рѣшеній, не подлежатъ какой-либо провѣркѣ; что законы опредѣляющіе организацію и предметы вѣдомства крестьянской волости остались безъ всякаго примѣненія на практикѣ, и что на волость, внѣ закона, возложена цѣлая масса обязанностей по общему управленію, не имѣющихъ въ себѣ ровно ничего сословнаго.

При такомъ хаотическомъ положеніи законовъ о сельскомъ состояніи, вновь назначенные крестьянскіе начальники будутъ по необходимости или бездѣйствовать, или проявлять свою власть въ произволѣ. Въ этомъ послѣднемъ случаѣ «обманчивое непостоянство произвольныхъ толкованій», неизмѣнный спутникъ неудовлетворительныхъ законодательныхъ опредѣленій,—внесетъ

---

[1]) Выше указано было на недостатки законодательныхъ опредѣленій о правахъ крестьянъ на землю. Та же шаткость вносится законами о сельскомъ состояніи въ права крестьянъ по наслѣдству. Сюда относится 38 ст. общ. полож., гласящая, что „въ порядкѣ наслѣдованія имуществомъ крестьянамъ *дозволяется* руководствоваться мѣстными своими обычаями“. Въ такой редакціи законъ этотъ дѣлаетъ одинаково возможнымъ: примѣненіе постановленій I ч. X т. свод. зак. при опредѣленіи наслѣдственныхъ правъ крестьянъ на надѣльную землю, рабочій скотъ и земледѣльческія орудія,—что можетъ повлечь разрушеніе всего хозяйственнаго быта крестьянской семьи,—и разрѣшеніе по обычаю правъ на наслѣдство имуществомъ, оставшимся послѣ крестьянина въ городѣ, напримѣръ, каменнымъ домомъ въ Петербургѣ.

новую смуту въ общественный бытъ и правовыя отношенія земледѣльческаго населенія Имперіи.

Что же касается, вообще до спасительнаго дѣйствія начальственной опеки, то на это средство уже трудно въ настоящее время возлагать серьезныя упованія, такъ какъ оно достаточно извѣдано и давно осуждено историческимъ опытомъ.

Въ 1837 г., для завѣдыванія государственными крестьянами разныхъ наименованій, было учреждено особое вѣдомство съ широко развѣтвленною сѣтью должностныхъ лицъ и учрежденій. Вѣдомство государственныхъ имуществъ явилось для удовлетворенія настоятельной въ то время потребности оградить государственныхъ крестьянъ отъ разнообразныхъ злоупотребленій и произвола тогдашнихъ полицейскихъ учрежденій, а съ другой стороны, чтобы обезопасить принадлежавшія казнѣ земли отъ захвата ихъ мѣстными помѣщиками при содѣйствіи зависѣвшихъ отъ нихъ выборныхъ властей.

Эти практическія цѣли были довольно успѣшно достигнуты: захваты казенныхъ земель прекратились и государственные крестьяне имѣли вообще менѣе поводовъ жаловаться на притѣсненія своихъ окружныхъ начальниковъ, чѣмъ на злоупотребленія общей полиціи, пока они состояли въ ея вѣдѣніи.

Что касается до ихъ матеріальнаго быта, то внѣ всякаго отношенія къ управленію, онъ былъ хорошо обезпеченъ вслѣдствіе всегда достаточнаго надѣла всякаго рода угодій изъ громаднаго запаса казенныхъ земель.

Но, помимо этихъ практическихъ задачъ, на мѣстные органы вѣдомства государственныхъ имуществъ была возложена закономъ поистинѣ всеобъемлющая надъ государственными крестьянами опека. Учрежденія эти должны были учить крестьянъ совершеннымъ пріемамъ сельскаго хозяйства, «преподданнымъ отъ выс-

шаго начальства», поощрять ихъ къ учрежденію садовъ, огородовъ и къ размноженію скота улучшенныхъ породъ; они обязаны были всемѣрно заботиться о водвореніи въ крестьянахъ добрыхъ нравовъ, о мѣрахъ для направленія крестьянъ къ благочестивой, безпорочной и трудолюбивой жизни и всячески искоренять праздность, неумѣренное употребленіе крѣпкихъ напитковъ и развратное поведеніе, а нищенство въ казенныхъ селеніяхъ подлежало «истребленію». Общественныя власти крестьянъ дѣйствовали подъ строгимъ контролемъ учрежденій вѣдомства государственныхъ имуществъ, которыя наблюдали за ихъ избраніемъ, утверждали и даже назначали по своему усмотрѣнію, поощряли наградами или наказывали, увольняли (*).

Эта попечительная заботливость не привела, какъ извѣстно, къ полезнымъ результатамъ и государственные крестьяне вернулись въ вѣдѣніе общихъ учрежденій, отличаясь отъ крестьянъ бывшихъ помѣщичьихъ только размѣромъ земельнаго надѣла. Начальственная опека спеціальныхъ органовъ власти не оказала никакого вліянія на уровень нравственности и просвѣщенія бывшихъ государственныхъ крестьянъ, на степень ихъ хозяйственнаго благоустройства, насколько оно не зависитъ отъ количества угодій, и на добропорядочность ихъ общественныхъ властей.

Послѣ освобожденія помѣщичьихъ крестьянъ, первые мировые посредники, въ лицѣ лучшихъ своихъ представителей, людей идеи, проникнутыхъ сознаніемъ важнаго государственнаго значенія того дѣла, которому они вызвались служить, — присутствовали при первыхъ, робкихъ шагахъ крестьянскихъ учрежденій, только-что введенныхъ въ бывшихъ помѣщичьихъ селеніяхъ и несомнѣнно имѣли благотворное вліяніе на первоначальную ихъ организацію. Но эти люди, покончивъ съ уставными грамотами, весьма

(*) II т. Св. Зак. изд. 1857 г. ст. 1236, 3036, 3037, 4659—4957.

скоро ушли изъ уѣздовъ: офицеры гвардіи и спеціальныхъ войскъ вернулись къ своимъ частямъ; наиболѣе способные гражданскіе чины озаботились пріисканіемъ мѣстъ, на которыхъ они могли бы возстановить прерванную на время служебную карьеру; иные обратились къ частной жизни или литературному труду. Тогда на мѣстахъ посредниковъ оказались въ значительномъ большинствѣ лица, дорожившія только присвоеннымъ этой должности содержаніемъ. Отъ такихъ людей, поверхностныхъ и заурядныхъ, можно въ лучшемъ случаѣ ожидать болѣе или менѣе добросовѣстнаго и своевременнаго вершенія тѣхъ дѣлъ, которыя обязательно, въ опредѣленномъ порядкѣ и въ извѣстные сроки, сами напрашиваются на разрѣшеніе; имъ совершенно естественно желать, за получаемое вознагражденіе, давать наименьшую сумму труда и посвящать служебнымъ занятіямъ насколько возможно менѣе времени. Между тѣмъ у мировыхъ посредниковъ, послѣ составленія уставныхъ грамотъ, оказалось весьма мало «дѣлъ», которыя послѣдовательнымъ поступленіемъ подгоняли-бы ихъ энергію, а наблюденіе и руководительство сословными учрежденіями крестьянскаго самоуправленія дѣло неосязаемое, не поддающееся контролю и учету—и въ этомъ отношеніи большинство посредниковъ вполнѣ положились на волостныхъ старшинъ и ихъ писарей. Всѣ жившіе въ то время въ уѣздѣ помнятъ, что эти посредники ровно ничего не дѣлали, а чтобы оправдать передъ губернскимъ начальствомъ свое безполезное пребываніе у власти, наиболѣе ретивые изъ нихъ обратились въ усердныхъ взыскателей съ крестьянъ разныхъ податей и сборовъ. Поэтому законъ 25 Іюля 1874 года, упразднившій эти синекуры въ губерніяхъ, гдѣ введены земскія и мировыя судебныя установленія, былъ мѣрою вполнѣ обдуманною, разумною и справедливою.

На глазахъ у этихъ-то мировыхъ посредниковъ нетолько обнаружились, но и развились всѣ тѣ свойства сословныхъ кре-

стьянскихъ учрежденій, которыя вызываютъ теперь настоятельную необходимость ихъ кореннаго преобразованія.

Кромѣ того надо замѣтить, что и теперь учрежденія крестьянскаго самоуправленія не состоятъ внѣ начальственнаго надзора. Уже не говоря о полномочіяхъ въ этомъ отношеніи исправника и непремѣннаго члена, наше мужицкое самоуправленіе начинается только тамъ, гдѣ кончается становой приставъ съ урядниками, и состоитъ подъ ихъ попечительнымъ воздѣйствіемъ. Притомъ-же и мировые посредники упразднены не повсемѣстно и тамъ, гдѣ они продолжаютъ существовать, не замѣчается благотворныхъ послѣдствій ихъ вліянія на крестьянскія учрежденія.

Мы вообще думаемъ, что русскій крестьянинъ менѣе всего нуждается въ особыхъ пестунахъ и руководителяхъ. Наравнѣ съ лицами другихъ состояній, онъ нуждается въ огражденіи своихъ правъ дѣйствіемъ хорошихъ законовъ и полезныхъ учрежденій, а для охраны общественнаго порядка и безопасности отъ преступныхъ покушеній со стороны неблагонадежныхъ элементовъ крестьянскаго населенія, несравненно полезнѣе бдительная полицейская стража, чѣмъ попечительное начальство безъ опредѣленной компетенціи.

III.

Приходъ

Упраздняя крестьянскую волость, надо озаботиться устройствомъ другаго учрежденія, которое стало бы первою инстанціею мѣстнаго управленія.

Вѣдѣнію этого учрежденія должны быть поручены тѣ изъ дѣлъ, отнесенныхъ положеніями 19 Февраля 1861 года къ предметамъ вѣдомства сельскаго общества и волости, которыя не имѣютъ въ себѣ ничего сословнаго и ничего общаго съ владѣніемъ общественной землей, какъ расходы на содержаніе церкви и причта, забота объ обученіи дѣтей грамотѣ, призрѣніе неимущихъ, опека малолѣтнихъ, предупрежденіе и тушеніе пожаровъ.

Въ одинаковой степени съ крестьянами-общественниками нуждаются въ удовлетвореніи этихъ потребностей и мѣстный лавочникъ, и мелкій торговецъ, и всѣ посторонніе осѣдлые жители селенія и его окрестностей, а потому освобождать ихъ отъ заботъ и расходовъ по этимъ предметамъ мѣстнаго благо-

устройства нѣтъ никакихъ разумныхъ основаній. Съ другой стороны, къ удовлетворенію всѣхъ этихъ потребностей не могутъ не относиться вполнѣ безучастно всѣ тѣ причисленные къ обществу крестьяне, которые сосредоточили всѣ свои интересы въ другой мѣстности, занимаются тамъ промыслами, торговлей, ремеслами или обратились къ профессіи домашнихъ слугъ.

Такъ выходитъ, по крайней мѣрѣ, если въ дѣлѣ реформы мѣстныхъ учрежденій руководствоваться не отвлеченными соображеніями, а указаніями здраваго смысла и преслѣдовать цѣли практическія.

При этомъ условіи нельзя прежде всего не остановиться на мысли, что въ Россіи всего естественнѣе было бы сосредоточить дѣла этого рода въ вѣдѣніи приходовъ.

При современныхъ условіяхъ нашей мѣстной жизни, только *приходъ* способенъ стать наименѣе искусственною мелкою единицею самоуправленія изъ всѣхъ тѣхъ, которыя могли бы быть вновь созданы законодательною властью.

Населеніе уже связано крѣпкими узами съ существующими церковными приходами для удовлетворенія своихъ духовно-нравственныхъ потребностей, а разстояніе отдѣльныхъ поселеній отъ приходскихъ церквей, за рѣдкими исключеніями, опредѣлилось естественнымъ образомъ въ такихъ размѣрахъ, чтобы посѣщеніе ихъ не представляло особыхъ для жителей затрудненій.

Расходъ на *содержаніе церквей и причта* составляетъ и нынѣ обычную статью въ мірскихъ бюджетахъ сельскихъ обществъ и, при образованіи приходскихъ общинъ, получитъ только менѣе случайный характеръ и болѣе справедливое и равномѣрное распредѣленіе между всѣми прихожанами.

Въ приходахъ ведутся важнѣйшіе для каждаго *акты гражданскаго состоянія*—метрическія записи о рожденіи, бракѣ и смерти прихожанъ.

Приходъ составляетъ несомнѣнно самое естественное средоточіе для *дѣлъ призрѣнія и благотворительности.*

Въ приходѣ настоящее мѣсто для *начальной школы*, наиболѣе удовлетворяющей воззрѣніямъ и потребностямъ народныхъ массъ, для которыхъ онѣ только и учреждаются. Нѣтъ никакой надобности устранять уѣздное и губернское земство отъ заботъ и расходовъ по устройству народныхъ училищъ того или инаго типа и нельзя не сочувствовать самымъ широкимъ затратамъ на начальное образованіе изъ общихъ государственныхъ источниковъ, если бы таковыя стали возможными, но исходя изъ той мысли, что главною и существенною заботой должно быть въ настоящее время возможно большее распространеніе въ народѣ простой грамотности, слѣдуетъ признать, что цѣль эта можетъ быть достигнута, при современныхъ условіяхъ и наличныхъ средствахъ нашихъ земствъ и государственнаго казначейства, только при дѣятельномъ участіи церковнаго причта.

Только въ составѣ этого причта народъ можетъ найти въ достаточномъ числѣ недорогихъ и надежныхъ учителей и учительницъ, въ лицѣ нестолько самихъ священниковъ, сколько членовъ ихъ семействъ, женъ, дочерей, сына, ожидающаго посвященія и мѣста по выходѣ изъ семинаріи. Учительство въ народношколѣ можетъ обязательно совмѣщаться съ исполненіемъ обязанностей дьякона приходской церкви. Для всѣхъ этихъ лицъ плата за ученіе въ школѣ составитъ только дополнительной вознагражденіе при наличности другихъ средствъ существованія.

Чтобы оцѣнить все значеніе этого преимущества надо вспомнить, что вопросъ о соціальномъ и экономическомъ положеніи народныхъ учителей, профессіональныхъ, слагающійся изъ несо-

гласимыхъ противорѣчій, возникающихъ изъ неизбѣжности самаго скуднаго вознагражденія за тяжелый трудъ людей, достаточно просвѣщенныхъ для веденія обученія въ школѣ сообразно современнымъ педагогическимъ методамъ—составляетъ повсемѣстно одинъ изъ «проклятыхъ» вопросовъ нашего времени.

Ничто не мѣшаетъ, впрочемъ, состоятельнымъ приходамъ опредѣлять въ свои школы и патентованныхъ учителей.

Въ 1885—1886 учебномъ году православными приходами Имперіи израсходовано 528,067 руб. на содержаніе 9001 школы съ 238,660 учащихся. По этому разсчету, если бы въ распоряженіи приходовъ находились хотя двѣ трети изъ тѣхъ 6 милліоновъ, которые земскія учрежденія расходуютъ ежегодно на народное образованіе, то всѣ дѣти школьнаго возраста въ тѣхъ 34 губерніяхъ, гдѣ дѣйствуютъ земскія учрежденія, были бы обучены грамотѣ и закону Божію, а остальные 2 милліона могли бы быть употреблены на устройство земледѣльческихъ и ремесленныхъ училищъ.

Церковно-приходскія школы имѣютъ еще и то преимущество, что онѣ ни при какихъ условіяхъ не могутъ стать для правительства подозрительными, что открываетъ возможность сократить расходы на правительственную инспекцію за народными училищами и дать деньгамъ, отпускаемымъ на этотъ предметъ (654,030 р. по государственной росписи расходовъ на 1887 годъ) болѣе производительное, на нужды народнаго образованія, употребленіе.

Покуда, содержаніе церковно-приходскихъ школъ зависитъ отъ чисто случайныхъ назначеній и пожертвованій и только при организаціи приходской общины въ самостоятельную единицу мѣстнаго самоуправленія, школы эти могутъ получить обезпеченное существованіе.

Приходской общинѣ должно-бы быть предоставлено *назначеніе опекуновъ и попечителей и учетъ ихъ дѣйствій при доходѣ опекаемыхъ сиротъ, не превышающемъ размѣра, опредѣленнаго закономъ.*

Опека малолѣтнихъ, неимущихъ и малосостоятельныхъ имѣетъ ближайшее отношеніе къ дѣлу христіанскаго милосердія, а потому,—поставленная въ приходѣ подъ сѣнь Христовой церкви, она хотя для небогатыхъ малолѣтокъ устранитъ недостатки существующихъ сословныхъ опекъ, уже давно и систематично, поколѣніе за поколѣніемъ, разоряющихъ русскихъ сиротъ.

Если приходъ будетъ правильно организованъ для удовлетворенія указанныхъ выше потребностей, онъ станетъ вмѣстѣ съ тѣмъ наиболѣе подходящимъ центромъ для сосредоточенія въ немъ тѣхъ *дѣлъ мѣстнаго благоустройства*, которыя вызываются требованіями сельскаго общежитія или сосѣдства всѣхъ прихожанъ, къ какому-бы сословію они не принадлежали. Здѣсь съ наибольшимъ удобствомъ и пользою могли-бы найти себѣ удовлетвореніе такія потребности, какъ *мѣры предупрежденія и тушенія пожаровъ, содержаніе въ исправности пролегающихъ въ границахъ прихода дорогъ, а также устройство и поддержаніе гатей, мостовъ и другихъ сооруженій.*

На приходъ должно быть возложено исполненіе всѣхъ натуральныхъ повинностей, которыя не приняты на средства уѣзднаго или губернскаго земствъ. Приходская община можетъ при этомъ обязать однихъ изъ своихъ членовъ содѣйствовать исполненію этихъ повиностей личною работою; другихъ доставленіемъ матеріаловъ, орудій или рабочаго скота; иныхъ обложить денежнымъ сборомъ. При такомъ способѣ исполненія натуральныхъ повинностей упадетъ послѣднее формальное основаніе для сохраненія за крестьянами и мѣщанами значенія податныхъ сословій, на которыхъ лежитъ покуда исключительная обязанность исполнять натурою тѣ зем-

скія повинности, которыя еще не переложены на денежный земскій сборъ.

Въ приходахъ могли бы вестись списки для надобностей воинской повинности и нѣкоторыя другія дѣла мѣстнаго приходскаго управленія. Предметы вѣдомства прихода должны быть, однако, въ точности перечислены въ законѣ, съ тѣмъ, чтобы впослѣдствіи всякое расширеніе компетенціи прихода предоставленіемъ его вѣдѣнію новыхъ дѣлъ, могло послѣдовать не иначе какъ въ законодательномъ порядкѣ.

