К 91

В. Д. Кузьминъ-Караваевъ.

Земство и деревня

1898—1903

Статьи, рефераты, доклады и рѣчи

Экономическія мероприятія. — Земская адвокатура. — Губернаторскіе протесты. — Законъ о фиксаціи. — Мелкая земская единица. — Реформа земскаго представительства. — Правовыя нужды деревни. — Проектъ земскаго управленія. — Управленіе земскимъ хозяйствомъ и др.

Библіотека „Общественной Пользы".

ИЗДАНІЯ Т-ВА „ОБЩЕСТВЕННАЯ ПОЛЬЗА“.

(СПБ., Б. Подъяческая № 39).

Библіотека „Общественной Пользы“.

Ив. Страховскій—Крестьянскія права и учрежденія. СПБ 1904 г. Ц. 1 р. 50 к.

Г. Б. Іоллосъ—Письма изъ Берлина Ц. 2 руб

К. Каутскій—Изъ исторіи соціализма. } печатаются.

К. Давидъ—Капитализмъ и земледѣліе. }

Соловьевъ. Вл. С.—Собраніе сочиненій въ 8 томахъ. Цѣна по подпискѣ 12 рублей, въ перепл. 18 рублей.

Риль Алоизъ.—Введеніе въ современную философію. Пер. съ нѣмецкаго С. Штейнберга. Ц. 80 к.

Геффдингъ Г.—Философія религіи. Переводъ съ нѣмецк. В. Базарова и И. Степанова. Ц. 1 р. 50 коп.

Еллинекъ Г.—Право современнаго Государства. Общее ученіе о государствѣ. Переводъ подъ редакціей В. Гессена и Л. Шалланда. Ц. 3 руб.

Иванюковъ И.—Паденіе крѣпостного права въ Россіи. Изд. 2-е. Ц. 2 р. 50 к.

Булгаковъ С.—Отъ марксизма къ идеализму. Сборникъ статей (1896—1903 гг.). Ц. 1 р. 50 к.

Веббъ С. и Х. Коксъ.—Восьми-часовой рабочій день. Пер. Д. Муратова. Изд. 2-е. Ц. 1 р. 25 к.

Богдановъ А.—Познаніе съ историч. точки зрѣнія Ц. 1 р.

Куно-Фишеръ.—Исторія новой философіи. Т. VIII. Гегель. Вып. 1—3 р. 50 коп., вып. II—2 р. 50 к.

Соловьевъ С. М.—Исторія Россіи. 29 томовъ въ 6 книгахъ, 7-ая указатель. Ц. 15 руб., въ перепл. 22 руб.

Его же—Сочиненія. (Дополнительный томъ къ «Исторіи Россіи»). Ц. 4 руб.

Его же.—Публичныя чтенія о Петрѣ В. Ц. 60 к.

Майковъ П. М.—Иванъ Ивановичъ Бецкой. Ц. 4 руб.

В. Д. Кузьминъ-Караваевъ.

Земство и деревня

1898—1903

Статьи, рефераты, доклады и рѣчи

Экономическія мѣропріятія. — Земская адвокатура. — Губернаторскіе протесты.— Законъ о фиксаціи.—Мелкая земская единица. — Реформа земскаго представительства. — Правовыя нужды деревни. — Проектъ земскаго управленія — Управленіе земскимъ хозяйствомъ и др.

Библіотека „Общественной Пользы“.

ЦЕНТРАЛЬНАЯ
БИБЛИОТЕКА
Общественных Наук
Академии Наук СССР
1162
60

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія Товарищества «Общественная Польза».
Большая Подъяческая, 39.
1904.

Моя земская дѣятельность началась въ 1897 году и продолжалась безпрерывно до 1903 г. включительно.

За эти семь лѣтъ жизнь земства шла ускореннымъ темпомъ. Пульсъ бился особенно энергично. Постоянной чередой возникали и смѣнялись самые жгучіе вопросы — то раскрывавшіе для земства новыя перспективы, то суживавшіе поле его дѣйствій. Борьба, старая и неустанная, двухъ основныхъ теченій политической мысли - прогрессивнаго и реакціоннаго — велась въ Россіи, главнымъ образомъ, вокругъ идеи самоуправленія, вообще, и самоуправленія земскаго, въ особенности.

Изъ области литературы борьба переходила въ земскія собранія и отражалась на мѣропріятіяхъ, намѣчавшихся къ проведенію въ законъ и въ жизнь. Многое изъ намѣчавшагося не получило осуществленія, было отвергнуто. Многое — осуществленіе получило, но съ значительными уступками. Еще болѣе осталось нерѣшеннаго, вопросовъ открытыхъ.

Идея земскаго самоуправленія, поскольку ея выраженіемъ служитъ законъ, понесла, въ общемъ, уронъ. Но въ общественное сознаніе она, именно въ этотъ нелегкій для земства періодъ, проникла такъ глубоко, что по праву можетъ нынѣ считаться неотъемлемымъ достояніемъ русскаго самосознанія.

Она восторжествовала еще сильнѣе въ практикѣ земской жизни. Развитіе всѣхъ безъ исключенія отраслей земскаго дѣла шло такъ быстро, какъ никогда прежде. И — это особенно важно — дѣло развивалось повсемѣстно. Ранѣе, еще недавно, только единицами,

много десятками, приходилось считать уѣзды, которые напрягаютъ всѣ силы, чтобы возможно полнѣе удовлетворять потребности мѣстнаго населенія. А теперь ихъ сотни. Инертна уже не масса. Инертны отдѣльныя, немногія единицы.

Практическое торжество идеи земскаго самоуправленія опередило ея признаніе. Не всѣ мѣстные земскіе дѣятели рѣшаются ее формулировать—и въ этомъ побѣда реакціоннаго теченія. Неизмѣримо большее число ихъ проводятъ ее на дѣлѣ—и въ этомъ побѣда теченія прогрессивнаго. Побѣда неполная—врагъ оружія не положилъ. Онъ еще обороняется, кое-когда и кое-гдѣ переходитъ даже въ наступленіе и имѣетъ минутный успѣхъ. «Но явно счастье боевое служить ужъ начинаетъ намъ». Намъ — русскому земству. Намъ—идеѣ земскаго самоуправленія. Она окрѣпла за послѣдніе годы. За ней стоитъ громадный, колоссальный фактъ—больницы, школы, склады, врачи, агрономы, учителя, сорокалѣтнимъ опытомъ доказанное умѣнье вести дѣло, готовность приносить личныя силы и матеріальныя средства на служеніе нуждамъ и пользамъ мѣстнаго населенія. Фактъ ростетъ—ростетъ неудержимо, съ каждымъ годомъ....

Что въ томъ, если идея не имѣетъ общепризнанной формулировки! Формулировка придетъ, какъ неизбѣжный и простой результатъ. Идея земскаго самоуправленія вошла въ русскую мѣстную жизнь, слилась съ нею. Въ этомъ—главное. И это даетъ возможность и право бодро смотрѣть впередъ тѣмъ, кому дорого и важно, прежде всего, благо населенія—наиболѣе широкое и полное удовлетвореніе его насущныхъ потребностей, тѣмъ, кто цѣнитъ земство, какъ единственно надежный и вѣрный способъ достиженія цѣли.

Русское земство неразрывно связано съ «деревней». Призывъ народа къ «свободному» труду обусловилъ созданіе земскаго самоуправленія. Земство всегда работало и работаетъ для крестьянской «деревни». Его связи съ деревней не нарушили ни земскіе начальники, стѣной ставшіе съ 1889 г. между крестьянами и всѣмъ внѣшнимъ для нихъ міромъ, ни реорганизація съ

1890 гога земскаго представительства на сословномъ началѣ.

Послѣднія десять лѣтъ составляютъ для деревни періодъ неменьшей важности. Никакихъ рѣшительныхъ измѣненій въ правовой и экономической жизни крестьянъ не произошло. Деревня осталась такой же темной, безправной и экономически-безсильной. Но изъ спорнаго въ общественномъ сознаніи положенія экономическая ея слабость обратилась въ непреложный, всѣми признанный, фактъ. И истинная причина голодовокъ и обнищанія крестьянскихъ массъ тоже получила общее признаніе: деревня не самодѣятельна. Болѣзнь констатирована, и вѣрный діагнозъ поставленъ. Стало возможнымъ приступить къ леченію. «Крестьянскій» вопросъ получилъ опредѣленныя, конкретныя очертанія...

Онъ получилъ такія очертанія и формально. Проекты пересмотра законодательства о крестьянахъ изготовлены и переданы на обсужденіе губернскихъ совѣщаній. Заключенія комитетовъ о нуждахъ сельскохозяйственной промышленности не оставляютъ мѣста для двухъ мнѣній о томъ, какъ отнесутся совѣщанія къ задачѣ и подъ какимъ угломъ зрѣнія они будутъ оцѣнивать предположенія проектовъ.

О многихъ сторонахъ теоріи и практики земскаго самоуправленія, а равно крестьянскаго быта и права мнѣ приходилось въ теченіе указанныхъ семи лѣтъ высказываться. Частью въ печати, частью въ петербургскомъ юридическомъ обществѣ, частью въ уѣздномъ и губернскомъ земскихъ собраніяхъ, гдѣ я участвовалъ въ качествѣ гласнаго. Въ послѣднихъ — въ формѣ письменныхъ докладовъ, преимущественно же устно.

Все это теперь собрано въ одну книгу.

Рискнувъ предложить вниманію читателей свои рѣчи въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи, я сознавалъ, что дѣлаю въ этомъ направленіи едва ли не первый опытъ. Изъ рѣчей я выбиралъ по стенографическимъ отчетамъ тѣ, которыя имѣютъ общее значеніе. Но избѣгая дѣлать въ стенограммахъ какія

либо измѣненія, кромѣ стилистическихъ, я не могъ стереть съ нихъ мѣстнаго колорита. Это, всетаки, остались рѣчи, сказанныя, безъ предварительной литературной ихъ обработки, въ земскомъ собраніи, гдѣ вопросы общіе могутъ быть затрогиваемы не иначе, какъ въ приложеніи къ мѣстнымъ условіямъ.

23 марта 1904 года.

В. Кузьминъ-Караваевъ.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

стр.

1. Земскія экономическія мѣропріятія 1
2. Земская адвокатура. 30
3. Объ измѣненіи 14 и 123 ст. положенія о земскихъ учрежденіяхъ и о назначеніи земскимъ гласнымъ прогонныхъ и суточныхъ денегъ 52
4. Губернаторскіе протесты. 57
5. Законъ 12 іюня 1900 г. о фиксаціи земскаго обложенія. 75
6. Будущіе участковые судьи и земскіе начальники. 97
7. Мелкая земская единица. 124
8. Страховой капиталъ. 150
9. Бурашевская школа. 159
10. Проектъ земскаго управленія въ 13 неземскихъ губерніяхъ. . . 179
11. „Новые“ необязательные земскіе расходы. 221
12. Ходатайства уѣздныхъ земствъ. 230
13. Ссуды уѣздамъ изъ капиталовъ губернскаго земства. 234
14. Подводная повинность. 237
15. Реформа земскаго представительства. 248
16. Роль земства въ продовольственномъ дѣлѣ. 259
17. Кустарные промыслы. 269
18. Сокращенные эмеритурные сроки. 277
19. Дорожный вопросъ. 281
20. О правѣ свободной охоты. 309
21. Введеніе земства въ Донской области. 312
22. О законности состава земскихъ собраній. 318
23. Правовыя нужды деревни. 325
24. Деревенскіе праздники и крестьянскія свадьбы. 361
25. Управленіе земскимъ хозяйствомъ въ девяти западныхъ губерніяхъ 370
26. Упраздненіе земскихъ школъ въ Тверскомъ уѣздѣ. 412
27. Объ отмѣнѣ закона о фиксаціи. 425

ЗЕМСКІЯ ЭКОНОМИЧЕСКІЯ МѢРОПРІЯТІЯ.

Въ концѣ 1894 г. министръ земледѣлія и государственныхъ имуществъ обратился къ земскимъ учрежденіямъ съ рядомъ вопросовъ «о нуждахъ сельскаго хозяйства и мѣрахъ ихъ устраненія». Въ очередную сессію 1895 г. Бѣжецкое, Тверской губерніи, уѣздное земское собраніе поручило управѣ разработать къ слѣдующему году докладъ «о мѣрахъ къ поднятію экономическаго благосостоянія населенія».

Отправными положеніями управа приняла слѣдующія «условія, препятствующія благосостоянію надѣльнаго землевладѣльца: плохую обработку земли, недостатокъ мѣстныхъ промысловъ и самовольный раздѣлъ». Въ подтвержденіе послѣдняго указывалось, что раздѣлы создаютъ большое число безлошадныхъ хозяйствъ.

Изъ мѣропріятій общаго характера управа предложила: способствовать введенію многопольнаго хозяйства съ травосѣяніемъ, для чего пригласить агронома, образовать «общество улучшенія народнаго труда», ходатайствовать о раскладкѣ волостныхъ и сельскихъ расходовъ на земли крестьянъ-собственниковъ и мѣщанъ и о безусловномъ воспрещеніи самовольныхъ раздѣловъ и образовать мѣстное общество сельскаго хозяйства. «Члены общества—говорилось въ докладѣ—должны будутъ принять на себя попечительство надъ всѣмъ крестьянскимъ хозяйствомъ въ округѣ своихъ усадьбъ».

Кромѣ доклада управы, собранію въ 1896 г. было представлено нѣсколько записокъ, посвященныхъ тому

же предмету—гласными А. Д. Способинымъ, И. П. Сидорскимъ и Н. И. Хрущовымъ. Послѣдній обращалъ вниманіе на все увеличивающійся недостатокъ въ топливѣ и предлагалъ приступить къ разработкѣ торфа.

Ни въ 1896, ни въ 1897 г. собраніе не пришло ни къ какимъ опредѣленнымъ рѣшеніямъ и отвѣта на вопросъ министра не дало. А потому въ 1898 г. мною была внесена предлагаемая нынѣ вниманію читателей «*Программа мѣропріятій для поднятія экономическаго благосостоянія населенія Бѣжецкаго уѣзда*». Обсужденію въ полномъ объемѣ она подвергнута не была. Печатается впервые.

I.

Экономическое благосостояніе населенія государства, губерніи, уѣзда, вообще всякой общественной или территоріальной единицы, зависитъ не отъ однихъ экономическихъ, въ тѣсномъ смыслѣ слова, условій, но съ полной силой отражаетъ на себѣ всѣ условія жизни: политическія, соціальныя, историческія и культурныя.

Это положеніе—основное. А изъ него вытекаетъ, что коренное разрѣшеніе вопроса о поднятіи экономическаго благосостоянія населенія Бѣжецкаго уѣзда стоитъ внѣ силъ и средствъ мѣстнаго земства. Мѣстное земство не можетъ даже представить полной картины существующаго и перечислить все, что̀ слѣдовало-бы сдѣлать или предпринять—для этого нужна громадная, по своей сложности, многолѣтняя, чисто-научная работа. Тѣмъ менѣе оно можетъ все, что̀ нужно, осуществить, провести въ жизнь—для этого необходимы не тѣ полномочія, какія даетъ земское положеніе, и непосильныя затраты.

Рамки земской дѣятельности, сравнительно съ важностью и общностью вопроса, весьма узки. Въ силахъ земства лишь намѣтить нѣкоторые, явно неблагопріятные факторы. Въ его средствахъ—лишь озаботиться объ устраненіи и то далеко не всегда самихъ этихъ факторовъ, а чаще только вреднаго ихъ дѣйствія, — путемъ собственныхъ мѣропріятій, или путемъ обращенія къ органамъ правительственной власти, или путемъ содѣйствія проявленіямъ частно-общественной дѣятельности. Конечно, и въ узкихъ рамкахъ, и при ограниченности силъ и средствъ, энергичная, систематически направленная

работа всегда будетъ плодотворна, всегда принесетъ благіе результаты. Надо помнить только, что мы можемъ сдѣлать очень и очень немногое и потому не возлагать на предпринятое дѣло слишкомъ смѣлыхъ надеждъ.

Если смотрѣть на крестьянъ исключительно какъ на рабочую или податную силу, то, конечно, можно относить раздѣлы къ числу условій, нарушающихъ платежную и рабочую ихъ способность. Но такая точка зрѣнія была возможна лишь во время крѣпостного права. Всякій, освобожденный 19 февраля 1861 года крестьянинъ, есть прежде всего человѣкъ. Человѣкъ—со всѣми его слабостями и недостатками, но вмѣстѣ съ тѣмъ и съ вполнѣ законнымъ стремленіемъ къ самостоятельности. Семейный раздѣлъ въ свободномъ крестьянствѣ есть явленіе столь-же неизбѣжное, какъ и въ другихъ слояхъ общества. А если такъ, то каково-бы ни было экономическое значеніе раздѣловъ, съ этимъ явленіемъ должно считаться, какъ съ фактомъ, подобно тому, какъ приходится считаться съ условіями климатическими, почвенными и т. д.—т. е. съ такими, устранить которыя никакими мѣропріятіями немыслимо. Въ нашемъ раіонѣ сурова зима, недостаточно жарко лѣто, нѣтъ чернозема. Но мы и не стремимся къ культурѣ пшеницы или винограда. Мы принимаемъ данныя условія климата и почвы и стараемся, чтобы хотя рожь, овесъ, ленъ давали наилучшіе урожаи. Совершенно одинаковое отношеніе должно быть и къ семейнымъ раздѣламъ. Это условіе есть данное, фактъ. Если раздѣлы плодятъ безлошадныя хозяйства, раздробляютъ земельную собственность, разоряютъ на возведеніе новыхъ построекъ, то нужно придти на помощь раздѣлившимся, дать ссуду на покупку лошади и лѣса, организовать разселеніе въ густонаселенныхъ мѣстностяхъ уѣзда, но отнюдь не вырабатывать мѣропріятій для прекращенія „самовольныхъ“ раздѣловъ. Только такое отношеніе къ вопросу о раздѣлахъ соотвѣтствуетъ сущности современнаго положенія крестьянства, а путь борьбы съ этимъ естественнымъ и неизбѣжнымъ явленіемъ всегда останется, по меньшей мѣрѣ, безрезультатнымъ. Весьма характерны въ этомъ отношеніи практическія послѣдствія закона 18 марта 1886 года: число раздѣловъ законныхъ сократилось, но число раздѣловъ фактическихъ „самовольныхъ“ врядъ-ли уменьшилось.

Указаніе на слабое развитіе мѣстныхъ промысловъ—кустарныхъ и отхожихъ—справедливо. Но, принимая это указаніе, нельзя не отмѣтить, что крайне трудно ожидать, въ силу благопріятныхъ почвенныхъ условій значительной части уѣзда, чтобы кустарные и отхожіе промыслы получили у насъ повсемѣстное значеніе основного за-

работка для крестьянъ. Съ другой стороны, по самому свойству своему, кустарные промыслы, гдѣ ихъ нѣтъ какъ историческаго наслѣдія, искусственно созданы быть не могутъ. А потому мѣропріятія, направленныя къ поднятію мѣстныхъ промысловъ, всегда будутъ имѣть у насъ частный, болѣе или менѣе случайный, характеръ. Вѣрность этого положенія подтверждается и докладомъ управы: недостатокъ мѣстныхъ промысловъ отнесенъ къ числу неблагопріятныхъ условій, общихъ для всего уѣзда, а съ цѣлью развитія, точнѣе поддержанія, мѣстныхъ промысловъ сдѣлано лишь одно конкретное предложеніе—ходатайствовать объ открытіи при Рамешковскомъ училищѣ коновальскихъ курсовъ.

Подъ плохою обработкою земли, какъ видно изъ послѣдующаго изложенія доклада, управа разумѣетъ не только плохую технику, такъ сказать, обработки, но также недостаточное удобреніе, употребленіе низкаго качества сѣмянъ и т. п. Эти неблагопріятныя условія несомнѣнно имѣютъ общее и первостепенное значеніе.

II.

Главное занятіе крестьянскаго населенія Бѣжецкаго уѣзда—земледѣліе. Основной способъ пользованія землей—общинный. Главный недостатокъ, главная бѣда, по крайней мѣрѣ для значительной части уѣзда—малоземелье [1]). Малоземелье если не абсолютное, то въ виду существующихъ условій: общиннаго владѣнія и трехпольной системы хозяйства съ все болѣе развивающимся льноводствомъ. Что земли у насъ мало—всего лучше доказываютъ существующія на нее цѣны, т. е., точнѣе сказать, тѣ цѣны, которыя охотно даютъ за землю крестьяне. На общее количество надѣльной земли—363959 дес. крестьяне Бѣжецкаго уѣзда имѣютъ земли купленной—133456 дес. или 36%. Но по отдѣльнымъ волостямъ % отношеніе представляется далеко не столь благопріятнымъ: въ Бѣляницкой вол. на 10390 дес. надѣльной земли купленной всего—978; въ Новской —на 12429—

[1]) Ѳ. Тернеръ, въ статьѣ «Экономическое положеніе крестьянъ въ Россіи» (Вѣстн. Евр. 1898 г., іюль), говоритъ: «Какъ это ни странно, но въ Россіи, величайшемъ земледѣльческомъ государствѣ Европы, причину неблагопріятнаго положенія крестьянскаго сословія въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ оно проявляется, слѣдуетъ искать главнымъ образомъ въ малоземельѣ и дробленіи надѣловъ. Это можно объяснить недостаткомъ развитія культуры, излишнимъ стремленіемъ населенія къ занятіямъ около земли, но, какъ бы то ни было, несомнѣнно, что, при данномъ положеніи вещей, въ этомъ—корень вопроса».

1174; въ Алешинской—на 13135—1540; въ Яковлевской—на 11200—2939.

Трехполье, съ обычной для него исключительной культурой ржи и овса и при отсутствіи отдѣльныхъ выгоновъ, уже само по себѣ требуетъ большихъ пахотныхъ полей. Громадная выгодность льноводства обусловливаетъ все большее распахиваніе сѣнокосовъ, выгоновъ, гдѣ они есть, а частью и лѣсовъ. Площадь пахоты увеличивается, а количество скота, въ лучшемъ случаѣ, остается прежнее, такъ какъ площадь кормовыхъ угодій уменьшается. Въ результатѣ—соотношеніе между числомъ головъ скота въ хозяйствѣ и числомъ пахотныхъ десятинъ падаетъ, и навозу на каждый данный участокъ вывозится все менѣе и менѣе. Попутно, въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, лѣса дорожаютъ до такой степени, что каждая новая постройка вызываетъ чуть не разореніе хозяйства. Недостатокъ навоза составляетъ основную причину малой неурожайности крестьянскихъ полей, сравнительно съ сосѣдними помѣщичьими.

Помочь бѣдѣ можно двумя способами: увеличеніемъ площади крестьянскаго землевладѣнія и переходомъ къ многопольной системѣ съ травосѣяніемъ и введеніемъ льна въ правильный сѣвооборотъ.

Первый способъ дастъ возможность, безъ рѣзкой ломки существующихъ хозяйственныхъ традицій, отсрочить кризисъ на многіе годы. Второй приведетъ къ той же цѣли и, пожалуй, вѣрнѣе, но путемъ полнаго переворота въ крестьянскомъ хозяйствѣ. Которому отдать предпочтеніе — сказать трудно. Разсуждая теоретически, слѣдуетъ остановиться на второмъ, ибо малоземелье у насъ не абсолютное, а относительное и, слѣдовательно, устранить его нужно относительнымъ способомъ: поднять производительность земли. Но онъ неизбѣжно встрѣтитъ крайнія трудности при своемъ осуществленіи: въ общинѣ, въ косности крестьянъ, въ ихъ трудно преоборимой вѣрности вѣковымъ традиціямъ и, наконецъ, въ отсутствіи выгоновъ. Опытъ Московскаго земства даетъ надежду, что и намъ удастся, быть можетъ, добиться перехода крестьянъ къ многополью на надѣльныхъ земляхъ. Нельзя, однако, забывать, что это дѣло великой трудности и что нужно много энергіи, труда, а главное времени, чтобы многополье на надѣльныхъ земляхъ, при сохраненіи общины, сдѣлалось въ уѣздѣ не случайнымъ явленіемъ, а повсемѣстнымъ общимъ правиломъ. А потому на ряду съ мѣропріятіями въ этомъ направленіи слѣдуетъ принимать мѣры и къ увеличенію абсолютной площади крестьянской земли.

Учить крестьянъ должно показомъ, а не разсказомъ. Необходимо, чтобы крестьяне—по натурѣ великіе скептики—воочію убѣждались

въ возможности и пользѣ многополья. Лучшее средство—образцовыя фермы и показныя поля, организованныя какъ можно проще и ближе къ уровню крестьянскаго хозяйства, но вполнѣ раціонально. Уѣздъ должно покрыть цѣлой сѣтью такихъ фермъ и полей, частью покупая, частью арендуя небольшіе земельные участки. Задача фермъ—достигать наибольшей доходности. Если же фермы и поля поставятъ себѣ цѣлью одну наибольшую урожайность, если это будутъ участки явно бездоходные, то они никакого довѣрія къ себѣ не пріобрѣтутъ и значенія имѣть не будутъ.

Увеличеніе площади землевладѣнія для каждаго даннаго селенія возможно или путемъ пріобрѣтенія сосѣдней помѣщичьей или казенной земли, или путемъ выселенія части домохозяевъ. Покупка земли сосѣдней—конечно, самый нормальный и наиболѣе желательный способъ разрѣшенія вопроса: получается наивыгоднѣйшее примѣненіе лишней рабочей силы, ничье домообзаводство не нарушается, никто не подвергается риску перехода на новыя мѣста. Но врядъ ли нужна и возможна активная помощь земства при разрѣшеніи вопроса этимъ путемъ. Крестьяне многолюдныхъ и малоземельныхъ селеній сами зорко слѣдятъ за продающимися сосѣдними имѣніями и всегда въ концѣ концовъ ихъ пріобрѣтаютъ хотя бы потому, что никакой иной покупатель предложить одинаковую съ ними цѣну не можетъ. Дѣло обходится обыкновенно и безъ содѣйствія земства. Мѣра помощи съ его стороны можетъ выразиться лишь въ возбужденіи ходатайства объ облегченіи условій покупки земли при посредствѣ крестьянскаго банка—о пониженіи ссуднаго % и объ устраненіи стѣснительныхъ формальностей, крайне замедляющихъ совершеніе сдѣлокъ, да развѣ еще въ ходатайствѣ же объ уступкѣ крестьянамъ въ собственность или объ отдачѣ въ аренду на долгій срокъ казенной прилегающей къ селенію земли.

Совершенно иною рисуется роль земства, если, за невозможностью разрѣшить вопросъ въ томъ или иномъ данномъ случаѣ пріобрѣтеніемъ сосѣдней земли, придется остановиться на другомъ способѣ. Выселеніе отдѣльныхъ домохозяевъ дѣло у насъ новое, требующее иниціативы и организаціи, ибо пока мы имѣемъ лишь нѣсколько частныхъ только примѣровъ выселенія, преимущественно въ Ярославскую губернію. Какъ направить дѣло—должно составить предметъ особаго изслѣдованія. Здѣсь возможно намѣтить лишь нѣкоторыя основныя положенія. Бѣжецкому уѣзду нужны не массовыя переселенія на свободныя земли въ Сибирь, а выселеніе отдѣльныхъ домохозяевъ изъ малоземельныхъ селеній въ предѣлы своего же уѣзда или другихъ,

ближайшихъ. Для выселенія должны быть избираемы не наиболѣе нуждающіеся, а, напротивъ, наиболѣе сильные элементы деревни—нуждающимся легче поправиться, при улучшившихся условіяхъ, на старыхъ мѣстахъ, чѣмъ на новыхъ. Дабы привлечь къ выселенію, необходимо, чтобы новыя мѣста давали наиболѣе полное удовлетвореніе тѣхъ именно потребностей, удовлетвореніе которыхъ на старыхъ особенно затруднительно. Напримѣръ, изъ деревень, гдѣ лѣсъ дорогъ и гдѣ приходится ѣздить за нимъ 20 верстъ, нужно выселять въ земельные участки съ лѣсомъ, изъ деревень, страдающихъ отсутствіемъ луговъ и выгоновъ, въ участки, изобилующіе этими угодьями и т. п. Выселяющимся должна быть предоставляема возможность предварительно выкупить свои надѣлы и вообще наиболѣе выгодно реализировать земельное и прочее имущество. Остающимся также должны быть выдаваемы ссуды, дабы не только надѣлы, но и все, по возможности, имущество выселяющихся—купленныя земли особенно, если таковыя имѣются—осталось въ деревнѣ, и дабы они, не прибѣгая къ частнымъ займамъ, могли сразу же расширить хозяйство на увеличившейся площади. Розысканіе участковъ для выселенія нельзя предоставлять исключительно самимъ желающимъ выселиться, т. е. нельзя приходить на помощь только тогда, когда продающаяся, годная для выселенія земля самими крестьянами найдена и когда они образовали уже для ея пріобрѣтенія товарищество. Земскіе органы по собственной иниціативѣ должны подыскивать соотвѣтственныя имѣнія и формировать товарищества изъ домохозяевъ различныхъ, быть можетъ, дальнихъ другъ отъ друга, деревень. Уже изъ этого перечня видно, насколько широкой, разносторонней и живой должна быть роль земства въ данномъ дѣлѣ. И чѣмъ болѣе она будетъ широка, чѣмъ менѣе земскіе органы будутъ замыкаться въ рамки мертвящей формалистики, тѣмъ болѣе она, несомнѣнно, будетъ плодотворна.

III.

Другія причины малой урожайности крестьянскихъ полей—плохая очистка сѣмянъ и сохи.

Какое громадное значеніе имѣютъ чистыя, высокаго качества сѣмена—извѣстно каждому сельскому хозяину. Сѣять должно самыми отборными сѣменами. Получать же такія сѣмена при вѣяніи на вѣтру, лопатой, само собою разумѣется, невозможно. Необходимы вѣялки. Необходимость вѣялокъ столь очевидна, что, вѣроятно, не найдется ни одного настолько закоснѣлаго въ привычкахъ старины крестья-

нина, который рѣшился бы отстаивать преимущества лопаты. Напротивъ, самое поверхностное наблюденіе свидѣтельствуетъ, что всѣ крестьяне поголовно стремятся обзавестись вѣялками. Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ уѣзда возникло даже кустарное производство ихъ. Если же это стремленіе въ значительной долѣ остается безъ осуществленія, то только потому, что затрата въ 20—25 рублей большинству крестьянства непосильна. Слѣдовательно, въ настоящемъ дѣлѣ нужна лишь денежная помощь—въ формѣ ссуды, а еще лучше въ формѣ разсрочки уплаты при отпускѣ вѣялокъ изъ земскаго склада земледѣльческихъ орудій. Параллельно существенную пользу принесла бы организація сортировочныхъ пунктовъ—при складѣ и въ крупныхъ опытныхъ фермахъ, если они создадутся,—или передвижныхъ сортировокъ. Успѣхъ послѣдней мѣры тѣмъ болѣе вѣроятенъ, что нѣкоторое подобіе передвижныхъ сортировокъ уже существуетъ въ уѣздѣ: зимою ѣздятъ по деревнямъ, такъ называемые, катали, очищающіе льняное сѣмя.

Кромѣ тщательной очистки, необходима также періодическая смѣна сѣмянъ. Сознаніе этой необходимости еще слабо развито у крестьянъ. Показныя поля, очевидно, ее докажутъ. А ссуды изъ земскаго склада удовлетворятъ требованія.

Преимущества плужной пашни, повидимому, начинаютъ уже сознаваться населеніемъ. По крайней мѣрѣ есть деревни, гдѣ плуговъ не менѣе, чѣмъ сохъ. Сравнительная легкость, съ которой крестьяне уѣзда переходятъ къ плугу, объясняется тѣмъ, что мѣстныя сохи болѣе походятъ на косули, чѣмъ на типичныя сохи (имѣютъ постоянный отвалъ), и довольно дороги (около 4 р.). Въ виду сходства мѣстной сохи съ косулей, выучиться пахать плугомъ нашему пахарю легко—нужна только небольшая сноровка. А такъ какъ сохи постоянно ломаются, то затрата 8 или 9 рублей на плугъ явно выгодна. Поэтому замѣна у насъ (особенно въ сѣверной части уѣзда) сохъ плугами—явленіе вполнѣ естественное. И если процессъ совершается еще медленно, то, главнымъ образомъ, потому, что не вездѣ заведены плуги и у помѣщиковъ, и крестьянамъ негдѣ видѣть плугъ въ работѣ. Показныя поля и развитіе дѣятельности земскаго склада несомнѣнно его ускорятъ. [1]).