По этому поводу слѣдуетъ замѣтить, что самое необходимое условіе для того, чтобы наше самоуправленіе могло, на низшихъ своихъ степеняхъ, получить правильное развитіе, заключается въ томъ, чтобы сельское общество и приходъ были старательно избавлены отъ исполнительныхъ функцій по дѣламъ полицейскаго свойства. Простое упоминаніе въ общемъ положеніи о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости (ст. 64 и 85), объ обязанности сельскаго старосты и волостнаго старшины исполнять всѣ требованія мѣстной полиціи и другихъ властей, послужило причиной совершеннаго извращенія на практикѣ значенія мірскихъ учрежденій крестьянскаго управленія, обративъ ихъ въ низшіе исполнительные органы общей полиціи.

Деревня и поселеніе отдѣльнаго собственника одинаково нуждаются въ услугахъ представителя полицейской власти для огражденія своей безопасности и обезпеченія законнаго порядка. Приходская община можетъ быть привлечена, въ мѣрѣ возможности, къ участію въ расходахъ на содержаніе низшихъ агентовъ полиціи. Сельскій староста, какъ представитель сельскаго общества,—такъ же какъ и землевладѣлецъ въ своемъ помѣстьѣ, можетъ быть уполномоченъ закономъ принять, до прибытія полиціи, из-

вѣстныя мѣры безопасности, задержать злоумышленника или нарушителя порядка и спокойствія. Но ни сельскій староста, ни приходскій старшина отнюдь не должны быть сами исполнительными органами полицейской власти.

Къ приходу-же долженъ-бы быть пріуроченъ и тотъ особый для крестьянъ, членовъ сельскихъ обществъ, *приходскій судъ*, о составѣ и предметахъ вѣдомства котораго говорено выше.

Всѣ возраженія противъ обращенія приходовъ въ единицу мѣстнаго самоуправленія не представляютъ достаточной убѣдительности.

Возраженія эти сводятся къ указаніямъ на неравномѣрность приходовъ, причемъ въ одномъ селеніи встрѣчаются иногда два и болѣе православныхъ прихода,—на принадлежность части мѣстнаго населенія къ иновѣрнымъ исповѣданіямъ—и, наконецъ, на неудовлетворительный составъ православнаго духовенства.

Противъ перваго изъ этихъ возраже ій можно замѣтить, что существованіе двухъ или нѣсколькихъ церквей въ селеніи нисколько не препятствуетъ образованію изъ него одного приходскаго общества и что въ тѣхъ мѣстностяхъ, преимущественно въ центральныхъ губерніяхъ, гдѣ приходы сравнительно мелки, два прихода могутъ быть соединяемы въ одинъ, съ сохраненіемъ, конечно, существующаго числа церквей и безъ сокращенія при нихъ причта для богослуженія и исполненія духовныхъ требъ. Притомъ-же и существующія волости, образованныя только для надобностей управленія, по своимъ размѣрамъ и численности населенія, отличаются еще большимъ разнообразіемъ, чѣмъ приходы.

Присутствіе иновѣрцевъ среди православнаго населенія не можетъ также служить серьезнымъ препятствіемъ для предоставленія приходамъ заботъ о дѣлахъ мѣстнаго благоустройства. Въ

огромномъ большинствѣ губерній, управляемыхъ по общему положенію, православные христіане составляютъ болѣе 90% общаго числа населенія; нигдѣ на этомъ пространствѣ Имперіи, за исключеніемъ губерній Ковенской и Гродненской, число православныхъ не составляетъ менѣе 50%. При этихъ условіяхъ иновѣрцы могутъ образовать особыя духовныя общины для содержанія своихъ молитвенныхъ зданій, духовенства и начальныхъ школъ, для дѣлъ призрѣнія и благотворительности,—получивъ равное съ православными представительство въ приходахъ для всѣхъ остальныхъ дѣлъ, имѣющихъ составить предметы вѣдомства приходскихъ обществъ.

Относительно послѣдняго изъ приводимыхъ возраженій, слѣдуетъ прежде всего замѣтить, что устройство прихода какъ мелкой единицы мѣстнаго самоуправленія, вовсе не предполагаетъ передачи всѣхъ дѣлъ приходской общины въ исключительное завѣдываніе духовенства, хотя по самому свойству большинства этихъ дѣлъ, сельскому священнику и должна быть обезпечена возможность занять вліятельное положеніе при ихъ разрѣшеніи.

Не касаясь подробностей возможной организаціи приходской общины, можно въ общихъ чертахъ представить себѣ устройство ее въ такомъ видѣ, что приходское общество будетъ выдѣлять изъ себя приходскій совѣтъ, какъ учрежденіе распорядительное, и избирать приходскаго старшину, какъ представителя исполнительной власти по дѣламъ прихода.

Исполненіе обязанностей приходскаго старшины не можетъ быть признано совмѣстнымъ съ пастырскимъ служеніемъ церкви. Но приходскій священникъ, не по выбору, а по самому своему званію долженъ быть членомъ приходскаго совѣта и можетъ быть избираемъ въ его предсѣдатели. Это безспорное право священнослужителей обезпечитъ участіе просвѣщеннаго элемента въ пер-

вой инстанціи мѣстнаго самоуправленія даже въ такихъ мѣстностяхъ, весьма нерѣдкихъ въ нашемъ отечествѣ, гдѣ отсутствуютъ въ средѣ осѣдлыхъ жителей люди образованные свѣтскаго званія.

Къ этимъ доводамъ слѣдуетъ прибавить, что неприглядныя свойства, отличающія нѣкоторыхъ представителей нашего свѣтскаго духовенства, пріобрѣтаются ими постепенно и послѣдовательно подъ вліяніемъ тѣхъ неблагопріятныхъ условій, въ которыхъ имъ нынѣ приходится жить и дѣйствовать. Молодые священники начинаютъ свое служеніе съ добрыми вообще намѣреніями и достаточнымъ, для просвѣщеннаго человѣка, запасомъ свѣдѣній,—грубѣютъ, нравственно черствѣютъ они мало по малу впослѣдствіи, не находя въ своемъ общественномъ положеніи, въ отношеніяхъ своихъ къ паствѣ, ничего, что способно было-бы поддержать энергію, поднять чувство собственнаго достоинства и дать способы для приложенія къ жизни идеальныхъ побужденій, свойственныхъ большинству образованныхъ молодыхъ людей, на какой-бы путь общественной дѣятельности они ни ступили. Обязательное-же сосредоточеніе въ правильно организованной приходской общинѣ такихъ дѣлъ, какъ благотвореніе и призрѣніе, опека неимущихъ сиротъ, начальное просвѣщеніе темныхъ народныхъ массъ,—открывая передъ молодымъ человѣкомъ, посвятившемъ себя пастырскому служенію, широкое поле для примѣненія въ практической жизни высокихъ началъ христіанскаго ученія, не дастъ въ немъ угаснуть возвышеннымъ идеаламъ и благороднымъ побужденіямъ къ полезной для ближнихъ дѣятельности.

Противъ обращенія прихода въ мелкую единицу самоуправленія можно ожидать еще то возраженіе, что онъ дастъ слишкомъ демократическое основаніе всему строю мѣстнаго управле-

нія, такъ какъ большинство прихожанъ во всѣхъ уѣздныхъ приходахъ принадлежитъ къ крестьянскому сословію. Такое численное превосходство крестьянъ могло-бы также имѣть своимъ послѣдствіемъ неравномѣрность обложенія приходскими налогами къ невыгодѣ болѣе состоятельныхъ и образованныхъ землевладѣльцевъ.

Предотвратить эту опасность не трудно, предоставивъ мѣсто въ приходскомъ совѣтѣ, по праву, собственникамъ, совмѣщающимъ владѣніе землей извѣстной цѣнности съ опредѣленнымъ образовательнымъ цензомъ,—не подвергая ихъ случайностямъ избранія. Въ интересахъ отсутствующихъ собственниковъ, имъ могло-бы быть предоставлено право замѣнять себя въ приходскомъ представительствѣ уполномоченными.

Въ пользу прихода, какъ основной единицы мѣстнаго управленія, говоритъ и опытъ исторіи и примѣръ тѣхъ государствъ,—какъ Англія, Швеція, Данія и наша Финляндія,—гдѣ церковные приходы служатъ и нынѣ самымъ надежнымъ основаніемъ для мѣстнаго самоуправленія.

Примѣръ, конечно, не доказательство. Но относительно сельскихъ приходовъ легко себѣ объяснить, почему именно они представляютъ благодарную почву для правильнаго развитія самоуправленія, не только въ самомъ приходѣ, но и на высшихъ степеняхъ. Принадлежность къ одной приходской общинѣ сродняетъ прихожанъ, не смотря на различіе ихъ соціальныхъ положеній, она рождаетъ между ними общность интересовъ и стремленіе къ оказанію взаимной помощи. Въ приходской общинѣ люди пріучаются къ трезвому и практическому взгляду на общественныя дѣла, которыя представляются здѣсь въ реальной и осязательной формѣ дѣйствительныхъ, насущныхъ потребностей.

У насъ въ Россіи приходъ, какъ основная единица мѣстнаго самоуправленія, имѣлъ-бы даже и историческое основаніе.

Ему пришлось-бы только возродиться, такъ какъ старо-русскому приходу, до податнаго закрѣпощенія русскаго народа, принадлежало почетное мѣсто въ ряду чисто національныхъ, не сочиненныхъ, а исторически создавшихся учрежденій въ вѣчевой и московской Руси.

Приходъ, какъ самооблагающійся округъ, представляетъ серьезныя гарантіи противъ излишнихъ и непроизводительныхъ расходовъ. Въ немъ каждому члену общины отлично извѣстны и люди, и средства, и болѣе настоятельныя мѣстныя потребности, которыя при этихъ условіяхъ могутъ быть удовлетворяемы при возможно меньшей затратѣ денежныхъ средствъ.

Если мірскіе сборы сельскихъ обществъ почти повсемѣстно возрастаютъ въ довольно тревожной прогрессіи, то объясняется это тѣмъ, что большинство членовъ сельскихъ сходовъ относится вообще довольно равнодушно къ предложеніямъ накинуть на тотъ или другой предметъ столько-то копѣекъ на податную душу, руководствуясь убѣжденіемъ, что крестьянинъ, во всякомъ случаѣ, не заплатитъ болѣе того, что съ него взять можно; при накопившихся же недоимкахъ, каковъ бы ни былъ размѣръ текущихъ платежей, съ него выберутъ, во всякомъ случаѣ, безъ остатка все, что онъ дать въ состояніи. Каковы бы, впрочемъ, ни были причины такого безпечнаго отношенія крестьянъ къ постепенному возрастанію мірскихъ сборовъ, участіе личныхъ собственниковъ въ приходскихъ сборахъ несомнѣнно удержитъ и сельскія общества отъ нерасчетливыхъ и легкомысленныхъ ассигнованій.

При всемъ томъ, предусмотрительная заботливость объ интересахъ податной копѣйки требовала-бы назначенія въ самомъ законѣ предѣльной нормы для обложенія имуществъ приходскими сборами въ извѣстномъ процентномъ отношеніи въ ихъ цѣнности и доходности.

IV.

Участковое управленіе и полиція.

Для охраны личной и имущественной безопасности, огражденія общественнаго порядка и для дѣлъ полиціи исполнительной существуютъ въ уѣздѣ слѣдующіе органы власти: десятскіе и сотскіе, сельскіе старосты, волостные старшины, урядники, становые пристава, исправники и уѣздное полицейское управленіе.

По опредѣленію закона (ст. 1470 ч. I т. II св. зак.) сотскіе и десятскіе суть исполнители распоряженій уѣзднаго полицейскаго управленія и приказаній становаго пристава; они должны наблюдать „каждый въ мѣстахъ, смотрѣнію ихъ порученныхъ, за сохраненіемъ благочинія, общаго спокойствія, безопасности и порядка.“ Далѣе законъ подробно перечисляетъ ихъ обязанности по наблюденію за благочиніемъ въ церквахъ, за чистотою улицъ въ селеніяхъ и деревняхъ, а также воды въ рѣкахъ и ручьяхъ, за доброкачественностью жизненныхъ припасовъ, за исправностью въ домахъ трубъ и печей, за прогономъ гуртовъ, за соблюденіемъ правилъ о торговлѣ и такъ далѣе—до личнаго освѣдомленія о здоровьѣ жителей (ст. 1471—1499).

Сотскіе и десятскіе составляютъ полицейскую стражу, поставляемую сельскими обществами въ качествѣ сословной повинности, которая ложится на крестьянское населеніе весьма тяжелымъ бременемъ. Для охраны же общественнаго порядка и безопасности эти полицейскіе служители оказываются совершенно безполезными.

Личный составъ этой полицейской стражи превосходитъ, по своей негодности, всякое вѣроятіе: въ десятскіе и сотскіе сбывается сельскими обществами вообще отребье крестьянскаго населенія, по большей же части—неисправимые недоимщики и тунеядцы.

Сельскій староста, въ полицейскомъ отношеніи „исполняетъ всѣ приказанія волостнаго старшины по дѣламъ полицейскаго вѣдомства“ (ст. 60 общ. пол.). Въ качествѣ органа исполнительнаго, онъ обязанъ исполнить „безпрекословно“ всѣ требованія мѣстной полиціи и всѣхъ установленныхъ властей по предметамъ ихъ вѣдомства (тамъ же ст. 64).

На практикѣ сельскій староста только и является въ роли проводника и безпрекословнаго исполнителя распоряженій волостнаго начальства; значеніе же его, какъ представителя общества по мірскимъ дѣламъ, отошло на задній планъ. Съ такимъ значеніемъ сельскихъ старостъ крестьяне сообразуютъ свой выборъ, и если въ старосты не попалъ деревенскій міроѣдъ, домогающійся избранія для болѣе успѣшнаго обиранія общества, то крестьяне вообще выбираютъ на эти должности людей безгласныхъ, покладистыхъ, подставляемыхъ обществомъ подъ всѣ виды начальническаго на нихъ воздѣйствія.

Волостной старшина отвѣтствуетъ за сохраненіе общаго порядка, спокойствія и благочинія въ волости (ст. 81 общ. полож.).

Онъ обязанъ по дѣламъ полицейскимъ: охранять благочиніе въ общественныхъ мѣстахъ и безопасность лицъ и имуществъ отъ преступныхъ дѣйствій, а также принимать первоначальныя мѣры для возстановленія нарушенной тишины, порядка и безопасности;—задерживать бродягъ, бѣглыхъ и военныхъ дезертировъ;—доносить мѣстной полиціи о преступленіяхъ и безпорядкахъ, случившихся въ волости;—распоряжаться въ чрезвычайныхъ случаяхъ (при пожарахъ, наводненіяхъ, повальныхъ болѣзняхъ, падежѣ скота и т. п.);—предупреждать и пресѣкать преступленія и принимать полицейскія мѣры для открытія и задержанія виновныхъ (ст. 84).

Можно легко себѣ представить, какъ исполняются эти обязанности по полиціи безопасности волостнымъ начальствомъ, которое само, какъ указано выше, дѣйствуетъ на крестьянское населеніе самымъ растлѣвающимъ образомъ.

Волостной старшина, подобно сельскимъ старостамъ, обязанъ исполнять безпрекословно всѣ требованія мѣстной полиціи и всѣхъ установленныхъ властей, по предметамъ ихъ вѣдомства (ст. 85).

Это краткое указаніе закона обратило волостное правленіе въ низшій исполнительный органъ всѣхъ возможныхъ властей. Сюда нисходятъ всѣ нити канцелярской отписки и здѣсь сочиняются всѣ тѣ свѣдѣнія и вѣдомости, которыя питаютъ бумажное производство стоящихъ надъ волостнымъ правленіемъ должностныхъ лицъ и учрежденій.

Въ такомъ видѣ представляются, на низшихъ степеняхъ, органы полиціи безопасности и полиціи исполнительной, избираемые одними крестьянами изъ лицъ своего сословія и содержимые только на ихъ средства.

Между тѣмъ, до учрежденія урядниковъ въ 1878 году, эта мужицкая полиція составляла, въ уѣздѣ, единственную стражу,

на которую опиралось правительство въ важномъ дѣлѣ охраны общественнаго порядка и безопасности.

Полицейская стража, чтобы дѣйствовать удовлетворительно, требуетъ спеціальной подготовки, правильной организаціи и водворенія въ ней служебной дисциплины. По этому,—если бы весь наличный составъ крестьянъ избираемыхъ для полицейской службы былъ безукоризненъ въ нравственномъ отношеніи,—то и тогда они не могли-бы составить надежной полицейской силы вслѣдствіе ихъ невѣжества, безграмотности и срочности ихъ избранія.

При низкомъ-же нравственномъ уровнѣ лицъ, поставляемыхъ крестьянскимъ сословіемъ для исполненія полицейскихъ обязанностей—крестьяне несущіе полицейскую службу, въ лучшемъ случаѣ, совершенно равнодушны ко всевозможнымъ нарушеніямъ общественнаго порядка, благочинія и безопасности. Нерѣдко-же они являются прямыми укрывателями всякихъ правонарушеній и только этимъ пассивнымъ или сознательнымъ укрывательствомъ можно объяснить трудность обнаруженія и преслѣдованія такихъ преступленій, какъ конокрадство и поджоги, а также безнаказанное неисполненіе, въ деревняхъ и селахъ, уставовъ казеннаго управленія, въ особенности всевозможныя нарушенія питейнаго устава.

Съ учрежденіемъ урядниковъ въ 1878 году положеніе полиціи въ уѣздахъ до извѣстной степени улучшилось и охрана личности, имущества, порядка и безопасности получила нѣкоторое ограждение. Урядники несомнѣнно содѣйствуютъ болѣе успѣшному обнаруженію нѣкоторыхъ преступленій и болѣе исправному соблюденію постановленій, касающихся содержанія дорогъ, мостовъ, предупрежденія пожаровъ, охраненія народнаго здравія.

Но это ограждение общественной безопасности урядники даютъ въ весьма недостаточной мѣрѣ вслѣдствіе крайне ограни-

ченнаго ихъ личнаго состава: въ 46 губерніяхъ, управляемыхъ по общему губернскому учрежденію, среднее число урядническихъ участковъ равняется только 11 на уѣздъ, а на каждый станъ приходится лишь по 4 участка.

Кромѣ того, хорошо извѣстныя нареканія на урядниковъ имѣютъ справедливое основаніе. Восполнивъ, хотя и въ самой недостаточной степени, совершенное отсутствіе полицейской силы въ уѣздахъ, урядники, съ другой стороны, послужили для сельскаго населенія самостоятельнымъ источникомъ новыхъ невзгодъ и орудіемъ безполезнаго притѣсненія.

Объясняется это главнымъ образомъ фальшивымъ служебнымъ положеніемъ, созданнымъ для урядниковъ самимъ закономъ, который придалъ имъ одновременно значеніе и нижнихъ чиновъ полиціи, и помощниковъ становыхъ приставовъ. Въ этомъ послѣднемъ качествѣ они явились для сельскихъ обывателей новымъ, болѣе близкимъ, придирчивымъ начальствомъ, которое, въ лицѣ нѣкоторыхъ своихъ представителей, обнаруживаетъ всѣ свойства худшихъ чиновниковъ низшаго разбора,—алчность къ наживѣ, бездѣятельность, грубость въ обращеніи съ частными лицами, а въ отдѣльныхъ случаяхъ и попустительство или укрывательство злоупотребленій изъ корыстныхъ побужденій.

Но даже и при настоящемъ своемъ составѣ, урядники имѣютъ то преимущество передъ нижними чинами полиціи, избираемыми крестьянскимъ сословіемъ, что они дорожатъ своимъ мѣстомъ и опасеніе увольненія отъ должности побуждаетъ даже наиболѣе негодныхъ изъ нихъ къ дѣйствительному исполненію служебныхъ обязанностей и сдерживаетъ ихъ преступные инстинкты. Бездѣйствіе не является у нихъ въ хронической формѣ, а злоупотребленія проявляются въ отдѣльныхъ случаяхъ и не остаются долго необнаруженными. Наконецъ, какъ люди опредѣляемые

начальствомъ и служащіе несрочно, урядники могли-бы, при другихъ, благопріятныхъ для этого условіяхъ, быть назначаемы изъ лицъ добропорядочныхъ, допускающихъ возможность строгаго ихъ дисциплинированія и умѣлаго ими руководительства,—тогда какъ наша сословная крестьянская полиція представляетъ изъ себя безусловно негодный въ этомъ отношеніи матерьялъ, вовсе не поддающійся правильной организаціи.

Но и при возможно лучшемъ составѣ нижнихъ полицейскихъ чиновъ, они не представили-бы изъ себя серьезной полицейской силы подъ руководствомъ становыхъ приставовъ, поставленныхъ въ тѣ служебныя условія, въ которыхъ находятся нынѣ эти должностныя лица.

Самое неблагопріятное изъ этихъ условій заключается въ громадности раіоновъ, предоставленныхъ вѣдѣнію становаго пристава: изъ 467 становъ губерній, управляемыхъ по общему положенію, 201 имѣютъ пространство отъ 2000 до 1000 квадратныхъ верстъ и 101—отъ 1000 до 500 кв. вер.; превышая въ остальныхъ 2000 кв. вер., оно доходитъ въ 20 станахъ до 10000 кв. вер. и болѣе, и только въ 2 (по одному въ Петербургской и Московской губерніяхъ) оно менѣе 500 кв. вер. На такихъ пространствахъ—никакія мѣры, направленныя къ правильной организаціи полицейской стражи, не могутъ быть дѣйствительны и руководительство ею становится невозможнымъ.

Въ соотвѣтствіи съ размѣрами становъ находится и число дѣлъ, поступающихъ на разрѣшеніе становыхъ приставовъ. Оно настолько значительно, что вызываетъ въ приставахъ формально-канцелярское отношеніе къ исполненію своихъ обязанностей, стремленіе переложить ихъ исполненіе на подчиненныя учрежденія, не оставляя времени для наблюденія за ихъ дѣйствіями.

Затѣмъ служебное положеніе становыхъ приставовъ таково, что личный составъ ихъ не можетъ быть удовлетворителенъ,

Образуя первую ступень правительственнаго управленія, должность становаго пристава не открываетъ дальнѣйшаго движенія по вѣдомству министерства внутреннихъ дѣлъ, а служитъ чаще всего завершеніемъ служебной карьеры для канцеляристовъ губернскихъ правленій.

На должностяхъ уѣздныхъ исправниковъ, мы встрѣчаемъ теперь, за рѣдкими исключеніями, людей добропорядочныхъ и достаточно способныхъ, но дѣятельность ихъ буквально парализована полнѣйшей дезорганизаціей управленія и полицейской службы на низшихъ ступеняхъ.

Уѣздныя полицейскія управленія, съ ихъ коллегіальнымъ составомъ и сословными представителями, составляютъ средоточіе всего безполезнаго производства по полиціи. Никакаго сколько нибудь серьезнаго дѣла исправники никогда не предоставляютъ разрѣшенію уѣзднаго управленія, за исключеніемъ развѣ тѣхъ случаевъ, когда требуется прикрыть личную отвѣтственность журнальнымъ постановленіемъ присутствія. Коллегіальнаго обсужденія дѣлъ въ полицейскихъ управленіяхъ не бываетъ, а переписка ведется секретаремъ и чинами канцеляріи по резолюціямъ помощника исправника. Роль сословныхъ представителей въ этихъ учрежденіяхъ самая ничтожная, а члены отъ крестьянскаго сословія употребляются даже на всякія послуги и разноску пакетовъ.

Для полноты картины полицейской организаціи въ уѣздахъ, слѣдуетъ упомянуть о весьма широкихъ правахъ вотчинной полиціи, предоставленныхъ закономъ дворянамъ-помѣщикамъ въ имѣніяхъ временно-обязанныхъ крестьянъ. Но учрежденіе это оказалось настолько чуждымъ всему складу нашей жизни, что не только никто изъ помѣщиковъ не примѣнялъ права вотчинной полиціи на практикѣ, но едва-ли многіе изъ дворянъ

прочли со вниманіемъ относящіяся до этого предмета статьи Положеній 19 Февраля 1861 года (общ. пол. ст. 148—163). Теперь, съ окончательнымъ переходомъ всѣхъ крестьянъ на выкупъ, эти законы сойдутъ и со страницъ нашего кодекса, гдѣ они четверть вѣка оставались мертвой буквой.

Изъ этого краткаго очерка современнаго положенія учрежденій, ограждающихъ въ уѣздѣ порядокъ и безопасность, мы вправѣ сдѣлать то заключеніе, что сословное начало въ организаціи нашихъ полицейскихъ установленій даетъ, относительно ихъ успѣшной дѣятельности, одни только отрицательные результаты, и устройство уѣздной полиціи на правильныхъ основаніяхъ вызываетъ, прежде всего, необходимость уничтожить въ этой отрасли мѣстнаго управленія сохранившіеся въ ней слѣды сословной организаціи, замѣнивъ наемной полицейской стражей низшихъ чиновъ полиціи, поставляемыхъ крестьянами въ видѣ сословной повинности, и упразднивъ уѣздныя полицейскія управленія съ ихъ сословными представителями, давъ средствамъ, отпускаемымъ изъ государственнаго казначейства на эти безполезныя учрежденія, болѣе производительное употребленіе.

Для дѣйствительной охраны общественнаго порядка, для того, чтобы обезпечить законамъ страны точное и неукоснительное исполненіе, для того, чтобы предоставить обывателямъ уѣздовъ достаточную степень безопасности, личной и имущественной,—требуется:

1) выдвинуть правительственную власть вглубь уѣздовъ, для чего, раздѣливъ уѣзды на участки, поставить въ нихъ надежныхъ должностныхъ лицъ, облеченныхъ властью исполнительною и полицейскою, и подчиняющихся указаніямъ и распоряженіямъ начальника уѣзда, и 2) создать возможно частую сѣть полицейскихъ стражниковъ, опредѣляемыхъ участковымъ начальникомъ

изъ людей грамотныхъ, трезвыхъ и добраго вообще поведенія, способныхъ образовать строго дисциплинированную полицейскую силу.

Раздѣленіе уѣзда на участки по дѣламъ управленія должно-бы совпадать съ дѣленіемъ его на судебно-мировые участки, причемъ образовались бы въ уѣздѣ судебно-административные округа, въ которыхъ при разумной децентрализаціи и разширеніи до возможныхъ границъ компетенціи участковыхъ начальниковъ и мировыхъ судей—мѣстное населеніе находило бы, на близкомъ разстояніи, удовлетвореніе обыденныхъ и насущныхъ потребностей въ судѣ, исполнительныхъ дѣйствіяхъ и полицейской охранѣ.

Обезпечить удовлетворительный составъ участковыхъ начальниковъ не представляется задачей неразрѣшимой, если не задаваться невозможными требованіями, къ которымъ слѣдуетъ отнести и желаніе видѣть облеченными этою властью только мѣстныхъ дворянъ-помѣщиковъ и вообще лицъ, обладающихъ имущественнымъ цензомъ: какъ ни желательно, чтобы лица способныя въ другихъ отношеніяхъ занять съ пользою для дѣла положеніе участковаго начальника, были бы и мѣстными землевладѣльцами дворянскаго званія, но такое совпаденіе можетъ быть въ нашихъ уѣздахъ только случайнымъ. Внѣ же этого условія, людей средняго образованія, и даже кончившихъ курсъ ученія въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ, ищущихъ въ службѣ матерьяльнаго обезпеченія, у насъ совершенно достаточно, чтобы сдѣлать въ ихъ средѣ удачный выборъ, особенно если участковымъ начальникамъ будетъ дано приличное служебное положеніе и имъ будетъ открыта дальнѣйшая административная каррьера. При этомъ условіи, умѣломъ управленіи и осторожной послѣдовательности въ приведеніи преобразованія мѣстныхъ учрежденій въ исполненіе, какъ это было сдѣлано при введеніи въ дѣйствіе новыхъ судебныхъ установленій—можно придумать немало практическихъ мѣръ, чтобы облегчить эту задачу. Такъ, занятіе долж-

ности участковаго начальника въ теченіе извѣстнаго срока можно бы сдѣлать обязательнымъ для полученія извѣстныхъ положеній въ уѣздной и губернской администраціи, а также въ центральныхъ учрежденіяхъ министерства внутреннихъ дѣлъ, что нетолько облегчило бы комплектованіе состава участковыхъ начальниковъ, но внесло бы, вмѣстѣ съ тѣмъ, элементъ практическаго опыта, знанія уѣздной жизни и мѣстныхъ условій въ губернскія учрежденія и въ чиновную среду петербургскихъ департаментовъ.

Въ рукахъ участковаго начальника должна быть сосредоточена, въ опредѣленномъ раіонѣ, какъ исполнительная власть, такъ и полицейская, т. е. полиція безопасности.

По этому поводу слѣдуетъ замѣтить, что полиція въ обширномъ смыслѣ,—кромѣ охраны лицъ, имуществъ и общественнаго порядка,—призвана обнаруживать свое дѣйствіе въ такомъ безконечномъ разнообразіи случаевъ и обстоятельствъ, что предметы ея вѣдомства не поддаются точному перечисленію и опредѣлительной классификаціи. Поэтому дѣленіе полиціи на роды по различію этихъ предметовъ вѣдомства—можетъ быть только искусственнымъ и вызываться практическими требованіями управленія.

Такимъ образомъ въ большихъ центрахъ можетъ быть полезно спеціализировать полицейскую службу и, при значительномъ числѣ агентовъ, поручать однимъ изъ нихъ внѣшнюю охрану порядка, другимъ разслѣдованіе совершившихся преступленій, инымъ наблюденіе за соблюденіемъ фискальныхъ постановленій, или правилъ торговыхъ, санитарныхъ и т. п. Въ нашихъ же уѣздахъ, обширныхъ и слабонаселенныхъ, вся забота должна быть направлена къ тому, чтобы приблизить власть къ обывателю, а поэтому, если бы у насъ оказались лишнія средства для оплачиванія спеціальныхъ агентовъ правительственной власти въ

уѣздѣ, то ихъ слѣдовало бы употребить на сокращеніе размѣровъ судебно-административныхъ дѣленій уѣзда. Кромѣ того, самая польза дѣла вовсе не требуетъ устраненія общей полиціи отъ исполнительныхъ дѣйствій и въ такихъ отрасляхъ администраціи, для завѣдыванія которыми имѣются спеціальные агенты. Нельзя, напримѣръ, признать полезнымъ и нормальнымъ существующій у насъ порядокъ предупрежденія и обнаруженія нарушеній уставовъ казеннаго управленія. Здѣсь полиція вооружена правомъ преграждать только тѣ нарушенія, которыми наносится ущербъ личной или имущественной безопасности, общественному порядку или нравственности, т. е. въ строгихъ границахъ такъ называемой «полиціи въ тѣсномъ смыслѣ»; обнаруженіе же и преслѣдованіе нарушеній фискальныхъ предоставлено исключительно чинамъ казеннаго надзора. Въ силу такого разграниченія обязанностей, полицейскій чиновникъ вправѣ совершенно индиферентно относиться къ такимъ нарушеніямъ, какъ безпатентная торговля крѣпкими напитками или злоупотребленія на винокуренныхъ заводахъ, хотя бы и былъ о нихъ освѣдомленъ, тѣмъ болѣе, что за попытку энергично преградить подобныя злоупотребленія онъ подвергаетъ себя риску уголовнаго преслѣдованія за превышеніе власти, чему и бывали примѣры. Чиновникъ полиціи можетъ даже, подобно мало-совѣстливымъ частнымъ лицамъ, пріобрѣсти, напримѣръ, необандероленный табакъ или контрабандный товаръ, безъ нарушенія своихъ служебныхъ обязанностей. Само собою понятно, какими послѣдствіями такая спеціализація отзывается на исправномъ поступленіи неокладныхъ сборовъ, составляющихъ значительную часть нашихъ государственныхъ доходовъ.

При настоящемъ положеніи уѣздной полиціи, такіе порядки еще могутъ находить себѣ оправданіе, но едва ли полезно узаконятьхъ и при реформѣ уѣзднаго управленія. Участковый на-

чальникъ долженъ-бы быть поставленъ въ возможность дѣйствительнымъ образомъ преграждать всякое нарушеніе закона, наносящее ущербъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ: поѣхавъ, напримѣръ, въ селеніе для опредѣленія причинъ чьей либо внезапной смерти, или изслѣдованія поджога, или задержанія конокрада, и узнавъ, что на сосѣднемъ заводѣ арендаторъ мошенническимъ образомъ переливаетъ бражку мимо контрольнаго снаряда, онъ долженъ быть нетолько вправѣ, но и прямо обязанъ, удостовѣрившись въ этомъ злоупотребленіи, запечатать такой заводъ, хотя-бы на болѣе или менѣе дальнемъ разстояніи и пребывалъ акцизный надзиратель, до котораго это дѣло ближайшимъ образомъ касается.

Точно также было-бы безусловно вредно устранить участковаго начальника отъ исполнительныхъ дѣйствій по предметамъ, «предоставленнымъ самостоятельному вѣдѣнію земскихъ учрежденій». Онъ долженъ въ этой отрасли администраціи заботиться объ исправности въ своемъ участкѣ дорогъ, мостовъ и гатей; наблюдать за соблюденіемъ правилъ безопасности отъ пожаровъ; слѣдить за безпрепятственнымъ пользованіемъ проточными водами и т. д. По всѣмъ этимъ предметамъ мѣстнаго благоустройства, земскія собранія постановляютъ свои опредѣленія, указываютъ способы исполненія, могутъ избирать хозяйственныхъ исполнителей, ассигнуютъ средства и контролируютъ произведенные изъ земскихъ суммъ расходы; но разъ такія постановленія состоялись и вошли въ законную силу, забота о приведеніи ихъ въ дѣйствительное исполненіе и мѣры понужденія къ тому должны быть отнесены къ обязанности участковаго начальника.

Въ этомъ отношеніи рѣчь можетъ идти не о разграниченіи компетенціи, а о томъ собственно: долженъ ли участковый начальникъ быть избранникомъ земства или ставленникомъ правительства. Размежеваться въ области мѣстной администраціи по предметамъ

вѣдомства едва-ли возможно, и мы видимъ, что въ Бельгіи, напримѣръ, бургомистры занимаются нетолько предметами городскаго благоустройства, но распоряжаются и дѣйствіями полицейской стражи при уличныхъ манифестаціяхъ соціалистовъ, а въ Петербургѣ всѣ понужденія по исправному содержанію мостовыхъ и соблюденію санитарныхъ правилъ исходятъ не отъ городскаго головы, а градоначальника, который усердно наблюдаетъ также за правильнымъ возведеніемъ построекъ, за продажею на торгахъ доброкачественныхъ припасовъ, то есть распоряжается по такимъ предметамъ, которые предоставлены закономъ самостоятельному вѣдѣнію городскаго общественнаго управленія.

Въ настоящее время, отсутствіе въ уѣздахъ участковыхъ исполнителей постановленій земскаго собранія отзывается самымъ неблагопріятнымъ образомъ на всей дѣятельности уѣзднаго земства, а при необходимости сосредоточить въ однѣхъ рукахъ всю исполнительную власть въ участкѣ, является такая альтернатива: или правительство должно передать земскимъ выборнымъ всѣ отрасли участковаго управленія, въ томъ числѣ и полицію безопасности, или мѣстнымъ въ участкѣ исполнительнымъ органомъ по предметамъ предоставленнымъ вѣдѣнію земскихъ собраній долженъ стать участковый начальникъ, облеченный правительственною властію и правительствомъ назначаемый.

Всякій непредубѣжденный человѣкъ, не желающій игнорировать исторически сложившихся условій нашего современнаго государственнаго строя, несомнѣнно признаетъ практически исполнимымъ разрѣшеніе этого вопроса только въ послѣднемъ смыслѣ.

Распоряженію участковаго начальника должно быть предоставлено и взысканіе недоимокъ разныхъ податей и сборовъ. Налоги должны быть вносимы самими облагаемыми въ опредѣленные сроки и въ указанныя для принятія ихъ учрежденія.

Неисполненіе этой обязанности вызываетъ необходимость взысканія, то есть принужденія неисправнаго плательщика исполнить требованіе фискальнаго закона или обязательнаго земскаго постановленія, что прямо входитъ въ кругъ дѣятельности органовъ исполнительной власти, и нѣтъ рѣшительно никакой надобности усложнять мѣстную администрацію учрежденіемъ для этого особыхъ финансовыхъ или земскихъ агентовъ.

Вообще компетенціи участковаго начальника должны подлежать, въ предѣлахъ участка, всѣ дѣла мѣстнаго управленія, за исключеніемъ несложныхъ дѣлъ мѣстнаго значенія, предоставленныхъ самостоятельному вѣдѣнію приходскихъ общинъ и по которымъ приходскій старшина долженъ быть облеченъ исполнительною властью.

Участковому начальнику не должна только ни въ какой мѣрѣ принадлежать карательная и вообще судебная власть.

Отдѣленіе суда отъ администраціи признается повсемѣстно и не безъ достаточныхъ къ тому основаній, однимъ изъ наиболѣе благопріятныхъ условій для успѣшнаго отправленія правосудія.

Поступиться этимъ вообще вѣрнымъ принципомъ, конечно можно, но въ томъ только случаѣ, если въ особыхъ обстоятельствахъ того требуютъ практическія удобства и польза дѣла; между тѣмъ предоставлять какія либо судебныя функціи участковому начальнику было-бы и въ практическомъ отношеніи совершенно безцѣльно, такъ какъ въ тѣхъ-же самыхъ территоріальныхъ границахъ участка судебная власть уже имѣетъ своего представителя въ лицѣ мироваго судьи.