---

[1]) Въ настоящее время, въ 1904 г., переходъ къ плужной пашнѣ въ большой части уѣзда есть совершившійся фактъ. Цѣна на вполнѣ удовлетворительные плуги упала до 5 рублей.

IV.

Скотъ у насъ необходимъ, прежде всего, для навоза. Безъ навоза наша земля не родитъ. Искусственные землеудобрительные туки — дѣло новое, значеніе ихъ далеко не установлено еще и въ теоріи, а на практикѣ пока можно смотрѣть на нихъ лишь какъ на суррогатъ навоза, крайне полезный, но не замѣняющій естественнаго удобренія.

Но если держать скотъ только для навоза, то никакое хозяйство немыслимо. Скотъ самъ по себѣ долженъ давать прибыль; навозъ же долженъ доставаться даромъ. Отсюда вытекаетъ значеніе качества скота, съ одной стороны, и условій сбыта молочныхъ продуктовъ—съ другой. Крестьянскій скотъ, въ общемъ, низкорослъ, истощенъ, удойность его мала. Главная причина тому—плохой и недостаточный кормъ. Кормъ такъ плохъ и попадаетъ его скоту такъ мало, что нельзя не удивляться выносливости мѣстной породы: коровы наши, все-таки, еще доятъ, тогда какъ другія породы давно бы уже всѣ вымерли. Второе мѣсто занимаютъ—отсутствіе хорошихъ производителей и раннее допущеніе къ случкѣ.

Устранить главную причину возможно исключительно путемъ устраненія малоземелья: увеличеніемъ площади крестьянской земли или переходомъ къ многополью. Раздача производителей отъ земства уже практикуется, но необходимо это дѣло расширить. Раціональному уходу за скотомъ должны научить земскія фермы и хозяйства на показныхъ поляхъ.

Наиболѣе распространенная форма сбыта молочныхъ продуктовъ—продажа масла или, чаще, сметаны мѣстнымъ скупщикамъ. Кое-гдѣ имѣются сыроварни и начинаютъ появляться сепараторы. Сбытъ на сыроварни и сепараторы несомнѣнно выгоднѣе: утилизируется весь продуктъ и потому, съ точки зрѣнія поднятія экономическаго благосостоянія сельскаго населенія, желательно развитіе сыроваренія и особенно—какъ дѣла болѣе простого, не требующаго большихъ затратъ,—маслодѣлія при помощи сепараторовъ. Содѣйствіе земства можетъ выразиться въ видѣ ссудъ или отпуска сепараторовъ изъ склада съ разсрочкою платежа.

Съ цѣлью поднятія качества лошадей, уже въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ Тверская конюшня отпускаетъ въ уѣздъ производителей—и благодѣтельныя послѣдствія этой мѣры сказываются ощутительно. Желая развивать дѣло далѣе, собраніе въ 1897 г. разрѣшило управѣ пользоваться также производителями частныхъ конюшенъ. Остается, слѣдовательно, только продолжать то, что уже дѣлается. Но нельзя

не отмѣтить необходимости тщательнаго выбора производителей рысистыя лошади, а тѣмъ болѣе верховыя, намъ не нужны, намъ нужны лошади рабочія.

V.

При разборѣ соображеній управы было высказано, что врядъ-ли отхожіе и кустарные промыслы могутъ получить въ большей части уѣзда значеніе основного заработка для крестьянъ. Это утвержденіе, однако, отнюдь не исключаетъ признанія существенной ихъ важности, какъ подспорья въ хозяйствѣ. Промыслы, особенно отхожіе, даютъ тотъ необходимый приносъ со стороны, безъ котораго крестьянству очень трудно было бы сводить концы съ концами. Вмѣстѣ съ тѣмъ указывалось, что мѣропріятія, направленныя къ поднятію промысловъ, всегда будутъ имѣть частный, болѣе или менѣе случайный (въ смыслѣ узко мѣстнаго ихъ значенія), характеръ. Но и это утвержденіе также отнюдь не исключаетъ признанія, что мѣропріятія нужны. Оно лишь выражаетъ, что какихъ-либо общихъ для всего уѣзда мѣръ тутъ предложить нельзя.

По принятому въ Тверской губерніи порядку, крупные кустарные промыслы составляютъ предметъ заботъ губернскаго земства. Земству же уѣздному должна принадлежать подготовительная работа, т. е. выясненіе, какіе и гдѣ существуютъ промыслы, въ какомъ они находятся состояніи, каковы ихъ нужды, что, по мѣстнымъ условіямъ, слѣдовало-бы предпринять, какія представленія надлежало-бы сдѣлать губернскому собранію и т. д. Произвести такое изслѣдованіе въ Бѣжецкомъ уѣздѣ, а если оно было когда-либо произведено, то освѣжить имѣющіяся свѣдѣнія, представлялось бы весьма желательнымъ[1]).

Отхожіе промыслы въ уѣздѣ безконечно разнообразны: штукатурный, плотницкій, коновальскій, шерстобойный, бондарный, сапожный и, наконецъ, чернорабочій, который заключаетъ въ себѣ всевозможныя отрасли промысловой дѣятельности—наемъ на сельскія работы, наемъ въ услуженіе, прикащичество въ городскихъ лавкахъ, отходъ на фабрики и заводы и проч., и проч. Послѣдній видъ промысла—отходъ на фабрики и заводы—обращаетъ на себя особенное вниманіе, какъ по цифрѣ даваемаго имъ на-

[1]) Подробное изслѣдованіе кустарныхъ промысловъ въ уѣздѣ было произведено избранной собраніемъ экономической комиссіей въ 1899 и 1900 гг. Оно показало, что главнѣйшіе промыслы—мѣшечный, дегтярный и различныхъ подѣлокъ изъ дерева съ каждымъ годомъ падаютъ и что возродить ихъ нельзя. Льняной мѣшокъ ручной работы не можетъ конкурировать съ фабричнымъ. Лѣса крайне вздорожали.

селенію заработка, такъ и по тому, что будущее принадлежитъ несомнѣнно ему. Расположенный невдалекѣ отъ крупныхъ фабричныхъ центровъ и прорѣзанный желѣзной дорогой, густонаселенный Бѣжецкій уѣздъ уже и теперь отправляетъ не малый контингентъ фабричныхъ рабочихъ въ Петербургъ, Москву, Тверь, Брянскъ, даже въ Екатеринославъ, а съ дальнѣйшимъ развитіемъ фабрично-заводской промышленности и съ увеличеніемъ населенія будетъ отправлять съ каждымъ годомъ все больше и больше. Этотъ процессъ роста разсматриваемаго промысла настолько естественъ, что никакого вмѣшательства, самъ по себѣ, онъ не требуетъ. Онъ требуетъ устраненія лишь одного побочнаго, но тѣсно съ нимъ связаннаго явленія—напраснаго выѣзда на заводъ, когда тамъ нѣтъ потребности въ рабочихъ. Къ составителю настоящей программы, живущему постоянно въ Петербургѣ, ежегодно является не менѣе двухъ десятковъ земляковъ-крестьянъ, съ обычной фразой: пріѣхалъ на заводъ, работа сокращена, не принимаютъ, прожился, вернуться домой не на что. Устранить это явленіе во многихъ случаяхъ могло бы справочное бюро при уѣздной земской управѣ. Заводы и фабрики, къ которымъ наиболѣе тяготѣютъ крестьяне уѣзда, навѣрное не отказались бы сообщать періодическія свѣдѣнія о потребности въ рабочихъ.

VI.

Натуральное хозяйство, даже у крестьянъ, уже отжило свой вѣкъ. Прежній идеалъ: „домъ—полная чаша“, т. е. стремленіе къ тому, чтобы всѣ элементарныя потребности—быть сытымъ, одѣтымъ, обутымъ, имѣть скотъ, лошадей—удовлетворялись натурою, собственнымъ производствомъ—отошелъ въ область преданій. Его замѣнило хозяйство денежное. Какъ бы хозяйство мало ни было, оно нынѣ ведется на деньги и иначе вестись не можетъ. Съ другой стороны, большинству крестьянъ Бѣжецкаго уѣзда своего хлѣба на продовольствіе и обсѣмененіе не хватаетъ, его приходится покупать. Наконецъ, въ-третьихъ, повинности государственныя, земскія, волостныя, мірскія, взыскиваются, главнымъ образомъ, деньгами.

Словомъ, современное крестьянское хозяйство безъ денегъ немыслимо. Деньги нужны на уплату повинностей, на ремонтъ построекъ, на обувь, бабамъ на наряды, чтобы свадьбу сыграть, чтобы праздникъ справить, чтобы лошадь купить и т. д., и т. д. А гдѣ нужны деньги, нуженъ и кредитъ. Эта послѣдняя потребность столь

естественна, что, разъ она существуетъ, сама жизнь всегда создастъ источники для ея удовлетворенія. И такіе источники у насъ имѣются. Главнымъ образомъ, въ видѣ частныхъ землевладѣльцевъ, преимущественно изъ крестьянъ же, обычно взыскивающихъ за ссуду съ весны до осени, кромѣ 10 к. съ рубля деньгами, еще столько-же, если не больше, работою. Получается явленіе въ высокой степени уродливое: кредитъ не помогаетъ хозяйству, а въ конецъ его разоряетъ. Единственная раціональная мѣра борьбы—организація учрежденій мелкаго кредита. Эти учрежденія, во-первыхъ, собственной дѣятельностью будутъ удовлетворять потребность въ кредитѣ. Во-вторыхъ, они понизятъ учетный $^0/_0$, взимаемый нынѣ частными заимодавцами, ибо было бы глубокой ошибкой относить существующій размѣръ учетнаго $^0/_0$ на счетъ одной недобросовѣстности заимодавцевъ: онъ свидѣтельствуетъ, главнымъ образомъ, о дороговизнѣ денегъ, о томъ, что ихъ мало въ крестьянскомъ оборотѣ.

Какъ именно организовать учрежденія мелкаго кредита—дѣло детальной разработки вопроса. Основными началами слѣдовало бы признать слѣдующія: кассы должны быть взаимно-кредитнаго типа и должны открывать не только кредитъ предметный—на покупку лошади, вѣялки, хлѣба,—но и личный. Операціи второго рода могутъ быть до извѣстной степени стѣсняемы требованіемъ солидныхъ гарантій (поручительство не менѣе двухъ лицъ, напримѣръ), но исключать ихъ было бы нецѣлесообразно. Ибо потребность въ предметномъ кредитѣ можетъ быть удовлетворяема въ значительной мѣрѣ и помимо кассъ—разсрочкою уплаты за купленные въ земскихъ складахъ предметы. Потребность же въ личномъ кредитѣ только и можетъ быть удовлетворяема кредитными кассами. Слѣдовательно, если они не будутъ производить операцій этого рода, то ростовщичество останется и цѣль не достигнется. Во всякомъ случаѣ, однако, для ускоренія открытія, хотя бы первыхъ кассъ, надлежитъ, впредь до указаній опыта, остановиться на имѣющемся нормальномъ уставѣ.

Не меньшую пользу, въ смыслѣ уменьшенія расходнаго бюджета населенія, принесутъ потребительскія лавки. Вслѣдствіе дороговизны денегъ, каждый кредитующійся несетъ непроизводительный расходъ въ пользу заимодавца. Вслѣдствіе большой разницы между оптовой и розничной цѣной предметовъ мелочного и повседневнаго потребленія, каждый сельскій обыватель несетъ непроизводительный расходъ въ пользу торговца. Этотъ расходъ въ общей сложности громаденъ. Отсюда вытекаетъ значеніе такой организаціи купли-продажи, при которой посредническій доходъ торговца оставался бы у потребителя,—

т. е. потребительскихъ лавокъ. Бѣжецкій уѣздъ уже имѣетъ одну такую лавку въ с. Рыбинскомъ, функціонирующую съ полнымъ успѣхомъ и наглядно доказавшую практическую осуществимость дѣла. Сѣтью подобныхъ лавокъ слѣдовало бы покрыть всю территорію уѣзда. При развитіи дѣла, съ потребительскими лавками возможно связать организацію сбыта предметовъ мѣстнаго промышленнаго производства.

Какъ дѣло частно-коммерческое, устройство и веденіе потребительскихъ лавокъ должно принадлежать частнымъ ассоціаціямъ изъ жителей той мѣстности, гдѣ открывается лавка. Но разсчитывать на частную иниціативу, чтобы она проявилась повсемѣстно, трудно. Поэтому выработку общихъ правилъ и образованіе основного капитала для каждой лавки должно взять на себя земство. Его же органы должны представлять собой связующій элементъ, объединяющій дѣятельность всѣхъ лавокъ уѣзда.

VII.

Изъ явленій стихійныхъ у насъ всего болѣе губительны для экономическаго благосостоянія—пожары.

Мѣры борьбы съ этимъ бѣдствіемъ распадаются на три рода: предупредительныя, организація средствъ тушенія и организація возмѣщенія пожарныхъ убытковъ. Единственно мѣры третьяго рода—страховое дѣло—имѣютъ въ Бѣжецкомъ уѣздѣ правильную постановку. Можно выразить лишь пожеланіе, чтобы скорѣе завершился переходъ крестьянъ съ обязательнаго страхованія на добровольное. Съ цѣлью облегченія и упорядоченія тушенія пожаровъ, въ каждой деревнѣ стоитъ подъ навѣсомъ, подъ громкой вывѣской „пожарное депо“, разсохшаяся бочка на хромоногихъ дрогахъ, на каждомъ домѣ виситъ дощечка съ символическимъ изображеніемъ того предмета, съ которымъ домохозяинъ обязанъ являться на пожаръ, существуютъ передвижныя доски съ надписью „очередной пожарный“, наконецъ, въ нѣкоторыхъ деревняхъ имѣются пожарныя трубы,—но ни для кого не тайна, какъ ограниченна польза отъ всѣхъ этихъ мѣропріятій. Очевидно, и въ этомъ дѣлѣ обычные пріемы натуральной повинности недѣйствительны. Болѣе или менѣе правильно ведется дѣло только тамъ, гдѣ существуютъ вольныя пожарныя общества. О мѣрахъ предупредительныхъ трактуется весьма пространно въ строительномъ уставѣ, но деревни горятъ ежедневно, воочію тѣмъ доказывая всю ихъ искусственность, ибо деревянныя и соломенныя де-

ревни, переполненныя горючимъ матеріаломъ, съ овинами безъ печей—не горѣть не могутъ. Надо еще удивляться, что не всѣ овины сгораютъ каждую осень.

Вольныя пожарныя общества представляются наилучшей въ деревнѣ организаціей для тушенія пожаровъ. Но, по существу этого дѣла, взять его земству въ свои руки, было бы крайне рискованно. Земство можетъ лишь субсидировать существующія или вновь учреждающіяся общества или дружины, т. е. дѣлать то, что уже дѣлается. Изъ мѣръ предупредительныхъ, самая радикальная—замѣна дерева и соломы огнестойкими строительными матеріалами. Нѣкоторыя земства, напр. Новгородское, уже сознали необходимость перестроить деревни и имѣютъ по этому вопросу указанія опыта. Совершенно своевременно и намъ выступить на тотъ же путь, заняться изученіемъ вопроса и опытами. Огнестойкіе строительные матеріалы сослужатъ у насъ и другую службу: удешевятъ возведеніе построекъ тамъ, гдѣ высока стоимость матеріаловъ обычныхъ.

VIII.

Какъ было уже отмѣчено, въ нѣкоторыхъ частяхъ уѣзда съ каждымъ годомъ даетъ себя чувствовать все болѣе и болѣе недостатокъ лѣса. Этотъ недостатокъ особенно рѣзко сказывается въ отношеніи топлива, невольно заставляя подумать о суррогатѣ дровъ. Настоящій вопросъ былъ поднятъ въ 1896 г. Н. И. Хрущовымъ, обратившимъ вниманіе собранія сессіи того года на сравнительно богатые у насъ запасы торфа, и собраніе, отнесясь вполнѣ сочувственно къ идеѣ разработки торфяныхъ земель, постановило ходатайствовать предъ министерствомъ земледѣлія о командированіи торфмейстера. Тоже ходатайство повторено въ 1897 году. Къ началу осуществленія дѣла, такимъ образомъ, уже приступлено. Нынѣ необходимо озаботиться о мѣрахъ для скорѣйшаго полученія практическихъ результатовъ [1]).

IX.

При низкомъ уровнѣ экономическаго благосостоянія, вообще, и слабомъ развитіи потребностей высшаго порядка—умственныхъ, духовныхъ—матеріальная обезпеченность составляетъ центральный вопросъ крестьянской жизни. Какъ таковой, онъ рѣшительно все

[1]) Въ 1899 г. торфмейстеръ былъ въ уѣздѣ. Затѣмъ въ 1900 г. былъ произведенъ опытъ разработки торфа. Но далѣе одного опыта дѣло не пошло.

на себѣ отражаетъ. Умеръ домохозяинъ—вся семья въ безысходномъ горѣ, но не потому, прежде всего, что умершій былъ отцемъ, мужемъ, а потому, что женѣ и дѣтямъ придется идти по міру. Умеръ ребенокъ—его смерть проходитъ почти незамѣтно; горя, во всякомъ случаѣ, меньше, чѣмъ если бы пала лошадь. Рожденіе сына встрѣчается съ безусловной радостью, ибо сынъ положительный экономическій факторъ, затрата на его воспитаніе окупится сторицею. Рожденіе дочери далеко не вызываетъ тѣхъ же чувствъ, ибо дочь, въ экономическомъ отношеніи, факторъ отрицательный: ее нужно возрастить только для того, чтобы отдать въ другой домъ.

Ни въ какой иной средѣ не представляется столь ярко неразрывная связь между экономическимъ благосостояніемъ и всѣми безъ исключенія жизненными факторами, т. е. и такими, которые не суть экономическіе въ тѣсномъ смыслѣ слова.

Изъ факторовъ этого рода, къ числу наиболѣе неблагопріятно отражающихся на благосостояніи крестьянскаго населенія Бѣжецкаго уѣзда относятся: неопредѣленность и исключительность юридическаго положенія крестьянства въ связи съ тѣлесными наказаніями и существующей организаціей крестьянскаго управленія и самоуправленія, юридическая безпомощность, остатки системы натуральнаго отправленія повинностей, малограмотность, высокая заболѣваемость и смертность, особенно среди дѣтей, и свадьбы; обыкновенно отмѣчаютъ еще: пьянство и обиліе праздниковъ въ рабочее время.

Правовыя отношенія крестьянъ между собою, какъ извѣстно, закономъ не регламентируются. Законъ для нихъ замѣняютъ мѣстные обычаи, а на практикѣ—усмотрѣніе волостныхъ судей, старшинъ и писарей. Въ результатѣ получается полный произволъ. Общее значеніе этой неопредѣленности юридическихъ отношеній такъ велико, что кн. А. Оболенскій, авторъ весьма компетентный, считаетъ ее основой крестьянскаго „нестроенія“ [1]). Собственно съ экономической точки зрѣнія, она является факторомъ вреднымъ и непосредственно—поскольку для правильнаго экономическаго оборота необходима точная опредѣленность правоотношеній, и посредственно—поскольку произволъ препятствуетъ образованію личности. Выше приводились указанія на рядъ желательныхъ для поднятія благосостоянія мѣропріятій—образованіе показныхъ полей, организація мелкаго кредита, развитіе дѣятельности сельско-хозяйственнаго склада и т. п. Всѣ эти мѣропріятія, однако, сами по себѣ ничего не создаютъ. Ихъ

[1]). *Кн. А. Оболенскій.* «Основная причина крестьянскаго нестроенія», Русскій Вѣстникъ, 1894 г., іюль.

конечная цѣль—содѣйствіе личности въ ея собственномъ стремленіи улучшить свой бытъ, свое личное благосостояніе. Слѣдовательно, они обязательно предполагаютъ личность, какъ таковую, т. е. человѣка активнаго, самодѣятельнаго, сознающаго свои потребности, желающаго и способнаго бороться съ нищетой. Если же такого человѣка нѣтъ, то не за чѣмъ и работать: будутъ существовать образцовыя, прекрасно устроенныя, дающія блестящіе результаты, показныя хозяйства, а бокъ о бокъ съ ними истощенныя, едва возвращающія сѣмена крестьянскія поля. Вотъ почему о какихъ-либо подобныхъ мѣропріятіяхъ не было и не могло быть рѣчи во время крѣпостного права. И вотъ почему все, что задерживаетъ процессъ образованія изъ бывшаго крѣпостного—свободной личности, пагубно для экономическаго благосостоянія крестьянства.

Послѣ сказаннаго нѣтъ уже надобности останавливаться на тѣлесномъ наказаніи и на существующей организаціи крестьянскаго самоуправленія и управленія. Законъ 12 іюля 1889 г. положенія не улучшилъ. Напротивъ, значительная доля усмотрѣнія, предоставленная власти земскаго начальника, внесла еще большую неопредѣленность и случайность въ юридическія отношенія крестьянъ и еще болѣе обособила ихъ отъ другихъ сословій. Ясно также само собою значеніе малограмотности и высокаго процента заболѣваемости и смертности.

Неопредѣленность правовыхъ отношеній, вообще, и крайняя запутанность отношеній земельныхъ, въ частности, служатъ реальнымъ основаніемъ возникновенія въ крестьянствѣ массы споровъ и тяжбъ, весьма мелочныхъ и ничтожныхъ, если смотрѣть на нихъ со стороны, но вполнѣ жизненныхъ для спорящихъ, затрогивающихъ ихъ самые насущные интересы. Споры и тяжбы, въ связи съ полнымъ невѣжествомъ въ юриспруденціи, какъ матеріальной, такъ и процессуальной, создаютъ потребность въ юридическихъ совѣтникахъ. Насколько эта потребность велика, извѣстно каждому интеллигентному жителю деревни: вѣроятно, не найдется никого, кому не приходилось бы выступать въ роли добровольнаго юрисконсульта. Если же потребность существуетъ, необходимо регулировать ея удовлетвореніе. Подобно тому, какъ потребность въ кредитѣ, при отсутствіи нормальныхъ кредитныхъ учрежденій, создаетъ уродливое явленіе—ростовщичество, или потребность въ медицинской помощи — знахарство, потребность въ юридической помощи создаетъ не менѣе уродливое явленіе—кабацкихъ адвокатовъ и ходатаевъ самаго низкаго разбора, приносящихъ гораздо болѣе вреда, чѣмъ помощи.

Затрогиваемый вопросъ былъ поднятъ осенью 1896 г. Лохвиц-

кимъ, Полтавской губ., земскимъ собраніемъ и къ настоящему времени имѣетъ уже цѣлую литературу. Встрѣчались кое-гдѣ и возраженія, сводящіяся въ существѣ къ тому, что при институтѣ земскихъ начальниковъ частные юридическіе совѣтники не нужны. Но жизнь говоритъ противное: институтъ земскихъ начальниковъ введенъ повсемѣстно уже 6 лѣтъ, а кабацкіе адвокаты не исчезли и ничуть ихъ дѣятельность не сократилась. Да и не могутъ земскіе начальники замѣнить собою юридическихъ совѣтниковъ. Въ области своихъ административныхъ функцій они суть начальники, въ области функцій судебныхъ—судьи. Какъ же могутъ они въ то же время быть и совѣтниками стороны въ процессѣ или тяжбѣ, которая подлежитъ ихъ же разбору, или когда возникаетъ вопросъ о юридическихъ основаніяхъ для обжалованія ихъ собственныхъ дѣйствій?

Изъ натуральныхъ повинностей наиболѣе вредно отзывается на экономическомъ благосостояніи, конечно, воинская, отвлекающая отъ производительнаго труда самый цвѣтъ населенія въ періодъ наибольшаго развитія физическихъ и интеллектуальныхъ силъ. Но едва ли земству умѣстно даже возбуждать вопросъ объ этой повинности: дѣло слишкомъ сложное и кромѣ настоящей отрицательной стороны, система всеобщей воинской повинности имѣетъ слишкомъ много и положительныхъ. Изъ прочихъ же наиболѣе останавливаетъ на себѣ вниманіе, главнымъ образомъ въ виду ея неуравнительности, повинность полицейская.

Свадьбы по мѣстному обычаю справляются съ невѣроятной расточительностью. Женить сына или выдать замужъ дочь самому расчетливому крестьянину стоитъ не менѣе 100 рублей. А такъ какъ такой расходъ никоимъ образомъ не можетъ быть произведенъ за счетъ текущаго бюджета, то волей-неволей приходится обращать его на скудный основной капиталъ хозяйства. Продажа коровы, лошади, сарая, для того, чтобы сыграть свадьбу—явленія самыя обычныя; нерѣдко продается и имѣющійся купленный клочекъ земли. И всего печальнѣе то, что вся эта сумма въ 200 р.—по 100 р. съ каждой стороны—тратится цѣликомъ непроизводительно. Только какихъ нибудь 15—25 р. поступаютъ въ денежное приданое невѣсты, а остальное идетъ на угощенія да на абсолютно ненужные наряды, покупаемые спеціально для заполненія сундуковъ.

Избитую ссылку на народное пьянство едва ли можно принять безоговорочно. Фабричныхъ раіоновъ мы въ уѣздѣ не имѣемъ. Сельское же наше населеніе пьетъ на свадьбахъ, въ деревенскіе праздники, на устраиваемыхъ помѣщиками и духовенствомъ, такъ называе-

мыхъ, помочахъ, и пьетъ дѣйствительно болѣе, чѣмъ слѣдовало бы, но собственно кабацкаго пьянства, т. е. того, которое и составляетъ одно разлагающую личный и общественный организмъ язву, когда пропивается послѣдній грошъ, рубаха, сапоги—у насъ, какъ явленія общаго, не наблюдается. Какъ явленіе единичное, оно есть несомнѣнно: почти въ каждой деревнѣ есть одинъ, много два, записныхъ пьяницъ, отбившихся отъ работы, бросившихъ хозяйство, пропивающихъ все, что попадется подъ руку, но на основаніи единичныхъ фактовъ еще нельзя дѣлать общаго вывода. Словомъ, вреднымъ экономическимъ факторомъ у насъ является чрезмѣрная трата населенія на водку, но не пьянство въ точномъ смыслѣ этого понятія.

Еще болѣе оговорокъ вызываетъ указаніе на обиліе праздниковъ въ рабочее время. Что праздниковъ съ принудительнымъ воспрещеніемъ выходить на работу, у крестьянъ въ лѣтнюю пору много, притомъ праздниковъ, не установленныхъ ни церковью, ни государственною властью, а возникающихъ нерѣдко по случайнымъ обстоятельствамъ—въ воспоминаніе того дня, когда былъ пожаръ или градъ, или того дня, когда пожара не было, но деревня чуть не сгорѣла,—совершенно вѣрно. Но само по себѣ это явленіе еще не составляетъ вреднаго экономическаго фактора. Оно было бы таковымъ, если бы рабочихъ силъ было въ крестьянствѣ въ обрѣзъ и если бы, благодаря праздникамъ, они не успѣвали производить всю необходимую работу. Между тѣмъ у нашихъ крестьянъ скорѣе изобиліе рабочихъ силъ, нежели недостатокъ, и управляться съ работою они поспѣваютъ легко. Принимаются за яровой посѣвъ, за навозницу, сѣнокосъ и жатву они всегда позже сосѣднихъ помѣщиковъ, а окапчиваютъ ранѣе.

Праздники, слѣдовательно, при существующемъ положеніи надѣльнаго землевладѣльца, составляютъ безвредный въ экономическомъ отношеніи принудительный перерывъ въ работѣ для отдыха. А съ этой точки зрѣнія обиліе праздниковъ имѣетъ свое оправданіе. Никакая иная работа такъ не затягиваетъ, не азартируетъ человѣка, какъ полевая. Боязнь что вотъ-вотъ пойдетъ дождь заставляетъ работать, не покладая рукъ, чуть не 20 часовъ въ сутки. Но такая непрерывная работа посильна два или три дня, не болѣе—и, не имѣя возможности регулировать дневную работу, число дневныхъ рабочихъ часовъ, крестьянство, пожалуй безсознательно, создаетъ періодическій принудительный отдыхъ на весь день—праздники.

X.

Устранить неопредѣленность юридическаго положенія крестьянъ внѣ власти земства. Въ этой области есть только одинъ уголокъ, гдѣ можетъ и должна проявиться активная земская дѣятельность. Это—подготовительная къ кодексу законовъ для крестьянъ работа: собраніе и систематизація мѣстныхъ юридическихъ обычаевъ. Было бы крайне желательно, чтобы земство взяло на себя иниціативу этого громадной важности дѣла и дало бы необходимыя денежныя средства. Губернскому земству было бы, надо думать, по силамъ заняться этой работой, войдя въ сношеніе съ отдѣленіемъ обычнаго права Петербургскаго юридическаго общества и съ комиссіею обычнаго права при географическомъ обществѣ и гарантируя передъ ними полное личное и матеріальное содѣйствіе.

Управа въ своемъ докладѣ дѣлаетъ одно предложеніе, касающееся реорганизаціи крестьянскаго самоуправленія: ходатайствовать о раскладкѣ волостныхъ и сельскихъ расходовъ, въ настоящее время всецѣло ложащихся своею тяжестью на окладную душу надѣльнаго землевладѣльца, на имѣющіяся въ волости крестьянскія и мѣщанскія земли. Предложеніе—на первый взглядъ частное и потому какъ будто имѣющее надежду на успѣхъ. Въ существѣ же оно неизбѣжно ведетъ къ полному преобразованію и не однихъ крестьянскихъ учрежденій, но также и стоящихъ надъ ними органовъ. Ибо въ той формѣ, какъ оно изложено, его принять нельзя, а логическое его развитіе влечетъ полную реформу. Если допустить раскладку волостныхъ и сельскихъ расходовъ на ненадѣльныя крестьянскія и на мѣщанскія земли, то, естественно, надо предоставить этимъ новымъ плательщикамъ равноправное съ надѣльными землевладѣльцами участіе въ веденіи сельскихъ и волостныхъ дѣлъ, т. е. ввести въ строго сословную волостную организацію и въ организацію общинную посторонніе элементы—мѣщанъ и крестьянъ не общинниковъ. А это означаетъ упразднить и волость, и общину, каковыми они являются по дѣйствующему закону. Съ другой стороны, если ввести мѣщанъ въ существующую волость, то надо лишить ихъ тѣхъ правъ, коими они нынѣ неотъемлемо пользуются,—правомъ руководствоваться въ обще-гражданскихъ сдѣлкахъ закономъ, а не произвольно примѣняемымъ обычаемъ, правомъ свободы отъ тѣлеснаго наказанія, правомъ подвергаться наказанію только по суду, а не по усмотрѣнію также земскаго начальника и т. д.,—или придется создать совершенно

необъяснимую двойственность правъ лицъ, принадлежащихъ къ одной организаціи. Далѣе, если распространять раскладку волостныхъ расходовъ на имѣющіяся въ волости мѣщанскія земли, то почему не распространить ихъ на всѣ частно-владѣльческія земли въ волости вообще? Почему исключать изъ волостной организаціи почетныхъ гражданъ, купцовъ, дворянъ? Словомъ, возникаютъ вопросы объ общинѣ, о всесословной волости, объ отмѣнѣ тѣлеснаго наказанія, объ общемъ кодексѣ гражданскихъ законовъ, о преобразованіи учрежденій, созданныхъ закономъ 1889 года, и рядъ другихъ, столь же безконечно-сложныхъ и общихъ для всей Россіи.

Неизмѣримо конкретнѣе и проще вопросъ объ организаціи юридической помощи въ уѣздѣ. Что это дѣло должно быть въ рукахъ земства, явствуетъ уже изъ того, что нельзя назвать никакого иного правительственнаго или общественнаго установленія, въ сферу компетенціи котораго оно могло бы войти. Правительствующій сенатъ, какъ извѣстно, разъяснилъ, что положеніе о земскихъ учрежденіяхъ не даетъ земству права приглашать юрисконсультовъ для дачи совѣтовъ нуждающимся въ томъ лицамъ. Необходимо возбудить законодательный вопросъ—ходатайствовать о соотвѣтственномъ дополненіи положенія 1890 года.

Для уничтоженія малограмотности населенія и по медицинской части Бѣжецкое земство въ послѣдніе годы дѣлаетъ все возможное. Остается, слѣдовательно, только продолжать дѣйствовать въ томъ же направленіи и съ тою же энергіей.