При такомъ числѣ участковыхъ начальниковъ, которое равнялось-бы числу мировыхъ судей,—съ передачею въ мировыя судебныя установленія всѣхъ дѣлъ крестьянскихъ по жалобамъ на приходскіе крестьянскіе суды, при правильной органи-

зацiи приходскихъ общинъ, и при содѣйствiи удовлетворительно устроенной полицейской стражи,—нельзя ожидать, чтобы участковые начальники были чрезмѣрно обременены работою. Приличное-же ихъ вознагражденiе не потребуетъ значительной приплаты къ тѣмъ суммамъ, которыя отпускаются нынѣ на подлежащiя упраздненiю уѣздныя полицейскiя управленiя, непремѣнныхъ членовъ крестьянскихъ присутствiй и становыхъ приставовъ.

Дѣятельность участковыхъ начальниковъ можетъ быть, однако, вполнѣ успѣшною въ такомъ только случаѣ, если она будетъ опираться на достаточный по числу и надежный въ качественномъ отношенiи составъ нижнихъ полицейскихъ служителей. Они необходимы не только для извѣстныхъ исполнительныхъ дѣйствiй, но въ особенности какъ *стража*, одно присутствiе которой ограждаетъ порядокъ и безопасность и посредствомъ которой возможно дѣйствительное полицейское наблюденiе, безъ котораго немыслимы успѣшное предупрежденiе и преслѣдованiе преступленiй.

Правительство наше уже давно озабочено устройствомъ въ уѣздахъ правильно организованной полицейской стражи и останавливается только передъ значительностью необходимыхъ на этотъ предметъ денежныхъ затратъ.

Содержанiе этой стражи должно дѣйствительно обойтись не дешево,—и только при коренной реформѣ всего мѣстнаго управленiя могутъ освободиться необходимыя для этого средства.

Земская полицейская стража можетъ дать общественной безопасности достаточное огражденiе только при такомъ численномъ составѣ, чтобы одинъ стражникъ приходился примѣрно не болѣе какъ на сто дворовъ,—а для возможности пополнять стражу людьми надежными, содержанiе стражниковъ, неодинако-

вое по различію мѣстностей, не можетъ быть, въ среднемъ, менѣе 150 рублей на каждаго въ годъ.

Это составило-бы ежегодный расходъ въ 15 милліоновъ рублей, считая число жилыхъ строеній въ Европейской Россіи, внѣ городовъ и безъ губерній Привислянскихъ, Кавказа и Финляндіи,—около 10 милліоновъ (1).

При самостоятельномъ и единичномъ проведеніи реформы уѣздной полицейской стражи, она вызвала-бы для населенія новый налогъ по полтора рубля съ каждаго двора. Съ переложеніемъ же общей суммы этого налога на землю, 27% этой суммы (4.050,000 р.) легли бы на личное землевладѣніе, 31,2% (4.680,000 р.) на сельскія общества, 39,9% (5.985,000 р.) на казну и 1.9% (285,000 р.) на удѣлы (2).

Понятно, что при неизмѣнности прежнихъ расходовъ на мѣстное управленіе, налогъ этотъ оказался-бы весьма чувствительнымъ бременемъ для податныхъ силъ страны.

При систематическомъ-же преобразованіи управленія, земская стража могла-бы быть оплачиваема на счетъ сокращенія расходовъ населенія на 25 милліоновъ рублей, слагающихся изъ 22½ милліоновъ, въ которые обходятся сельская и волостная администраціи (не считая хозяйственныхъ расходовъ) и 2½ м., отпускаемыхъ на урядниковъ. Если приходское управленіе будетъ стоить тоже, что и волостное, т. е. около 15 мил., то остальные 10 мил., расходуемые на сельскихъ старостъ и сотскихъ освободятся для оплаты земской стражи, а недостающіе 5 мил. заплатитъ безъ обремененія личное землевладѣніе, которое не несетъ теперь

(1) Сборникъ свѣдѣній по Европейской Россіи за 1882 годъ. Изд. Центральнаго Статист. Комит. 1884 г.

(2) Въ этомъ процентномъ отношеніи распредѣляется поземельная собственность въ Европейской Россіи (тотъ-же Сборникъ).

никакихъ расходовъ на поставляемыхъ крестьянскимъ сословіемъ низшихъ агентовъ полиціи.

Расходъ этотъ не поставитъ уѣздное землевладѣніе въ затрудненіе для удовлетворенія и другихъ мѣстныхъ потребностей, такъ какъ содержаніе хорошо-устроенной земской полицейской стражи, давъ нашимъ уѣздамъ недостающее имъ теперь огражденіе личной и имущественной безопасности, въ самомъ непродолжительномъ времени подыметъ, весьма значительно, общій уровень благосостоянія.

V.

Земское собраніе.

Одну изъ слабыхъ сторонъ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ составляютъ постановленія его, опредѣляющія порядокъ выбора гласныхъ въ земскія собранія. Тогда какъ на земскія учрежденія возлагается забота о «мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ», самое земское представительство въ этихъ учрежденіяхъ предоставлено гласнымъ, представляющимъ извѣстныя категоріи избирателей, а не такія дѣленія уѣздной территоріи, въ границахъ которыхъ мѣстныхъ жителей связываютъ въ естественные союзы общіе интересы и одинаковыя потребности, которыя только отчасти могутъ быть удовлетворяемы собственными средствами этихъ союзовъ.

Существующій порядокъ земскихъ выборовъ имѣетъ еще тотъ недостатокъ, что борьба противоположныхъ интересовъ исчерпывается въ одной только избирательной агитаціи. Избиратели, вслѣдствіе личныхъ отношеній или общности направленія разбиваются на партіи и сосредоточиваютъ всѣ свои усилія на томъ,

чтобы обезпечить себѣ большинство въ земскомъ собраніи, а затѣмъ партія, одолѣвшая на выборахъ, получаетъ возможность, не встрѣчая оппозиціи, направлять въ теченіи избирательнаго періода всю земскую дѣятельность исключительно въ своихъ кружковыхъ интересахъ.

Только при представительствѣ территоріальномъ этотъ личный и партійный характеръ избирательной агитаціи можетъ быть совсѣмъ устраненъ, а также станетъ невозможнымъ и безраздѣльное господство извѣстной группы избирателей, склонной жертвовать интересами общими своимъ кружковымъ выгодамъ.

Нѣкоторые публицисты думаютъ устранить существующіе недостатки земскихъ выборовъ устройствомъ ихъ на сословномъ началѣ.

Въ положительныхъ опредѣленіяхъ ихъ проектъ, насколько извѣстно, сводится къ слѣдующему:

Земское представительство слагается изъ гласныхъ, избираемыхъ дворянами—въ своихъ собраніяхъ и крестьянами—въ ихъ сословныхъ обществахъ. Этимъ двумъ сословіямъ предоставляется избранія равнаго числа гласныхъ только изъ лицъ своей сословной корпораціи. Гласные отъ дворянъ и крестьянъ составляютъ въ земскомъ собраніи огромное большинство, а остальное, незначительное число голосовъ, предоставляется представителямъ городовъ. Уѣздные землевладѣльцы, не принадлежащіе къ сословіямъ дворянъ и крестьянъ, раздѣляютъ съ горожанами ограниченное число мѣстъ въ земскомъ собраніи, предоставленное городамъ, чѣмъ достигается возможно полное отстраненіе отъ дѣятельнаго участія въ земскомъ представительствѣ всѣхъ обладателей, на личномъ правѣ, недвижимой собственности въ уѣздѣ, не имѣющихъ права участія въ дворянскихъ выборахъ,

всѣхъ купцовъ, мѣщанъ, заводчиковъ, фабрикантовъ, а также крестьянъ, владѣющихъ землей и другими недвижимыми имуществами внѣ крестьянскаго надѣла.

Входя въ оцѣнку этихъ предположеній, слѣдуетъ, прежде всего, замѣтить, что ими нисколько не устраняются всѣ вредныя послѣдствія борьбы партій при земскихъ выборахъ и послѣдовательнаго захвата ими власти и вліянія. Эта политическая игра только переносится изъ земскихъ избирательныхъ коллегій въ дворянскія собранія, такъ какъ извѣстно, что въ огромномъ большинствѣ уѣздовъ враждующія земскія партіи состоятъ почти исключительно изъ однихъ дворянъ. Легко также провѣрить, что и въ наиболѣе промышленныхъ уѣздахъ, фабриканты и заводчики выступаютъ на избирательную арену не одни, а въ союзѣ съ такими же чистокровными столбовыми дворянами, какъ и тѣ, которые борятся съ ними въ противоположномъ лагерѣ. Предоставленіе представителямъ крестьянскихъ обществъ равнаго съ дворянами числа голосовъ въ земскомъ собраніи должно быть поставлено въ связь съ другими предположеніями той же программы, въ силу которыхъ гласные отъ крестьянъ впередъ лишаются какой либо независимости мнѣнія и сужденій, вслѣдствіе подначальнаго положенія учрежденій крестьянскаго сословнаго управленія представителямъ дворянской корпораціи.

При ничтожномъ представительствѣ другихъ элементовъ мѣстнаго населенія, предположеніе это составлено, такимъ образомъ, съ тѣмъ, чтобы обезпечить рѣшительное преобладаніе въ земскомъ представительствѣ—численное и по вліянію—однимъ дворянамъ; другіе гласные привлекаются къ дѣлу только въ видѣ статистовъ. Но если бы такія ожиданія должны были въ дѣйствительности и повсемѣстно оправдаться, то зачѣмъ, спрашивается, вводить всю эту фальшь въ дѣло мѣстнаго управленія, тогда какъ той же цѣли можно достигнуть несравненно проще, упразднивъ

земскія учрежденія и возвративъ бразды правленія въ губерніи и уѣздѣ въ руки одной дворянской корпораціи.

Расчеты эти могутъ, однако, оказаться и ошибочными. Предоставленіемъ въ настоящее время преобладанія въ земскомъ представительствѣ дворянству, какъ корпораціи, не устраняется опасность того, что при устройствѣ этого представительства на сословномъ началѣ, существующія нынѣ въ земствѣ пререканія личныхъ партій обратятся въ болѣе или менѣе отдаленномъ будущемъ въ сословные раздоры, опасные для государственнаго порядка и которыхъ, слава Богу, Россія еще не знала. Между тѣмъ вызывать эту опасность совершенно безцѣльно, такъ какъ и теперь въ земскихъ учрежденіяхъ мѣстные дворяне имѣютъ неоспоримое преобладаніе, которое фактически еще усилилось бы при измѣненіи существующаго порядка выборовъ на территоріальномъ началѣ. Но пока дворяне не являются въ земствѣ исключительно представителями своего сословія, ихъ дѣйствительное преобладаніе въ земскихъ дѣлахъ не можетъ служить источникомъ сословной борьбы.

Вызвавъ антагонизмъ сословныхъ интересовъ, устройство земскихъ выборовъ по сословнымъ корпораціямъ можетъ содѣйствовать и политической деморализаціи земледѣльческаго населенія Имперіи.

Лишеніе сельскихъ обществъ права избирать гласными лицъ другихъ сословій имѣло бы своимъ послѣдствіемъ необходимость самоличнаго присутствія въ земскомъ собраніи значительнаго числа крестьянъ, большинство которыхъ, по малому своему развитію, не въ состояніи будетъ сознательно отнестись къ своимъ обязанностямъ и пойдетъ на буксирѣ тѣхъ или иныхъ земскихъ дѣльцовъ. Разсчитывать на то, чтобы эта инертная масса крестьянъ всегда содѣйствовала торжеству въ земскомъ собраніи тѣхъ

принциповъ, выразителями которыхъ должны явиться представители дворянской корпораціи,—трудно уже потому, что не существуетъ никакихъ серьезныхъ ручательствъ въ томъ, чтобы съ измѣненіемъ порядка выборовъ, въ средѣ гласныхъ отъ дворянъ водворилось повсемѣстно полное согласіе и единодушіе. Гораздо болѣе вѣроятнымъ представляется обратное заключеніе, что сами дворяне разобьются въ земскомъ собраніи на партіи и тогда побѣда будетъ принадлежать той изъ нихъ, которой удастся заручиться содѣйствіемъ гласныхъ отъ крестьянскаго сословія, причемъ въ стремленіи обезпечить себѣ ихъ поддержку нельзя ожидать отъ враждующихъ партій особой разборчивости въ средствахъ.

Затѣмъ, какъ бы незначительно ни было участіе, предоставленное въ земскомъ собраніи представителямъ промышленности, хотя бы только въ качествѣ гласныхъ отъ городовъ,—крестьянскіе гласные могутъ оказаться передъ такой альтернативой: подавать свои голоса съ дворянами, подчиняясь вліяніямъ политическаго свойства, или вотировать съ промышленниками вслѣдствіе экономической отъ нихъ зависимости. Въ извѣстныхъ случаяхъ соображенія матерьяльныхъ выгодъ могутъ оказаться сильнѣе опасенія начальственныхъ придирокъ,—и тогда корпорація дворянъ будетъ побиваема въ земскомъ собраніи согласнымъ голосованіемъ промышленниковъ и крестьянъ.

Эта погоня за мужицкими голосами можетъ рано или поздно привести крестьянъ къ сознанію своей силы и вліянія въ уѣздномъ земствѣ и вызвать зародыши едва ли желательной въ земскомъ дѣлѣ демагогической закваски.

Представители торговли и промышленности могутъ быть побуждаемы къ систематической оппозиціи гласнымъ отъ дворянскаго сословія естественнымъ стремленіемъ оградить свои иму-

щественные интересы, такъ какъ отъ большинства въ земскомъ собраніи всегда зависитъ переложить, подъ тѣмъ или инымъ законнымъ предлогомъ, на ихъ имущества относительную тяжесть земскихъ налоговъ. Но обостренію этого антагонизма будетъ несомнѣнно содѣйствовать и оскорбленное самолюбіе, чувство недовольства, вызванное ограниченіемъ ихъ правъ въ земскомъ представительствѣ только въ силу ихъ сословнаго происхожденія.

Предположеніе объ ограниченіи избирательныхъ правъ всѣхъ личныхъ собственниковъ уѣзда, не принадлежащихъ къ дворянской корпораціи, причемъ обложеніе ихъ имуществъ земскими сборами оставляется однако на прежнемъ основаніи,—объясняется почтенною заботливостью объ огражденіи нашей меньшей братьи отъ эксплуатаціи ея представителями капитализма.

Существованіе такой эксплуатаціи и всѣхъ вредныхъ ея послѣдствій для народнаго хозяйства отвергать, къ сожалѣнію, нельзя; но не въ лишеніи всѣхъ личныхъ собственниковъ уѣзда, избравшихъ своей профессіей торговлю и промыслы, ихъ политическихъ правъ въ земскомъ представительствѣ, слѣдуетъ, конечно, искать исцѣленія отъ этого зла.

Одинъ изъ видовъ этой эксплуатаціи, зародившійся и обнаруживающій свое вредное дѣйствіе въ средѣ самихъ сельскихъ обществъ, —міроѣдство,—устранится самъ собою, когда личныя права и хозяйственный бытъ крестьянъ въ составѣ сельскихъ обществъ получатъ надлежащее обезпеченіе въ законѣ. Міроѣдство есть прямое послѣдствіе того хаотическаго состоянія, въ которомъ пребываетъ мірское устройство крестьянскаго сословія и того безправія мужика, которое вызывается его личною зависимостью отъ общества. Этотъ родъ эксплуатаціи крестьянъ уже по самому своему свойству не можетъ быть поставленъ въ вину лицамъ постороннимъ обществу.

Отъ міроѣдства слѣдуетъ отличать разнообразныя проявленія «кулачества». Хотя и здѣсь не послѣдняя роль при эксплуатаціи отдѣльныхъ крестьянъ принадлежитъ ихъ односельчанамъ, несомнѣнно, однако, что въ этомъ видѣ эксплуатаціи успѣшно съ ними конкурируютъ и всякіе пришлые люди.

Но при оцѣнкѣ всѣхъ этихъ явленій съ точки зрѣнія хозяйственныхъ интересовъ крестьянскаго сословія слѣдуетъ имѣть въ виду, что они получаютъ весьма важное въ государственномъ смыслѣ значеніе только въ тѣхъ случаяхъ, когда предметомъ эксплуатаціи представляется земля, обезпечивающая хозяйственную состоятельность земледѣльческаго населенія Имперіи—и предупредить вредныя въ этомъ отношеніи для государства послѣдствія можно только признаніемъ неотчуждаемости надѣльной земли въ постороннія руки.

Самая личность крестьянина, подобно лицамъ другихъ сословій, нуждается въ томъ огражденіи правъ и интересовъ, которое даютъ хорошіе законы и учрежденія, а не въ опекѣ, которая имѣетъ своимъ неизмѣннымъ послѣдствіемъ ограниченіе самодѣятельности и недостатокъ устойчивости характера, необходимыхъ для противодѣйствія постороннимъ вліяніямъ. Излишняя опека и дѣлаетъ крестьянина наиболѣе податливымъ ко всякой эксплуатаціи, предупредить послѣдствія которой могутъ только такія свойства самой человѣческой личности, которыя вырабатываются въ свободномъ и независимомъ человѣкѣ вмѣстѣ съ сознаніемъ отвѣтственности за свои дѣйствія и привычкой полагаться на свои собственныя силы во всѣхъ жизненныхъ затрудненіяхъ.

Во всякомъ случаѣ, между замѣчаемой эксплуатаціей крестьянъ кулаками и избирательными правами, предоставленными въ уѣздахъ представителямъ промышленныхъ классовъ населенія въ мѣрѣ участія принимаемаго ими въ земскихъ расходахъ,—нѣтъ рѣшительно никакой причинной связи.

Желаніе ограничить эти права можетъ быть объяснено однимъ только предубѣжденіемъ, для котораго нѣтъ разумнаго основанія въ здраво понятыхъ государственныхъ интересахъ.

Въ связи съ возстановленіемъ кастовой обособленности сословій, это было бы однимъ изъ средствъ направленныхъ къ тому, чтобы упрочить русскую бѣдность и задержать русское государство на первобытныхъ ступеняхъ экономическаго развитія, отогнавъ капиталы и промышленную предпріимчивость отъ полезной разработки и производительной эксплуатаціи громадной поверхности и неисчерпаемыхъ нѣдръ русской земли. Вѣдь не въ городахъ, а въ уѣздахъ лежатъ тѣ нетронутыя еще богатства, которыя ожидаютъ проявленія промышленной энергіи, чтобы поднять производительныя силы всего государства.

Но если бѣдность не порокъ, то положеніе это можетъ быть справедливо только для частнаго человѣка. Государство-же должно непрерывно работать для своего обогащенія, потому что бѣдность страны есть для нея источникъ слабости. Всякое чрезвычайное напряженіе,—напримѣръ война, даже успѣшная,—надрываетъ его силы и дѣлаетъ надолго неспособнымъ вновь развернуть свою мощь для энергическаго дѣйствія на международной сценѣ.

Напротивъ того, величайшія бѣдствія переносятся относительно легко государствами съ сильно развитой промышленностью, содѣйствующей заработками и сбереженіями непрерывному наростанію народнаго богатства.

Стоитъ только припомнить какъ быстро оправились Соединенныя Штаты Сѣверной Америки отъ послѣдствій изнурительнаго напряженія многолѣтней междоусобной войны. Другое тому доказательство представляетъ Франція, которая послѣ неслыханнаго пораженія, колоссальной контрибуціи и отторженія части терри-

торіи, осталась, противъ всякихъ вѣроятныхъ предположеній, по прежнему сильной только потому, что—по мѣткому выраженію Князя Бисмарка—Франція имѣетъ большой чулокъ полный золота, въ который она старательно и непрерывно откладываетъ свои промышленныя сбереженія.

Англія представляетъ примѣръ государства, вся сила котораго заключается только въ его богатствѣ: отнимите у Англіи возможность эксплуатировать для своего обогащенія двѣсти пятьдесятъ милліоновъ индійскаго населенія и внѣшнее могущество ея померкнетъ, подобно тому какъ стало меркнуть и затѣмъ исчезло могущество Венеціанской республики послѣ того, какъ съ открытіемъ Америки, она лишилась мало по малу тѣхъ торговыхъ выгодъ и преимуществъ, которыя составляли источникъ ея богатства и силы.

Россія имѣетъ въ самой себѣ всѣ необходимыя условія для того, что бы стать однимъ изъ богатѣйшихъ въ мірѣ государствъ, но достигнуть этого она можетъ только при послѣдовательномъ подъемѣ промышленной энергіи и предпріимчивости въ ея стомилліонномъ населеніи.

Политическая равноправность промышленныхъ элементовъ этого населенія въ земскомъ представительствѣ не способна, разумѣется, сама по себѣ, поднять производительныя силы нашихъ уѣздовъ,—но столь же очевидны отрицательные въ этомъ отношеніи результаты мѣръ, направленныхъ къ тому, чтобы поставить въ уѣздномъ земствѣ представителей промышленности въ приниженное и неравноправное положеніе.

Замѣчаемые теперь непорядки въ земскомъ представительствѣ, по самому ихъ свойству и причинамъ, ихъ вызывающимъ, могутъ быть устранены только при устройствѣ этого представительства на территоріальномъ началѣ.

Безъ всякаго отношенія къ измѣненію существующаго порядка земскихъ выборовъ мы пришли уже къ сознанію необходимости образовать мелкую единицу мѣстнаго самоуправленія; выше указаны тѣ мѣстныя потребности, матерьяльныя и нравственныя, которыя должны найти себѣ въ ней удовлетвореніе, и приведены основанія, убѣждающія въ томъ, что такою единицею долженъ бы быть приходъ.

Этотъ *приходъ*—какъ единица мѣстнаго управленія, гдѣ сосредоточивается большинство «мѣстныхъ пользъ и нуждъ», требующихъ удовлетворенія средствами и попеченіемъ уѣзднаго земства,—и *долженъ получить значеніе земскаго избирательнаго округа.*

Представительство отъ придоховъ, то есть отъ опредѣленныхъ раіоновъ уѣздной территоріи, сдѣлаетъ невозможнымъ партійный характеръ избирательной агитаціи и безраздѣльное господство партіи, восторжествовавшей на выборахъ, въ самомъ земскомъ собраніи.

Такое мѣстное представительство несомнѣнно внесетъ въ земское собраніе элементъ бережливости и практическаго взгляда на мѣстныя потребности, потому что каждый изъ гласныхъ будетъ естественнымъ образомъ побуждаемъ отстаивать въ собраніи интересы избравшаго его прихода, платежныя силы и насущныя нужды котораго ему близко извѣстны. Онъ не дастъ своего согласія на такой расходъ, который не обѣщаетъ приходскому населенію никакой непосредственной выгоды, или на такой предметъ, который разсчетливѣе можетъ быть удовлетворяемъ средствами самой приходской общины. Поэтому всякій расходъ, вотированный въ земскомъ собраніи большинствомъ приходскихъ представителей, окажется полезнымъ и производительнымъ, если не для всего уѣзда, то во всякомъ случаѣ для большей его части.

Приходъ, въ внутренней жизни котораго будетъ предоставлено равномѣрное представительство какъ личнымъ собственникамъ разныхъ положеній, такъ и сельскимъ обществамъ,—окажетъ, какъ земскій избирательный округъ, полезное вліяніе и на поднятіе умственнаго уровня земскихъ собраній. При понятномъ нерасположеніи крестьянъ принимать личное участіе въ общественныхъ дѣлахъ, выходящихъ изъ круга ихъ обыденныхъ интересовъ, представителями отъ приходовъ въ земскомъ собраніи будутъ несомнѣнно наиболѣе просвѣщенные прихожане и прежде всѣхъ, конечно, всѣ добропорядочные мѣстные дворяне помѣщики. Наконецъ представительство крупныхъ поземельныхъ собственниковъ могло-бы быть обезпечено и въ земскомъ собраніи, такъ же какъ въ приходахъ, предоставленіемъ владѣльцамъ имѣній извѣстнаго размѣра и цѣнности званія гласныхъ земскихъ собраній не по выбору, а по праву. Въ виду громаднаго разнообразія у насъ цѣнъ на землю, размѣръ поземельной собственности, дающій это право, долженъ бы быть опредѣленъ для каждаго уѣзда въ законодательномъ порядкѣ.

Въ предметахъ вѣдомства и порядкѣ дѣйствій собственно земскихъ собраній, не требуется существенныхъ измѣненій.

По этому предмету можно указать на серьезныя сомнѣнія, возникающія, относительно компетентности уѣздныхъ земскихъ собраній для избранія мировыхъ судей и губернскихъ земскихъ собраній относительно принадлежащаго имъ нынѣ исключительнаго права возбуждать преслѣдованіе противъ должностныхъ лицъ земскихъ учрежденій за преступленія и проступки по службѣ.

Въ вопросѣ о правѣ земскихъ собраній избирать мировыхъ судей на первомъ планѣ должны стоять интересы правосудія, а не забота объ охраненіи прерогативъ земства. Избраніе мировыхъ судей уѣзднымъ земскимъ собраніемъ на относительно короткій, трехлѣтній срокъ ставитъ ихъ въ такую зависимость отъ

мѣстныхъ вліяній, которою болѣе всего тяготятся лучшіе, наиболѣе самостоятельные и нелицепріятные судьи. Поэтому назначеніе мировыхъ судей отъ правительства болѣе удовлетворяетъ требованіямъ успѣшнаго отправленія правосудія и имѣетъ еще то преимущество, что дастъ возможность ближе связать мировую юстицію съ общими судебными установленіями, органически слить эти два разобщенные теперь судебныхъ института.

Въ такомъ случаѣ можно, безъ опасенія, расширить судебную компетенцію мировыхъ судей и, между прочимъ, возложить на нихъ производство предварительныхъ слѣдствій по преступленіямъ, подсуднымъ окружнымъ судамъ, внѣ мѣстъ пребыванія этихъ судовъ. Это откроетъ путь и для дѣйствительнаго улучшенія у насъ слѣдственной части, такъ какъ только съ передачею мировымъ судьямъ производства слѣдствій по большей части преступленій, совершающихся внѣ большихъ центровъ населенія, гдѣ имѣются окружные суды, представится возможность замѣнить нашихъ неудовлетворительныхъ судебныхъ слѣдователей слѣдственными судьями изъ лучшихъ членовъ окружныхъ судовъ для производства слѣдствій по дѣламъ, возникающимъ въ мѣстѣ пребыванія суда и для разслѣдованія немногихъ особо важныхъ преступленій, совершающихся въ уѣздѣ.

Производство же слѣдствій по обыкновеннымъ, несложнымъ дѣламъ можетъ только выиграть отъ передачи ихъ мировымъ судьямъ, которые, находясь ближе къ мѣсту совершенія преступленія и въ большемъ числѣ, чѣмъ судебные слѣдователи, могутъ быстрѣе и успѣшнѣе ихъ разслѣдовать, тѣмъ болѣе, что возложеніе на мировыхъ судей обязанностей по производству слѣдствій могло бы содѣйствовать сокращенію размѣровъ мировыхъ участковъ, увеличеніемъ ихъ числа, гдѣ въ томъ окажется нужда, на счетъ упраздняемыхъ въ уѣздѣ судебныхъ слѣдователей.

При назначеніи мировыхъ судей правительствомъ, такъже какъ и при опредѣленіи участковыхъ начальниковъ, ничто не мѣшаетъ отдавать предпочтеніе мѣстнымъ землевладѣльцамъ, удовлетворяющимъ требованіямъ извѣстнаго образовательнаго ценза.

Власть возбужденія судебнаго преслѣдованія противъ предсѣдателей и членовъ земскихъ управъ и гласныхъ земскихъ собраній принадлежитъ только губернскому земскому собранію (ст. 114—116 полож. о зем. учрежд. по изд. 1886 г. 1 ч. II т. св. зак.), а преданіе ихъ суду зависитъ отъ сената.

Порядокъ этотъ совершенно не обезпечиваетъ успѣшное преслѣдованіе злоупотребленій должностныхъ лицъ земскаго управленія, предоставляя возбужденіе уголовнаго преслѣдованія учрежденію, собирающемуся одинъ разъ въ годъ и засѣдающему только нѣсколько дней. При буквальномъ примѣненіи закона былъ бы возможенъ такой случай, что членъ управы, похитивъ земскія суммы, потребовалъ бы отъ губернатора выдачи ему заграничнаго паспорта, не скрывая, что онъ нуженъ ему для того, чтобы успѣть скрыться до созыва очереднаго или экстреннаго земскаго собранія, которое одно уполномочено поставить его въ положеніе обвиняемаго. Сенатъ правда вышелъ по дѣламъ этого рода изъ роли обвинительной камеры и по необходимости долженъ былъ присвоить себѣ право возбужденія преслѣдованія и назначенія предварительнаго слѣдствія о злоупотребленіяхъ членовъ земскихъ управъ и собраній (прим. къ 1087 ст. уст. угол. суд. по продолж. 1886 г.), но и сенатъ стоитъ въ большинствѣ случаевъ слишкомъ далеко отъ мѣста совершенія преступленія, чтобы опредѣленія его могли послѣдовать всегда своевременно, такъ какъ нерѣдко довольно нѣсколькихъ дней и даже часовъ, чтобы затруднить преслѣдованіе и дать возможность скрыть слѣды преступленія.

Поэтому практическія требованія правосудія вызываютъ необходимость вооружить властью преслѣдованія этого рода преступленій должности, учрежденіе мѣстное и дѣйствующее постоянно, а не нѣсколько дней въ году, какъ губернское земское собраніе.

Земскія учрежденія имѣютъ право назначать содержаніе избираемымъ ими должностнымъ лицамъ въ произвольномъ размѣрѣ и только относительно мировыхъ судей установлены въ этомъ отношеніи извѣстныя ограниченія въ самомъ законѣ. Учрежденія эти пользуются также возможностью увеличивать или уменьшать размѣръ квартирныхъ и другихъ довольствій нѣкоторымъ правительственнымъ властямъ. Кромѣ того своевременное полученіе содержанія и другихъ выдачъ изъ земскихъ источниковъ не всегда въ достаточной степени обезпечено. Порядокъ этотъ нельзя признать удовлетворительнымъ и размѣръ содержанія всѣхъ должностныхъ лицъ, хотя бы и избираемыхъ на должности земскимъ собраніемъ, долженъ быть опредѣленъ штатами, издаваемыми въ законодательномъ порядкѣ, а не зависѣть отъ случайныхъ вліяній и усмотрѣнія періодически измѣняющагося состава земскихъ гласныхъ, которые могутъ руководствоваться въ этомъ случаѣ и личными соображеніями; представители же правительственной власти должны бы быть избавлены отъ необходимости и поставлены внѣ возможности выпрашивать себѣ у земскихъ дѣятелей увеличенія размѣра добавочныхъ къ содержанію окладовъ, получаемыхъ изъ земскихъ суммъ. Это вызываетъ необходимость принять на счетъ казны производство содержанія и всякихъ окладовъ всѣмъ должностнымъ лицамъ, пользующимся правами государственной службы. Достигнуть этого можно безъ всякаго затрудненія увеличеніемъ на потребную для этого сумму государственнаго поземельнаго сбора, съ соотвѣтственнымъ сокращеніемъ земскаго обложенія.

Этимъ же способомъ правительство могло бы консолидировать и всѣ вообще пособія изъ земскихъ суммъ, производимыя

нынѣ государственному казначейству и обязательныя для земства въ опредѣленномъ размѣрѣ,—впредь же такихъ пособій не слѣдуетъ совсѣмъ принимать. Земства не имѣютъ какихъ либо особыхъ источниковъ для покрытія части расходовъ на государственныя потребности, изъ своихъ средствъ, и всякое такое пособіе производится на счетъ обложенія недвижимой собственности и торговыхъ документовъ,—только не законодательною властью, по соображеніи платежныхъ средствъ всего государства, а случайнымъ составомъ земскихъ гласныхъ и для опредѣленной мѣстности, съ произвольнымъ увеличеніемъ податной тягости извѣстнаго уѣзда или губерніи.

Обезпечивъ такимъ образомъ исправное производство такихъ расходовъ, которые составляютъ нынѣ самую значительную часть обязательныхъ земскихъ ассигнованій, слѣдуетъ затѣмъ ограничить размѣръ обложенія недвижимыхъ имуществъ земскими сборами, опредѣливъ законодательнымъ порядкомъ maximum этого обложенія въ извѣстномъ процентномъ отношеніи къ цѣнности и доходности облагаемыхъ имуществъ. Неограниченное обложеніе сборами на мѣстныя потребности не должно быть допускаемо, такъ какъ послѣдовательный ростъ мѣстныхъ налоговъ, представляетъ существенное препятствіе для правильныхъ финансовыхъ разсчетовъ центральнаго правительства, лишая его самой возможности дѣйствительнымъ образомъ облегчить тяжесть налоговъ для извѣстныхъ категорій плательщиковъ, когда всякое сокращеніе государственнаго обложенія открываетъ источникъ для обложенія сборами мѣстными въ произвольномъ размѣрѣ.

Относительно порядка дѣйствій земскихъ собраній слѣдуетъ указать на необходимость измѣненія существующаго порядка предъявленія губернаторами протестовъ на земскія постановленія. Протесты эти сообщаются теперь тому самому собранію, которое сдѣлало постановленіе, признаваемое губернаторомъ не-

законнымъ и вслѣдствіе этого, особенно въ уѣздныхъ собраніяхъ замѣчанія губернатора принимаются ими или отклоняются только черезъ годъ, въ слѣдующую очередную сессію, хотя губернаторъ и стѣсненъ для предъявленія отзыва краткимъ семидневнымъ срокомъ. Кромѣ медленности, это имѣетъ своимъ послѣдствіемъ то, что губернаторъ, не соглашаясь и съ вторичнымъ постановленіемъ земскаго собранія, оставившимъ его протестъ безъ послѣдствій, и перенося дѣло въ сенатъ, нерѣдко бываетъ поставленъ въ необходимость санкціонировать послѣдствія опредѣленій, признаваемыхъ имъ неправильными,—утвердить, напримѣръ, въ должности предсѣдателя земской управы лицо, избранное такимъ составомъ земскаго собранія, который почитается имъ незаконнымъ. Поэтому протесты губернатора на постановленія уѣздныхъ земскихъ собраній по всѣмъ предметамъ ихъ вѣдомства должны бы подлежать обсужденію непосредственно слѣдующаго за ними губернскаго земскаго собранія, какъ это установлено дѣйствующимъ закономъ для отзыва губернатора по уѣзднымъ смѣтамъ и раскладкамъ (94 ст. 1 ч. II т. св. зак., изд. 1886 г.).

VI.

Центральное учрежденіе уѣзднаго управленія.

Существующіе органы управленія въ губерніи и уѣздѣ отличаются совершеннымъ отсутствіемъ какого либо органическаго согласованія между учрежденіями создавшимися въ разное время для удовлетворенія тѣхъ или другихъ потребностей, подъ вліяніемъ разнообразныхъ политическихъ вѣяній и воззрѣній.

Такимъ образомъ у насъ существуютъ и нынѣ органы власти, ведущіе свое происхожденіе отъ учрежденій Екатерины II и развившіеся въ послѣдующее время исключительно въ сторону бюрократическаго формализма. Къ нимъ пристроились съ освобожденіемъ крестьянъ отъ крѣпостной зависимости мѣстныя по крестьянскимъ дѣламъ учрежденія. Учрежденія, вызванныя потребностями учебнаго дѣла, преобразованіемъ воинской повинности, податной реформой,—ставились рядомъ съ другими властями безъ возможности связать ихъ органически при отсутствіи въ нашемъ мѣстномъ управленіи какой либо цѣльности и системы.

Желательное объединеніе мѣстнаго управленія въ уѣздѣ не достигается притомъ объединеніемъ въ одномъ учрежденіи тѣхъ только дѣлъ, которыя составляютъ нынѣ предметы вѣдомства уѣзднаго полицейскаго управленія, училищнаго совѣта и разнообразныхъ присутствій по отдѣльнымъ предметамъ управленія.

Вредная разобщенность и несогласованность существующихъ мѣстныхъ учрежденій особенно замѣчается въ области дѣлъ, касающихся мѣстнаго благоустройства и хозяйственныхъ пользъ и нуждъ населенія.

Положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ явилось на сцену мѣстной жизни нетолько безъ всякой связи съ существовавшими установленіями, оно не только не вызвало приспособленія ихъ для совмѣстной дѣятельности въ дѣлѣ мѣстнаго управленія,—оно внесло, напротивъ того, въ это дѣло ошибочное и искусственное начало противоположенія правительства общественнымъ учрежденіямъ въ сферѣ мѣстной администраціи.

Положеніе 1864 года сложило съ органовъ мѣстной правительственной власти всякую заботу объ извѣстныхъ предметахъ мѣстнаго благоустройства и возложило ее всецѣло на выборныя земскія учрежденія. Правительственные же представители мѣстной власти, вполнѣ устраненные по предметамъ, состоящимъ въ вѣдѣніи земскихъ учрежденій, отъ всякаго участія въ ихъ дѣятельности, поставлены въ отношеніи къ «общественнымъ» учрежденіямъ въ положеніе оппозиціи, которая можетъ тормозить дѣло мѣстнаго управленія, но остается вполнѣ безучастною къ тому, дѣлается ли земскими учрежденіями что нибудь для дѣйствительнаго удовлетворенія мѣстныхъ интересовъ. Притомъ извѣстное участіе органовъ государственной власти въ дѣлѣ мѣстнаго управленія, въ видѣ надзора за законностью распоряженій земскихъ

учрежденій, установлено только въ лицѣ губернатора; въ уѣздѣ же правительственная власть вообще отсутствуетъ въ области интересовъ предоставленныхъ попеченію этихъ учрежденій.

По всѣмъ дѣламъ, состоящимъ въ завѣдываніи земства, взаимодѣйствіе правительства и общества, въ дѣлѣ мѣстнаго управленія, можетъ проявляться, по опредѣленію самаго закона, только въ ихъ антагонизмѣ и взаимныхъ пререканіяхъ. Такое ненормальное положеніе вызываетъ съ обѣихъ сторонъ совершенно напрасную трату времени и силъ на установленіе взаимныхъ отношеній, на опредѣленіе границъ компетенціи, къ очевидному ущербу для дѣла общественнаго благоустройства, забота о которомъ часто отходитъ на второй планъ.