Обычай расточительно справлять свадьбы – явленіе, съ которымъ наиболѣе трудно бороться. Никакія мѣропріятія тутъ непримѣнимы. Какъ культурно-историческій, бытовой обычай, онъ есть результатъ даннаго состоянія культуры и потому работа должна быть направлена исключительно на ея поднятіе. Расточительность—т. е. не широкій укладъ жизни, а безразсудное расходованіе денегъ по поводу радостнаго ли событія или для минутнаго удовлетворенія тщеславія—есть, вообще говоря, признакъ низкой культуры и низкой степени благосостоянія. Культурный человѣкъ выражаетъ радость сдержанно; малокультурный—бурно. Культурный человѣкъ полагаетъ свое тщеславіе въ томъ, чтобы за нимъ признавались высшія духовныя качества и притомъ всегда, постоянно; малокультурный—довольствуется минутнымъ признаніемъ его физической силы, напримѣръ, а еще болѣе его денежнаго могущества, хотя бы это могущество состояло въ возможности выставить одно ведро водки. При матеріальномъ довольствѣ—обладаніи капиталомъ или доходомъ сообразно потребностямъ—че-

ловѣкъ дѣлается бережливъ; онъ можетъ дѣлать большія траты, но всегда помнитъ рамки своего бюджета. Когда же вся жизнь проходитъ на границѣ съ нищетой, когда сознаніе говоритъ, что сберечь ли рубль или истратить его —все равно не поможешь, всѣхъ потребностей не удовлетворишь, — бережливость исчезаетъ. Слѣдовательно— только въ результатѣ долгой работы, когда народъ станетъ просвѣщеннѣе и окрѣпнетъ его благосостояніе, можетъ исчезнуть расточительность и только тогда, можно надѣяться, свадебные расходы утратятъ свой настоящій характеръ.

Тѣ же моменты — къ нимъ надо еще прибавить вовсе не находящую въ деревнѣ нормальнаго удовлетворенія потребность въ удовольствіи—опредѣляютъ чрезмѣрную трату на водку въ дни деревенскихъ праздниковъ. Въ запискѣ И. П. Сидорскаго предлагается ходатайствовать о скорѣйшемъ введеніи казенной продажи вина. Разсуждая практически, такое ходатайство представляется безполезнымъ: введеніе винной монополіи въ Тверской губерніи назначено на 1902 г. и трудно думать, чтобы, вслѣдствіе нашей просьбы, оно могло быть ускорено. Но и съ идейной точки зрѣнія едва ли можно къ нему присоединиться. На много ли сократитъ казенная продажа потребленіе вина — неизвѣстно. Во всякомъ случаѣ нѣтъ основанія ожидать, чтобы на много, ибо потребляется водка преимущественно на свадьбахъ и въ дни праздниковъ, когда крестьяне закупаютъ ее ведрами, а при такой закупкѣ лишнія двѣ-три версты, на которыя мѣсто продажи удалится, не имѣютъ значенія. Увеличитъ же она расходъ на водку—несомнѣнно; вмѣсто 5 р. 60 к., ведро будетъ стоить 7 или 8 рублей. Если же такъ, то должно признать, что мы имѣемъ болѣе данныхъ думать, что казенная продажа вина явится отрицательнымъ экономическимъ факторомъ, чѣмъ чтобы она явилась факторомъ положительнымъ.

XI.

Говоря о надѣльныхъ землевладѣльцахъ—крестьянахъ—и имѣя въ виду настоящее ихъ положеніе, нѣтъ основанія и надобности проводить различіе между нуждами землевладѣнія и землевладѣльцевъ. Въ соображеніяхъ же, касающихся частныхъ землевладѣльцевъ, подобное отождествленіе безусловно не допустимо. Къ сожалѣнію, это часто забывается и отсюда проистекаетъ та неопредѣленность, которая свойственна вопросу о частныхъ землевладѣльцахъ въ его современной постановкѣ.

Крестьянинъ-землепашецъ (само собою разумѣется, не тотъ, который сохраняетъ одну номинальную, паспортную связь съ деревней) весь цѣликомъ, всѣми своими потребностями и интересами, связанъ съ принадлежащимъ ему клочкомъ земли. Земледѣліе—его основное занятіе. Земля—основной источникъ существованія. Онъ и промыслами занимается поскольку этого требуютъ наличныя условія землевладѣнія: ограниченность земельной площади, или качество и свойство надѣла, или свойство полевыхъ работъ и продолжительность ихъ періода. Ясно поэтому, что всѣ недуги надѣльнаго землевладѣльца — въ недугахъ землевладѣнія и что, врачуя послѣдніе, мы тѣмъ самымъ врачуемъ первые и дѣйствительно поднимаемъ благосостояніе крестьянскаго населенія.

Такая же связь съ землей была общимъ правиломъ и для частныхъ землевладѣльцевъ при крѣпостномъ правѣ. Инертный до самой послѣдней степени, не знавшій труда и презиравшій всякій трудъ, дворянинъ-помѣщикъ того времени жилъ исключительно деревней, и сумма потребностей его была прямо пропорціональна тому, что могла удовлетворить деревня. Но 19 февраля 1861 года рѣзко и безповоротно измѣнило все. Будучи вынужденъ обратиться къ труду, частный землевладѣлецъ позналъ силу и значеніе образованія — не одного утилитарно-элементарнаго,—горизонтъ его расширился, потребности измѣнились качественно и увеличились количественно. Потребности интеллигентнаго человѣка стали для него на первое мѣсто, опредѣляющимъ началомъ жизни. Степень возможности ихъ удовлетворенія—мѣриломъ благосостоянія. Какъ результатъ—нужды землевладѣльца съ нуждами землевладѣнія разошлись.

Чтобы фактически доказать это, достаточно привести краткую схему. Современный интеллигентный землевладѣлецъ имѣетъ потребность ѣсть ежедневно мясо и обѣдъ, приготовленный на плитѣ, а не въ русской печкѣ, пить чай и кофе, одѣваться въ нѣмецкое платье, сшитое у городского портного, ѣздить если не въ рессорномъ, то, во всякомъ случаѣ, въ приспособленномъ для сидѣнья экипажѣ, давать образованіе дѣтямъ, проводя ихъ черезъ среднія и высшія учебныя заведенія, въ той или иной формѣ принимать участіе въ общественной жизни, читать книги и газеты и т. д. Всѣ эти потребности стали насущны для насъ, и мы настолько съ ними свыклись, что не можемъ представить для себя иной нормальной жизни. Но, дабы такъ жить, необходимо $2^1/_2$—3 тысячи годового дохода, т. е. нужна такая сумма, которой среднее частное землевладѣніе въ Бѣжецкомъ уѣздѣ, какъ бы благопріятны ни были его условія, никогда

дать не въ состояніи. Допуская, что, при личномъ веденіи дѣла, земля можетъ дать 8% дохода, необходима, такимъ образомъ, капитальная стоимость постоянно эксплоатируемой (лѣса, какъ дающіе непостоянный доходъ, должны быть исключаемы изъ разсчета) и свободной отъ залога земли въ 30—40 тысячъ рублей. А много ли у насъ такихъ имѣній? Если они и есть, то, во всякомъ случаѣ, не объ ихъ собственникахъ идетъ рѣчь, когда говорится о критическомъ положеніи частныхъ землевладѣльцевъ. Въ общемъ же каждый изъ насъ можетъ быть богатъ денежнымъ капиталомъ, служебнымъ или инымъ заработкомъ, предпріятіями—чѣмъ хотите, но только „приносомъ со стороны", а отнюдь не землей.

Это несоотвѣтствіе земельнаго богатства съ наличными потребностями интеллигентнаго человѣка составляетъ явленіе, свойственное не одному Бѣжецкому уѣзду, но всей Россіи, и въ немъ кроется истинная причина кризиса частнаго землевладѣнія. Но въ общественное сознаніе эта мысль еще не вошла. Общественное сознаніе еще останавливаетъ свое вниманіе на второстепенныхъ явленіяхъ и силится устраненіемъ ихъ возстановить прежнюю связь съ землей. Лѣтъ десять назадъ говорилось, что мужикъ грубъ, своеволенъ, не уважаетъ чужой собственности, что рабочіе лѣнивы, вѣчно пьяны, непослушны—и что поэтому дворянинъ бросаетъ землю, бѣжитъ изъ деревни. Нынѣ говорятъ, что доходность имѣній падаетъ, что хозяйство приноситъ убытки—и что въ виду этой причины помѣстное дворянство исчезаетъ. Но что же можетъ дать поднятіе доходности владѣльцу имѣнія цѣнностью эксплоатируемой и свободной отъ залога земли въ 10—15 тысячъ рублей? Не болѣе какъ 100—200 лишнихъ рублей въ годъ, т. е. мясо къ столу, или приличное платье; сыновья же по прежнему останутся безъ университетскаго образованія, по прежнему придется зимою ютиться въ низкихъ, душныхъ, темныхъ комнатахъ и т. д. А между тѣмъ, поднятіе доходности на 20%, съ 1000 на 1200 р. въ годъ, есть результатъ громадный, есть большее, на что могутъ разсчитывать самыя широкія мѣропріятія. Очевидно, что поднятіе доходности разрѣшитъ затрудненія крупныхъ (не по количеству десятинъ, а по цѣнности имѣній) землевладѣльцевъ. Для массы же—это будетъ капля въ морѣ ихъ житейскихъ нуждъ.

Если такъ глубокъ недугъ частныхъ землевладѣльцевъ, то, очевидно, и врачевать его нужно радикальными мѣрами. Дать имъ землю—вотъ единственное разрѣшеніе вопроса, какъ это и предлагалось какъ-то въ одной газетѣ. Авторъ предложенія рекомендовалъ

„испомѣстить“ по четыре семьи на уѣздъ, затративъ для этого изъ государственнаго казначейства милліардъ рублей, но для полной послѣдовательности ему слѣдовало бы удесятерить, по крайней мѣрѣ, какъ число испомѣщиваемыхъ семей, такъ и число милліардовъ. Тогда, конечно, опять сольются интересы землевладѣнія и землевладѣльцевъ, сторонніе источники опять пріобрѣтутъ значеніе подспорья, а не главнаго рессурса жизни, землевладѣльцы опять получатъ право, если не на владѣніе крестьянами, то на праздность, на беззаботную жизнь въ одно свое удовольствіе, словомъ, для дворянъ-помѣщиковъ возстановится укладъ жизни дореформенной эпохи. Но пока этого нѣтъ, мы должны помнить, что недуги частныхъ землевладѣльцевъ лишь въ самой малой долѣ лежатъ въ недугахъ землевладѣнія и что поднятіемъ благосостоянія частныхъ землевладѣльцевъ нельзя и задаваться.

XII.

Формула „доходность имѣній падаетъ, хозяйство приноситъ убытокъ“ пришла къ намъ изъ черноземныхъ губерній. Насколько тамъ, на мѣстѣ, она справедлива—вопросъ другой. Но у насъ ея вѣрность подлежитъ большому сомнѣнію.

Главное основаніе ея первой половины—колебаніе цѣнъ: на хлѣбъ—съ общей тенденціей къ пониженію и на рабочія руки—съ общей тенденціей къ повышенію. Колебаніе цѣнъ на хлѣбъ и другіе продукты сельско-хозяйственнаго производства извѣстно и намъ, но ни рѣзкихъ скачковъ, ни тенденціи къ пониженію не наблюдается. Еще кверху былъ у насъ примѣръ рѣзкаго скачка—въ голодные 1891 и 1892 годы. Книзу же такого скачка, чтобы продавать рожь по 12 коп. пудъ, какъ ее продавалъ въ 1896 г. весь юго-востокъ, у насъ не бывало. Наши цѣны, если исключить голодные годы, довольно постоянны. Колеблются онѣ въ границахъ 1—2 рублей на четверть хлѣба и на пудъ льна, нѣсколько больше на пудъ масла,—во всякомъ случаѣ, въ такихъ предѣлахъ, которые отнюдь не могутъ служить основаніемъ для заключенія о бездоходности производства. Что касается тенденціи къ повышенію рабочей платы, то хотя она у насъ и существуетъ, но проявляется тоже безъ скачковъ и въ небольшой прогрессіи: по 25 рублей за уборку десятины хлѣба, подобно землевладѣльцамъ сѣвернаго Кавказа, мы еще никогда не платили.

Вторая половина формулы обыкновенно приводится какъ вы-

водъ изъ первой. Но въ сущности она-то и заключаетъ въ себѣ основное утвержденіе, для котораго первая половина служитъ только боъясненіемъ. Говорятъ: „хозяйство приноситъ убытокъ“ и въ подтвержденіе указываютъ на несомнѣнный фактъ: имѣнія обременяются долгами, усадебныя постройки ветшаютъ, рысаковъ замѣняютъ лошади рабочаго типа. Фактъ несомнѣненъ, однако, убыточность хозяйства онъ еще отнюдь не доказываетъ. Онъ доказываетъ лишь то, что потребностей землевладѣльца принадлежащая ему земля удовлетворить не въ силахъ, и что держащіеся такого утвержденія смѣшиваютъ нужды землевладѣнія съ нуждами землевладѣльцевъ. Къ сожалѣнію никто изъ частныхъ землевладѣльцевъ не ведетъ правильнаго счетоводства и не ставитъ въ чистый доходъ ни содержанія выѣздныхъ лошадей, ни садовника, ни продовольствія домашней прислуги, ни той живности, что потребляется живущими въ имѣніи натурой, ни содержанія, такъ называемаго, барскаго дома и усадьбы, ни вообще всего того, что имѣнію вовсе не нужно, и что, по цѣнности владѣемой земли, не можетъ быть относимо на счетъ вознагражденія за личное веденіе дѣла. Если же продѣлать, хотя примѣрно, такую выкладку, то цифры покажутъ прямо противное тому, что утверждается: сельское хозяйство у насъ, въ Бѣжецкомъ уѣздѣ, приноситъ доходъ и при мало-мальски раціональной постановкѣ хозяйства—доходъ вѣрный и большій, чѣмъ какое бы то ни было иное помѣщеніе капитала. Эта то раціональная постановка хозяйства и составляетъ коренную нужду нашего частнаго землевладѣнія.

XIII.

Цѣль правильнаго хозяйства—повышеніе урожайности въ количественномъ и качественномъ отношеніяхъ, при одновременномъ сокращеніи издержекъ производства. Если площадь въ 10 десятинъ дастъ то же количество зерна, какое давали 20, то доходность сразу увеличится на половинную стоимость обработки и уборки. Если же, вмѣстѣ съ тѣмъ, взамѣнъ тощаго, переродившагося и легковѣснаго зерна, получится высокій сортъ, то прибавится еще значительная разница продажной цѣны. Испытанное и вѣрное средство—многополье въ высшихъ его формахъ, т. е. съ улучшеніемъ луговъ и съ примѣненіемъ искусственныхъ удобреній.

Сущность многополья, его практическую осуществимость и пользу врядъ ли нужно доказывать частному землевладѣльцу. Каждый

уже самъ навѣрное дѣлалъ опыты, если не разбивки своихъ полей на 6, 8 или 10 частей, то посѣва клевера. Однако, дальше опытовъ ушли немногіе, ибо посѣять клеверъ и получить прекрасный результатъ еще не значитъ имѣть точныя указанія, какъ вести многопольную систему. Трехполье просто. Рожь, овесъ, паръ—его обычная смѣна, одинаково годная повсюду. Многополье же сложно и требуетъ тщательнаго сообразованія съ мѣстными условіями не только раіона губерніи, уѣзда, но каждаго даннаго имѣнія. Въ силу этого, ни по какому общему рецепту ввести у себя многопольную систему нельзя. Съ одной стороны, нужно теоретическое, чисто научное знакомство съ вопросомъ во всей его полнотѣ, съ другой—изслѣдованіе мѣстныхъ условій почвы, рынка и т. д. Пока же научныя знанія будутъ замѣнять газетныя статьи или разговоры съ сосѣдомъ, до тѣхъ поръ останутся одни опыты, болѣе или менѣе удачные и всегда подверженные случайности.

Отсюда слѣдуетъ, что частному землевладѣнію, для правильной постановки хозяйства, нужна сторонняя помощь. Наиболѣе подходящія формы, въ которыхъ ее можетъ оказать земство, суть образцовыя фермы или имѣнія, типа среднихъ частно-владѣльческихъ, и агрономы. Фермы сослужатъ частному землевладѣнію ту же службу, какъ показныя поля надѣльному. По нимъ частные землевладѣльцы и ихъ управляющіе будутъ учиться; на нихъ, подъ руководствомъ спеціалистовъ, будутъ производиться всевозможные опыты—культуры растеній, искусственныхъ удобреній, новѣйшихъ способовъ обработки и т. п. На агрономахъ должна лежать обязанность составлять планы перехода къ многополью и посѣщать, по приглашенію владѣльцевъ, ихъ имѣнія для разрѣшенія возникающихъ недоразумѣній и для дачи указаній на мѣстѣ. На первое время возможно ограничиться устройствомъ одного образцоваго имѣнія, которое необходимо и какъ центръ для показныхъ полей, а равно услугами одного агронома. Впослѣдствіи же желательно было бы имѣть нѣсколько такихъ имѣній, въ разныхъ частяхъ уѣзда, и нѣсколько агрономовъ. Бояться затратъ на устройство образцовыхъ фермъ, казалось бы, нѣтъ основаній: онѣ сами могутъ и должны себя содержать, т. е. если не давать доходъ, то окупать расходы.

Подобно крестьянскому, частное землевладѣніе нуждается въ сѣменахъ, земледѣльческихъ орудіяхъ, производителяхъ, кредитѣ, потребительскихъ лавкахъ, организаціи сбыта продуктовъ, суррогатахъ дровъ и въ огнестойкихъ постройкахъ. Всѣ эти нужды общи обоимъ видамъ, но въ существенно различномъ масштабѣ, а потому

и способы ихъ удовлетворенія не всегда могутъ быть одни. Изъ нуждъ, спеціально присущихъ землевладѣнію частному, нельзя не отмѣтить потребности въ толковыхъ, понимающихъ дѣло приказчикахъ и управляющихъ и въ рабочихъ.

Для крестьянъ земскій складъ долженъ быть складомъ въ собственномъ смыслѣ слова, т. е. долженъ всегда имѣть въ наличности наиболѣе простыя, дешевыя и обычно спрашиваемыя сѣмена и земледѣльческія орудія. Для частнаго же землевладѣнія, поскольку требованія его идутъ далѣе, онъ можетъ быть только посредникомъ. Имѣть въ наличности полный ассортиментъ сѣмянъ, притомъ самыхъ высшихъ сортовъ, и полный же ассортиментъ землеудобрительныхъ туковъ, многолемешныхъ плуговъ, молотилокъ, вѣялокъ сложныхъ системъ, жатвенныхъ машинъ—очевидно, земскій складъ не можетъ. Но онъ можетъ войти въ сношеніе съ нѣсколькими фирмами и принимать на себя выписку требуемаго за свой счетъ, или за своей гарантіей, съ разсрочкою уплаты для покупателя.

Въ кредитѣ частное землевладѣніе нуждается еще болѣе, чѣмъ крестьянское. Отсутствіемъ оборотнаго капитала страдаютъ почти всѣ имѣнія. Всего полнѣе могло бы помочь бѣдѣ образованіе земскаго взаимно-кредитнаго учрежденія, на подобіе общества взаимнаго кредита С.-Петербургскаго уѣзднаго земства. Новое земское положеніе ставитъ этому, однако, неодолимое препятствіе. Остается ходатайствовать объ открытіи отдѣленія государственнаго банка въ г. Бѣжецкѣ, или попытаться войти въ соглашеніе съ городскимъ банкомъ.

Подобно тому, какъ нельзя отвергать право частныхъ землевладѣльцевъ участвовать и кредитоваться, на общихъ съ крестьянами основаніяхъ, въ сельскихъ ссудо-сберегательныхъ кассахъ, нельзя, конечно, отвергать ихъ право участія въ сельскихъ потребительскихъ лавкахъ—напротивъ, здѣсь ихъ участіе особенно желательно даже. Но какъ кассы не удовлетворятъ ихъ потребности въ кредитѣ, такъ и сельскія лавки едва замѣтно уменьшатъ ихъ траты на предметы повседневнаго потребленія. Частнымъ землевладѣльцамъ необходимо хотя одно, въ городѣ, но крупное торговое учрежденіе, основанное на потребительскихъ началахъ. Принимая на себя иниціативу устройства такого учрежденія и образованіе основного капитала, земство, чѣмъ возможно, придетъ на помощь и лично частнымъ землевладѣльцамъ. При ближайшей разработкѣ вопроса, быть можетъ, обнаружится возможность связать съ этимъ учрежденіемъ всѣ земскія лавки или даже объединить ихъ: образовать одну для всего уѣзда

потребительную ассоціацію, имѣющую центральный магазинъ и складъ въ Бѣжецкѣ и отдѣленія въ деревняхъ.

Удовлетворить потребность въ подходящихъ приказчикахъ и управляющихъ крайне трудно. Нѣкоторую надежду въ благопріятномъ смыслѣ даетъ сельско-хозяйственная школа, учреждаемая въ имѣніи „Далеки“, хотя и не въ этомъ должна заключаться ея непосредственная цѣль. Съ другой стороны, есть основаніе ожидать, что образцовыя фермы и показныя поля постепенно будутъ образовывать контингентъ лицъ, подготовленныхъ для этихъ должностей.

Недостатка въ рабочихъ, нанимаемыхъ на все лѣто, Бѣжецкій уѣздъ еще не испытываетъ. Сравнительно, наши постоянные рабочіе дороги, но они всегда есть. Въ поденныхъ же рабочихъ чувствуется большой недостатокъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, въ сѣнокосъ и во время жатвы, пока крестьяне сами не уберутся, невозможно бываетъ найти поденщиковъ ни за какія деньги. А между тѣмъ содержать круглое лѣто все то число рабочихъ, которое нужно для уборки сѣна и хлѣба, абсолютно немыслимо. Въ виду этихъ условій выработалась система „выговоровъ“ или соглашеній съ крестьянами, берущихъ покосъ или быковъ въ уволье и обязывающихся часть платы отработать, которой и должно наше частное землевладѣніе держаться, ибо система эта, когда она не связывается съ ростовщическими операціями, ничего, кромѣ обоюдной выгоды, въ себѣ не заключаетъ.

XIV.

Съ половины девятидесятыхъ годовъ возникла мысль объ учрежденіи, для содѣйствія частному землевладѣнію, сельско-хозяйственныхъ обществъ, нашедшая откликъ и у насъ въ докладѣ управы и въ запискѣ И. П. Сидорскаго. Общество проектируется очень широко. Въ кругъ его задачъ предположено ввести устройство образцовыхъ фермъ и опытныхъ полей, сельско-хозяйственной школы, кредитнаго учрежденія, потребительскихъ ассоціацій, выставокъ, организацію сбыта продуктовъ земледѣлія и скотоводства, даже разработку торфа.

Проектъ такого проявленія общественной самодѣятельности нельзя не привѣтствовать. Если общество образуется, то у земства окажется сильный союзникъ, преслѣдующій тѣ же цѣли. Но образуется ли оно, какимъ способомъ и на какихъ началахъ—еще вопросъ открытый. Поэтому было бы крайне нецѣлесообразно предрѣшать теперь же, какія изъ мѣропріятій могутъ отойти къ обществу

и отказываться отъ самостоятельнаго ихъ осуществленія. Земству надлежитъ лишь выразить сочувствіе и готовность идти съ обществомъ рука объ руку, оказывая полное ему содѣйствіе, если только оно не будетъ нарушать основныхъ принциповъ земской дѣятельности: не будетъ имѣть сословнаго характера и не станетъ создавать для своихъ членовъ привилегіи попечительства и надзора надъ крестьянскимъ хозяйствомъ.

ЗЕМСКАЯ АДВОКАТУРА [1]).

I.

Организація юридической помощи въ уѣздахъ—одинъ изъ очередныхъ земскихъ вопросовъ. Если не ошибаемся, онъ возникалъ еще въ началѣ семидесятыхъ годовъ, но, не получивъ тогда практическаго разрѣшенія, заглохъ и возродился всего около трехъ лѣтъ назадъ.

Иниціаторомъ оказалось Лохвицкое, Полтавской губ., земское собраніе, постановившее, въ очередную сессію 1896 г., пригласить, за счетъ земства, адвокатовъ, которые давали бы, безплатно или за небольшое вознагражденіе, юридическіе совѣты обращающимся къ нимъ мѣстнымъ жителямъ. Затѣмъ однородныя постановленія были сдѣланы въ 1896 и 1897 гг. и другими собраніями—Пермскимъ, Вятскимъ, Черниговскимъ и др.

Формальнымъ основаніемъ для всѣхъ этихъ постановленій служилъ 3 п. 2 статьи положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г.; нѣкоторыя земства, въ томъ числѣ и Лохвицкое собраніе, ссылались еще на 11 п. той же статьи. Что касается послѣдняго, относящаго къ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій „воспособленіе зависящими отъ земства способами мѣстнымъ земледѣлію, торговлѣ и промышленности“, то врядъ ли, конечно,—по отсутствію прямой связи между упорядоченіемъ юридической помощи и воспособленіемъ земледѣлію, торговлѣ и промышленности,—правильно было дѣлать изъ него выводъ о правѣ земства учреждать адвокатскія консультаціи. Но первый не исключалъ возможности толкованія въ смыслѣ положительнаго разрѣшенія вопроса. По п. 3 ст. 2 земству принадлежитъ: „завѣдываніе дѣлами по обезпеченію народнаго продоволь-

---

[1]) Рефератъ, читанный въ административномъ отдѣленіи Спб. юридическаго общества 25 сентября 1899 г. Напечатанъ въ «Правѣ» 1899 г. №№ 39 и 40.

ствія, попеченіе объ устраненіи недостатка продовольственныхъ средствъ *и оказаніе пособій нуждающемуся населенію разрѣшенными закономъ способами*". Если толковать подчеркнутыя слова какъ самостоятельное опредѣленіе, то, очевидно, земству принадлежитъ и организація юридической помощи путемъ приглашенія адвокатовъ—способомъ, нигдѣ въ законѣ не воспрещеннымъ.

Полтавское губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе постановленіе Лохвицкаго собранія отмѣнило. Сенатъ жалобы на губернское присутствіе не уважилъ, принявъ ограничительное толкованіе перечня дѣлъ, ввѣренныхъ земскимъ учрежденіямъ. Послѣ этого земству остался одинъ только путь—возбужденіе законодательнаго вопроса о соотвѣтственномъ дополненіи положенія 1890 г. На этотъ путь—строго говоря, единственно законный, ибо ограничительное толкованіе п. 3 ст. 2 полож. имѣетъ за себя гораздо болѣе убѣдительныхъ доводовъ, нежели распространительное,—и встали многія земскія собранія сессіи 1898 г. Бѣжецкое, Тверской губ., земское собраніе приняло слѣдующую редакцію для дополненія перечня ст. 2: „попеченіе о мѣрахъ для содѣйствія нуждающимся въ томъ лицамъ изъ мѣстнаго населенія къ полученію совѣтовъ по ихъ частнымъ дѣламъ, подлежащимъ разсмотрѣнію въ судебныхъ и административныхъ мѣстахъ, и къ пріисканію повѣренныхъ для веденія сихъ дѣлъ".

Результатъ—къ сожалѣнію, отрицательный—уже извѣстенъ. 16 іюня 1899 г. тверской губернаторъ сообщилъ мѣстной земской управѣ, что комитетъ министровъ, журналомъ 18 мая, предоставилъ министру внутреннихъ дѣлъ ходатайство земскаго собранія о дополненіи 2-й ст. положенія „правиломъ, въ силу котораго земскимъ учрежденіямъ предоставлялось бы право организаціи земской адвокатуры", отклонить. Вѣроятно, такія же сообщенія получили Костромская и др. управы.

Такимъ образомъ и въ настоящее время ожидать практическаго разрѣшенія вопроса въ ближайшемъ будущемъ нельзя, и интересъ минуты онъ въ значительной мѣрѣ утратилъ. Но общій свой интересъ вопроса важнаго, самою жизнью выдвинутаго на очередь, онъ несомнѣнно сохранилъ. Изъ 215 уѣздныхъ земскихъ управъ, запрошенныхъ Александровской управой, 85% высказалось въ пользу учрежденія земской адвокатуры и только 15%—противъ [1]).

[1]) «Право» 1899 г. № 19, стр. 970.

II.

Доводы принципіальныхъ противниковъ института сельскихъ адвокатовъ—будь это учрежденіе земское, правительственное или частное—можно формулировать коротко: юридическіе совѣтники деревнѣ не нужны; тѣмъ болѣе они не нужны теперь, послѣ реформы 1889 года: потребность въ юридической помощи вполнѣ удовлетворяется земскими начальниками. Въ связи со второй половиной приведенной формулы ставятся доводы, направленные противъ земской собственно адвокатуры. Еще въ 1897 г. „Московскія Вѣдомости“ высказали слѣдующую общую мысль: при существованіи института земскихъ начальниковъ, земская адвокатура „ничего, кромѣ распложенія дрязгъ, апелляцій и кассацій, не внесетъ въ деревенскую жизнь“ (№ 296) [1]). Менѣе года спустя та же газета писала, что адвокатура эта—„изобрѣтеніе, направленное исключительно противъ института земскихъ начальниковъ“, что земскій адвокатъ „завалилъ бы жалобами уѣздныя учрежденія и, можетъ быть, вполнѣ парализовалъ бы хорошія стороны мѣстной реформы 1889 года“ (№№ 237 и 247).

Всѣ эти утвержденія, по нашему глубокому убѣжденію, свидѣтельствуютъ лишь о полномъ незнаніи дѣйствительнаго положенія вещей въ деревнѣ или о нежеланіи его знать.

Каждому интеллигентному человѣку, хотя однажды прожившему мѣсяцъ или два въ деревнѣ, навѣрное случалось выступать въ роли юрисконсульта. А имѣющему съ деревней прочныя связи, особенно же постоянно живущему тамъ, если онъ намѣренно только не сторонится своихъ сосѣдей крестьянъ, если онъ пріобрѣлъ ихъ довѣріе, если онъ не чуждается ихъ жизни, быта, интересовъ,—выступать въ этой роли приходится чуть не ежедневно. Съ другой стороны, подпольные адвокаты и всякаго рода ходатаи, ютящіеся по трактирамъ уѣздныхъ городовъ и по постоялымъ дворамъ, никогда не могутъ жаловаться на отсутствіе кліентовъ.

Отсюда явствуетъ, что мужикъ ищетъ юридическихъ совѣтовъ. Это фактъ несомнѣнный. Его, впрочемъ, не отрицаютъ и противники земскихъ адвокатовъ. Съ ихъ точки зрѣнія важно другое: *почему* мужикъ ищетъ совѣтовъ? Потому ли, что совѣты ему дѣйствительно

[1]) Недурно и очень характерно отождествленіе апелляцій и кассацій съ дрязгами!

необходимы, или по одной своей склонности къ сутяжничеству и къ распложенію дрязгъ?

Вопросы, предлагаемые крестьянами на разрѣшеніе добровольныхъ юрисконсультовъ, большимъ разнообразіемъ, правда, не отличаются и рѣдко заключаютъ въ себѣ что-либо выдающейся важности — по цѣнности ли затрогиваемыхъ ими имущественныхъ интересовъ, по тяжести ли назначеннаго спрашивающему или грозящаго ему наказанія, по величинѣ ли ущерба, который онъ понесъ или понесетъ отъ разрѣшенія вопроса такъ, а не иначе. Въ громадномъ большинствѣ случаевъ крестьяне спрашиваютъ: какъ добиться отъ сельскаго общества надбавки душевого или полудушевого надѣла, отданнаго другому, какъ заставить сосѣднее общество вернуть неправильно скошенное сѣно, какъ отнять отъ брата свою часть наслѣдства, какъ избавиться отъ назначенной волостнымъ судомъ или земскимъ начальникомъ высидки, какъ получить паспортъ, обезпечить надѣльную землю за пріемнымъ сыномъ и т. п. Но изъ однообразія и маловажности этихъ вопросовъ отнюдь нельзя дѣлать огульнаго вывода, что крестьяне, по одной только страсти судиться и сутяжничать, нескончаемо лѣзутъ съ ними и досаждаютъ всѣмъ и каждому.