Притомъ слѣдуетъ замѣтить, что разграниченіе сферъ дѣятельности правительственныхъ и земскихъ мѣстныхъ учрежденій представляетъ крайнюю неопредѣленность. Разграниченіе это не соотвѣтствуетъ различію предметовъ вѣдомства по роду самыхъ дѣлъ и мѣстному значенію затрогиваемыхъ ими интересовъ въ опредѣленныхъ границахъ извѣстныхъ раіоновъ мѣстности. Поэтому въ области одинаковыхъ мѣстныхъ потребностей и въ тѣхъ же территоріальныхъ предѣлахъ, дѣйствуютъ у насъ земскіе и правительственные врачи, статистики, инженеры.

Между тѣмъ разобщеніе мѣстныхъ учрежденій, правительственныхъ и земскихъ, имѣетъ своимъ послѣдствіемъ, что для выборныхъ земскихъ учрежденій, лишенныхъ правящей власти, приведеніе ихъ постановленій и распоряженій въ дѣйствительное исполненіе зависитъ отъ усмотрѣнія и чисто факультативнаго содѣйствія губернской или финансовой администраціи и уѣздной полиціи; собственные же исполнительные органы земства, управы, имѣютъ значеніе какъ бы частныхъ хозяйственныхъ конторъ.

Всѣ вредныя послѣдствія этого разобщенія могутъ быть устранены только при условіи передачи исполнительной власти

по предметамъ вѣдѣнія земскихъ собраній въ такое учрежденіе, въ которомъ стало бы возможнымъ взаимодѣйствіе представителя государственной власти въ уѣздѣ и выборныхъ мѣстнаго земства.

Цѣль эта достигается объединеніемъ всѣхъ учрежденій мѣстнаго управленія въ уѣздной управѣ, состоящей подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго начальника, назначаемаго правительствомъ, изъ членовъ, избираемыхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, а также изъ представителей отдѣльныхъ вѣдомствъ при разрѣшеніи дѣлъ, отнесенныхъ къ ихъ спеціальной компетенціи.

Такъ какъ содѣйствіе полиціи составляетъ необходимое условіе успѣшнаго исполненія большей части мѣръ, вызываемыхъ самыми разнообразными потребностями управленія и общественнаго благоустройства, то подчиненіе уѣздному начальнику личнаго состава полицейскихъ чиновъ въ уѣздѣ, отозвалось бы весьма благопріятно и на всѣхъ дѣлахъ, предоставленныхъ вѣдѣнію земскихъ собраній и отдѣльныхъ правительственныхъ учрежденій.

При такомъ объединеніи уѣзднаго управленія, удовлетворяющемъ практическимъ требованіямъ хорошей администраціи, нельзя оставить безъ обсужденія вопросъ о томъ, не слѣдуетъ ли предоставить начальственное положеніе въ уѣздномъ управленіи избраннику дворянской корпораціи въ лицѣ уѣзднаго предводителя дворянства ?

Мы думаемъ, что осуществленіе такого предположенія нанесло бы, прежде всего, чувствительный ущербъ интересамъ дворянскаго представительства, лишивъ уѣзднаго предводителя дворянства его служебной независимости.

Должностное лицо, поставленное во главѣ уѣзднаго управленія, имѣя въ своемъ подчиненіи участковыхъ начальниковъ и полицію, должно состоять само подъ начальствомъ губернатора,

иначе цѣпь служебнаго подчиненія, идущая отъ центральнаго правительства къ крайнимъ периферіямъ мѣстнаго управленія, обрывалась-бы именно тамъ, гдѣ ей надлежитъ быть особенно крѣпкою, т. е. въ центрѣ уѣзднаго управленія. Править уѣздами изъ губерніи, непосредственно, въ настоящее время уже нельзя, такъ какъ съ умноженіемъ населенія и вслѣдствіе усложнившихся мѣстныхъ потребностей, уѣзды получили теперь бо́льшее значеніе, чѣмъ весьма многія изъ прежнихъ областей, воеводствъ и губерній. И дѣйствительно, по мѣрѣ нарожденія этихъ потребностей, послѣ освобожденія крестьянъ и другихъ преобразованій, возникли новыя отрасли уѣзднаго управленія, которыя и были послѣдовательно сосредоточиваемы въ рукахъ уѣздныхъ предводителей—въ качествѣ предсѣдателей земскихъ собраній, училищныхъ совѣтовъ и разнообразныхъ присутствій.

Безпристрастная оцѣнка дѣятельности предводителей дворянства въ качествѣ уѣздныхъ правителей приводитъ къ такому заключенію: въ отдѣльныхъ случаяхъ власть попадала въ руки людей, обнаружившихъ самыя высокія служебныя достоинства,— въ общемъ же результатѣ, опытъ предоставленія дворянскимъ предводителямъ правящей власти слѣдуетъ признать неудавшимся. Доказательствомъ тому служитъ прежде всего нелицепріятное свидѣтельство цифръ уголовной статистики.

Процентъ должностной преступности предводителей дворянства оказывается чрезвычайно высокимъ, и легко провѣрить, что при равномъ числѣ лицъ и за одиноковые періоды времени, предводители привлекаются къ отвѣтственности за служебныя преступленія чаще предсѣдателей земскихъ управъ и городскихъ головъ.

Объяснить это явленіе свойствами той среды, изъ которой предводители выбираются, очевидно нельзя, а потому въ немъ нельзя не видѣть послѣдствія ихъ служебной независимости и

соединеннаго съ нею дилетантизма, уже несовмѣстнаго съ важностью возложенныхъ на нихъ нынѣ обязанностей по разнымъ отраслямъ управленія, причемъ ихъ настоящему служебному значенію не соотвѣтствуютъ такъ же какъ самый способъ опредѣленія предводителей дворянства, такъ и положеніе, занимаемое ими въ средѣ мѣстныхъ партій.

Что касается выгодъ, нравственныхъ и матеріальныхъ, которыя представляетъ служба безвозмездная, служба изъ одной лишь чести,—то условіе это можно бы признать вполнѣ благопріятнымъ въ томъ только случаѣ, если бы въ русскихъ уѣздахъ заключалось такое обиліе состоятельныхъ дворянъ-помѣщиковъ, при которомъ выборъ лица вполнѣ пригоднаго стать во главѣ уѣзднаго управленія не представлялъ большихъ затрудненій. Это благопріятное условіе къ сожалѣнію отсутствуетъ въ огромномъ большинствѣ нашихъ уѣздовъ,—и возникающія отсюда препятствія для выбора людей достойныхъ на должности уѣздныхъ предводителей дворянства уже теперь нерѣдко обходятся совмѣщеніемъ въ одномъ лицѣ должностей предводителя и предсѣдателя земской управы, или незаконнымъ ассигнованіемъ изъ земскихъ сборовъ въ безотчетное распоряженіе предводителей дворянства извѣстныхъ суммъ на непредвидѣнные расходы по званію предсѣдателей воинскаго и крестьянскаго присутствій.

Замѣчательно, что люди наиболѣе горячо отстаивающіе необходимость поставить предводителя дворянства во главѣ уѣзднаго управленія, вмѣстѣ съ передачею мѣстнымъ представителямъ дворянской корпораціи участковаго управленія и попечительства крестьянскихъ массъ, сами горько жалуются на обѣднѣніе русскаго помѣстнаго дворянства и признаютъ фактъ совершеннаго недостатка осѣдлыхъ дворянъ въ уѣздахъ, ставя эти явленія—безъ всякихъ къ тому основаній—въ зависимость отъ органическихъ реформъ прошлаго царствованія.

Подобное объясненіе «захудалости» помѣстнаго дворянства самымъ рѣшительнымъ образомъ опровергается неумолимою логикою цифръ: съ 1861 года стоимость помѣщичьихъ имѣній тамъ, гдѣ земля имѣетъ дѣйствительную цѣнность, возросла въ громадныхъ размѣрахъ—въ иныхъ губерніяхъ въ десять и болѣе разъ; въ тѣхъ же мѣстностяхъ, гдѣ земля сама по себѣ безцѣнна, крестьяне и до сихъ поръ выкупаютъ стоимость рабочей силы, которой помѣщики лишились съ ихъ освобожденіемъ. Сельское хозяйство есть промышленное занятіе и для успѣшнаго веденія его землевладѣльцами лично, необходимы трудъ, опытъ, предпріимчивость, оборотный капиталъ, и тамъ, гдѣ эти условія не отсутствуютъ, сельское хозяйство даетъ хорошіе результаты и въ настоящее время. Въ затруднительномъ положеніи находятся тѣ помѣщики, которые, получивъ выкупные платежи и заложивъ потомъ свои имѣнія приблизительно въ двухъ третяхъ ихъ стоимости, полученныя такимъ образомъ деньги или прожили или инымъ образомъ ихъ лишились, не съумѣвъ употребить ихъ на увеличеніе доходности своихъ имѣній. Имъ въ сущности принадлежитъ теперь только третья часть номинальной стоимости ихъ имѣній и никакія мѣры воспособленія дворянскому землевладѣнію не могутъ эту дробь сдѣлать равной цѣлому.

Еще менѣе основаній объяснять уклоненіе дворянъ отъ пребыванія въ уѣздахъ ограниченіемъ ихъ сословныхъ прерогативъ въ мѣстномъ управленіи.

Совершенно то же явленіе мы замѣчаемъ въ нашихъ уѣздахъ и за то время, когда—послѣ удовлетворенія Императрицею Екатериною II всѣхъ почти желаній русскаго дворянства, выраженныхъ въ дворянскихъ наказахъ и рѣчахъ депутатовъ-дворянъ въ коммисіи уложенія,—административное управленіе уѣздомъ, судъ и земское хозяйство находились въ исключительномъ

завѣдываніи избранниковъ вновь образованныхъ въ Россіи дворянскихъ корпорацій.

Въ подтвержденіе этого мы имѣемъ свидѣтельство современниковъ изданія жалованной грамоты 1785 года, удостовѣряющихъ, что въ то время дворянскія собранія составлялись преимущественно изъ «благородной черни», а лучшіе и наиболѣе достаточные дворяне предпочитали, какъ и нынѣ, службу и пребываніе въ столицахъ. Для послѣдующаго времени можно сослаться на авторитетное свидѣтельство Императора Николая I, который (въ указѣ 1832 года) «съ прискорбіемъ» замѣчаетъ уклоненіе отъ службы по выборамъ лучшихъ людей изъ дворянства и замѣщеніе выборныхъ должностей людьми недостойными.

Въ доказательство того, что неизмѣнившіяся условія общественной службы удерживаютъ дворянъ отъ поселенія въ уѣздахъ можно указать на тотъ знаменательный фактъ, что послѣдовательное изъятіе—сперва полиціи, затѣмъ суда, потомъ предметовъ мѣстнаго хозяйства, — изъ вѣдѣнія дворянскихъ корпорацій, не вызвало въ средѣ самаго дворянства ни протеста, ни ропота, ни даже сожалѣнія. Эти важныя прерогативы, эти обширныя права отпадали отъ него, какъ валятся съ дерева незрѣлые и уже попорченные плоды,—паденія ихъ никто не замѣчаетъ, потому что никому они не нужны.

Если теперь дворяне рѣже прежняго поселяются въ своихъ помѣстьяхъ на постоянное жительство, то объясняется это причинами не политическаго свойства, а экономическими, изъ которыхъ можно привести, между многими другими и слѣдующую.

До освобожденія крестьянъ пріобрѣтеніе имѣній и сельское хозяйство было для дворянъ вѣрнѣйшимъ и наиболѣе выгоднымъ помѣщеніемъ сдѣланныхъ на службѣ сбереженій и благопрі-

обрѣтеній, — даровой трудъ крѣпостныхъ крестьянъ давалъ возможность безъ особыхъ затрудненій доводить до желаемой нормы процентъ на капиталъ, который представляло собою населенное имѣніе. Теперь же, съ одной стороны—пріемы сельскаго хозяйства утратили прежнюю простоту и безъискусственность, а съ другой — къ услугамъ дворянъ - капиталистовъ имѣется на нѣсколько милльярдовъ однихъ правительственныхъ обязательствъ, дающихъ безъ труда и заботы болѣе пяти процентовъ въ годъ, то есть такую ренту, которую земля не всегда можетъ дать при самомъ благоустроенномъ хозяйствѣ.

Какія бы, впрочемъ, ни были причины отсутствія въ нашихъ уѣздахъ достаточнаго числа состоятельныхъ и независимыхъ дворянъ-помѣщиковъ, съ послѣдствіями этого явленія нельзя не считаться при опредѣленіи условій назначенія на уѣздныя должности и въ особенности на самую важную и отвѣтственную изъ нихъ—начальника уѣзднаго управленія.

На эти доводы можно, однако, ожидать возраженія, что и правительство встрѣтитъ немалыя затрудненія для замѣщенія должностей уѣздныхъ начальниковъ людьми вполнѣ пригодными. Затрудненій этихъ безусловно отвергать нельзя, но несомнѣнно то, что передъ правительствомъ открывается въ этомъ случаѣ несравненно болѣе широкій выборъ, чѣмъ тотъ, который представляетъ осѣдлое въ уѣздахъ дворянство. Если для должности уѣзднаго начальника будутъ созданы благопріятныя условія относительно вознагражденія и дальнѣйшей служебной карьеры, то довольно удовлетворительный ихъ личный составъ можно считать достаточно обезпеченнымъ. Даже на первое время правительство не будетъ особенно затруднено въ выборѣ на эти должности пригодныхъ людей: мы имѣемъ теперь на первыхъ роляхъ въ центрѣ уѣзднаго управленія три лица—уѣзднаго предводителя дворянства, исправника и предсѣдателя земской управы—

самаго изъ нихъ умнаго, дѣльнаго и порядочнаго и слѣдовало бы поставить во главѣ уѣзднаго управленія.

Есть впрочемъ и болѣе важныя соображенія, которыя должны бы побуждать правительство имѣть своего представителя во главѣ исполнительнаго органа объединеннаго уѣзднаго управленія, не предоставляя этого положенія случайностямъ избранія мѣстныхъ общественныхъ элементовъ, хотя бы и уѣздной дворянской корпораціи.

Предметы мѣстныхъ пользъ и нуждъ объемлютъ заботы о народномъ образованіи, призрѣніи, здравіи, продовольствіи, о развитіи мѣстной торговли и т. д. Потребности эти всего успѣшнѣе могутъ быть удовлетворяемы на мѣстахъ органами мѣстнаго управленія, по соображеніи съ мѣстными условіями и средствами. Но совокупность этихъ мѣстныхъ потребностей имѣетъ и весьма важное общее государственное значеніе, а потому правительство не можетъ оставаться вполнѣ безучастнымъ въ какой мѣрѣ и какъ удовлетворяются эти потребности, ограничившись наблюденіемъ «изъ губерніи» за законностью распоряженій и постановленій мѣстныхъ выборныхъ властей. Такое участіе правительственной власти при разрѣшеніи дѣлъ, предоставленныхъ попеченію мѣстнаго земства, должно быть непосредственнымъ и проявляться черезъ представителя этой самой власти, дѣйствующаго по указаніямъ правительства и въ видахъ общей государственной политики. Лицо, избираемое дворянствомъ, не будетъ пригодно для этой роли, какъ зависимое отъ мѣстныхъ вліяній, партій и случайно возобладавшихъ воззрѣній на значеніе мѣстныхъ интересовъ.

Вотъ почему у руля уѣзднаго управленія должно стать само правительство въ лицѣ своего представителя. Этого требуетъ также и достоинство правительства, которое должно проникнуть въ

уѣзды въ качествѣ власти правящей, а не являться въ нихъ только въ образѣ полицейскаго чиновника.

За предводителемъ дворянства должно бы быть сохранено высокое положеніе предсѣдателя земскаго собранія и ему можетъ быть предоставлено первое, послѣ предсѣдателя, мѣсто въ уѣздной управѣ.

Черезъ посредство уѣздныхъ и участковыхъ начальниковъ, опирающихся на относительно частую сѣть правильно организованной полицейской стражи, правящая власть центральнаго правительства проникнетъ до крайныхъ периферій государства и станетъ тою твердою правительственною властью, которая можетъ обезпечить населенію благоустройство и безопасность,—при условіи строгой дисциплины должностныхъ лицъ и учрежденій, при глубокомъ сознаніи ими служебнаго долга и при всегдашней ихъ готовности дать законамъ страны дѣйствительное исполненіе безъ лицепріятія и послабленія.

Съ другой стороны—въ совмѣстной на мѣстахъ работѣ своихъ органовъ съ выборными отъ земства правительство будетъ почерпать столь необходимое для центральной власти знаніе мѣстныхъ условій и потребностей, причемъ, въ силу этого взаимодѣйствія, самъ собою изчезнетъ замѣчаемый нынѣ антагонизмъ правительственной власти и земскаго представительства.

Въ виду численнаго превосходства выборныхъ членовъ въ уѣздной управѣ, уѣздному начальнику должно быть предоставлено право пріостанавливать исполненіе тѣхъ ея постановленій, которыя онъ признаетъ несогласными съ закономъ или противными пользѣ государственной, и передать дѣло на разрѣшеніе высшей инстанціи. Въ тѣхъ же случаяхъ постановленія приходскихъ общинъ должны быть предлагаемы уѣзднымъ начальникомъ на обсужденіе уѣздной управы.

Замѣщеніе по выбору земскаго собранія членовъ уѣздной управы, а также части членовъ соотвѣтствующаго ей правящаго учрежденія въ губерніи, мы признаемъ однимъ изъ существенныхъ условій правильной организаціи у насъ мѣстнаго управленія.

Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ имѣетъ весьма важные недостатки. Въ практической дѣятельности наше земство не избѣгло ошибокъ и увлеченій. Но самая мысль, о привлеченіи мѣстныхъ общественныхъ элементовъ къ дѣятельному участію въ управленіи, оказалась вѣрною, и земскія учрежденія, возбудивъ живой интересъ къ общественнымъ дѣламъ, внесли жизнь и энергію въ мертвую до нихъ область мѣстной администраціи.

Предстоитъ, слѣдовательно, устранить тѣ недостатки въ организаціи земскихъ учрежденій, которые уже вполнѣ выяснились, но нѣтъ никакого разумнаго основанія отстранять земское представительство отъ дѣятельнаго участія въ мѣстномъ управленіи.

Если за земствомъ будетъ оставлена одна лишь «забота» о предметахъ мѣстнаго благоустройства, выражающаяся въ разсужденіяхъ и голосованіяхъ на земскомъ собраніи, безъ всякой возможности принять, въ лицѣ своихъ представителей, участіе въ самомъ осуществленіи земскихъ начинаній, то интересъ мѣстнаго населенія къ общественнымъ дѣламъ несомнѣнно утратится. Только въ предвидѣніи того, что земство будетъ доведено до такого безучастнаго отношенія къ мѣстнымъ пользамъ и нуждамъ, можно выражать желаніе обратить общественную службы въ повинность, исправное отбываніе которой должно быть обезпечено штрафами и другими взысканіями. Чтоже касается до центральныхъ учрежденій уѣзднаго и губернскаго управленій, то они, не имѣя корней въ мѣстномъ общественномъ представительствѣ, обратятся въ обыкновенныя бюрократическія канцеляріи.

При этихъ условіяхъ, обнаружившіеся было въ мѣстномъ управленіи зачатки жизни и развитія весьма скоро заглохнутъ и въ основѣ его останутся два одинаково мертвящихъ и разлагающихъ элемента: канцеляризмъ и служба какъ повинность, то есть служба по неволѣ.

Въ доказательство необходимости передѣлать весь строй мѣстной общественной жизни на сословномъ началѣ, при возможномъ расширеніи предѣловъ административнаго усмотрѣнія въ ущербъ законности, и съ обращеніемъ общественной дѣятельности въ обязательную повинность, обыкновенно указываютъ, что мѣстное управленіе, на этихъ принципахъ устроенное, имѣло бы у насъ историческое основаніе, что это будетъ возвращеніемъ къ старинѣ. Но такое разсужденіе имѣло бы серьезное значеніе только въ томъ случаѣ, если бы можно было нетолько указать на существованіе въ прежнее время учрежденій, отвѣчающихъ такому политическому идеалу, но и доказать, что результаты ихъ дѣятельности не оставляли желать ничего лучшаго. При невозможности же привести такія доказательства, этотъ доводъ теряетъ всю свою убѣдительность.

VII.

Сословныя отношенія въ связи съ мѣстной реформой.

Въ итогѣ нашихъ сужденій о мѣстной реформѣ мы пришли къ заключеніямъ, не согласнымъ съ предположеніями тѣхъ политиковъ и публицистовъ, которые въ основу будущаго устройства мѣстныхъ установленій кладутъ начало кастовой обособленности сословій.

Такія предположенія, находясь въ очевидномъ противорѣчіи съ указаніями историческаго опыта, не соотвѣтствуютъ и современнымъ потребностямъ нашего государственнаго и общественнаго быта.

Сословная обособленность земледѣльческаго населенія Имперіи держится исключительно стѣсненіями, имѣвшими фискальное основаніе и для сохраненія которыхъ, съ отмѣною подушной подати, уже не существуетъ никакихъ разумныхъ причинъ.

О сословной исключительности купцовъ и ремесленниковъ едва ли можно серьезно говорить при существованіи закона, дозволяющаго занятіе торговлею и ремеслами всѣмъ и каждому.

Здѣсь возможны и желательны профессіональные союзы и корпораціи, въ которыхъ сословное происхожденіе не играетъ ни какой роли.

Что касается до дворянства, то—въ настоящемъ своемъ составѣ—оно не представляетъ никакихъ элементовъ для образованія изъ себя крѣпко сплоченныхъ сословныхъ корпорацій и поднять его значенія нельзя предоставленіемъ ему новыхъ политическихъ привилегій. Въ своемъ составѣ оно отъ этого не улучшится, а потому почетное значеніе дворянскаго званія нисколько не возвысится. Единственнымъ послѣдствіемъ предпринятыхъ въ этомъ направленіи мѣропріятій можетъ быть только умаленіе правъ лицъ другихъ состояній безъ какой либо пользы для самаго дворянства.

Привилегія, по самому существу своему, есть преимущество одного или немногихъ. Между тѣмъ наше дворянство вмѣщаетъ въ себя, потомственно или лично, всю интеллигенцію страны, за исключеніемъ духовенства и образованныхъ купцовъ.

Поэтому всякое политическое преимущество или корпоративная привилегія, предоставленныя дворянамъ, могутъ въ дѣйствительности выразиться только ограниченіемъ правъ другихъ сословій государства.

Поборники предоставленія дворянамъ особыхъ политическихъ привилегій и публицисты, желающіе пересоздать весь строй нашего мѣстнаго управленія на началѣ строгаго разграниченія сословій, повидимому сознаютъ и сами, что въ настоящемъ составѣ русскаго дворянства лежитъ самая слабая сторона ихъ аргументаціи и думаютъ выйти изъ этого затрудненія, проводя различіе между дворянствомъ вообще и дворянами помѣстными. Но черту между этими двумя видами дворянства можно проводить въ одномъ только воображеніи: если въ дворянствѣ

вообще существуютъ, напримѣръ, лихоимцы и ростовщики, то ничто, конечно, не мѣшаетъ дворянину, составившему себѣ состояніе взятками или ссудою денегъ подъ лихвенные проценты, пріобрѣсти поземельную собственность и стать дворяниномъ помѣстнымъ.

По нашему мнѣнію, значеніе дворянства, какъ высшаго сословнаго отличія, только тогда будетъ поставлено у насъ на подобающую ему высоту, когда оно перестанетъ быть необходимою принадлежностью чиновничества—въ связи съ этимъ находится вопросъ объ отмѣнѣ «табели о рангахъ».

Чтобы поднять значеніе дворянскаго званія нужно, кромѣ того, ограничить его численный составъ и усилить въ немъ родовое начало—для этого требуется упразднить дворянство личное.

Затѣмъ—пріобрѣтаемое только происхожденіемъ отъ дворянина или Монаршимъ пожалованіемъ,—дворянское званіе должно бы стать единственнымъ сословнымъ отличіемъ, даруемымъ за выдающіяся заслуги государству, нетолько на службѣ, но и на другихъ поприщахъ дѣятельности—поэтому подлежали бы отмѣнѣ всякія другія сословныя отличія, какъ потомственное и личное почетное гражданство.

Вопросу объ упраздненіи чиновъ въ гражданской службѣ у насъ не придаютъ, къ сожалѣнію, того значенія, которое онъ въ дѣйствительности имѣетъ. Къ нему вообще относятся съ той точки зрѣнія, что существованіе «табели о рангахъ» никому, будто-бы, не мѣшаетъ, а есть между тѣмъ на государственной службѣ не мало людей, которыхъ чины тѣшатъ.

Въ дѣйствительности, однако, размѣры этого вопроса далеко переступаютъ за предѣлы невинной забавы для мелкихъ честолюбцевъ изъ чиновничьей среды.

Табель о рангахъ продолжаетъ обнаруживать весьма сильное вліяніе на весь строй нашей государственной и общественной жизни.

Отмѣтимъ прежде всего ничтожное значеніе учрежденія гражданскихъ чиновъ какъ средства привлеченія достаточнаго числа охотниковъ на государственную службу:—извѣстно, что предложеніе со стороны такихъ лицъ, для которыхъ именованіе себя тѣмъ или инымъ чиномъ можетъ служить приманкою для поступленія на службу, значительно превышаетъ спросъ на нихъ.

Табель о рангахъ, сама по себѣ, вовсе не нужна и для того, чтобы пополнять дворянское сословіе чиновниками, даже и въ томъ случаѣ, если бы существующіе нынѣ порядки возведенія въ дворянское достоинство были сохранены. Права потомственнаго и личнаго дворянства могли бы, и съ упраздненіемъ гражданскихъ чиновъ, быть предоставляемы извѣстнымъ должностямъ и положеніямъ на государственной и общественной службѣ, вмѣсто того, чтобы быть принадлежностью ассесоровъ, секретарей и совѣтниковъ въ дѣйствительности несуществующихъ совѣтовъ и коллегій.

Такимъ образомъ учрежденіе гражданскихъ чиновъ, уже исполнившее свою историческую миссію, во всякомъ случаѣ не приноситъ нынѣ никакой пользы. Оно, однако, не только безполезно, но имѣетъ въ настоящее время и положительно вредныя стороны.

Съ одной стороны, оно придаетъ чиновную окраску всему высшему сословію дворянъ, а съ другой—выдѣляетъ всѣхъ лицъ, состоящихъ на государственной службѣ, въ особое чиновное сословіе или касту. Права, соединенныя съ исполненіемъ служебныхъ обязанностей, перестали быть принадлежностью той или другой должности и выродились мало по малу какъ бы въ сослов-

ныя прерогативы особаго чиновнаго міра. Чинъ самъ по себѣ составляетъ отличительное свойство принадлежности къ привилегированному сословію, а градація чиновъ представляетъ послѣдовательный рядъ чисто внѣшнихъ въ этомъ сословіи отличій. Отличія эти искусственно привлекаютъ на государственную службу массу лицъ, для службы не способныхъ или служить не желающихъ, только потому, что быть безъ чина въ извѣстной степени предосудительно. Одни отвлекаются такимъ образомъ отъ другихъ болѣе производительныхъ занятій; другіе, зачисливъ себя на службу, считаютъ свое призваніе исполненнымъ и остаются на всю жизнь тунеядцами, такъ какъ восхожденіе по лѣстницѣ ранговъ возможно и безъ исполненія какихъ либо служебныхъ обязанностей. Въ данную минуту у насъ болѣе трехъ тысячъ однихъ только чиновъ первыхъ четырехъ классовъ или лицъ, которымъ въ обществѣ присвоено странное и даже смѣшное названіе «статскихъ генераловъ», и довольно пересмотрѣть ихъ списокъ, чтобы убѣдиться, какъ много этихъ чиновъ ровно ничѣмъ на службѣ не заняты, числясь по разнымъ вѣдомствамъ, и сколько ихъ состоитъ на службѣ такихъ учрежденій, безцѣльное существованіе которыхъ вызвано не потребностями государственными, а интересами самаго чиновнаго сословія.

Табель о рангахъ плодитъ дворянство бѣдное, нуждающееся, впередъ обреченное на фальшивое общественное положеніе вслѣдствіе невозможности жить «по состоянію» и для котораго сословные предразсудки ограничиваютъ кругъ занятій, могущихъ дать скромное обезпеченіе.

Русское дворянство,—непрерывнымъ дѣйствіемъ табели о рангахъ,—включаетъ въ свой сословный союзъ громадное число лицъ всевозможныхъ профессій. Это умаляетъ значеніе дворянскаго званія, какъ высшаго сословнаго отличія, и принижаетъ вмѣстѣ съ тѣмъ достоинство такихъ общественныхъ элементовъ,

какъ духовенство и промышленные классы, представители которыхъ,—сколько бы они ни возвышались надъ народной массой своими дарованіями, образованностью и состоятельностью,—поставлены въ сословномъ отношеніи ниже всей остальной интеллигенціи, пріобщаемой чиномъ благородному званію.

Званіе личнаго дворянина—это переходная ступень для полученія затѣмъ дворянства потомственнаго. Посредствомъ учрежденія личнаго дворянства, высшее сословіе—при обязательномъ содѣйствіи табели о рангахъ—вбираетъ въ себя почти безъ остатка всѣхъ представителей интеллигентнаго труда и либеральныхъ профессій, родившихся въ другихъ состояніяхъ.

Съ упраздненіемъ этого званія дворянское сословіе значительно сократится въ своемъ численномъ составѣ, а среднее сословіе возвысится въ своемъ значеніи и облагородится, сохранивъ въ своей средѣ часть интеллигенціи страны.

Теперь,—помѣщикъ, военный офицерскаго званія, профессоръ, учитель, докторъ, художникъ, самый мелкій чиновникъ,—люди всѣхъ этихъ профессій, потомственно или лично, принадлежатъ къ высшему сословію дворянъ; имъ присвоено «нарицаніе благородное», и по противоположенію отъ нихъ городскіе обыватели и духовенство составляютъ сословія людей неблагородныхъ.

Купцы, какъ часть сословія городскихъ обывателей,—это мѣщане платящіе гильдію,—и ихъ сословной приниженностью въ значительной мѣрѣ объясняются всѣ хорошо извѣстныя свойства нашей купеческой среды,—ея невѣжество, грубость нравовъ, отношеніе ея къ сословно-общественной службѣ; въ ней же лежитъ разгадка поразительной неподвижности у нашихъ купцовъ первобытныхъ пріемовъ торговли, отсутствія въ нихъ духа иниціативы и предпріимчивости. Конечно теперь и въ ку-

ческомъ званіи есть люди развитые, высоко образованные, которые ставятъ свое человѣческое достоинство выше всякихъ сословныхъ отличій, но они составляютъ тѣ рѣдкія исключенія, которыя только подтверждаютъ общее правило. Совершенно напрасно было бы искать объясненія этихъ свойствъ русскаго купечества въ особенностяхъ русской натуры,—оно всецѣло вызвано постановленіями нашихъ «законовъ о состояніяхъ», которые ставятъ городскихъ обывателей въ такія условія, которыя отнимаютъ у нихъ всякія побужденія къ самосовершенствованію. Купецъ, не желающій измѣнить своему званію, при всѣхъ возможныхъ личныхъ и профессіональныхъ достоинствахъ, будетъ въ сословномъ отношеніи, по опредѣленію самаго закона, ниже самыхъ мелкихъ сошекъ нашего верхняго сословнаго слоя.

Петръ I и Екатерина II были весьма озабочены образованіемъ у насъ изъ городскихъ обывателей *средняго* между народомъ и дворянствомъ сословія, по примѣру западныхъ государствъ. Екатерина заботилась объ этомъ съ первыхъ дней своего царствованія и думала осуществить свою завѣтную мечту изданіемъ «грамоты на права и выгоды городамъ Россійской Имперіи». Но эти пожеланія и законодательныя мѣропріятія остались безъ всякихъ практическихъ результатовъ, которые, по условіямъ нашего сословнаго быта, и не могли быть достигнуты. На западѣ среднее сословіе получило значеніе нетолько вслѣдствіе болѣе сильнаго развитія тамъ городской промышленности и торговли, но главнымъ образомъ потому, что оно вмѣщало въ себѣ всю интеллигенцію страны, за исключеніемъ родовой аристократіи. У насъ же, напротивъ, весь верхній слой городскаго населенія, вся интеллигенція, всѣ такъ называемыя либеральныя профессіи вбираются почти безъ остатка высшимъ сословіемъ служилаго дворянства.

Все это не могло разумѣется не отразиться крайне неблагопріятно на сословной организаціи нашихъ городскихъ поселеній.

Общая дума, которая по мысли Екатерины II должна была стать средоточіемъ городскаго управленія, существовала только на страницахъ жалованной грамоты, а затѣмъ подлежащихъ изданій свода законовъ. Въ городскіе головы избирались, сплошь да рядомъ, люди предосудительнаго поведенія и даже опороченные по суду. Отъ избранія въ шестигласную думу упорно уклонялись или откупались сколько нибудь порядочные городскіе обыватели, а приневоленные къ тому купцы и цеховые являлись въ думу по—очередно только для подписи бумагъ, что исполнялось, впрочемъ, нерѣдко и на дому. Всѣмъ заправляли наемные и продажные секретари и канцелярія.

Въ царствованіе Николая I, съ цѣлью положить нѣкоторую преграду стремленію городскихъ обывателей къ переходу въ дворянство, было учреждено званіе почетныхъ гражданъ, какъ высшая ступень въ сословіи городскихъ обывателей. Для купцовъ это было дѣйствительно большимъ благодѣяніемъ, такъ какъ званіе почетнаго гражданина избавляло отъ подушнаго оклада, рекрутской повинности и тѣлеснаго наказанія; получивъ это званіе потомственно, купецъ, при потерѣ капитала, не возвращался уже въ податное званіе и ставилъ свое потомство въ привилегированное положеніе.

Почетное гражданство должно было включить въ себя и часть русской интеллигенціи. Такъ, оно предоставляется по праву рожденія дѣтямъ личныхъ дворянъ; его получаютъ лица кончившія курсъ въ университетахъ и другихъ учебныхъ заведеніяхъ, въ томъ числѣ въ академіи художествъ, но званіе это для этихъ лицъ, если они не пользуются правами потомственнаго или личнаго дворянства, есть только временная стадія до полученія на службѣ чина титулярнаго совѣтника, который уже предоставляетъ права личнаго дворянства; даже лица такихъ профессій какъ артисты и художники, если не принадлежатъ къ дворянству по

рожденію, въ естественномъ стремленіи получить благородное званіе, пріобщаются чиновничеству какъ преподаватели искусствъ въ учебныхъ заведеніяхъ, или причисляясь къ разнымъ вѣдомствамъ.

Теперь, со времени отмѣны тѣлесныхъ наказаній и подушной подати и послѣ введенія всеобщей воинской повинности, почетное гражданство имѣетъ только значеніе поощрительнаго отличія преимущественно для купцовъ, хотя имъ удостоиваютъ и другихъ лицъ, чаще всего департаментскихъ курьеровъ и другихъ служителей петербургскаго чиновнаго міра.

По снятіи послѣднихъ ограниченій съ бывшихъ податныхъ сословій, званіе почетнаго гражданина утрачиваетъ всякое значеніе, а потому сохранять его только для удовлетворенія мелочнаго честолюбія необразованныхъ людей, нѣтъ никакихъ разумныхъ основаній; люди же образованные ставятъ свое личное достоинство выше этого ничтожнаго отличія.

Съ упраздненіемъ табели о рангахъ, личнаго дворянства и почетнаго гражданства, дворянское званіе станетъ единственнымъ сословнымъ отличіемъ, пріобрѣтаемымъ только рожденіемъ или даруемымъ по особому вниманію Монарха къ выдающимся заслугамъ государству,—и только тогда оно пріобрѣтетъ то обаяніе, котораго оно не можетъ имѣть, когда полученіе его доступно по произволу каждому, избравшему своей профессіей государственную службу. Съ увеличеніемъ этого обаянія, усилится и обострится въ русскомъ дворянствѣ чувство сословнаго и родоваго достоинства, что въ свою очередь отзовется благотворно на всякой дѣятельности, которой посвятятъ себя сами дворяне, а также на окружающей средѣ, гдѣ примѣръ ихъ порядочности и сознанія долга не останется безъ подражанія.

Но само собою разумѣется, что такое ограниченіе доступа въ дворянское сословіе совершенно несовмѣстимо съ предоставленіемъ дворянству новыхъ политическихъ преимуществъ. Если бы дворянское званіе стало, напримѣръ, необходимымъ условіемъ для занятія извѣстныхъ положеній въ управленіи и судѣ,—то пришлось бы распахнуть еще шире входъ въ дворянское сословіе.

Между тѣмъ сословныя прерогативы, какъ и всѣ другія государственныя отличія, слѣдуютъ общему закону, въ силу котораго цѣнность всякой вещи пропорціональна ея рѣдкости.

Убѣдительное тому доказательство представляетъ и исторія сословныхъ отличій въ русскомъ государствѣ.

Въ допетровское время родовое начало было сильно развито только въ высшихъ слояхъ служилаго класса—и объясняется это тѣмъ, что число ихъ представителей было ограничено ([1]).

На низшихъ же степеняхъ служилое сословіе ничѣмъ не отличалось отъ остальнаго народа, кромѣ свойства лежавшей на немъ повинности,—и здѣсь между служилыми и тяглыми людьми происходилъ постоянный обмѣнъ силъ.