Во-первыхъ, при всемъ своемъ однообразіи, вопросы крестьянъ всегда юридически сложны, и рѣдкій изъ нихъ не заставитъ задуматься даже опытнаго человѣка. Князь А. Оболенскій, въ статьѣ „Основная причина крестьянскаго нестроенія“ („Русск. Вѣстн.“ 1894 г., іюль), разбираетъ четыре самыхъ обычныхъ вопроса крестьянскаго быта: можетъ ли домохозяинъ запретить отлучку члену двора или семейства? Составляетъ ли то, что крестьянинъ зарабатываетъ, его личную собственность или принадлежитъ семьѣ, въ число членовъ которой онъ входитъ? Открывается ли наслѣдство послѣ смерти отца-домохозяина и существуетъ ли вообще у крестьянъ наслѣдство? Имѣетъ ли право сельское общество по своему произволу отнять отъ крестьянина находящійся въ его пользованіи земельный надѣлъ? Трудно выбрать болѣе обыденные вопросы. А между тѣмъ авторъ, несомнѣнно обладающій знаніемъ и опытомъ, посвящаетъ имъ 20 страницъ убористаго текста и въ результатѣ самаго тщательнаго анализа приходитъ къ выводу, что ни одинъ изъ нихъ строго опредѣленному разрѣшенію не поддается. Такъ говоритъ изслѣдователь, заключающій отсюда, что отсутствіе и неясность закона, опредѣляющаго юридическій бытъ крестьянъ, и составляетъ основную причину крестьянскаго нестроенія. Но жизнь не знаетъ неразрѣшимыхъ вопросовъ.

Когда членъ двора требуетъ выдать ему паспортъ, а домохозяинъ настаиваетъ, чтобы паспорта не выдавали, вопросъ долженъ быть рѣшенъ, и волостной старшина или земскій начальникъ такъ или иначе рѣшатъ его неизбѣжно. Но всякое ихъ рѣшеніе неизбѣжно же будетъ болѣе или менѣе произвольно. А потому стремленіе обиженной стороны, путемъ обжалованія, добиться другого рѣшенія мы обязаны признавать стремленіемъ естественнымъ и не только формально, но и внутренне законнымъ.

Во-вторыхъ, какъ совершенно справедливо замѣчаетъ тотъ же авторъ, „неясность и недостатокъ закона не допускается народнымъ сознаніемъ“, крестьяне искренно убѣждены въ томъ, „что гдѣ-то непремѣнно есть такой законъ, который предусматриваетъ каждый случай“,—и съ этимъ, опять-таки совершенно естественнымъ, убѣжденіемъ нельзя не считаться, оцѣнивая „безконечное хожденіе крестьянъ по судамъ и по начальствамъ“, назойливое для начальствъ и разорительное для нихъ самихъ.

Наконецъ, въ-третьихъ, степень важности защищаемаго лицомъ интереса, какъ личнаго, такъ и имущественнаго, отнюдь нельзя оцѣнивать съ общей точки зрѣнія. Если Иванъ Петровъ, не получивъ паспорта, на заработки не уйдетъ, если ему придется безвинно отсидѣть подъ арестомъ одинъ день, если сосѣдъ накоситъ изъ его пая два воза сѣна, если брату, при раздѣлѣ, достанется лишняя четверть душевого надѣла усадебной земли—съ общей точки зрѣнія это все мелочь, не стоющая вниманія. Не попалъ на заработки—успѣшнѣе шла уборка хлѣба дома, да и неизвѣстно еще, заработалъ ли бы что-нибудь на сторонѣ. Отсидѣлъ сутки подъ арестомъ—только выспался. Два воза сѣна—по деревенскимъ цѣнамъ пять рублей. Четверть души усадебной осѣдлости—одна гряда въ огородѣ. Дѣйствительно, это ничтожно и мелко, если для сравненія брать произвольное воспрещеніе выѣзда изъ данной мѣстности по распоряженію власти, или судебную ошибку, повлекшую за собою ссылку въ каторжныя работы, или искъ на сотни тысячъ рублей, или захватъ тысячи десятинъ земли. Но если взглянуть на тѣ же явленія безотносительно, съ точки зрѣнія самого Ивана Петрова, то значеніе ихъ окажется совершенно иное. Пятая гряда въ огородѣ при четырехъ—ровно столько, чтобы никогда не прикупать капусты. Два воза сѣна — пятая часть годового запаса и почти половина того, что съѣстъ лошадь за зиму. Не получить паспорта—выносить ежедневные попреки, а не то и побои, жить съ сознаніемъ, что связанъ по рукамъ и ногамъ...

III.

Независимо отъ общей неопредѣленности правоотношеній, потребность въ юридической помощи создаютъ два обстоятельства, крайне важныя въ деревенской жизни: съ каждымъ годомъ все увеличивающаяся путаница земельныхъ отношеній и безконечная сложность существующей организаціи лицъ и учрежденій, вѣдающихъ судъ и мѣстное управленіе.

Земля—владѣніе и пользованіе ею — основной крестьянскій интересъ, изъ котораго исходятъ, какъ изъ центра, и которымъ преимущественно опредѣляются всѣ прочіе интересы. Очевидно, что путаница земельныхъ отношеній не можетъ не вызывать самыхъ страстныхъ споровъ и тяжбъ.

Намъ лично извѣстенъ уголокъ одной изъ подмосковныхъ нечерноземныхъ губерній. Уголокъ небольшой, но типичный. При крѣпостномъ правѣ онъ былъ мѣстомъ, гдѣ имѣли резиденцію крупные помѣщики, владѣвшіе крестьянами и въ другихъ губерніяхъ, откуда они постоянно переселяли разныхъ спеціалистовъ-дворовыхъ, обращавшихся во второмъ или въ третьемъ поколѣніи въ крестьянъ. Помѣщики были плодовиты и дѣлежи на 10—15 частей бывали не рѣдкостью. Такъ какъ имѣнія въ данной мѣстности служили резиденціей, гдѣ каждый изъ дѣлившихся родился и выросъ, то естественно всѣ добивались и получали хоть что-нибудь изъ наслѣдства здѣсь же, на мѣстѣ. Пока была возможность создавались новыя усадьбы. Затѣмъ начался выдѣлъ отдѣльныхъ крѣпостныхъ душъ. Въ результатѣ, по освобожденіи крестьянъ и введеніи уставныхъ грамотъ, оказалось, что нормальный надѣлъ получили весьма немногіе и что болѣе половины деревень владѣютъ по разнымъ уставнымъ грамотамъ, и хотя въ однихъ поляхъ, но въ различномъ количествѣ десятинъ на душу. Выкупныя операціи также совершались въ разное время, въ періодъ больше 20 лѣтъ. Такимъ образомъ, получились сельскія общества, состоящія изъ членовъ, имѣющихъ различныя права на находящіяся въ одной межѣ земли и нерѣдко прямо противоположные интересы. Трудно даже выдумать болѣе благопріятныя условія для всякихъ злоупотребленій, обидъ и ихъ неизбѣжныхъ послѣдствій—споровъ и тяжбъ.

Качество почвы въ описываемомъ уголкѣ высокое; земля можетъ

давать хорошій доходъ. Несмотря на это, до половины восьмидесятыхъ годовъ не замѣчалось, чтобы крестьяне особенно дорожили землей. Всѣ стремились уйти на сторонніе заработки, и случалось, что того или другого домохозяина общество не отпускало, потому что никто не желалъ взять его надѣла даже даромъ, за одни повинности. Припахиваніе чужой пустующей полосы и возведеніе постройки на чужой усадьбѣ сдѣлалось явленіемъ обычнымъ. Въ восьмидесятыхъ годахъ положеніе дѣла не вдругъ, но рѣзко измѣнилось. Подъ вліяніемъ разнообразныхъ причинъ—промышленнаго застоя, сознанія, что приближается время окончанія выкупныхъ платежей, наконецъ, причины чисто мѣстной—развитія льноводства—и цѣлаго ряда другихъ,—крестьяне буквально набросились на землю. Эта тенденція, прежде всего, выразилась въ стремленіи покупать помѣщичьи земли, цѣна на которыя, кстати сказать, учетверилась, затѣмъ въ отыскиваніи наслѣдственной усадьбы и въ захватѣ наибольшаго числа душевыхъ надѣловъ даже тѣми, кто въ деревнѣ не живетъ, съ цѣлью выкупа ихъ или хотя бы отдачи въ аренду своимъ же односельчанамъ. Къ моменту наибольшаго развитія этой тенденціи былъ введенъ институтъ земскихъ начальниковъ. Ранѣе отдаленность суда и прежняго уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія дѣлали то, что споры рѣдко облекались въ форму процесса: или они вовсе оставались безъ разрѣшенія, т. е. цѣликомъ сохранялъ свою силу фактъ владѣнія, или разрѣшались домашнимъ образомъ, причемъ и въ этихъ случаяхъ въ основу рѣшенія принимался фактъ. Весьма часто фактъ бывалъ несправедливъ, но, освященный давностью, онъ все-таки давалъ хоть нѣкоторую устойчивость. Доступность новыхъ органовъ естественно побудила всѣхъ недовольныхъ и считающихъ себя обиженными начать споръ на формальной почвѣ. Земскіе начальники, насколько мы можемъ судить по личнымъ наблюденіямъ, а отчасти по запискамъ г. Новикова [1]), весьма энергично отнеслись къ этого рода дѣламъ. Въ большинствѣ мало знакомые съ мѣстными условіями, не юристы по образованію, но преисполненные стремленія упорядочить свои участки,—они стали массами разрѣшать, лично или черезъ посредство волостныхъ судовъ, земельныя тяжбы, большая часть которыхъ, въ сущности, неразрѣшима.

Фактъ владѣнія, такимъ образомъ, уже поколебался—и съ этимъ надо считаться. А дабы возможно было справедливое рѣшеніе

[1]) *А. Новиковъ.* «Записки земскаго начальника». Спб. 1899.

вопроса на почвѣ права, необходимы процессуальныя формы и, какъ одна изъ необходимѣйшихъ—юридическое представительство сторонъ, чтобы судья, прежде чѣмъ составить сужденіе по дѣлу, могъ выслушать законно обоснованные доводы за и противъ.

Еще въ худшемъ положеніи стоитъ вопросъ въ отношеніи земли, принадлежащей крестьянамъ на правѣ собственности, такъ называемой, купленной земли. Въ уѣздѣ, который мы имѣемъ въ виду, такой земли около 140 тысячъ десятинъ (на 363 тыс. дес. надѣльной). И вся эта масса куплена, въ громадномъ большинствѣ, товариществами. Фактически, покупая землю, крестьяне всегда создавали и создаютъ товарищества на паяхъ, съ различнымъ размѣромъ взносовъ и съ точнымъ соотвѣтствіемъ между поступающей въ собственность каждаго землей и внесенной имъ суммой. Но въ крѣпостныхъ документахъ фактическія условія образованія товарищества только въ видѣ рѣдкаго исключенія излагаются со всей необходимой точностью и подробностью. Слѣдовательно, сразу же, съ самаго момента покупки, получается противорѣчіе между фактомъ и его юридическимъ выраженіемъ. Далекіе отъ знакомства съ значеніемъ законныхъ формальностей и въ то же время вѣковымъ опытомъ недоѣданія глубоко познавшіе цѣну каждаго лишняго рубля,—крестьяне, при совершеніи всякой сдѣлки, стремятся прежде всего къ тому, чтобы самое ея совершеніе обошлось какъ можно дешевле. Поэтому краткость документа стоитъ для нихъ на первомъ планѣ. А такъ какъ наименовать покупщиковъ, безъ обозначенія доли каждаго, короче и проще, а наименовать только двухъ или трехъ—еще проще, то и получаются крѣпостные документы, имѣющіе весьма слабое сходство съ дѣйствительностью. Въ интересахъ той же дешевизны, разверстка купленной земли по паямъ всегда производилась и производится крестьянами собственными средствами—„коломъ“. И хотя они обыкновенно дѣлятъ купленную землю на „вѣчныя“ полосы, но межевыхъ знаковъ не ставятъ.

Съ теченіемъ времени на эти первоначальныя явно ненормальныя условія наростаютъ другія, еще болѣе ненормальныя. Смерть владѣльца почти никогда не влечетъ за собою немедленнаго же утвержденія въ правахъ наслѣдства и ввода во владѣніе наслѣдниковъ. Обмѣны участками между пайщиками, причемъ уступаемый и получаемый участки далеко не всегда бываютъ одного размѣра (напр., когда полоса покоса обмѣнивается на полосу пашни и вообще обмѣниваются полосы разнаго качества) производится постоянно. Продажа на сторону, совершаемая „на улицѣ“, не только безъ

купчей крѣпости, но и безъ всякаго письменнаго обозначенія сдѣлки—явленіе обычное [1]).

Административные органы, прямо или въ порядкѣ надзора вѣдающіе мѣстное управленіе въ деревнѣ, суть: сельскій староста, сельскій сходъ, волостной старшина, волостной писарь, волостной сходъ, земскій начальникъ, уѣздный съѣздъ, предводитель дворянства, губернское присутствіе, губернаторъ, министерство внутреннихъ дѣлъ. Полицейскіе органы: десятскій, сотскій, урядникъ, становой приставъ, исправникъ. Судебные: волостной судъ, земскій начальникъ, судебное присутствіе уѣзднаго съѣзда, уѣздный членъ окружнаго суда, губернское присутствіе, судебный слѣдователь, окружный судъ, судебная палата, сенатъ. Итого 25 лицъ и учрежденій, къ которымъ приходится обращаться крестьянамъ съ прошеніями, исками, жалобами, ходатайствами и т. п. Но и этотъ перечень еще не полонъ; въ него не вошли: податной инспекторъ, казначейство, казенная палата, земская управа, земское собраніе, уѣздный воинскій начальникъ, старшій нотаріусъ, прокуроръ окружнаго суда и т. д.

Уже по одной численной сложности системы нельзя въ ней не запутаться. А надо еще помнить, что каждый органъ дѣйствуетъ на основаніи особыхъ, ему одному свойственныхъ формъ и обрядовъ, каждый имѣетъ свои опредѣленные предметы вѣдомства. Вездѣ сроки, вездѣ свой порядокъ обжалованія. Основой дѣятельности однихъ служитъ исключительно писанный законъ, другихъ—обычай, третьихъ—административное усмотрѣніе. Въ одномъ мѣстѣ можно доказывать долгъ свидѣтельскими показаніями, въ другомъ—нельзя. Рѣшенія одного и того же органа въ однихъ случаяхъ безапелляціонны, въ

---

[1]) Чтобы не заслужить упрека въ голословности, приведемъ слѣдующій примѣръ. Въ Бѣжецкомъ уѣздѣ, Тверской губ., въ 1876 г. 14 крестьянъ двухъ деревень купили у сосѣдняго землевладѣльца поле въ 25 десятинъ. Двое по 5 десятинъ каждый, одинъ—3 дес., четверо—по 2, одинъ—1 десят. и шестеро—по $^1/_2$ десятины. Сообразно этому разсчету, все поле тогда же было раздѣлено пополосно на соотвѣтственные участки. Но въ купчей крѣпости значится глухо, что 14 лицъ купили сообща 25 десятинъ. Изъ первоначальныхъ покупщиковъ живъ и пользуется неизмѣнно купленнымъ имъ участкомъ только одинъ, купившій одну десятину. Одинъ изъ купившихъ 5 дес. раздѣлился съ тремя братьями, другой—съ двумя. Умерло четыре покупщика. Всѣ полудесятинники продали свои участки другимъ пайщикамъ. Продано постороннимъ лицамъ 5 десят.: однимъ—3 десят., другимъ—2. Оформлена же совершеніемъ купчей крѣпости, съ предварительнымъ утвержденіемъ въ правахъ наслѣдства одного изъ двухъ сыновей умершаго пайщика, только одна сдѣлка—на 2 десятины. И оформлена такъ: въ дѣйствительности пріобрѣтено покупщикомъ 2 десят., въ купчей же крѣпости сказано, что имъ пріобрѣтенъ одинъ, равный со всѣми другими, пай въ размѣрѣ $^1/_{14}$ двадцати пяти десятинъ.

другихъ — подлежатъ обжалованію не только въ кассаціонномъ порядкѣ, но и по существу. Разобраться во всемъ этомъ подъ силу только знающему и опытному человѣку. Неграмотный же или полуграмотный крестьянинъ, предоставленный самому себѣ, рискуетъ на каждомъ шагу проиграть наиболѣе вѣрное дѣло или не добиться осуществленія законнѣйшаго своего домогательства: пропуститъ срокъ, обратится къ кассаціонной инстанціи съ доводами по существу, ненадлежаще адресуетъ прошеніе, въ искѣ о возстановленіи нарушеннаго владѣнія будетъ доказывать право собственности или обратно и т. п. Когда вырабатывалось положеніе о земскихъ начальникахъ и ожидалось введеніе его въ дѣйствіе, сторонники новаго института особенно подчеркивали существовавшую сложность организаціи суда и управленія въ деревнѣ и ея упрощеніе выставляли какъ одинъ изъ главныхъ доводовъ въ пользу реформы. Даже соединеніе въ одномъ лицѣ судебной и административной власти оправдывалось, главнымъ образомъ, необходимостью упростить систему и устранить неизбѣжную путаницу. Дѣйствительность дала прямо противоположные результаты. Въ области административнаго управленія число органовъ не измѣнилось, соподчиненіе ихъ осталось прежнее, а связь съ полицейскими органами въ лицѣ исправника, входившаго въ составъ уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, утратилась. Въ области же суда появились новые органы — земскій начальникъ, уѣздный съѣздъ и губернское присутствіе, раздѣлившіе вмѣстѣ съ уѣзднымъ членомъ окружнаго суда и отчасти съ самимъ окружнымъ судомъ, функціи бывшихъ мировыхъ судей и съѣзда и оставшагося для другой категоріи дѣлъ кассаціоннаго сената. Подсудность — основной показатель стройности судебной организаціи — еще болѣе усложнилась и дошла до той степени сложности, что врядъ ли найдется во всей Россіи много юристовъ, которые всегда безошибочно и на память дадутъ отвѣтъ, какой искъ и какое преступное дѣяніе для кого и кому подсудны. Какъ же оставлять безъ правильно устроенной помощи крестьянъ — полныхъ невѣждъ въ вопросахъ матеріальнаго и процессуальнаго права!

IV.

Но они и не оставлены безъ помощи — говорятъ намъ. У нихъ есть юридическій совѣтникъ, всегда къ нимъ близкій, обязанный самимъ закономъ пещись о ихъ интересахъ — земскій начальникъ. Въ подтвержденіе обыкновенно дѣлается ссылка на именной Высочайшій

указъ отъ 12 іюня 1889 г. (собр. узак. ст. 690), гдѣ „попечительство надъ сельскими обывателями“ выставлено, какъ одно изъ главныхъ основаній созданія должности земскаго начальника, и на ст. 20 врем. правилъ о волостномъ судѣ, согласно коей земскій начальникъ можетъ, по собственной иниціативѣ, въ обозначенныхъ закономъ случаяхъ, представлять рѣшенія волостного суда въ уѣздный съѣздъ для отмѣны.

Нетрудно доказать несостоятельность и этой половины формулы противниковъ предлагаемаго института. Земскій начальникъ есть правительственное должностное лицо, судья-администраторъ, призванный постановлять судебные приговоры и рѣшенія въ предѣлахъ отведенной ему компетенціи и участвовать въ мѣстномъ управленіи. Какъ администраторъ, осуществляющій въ отношеніи низшей инстанціи суда — суда волостного—нѣкоторыя функціи надзора и участвующій въ управленіи сельскими обывателями вообще, онъ дѣйствительно имѣетъ право въ извѣстныхъ случаяхъ дѣйствовать ex officio, безъ жалобы или просьбы стороны, и несетъ обязанности по „попечительству“ надъ крестьянами. Но вѣдь и въ общихъ судебныхъ установленіяхъ законъ нашъ не знаетъ полнаго развитія состязательнаго начала. А обязанность „попечительства“, въ кругѣ своей компетенціи, свойственна каждому административному органу—и губернатору, и фабричному инспектору, и полиціймейстеру, и министру. Однако, ни изъ права прокурора окружнаго суда вчинать и переносить въ высшую инстанцію уголовныя дѣла безъ требованія потерпѣвшаго, ни изъ обязанности губернатора имѣть попеченіе о благосостояніи населенія ввѣренной ему губерніи отнюдь еще не дѣлается вывода о безполезности адвокатуры. Нельзя его дѣлать и въ отношеніи земскихъ начальниковъ.

Сущность дѣятельности адвоката состоитъ въ принятіи на себя представительства стороны. Когда къ нему обращаются за совѣтомъ, онъ долженъ обсудить вопросъ съ точки зрѣнія интересовъ той только стороны, которая къ нему обратилась, выяснить степень законности и вѣроятности осуществленія даннаго интереса и указать наиболѣе цѣлесообразный для того путь. Когда его просятъ написать жалобу, прошеніе и т. п., онъ опять долженъ дѣйствовать односторонне, т. е. сгруппировать только тѣ данныя, которыя подтверждаютъ домогательство жалобщика или просителя. Когда ему поручаютъ веденіе дѣла въ судѣ — гражданскомъ или уголовномъ, — онъ ведетъ его такъ, какъ повелъ бы самъ кліентъ, если бы обладалъ его знаніями и опытомъ.

Сущность дѣятельности и судьи и администратора прямо противоположна. И тотъ и другой призваны рѣшать дѣла, т. е. осуществлять одни интересы и отвергать осуществленіе другихъ. Оцѣнивать всякій вопросъ они обязаны съ обѣихъ его сторонъ. Они пишутъ не прошенія, а рѣшенія, опредѣленія, постановленія, являющіяся результатомъ критическаго обсужденія прошеній. Ихъ защита обиженнаго можетъ имѣть мѣсто лишь послѣ всесторонняго ознакомленія съ казусомъ, послѣ оцѣнки не однихъ доводовъ „за", но и доводовъ „противъ". И только такая защита лицъ, въ отношеніи которыхъ на администраторѣ лежитъ обязанность „попечительства", для него возможна и соотвѣтствуетъ роду его дѣятельности.

Слѣдовательно, уже по самому роду своей дѣятельности земскій начальникъ не можетъ замѣнить юридическаго совѣтника. Онъ не можетъ его замѣнить еще хотя бы и потому, что, исполняя массу разнородныхъ прямыхъ своихъ обязанностей, рѣшительно не найдетъ времени писать крестьянамъ прошенія и, кромѣ разбора дѣлъ офиціальнаго — для постановленія рѣшеній, — заниматься разборомъ дѣлъ частнымъ—для дачи совѣтовъ. Съ другой стороны, земскій начальникъ есть центръ деревенской судебно-административной организаціи и едва ли не въ половинѣ повседневныхъ крестьянскихъ дѣлъ принимаетъ рѣшающее участіе — или какъ начальникъ надъ органами крестьянскаго самоуправленія, или какъ членъ уѣзднаго съѣзда. А потому большинство жалобъ крестьянъ неизбѣжно имѣетъ характеръ прямого или косвеннаго обжалованія дѣйствій земскаго начальника.

На сказанное можно услышать дальнѣйшее возраженіе: родъ дѣятельности адвоката и не нуженъ деревнѣ; вполнѣ достаточно „попечительства" въ порядкѣ управленія; дѣйствующее же параллельно, одностороннее „попечительство" юриста, не участвующаго въ управленіи, кромѣ вреда, ничего не дастъ. Принципіальный разборъ этого возраженія завелъ бы насъ слишкомъ далеко, такъ какъ заставилъ бы излагать всѣ данныя науки, на основаніи которыхъ родъ адвокатской дѣятельности признается необходимымъ факторомъ правильнаго теченія государственной жизни. Поэтому, не касаясь принциповъ, поставимъ вопросъ такъ: представляютъ ли условія деревни, въ данномъ отношеніи, какое-либо отличіе отъ условій города, гдѣ польза адвокатовъ и ихъ рода дѣятельности не отвергается?

Мы видѣли, что правовыя отношенія, возникающія въ крестьянской средѣ, ничуть не проще отношеній, возникающихъ въ средѣ городской и вообще между лицами другихъ сословій. Напротивъ, регламентированныя закономъ менѣе точно, твердо и опредѣленно, они го-

раздо сложнѣе, несмотря на кажущуюся маловажность затрогиваемыхъ ими интересовъ. Мы видѣло также, въ какой мѣрѣ сложна организація лицъ и учрежденій, вѣдающихъ судъ и управленіе въ деревнѣ. О томъ, что юридическое развитіе крестьянъ неизмѣримо ниже развитія землевладѣльцевъ изъ дворянъ и городскихъ обывателей, не стоитъ, конечно, и упоминать. Думаемъ, что приведенныхъ трехъ посылокъ вполнѣ достаточно для отрицательнаго отвѣта.

Съ другой стороны, и должность земскаго начальника не заключаетъ въ себѣ ничего такого, что отличало бы ее, въ томъ же отношеніи, отъ однородныхъ должностей въ городѣ. Какъ судьѣ, ему настолько же нужно содѣйствіе юридически представленной стороны, какъ и судьѣ мировому, окружному суду, палатѣ, сенату. Какъ администратору, ему тѣмъ болѣе необходима правильная мотивировка просьбъ и возраженій, чѣмъ менѣе совершенны законы о крестьянахъ, чѣмъ болѣе они, по выраженію г. Новикова „разбросаны въ разныхъ положеніяхъ, уставахъ, правилахъ, временныхъ и постоянныхъ“ [1]). Наконецъ, какъ и всякая другая должность, должность земскаго начальника подлежитъ контролю. Основное же средство контроля — право жалобы, осуществленіе котораго безъ юридическаго представительства такъ трудно достижимо. Законъ не одному земскому начальнику предоставилъ „попечительство“ надъ сельскими обывателями. Выше его стоятъ уѣздный съѣздъ, предводитель дворянства, губернское присутствіе, губернаторъ, гарантирующіе правильность его дѣйствій и сами несущіе обязанность высшаго „попечительства“. Г. Новиковъ приводитъ не одинъ примѣръ собственныхъ своихъ произвольныхъ рѣшеній, относящихся къ тому начальному періоду его дѣятельности, когда онъ „подтягивалъ“ мужика—по поводу семейныхъ раздѣловъ, административной ссылки, выбора старшинъ, порядка отбытія наказаній и т. д. Авторъ искренно скорбитъ объ этихъ своихъ поступкахъ, придя послѣ семи лѣтъ службы къ такимъ выводамъ: „подтягиваніемъ ничего не добьешься“, „народъ нуждается не въ подтягиваніи, а въ воспитаніи“, „всякій произволъ изъ дѣятельности земскаго начальника долженъ быть изгнанъ“, „ужасное состояніе деревни происходитъ отъ безпросвѣтнаго мрака и огульнаго невѣжества ея, съ одной стороны, отъ произвола начальства и неогражденія правъ отдѣльныхъ лицъ—съ другой“. Но каково населенію было переносить на себѣ эксперименты г. Новикова?! „Пока живъ — пишетъ онъ, вспоминая шесть лѣтъ ходившихъ къ нему матерей семи

[1]) *А. Новиковъ*. Записки „Земскаго начальника“, стр. 58.

крестьянъ, сосланныхъ по его настоянію въ Сибирь—буду помнить ихъ, спрашивающихъ, что̀ я сдѣлалъ съ ихъ кормильцами. Нѣтъ, Боже насъ сохрани отъ усердствованія, отъ вѣчнаго проявленія нашего „я“, дадимъ дѣйствовать закону, а ссылать негодяевъ суду, и совѣсть наша будетъ спокойнѣе“ [1]). А между тѣмъ, если бы въ участкѣ г. Новикова была развита дѣятельность правильно организованной адвокатуры, ему навѣрное не пришлось бы теперь, черезъ семь лѣтъ, скорбѣть и каяться: его произвольныя дѣйствія были бы доведены до свѣдѣнія высшей власти, и губернское присутствіе, или губернаторъ, или министерство внутреннихъ дѣлъ, или, наконецъ, сенатъ тогда же разъяснили бы ему, что „давать дѣйствовать закону“ — первая исчерпывающая обязанность должностного лица и что произвольное проявленіе своего „я“ называется преступленіемъ, влекущимъ, по меньшей мѣрѣ, устраненіе отъ службы.

V.

Итакъ, потребность въ юридической помощи—вполнѣ реальная и настоятельная—въ деревнѣ есть. Земскими начальниками она не можетъ удовлетворяться. Помощь, въ видѣ своевременно даннаго совѣта, нужна для устраненія того обычнаго явленія, когда споръ о клочкѣ земли, стоимостью въ 20 — 40 рублей, обходится каждой сторонѣ въ сотни. При существенности спора—для правильной, съ самаго же начала, постановки иска. Она нужна для письменнаго изложенія всякаго рода прошеній, заявленій и т. д., для законнаго обоснованія жалобъ, для представительства на судѣ.

Наблюденіе и опытъ учатъ, что всякая потребность, разъ она реальна и настоятельна, необходимо должна быть удовлетворена. Въ противномъ случаѣ, жизнь сама создастъ способы ея удовлетворенія, но получится явленіе, если не всегда уродливое, то всегда печальное. Какъ потребность въ медицинской помощи, оставаясь безъ удовлетворенія, создала знахарство, такъ потребность въ юридической помощи создала, такъ называемыхъ, кабацкихъ адвокатовъ. Явленія одного корня и одинаково ненормальныя. Кабацкіе адвокаты составляютъ нынѣ основной способъ удовлетворенія потребности крестьянъ въ юридической помощи. Всѣ остальные—случайны. О добровольныхъ юрисконсультахъ изъ мѣстныхъ помѣщиковъ, само собою ра-

[1]) Тамъ же, стр. 2, 22, 45, 86, 99, 142.

зумѣется, нечего и говорить. Волостные писаря сами обладаютъ въ невысокой степени качествами, необходимыми для юридическаго совѣтника. Одинъ присяжный и одинъ-два частныхъ повѣренныхъ, живущіе въ ближайшемъ городѣ, доступны лишь немногимъ, болѣе состоятельнымъ.

Конечно, и дѣятельность отставныхъ, или занимающихся писаніемъ прошеній для увеличенія своего скуднаго заработка, чиновниковъ, или выгнанныхъ со службы писцовъ, или потерявшихъ мѣсто псаломщиковъ и народныхъ учителей заслуживаетъ не одного сплошного отрицательнаго къ себѣ отношенія. Не было бы ихъ—некому было бы облекать словъ крестьянъ-просителей, жалобщиковъ, истцовъ, отвѣтчиковъ въ письменную форму, безъ чего немыслимо никакое дѣлопроизводство. Какъ и бабки-повитухи, они приносятъ свою долю пользы. Но какъ содѣйствіе бабки нерѣдко ведетъ къ хроническому заболѣванію или даже къ смерти, такъ и ихъ помощь создаетъ зачастую изъ простого и яснаго дѣла безконечный процессъ или влечетъ потерю самаго безспорнаго законнаго права. „Я былъ свидѣтелемъ—пишетъ корреспондентъ „Сибирской Жизни“—какъ одинъ проситель, старикъ, больной человѣкъ и совершенный бѣднякъ, переплатившій нѣсколько рублей (для него огромную сумму) подпольнымъ ходатаямъ и все-таки недобившійся того, чтобы ему написали прошеніе безъ промаховъ, такое, чтобы его хоть приняли,—разводилъ безнадежно руками и шепталъ: „Господи!“ [1]).

Съ другой стороны, вѣковой опытъ на западѣ и тридцатилѣтній опытъ у насъ съ несомнѣнностью доказалъ, что единственно нормальнымъ средствомъ удовлетворенія потребности въ юридической помощи можетъ быть только адвокатура въ точномъ смыслѣ этого понятія,—т. е. совокупность не состоящихъ на государственной службѣ лицъ, получившихъ спеціальное образованіе, посвятившихъ себя этому дѣлу и дѣйствующихъ исключительно по частному почину и только въ предѣлахъ особаго каждый разъ уполномочія, но подъ контролемъ своей корпораціи или правительственной власти. Если же такъ, то вопросъ, слѣдовательно, сводится къ тому, чтобы привлечь къ дѣятельности въ уѣздахъ дипломированныхъ присяжныхъ или частныхъ повѣренныхъ, и такъ организовать дѣло, чтобы помощь ихъ была всѣмъ доступна.

Никто и ничто не мѣшаетъ ни присяжнымъ, ни частнымъ повѣреннымъ селиться въ уѣздныхъ городахъ, селахъ и деревняхъ и заниматься ихъ профессіей. Временныя правила 1889 года ограничи-

---

[1]) „Новости“, 1898 г., № 324.