Такъ захребетники или невыдѣленные родственники тяглыхъ людей—сыновья при отцахъ, младшіе братья при старшихъ, племянники при дядяхъ,—свободно избирая родъ жизни, могли поступать и въ приказные. Съ другой стороны, въ земледѣльческомъ населеніи мы встрѣчаемъ массами потомковъ дѣтей боярскихъ и дворянъ, бывшихъ однодворцевъ или теперешнихъ

([1]) Въ малолѣтство Петра Великаго было бояръ 51, окольничихъ въ 1691 г. было 61 и думныхъ дворянъ въ 1705 г. было 15 (Романовичъ-Славатинскій. Дворянство въ Россіи отъ начала XVIII столѣтія).

«четвертныхъ» крестьянъ [1]). Процессъ претворенія этихъ служилыхъ людей въ земледѣльцевъ совершался чрезвычайно быстро, судя потому, что у однодворцевъ, записанныхъ въ подушный окладъ при Петрѣ Великомъ, чаще всего встрѣчаются жалованныя на помѣстья грамоты царей Михаила Ѳедоровича и Ѳедора Алексѣевича. Въ средѣ бывшихъ крѣпостныхъ крестьянъ также имѣются потомки людей служилаго сословія, такъ какъ случалось, что бѣдные дворяне, теряя съ своихъ земель людей, которыхъ при рѣдкости населенія старательно переманивали у нихъ богатые, продавали себя въ холопы. Это было, правда, запрещено на томъ основаніи, что этимъ способомъ государство лишалось части нужныхъ ему служилыхъ людей для службы въ войскахъ и приказахъ,—но такіе дворяне въ оправданіе свое ссылались на то, что имъ нечѣмъ жить, а въ случаѣ похода не съ чего подняться.

Такимъ образомъ опытъ исторіи и бытовыя условія современности одинаково убѣждаютъ насъ въ томъ, что предоставленіе дворянамъ новыхъ политическихъ привилегій въ области мѣстнаго управленія—устраняя возможность сокращенія численнаго состава русскаго дворянства,—сдѣлало бы тѣмъ самымъ невозможнымъ единственное средство, способное поднять значеніе дворянскаго званія и усилить въ средѣ дворянства родовое начало, могущее одно только служить ему корпоративной связью. Такая связь всегда будетъ слаба въ сословіи, вмѣщающемъ въ себѣ почти всю интеллигенцію государства и людей всѣхъ возможныхъ профессій.

---

[1]) По вычисленію В. И. Семевскаго число однодворцевъ по второй ревизіи превышало 500.000 душъ (Казенные крестьяне при Екатеринѣ. Русская Старина 1879 № 4 стр. 625).

VIII.

Заключеніе.

Замѣтки эти,—не претендующія на полноту и законченность,—касаются преобразованія мѣстныхъ учрежденій только въ уѣздѣ и внѣ городскихъ поселеній.

Въ этихъ границахъ уже представляется возможность установить главныя основанія мѣстной реформы, такъ какъ городовое положеніе 1870 года нуждается, по нашему мнѣнію только въ поправкахъ, техническихъ улучшеніяхъ, а не въ основныхъ измѣненіяхъ; что же касается до учрежденій губернскихъ, то организація ихъ предрѣшается въ общихъ чертахъ тѣмъ или инымъ устройствомъ, приданнымъ уѣзднымъ учрежденіямъ.

Замѣтимъ только, что въ губерніяхъ мы предполагаемъ предметы вѣдомства существующихъ губернскаго правленія, губернской земской управы и разнообразныхъ губернскихъ присутствій сосредоточенными въ губернскомъ правленіи, состоящемъ подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ вице-губернатора, губернскаго предводителя дворянства, опредѣленнаго числа

членовъ избираемыхъ губернскимъ земскимъ собраніемъ и представителей отдѣльныхъ вѣдомствъ, приглашаемыхъ для участія въ разрѣшеніи дѣлъ, касающихся ввѣренныхъ имъ управленій.

Губернатору должно быть предоставлено право пріостановить исполненіе всякаго опредѣленія губернскаго правленія, которое онъ признаетъ несогласнымъ съ закономъ или противнымъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, и представить дѣло на разрѣшеніе сената.

Къ вѣдѣнію губернскаго правленія должно быть отнесено разрѣшеніе, при участіи прокурора окружнаго суда, дѣлъ объ отвѣтственности за преступленія и проступки по службѣ всѣхъ должностныхъ лицъ уѣздныхъ и губернскихъ административныхъ учрежденій, не опредѣляемыхъ къ должностямъ министрами или Высочайшею властью.

При несогласіи прокурора съ мнѣніемъ большинства членовъ губернскаго правленія по дѣламъ этого рода, возникшее разномысліе разрѣшается сенатомъ.

Затѣмъ, въ заключеніе нашихъ сужденій о мѣстной реформѣ, мы представляемъ себѣ уѣздныя учрежденія устроенными слѣдующимъ образомъ.

I. Во главѣ уѣзднаго управленія стоитъ уѣздный начальникъ, подчиненный губернатору и подъ начальствомъ котораго находятся участковые начальники и полицейская стража.

Его единоличному вѣдѣнію поручаются дѣла полиціи безопасности и исполнительныя дѣйствія.

Остальные предметы управленія, мѣстнаго хозяйства и благоустройства, сосредоточиваются въ уѣздной управѣ, состоящей, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго начальника, изъ предводителя

дворянства, двухъ членовъ, избираемыхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ и представителей отдѣльныхъ вѣдомствъ по дѣламъ до нихъ касающимся.

Уѣздному начальнику предоставляется право перенесенія на разрѣшеніе губернскаго правленія тѣхъ опредѣленій уѣздной управы, которыя онъ признаетъ незаконными.

Уѣздное земское собраніе, подъ предсѣдательствомъ предводителя дворянства, состоитъ изъ представителей, избираемыхъ приходами. Владѣльцы крупной поземельной собственности въ размѣрѣ, опредѣленномъ для каждаго уѣзда въ законодательномъ порядкѣ, или ихъ уполномоченные, состоятъ членами собранія по праву, если удовлетворяютъ требованіямъ извѣстнаго образовательнаго ценза.

Земское собраніе сохраняетъ свою настоящую компетенцію, кромѣ права избранія мировыхъ судей.

II. Уѣздъ раздѣляется на земскіе участки, въ которыхъ состоятъ земскіе или участковые начальники и мировые судьи.

Участковые начальники вѣдаютъ дѣла по полиціи безопасности, имѣя въ своемъ подчиненіи земскую стражу, и дѣла исполнительныя по всѣмъ отраслямъ управленія, не имѣющимъ въ участкѣ своихъ спеціальныхъ агентовъ.

Мировые судьи, при участіи выборныхъ отъ сельскихъ обществъ, рѣшаютъ, во второй инстанціи, дѣла по жалобамъ на приходскіе суды.

Они рѣшаютъ въ первой инстанціи, состоящія нынѣ въ ихъ вѣдѣніи дѣла гражданскія.

Мировые судьи получаютъ сообщенія о всѣхъ совершающихся въ участкѣ преступленіяхъ и проступкахъ. Постановляя приговоры по дѣламъ имъ подсуднымъ, они по другимъ произво-

дятъ предварительное слѣдствіе, доколѣ дѣло не принято слѣдственнымъ судьей къ своему производству.

Если въ участкѣ не имѣется нотаріуса, мировые судьи исполняютъ всѣ нотаріальныя обязанности, кромѣ совершенія актовъ на недвижимыя имущества свыше извѣстной цѣнности.

III. Низшую инстанцію уѣзднаго управленія составляетъ приходъ, къ вѣдѣнію котораго относятся слѣдующія дѣла:

Веденіе метрическихъ записей о рожденіи, бракѣ и смерти прихожанъ, а также всѣхъ списковъ для надобностей воинской повинности.

Дѣла благотворительности и призрѣнія.

Назначеніе опекуновъ и попечителей и учетъ ихъ дѣйствій при доходѣ опекаемыхъ сиротъ, не превышающемъ размѣра опредѣленнаго закономъ.

Содержаніе начальныхъ школъ, приходскихъ училищъ или школъ грамотности, постоянныхъ или передвижныхъ.

Мѣры предупрежденія и тушенія пожаровъ.

Содержаніе въ исправности приходскихъ дорогъ, канавъ, мостовъ, гатей и другихъ сооруженій.

Къ вѣдѣнію приходовъ могутъ быть отнесены и нѣкоторые другіе предметы,—напримѣръ устройство и веденіе дѣлъ ссудо-сберегательныхъ кассъ,—но они должны быть въ точности перечислены въ законѣ и внѣ ихъ на приходскія управленія не можетъ быть возлагаемо никакихъ исполнительныхъ дѣйствій.

IV. Сельское общество есть совокупность рабочихъ семей крестьянъ-земледѣльцевъ, получившихъ надѣлъ земли по одной уставной грамотѣ или по одной владѣнной записи.

Сельскому обществу принадлежитъ право собственности на надѣльную землю, а отдѣльнымъ домохозяйствамъ—тотъ или иной, обычаемъ установившійся, видъ права пользованія ею.

Въ каждой семьѣ, распоряженіе надѣльной землей, а также скотомъ и орудіями производства, принадлежитъ домохозяину.

Всѣ сомнѣнія о томъ, кто изъ членовъ крестьянской семьи долженъ почитаться домохозяиномъ, разрѣшаются сельскимъ сходомъ.

Образованіе новыхъ домохозяйствъ (семейные раздѣлы) можетъ послѣдовать только съ разрѣшенія схода, требующаго утвержденія приходскаго суда и мироваго судьи.

На отказъ схода, приходскаго суда или мироваго судьи въ разрѣшеніи членамъ извѣстной крестьянской семьи выдѣлиться въ самостоятельное домохозяйство, никакихъ жалобъ не принимается.

Наличные домохозяева каждаго сельскаго общества образуютъ сельскій сходъ, которому принадлежатъ всѣ права и обязанности, возникающія изъ права собственности на надѣльную землю, насколько они не ограничены закономъ въ пользу отдѣльныхъ домохозяйствъ.

Избираемый сельскимъ сходомъ староста, исполняетъ постановленія схода и служитъ представителемъ сельскаго общества въ отношеніяхъ послѣдняго къ частнымъ лицамъ и учрежденіямъ правительственнымъ и общественнымъ.

Приходскій судъ вѣдаетъ дѣла по жалобамъ крестьянъ на постановленія сельскихъ сходовъ и по просьбамъ сельскихъ старостъ о понужденіи крестьянъ къ исполненію приговоровъ схода, а также отнесенныя къ вѣдѣнію сего суда дѣла гражданскія между членами сельскихъ обществъ и уголовныя по обвиненію ихъ въ маловажныхъ проступкахъ.

V. Поземельному собственнику въ границахъ его владѣнія, а въ отсутствіе владѣльца, его уполномоченному, а также сельскому старостѣ или его замѣстителю, въ предѣлахъ крестьянской земли, принадлежитъ право задержанія всякаго злоумышленника или нарушителя общественной тишины и спокойствія и препровожденіе его въ распоряженіе полиціи.

Сельскія общества обязаны поставлять конвоировъ для сопровожденія лицъ, отсылаемыхъ въ распоряженіе подлежащей власти,—задержанныхъ въ границахъ сельскаго общества, безвозмездно, а взятыхъ въ другихъ мѣстностяхъ, за вознагражденіе, размѣръ котораго опредѣляется приходскимъ управленіемъ и уплачивается изъ приходскихъ сборовъ.

Такая система мѣстныхъ учрежденій могла бы быть примѣнена, почти безъ всякихъ измѣненій, и на окраинахъ.

Существующая гмина замѣнила-бы приходъ въ привислянскихъ губерніяхъ; приходъ и волость въ губерніяхъ прибалтійскихъ должны-бы слиться въ одно безсословное учрежденіе. Крупному землевладѣнію, на этихъ окраинахъ, можетъ быть отказано въ особыхъ льготахъ по мѣстному управленію, изъ соображеній политическихъ.

Знаніе нарѣчія, на которомъ говоритъ большинство населенія участка, должно быть обязательнымъ для мироваго судьи и участковаго начальника.

Пренія въ земскомъ собраніи, а также въ городскихъ думахъ, должны происходить на государственномъ языкѣ, основательное знаніе котораго должно быть поставлено необходимымъ условіемъ для избранія въ члены уѣздныхъ управъ.

При невозможности образовать мѣстныя выборныя учрежденія общаго типа изъ лицъ, могущихъ свободно объясняться на русскомъ языкѣ, ихъ временно должны замѣнить учрежденія съ ограниченнымъ составомъ мѣстнаго представительства и значительнымъ преобладаніемъ правительственнаго элемента,—но общій порядокъ мѣстнаго управленія долженъ быть введенъ тотчасъ же по предъявленіи о томъ ходатайства населеніемъ уѣзда или города черезъ выборныхъ, въ опредѣленномъ порядкѣ для этого избираемыхъ. Такимъ образомъ отъ самаго населенія окраинъ будетъ зависѣть освободиться отъ всякихъ ограниченій въ мѣстномъ управленіи, пріобрѣтя достаточное знаніе государственнаго языка, чему должно способствовать веденіе на русскомъ языкѣ преподаванія въ среднихъ и высшихъ учебныхъ заведеніяхъ этихъ мѣстностей.

Въ городскихъ думахъ прибалтійскихъ губерній временно допускаются пренія и внутреннее дѣлопроизводство на нѣмецкомъ языкѣ. Для дѣйствія этого изъятія долженъ-бы быть назначенъ срокъ, по истеченіи котораго права городскаго самоуправленія могли-бы быть ограничены въ мѣрѣ, дѣйствительно необходимой для безпрепятственнаго введенія государственнаго языка въ употребленіе городскихъ учрежденій и до тѣхъ только поръ, пока недостаточное распространеніе въ городскомъ населеніи остзейскихъ губерній знанія русскаго языка, можетъ, по мнѣнію самаго городскаго представительства, служить препятствіемъ для веденія на этомъ языкѣ преній и дѣлопроизводства при устройствѣ городскихъ учрежденій на общемъ основаніи.

Одинаковыя съ кореннымъ населеніемъ Имперіи права и учрежденія, и русскій языкъ въ управленіи и школѣ—за исключеніемъ начальныхъ инородческихъ училищъ—таковы наиболѣе дѣйствительныя средства для закрѣпленія органической связи окраинъ съ русскимъ государствомъ.

Мѣры, направленныя къ измѣненію этнографическаго состава мѣстнаго населенія—какъ переселенія, мѣры воспособленія русскому землевладѣнію—не могутъ дать сколько нибудь замѣтныхъ результатовъ въ областяхъ, относительно густо населенныхъ. Всякія ограниченія для мѣстныхъ уроженцевъ поступать на государственную или общественную службу только содѣйствуютъ большему обособленію инородческаго или иновѣрнаго населенія, ограничивая поводы общенія его съ русскою государственною властью и лишая его всякихъ побужденій для основательнаго ознакомленія съ государственнымъ языкомъ.

Поэтому, введеніе безъ всякихъ ограниченій учрежденій мѣстнаго управленія общаго устройства, въ губерніяхъ западныхъ, нетолько не можетъ встрѣтить какихъ либо препятствій, но можетъ быть только полезнымъ въ общихъ государственныхъ интересахъ.

Намѣченныя нами главныя основанія желательныхъ въ мѣстномъ управленіи измѣненій, строго консервативны: приходъ представляетъ въ этомъ отношеніи самое надежное для земскаго самоуправленія основаніе;—крупнымъ и просвѣщеннымъ землевладѣльцамъ мы обезпечиваемъ участіе въ приходскомъ управленіи и земскомъ собраніи по праву, не подвергая ихъ случайностямъ избранія;—правительственная власть проникаетъ у насъ, и притомъ въ правящей роли, до самыхъ мелкихъ дѣленій государственной территоріи.

Но охранительная политика вовсе не требуетъ, по нашему мнѣнію, введенія въ систему мѣстнаго управленія такихъ началъ, какъ сословная неравноправность, общественная служба по принужденію и начальственная опека.

Эти начала имѣютъ въ прошломъ русскаго государства преимущественно фискальное основаніе и, мы видѣли, что продол-

жая господствовать въ сословной организаціи русскаго податнаго народа, безъ всякой въ томъ практической необходимости, они обнаруживаютъ самое вредное вліяніе на политическій и экономическій бытъ нашего отечества.

Они могутъ поэтому служить только препятствіемъ для всякихъ полезныхъ начинаній, направленныхъ къ улучшенію условій нашего государственнаго общежитія, а не идеаломъ для органическихъ преобразованій въ области мѣстнаго управленія.

Замѣтимъ также, что нельзя ожидать полезныхъ результатовъ и отъ тѣхъ предположеній, связанныхъ съ мѣстной реформой, которыя направлены къ возможному освобожденію администраціи отъ законныхъ стѣсненій, чего проще всего достигнуть изъятіемъ дѣлъ мѣстнаго управленія отъ дѣйствительнаго контроля сената.

Интересы порядка, благоустройства и безопасности вовсе не вызываютъ необходимости такого разширенія предѣловъ административнаго усмотрѣнія. Напротивъ чувство законности можетъ проникнуть въ общее сознаніе народныхъ массъ не прежде того, какъ оно стало руководящимъ началомъ въ дѣятельности правительственныхъ властей.

Высшая охрана законнаго порядка въ государствѣ принадлежитъ въ Россіи сенату, который изъ всѣхъ нашихъ учрежденій находится въ наиболѣе благопріятныхъ условіяхъ для успѣшнаго исполненія этого призванія. Въ порядкѣ суда, управленія и исполненія—сенату подчинены центральныя правительства и губернскія власти,—чѣмъ обезпечивается однообразное и свободное отъ постороннихъ вліяній толкованіе и примѣненіе законовъ. При высокомъ и независимомъ положеніи, сенатъ стоитъ, однако, въ сторонѣ отъ измѣнчивыхъ теченій высшей политики, что даетъ ему возможность сообразовать свои рѣшенія съ закономъ, не справляясь съ преходящими воззрѣніями и политическими предпочтеніями лицъ, мѣняющихся у власти.

Но сенатъ можетъ остаться надежнымъ оплотомъ законности только при томъ условіи, если онъ сохранитъ—безъ всякихъ ограниченій и по всякаго рода дѣламъ—принадлежащее ему около двухъ столѣтій значеніе прибѣжища, доступнаго для всѣхъ—отдѣльныхъ лицъ и учрежденій—считающихъ свои права, на законѣ основанныя, нарушенными распоряженіями подчиненныхъ сенату властей.

[illegible]

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Страницы.

I. Значеніе реформы и ея исходная точка . . 5

II. Сельское общество и волость 11

III. Приходъ 49

IV. Участковое управленіе и полиція. 61

V. Земское Собраніе 79

VI. Центральное учрежденіе уѣзднаго управленія 95

VII. Сословныя отношенія въ связи съ мѣстной реформой 109

VIII. Заключеніе 121