ваютъ, правда, представительство на волостномъ судѣ для лицъ, „занимающихся ходатайствомъ по чужимъ дѣламъ за вознагражденіе“ (ст. 23). Но не этого рода представительства преимущественно не хватаетъ деревнѣ и не о немъ, главнымъ образомъ, ведется рѣчь. Однако, несмотря на отсутствіе препятствій въ законѣ, институтъ сельскихъ адвокатовъ у насъ не создался и можно быть твердо увѣреннымъ, что онъ не создастся самъ собою и черезъ сто лѣтъ. На вопросъ: почему?—отвѣтимъ сравненіемъ: никто и ничто не препятствовалъ и врачамъ до образованія земской медицины избирать полемъ своей дѣятельности уѣзды и села, но, кромѣ уѣзднаго да городового и кое-гдѣ военнаго врача, развѣ можно было встрѣтить тогда въ уѣздномъ захолустьѣ дипломированнаго медика? Нѣтъ, слишкомъ еще малокультурна наша деревня, чтобы въ ней самъ собою, безъ сторонней иниціативы и внѣшняго содѣйствія, могъ создаться институтъ какихъ бы то ни было интеллигентныхъ работниковъ — врачей, адвокатовъ, агрономовъ, учителей и т. д. Съ одной стороны, естественная боязнь остаться безъ заработка, съ другой—столь же естественное въ темномъ крестьянинѣ недовѣріе къ тому, кто вышелъ изъ другой среды и не имѣетъ за собой офиціальнаго признанія и полномочія.

Иниціатива привлеченія въ уѣзды образованныхъ юристовъ и организаціи юридической помощи можетъ исходить отъ частныхъ лицъ, общественныхъ учрежденій и отъ правительства. Въ цѣломъ рядѣ газетныхъ и журнальныхъ статей, посвященныхъ настоящему вопросу, приводился разсказъ о духовномъ завѣщаніи нѣкоего крестьянина Софіенко, умершаго въ ссылкѣ, который оставилъ капиталъ въ 30 т. рублей съ тѣмъ, чтобы на % съ 10 тыс. была образована стипендія на прохожденіе гимназіи и юридическаго факультета университета способнѣйшимъ мѣстнымъ крестьянскимъ мальчикомъ, а % съ 20 т. шли бы въ видѣ жалованья бывшему стипендіату, обязанному въ теченіе 12 л., когда проходитъ курсъ его преемникъ, жить въ деревнѣ и быть ходатаемъ за своихъ односельчанъ во всѣхъ ихъ дѣлахъ. Случай интересный и характерный. Но выводъ изъ него можно сдѣлать одинъ: если у Софіенко окажутся послѣдователи, то лѣтъ черезъ 10—20 изъ ста милліоновъ сельскаго населенія Россіи тысячъ 5—10, пожалуй, будутъ имѣть образованныхъ ходатаевъ. Также не разрѣшаетъ вопроса и другой, несравненно болѣе общій и раціональный способъ проявленія частной иниціативы—учрежденіе консультаціонныхъ бюро повѣренными, состоящими при окружныхъ судахъ, ибо полезное дѣйствіе такихъ бюро едва ли можетъ распространяться далѣе предѣловъ города, гдѣ есть

судъ, и окрестныхъ деревень. Даже для развитія дѣятельности только по безплатной защитѣ подсудимыхъ въ выѣздныхъ сессіяхъ, бюро, учрежденное въ 1898 г. при Екатеринославскомъ судѣ, оказалось вынужденнымъ обратиться за матеріальною помощью къ земству и городскому управленію [1]).

Сторонникъ правительственной организаціи, г. Дурасовъ [2]), разсуждаетъ такъ: „Для осуществленія столь сложной соціальной задачи, какъ введеніе въ крестьянское сословіе адвокатовъ, которые бы имѣли назначеніемъ пещись исключительно о правовыхъ интересахъ крестьянскаго сословія, замѣнивъ собою неудовлетворительный типъ современныхъ ходатаевъ по дѣламъ,—надобно обладать не только большими средствами, но и многими другими мѣрами, которыя могли бы оказаться пригодными для привлеченія къ дѣлу, столь важному, образованныхъ юристовъ. Это, очевидно, подъ силу одному лишь государству, но ни обществу, ни земству съ такой задачей вполнѣ удовлетворительно не справиться". „Общество—не въ состояніи дать тѣхъ привилегій сельскимъ адвокатамъ, кои имѣетъ въ своемъ распоряженіи государство"; „ему не удастся распространить этотъ институтъ быстро и повсемѣстно", и оно „никогда не вытѣснитъ современнаго типа крестьянскихъ ходатаевъ, для чего необходима запретительная санкція закона". Земство—помимо тѣхъ же причинъ, „встрѣчаетъ еще одно весьма важное затрудненіе и, пожалуй, самое главное: это—денежное". Далѣе приводится, что государство во всѣ періоды русской исторіи принимало на себя заботы объ улучшеніи различныхъ сторонъ быта крестьянъ и что эта забота продолжается и по настоящее время.

Оставляя пока отрицательныя соображенія г. Дурасова, касающіяся непосильности дѣла для крестьянскихъ обществъ и земства, остановимся на его положительныхъ доводахъ. Матеріальныя средства необходимы для каждаго дѣла и если помножить хотя небольшую сумму на число уѣздовъ, то получится, конечно, цифра немалая. Но доводъ этотъ, самъ по себѣ взятый, еще ровно ничего не говоритъ ни въ ту, ни въ другую сторону. Какъ крестьянское общество и земство, такъ равно и государство, никакими капиталами не обладаетъ и имѣетъ одинъ источникъ доходовъ—обложеніе населенія. Различіе въ способахъ обложенія—въ одномъ случаѣ прямыми налогами, въ другомъ, преимущественно, косвенными—также никакой разницы не

---

[1]) „Право" 1899 г., № 7, стр. 360.

[2]) *М. Дурасовъ*. «Организація сельской адвокатуры». Журн. Спб. юридич. общества. 1898 г., апрѣль, стр. 1—19.

создаетъ. Слѣдовательно, вопросъ заключается въ томъ, что можетъ ли экономическое положеніе населенія вынести повышеніе обложенія на новое дѣло, а вовсе не въ томъ, за чей счетъ будетъ сдѣлано это повышеніе. Съ другой стороны, во всякомъ общественномъ хозяйствѣ не наличность средствъ опредѣляетъ предметы расхода, а наличность потребности. Когда общественная потребность назрѣла и получила признаніе, она должна быть удовлетворена, хотя бы то было и тягостно населенію въ данный моментъ, ибо ея удовлетвореніе ведетъ въ конечномъ результатѣ къ поднятію благосостоянія того же населенія. Подъ „многими другими мѣрами, пригодными для привлеченія образованныхъ юристовъ", разбираемый авторъ, какъ можно видѣть изъ его послѣдующаго изложенія, разумѣетъ права государственной службы, т. е. право на чинопроизводство, на награжденіе орденами и на пенсію. Этихъ привилегій, дѣйствительно, кромѣ государства, никто въ своемъ распоряженіи не имѣетъ. Но нужны-ли онѣ для того, чтобы организовать юридическую помощь въ уѣздѣ? Думаемъ, что нѣтъ, ибо предположеніе, что безъ правъ государственной службы нельзя будетъ найти достаточнаго контингента образованныхъ юристовъ, вполнѣ разбивается фактомъ существованія земскихъ врачей. Земскіе врачи, такіе же интеллигентные работники съ высшимъ образованіемъ, исполняютъ они еще болѣе трудную и важную миссію, но чиновъ и орденовъ не получаютъ, права на пенсію изъ государственнаго казначейства не имѣютъ, а между тѣмъ недостатка въ нихъ не ощущается. Наконецъ, послѣдній доводъ. Что государство принимало на себя въ прошломъ и принимаетъ **понынѣ** нѣкоторыя заботы объ улучшеніи крестьянскаго быта, что оно совершило великую реформу освобожденія крестьянъ съ землею (примѣръ, приводимый г. Дурасовымъ),—несомнѣнно и безспорно. Но одновременно съ реформой 19 февраля 1861 г. было создано крестьянское самоуправленіе, а три года спустя самоуправленіе земское. Сознавъ, что рядъ потребностей полнѣе и цѣлесообразнѣе будетъ удовлетворенъ самими мѣстными жителями, государство сняло съ себя заботы о нихъ и ввѣрило ихъ самоуправляющимся единицамъ: сельскому обществу, волости, земству. Въ виду этого, дабы разсматриваемый доводъ былъ убѣдителенъ, надлежитъ доказать, что забота объ организаціи юридической помощи не можетъ и не должна быть поручаема государствомъ общественнымъ учрежденіямъ. А такихъ доказательствъ не приведено и привести ихъ нельзя. Напротивъ, вѣскія доказательства говорятъ за то, что эта забота должна быть ввѣрена органамъ самоуправленія. Государству свойственно создавать чиновниковъ, государственныя

должности съ опредѣленными предметами вѣдомства и степенью власти, а не привлекать къ дѣятельности адвокатовъ—къ дѣятельности по частному найму и въ предѣлахъ частнаго уполномочія. Права государственной службы, выставляемыя г. Дурасовымъ, какъ способъ привлеченія юристовъ къ адвокатской дѣятельности въ уѣздахъ, явятся естественно и неизбѣжно, разъ государство приметъ организацію дѣла на себя. Но, на ряду съ ними, неизбѣжно же явятся и обязанности службы — іерархическая подчиненность и т. п. — и общія основанія опредѣленія, повышенія и увольненія. Словомъ, не адвокаты будутъ привлечены въ уѣзды, а создадутся новые органы государственнаго управленія, не стоящіе внѣ мѣстной судебной и административной организаціи и не обладающіе самостоятельностью и независимостью— условіями, безъ которыхъ нормальное отправленіе функцій юридическаго представителя невозможно [1]).

Въ отношеніи крестьянскихъ обществъ нельзя не согласиться, что имъ не по силамъ будетъ справиться съ задачей. Инертность крестьянъ явится первымъ препятствіемъ. Отсутствіе высшей надъ волостью формы сословно-крестьянскаго самоуправленія—вторымъ. Имѣть въ каждой волости своего особаго юрисконсульта не только роскошь, но и прямо непроизводительная трата: онъ не будетъ знать чѣмъ заполнить свое время. Объединеніе же нѣсколькихъ волостей для общаго дѣла, при существующихъ условіяхъ, болѣе чѣмъ трудно. Но въ отношеніи земства, дѣло обстоитъ совершенно иначе. Въ инертности еще никто и никогда земства не упрекалъ, да и самое возбужденіе вопроса объ организаціи юридической помощи принадлежитъ земству. Уѣздъ представляетъ собою единицу, съ одной стороны, достаточно большую, чтобы обезпечить работу двумъ-тремъ и до пяти юрисконсультовъ, съ другой — достаточно тѣсную, чтобы организація могла цѣликомъ отразить на себѣ мѣстныя особенности (близость къ мѣсту нахожденія окружнаго суда—прежде всего). Снабжать будущихъ сельскихъ адвокатовъ правами государственной службы, какъ мы видѣли, не только не нужно, но было бы противорѣчіемъ основной идеѣ института. Быстрое и повсемѣстное распространеніе дѣла вполнѣ обезпечивается заявленной уже готовностью земствъ идти на встрѣчу потребности. Современный типъ крестьянскихъ ходатаевъ исчезнетъ самъ собой и тѣмъ скорѣе, чѣмъ менѣе будетъ приниматься запретительныхъ мѣръ.

---

[1]) Необходимость послѣднихъ двухъ условій признаетъ и г. Дурасовъ. Онъ говоритъ, что самостоятельность и независимость предлагаемыхъ изъ „коронныхъ“ адвокатовъ „должны быть обезпечены спеціальнымъ закономъ ради успѣха самого дѣла“. Но на какихъ началахъ и какимъ способомъ спеціальный законъ достигнетъ цѣли — оставлено безъ поясненій.

Остается одно соображеніе, по словамъ г. Дурасова, „пожалуй, самое главное“,—денежное, т. е. отсутствіе у земства средствъ. Это соображеніе не новость: чуть не два десятка лѣтъ его всегда приводятъ противники развитія земской дѣятельности, желающіе отнять отъ земства самыя жизненныя ея отрасли — попеченіе о народномъ образованіи и здравіи, продовольственное дѣло, заботы о поднятіи экономическаго благосостоянія и т. д. Что громадное большинство уѣздныхъ земствъ, вслѣдствіе хроническихъ недоимокъ, постоянно испытываетъ денежныя затрудненія — совершенно вѣрно. Но выводъ отсюда, что у земства нѣтъ средствъ и не найдется для полезнаго начинанія — абсолютно неправиленъ. Для его обоснованія слѣдовало бы доказать, что земля—почти единственный источникъ земскаго обложенія—обложена собственно земскимъ сборомъ свыше мѣры и что земскія недоимки составляютъ повсемѣстно не случайное явленіе. Между тѣмъ, общеизвѣстно, что по отношенію къ наиболѣе обремененной крестьянской землѣ, первое мѣсто занимаютъ платежи выкупные, а затѣмъ уже конкурирующіе между собой земскіе и мірскіе, и что нерѣдко земскія недоимки достигаютъ двухгодового оклада тамъ, гдѣ казенныхъ недоимокъ почти нѣтъ. А также общеизвѣстно и объясненіе послѣдняго явленія: земство не имѣетъ особыхъ органовъ для взысканія своихъ сборовъ и у него нѣтъ въ распоряженіи никакихъ способовъ для понужденія неисправныхъ плательщиковъ. Вотъ почему едва ли не всѣми земскими собраніями многократно представлялись ходатайства о равномѣрномъ распредѣленіи поступающихъ съ населенія платежей, и почему нынѣ, въ виду **закона** 22 марта 1899 г. (собр. узак. № 65, ст. 884), съ большою вѣроятностью можно ожидать, что накопленіе земскихъ недоимокъ утратитъ свой хроническій характеръ [1]). Наконецъ, говоря въ частности объ организаціи юридической помощи, нельзя еще не прибавить, что дѣло это, по крайней мѣрѣ на первое время, потребуетъ столь незначительнаго расхода на уѣздъ — отъ трехъ до пяти тысячъ рублей при бюджетѣ въ

[1]) Закономъ этимъ, наименованнымъ „объ измѣненіи существующаго порядка распредѣленія суммъ, поступающихъ въ уплату поземельныхъ сборовъ“, установлено: 1) платежи за земли крестьянскихъ обществъ и за всѣ остальныя земли, если при взносѣ ихъ плательщиками не указано назначенія, распредѣляются между казною и земствомъ пропорціонально общимъ по каждому уѣзду годовымъ окладамъ поземельнаго налога, выкупныхъ платежей и земскихъ сборовъ, причемъ размѣръ отчисленія въ доходъ земства не можетъ быть менѣе опредѣленнаго процента, устанавляемаго на трехлѣтіе въ законодательномъ порядкѣ, и 2) на трехлѣтіе 1899—1901 гг. размѣръ такового наименьшаго отчисленія опредѣленъ въ 20%—по взносамъ съ облагаемыхъ выкупными платежами земель крестьянскихъ обществъ и въ 90%—со всѣхъ остальныхъ земель.

150—250 тыс.,—что и при нынѣшнемъ состояніи земской наличности о непосильности его не можетъ быть рѣчи.

Въ виду всѣхъ приведенныхъ данныхъ, мы твердо держимся того взгляда, что выполненіе задачи должно принадлежать земству и что земствомъ она всего успѣшнѣе можетъ быть выполнена. Призванное имѣть попеченіе о благосостояніи мѣстнаго населенія въ отношеніяхъ экономическомъ, санитарномъ, медицинскомъ, обязанное пещись о развитіи средствъ народнаго образованія, земство же должно имѣть попеченіе и о юридической помощи населенію. Что земство вполнѣ успѣшно справится съ задачей — доказываетъ то, что сдѣлано имъ въ области медицины. Тридцать пять лѣтъ назадъ потребность въ медицинской помощи находилась въ томъ же положеніи, какъ теперь потребность въ помощи юридической. Врачи были также недоступны крестьянину, какъ ему недоступны теперь присяжные адвокаты. Народъ имѣлъ только костоправовъ, знахарей, бабокъ-повитухъ. Земство создало институтъ земскихъ врачей, больницы, врачебные пункты, аптеки. Оно несомнѣнно создастъ и институтъ земскихъ адвокатовъ, консультаціонныя бюро и юридическія библіотеки. Полное рѣшеніе вопроса — конечно, дѣло отдаленнаго будущаго. Но и вопросъ о медицинской помощи, несмотря на тридцатипятилѣтніе труды, еще далекъ отъ полнаго разрѣшенія. Отказываться же отъ приступа къ дѣлу только потому, что нельзя сразу охватить его во всей полнотѣ, крайне неблагоразумно.

VI.

Главныя общія черты организаціи земской адвокатуры рисуются намъ въ слѣдующемъ видѣ:

Общедоступность помощи. Какъ учрежденіе безсословное, органъ самоуправленія, а не благотворенія, земство не можетъ создавать иной институтъ, какъ равно доступный всѣмъ земскимъ плательщикамъ: и дворянину, и крестьянину, и разночинцу, и бѣдному, и богатому. Для бѣдныхъ могутъ быть создаваемы льготы, но принципъ общедоступности безусловно необходимъ.

Возмездность услугъ. Это начало вытекаетъ изъ того, что потребность въ юридической помощи проявляется преимущественно въ области имущественныхъ отношеній, и содѣйствіе адвоката имѣетъ конечною цѣлью или доставленіе выгоды, или огражденіе отъ убытка. Съ другой стороны — изъ общедоступности помощи, такъ какъ, за отсутствіемъ въ большинствѣ уѣздныхъ городовъ заслуживающихъ полнаго довѣрія вольнопрактикующихъ адвокатовъ, къ услугамъ зем-

ской адвокатуры будутъ, по необходимости, прибѣгать и лица состоятельныя. Въ виду послѣдняго соображенія, врядъ ли окажется возможнымъ принять принципъ безвозмездности уголовной защиты. Неимущіе должны пользоваться совѣтами, составленіемъ бумагъ и защитой въ уголовномъ судѣ безплатно; за веденіе гражданскихъ ихъ дѣлъ, въ случаѣ выигрыша, въ вознагражденіе земскаго адвоката будутъ поступать присужденныя съ противной стороны судебныя издержки за наемъ повѣреннаго (ст. 396 и 397 учр. суд. уст.).

Таксировка вознагражденія. Выработка справедливой и равномѣрной таксы встрѣтитъ безъ сомнѣнія немалыя затрудненія. А потому такса должна быть устанавливаема не болѣе, какъ на три года. Проектъ составляется управой, при участіи приглашенныхъ адвокатовъ; утвержденіе принадлежитъ земскому собранію.

Сохраненіе за приглашенными лицами принадлежности къ своей корпораціи. Отсюда вытекаетъ отвѣтственность земскихъ адвокатовъ передъ совѣтомъ присяжныхъ повѣренныхъ или судебными установленіями на общемъ основаніи, а также то, что во всемъ, не предусмотрѣнномъ спеціальными условіями, земскіе адвокаты дѣйствуютъ на основаніи общихъ указаній закона. Этими указаніями разрѣшается, къ частности, вопросъ о правѣ отказа отъ веденія дѣла.

Комплектуется институтъ *присяжными повѣренными или помощниками ихъ*, а при недостаткѣ лицъ этихъ категорій, вполнѣ благонадежными *частными повѣренными*, имѣющими надлежащія свидѣтельства.

Число земскихъ адвокатовъ должно быть *не менѣе двухъ*, дабы и истецъ, и отвѣтчикъ могли одновременно пользоваться ихъ услугами.

Земство гарантируетъ приглашеннымъ тіпітит заработка. При возмездности услугъ, такой порядокъ представляется наиболѣе цѣлесообразнымъ, ибо онъ оставляетъ за земствомъ только роль посредника и сохраняетъ обычную зависимость суммы заработка адвоката отъ личныхъ качествъ и энергіи. Учетъ полученнаго отъ кліентовъ вознагражденія производится по корешкамъ квитанціонной книги; изъ этого вычитаются дорожные расходы по дѣйствительной стоимости каждаго проѣзда. Предѣлъ гарантіи — отъ 1,000 до 1,500 р. въ годъ, считая отъ 900 до 1,200 р. личнаго заработка — примѣнительно къ окладамъ жалованья членовъ управъ, врачей и т. п.—и отъ 100 до 300 р. на канцелярскіе расходы.

Всѣ условія организаціи устанавливаются мѣстнымъ уѣзднымъ *земскимъ собраніемъ*. Право приглашенія адвокатовъ, на установленныхъ собраніемъ условіяхъ, принадлежитъ *управѣ*.

---

*

ОБЪ ИЗМѢНЕНІИ 14 И 123 СТ. ПОЛОЖЕНІЯ О ЗЕМСКИХЪ УЧРЕЖДЕНІЯХЪ И О НАЗНАЧЕНІИ ЗЕМСКИМЪ ГЛАСНЫМЪ ПРОГОННЫХЪ И СУТОЧНЫХЪ ДЕНЕГЪ.

Въ 1899 г. министерствомъ внутреннихъ дѣлъ были переданы на заключеніе земскихъ учрежденій вопросы: 1) объ измѣненіи статей 14 и 123 полож. о зем. учр. въ отношеніи: а) избранія земскихъ гласныхъ не на три, а на четыре года, б) продленія срока службы предсѣдателей и членовъ земскихъ управъ до 4 лѣтъ и в) не одновременной замѣны членовъ управы вновь избранными, по окончаніи выборнаго срока службы лицами, а періодической ихъ перемѣны, поочередно, какъ это установлено по отношенію къ членамъ городскихъ управъ (ст. 124 гор. пол.); 2) о разрѣшеніи земству выдавать прогонныя деньги гласнымъ, пріѣзжающимъ на сессіи земскихъ собраній, и 3) о предоставленіи губернскимъ земскимъ собраніямъ права назначать всѣмъ губернскимъ гласнымъ безъ различія, на время сессіи собранія, суточныя деньги въ размѣрѣ не свыше 3 руб.

Тверская губернская управа, относительно продленія выборнаго срока и очередной смѣны членовъ управы, дала отвѣтъ утвердительный. А относительно выдачи гласнымъ прогонныхъ и суточныхъ денегъ сообщила губернатору, что, по ея мнѣнію, слѣдовало бы предоставить уѣзднымъ и губернскимъ земскимъ собраніямъ назначать прогонныя и суточныя деньги какъ уѣзднымъ, такъ и губернскимъ гласнымъ, но не дѣлать этого обязательнымъ для земства правиломъ, а предоставить усмотрѣнію самихъ собраній.

Изъ уѣздныхъ земскихъ собраній губерніи обсуждало предложенные вопросы одно Весьегонское, которое также признало желательнымъ проектируемое измѣненіе ст. 14 и 123 положенія, и возбудило ходатайство, чтобы губернскимъ гласнымъ выдавались суточныя деньги въ размѣрѣ 3 р. за каждый день собранія.

Въ засѣданіи губернскаго собранія 12 декабря 1899 г., отвѣтъ губернской управы и постановленіе Весьегонскаго собранія вызвали оживленныя пренія.

Рѣчь въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи 12 Декабря 1899 г.

Прежде всего я долженъ замѣтить, что за три года, что я состою губернскимъ гласнымъ, мнѣ въ первый разъ приходится видѣть, что на наше обсужденіе поступаютъ вопросы законодательнаго характера, съ которыми министерство внутреннихъ дѣлъ обращается къ земству. Возбуждаемые теперь вопросы важны тѣмъ, что имѣютъ общее значеніе. Позволю себѣ остановиться на каждомъ изъ нихъ отдѣльно.

Весьегонское земство дало утвердительный отвѣтъ министерству о продленіи полномочій гласныхъ съ 3 лѣтъ на 4 года.

По моему мнѣнію, нельзя сказать положительно, что лучше—трехлѣтній ли періодъ пребыванія гласныхъ въ ихъ званіи или четырехлѣтній. Но нельзя не отмѣтить, что при 3-хъ лѣтнемъ выборномъ срокѣ за избирателями сохраняется большая сумма правъ, чѣмъ при 4-хъ лѣтнемъ. Чѣмъ длиннѣе періодъ пребыванія въ званіи гласныхъ однихъ и тѣхъ же лицъ, тѣмъ болѣе стѣсненнымъ въ своихъ правахъ будетъ чувствовать себя избиратель. Я склоняюсь скорѣе къ тому, чтобы составъ гласныхъ освѣжался въ болѣе краткій срокъ.

Мнѣ кажется, что и въ дальнѣйшихъ сужденіяхъ это соображеніе не можетъ не быть принято во вниманіе. Полезно ли установить новый порядокъ смѣны членовъ управы? Я противъ введенія новаго порядка, отъ котораго можетъ выиграть только канцелярская сторона дѣла. Важнымъ препятствіемъ къ установленію новаго порядка, по моему мнѣнію, является и то обстоятельство, что по духу земскаго самоуправленія исполнительный органъ, т. е. управа, должна быть однородна съ земскимъ собраніемъ. Какъ сохранить однородность управы съ собраніемъ, если какой либо изъ членовъ

управы будетъ избранъ въ предыдущее трехлѣтіе и не будетъ пользоваться довѣріемъ большинства собранія настоящаго трехлѣтія? При одновременномъ обновленіи всего состава управы, дѣйствительно, можетъ хромать, пока члены управы не освоятся, канцелярская сторона дѣла. Но нѣтъ основанія во имя упорядоченія канцелярскаго дѣла жертвовать принципомъ. Кромѣ того, въ общемъ правилѣ члены управы выбираются изъ гласныхъ, т. е. изъ лицъ, знакомыхъ съ основными пріемами земскаго хозяйства. Конечно, можно пробыть много трехлѣтій уѣзднымъ и губернскимъ гласнымъ и имѣть смутныя понятія о земскомъ хозяйствѣ, но вѣдь это исключительные случаи. Въ силу этихъ соображеній, съ моей точки зрѣнія весьма существенныхъ, я не могу согласиться съ ходатайствомъ Весьегонскаго земства и предложилъ бы собранію—на запросъ министерства дать отрицательный отвѣтъ.

Теперь перехожу къ разсмотрѣнію послѣдняго вопроса. Онъ распадается на двѣ части: предлагается разрѣшить земству выдавать прогонныя деньги гласнымъ и назначать имъ суточныя деньги. Выдача прогонныхъ денегъ должна быть въ видѣ обязательнаго правила и независима отъ выдачи суточныхъ; размѣръ суточныхъ можно опредѣлить въ 3 рубля. Вполнѣ присоединяюсь къ ходатайству Весьегонскаго земства и горячо буду поддерживать его. Управа въ своемъ заключеніи говоритъ, что желала бы предоставить уѣзднымъ и губернскимъ земскимъ собраніямъ право назначать прогонныя и суточныя деньги гласнымъ, но съ тѣмъ условіемъ, чтобы не создавать изъ этого общаго правила. Я не согласенъ съ предложеніемъ управы. Безвозмездность службы есть принципъ сословныхъ учрежденій; земская же служба должна быть возмездная и дѣятели земскіе должны получать вознагражденія. Вознагражденіе гласныхъ въ формѣ возмѣщенія расходовъ, связанныхъ съ ихъ званіемъ, должно имѣть большое значеніе, такъ какъ иначе въ земскіе гласные могутъ идти только лица состоятельныя. Необходимо установить, чтобы вознагражденіе получалось гласными на основаніи закона, а не по усмотрѣнію собранія. Въ настоящее

время, хотя мы и говоримъ, что каждый земецъ можетъ идти въ уѣздные гласные, а затѣмъ въ губернскіе, но въ губернскіе идутъ только состоятельные люди, такъ какъ во время пребыванія въ губернскомъ собраніи каждый гласный истратитъ не менѣе сотни рублей. Если не сотню, то десятки рублей приходится тратить и во время уѣзднаго собранія. Безвозмездность ограничиваетъ кругъ лицъ, изъ котораго комплектуется составъ не только губернскихъ, но и уѣздныхъ гласныхъ. Размѣръ вознагражденія долженъ быть одинаковъ и обязателенъ для всѣхъ гласныхъ, какъ губернскихъ, такъ и уѣздныхъ. Какъ бѣднымъ, такъ и богатымъ—должно одинаково выдавать пособія въ возмѣщеніе издержекъ, иначе будетъ нарушено равенство. Богатый, не нуждающійся въ пособіи, можетъ отдать его въ пользу какого-нибудь благотворительнаго учрежденія, но земство обязано ему его выдать. При этомъ условіи только сохранится равенство. Я поддерживаю предложеніе Весьегонскаго уѣзда и развиваю его: намъ надо ходатайствовать объ установленіи въ законодательномъ порядкѣ выдачи въ возмѣщеніе издержекъ, какъ уѣзднымъ, такъ и губернскимъ гласнымъ, прогонныхъ денегъ и суточныхъ по 3 рубля.

Собраніе отвергло продленіе выборнаго срока и очередную смѣну членовъ управы. На вопросъ: желательно ли, чтобы губернскіе и уѣздные гласные получали какое-либо вознагражденіе за время собранія—22 голоса противъ 19 отвѣтили утвердительно.

16 Декабря, при чтеніи журнала, губернское собраніе вновь вернулось къ тѣмъ же вопросамъ. Въ стенографическомъ отчетѣ, между прочимъ, значится:

В. Д. Кузьминъ-Караваевъ. Позволяю себѣ обратить вниманіе собранія, что 12 Декабря состоялось постановленіе по вопросу о срокѣ, на который должны избираться гласные, о порядкѣ пополненія состава управъ и о вознагражденіи гласныхъ за время участія въ земскихъ собраніяхъ. Это постановленіе совершенно проти-

ворѣчитъ заключенію управы, которое, однако, препровождено ею по назначенію и можетъ быть принято какъ мнѣніе собранія. Я долженъ указать, что и прежняя управа давала заключенія по нѣкоторымъ вопросамъ и притомъ такія, что подъ ними едва ли подписалось бы губернское собраніе.

Я предложилъ бы собранію слѣдующее:

1. Установить на будущее время, чтобы во всѣхъ случаяхъ, когда управа получаетъ предложеніе дать заключеніе по какому либо вопросу, она представляла бы таковое лишь тогда, когда можетъ сослаться на прежнія постановленія собранія, дающія ей основанія для формулировки заключеній, вполнѣ соотвѣтствующихъ взглядамъ земскаго собранія.

2. Довести до свѣдѣнія подлежащей власти, что заключенія, представленныя управою по вопросу о срокахъ полномочій гласныхъ, порядка замѣны выбывающихъ членовъ управы и вознагражденія гласныхъ,— собраніемъ отвергнуты.

Оба предложенія были собраніемъ единогласно приняты.

ГУБЕРНАТОРСКІЕ ПРОТЕСТЫ [1]).

I.

Общія положенія „Положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ“ 1864 г. заключали въ себѣ ст. 6, которая гласила: „Земскія учрежденія, въ кругѣ ввѣренныхъ имъ дѣлъ, дѣйствуютъ самостоятельно. Законъ опредѣляетъ случаи и порядокъ, въ которыхъ дѣйствія и распоряженія ихъ подлежатъ утвержденію и наблюденію общихъ правительственныхъ властей“.

Опредѣленіе это категорично устанавливало принципъ самостоятельности земскихъ учрежденій „въ кругѣ ввѣренныхъ имъ дѣлъ“ и изъясняло его смыслъ: дѣйствія и распоряженія земскихъ учрежденій, въ общемъ правилѣ, ни утвержденію, ни наблюденію не подлежатъ; они подлежатъ утвержденію и наблюденію со стороны правительственныхъ властей только въ случаяхъ, указанныхъ закономъ.

Сообразно принципу самостоятельности земства, изъясненному, хотя и ограничительно, но безъ нарушенія его существа, всѣ послѣдующія опредѣленія положенія были построены на началѣ разграниченія функцій земскихъ учрежденій и правительственныхъ властей. Первыя самостоятельно завѣдывали дѣлами, относящимися къ мѣстнымъ хозяйственнымъ пользамъ и нуждамъ каждой губерніи и уѣзда. Дѣятельность вторыхъ въ области завѣдыванія, т. е. непосредственнаго управленія, исчерпывалась правомъ утвержденія постановленій земскихъ собраній, перечисленныхъ въ ст. 90 и 92. Только въ одномъ случаѣ законъ уполномочивалъ представителя мѣстной правительственной власти — губернатора — на активную дѣятельность.

---

[1]) Рефератъ въ административномъ отдѣленіи Спб. юридическаго общества, читанный 31 Марта 1900 г. Было напечатано въ „Правѣ“ 1900 г. № № 14 и 15, подъ заглавіемъ: «*Предѣлы права губернаторовъ останавливать постановленія земскихъ собраній*».

„Если—говорила ст. 10—земскими учрежденіями не будетъ сдѣлано распоряженій къ исполненію тѣхъ повинностей, отправленіе которыхъ законъ признаетъ обязательнымъ для земства, то губернаторъ, когда напоминанія его останутся безуспѣшными, приступаетъ, съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, къ непосредственнымъ исполнительнымъ распоряженіямъ за счетъ земства".

Значительно шире, конечно, стояла другая форма ограниченія самостоятельности земскихъ учрежденій—право наблюденія за ихъ дѣйствіями. Этимъ правомъ облечены были губернаторъ и министръ внутреннихъ дѣлъ, въ качествѣ посредствующей инстанціи, и сенатъ—въ качествѣ инстанціи рѣшающей. Выражалось оно въ томъ, что губернаторъ и министръ внутреннихъ дѣлъ могли остановить исполненіе всякаго постановленія земскихъ учрежденій, „противнаго законамъ или общимъ государственнымъ пользамъ" (ст. 9), и въ установленномъ порядкѣ представить такое постановленіе для отмѣны въ правительствующій сенатъ.

Порядокъ направленія въ сенатъ какъ тѣхъ постановленій, въ отношеніи которыхъ губернаторъ и министръ внутреннихъ дѣлъ пользовались правомъ утвержденія, такъ и тѣхъ, въ отношеніи которыхъ имъ принадлежало только право наблюденія, былъ установленъ одинъ. Постановленія, оставленныя безъ утвержденія или остановленныя исполненіемъ, вносились въ то же самое земское собраніе (кромѣ отзывовъ губернатора по уѣзднымъ смѣтамъ и раскладкамъ, подлежавшимъ внесенію въ мѣстное губернское собраніе) для подробнаго, по выраженію ст. 95, разсмотрѣнія обстоятельствъ, подавшихъ поводъ къ возраженіямъ. Затѣмъ вторичное постановленіе собранія, если первоначальное было опротестовано министромъ внутреннихъ дѣлъ, сообщалось министру „прежде исполненія" и при несогласіи его представлялось въ сенатъ (ст. 97). Если же протестъ былъ сдѣланъ губернаторомъ, то „вторичное постановленіе собранія—опредѣляла ст. 96—входитъ въ силу и приводится въ исполненіе". Дальнѣйшій текстъ той же статьи указывалъ, правда, что, губернаторъ можетъ остановить исполненіемъ и вторичное постановленіе, признаваемое имъ незаконнымъ, съ представленіемъ дѣла на разрѣшеніе сената, но обставлялось это право губернатора характерной оговоркой: „подъ личною своею отвѣтственностью".

Обѣ формы ограниченія самостоятельности земскихъ учрежденій имѣли цѣлью оградить отъ нарушенія обще-государственные интересы. Право утвержденія—преимущественно, ибо перечень ст. 90 и 92 не исключалъ возможности сомнѣній въ этомъ отношеніи. Право наблю-

денія—цѣликомъ. Ст. 9 никакихъ иныхъ основаній для осуществленія губернаторомъ и министромъ внутреннихъ дѣлъ права останавливать исполненіе постановленій земскихъ учрежденій, кромѣ незаконности постановленія или противности его общимъ государственнымъ пользамъ, не допускала. На почвѣ огражденія исключительно обще-государственныхъ интересовъ стояла и ст. 91, перечислявшая въ чемъ долженъ удостовѣряться губернаторъ при разсмотрѣніи земскихъ смѣтъ и раскладокъ, а также правило ст. 10, обусловливавшееся непринятіемъ земствомъ мѣръ къ исполненію обязательныхъ для него повинностей, т. е. повинностей обще-государственнаго характера. Изъ интересовъ мѣстныхъ положеніе ставило подъ охрану правительственныхъ властей только частные интересы казны и удѣловъ, въ предупрежденіе неуравнительности въ обложеніи принадлежащихъ имъ земель сравнительно съ прочими (п. 4 ст. 91).

Итакъ, по положенію 1864 г., въ отношеніи каждаго дѣйствія или распоряженія земскихъ учрежденій несомнѣнно существовала презумпція законности, и каждое постановленіе земскаго собранія въ силу самаго факта его принятія должно было почитаться подлежащимъ приведенію въ дѣйствіе, доколѣ противное не доказано. Право наблюденія за дѣятельностью земства, вообще, принадлежавшее представителямъ высшей губернской и центральной администраціи, и право останавливать постановленія земскихъ собраній, въ частности, было изъятіемъ и потому распространительное его толкованіе не могло имѣть мѣста. Предѣлы его опредѣлялись признаніемъ каждаго даннаго постановленія „противнымъ законамъ или общимъ государственнымъ пользамъ“. Обязанность доказать противозаконность постановленія или противность его общимъ государственнымъ пользамъ—сперва передъ лицомъ принявшаго его собранія, затѣмъ передъ лицомъ сената, если собраніе возраженіями не убѣдится,—лежала на губернаторѣ или министрѣ внутреннихъ дѣлъ. Порядокъ направленія опротестованныхъ постановленій, особенно когда протестъ исходилъ отъ губернатора, ясно показывалъ, что право останавливать постановленія имѣло ближайшей цѣлью вызвать болѣе тщательное разсмотрѣніе дѣла вновь, съ оцѣнкою тѣхъ возраженій, которыя, быть можетъ, въ средѣ самаго собранія не возникали. Измѣненіе земскимъ собраніемъ своего первоначальнаго постановленія, или согласіе губернатора съ подробно развитыми доводами собранія, когда оно оставалось при прежнемъ, законъ почиталъ нормальнымъ способомъ разрѣшенія разномыслія. Перенесеніе дѣла въ сенатъ—мѣрою исключительною.

II.

При пересмотрѣ положенія 1864 г., министерство внутреннихъ дѣлъ проектировало въ корнѣ измѣнить существо и условія дѣятельности земскихъ учрежденій. Общая мысль первоначальнаго проекта была такова: завѣдываніе мѣстными хозяйственными пользами и нуждами ввѣряется административнымъ органамъ управленія; учрежденія земскія призываются лишь къ участію въ завѣдываніи мѣстными дѣлами, „для облегченія правительству заботъ о хозяйственныхъ нуждахъ населенія“ [1]).

Такая постановка земскихъ учрежденій, само собою разумѣется, совершенно исключала принципъ самостоятельности ихъ дѣйствій и распоряженій, и о воспроизведеніи въ проектѣ ст. 6 положенія не могло быть и рѣчи. Въ основу проекта было положено начало, діаметрально противоположное: всѣ постановленія земскихъ собраній, смотря по важности предмета и роду дѣлъ, должны представляться на утвержденіе министра внутреннихъ дѣлъ или губернатора съ тѣмъ, чтобы до воспослѣдованія такого утвержденія, постановленія эти не могли быть приводимы въ исполненіе.

Съ другой стороны, для подчиненія земскихъ учрежденій полному контролю администраціи, предполагалось установить, что губернаторъ, по предоставленной ему общимъ губернскимъ учрежденіемъ власти, имѣетъ надзоръ за дѣйствіями земскихъ учрежденій, направляетъ ихъ къ законному порядку и ревизуетъ эти учрежденія на общемъ основаніи. Взамѣнъ выборныхъ губернскихъ и уѣздныхъ управъ, проектъ вводилъ земскія присутствія изъ назначенныхъ правительствомъ лицъ.

Но еще до разсмотрѣнія проекта въ Государственномъ Совѣтѣ, министерство, въ виду заявленныхъ вѣдомствами возраженій, внесло въ него два существенныхъ измѣненія: во 1-хъ, отказалось отъ замѣны выборныхъ управъ земскими присутствіями и, во 2-хъ, „съ цѣлью установленія ближайшей связи между земскими и прочими органами управленія“ предложило „образовать особую, въ каждой губерніи, коллегію, для совокупнаго обсужденія въ оной представителями администраціи и земства важнѣйшихъ вопросовъ, до мѣстныхъ пользъ и нуждъ относящихся“,—губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе смѣшаннаго состава [2]). Въ связи съ этими измѣне-

[1]) Отчетъ по государственному совѣту за 1890 г. Спб. 1891. Стр. 102.
[2]) Тамъ же, стр. 103.

ніями, вторичный проектъ создавалъ неопредѣленную систему. Съ одной стороны, сохранялось, какъ основное начало, что всѣ постановленія земскихъ собраній приводятся въ дѣйствіе лишь по утвержденіи ихъ; но съ другой—уже допускалась возможность конфликта между земскими собраніями и губернаторомъ, какъ между органами, не находящимися въ полномъ служебномъ соподчиненіи и самостоятельными въ отведенномъ каждому кругѣ компетенціи. На случай такого конфликта устанавливались своеобразныя правила: „Постановленія уѣздныхъ земскихъ собраній, на исполненіе коихъ со стороны губернатора не послѣдуетъ разрѣшенія, предлагаются имъ: губернскому по земскимъ дѣламъ присутствію—въ тѣхъ случаяхъ, когда постановленія эти состоялись съ нарушеніемъ круга вѣдомства, предѣловъ власти и порядка дѣйствій земскихъ учрежденій, и губернскому земскому собранію—во всѣхъ прочихъ случаяхъ и, въ томъ числѣ, въ случаяхъ возраженій на уѣздныя земскія смѣты и раскладки. Постановленія по симъ предметамъ губернскаго собранія, если съ ними согласится губернаторъ, считаются окончательными; при несогласіи же губернатора дѣло переносится въ губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе и имъ рѣшается въ послѣдней инстанціи, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, въ коихъ возникаетъ разномысліе между губернаторомъ и земскими учрежденіями по вопросамъ объ увеличеніи земскаго обложенія; дѣла сего рода представляются на дальнѣйшее распоряженіе министра внутреннихъ дѣлъ. Постановленія губернскихъ земскихъ собраній, состоявшіяся по предметамъ ихъ непосредственнаго вѣдѣнія, въ случаѣ несогласія съ ними губернатора, представляются на разрѣшеніе министра внутреннихъ дѣлъ, по предварительномъ разсмотрѣніи дѣла въ губернскомъ по земскимъ дѣламъ присутствіи и съ его заключеніемъ“ [1]).

Всѣ эти предположенія, однако, ни въ первоначальномъ, ни въ измѣненномъ видѣ силы закона не получили и были подвергнуты полной переработкѣ въ Государственномъ Совѣтѣ.

Исходной точкой своихъ сужденій соединенные департаменты Государственнаго Совѣта приняли то положеніе, что „земскія учрежденія предполагается и на будущее время составлять изъ людей мѣстныхъ, знающихъ и чувствующихъ мѣстныя потребности и берущихся за трудъ не изъ-за матеріальныхъ выгодъ, которыхъ гласные земскихъ собраній и имѣть не будутъ,—а изъ любви и усердія къ самому дѣлу“. „Посему—говорится въ отчетѣ—всѣ условія дѣятель-

[1]) Тамъ же, стр. 107 и 108.

ности сихъ учрежденій должны быть опредѣлены такимъ образомъ, чтобы привлекать лучшихъ людей, и главная задача пересмотра положенія о земскихъ учрежденіяхъ должна состоять въ согласованіи государственныхъ требованій съ такою степенью самодѣятельности мѣстныхъ учрежденій, которая необходима для успѣшнаго исполненія возлагаемой на нихъ задачи“ [1]).

Государственный Совѣтъ, раздѣляя мнѣніе о необходимости усилить надзоръ за дѣятельностью земскихъ учрежденій, призналъ „весьма удачною мысль образовать особую мѣстную коллегію для разрѣшенія или предварительнаго обсужденія земскихъ дѣлъ“. Но идти далѣе предоставленія губернатору права производить ревизію земскихъ исполнительныхъ органовъ, требовать выполненія возложенныхъ на земство обязанностей и пріостанавливать, въ указанныхъ закономъ случаяхъ, дѣйствіе постановленій земскихъ собраній, равно идти далѣе возложенія на губернское присутствіе разрѣшенія тѣхъ только дѣлъ, которыя, по свойству своему, могутъ быть предоставлены губернской инстанціи,—Государственный Совѣтъ счелъ „едва ли осторожнымъ“. „При предстоящей реформѣ—высказали соединенные департаменты—слѣдуетъ ограничиться установленіемъ контроля административной власти за земскими учрежденіями въ предѣлахъ, необходимыхъ для обезпеченія законнаго и сообразнаго съ видами правительства направленія земской дѣятельности. Соотвѣтственно сему въ издаваемомъ положеніи надлежитъ указать, что всѣ постановленія земскихъ собраній представляются въ копіяхъ губернатору и тѣ изъ нихъ, которыя не принадлежатъ, по свойству предмета, къ числу требующихъ утвержденія правительственной власти, приводятся въ дѣйствіе, если губернаторъ въ двухнедѣльный срокъ не остановитъ приведенія ихъ въ исполненіе. Затѣмъ губернатору должно быть предоставлено пріостанавливать исполненіе постановленій земскихъ собраній въ тѣхъ случаяхъ, когда имъ усмотрѣно будетъ: а) что постановленіе несогласно съ закономъ или состоялось съ нарушеніемъ круга вѣдомства, предѣловъ власти, либо порядка дѣйствій земскихъ учрежденій, и б) что оно не соотвѣтствуетъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушаетъ интересы мѣстнаго населенія“ [2]).

Далѣе, слѣдуя тому же основному взгляду на земскія учрежденія, какъ на учрежденія самодѣятельныя, и принявъ во вниманіе, что, по кореннымъ началамъ нашего строя, единъ сенатъ является высшимъ

[1]) Тамъ же, стр. 124.
[2]) Тамъ же, стр. 126 и 127.

истолкователемъ законовъ и рѣшаетъ дѣла окончательно,—Государственный Совѣтъ отклонилъ принципъ безповоротности для земства рѣшеній губернскаго присутствія по постановленіямъ, остановленнымъ вслѣдствіе ихъ незаконности по содержанію или по условіямъ, при которыхъ они состоялись. Право же окончательнаго рѣшенія по постановленіямъ, остановленнымъ вслѣдствіе несоотвѣтствія ихъ общимъ государственнымъ пользамъ или вслѣдствіе нарушенія ими интересовъ мѣстнаго населенія, опредѣлено было предоставить комитету министровъ или Государственному Совѣту, такъ какъ „Сенатъ не всегда можетъ располагать всѣми данными, необходимыми для всесторонней оцѣнки, насколько то или иное рѣшеніе мѣстнаго вопроса отвѣчаетъ общимъ задачамъ, преслѣдуемымъ правительствомъ въ области внутренней политики, или ощущаемой въ данное время потребности“ [1]).

Приведенныя соображенія послужили основаніемъ для включенія въ новое положеніе двухъ статей, хотя и не поставленныхъ въ ряду общихъ положеній (глава I), но имѣющихъ рѣшающее, относительно существа и условій дѣятельности земскихъ учрежденій, значеніе:

Ст. 86. „Постановленія земскихъ собраній, не подлежащія утвержденію, приводятся въ дѣйствіе, если губернаторъ, въ двухнедѣльный со дня полученія сихъ постановленій срокъ, не остановитъ ихъ исполненія по причинамъ, означеннымъ въ статьѣ 87“.

Ст. 87. „Губернаторъ останавливаетъ исполненіе постановленія земскаго собранія въ тѣхъ случаяхъ, когда усмотритъ, что оно: 1) несогласно съ закономъ или постановлено съ нарушеніемъ круга вѣдомства, предѣловъ власти, либо порядка дѣйствій земскихъ учрежденій, или 2) не соотвѣтствуетъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушаетъ интересы мѣстнаго населенія“.

Непосредственно впереди стоятъ ст. 82—85, содержащія въ себѣ перечень постановленій, подлежащихъ утвержденію губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ, и излагающія порядокъ отмѣны тѣхъ изъ постановленій этого рода, которыя будутъ оставлены безъ утвержденія. А непосредственно далѣе—ст. 88—94, опредѣляющія двоякій порядокъ направленія постановленій, не подлежащихъ утвержденію, въ случаѣ опротестованія ихъ губернаторомъ. Постановленія, какъ уѣздныхъ, такъ и губернскаго собранія, остановленныя по 1 пункту ст. 87, передаются на разсмотрѣніе и рѣшеніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, каковыя рѣшенія, за исклю-

[1]) Тамъ же, стр. 128—130.

ченіемъ случая, когда съ ними не согласится губернаторъ, приводятся въ исполненіе, но въ ближайшую очередную сессію земскаго собранія могутъ быть имъ обжалованы передъ правительствующимъ сенатомъ. Отмѣна же или измѣненіе постановленій, остановленныхъ по 2 пункту ст. 87, разрѣшается, по представленіямъ министра внутреннихъ дѣлъ, Государственнымъ Совѣтомъ—когда отъ того должно послѣдовать возвышеніе земскаго обложенія, и комитетомъ министровъ — во всѣхъ прочихъ случаяхъ. Приэтомъ предварительно представленія министру, постановленіе губернскаго собранія вносится на заключеніе губернскаго присутствія, а постановленія уѣздныхъ собраній—предлагаются губернаторомъ, еще до внесенія въ присутствіе, на обсужденіе перваго губернскаго земскаго собранія [1]).

III.

Изъ изложеннаго видно, что отсутствіе въ дѣйствующемъ земскомъ положеніи правила, подобнаго ст. 6 положенія 1864 г., отнюдь не свидѣтельствуетъ о томъ, что земскимъ учрежденіямъ нынѣ чуждъ принципъ самостоятельности. Напротивъ, и по положенію 1890 г. земскія учрежденія, „въ кругѣ ввѣренныхъ имъ дѣлъ“, дѣйствуютъ самостоятельно.

Законъ видоизмѣнилъ этотъ кругъ дѣлъ, расширилъ перечень постановленій, по которымъ требуется утвержденіе администраціи, поставилъ въ зависимость отъ утвержденія губернатора изданіе обязательныхъ для мѣстныхъ жителей постановленій (ст. 108—111), ввелъ систему утвержденія въ должностяхъ лицъ, избираемыхъ земствомъ въ составъ его исполнительныхъ органовъ, распредѣлилъ функціи сената, бывшаго единственной рѣшающей инстанціей въ случаяхъ разногласія земскихъ учрежденій и административныхъ органовъ, между нѣсколькими высшими установленіями, создалъ мѣстную коллегію смѣшаннаго состава съ правомъ рѣшающаго голоса, измѣнилъ способы и условія надзора за дѣятельностью земства въ смыслѣ значительнаго расширенія правъ губернатора и министра внутреннихъ дѣлъ, устранилъ обращеніе остановленныхъ постановленій къ новому разсмотрѣнію въ томъ же собраніи, наконецъ, вклю-

[1]) На основаніи ст. 14 правилъ о составленіи, утвержденіи и исполненіи земскихъ смѣтъ и раскладокъ (приложеніе къ ст. 6), замѣчанія губернатора противъ уѣздныхъ смѣтъ и раскладокъ предлагаются имъ губернскому земскому собранію во всѣхъ случаяхъ, исчисленныхъ въ ст. 87.

чилъ въ общія положенія ст. 5, гласящую, что губернаторъ имѣетъ надзоръ за правильностью и законностью дѣйствій земскихъ учрежденій. Это, несомнѣнно, вдвинуло дѣятельность земства въ неизмѣримо болѣе тѣсныя рамки и сузило объемъ его самостоятельности. Но принципъ самостоятельности дѣйствій и распоряженій земскихъ учрежденій остался. Какъ принципъ, какъ отвлеченное начало, его не поколебало ни право измѣненія постановленій земскихъ собраній, стоящее въ ст. 94 наряду съ правомъ отмѣны—ибо это право предоставлено исключительно Государственному Совѣту и комитету министровъ, мнѣнія и положенія коихъ получаютъ всякій разъ Высочайшую санкцію,—ни даже предусмотрѣнное ст. 95 право губернатора собственной властью направлять къ исполненію доклады земской управы—ибо примѣненіе его допускается лишь тогда, когда дважды созывавшееся земское собраніе не состоялось по неприбытію законнаго числа гласныхъ, или когда избирательнымъ собраніемъ не было выбрано двухъ третей положеннаго числа гласныхъ (ст. 53).

Государственный Совѣтъ категорично отвергъ основное начало проекта: всѣ постановленія земскихъ собраній приводятся въ исполненіе не иначе, какъ по утвержденіи ихъ министромъ внутреннихъ дѣлъ или губернаторомъ, и этимъ однимъ совершенно измѣнилъ, въ принципіальномъ отношеніи, роль земства. По проекту министерства, она сводилась „къ облегченію правительству заботъ о хозяйственныхъ нуждахъ населенія“, т. е. имѣла совѣщательный характеръ. По положенію 1890 г., земство, до крайности, правда, ограниченное въ объемѣ своей самостоятельности, все-таки является совокупностью „самодѣятельныхъ“, по выраженію Государственнаго Совѣта, мѣстныхъ учрежденій. Оно, а не администрація „завѣдуетъ“ дѣлами о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ [1]). Административная власть имѣетъ только контроль за земскими учрежденіями „въ предѣлахъ, необходимыхъ для обезпеченія законнаго и сообразнаго съ видами прави-

[1]) Ст. 1 положенія 1890 г., въ отличіе отъ ст. 1 полож. 1864 г., начинавшейся словами «для *завѣдыванія* дѣлами» и т. д., говоритъ, что земскія учрежденія «*вѣдаютъ* дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ». Вѣдать—видъ несовершенный. Завѣдывать—совершенный. Вѣдать дѣла значитъ участвовать въ завѣдываніи ими. Завѣдывать дѣлами—вѣдать ихъ полностью (что не исключаетъ, конечно, возможности ограниченій). Поэтому, выраженіе ст. 1 дѣйств. положенія, перенесенное, вѣроятно, цѣликомъ изъ проекта, точно опредѣляло мысль предположеній, какъ она была внесена въ Государственный Совѣтъ, но существу принятой Государственнымъ Совѣтомъ постановки земскихъ учрежденій не соотвѣтствуетъ. Вообще нельзя не отмѣтить, что положеніе 1890 г. съ технической стороны далеко отъ совершенства. Оно во многихъ мѣстахъ сохранило терминологію проекта тамъ, гдѣ, въ виду измѣненія основной точки зрѣнія на земство, слѣдовало

тельства направленія земской дѣятельности", и принимаетъ лишь участіе въ завѣдываніи земствомъ отнесенными въ кругу его дѣятельности дѣлами.

Изъ принципа самостоятельности земскихъ учрежденій, какими бы ограниченіями онъ не былъ обставленъ, но разъ, какъ принципъ, онъ признается, логически вытекаетъ, что приведеніе въ дѣйствіе каждаго состоявшагося постановленія земскаго собранія—общее правило, устраненіе же приведенія его въ дѣйствіе—въ формѣ ли отказа въ утвержденіи, если оно подлежитъ предварительному утвержденію, или въ формѣ остановки—исключеніе. А отсюда, въ свою очередь, вытекаетъ: а) устраненіе приведенія въ дѣйствіе можетъ имѣть мѣсто лишь въ отношеніи каждаго даннаго постановленія особо; б) для этого необходима точно установленная наличность основаній, указанныхъ въ законѣ, и в) обязанность доказать, въ каждомъ данномъ случаѣ, что постановленіе не подлежитъ приведенію въ дѣйствіе, лежитъ не на земствѣ, а на органахъ администраціи.

Несмотря, казалось бы, на безспорное значеніе перваго изъ только-что выведенныхъ трехъ условій, въ практикѣ приходится считаться съ огульными, такъ сказать, протестами губернаторовъ. Въ Тверской, напримѣръ, губерніи, въ 1898 году, губернаторомъ были остановлены исполненіемъ уѣздныя раскладки 11 уѣздовъ на 1899 г., вовсе безъ разсмотрѣнія и оцѣнки по существу смѣтныхъ назначеній, вызвавшихъ принятый земскими собраніями размѣръ обложенія недвижимыхъ имуществъ, по одному лишь общему мотиву: такъ какъ губернаторъ призналъ „увеличеніе земскаго обложенія несоотвѣтствующимъ платежнымъ силамъ населенія и несогласнымъ съ его интересами" [1]).

бы ее совершенно измѣнить. Напримѣръ: сообразно принципу самостоятельности земскихъ учрежденій, ст. 108 говоритъ: „губернскому земскому собранію предоставляется составлять обязательныя постановленія»—и далѣе, въ концѣ перечня предметовъ, по которымъ могутъ быть составляемы такія постановленія, сказано: „по всѣмъ прочимъ предметамъ, по какимъ земскимъ собраніямъ, на основаніи дѣйствующихъ уставовъ, положеній и другихъ узаконеній, предоставляется *издавать* обязательныя для мѣстнаго населенія постановленія». А въ ст. 111 значится: „составленныя въ порядкѣ, указанномъ въ предшествовавшей статьѣ, обязательныя постановленія представляются губернатору, который, если не встрѣтитъ препятствій къ ихъ утвержденію, *издаетъ* оныя" и т. д. Кому же принадлежитъ право *издавать* обязательныя постановленія? И если бы не ссылка во второй половинѣ ст. 111 на ст. 84 и 85, коими допускается лишь отмѣна постановленій земскихъ собраній, то пришлось бы, на основаніи буквы закона, признавать за губернаторомъ не только право утвержденія обязательныхъ постановленій, издаваемыхъ земствомъ, но и самое право ихъ изданія.

[1]) Журналы Тверского губ. земск. собран. сессіи 1898 г. и приложенія къ нимъ. Тверь, 1899 г. Стр. 94 (приложенія). Признавая такой спо-

Также и на 1900 годъ, въ той же Тверской губерніи, всѣ новыя или увеличенныя противъ 1899 г. смѣтныя назначенія 10 уѣздовъ были остановлены по аналогичной для всѣхъ уѣздовъ глухой ссылкѣ на непосильность обложенія и нарушеніе тѣмъ интересовъ населенія [1]).

Законныя основанія для устраненія приведенія въ исполненіе постановленій, вступающихъ въ силу безъ утвержденія, исчерпывающе перечислены въ ст. 87, каковой перечень никакому распространительному толкованію не подлежитъ. Законъ дополнилъ этимъ перечнемъ два основанія, упоминавшіяся въ ст. 9 положенія 1864 г., но отнюдь не измѣнилъ ихъ ограничительнаго значенія.

Обязанность представителей администраціи въ каждомъ данномъ случаѣ доказать наличность законныхъ основаній для отказа въ утвержденіи постановленія или для остановки его исполненія, служитъ едва ли не самымъ яркимъ выраженіемъ принципа самостоятельности земскихъ учрежденій и едва ли не наиболѣе существенной гарантіей сохраненія этого принципа на практикѣ. Протестъ губернатора никогда не можетъ исходить изъ предположенія незаконности или неправильности принятаго земскимъ собраніемъ постановленія—предположеніе должно быть обратное,—и потому онъ всегда долженъ быть основанъ на фактахъ, удостовѣряющихъ, что данное постановленіе или противозаконно, или не соотвѣтствуетъ общимъ государ-

собъ останавливать постановленія земскихъ собраній незаконнымъ, Тверское губернское земство принесло на дѣйствія губернатора, въ порядкѣ надзора, жалобу въ Сенатъ. Рѣшеніе Сената состоялось 26 Апрѣля 1900 г. Въ немъ значится: «Правительствующій Сенатъ, останавливаясь на обсужденіи порядка дѣйствій Тверского губернатора по настоящему дѣлу признаетъ необходимымъ указать губернатору на слѣдующую неправильность, допущенную имъ при внесеніи замѣчаній противъ уѣздныхъ смѣтъ въ Тверское губернское земское собраніе. Согласно ст. 2—7 прилож. къ ст. 6 Пол. Зем. Учр., земскія смѣты распредѣляются на отдѣльныя статьи, въ которыхъ обозначаются особые кредиты на указываемыя въ каждой статьѣ земскія надобности; слѣдовательно губернаторъ, признавая необходимымъ протестовать, въ порядкѣ ст. 14 прил. къ ст. 6 того же Полож., по незаконности или несоотвѣтствію мѣстнымъ пользамъ и нуждамъ уѣздныя земскія смѣты, обязанъ точно указать тѣ смѣтныя статьи, которыя вызываютъ его замѣчанія и признаются имъ необходимыми къ внесенію на разсмотрѣніе губернскаго земскаго собранія, тѣмъ болѣе, что, по разъясненію Правительствующаго Сената (указъ 4 мая 1871 г. № 16647), послѣднее входитъ въ разсмотрѣніе только тѣхъ статей уѣздной смѣты и раскладки, на которыя губернаторомъ сдѣланы замѣчанія. Поэтому Тверской губернаторъ не имѣлъ права, при внесеніи своихъ замѣчаній противъ смѣтъ 11 уѣздовъ Тверской губерніи въ губернское земское собраніе, ограничиться общимъ замѣчаніемъ о несоотвѣтствіи увеличенія земскаго обложенія въ уѣздахъ платежнымъ силамъ населенія, а долженъ былъ указать на отдѣльныя статьи смѣтъ и раскладокъ, несоотвѣтствовавшія, по его мнѣнію, интересамъ мѣстнаго населенія».

[1]) Приложенія къ журналамъ Тверского губ. земск. собр. сессіи 1899 г. Тверь, 1900 г. Стр. 9—28.

ственнымъ пользамъ и нуждамъ, или явно нарушаетъ интересы мѣстнаго населенія.

Значеніе этого условія обращаетъ на себя особенное вниманіе въ настоящій моментъ (1900 г., апрѣль), въ виду проектируемой фиксаціи земскихъ расходовъ и обложенія. Судя по свѣдѣніямъ, сообщаемымъ въ печати, существуютъ два предположенія. По одному, по времени болѣе раннему, предполагается, впредь до окончанія оцѣночныхъ работъ и установленія, на основаніи ихъ, въ законодательномъ порядкѣ, предѣльной нормы земскаго обложенія, постановить, что губернскія и уѣздныя земскія смѣты, по которымъ сборы съ недвижимыхъ имуществъ исчислены въ большей суммѣ, чѣмъ на 1900 г., подлежатъ утвержденію министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ [1]). По другому, болѣе позднему, предполагается, также впредь до установленія нормы земскаго обложенія, предоставить земскимъ собраніямъ ежегодно увеличивать сборы съ недвижимыхъ имуществъ, противъ окладовъ предшествующаго года не болѣе какъ на $2^1/_2{}^0/_0$ съ тѣмъ: а) что для отдѣльныхъ губерній и уѣздовъ этотъ размѣръ можетъ быть уменьшаемъ до $1^0/_0$ по положеніямъ комитета министровъ, или увеличиваемъ до $5^0/_0$—по соглашенію министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ и б) что если земскими собраніями будутъ составлены смѣты съ превышеніемъ указаннаго размѣра ежегоднаго увеличенія обложенія, то таковыя смѣты поступаютъ на предварительное утвержденіе тѣхъ же двухъ министровъ. Оба эти предположенія—мало отличныя другъ отъ друга и въ принципіальномъ отношеніи, и по практическимъ послѣдствіямъ—создадутъ для цѣлой категоріи постановленій земскихъ собраній презумпцію неправильности, и обязанность доказать противное, т. е. фактически убѣдить министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ въ необходимости увеличить сборъ съ недвижимыхъ имуществъ выше оклада на 1900 г. (при первомъ предположеніи) или болѣе чѣмъ на $2/^1_2{}^0/_0$ противъ оклада предыдущаго года (при второмъ), или убѣдить комитетъ министровъ въ невозможности пониженія $2^1/_2$-процентной нормы,—перенесутъ на земство. Если которое либо изъ нихъ получитъ осуществленіе, то тогда дѣйствительно исчезнетъ одна изъ характерныхъ граней права надзора, отдѣляющихъ его отъ права вмѣшательства, и принципу самостоятельности земскихъ учрежденій будетъ нанесенъ рѣшительный ударъ. Самоуправленіе безъ права самообложенія—пустой звукъ. Самостоятельнаго завѣдыванія дѣлами безъ права распоряженія кредитами—

[1]) См. мою брошюру «Предѣльность земскихъ расходовъ и обложенія». Спб. 1900 г.

быть не можетъ. „Завѣдываніе“ мѣстными хозяйственными пользами и нуждами не рѣзко, но неизбѣжно, перейдетъ въ руки тѣхъ, отъ кого будетъ зависѣть развитіе способовъ удовлетворенія мѣстныхъ потребностей. Роль земства, тоже не рѣзко, не вдругъ, а постепенно, сведется на „облегченіе“ заботъ администраціи о нуждахъ населенія. Но пока фиксаціи земскихъ расходовъ и обложенія еще нѣтъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ нѣтъ такихъ постановленій земскихъ собраній, въ отношеніи которыхъ законъ допускалъ бы презумпцію неправильности.

IV.

Перечень ст. 87 заключаетъ въ себѣ указанія на слѣдующія основанія права губернатора останавливать исполненіе постановленій земскаго собранія: во 1-хъ,—противозаконность постановленія по содержанію или по условіямъ, при которыхъ оно состоялось (нарушеніе круга вѣдомства, предѣловъ власти или порядка дѣйствій земскихъ учрежденій) и, во-2-хъ,—несоотвѣтствіе его общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явное нарушеніе имъ интересовъ мѣстнаго населенія.

Понятіе противозаконности есть понятіе опредѣленное. И хотя всегда возможно различное пониманіе и толкованіе закона, какъ бы законъ точно и ясно не былъ изложенъ, ибо конкретныя явленія жизни безконечно разнообразны и не легко поддаются регламентаціи, но, во всякомъ случаѣ, при протестѣ по этому основанію споръ вдвигается въ извѣстныя опредѣленныя рамки. Съ другой стороны, всякое сомнѣніе въ правильности протеста по 1 п. ст. 87 всегда можетъ повлечь, въ порядкѣ обжалованія земствомъ опредѣленія губернскаго присутствія, авторитетное разъясненіе сената, который мотивируетъ свои рѣшенія. Такихъ разъясненій накопилось уже немало и руководствоваться ими свободно могутъ какъ губернаторы, такъ и земскія собранія. Крайней надобности, поэтому, въ научномъ выясненіи этого основанія нѣтъ. Совершенно иначе стоитъ вопросъ относительно основаній, объединенныхъ во 2 п. 87 ст. Понятія „несоотвѣтствіе“ и „явное нарушеніе“ никакого формальнаго опредѣленія нигдѣ въ законѣ не имѣютъ. Протесты по этимъ основаніямъ окончательно разрѣшаются Высочайшими соизволеніями на мнѣнія Государственнаго Совѣта и на положенія комитета министровъ. Мотивы остаются земству неизвѣстными. Единственный путь для ихъ выясненія—научный анализъ. Особенно тщательнаго анализа требуетъ понятіе „явнаго на-

рушенія", сопоставляемое закономъ, съ одной стороны, съ постановленіями земскихъ собраній, съ другой—съ интересами мѣстнаго населенія. Оно требуетъ анализа по своей, на первый взглядъ, безграничной условности и растяжимости, во-первыхъ, и по теоретическому значенію обоснованія на немъ права губернатора останавливать постановленія земскаго собранія—во-вторыхъ. Кромѣ того, ни по одному основанію земскія постановленія не останавливаются столь часто, какъ по этому. Какъ бы въ предвареніе проектируемой фиксаціи земскихъ расходовъ, въ послѣдніе два года стало рѣдкостью, чтобы новыя смѣтныя назначенія проходили безъ протеста, каковы бы они не были по суммѣ и по предмету, и какъ основаніе, всегда приводится ссылка на „явное нарушеніе интересовъ населенія". Въ Тверской губерніи губернскому собранію сессіи 1899 г. было предложено губернаторомъ такихъ протестовъ болѣе 160.

Положеніе 1864 г. твердо держалось того начала, что задача наблюденія за земской дѣятельностью—предотвратить ея вторженіе въ область дѣятельности государственнаго управленія и тѣмъ оградить отъ нарушенія обще-государственные интересы. Вѣрное идеѣ самоуправленія, оно почитало отношенія органовъ земства къ мѣстному населенію тѣми внутренними отношеніями каждой земской единицы, регламентація которыхъ принадлежитъ самому населенію черезъ посредство періодически избираемыхъ имъ представителей. Поэтому о нарушеніи, со стороны земскихъ собраній, интересовъ населенія, какъ о явленіи общемъ, т. е. о нарушеніи интересовъ всего населенія губерніи или уѣзда, а не отдѣльныхъ лицъ, положеніе 1864 г. не говорило ни одного слова, исходя изъ безспорнаго, въ теоретическомъ представленіи, положенія, что, при правильной организаціи представительства, нарушеніе земскимъ собраніемъ интересовъ населенія не можетъ имѣть мѣста. Это будетъ нарушеніе своихъ интересовъ самимъ населеніемъ. Съ теоретической точки зрѣнія, стать на другую почву равносильно впаденію въ противорѣчіе. Если земскія собранія могутъ нарушать интересы мѣстнаго населенія, значитъ система представительства неправильна и, слѣдовательно, нужно измѣнить условія образованія ихъ, но не способъ дѣйствій. Если же законъ ставитъ подъ охрану правительственнаго надзора интересы мѣстнаго населенія на случай нарушенія ихъ органами самоуправленія, какъ то сдѣлало положеніе 1890 года,—онъ, другими словами, признаетъ несовершенство или ошибочность имъ самимъ созданной системы.

Насколько условно и растяжимо толкуется на практикѣ понятіе „явнаго нарушенія"—жизнь чуть не ежедневно даетъ любопытнѣй-

шіе примѣры. Подъ явное нарушеніе интересовъ мѣстнаго населенія подводится увеличеніе обложенія недвижимыхъ имуществъ на дробныя части процента цѣнности, постановленіе объ открытіи школы вслѣдствіе настойчиваго ходатайства крестьянъ того или иного села и при принятіи ими на себя большей части расходовъ, прибавка жалованья сторожу при больницѣ въ размѣрѣ 6 рублей въ годъ, увеличеніе на 25 р. ассигновки на дрова, приглашеніе земствомъ агронома и т. д., и т. д. Словомъ, установилось воззрѣніе, что такъ какъ понятіе „явнаго нарушенія“ законодательнаго опредѣленія не имѣетъ, то оно растяжимо до безконечности и каждымъ можетъ быть толкуемо по своему, сообразно субъективному взгляду. Съ воззрѣніемъ этимъ, однако, никоимъ образомъ нельзя согласиться, ибо ближайшее изученіе 87 ст. земскаго положенія показываетъ, что понятіе „явнаго нарушенія“ законъ очерчиваетъ и объективными признаками.

Наличность этихъ признаковъ обнаруживается, прежде всего, изъ сопоставленія понятій „несоотвѣтствіе“ и „нарушеніе“. Второй пунктъ 87 ст. говоритъ о случаяхъ, когда губернаторъ усмотритъ, что постановленіе земскаго собранія *„не соотвѣтствуетъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушаетъ интересы мѣстнаго населенія“*. Слѣдовательно, оцѣнивая постановленіе съ точки зрѣнія общихъ государственныхъ пользъ и нуждъ, губернаторъ, для осуществленія права протеста, обязанъ усмотрѣть—и свое усмотрѣніе доказать,—что оно этимъ пользамъ и нуждамъ *не соотвѣтствуетъ*; оцѣнивая же его съ точки зрѣнія интересовъ населенія,—что оно ихъ *нарушаетъ*. Очевидно, что во второмъ случаѣ нужно доказать нѣчто иное, нѣчто большее. Несоотвѣтствіе одного явленія другому устанавливается простымъ сличеніемъ ихъ: если одно другого не поддерживаетъ, если между ними нѣтъ единства въ ожидаемыхъ отъ каждаго результатахъ,—мы говоримъ, что они другъ другу не соотвѣтствуютъ. Нарушеніе же требуетъ, чтобы одно явленіе уничтожало другое, губило бы его, чтобы оно влекло разрушеніе тѣхъ результатовъ, которые безъ этой помѣхи должны были бы наступить. Если бы законъ, и въ отношеніи интересовъ населенія, признавалъ достаточнымъ, какъ основаніе протеста, несоотвѣтствіе имъ постановленія земскаго собранія, онъ такъ бы и сказалъ. Но онъ поступаетъ иначе: въ одномъ и томъ же пунктѣ 87 ст. онъ, въ отношеніи общихъ государственныхъ пользъ и нуждъ, довольствуется терминомъ „несоотвѣтствіе“, а въ отношеніи интересовъ мѣстнаго населенія принимаетъ терминъ „нарушеніе“. Это различіе терминовъ, несомнѣнно, обязываетъ строго

ограничительно толковать второй, какъ выражающій болѣе тѣсное понятіе.

Есть въ законѣ и другой признакъ. Не ограничиваясь противоположеніемъ понятій: „несоотвѣтствіе“ и „нарушеніе“ 87 ст. снабжаетъ слово „нарушеніе“ эпитетомъ — „явное“ („либо явно нарушаетъ интересы мѣстнаго населенія“). Само по себѣ взятое, понятіе „явное“ не принадлежитъ, конечно, къ числу точныхъ и опредѣленныхъ, и потому едва ли умѣстно его употребленіе въ законѣ вообще. Явное для одного можетъ и не быть явнымъ для другого. Но въ связи съ понятіемъ „нарушеніе“, послѣ слова „несоотвѣтствіе“, не снабженнаго этимъ эпитетомъ, оно пріобрѣтаетъ характеръ въ значительной мѣрѣ опредѣленнаго признака. Мысль закона, благодаря ему, получаетъ смыслъ, исключающій возможность двоякаго толкованія: для устраненія приведенія въ дѣйствіе постановленія земскаго собранія мало, чтобы оно не соотвѣтствовало интересамъ населенія, мало даже, чтобы оно нарушало ихъ; это такое крайнее основаніе вторженія въ область, отведенную самостоятельной компетенціи земства, что для его примѣненія необходима явность, очевидность, несомнѣнность ихъ нарушенія.

Приведенныя соображенія, думаю, доказываютъ полную юридическую неправильность — я стою только на этой точкѣ зрѣнія — протестовъ, по ссылкѣ на явное нарушеніе интересовъ населенія, когда земскимъ собраніемъ было постановлено открыть новую школу или новый амбулаторный пунктъ, прибавить жалованье сторожу и т. п. Явно нарушать интересы мѣстнаго населенія, говоря вообще, скорѣе можетъ отрицательная дѣятельность земства, нежели положительная. Вотъ если бы земское собраніе постановило закрыть всѣ школы и больницы, продавъ зданія ихъ на сломъ и уволивъ всѣхъ врачей и учителей, или понизило бы размѣръ обложенія земли до 1 копѣйки съ десятины, явное нарушеніе интересовъ населенія было бы на лицо, и протестъ губернатора былъ бы обоснованъ безспорно. Такіе случаи, надо думать, и имѣло преимущественно въ виду положеніе 1890 года. Предоставляя преобладаніе въ земскомъ представительствѣ сословно-дворянскимъ элементамъ, законодатель естественно могъ считаться съ опасностью, чтобы интересы высшихъ классовъ не подавили интересовъ крестьянской массы, на удовлетвореніе потребностей которой развивали, главнымъ образомъ, свою дѣятельность земскія учрежденія до преобразованія. Преобразованныя земства ни школъ, ни больницъ не закрыли; напротивъ того, они еще дальше пошли въ томъ же направленіи. Но возможность обратнаго явленія при выработкѣ новаго

положенія была — этого отрицать нельзя. Фактическихъ данныхъ въ подтвержденіе такого предположенія, къ сожалѣнію, привести нельзя: въ отчетѣ Государственнаго Совѣта на это нѣтъ никакихъ указаній,— но вѣроятность оно имѣетъ большую.

Положительная дѣятельность земства можетъ явно нарушать интересы мѣстнаго населенія или по предмету вызываемаго расхода, или по суммѣ. По предмету — въ связи съ суммой. По суммѣ — въ связи съ предметомъ. Связь этихъ двухъ условій неразрывна, такъ какъ если сдѣлано ассигнованіе на предметъ, не принадлежащій къ кругу дѣлъ, ввѣренныхъ земскимъ учрежденіямъ, т. е. когда одинъ предметъ расхода, независимо отъ суммы, является основаніемъ протеста, то долженъ получить примѣненіе первый пунктъ ст. 87, а не второй. На связную оцѣнку ихъ долженъ каждый разъ опираться и губернаторъ. Оцѣнивая, съ точки зрѣнія интересовъ населенія, то или иное постановленіе собранія, вызывающее новый расходъ или увеличеніе прежняго, онъ обязанъ разсмотрѣть расходъ какъ со стороны предмета, такъ и со стороны суммы, сопоставить предметъ расхода съ суммой и только въ результатѣ можетъ явиться утвержденіе о явномъ нарушеніи даннымъ расходомъ интересовъ населенія. Утвержденіе же, опирающееся единственно на сумму расхода или только на маловажность предмета, не можетъ имѣть никакой доказательной силы. Постановленіе о внесеніи въ смѣту новаго расхода не можетъ быть останавливаемо, на основаніи 2 п. 87 ст., только потому, что оно увеличиваетъ раскладку, хотя бы это было увеличеніе въ тысячахъ рублей. Ибо если новыя 10 тысячъ рублей предназначены на открытіе новыхъ 10 школъ въ уѣздѣ, гдѣ каждая существующая школа обслуживаетъ десятиверстный раіонъ,—не только о явномъ, но и ни о какомъ нарушеніи интересовъ населенія не можетъ быть рѣчи. Равнымъ образомъ падаетъ самъ собою протестъ, когда онъ направляется только на предметъ вызываемаго постановленіемъ расхода. Земское собраніе, положимъ, рѣшило вмѣсто двухъ фельдшеровъ при больницѣ имѣть трехъ. Если губернаторъ усмотритъ въ этомъ фактѣ, самомъ по себѣ взятомъ, явное нарушеніе интересовъ мѣстнаго населенія, онъ докажетъ только свою склонность къ произвольному пониманію закона. Вотъ, если собраніе на приглашеніе третьяго фельдшера внесетъ въ смѣту не 300—400 р., а 3—4 тысячи, то, по сопоставленіи предмета расхода съ суммой, губернаторъ вправѣ будетъ протестовать, ссылаясь на явное нарушеніе интересовъ мѣстнаго населенія.

Итакъ, грани, отдѣляющія закономѣрный протестъ по второй половинѣ второго пункта ст. 87 отъ произвольнаго, суть: очевидная

пагубность для интересовъ населенія даннаго постановленія земскаго собранія, выражающаяся въ разрушительной, въ отношеніи земскихъ мѣропріятій дѣятельности и могущая выражаться въ дѣятельности созидательной постольку лишь, поскольку трата на созиданіе не сообразуется съ значеніемъ созидаемаго. Не буду утверждать, конечно, чтобы эти грани были очерчены въ законѣ твердо. Нѣтъ. Положеніе 1890 г. едва уловимыми лишь чертами обозначило принципъ самостоятельности земскихъ учрежденій и тѣмъ открыло путь къ фактическому упраздненію самостоятельной дѣятельности земства. Но едва уловимое — не неуловимо. Оно всетаки есть. Его надо только выяснить.

Если не выяснять блѣдныхъ граней самостоятельности земства — жизнь сотретъ ихъ...

ЗАКОНЪ 12 ІЮНЯ 1900 г. О ФИКСАЦІИ ЗЕМСКАГО ОБЛОЖЕНІЯ [1]).

Въ № 87 собранія узаконеній за 1900 годъ, въ ст. 1786, опубликовано Высочайше утвержденное 12 іюня мнѣніе государственнаго совѣта „объ установленіи предѣльности земскаго обложенія въ губерніяхъ, въ коихъ введено въ дѣйствіе положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ, и объ освобожденіи земствъ отъ нѣкоторыхъ расходовъ".

Подъ этимъ заголовкомъ, въ первой его части вовсе не соотвѣтствующемъ содержанію новаго закона, получилъ наконецъ рѣшеніе такъ интересовавшій въ теченіе 1899 г. и первой половины 1900 г. и спеціальную, и общую прессу вопросъ о фиксаціи земскаго обложенія. Вопросъ рѣшенъ утвердительно, но съ практической точки зрѣнія не вполнѣ въ той безотрадной для земства формѣ, которая предполагалась.

Несоотвѣтствіе заголовка закона содержанію обнаруживается изъ текста отдѣла I и начальныхъ словъ отд. VII. Отд. I гласитъ: „Предоставить министрамъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, ко времени окончанія въ губерніяхъ, въ коихъ введено въ дѣйствіе положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ, оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами (ст. 56—95 уст. земск. пов., св. зак. т. IV, изд. 1899 г.), внести на утвержденіе въ законодательномъ порядкѣ предположенія объ установленіи въ законѣ той доли цѣнности или доходности недвижимыхъ имуществъ, которой

[1]) Докладъ въ административномъ отдѣленіи СПБ. юридическаго общества, читанный 16 сентября 1900 г. Былъ напечатанъ въ «Правѣ» 1900 г. №№ 37 и 38 и въ томъ же году выпущенъ отдѣльной брошюрой. Изъ предисл. къ брошюрѣ: «Вопросу о предѣльности земскихъ расходовъ и обложенія мною посвященъ былъ рядъ статей въ газетѣ «Сѣверный Курьеръ», выпущенныхъ затѣмъ отдѣльно. Касаясь вторично того же предмета, хотя и съ другой точки зрѣнія, я не могъ не повторить мыслей, высказанныхъ ранѣе. Въ виду важности вопроса, надѣюсь, что читатели за это на меня не посѣтуютъ».

не должны превышать земскіе сборы въ означенныхъ губерніяхъ". А отдѣлъ VII начинается словами: „Впредь до установленія предѣльности земскаго обложенія, примѣнить въ губерніяхъ, въ коихъ введено въ дѣйствіе положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ, слѣдующія временныя правила".

Такимъ образомъ: во 1-хъ, подъ предѣльностью земскаго обложенія законъ 12 іюня разумѣетъ не временныя правила, коимъ не сообщается никакого особаго наименованія, а опредѣленіе въ законодательномъ порядкѣ высшей предѣльной для земскаго обложенія доли цѣнности или доходности недвижимыхъ имуществъ, и во 2-хъ, предѣльности земскаго обложенія законъ 12 іюня не устанавливаетъ, предуказывая ея установленіе лишь въ будущемъ — по окончаніи оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами. А потому было бы правильнѣе назвать разбираемый законъ: „о временныхъ правилахъ впредь до установленія предѣльности земскаго обложенія" и т. д.

Точное отграниченіе законодательнаго опредѣленія процентнаго отношенія высшаго размѣра обложенія къ доходности или цѣнности облагаемыхъ имуществъ отъ принятія какой либо иной случайной нормы, какъ предѣла обложенія, крайне важно, ибо терминъ „предѣльность обложенія" примѣнимъ въ обоихъ случаяхъ. Между тѣмъ, мѣры эти глубоко различны и по цѣли, и по теоретическому значенію, и по практическимъ послѣдствіямъ.

Предѣльность обложенія, въ принятомъ закономъ 12 іюня смыслѣ, уже давно извѣстна нашему праву. Городовымъ положеніемъ, напримѣръ, опредѣлено, что размѣръ оцѣночнаго сбора съ частныхъ недвижимыхъ имуществъ, устанавливаемый городской думой, не долженъ превышать 10 проц. чистой доходности или 1 проц. цѣнности. Также точно и земскія учрежденія не могутъ назначать сбора со свидѣтельствъ на право торговли и промысловъ, съ билетовъ и патентовъ выше извѣстнаго (отъ 10 до 25) процента съ цѣны, платимой въ казну. И если до сего времени нѣтъ подобной законодательной регламентаціи права земскихъ учрежденій опредѣлять размѣръ обложенія земли и другихъ недвижимыхъ имуществъ, то отнюдь нельзя сказать, чтобы предположеніе объ ея установленіи являлось впервые только теперь.

Напротивъ, сами земскія учрежденія еще въ началѣ своей дѣятельности, не находя въ законѣ указаній, какой размѣръ обложенія земли должно и можно почитать нормальнымъ, возбуждали неоднократно ходатайства въ этомъ смыслѣ передъ правительствомъ. Таковы

ходатайства екатеринославскаго губернскаго земскаго собранія сессіи 1867 г. и таврическаго, возбуждавшееся въ 1873 году. Въ томъ же направленіи высказалась коммисія „по пересмотру узаконеній о земскомъ обложеніи", образованная въ 1885 г. при министерствѣ финансовъ подъ предсѣдательствомъ А. А. Рихтера. Коммисія предложила весьма сложную и искусственную систему взаимопомощи между уѣздами одной губерніи и между различными губерніями, поставивъ вмѣстѣ съ тѣмъ основнымъ условіемъ примѣненія этого начала достиженіе въ данной земской единицѣ того уровня обложенія, который по закону будетъ признанъ предѣльнымъ. Затѣмъ и государственный совѣтъ еще въ 1893 г. имѣлъ сужденіе объ измѣненіи порядка земскаго обложенія въ смыслѣ установленія грани, въ процентномъ отношеніи къ цѣнности или доходности облагаемаго имущества, идти далѣе которой возбранялось бы земству самимъ закономъ. Наконецъ, къ тому же выводу пришла коммисія, работавшая въ 1898 г. при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, когда впервые выдвинулся вопросъ не о процентной нормѣ для земскаго обложенія, а о фиксаціи его существующаго размѣра.

Словомъ, стремленіе нормировать въ законѣ земское обложеніе недвижимыхъ имуществъ на тѣхъ основаніяхъ, на какихъ городовымъ положеніемъ нормирована въ этомъ отношеніи дѣятельность городскихъ думъ, имѣетъ уже болѣе чѣмъ тридцатилѣтнюю исторію. Всѣ предположенія, однако, всякій разъ неизбѣжно разбивались о фактическую невозможность, при современномъ положеніи земскаго оцѣночнаго дѣла, хотя бы приблизительно вычислить предѣльный для обложенія процентъ цѣнности земли, не говоря уже о предѣльномъ процентѣ доходности. Въ однихъ уѣздахъ той же самой губерніи раскладка сбора исчисляется въ отношеніи къ доходности, въ другихъ— къ цѣнности; въ однихъ земли, по ихъ доходности или цѣнности, подѣлены на три разряда, въ другихъ на четыре, пять и болѣе, а въ третьихъ дѣленія на разряды вовсе не существуетъ, и всѣ земли, какъ непроизводительныя, такъ и поемные луга, несутъ одинаковое обложеніе. Что касается цифръ, значащихся въ земскихъ раскладкахъ, то онѣ представляютъ еще большее разнообразіе. Въ Тверской, напримѣръ, губерніи, по даннымъ за 1898 г., размѣръ обложенія земель и другихъ недвижимыхъ имуществъ по Вышневолоцкому уѣзду равнялся 9 проц. съ доходнаго рубля, а по Осташковскому—45,5 проц.; по Бѣжецкому — 1,5 проц. съ рубля цѣнности, а по Ржевскому — 4,16 проц. Параллельно съ этимъ десятина земли въ Ржевскомъ уѣздѣ цѣнилась въ 6 рублей безъ дѣленія на разряды, въ Кашин-

скомъ въ 30 р., въ Бѣжецкомъ — пахота, покосъ и выгонъ въ 16, 22 и 30 р., лѣсъ по особой таксѣ, непроизводительныя земли въ половину стоимости дровянаго лѣса. Очевидно, никакого, даже приблизительнаго, представленія о нормальномъ размѣрѣ обложенія на основаніи этихъ данныхъ, нельзя составить, и вычисленіе среднихъ цифръ будетъ безцѣльнымъ ариѳметическимъ упражненіемъ. Въ основѣ его окажется и такое явно нелѣпое показаніе, какъ обложеніе, всего на 0,5 проц., недостигающее половины доходности имущества, что, въ сущности, граничитъ съ конфискаціей облагаемаго имущества. Ибо если хотя на минуту повѣрить, что это показаніе выражаетъ дѣйствительное положеніе дѣла, то придется признать, что землевладѣніе въ одномъ изъ уѣздовъ Тверской губ. не только на краю гибели, но уже погибло. Однако оно развивается, земли никто не бросаетъ и цѣна ея съ каждымъ годомъ ростетъ. Если таково значеніе, при существующихъ условіяхъ, среднихъ цифръ для одной губерніи, гдѣ всего 12 самостоятельныхъ единицъ, то каково же оно для 34 земскихъ губерній, имѣющихъ въ сложности 362 уѣзда? Оказавшіяся, по введеніи земскихъ учрежденій, передъ необходимостью немедленно обложить недвижимыя имущества на свои надобности и не получившія никакого въ этомъ отношеніи руководящаго указанія въ законѣ—земства отдѣльныхъ губерній и уѣздовъ естественно остановились на болѣе или менѣе случайномъ опредѣленіи основаній обложенія, преслѣдуя только его уравнительность внутри уѣздовъ и придавая второстепенное значеніе точному выраженію цифрами дѣйствительной цѣнности или доходности имуществъ. Эти цифры и первоначально далеки были отъ дѣйствительности (врядъ ли и въ шестидесятыхъ годахъ любая десятяна въ Ржевскомъ уѣздѣ стоила 6 рублей), съ теченіемъ же времени вовсе съ нею разошлись.

Вотъ почему и коммисія подъ предсѣдательствомъ А. А. Рихтера пришла къ заключенію о необходимости отложить осуществленіе признаннаго ею въ принципѣ начала до производства правильной оцѣнки недвижимыхъ имуществъ; и государственный совѣтъ въ отдѣлѣ III Высочайше утвержденнаго 8 іюня 1893 г. мнѣнія „объ измѣненіи порядка земскаго обложенія и объ утвержденіи правилъ оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами“ положилъ: „До окончанія переоцѣнки недвижимыхъ имуществъ въ означенныхъ въ отд. II губерніяхъ (гдѣ введены земскія учрежденія) оставить земское обложеніе сихъ имуществъ на основаніяхъ, опредѣленныхъ временными правилами для земскихъ учрежденій по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ“. На этой же почвѣ отсрочки рѣшенія вопроса

остался и законъ 12 іюня 1900 года, съ тою, впрочемъ, существенной разницей, что, впредь до окончанія переоцѣнки и установленія, на ея основаніи, предѣльности земскаго обложенія, сохранены не существующія правила, а созданы особыя „временныя", въ которыхъ и заключается центральное его значеніе.

II.

Цѣль законодательной нормировки земскаго обложенія опредѣленіемъ высшаго процентнаго отношенія суммы ежегоднаго сбора къ цѣнности или доходности имуществъ, выведеннаго изъ правильно произведенной общей оцѣнки — урегулировать эту важнѣйшую отрасль финансоваго хозяйства земства. Въ результатѣ устранится неуравнительность въ обложеніи земель одинаковаго качества и равной цѣнности или доходности, но находящихся въ разныхъ уѣздахъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ устранится то крайнее различіе въ развитіи расходовъ и земскаго дѣла, которое нынѣ составляетъ, нерѣдко въ двухъ смежныхъ уѣздахъ, столь обычное явленіе.

Въ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ земскихъ единицахъ ростъ расходовъ, конечно, остановится. Но только тамъ, гдѣ обложеніе уже дошло до нормы, фактически обоснованной, или превысило ее, т. е. тамъ, гдѣ фактическія данныя дадутъ непреложное свидѣтельство о непосильности для населенія развивать далѣе земскую дѣятельность. Въ другихъ же, гдѣ обложеніе еще не приведено въ соотвѣтствіе съ истинной цѣнностью или доходностью, нормировка подскажетъ возможность свободнаго, безъ опасенія нарушить равновѣсіе расходовъ и платежныхъ силъ, повышенія смѣтныхъ назначеній.

Со стороны теоретической, также едва ли можно представить существенныя возраженія противъ установленія въ законѣ той доли цѣнности или доходности недвижимыхъ имуществъ, которой не должны превышать земскіе сборы. Право самообложенія и тѣсно съ нимъ связанное право самостоятельнаго опредѣленія своей платежеспособности есть, несомнѣнно, коренной признакъ самоуправленія. Самоуправленіе безъ этого права исчезаетъ и превращается въ содѣйствіе администраціи по завѣдыванію мѣстными дѣлами и интересами. Но столь же несомнѣнно, что общей государственной власти принадлежитъ и всегда неотъемлемо должно принадлежать право регламентировать дѣятельность самоуправляющихся единицъ во всѣхъ тѣхъ сферахъ, гдѣ интересы мѣстные соприкасаются или сталкиваются съ

обще-государственными. Недвижимыя имущества суть объекты не только земскаго, но и государственнаго обложенія. Мало того, по нимъ же раскладываются и сословныя повинности. И если земство используетъ всю платежную способность недвижимыхъ имуществъ, то пострадаютъ, какъ государственные, такъ и охраняемые государствомъ сословные интересы.

Естественно поэтому, что нормировка земскаго обложенія, сама по себѣ взятая, не нарушаетъ принципа самоуправленія, поскольку не размежеваны источники государственныхъ и земскихъ доходовъ. Но конечно съ оговоркой: сама по себѣ взятая,—ибо если за норму будетъ принята явно несообразная доля цѣнности или доходности недвижимыхъ имуществъ—положимъ одна десятая копѣйки съ рубля цѣнности или одна копѣйка съ доходнаго рубля—и если въ то же время никакихъ новыхъ источниковъ дохода для земства не будетъ открыто, то и принципу самоуправленія, и всей земской дѣятельности будетъ положенъ конецъ [1]).

Всѣ приведенныя соображенія имѣютъ, однако, чисто академическій характеръ. Нормировка не введена и ее лишь предположено ввести по окончаніи оцѣнки недвижимыхъ имуществъ. Слѣдовательно, въ настоящій моментъ вопросъ сводится къ тому, въ какомъ положеніи находится дѣло оцѣнки и какъ скоро можно ожидать ея окончанія.

Свѣдѣнія по этому предмету представляютъ крайнее разнообразіе. Одни утверждаютъ, что оцѣночныя работы идутъ успѣшно и къ 1904 году будутъ повсемѣстно закончены [2]). Другіе же приводятъ на

---

[1]) Въ № 170, 1900 г., „Торгово-Промышленной газеты“ приведено на справку, что „во Франціи, Пруссіи, Австріи, несмотря на весьма различную организацію мѣстнаго самоуправленія, не взирая на различный объемъ его власти и значеніе онаго въ общемъ строѣ государственнаго управленія, предѣльность обложенія установлена повсемѣстно и даже въ довольно однообразныхъ формахъ, именно въ процентномъ отношеніи къ окладамъ казенныхъ налоговъ“; въ Англіи „предѣльность тоже существуетъ, но устанавливается не регламентаціей мѣстнаго обложенія, а перечисленіемъ потребностей, для конхъ сіе обложеніе вводится“. Этимъ официальный органъ финансоваго вѣдомства подкрѣпляетъ приводимое имъ „указаніе“ Государственнаго Совѣта, что „новый законъ не имѣетъ никакой внутренней связи съ принципіальнымъ вопросомъ о земской самодѣятельности и отношеніи земства къ органамъ правительственной власти“. Но въ какой своей части новый законъ не имѣетъ связи съ вопросомъ о земской самодѣятельности—въ той ли, которою *предуказывается* установленіе предѣльности обложенія, или въ той, которою *устанавливается* по терминологіи газеты, „надлежащая постепенность роста земскихъ сборовъ“—газета умалчиваетъ.

[2]) Это мнѣніе настойчиво подчеркивалось въ представленіи министерствъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ и имъ оправдывалось установленіе «временныхъ» правилъ. Во всеподданнѣйшемъ же докладѣ министра внутрен-

справку губерніи, гдѣ къ оцѣнкѣ еще не приступали и, ссылаясь на мнѣнія спеціалистовъ, опредѣляютъ время, потребное для работъ, въ 12—15 лѣтъ. Не нужно быть пророкомъ, чтобы сказать, что первые въ опредѣленіи срока окончанія оцѣнки очень и очень далеки отъ истины. Оцѣночныя работы—дѣло сложное, кропотливое, требуетъ большихъ расходовъ и постановка его, даже съ организаціонной стороны, настолько не налажена, что на практикѣ постоянно возникаютъ непреодолимыя трудности.

Наиболѣе энергичныя земства принялись за подготовительныя работы еще въ 1894 г., т. е. немедленно по выходѣ закона 8 іюня 1893 г., преподавшаго „правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами“. Но сразу же они наткнулись на недостатокъ средствъ, неполноту правилъ и на отсутствіе содѣйствія со стороны мѣстной и высшей администраціи. Для устраненія денежныхъ затрудненій, закономъ 18 января 1899 г. опредѣлено ежегодно, съ 1 января 1899 г., отпускать въ пособіе губернскимъ земствамъ всѣхъ 34 земскихъ губерній одинъ милліонъ рублей съ тѣмъ, чтобы причитающаяся на каждую губернію сумма расходовалась на оцѣночныя работы, а по окончаніи таковыхъ поступала въ распоряженіе мѣстнаго земства для расходованія на общемъ основаніи. Милліонъ рублей, разумѣется, сумма немалая. Раздѣливъ же ее на 34 части, по числу губерній, или на 362 части, по числу уѣздовъ, получимъ, въ среднемъ, 29,412 р. на губернію и 2,762 р. на уѣздъ. Очевидно этихъ денегъ хватить не можетъ, если задаться мыслью произвести оцѣнку въ 4—5 лѣтъ. Не хватитъ для этого и личныхъ силъ. Тѣмъ же закономъ измѣнены правила производства работъ и организація оцѣночныхъ учрежденій, въ смыслѣ привлеченія къ активному участію административныхъ органовъ. Надо думать, что то недовѣрчивое къ себѣ отношеніе со стороны губернаторовъ и министерства внутреннихъ дѣлъ—кстати сказать систематически отклонявшаго ходатайства многихъ губернскихъ земствъ о предоставленіи права пользоваться для оцѣночнаго дѣла данными переписи 1897 г.,—которое встрѣчали земскія оцѣночныя коммисіи до 1899 г., отнынѣ не будетъ имѣть мѣста [1]). Но взамѣнъ того, въ силу правилъ 1899 г.,

нихъ дѣлъ «о прекращеніи въ 1902 году собиранія статистическихъ свѣдѣній о земельныхъ имуществахъ въ нѣкоторыхъ губерніяхъ земледѣльческой полосы Россіи», опубликованномъ въ іюнѣ 1902 г., между прочимъ, говорится: «съ тѣмъ вмѣстѣ выяснилась также и невозможность скораго завершенія переоцѣнокъ, съ которыми, согласно закону 12 іюня 1900 г., связано установленіе предѣльной нормы обложенія земскими сборами недвижимыхъ имуществъ».

[1]) Любопытныя свѣдѣнія, касающіяся въ этомъ отношеніи дѣятель-

уже возникъ новый спорный вопросъ о соотношеніи роли и правъ въ оцѣночномъ дѣлѣ губернатора, оцѣночныхъ коммисій и губернскаго земскаго собранія. Словомъ, еще впереди даже самая постановка дѣла, а не только техническое исполненіе, въ свою очередь крайне трудное.

III.

Временныя правила, установленныя закономъ 12 іюня, содержатъ въ себѣ девять слѣдующихъ статей.

„1) При составленіи земскихъ смѣтъ, губернскихъ и уѣздныхъ, наблюдается общимъ правиломъ, что земскіе сборы съ недвижимыхъ имуществъ не могутъ быть повышаемы, по усмотрѣнію земскихъ учрежденій, болѣе, нежели на три процента въ годъ".

„2) Установленное ст. 1 ограниченіе не распространяется на тѣ случаи, когда увеличеніе сборовъ свыше нормы обусловливается увеличеніемъ числа или размѣровъ подлежащихъ земскому сбору недвижимыхъ имуществъ".

„3) Въ случаѣ перенесенія какого-либо расхода изъ уѣздной смѣты въ губернскую или обратно, увеличеніе сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ въ установленномъ размѣрѣ допускается: по смѣтѣ, изъ которой расходъ исключенъ,—сверхъ разности между окладомъ предыдущаго года и исключеннымъ изъ смѣты расходомъ, а по смѣтѣ, въ которую расходъ перенесенъ,—сверхъ суммы упомянутаго оклада и перенесеннаго въ смѣту расхода".

„4) Если повышеніе земскихъ сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ будетъ ниже установленной нормы (ст. 1) въ теченіе одного или нѣсколькихъ лѣтъ, то въ послѣдующіе затѣмъ годы земскія собранія, губернскія и уѣздныя, по принадлежности, могутъ увеличить сборы сверхъ годовой 3% нормы, съ тѣмъ, однако, условіемъ, чтобы: а) общій размѣръ повышенія обложенія за истекшее съ 1900 г. время не превышалъ нормы и б) единовременное увеличеніе окладовъ не было болѣе 10% противъ предшествующаго года".

„5) Въ тѣхъ случаяхъ, когда выполненіе внесенныхъ въ земскія смѣты расходовъ требуетъ увеличенія сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ за предѣлы, указанные въ ст. 1 и 4, смѣты сіи представляются земскими собраніями, уѣздными или губернскими, губернатору на утвержденіе и не приводятся въ исполненіе до воспослѣдованія таковаго утвержденія".

ности Московскаго земства, сообщаетъ въ № 277 газеты „Сѣверный Курьеръ" за 1900 г. П. Н—овъ.

„6) Губернаторъ вноситъ смѣту на обсужденіе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія и затѣмъ, въ мѣсячный срокъ со дня полученія смѣты, или утверждаетъ ее согласно заключенію присутствія, или же въ тѣхъ случаяхъ, когда повышеніе сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ сверхъ нормы (ст. 1 и 4) будетъ признано присутствіемъ или лично губернаторомъ обременительнымъ для населенія или невызывающимся необходимостью, представляетъ смѣту министрамъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ со своими по ней замѣчаніями и заключеніемъ присутствія по земскимъ и городскимъ дѣламъ".

„7) Земскія смѣты, не остановленныя министромъ внутреннихъ дѣлъ въ теченіе трехъ мѣсяцевъ со дня ихъ полученія губернаторомъ, считаются утвержденными".

„8) Если министры внутреннихъ дѣлъ и финансовъ признаютъ предположенное земскими собраніями, губернскими или уѣздными, повышеніе сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ за предѣлы, разрѣшаемые настоящими правилами (ст. 1 и 4), обременительнымъ для населенія или невызывающимся необходимостью, то указываютъ собраніямъ тѣ статьи расхода, которыя подлежатъ сокращенію или исключенію изъ смѣты. При сокращеніи расходной смѣты, министры сообразуются съ заключеніемъ по сему предмету губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, а также съ ходатайствами земскаго собранія, буде таковыя были заявлены при представленіи смѣты, наблюдая при этомъ, чтобы назначенія, отпускавшіяся по смѣтѣ предшествующаго года, не были сокращаемы иначе, какъ по заявленію о томъ земскаго собранія".

„9) Если министры внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, не находя возможнымъ допустить предположенное земскимъ собраніемъ повышеніе сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ по непосильности его для населенія, признаютъ въ то же время исчисленные расходы необходимыми, то входятъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ объ отнесеніи впредь нѣкоторыхъ расходовъ губерніи или уѣзда на счетъ казны или объ оказаніи земству воспособленія иного рода; для удовлетворенія же потребности текущаго года отпускаютъ земству пособіе изъ особаго кредита, подлежащаго съ 1901 года включенію въ расходную смѣту министерства внутреннихъ дѣлъ".

Слѣдившимъ за развитіемъ вопроса о фиксаціи навѣрно памятны тѣ предположенія, которыя предшествовали только что приведеннымъ временнымъ правиламъ. Первое состояло въ томъ, чтобы абсолютно фиксировать земское обложеніе недвижимыхъ имуществъ на размѣрѣ,

назначенномъ на 1900 годъ. Согласно второму, проектировалось постановить, что земскія смѣты, губернскія и уѣздныя, по которымъ сборы съ недвижимыхъ имуществъ исчислены въ большей суммѣ, чѣмъ на 1900 годъ, подлежатъ утвержденію министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ,—т. е. фиксація получала абсолютное значеніе лишь въ отношеніи объема самостоятельной дѣятельности земства. Потомъ, на смѣну этимъ двумъ предположеніямъ, явилось третье объ „урегулированіи“ роста земскаго обложенія, путемъ предоставленія земскимъ учрежденіямъ права, при составленіи смѣтъ, увеличивать сборы съ недвижимыхъ имуществъ противъ окладовъ предшествующаго года на $2^1/_2$ процента съ тѣмъ, что этотъ размѣръ, по соглашенію министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, можетъ быть, для отдѣльныхъ губерній и уѣздовъ, повышаемъ до $5^0/_0$, или, по положеніямъ комитета министровъ, понижаемъ до $1^0/_0$.

Сопоставленіе этихъ предположеній между собою и съ получившими нынѣ силу закона временными правилами показываетъ, какъ постепенно смягчались практическія послѣдствія избраннаго способа остановить ростъ земскаго обложенія. Сначала предполагалось вовсе прекратить всякое развитіе, за счетъ главнаго источника доходовъ, того дѣла, завѣдываніе которымъ ввѣрено земству. Въ результатѣ получился бы полный застой на одинъ—два года и неизбѣжное сокращеніе объема земской дѣятельности въ ближайшіе послѣдующіе годы, такъ какъ увеличеніе расходовъ зависитъ не только отъ роста потребностей, но и отъ ряда другихъ ближайшихъ причинъ: вздорожанія вознагражденія за личный трудъ и жизненныхъ припасовъ и т. п. Затѣмъ, вторымъ проектомъ наносился ударъ интересамъ дѣла уже лишь косвенно—поскольку они обусловливаются существованіемъ органовъ самоуправленія, завѣдывающихъ мѣстными нуждами и пользами, ибо развитіе расходовъ, по усмотрѣнію высшей администраціи, имъ не исключалось. Наконецъ, третій предоставлялъ и самому земству возможность развивать расходы, безвозбранно увеличивая каждый годъ сборы съ недвижимыхъ имуществъ на $1^0/_0$ или даже на $2^1/_2{}^0/_0$—если комитетъ министровъ не наложитъ на это послѣднее увеличеніе своего veto. На такой же условной фиксаціи остановились и временныя правила, расширившія самостоятельное право земства повышать обложеніе до $3^0/_0$, что дастъ возможность земскимъ учрежденіямъ, если не идти въ уровень съ общимъ развитіемъ потребностей населенія, то, по крайней мѣрѣ, не закрывать въ близкомъ будущемъ школъ, больницъ и не разрушать того, чѣмъ населеніе уже пользуется. Приэтомъ временныя правила не заключаютъ въ себѣ и оговорки о

пониженіи опредѣленнаго въ ст. 1 процента для отдѣльныхъ земскихъ единицъ. Взамѣнъ того, они ясно подчеркиваютъ, что фиксируется обложеніе, а не расходы: на основаніи ст. 2, на увеличеніе сборовъ, вслѣдствіе „увеличенія числа или размѣровъ подлежащихъ земскому сбору недвижимыхъ имуществъ“, ограниченіе ст. 1 не распространяется.

За всѣмъ тѣмъ, однако, правила 12 іюня создали именно *фиксацію* земскаго обложенія, принявъ за отправную точку для дальнѣйшаго увеличенія сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ совершенно случайный для каждой губерніи и уѣзда размѣръ обложенія—тотъ, который былъ назначенъ на 1900 годъ. Всякія сомнѣнія въ этомъ отношеніи устраняются текстомъ ст. 1 и особенно ст. 4, которая допускаетъ увеличеніе обложенія даже скачками до 10%, но при непремѣнномъ условіи, чтобы „общій размѣръ повышенія за истекшее съ 1900 г. время не превышалъ нормы“, т. е. 3% въ годъ.

Необходимость фиксаціи сторонники ея выводили изъ необходимости немедленно остановить ростъ земскихъ расходовъ и обложенія, съ одной стороны, и невозможности, до окончанія оцѣночныхъ работъ, установить высшій нормальный предѣлъ обложенія въ процентномъ отношеніи къ цѣнности или доходности имуществъ. Необходимость въ немедленной остановкѣ роста обложенія, въ свою очередь, обосновывалась на недоимкахъ, постоянномъ возростаніи земскаго бюджета и на высотѣ обложенія по даннымъ земскихъ раскладокъ, сравнительно съ предѣльными нормами городового положенія. Выражалось также опасеніе, что земство, повышая сборы, взимаемые съ земли, парализуетъ для землевладѣнія послѣдствія пониженія государственнаго поземельнаго налога по закону 1896 года и льготъ, предоставленныхъ заемщикамъ дворянскаго и крестьянскаго банковъ.

Подробный разборъ всѣхъ этихъ доводовъ былъ умѣстенъ, когда фиксація только предполагалась и еще было неизвѣстно, получитъ ли проектъ осуществленіе [1]). Нынѣ же, когда фиксація стала фактомъ, притомъ только что получившимъ силу закона, обсужденіе вопроса съ точки зрѣнія цѣлесообразности утратило свое первенствующее значеніе. На первый планъ выступила необходимость выясненія юридической сущности мѣропріятія.

---

[1]) См. мою брошюру «Предѣльность земскихъ расходовъ и обложенія», Спб. 1900, и статью «Новая постановка вопроса о предѣльности земскихъ расходовъ и обложенія» («Сѣверный Курьеръ» 1900 г., № 150). Также см. рядъ статей г. N («Петербургскія Вѣдомости» 1900 г., Апрѣль).

IV.

Въ общій строй земской жизни временныя правила 12 іюня внесли, прежде всего, самую крайнюю путаницу понятій. Съ другой стороны, если они и не предрѣшили судьбы земства, то создали громадную опасность для будущности земскихъ учрежденій, какъ органовъ самоуправленія. Наконецъ, въ - третьихъ, отдѣльныя земскія единицы ими поставлены въ неодинаковыя условія—тѣмъ худшія, чѣмъ менѣе повинна данная единица въ обремененіи своихъ платежныхъ силъ.

Положеніе 1864 года съ достаточной опредѣленностью очерчивало характеръ земскихъ учрежденій и разграничивало ихъ функціи отъ функцій администраціи или „общихъ правительственныхъ властей", какъ говорилъ законъ. Первымъ принадлежало самостоятельное завѣдываніе дѣлами о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ. Вторымъ — право утвержденія постановленій земскихъ собраній, въ перечисленныхъ закономъ случаяхъ, и надзоръ за дѣятельностью земства. Положеніе 1890 г., явившееся компромиссомъ между стремленіемъ низвести роль земства къ „облегченію правительству заботъ о хозяйственныхъ нуждахъ населенія",—каковое стремленіе лежало въ основѣ проекта министерства внутреннихъ дѣлъ,—и противоположнымъ—сохранить, что возможно, изъ прежней организаціи,—не повторило правила ст. 6 положенія 1864 г. („земскія учрежденія, въ кругѣ ввѣренныхъ имъ дѣлъ, дѣйствуютъ самостоятельно") и тѣмъ лишило принципъ самостоятельнаго завѣдыванія земствомъ мѣстными дѣлами формальной опоры. Но какъ принципъ, какъ отвлеченное начало, онъ остался, ибо: а) право отмѣны или измѣненія постановленій земскихъ собраній предоставлено исключительно Государственному Совѣту или комитету министровъ, мнѣнія и положенія коихъ получаютъ каждый разъ Высочайшую санкцію; б) всѣ постановленія земскихъ собраній суть окончательныя, не заключаютъ въ себѣ презумпціи неправильности и, въ видѣ общаго начала, подлежатъ приведенію въ дѣйствіе, и в) не всѣ, а нѣкоторыя лишь, точно перечисленныя въ законѣ, постановленія подлежатъ предварительному утвержденію губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ [1]).

---

[1]) См. выше, «Губернаторскіе протесты».

Что же такое земскія учрежденія теперь, послѣ изданія правилъ 12 Іюня? Завѣдуютъ ли они мѣстными дѣлами или субсидируютъ лишь органамъ администраціи? Самостоятельны они или нѣтъ? Какова ихъ роль въ строѣ государственнаго управленія? Разобраться рѣшительно невозможно. Съ одной стороны, ни одно изъ руководящихъ опредѣленій положенія 1890 г. не отмѣнено и не измѣнено. Съ другой—правила „временныя", изданныя впредь до включенія въ положеніе одной только статьи, которая, когда она будетъ включена, ничуть не отразится на основныхъ началахъ организаціи и условій дѣятельности земства,—въ корнѣ разрушаютъ весь существующій порядокъ. „*По усмотрѣнію земскихъ учрежденій*", характерно говорятъ правила (ст. 1), „сборы съ недвижимыхъ имуществъ не могутъ быть повышаемы болѣе, нежели на три процента въ годъ". *По усмотрѣнію же губернатора* они могутъ быть повышаемы и болѣе (ст. 6). Всякій новый расходъ, когда онъ вызываетъ увеличеніе обложенія выше 3%, можетъ быть министрами внутреннихъ дѣлъ и финансовъ безапелляціонно исключенъ. Всякая смѣта, составленная съ превышеніемъ нормальнаго увеличенія обложенія, подлежитъ сокращенію, причемъ наблюдается только, „чтобы назначенія, отпускавшіяся по смѣтѣ предшествующаго года, не были сокращаемы иначе, какъ по заявленію о томъ земскаго собранія" (ст. 8). Кто же, на основаніи этихъ правилъ, завѣдуетъ дѣлами о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ губерніи и уѣздовъ, указанными въ ст. 2 положенія—больницами, школами, дорогами, содѣйствіемъ экономическому благосостоянію и т. д. Земскія ли учрежденія, на попеченіи которыхъ остается одно поддержаніе того, что уже создано, или представители администраціи—мѣстной и центральной,—въ руки которыхъ передано все дальнѣйшее развитіе способовъ удовлетворенія потребностей населенія? Ясно, что иниціатива и центральное значеніе въ завѣдываніи дѣлами о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, поскольку всякое начинаніе зависитъ отъ матеріальныхъ средствъ, перешло отъ первыхъ ко вторымъ. Земскимъ собраніямъ предоставляется только *ходатайствовать* о неисключеніи изъ смѣтъ новыхъ расходовъ, повлекшихъ увеличеніе обложенія свыше 3% (ст. 8).

Эти подсказываемыя правилами „ходатайства" („министры сообразуются... съ ходатайствами земскаго собранія, буде таковыя были заявлены"), въ связи съ также подсказываемыми „заявленіями" о возможности сокращенія прежнихъ ассигновокъ, въ свою очередь, весьма характерны. До 1900 г. земства составляли *смѣты*. Теперь „впредь до установленія предѣльности земскаго обложенія", они бу-

дутъ составлять *смѣтныя предположенія*, съ условными ассигнованіями и съ показаніемъ, какіе расходы они считаютъ болѣе и какіе менѣе настоятельными. Прежде земскія смѣты принципіально подлежали приведенія въ дѣйствіе, въ силу самаго факта ихъ принятія собраніями, и администраціей, въ порядкѣ надзора, могли быть останавливаемы только отдѣльныя смѣтныя назначенія по несогласію ихъ съ закономъ, или по несоотвѣтствію общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, или по явному нарушенію ими интересовъ мѣстнаго населенію (ст. 87 и ст. 14 приложенія къ ст. 6). Теперь каждая смѣта, составленная съ превышеніемъ обложенія болѣе, чѣмъ на 3%, во всемъ своемъ объемѣ подлежитъ пересмотру и уже не въ порядкѣ надзора, а въ порядкѣ инстанціоннаго подчиненія низшей власти высшей. Осуществлявшіе до 1900 г., въ отношеніи земскихъ смѣтъ, лишь функціи наблюденія, органы администраціи обязаны были въ каждомъ данномъ случаѣ доказать наличность основанія для неприведенія того или иного назначенія въ исполненіе, притомъ доказать передъ лицомъ верховной власти, на соизволеніе коей подносятся мнѣнія государственнаго совѣта и положенія комитета министровъ. Нынѣ, когда смѣтныя назначенія въ своей совокупности обусловливаютъ увеличеніе обложенія выше нормы, они „въ видѣ временной мѣры“ отъ этой обязанности освобождены. Имъ предоставлено право рѣшенія, на основаніи самостоятельнаго признанія повышенія сборовъ „обременительнымъ для населенія или невызывающимся необходимостью“. Доказывать передъ ихъ лицомъ противное—возложено на земскія собранія. Роль послѣднихъ, такимъ образомъ, оказывается двойственной: доколѣ въ своихъ смѣтахъ они не выходятъ за предѣлы ежегоднаго увеличенія обложенія на 3%, они дѣйствуютъ въ качествѣ самостоятельныхъ распорядительныхъ органовъ, постановляющихъ окончательныя рѣшенія; какъ только они пошли далѣе, ихъ дѣйствія получаютъ характеръ, свойственный не распорядительнымъ органамъ, а совѣщательнымъ присутствіямъ, могущимъ лишь ходатайствовать и обязаннымъ твердо обосновывать свои ходатайства. Попутно раздвоилась и роль министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Какъ представители исполнительной власти, они, въ отношеніи смѣтъ на государственныя потребности, разрабатываютъ только предположенія и затѣмъ исполняютъ назначенія, одобренныя государственнымъ совѣтомъ и утвержденныя верховной властью. Въ отношеніи же земскихъ смѣтъ, права, временно нынѣ имъ предоставленныя, всего ближе подходятъ къ правамъ власти законодательной.

Не менѣе своеобразно и столь же ново опредѣленіе ст. 9 правилъ.

Если министры внутреннихъ дѣлъ и финансовъ не допустятъ повышенія земскихъ сборовъ, но признаютъ исчисленные расходы необходимыми, то „входятъ въ государственный совѣтъ съ представленіемъ объ отнесеніи впредь нѣкоторыхъ расходовъ губерніи или уѣзда на счетъ казны или объ оказаніи земству воспособленія иного рода". До настоящаго времени законодательству нашему извѣстно было воспособленіе земству со стороны казны въ одной формѣ — въ формѣ пособія, т. е. денежной субсидіи, отпускаемой въ распоряженіе земскихъ учрежденій и подлежащей расходованію, хотя и на извѣстный предметъ, но на общемъ основаніи. Нынѣ установлено „отнесеніе нѣкоторыхъ расходовъ на счетъ казны" или „оказаніе воспособленія иного рода". Какого именно—правила, къ сожалѣнію, не поясняютъ. Одно можно сказать, что другого рода, чѣмъ пособія, ибо о пособіяхъ говорится во второй части 9 статьи, какъ о мѣрѣ, подлежащей примѣненію „для удовлетворенія потребности текущаго года", а не всего слѣдующаго за неутвержденной смѣтой ряда лѣтъ, „впредь до установленія предѣльности земскаго обложенія", что̀ собственно и имѣется въ виду первой частью ст. 9.

„Отнесеніе нѣкоторыхъ расходовъ на счетъ казны" также требовало бы самаго точнаго поясненія. Земское собраніе, положимъ, рѣшило открыть въ уѣздѣ десять новыхъ школъ и для устройства ихъ и содержанія внесло въ смѣту ассигнованіе, которое повысило общій итогъ расходовъ и доходовъ за предѣлы, разрѣшенные 1 и 4 ст. правилъ. Министры убѣдились доводами собранія о настоятельной необходимости открытія школъ, но допустить повышеніе сборовъ не сочли возможнымъ. Государственный Совѣтъ, по ихъ представленію, отнесъ расходы на устройство и содержаніе этихъ десяти школъ на счетъ казны. Что же это будутъ за школы—земскія или нѣтъ? Кто ими будетъ завѣдывать, опредѣлять размѣръ жалованья учителямъ, снабжать учебными принадлежностями и т. д., и т. д.? Хотѣлось бы сказать, что школы будутъ земскія, что завѣдывать ими будетъ земство, ведя только особое по нимъ счетоводство. Но ни общій духъ правилъ, ни сопоставленіе первой части ст. 9 со второю, не даютъ на это права. Если же онѣ уйдутъ изъ завѣдыванія земства, то не обратится ли „отнесеніе нѣкоторыхъ расходовъ губерніи или уѣзда на счетъ казны" изъ воспособленія земству въ вѣрный способъ привести его къ естественной смерти. Сегодня окажется въ уѣздѣ 10 новыхъ не земскихъ (и не церковно-приходскихъ) школъ, завтра— не земская больница, не земскій ветеринарный врачъ, не земская разъѣздная сортировка, не земская дорога. Въ уѣздѣ появятся два

хозяина, равноправно вѣдающіе дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, перечисленныя въ ст. 2 земскаго положенія. Одинъ—стѣсненный правилами 12 іюня, другой — свободный отъ ихъ ограниченій. Кто побѣдитъ въ неравной борьбѣ—догадаться не трудно.

V.

Путаница понятій уже сама по себѣ создаетъ опасность для существованія и успѣшной дѣятельности учрежденій, которыхъ она касается. Непослѣдовательность и неясность законодательныхъ опредѣленій—самая благодарная почва для споровъ, пререканій, борьбы, а борьба плохой спутникъ спокойной, систематической работы.

Правила 12 іюня сдѣлали положеніе земскихъ учрежденій опаснымъ извнѣ и извнутри. Извнѣ имъ угрожаетъ та тенденція, которая проходитъ въ правилахъ красной нитью черезъ каждую статью, черезъ каждую строку. Не долго продолжался медовый мѣсяцъ земскихъ учрежденій. Не успѣли изгладиться первыя впечатлѣнія, вызванныя изданіемъ положенія 1864 г., не успѣли земскіе дѣятели освоиться въ отведенномъ ихъ завѣдыванію близкомъ и дорогомъ имъ дѣлѣ, какъ начались нападки, проникнутые недовѣріемъ къ общественной самодѣятельности, стремленіе возродить систему сторонней опеки, столь твердо сложившуюся въ вѣка крѣпостного права. Наибольшей силы эти нападки достигли въ половинѣ восьмидесятыхъ годовъ. Земство казалось тогда наканунѣ упраздненія. Положеніе 1890 г. въ корнѣ измѣнило порядокъ выборовъ, урѣзало права, ограничило самостоятельность земства, но самодѣятельности его не уничтожило. Одновременно совпала перемѣна господствующаго теченія общественной мысли, и реформированное земство, вопреки ожиданіямъ, стало быстро развивать порученное ему дѣло. Земскія смѣты стали показывать наклонность къ повышенію. Но сейчасъ же, снова, недовѣрчивое отношеніе къ земству стало проникать въ общество и на этотъ разъ коснулось самой реальной и чувствительной стороны земскаго дѣла — денежной. Явилась мысль примѣнить начала опеки къ праву самообложенія. Она получила выраженіе въ фиксаціи. За все время существованія земства ни одинъ законъ не выражалъ въ такой мѣрѣ идеи недовѣрія къ земству, какъ нынѣ изданныя временныя правила. Не будутъ ли они, на пути преобразованія земскихъ собраній, по всѣмъ отраслямъ ихъ дѣятельности, въ совѣщательныя по земскимъ дѣламъ присутствія и включенія управъ въ составъ губернскихъ правленій,

тѣмъ труднымъ первымъ шагомъ, за которымъ слѣдуютъ легкіе второй, третій, четвертый?..

Внутренняя опасность проистекаетъ изъ естественнаго сомнѣнія, что останутся въ рядахъ земскихъ дѣятелей тѣ люди, которыхъ Государственный Совѣтъ десять лѣтъ назадъ называлъ „лучшими“, „знающими и чувствующими мѣстныя потребности“ и которыхъ, привлекали, по его словамъ, „не матеріальныя выгоды, а любовь и усердіе къ самому дѣлу [1]). Не уйдутъ ли тѣ люди, которые принимали на себя немалый трудъ въ сознаніи жизнеспособности земскаго дѣла и возможности смотрѣть впередъ—на то, что нужно сдѣлать, а не только назадъ — на то, что уже сдѣлано? Проистекаетъ она и изъ измѣненія условій дѣятельности земскихъ собраній. Пока собранія постановляли по всѣмъ дѣламъ рѣшенія, гласные не могли не чувствовать нравственной отвѣтственности, ложащейся на нихъ за поданный голосъ, за каждый лишній налагаемый на населеніе рубль. Поэтому-то и чужда была имъ рутина, какъ чужда она присяжнымъ засѣдателямъ въ уголовномъ судѣ. Составленіе условныхъ предположеній слагаетъ нравственную отвѣтственность, ибо рѣшать буду не я, а другой; мой голосъ, быть можетъ, никакого значенія имѣть не будетъ. Неизбѣжно явится небрежность, равнодушное отношеніе къ дѣлу, а за ними рутина, привычка такъ относиться ко всѣмъ вопросамъ, предлагаемымъ на обсужденіе собранія.

Различіе условій, въ которыхъ оказались отдѣльныя земскія единицы, съ изданіемъ правилъ 12 іюня, есть прямое слѣдствіе закрѣпленія случайнаго размѣра обложенія. Однихъ фиксація застала въ моментъ наибольшаго развитія расходовъ. Другихъ—въ моментъ сокращенія. Одни уѣзды имѣли смѣту на 1900 годъ въ 300 т. рублей, съ 250 т. сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ, другіе въ 100 т., при 80 тыс. обложенія недвижимостей. Первые получаютъ право ежегодно увеличивать обложеніе и сообразно тому развивать расходы на 7,500 р., вторые — на 2,400 р. Между тѣмъ, доведеніе смѣты до 300 т. въ одномъ уѣздѣ и всего до 100 въ другомъ, равномъ по площади, населенности и экономическому благосостоянію (а такихъ примѣровъ множество), показываетъ, что не первый, а второй болѣе нуждается въ развитіи расходовъ, и обратно, что не во второмъ, а въ первомъ платежныя силы напряжены. И когда будетъ введена предѣльность обложенія по долѣ цѣнности или доходности имущества, конечно, не второй бережливый уѣздъ окажется въ болѣе тяжелыхъ

[1]) „Предѣльность земскихъ расходовъ и обложенія“, стр. 60.

условіяхъ, а первый—менѣе осторожный. До тѣхъ же поръ первый, сравнительно со вторымъ, будетъ имѣть премію за расточительность, а второй—нести кару за бережливость.

Премія за расточительность будетъ даже гораздо больше, такъ какъ къ ней надо прибавить недоимки, которыхъ само собою разумѣется—при другихъ равныхъ условіяхъ—болѣе тамъ, гдѣ болѣе напряжены платежныя силы. На основаніи 5 ст. правилъ о составленіи, утвержденіи и исполненіи земскихъ смѣтъ и раскладокъ (прил. къ ст. 6 положенія 1890 г.), закономъ 12 іюня не измѣненныхъ, на покрытіе исчисленныхъ по смѣтѣ расходовъ, между прочимъ, обращаются „не пополненныя до составленія новой смѣты недоимки по земскимъ сборамъ, начетамъ и взысканіямъ, признаваемыя благонадежными къ поступленію въ предстоящемъ смѣтномъ году". Вслѣдствіе же законовъ 22 марта и 23 іюня 1899 г. о порядкѣ распредѣленія платежей, поступающихъ въ казначейство, и объ измѣненіи способовъ взиманія сборовъ съ крестьянъ, съ 1900 года уже началось поступленіе въ земскія кассы недоимокъ прежнихъ лѣтъ, и успѣшность взысканія ихъ съ каждымъ годомъ станетъ увеличиваться. Съ 1901 года получится, слѣдовательно, въ распоряженіи земскихъ учрежденій каждаго уѣзда вѣрный источникъ доходовъ, свободный отъ ограниченій и тѣмъ большій ежегодно, а равно на тѣмъ большее число лѣтъ, чѣмъ болѣе въ уѣздѣ накопилось недоимокъ. По восьми уѣздамъ изъ числа 362-хъ, къ 1-му января 1899 г., состояло земскаго сбора въ недоимкѣ болѣе 200% оклада. Эти 8 уѣздовъ наиболѣе повинны въ томъ, что общій процентъ недоимокъ къ окладу оказался равнымъ 65, и, поскольку фиксація мотивировалась недоимочностью, они вызвали остановку роста обложенія. Но ихъ то тяжелыя послѣдствія правилъ 12 іюня коснутся всего менѣе. Со всею тяжестью фиксація обрушится на уѣзды, или вовсе неимѣющіе недоимокъ, или имѣющіе ихъ въ ничтожномъ количествѣ. У меня нѣтъ подъ руками свѣдѣній о поуѣздномъ ростѣ земскихъ бюджетовъ, давшемъ, въ среднемъ, за 1885—1899 гг., повышеніе въ 32 милл. рублей. Но навѣрное и въ этомъ случаѣ вина падаетъ на какіе-нибудь десятки уѣздовъ, утроившіе за послѣднее время свои смѣты и доведшіе ихъ до абсолютно высокихъ итоговъ. Поскольку другимъ мотивомъ фиксаціи служило возростаніе бюджета, постольку естественно она должна была бы отразиться на дальнѣйшемъ увеличеніи обложенія именно въ этихъ десяткахъ уѣздовъ. Въ дѣйствительности же имъ отнынѣ предоставленъ наибольшій абсолютный размѣръ ежегоднаго возростанія обложенія и увеличенія расходовъ.

Въ такомъ, явно несправедливомъ и противорѣчащемъ мотивамъ, результатѣ принятаго способа остановить ростъ земскаго обложенія нѣтъ, впрочемъ, ничего страннаго. Фиксація—мѣра нивеллирующая, основанная на грубомъ пріемѣ: на изслѣдованіи среднихъ цифръ и на приложеніи среднихъ данныхъ къ независимымъ другъ отъ друга единицамъ. Каждый уѣздъ, въ отношеніи земскаго хозяйства, есть вполнѣ обособленная единица; связи между уѣздами одной губерніи въ дѣлахъ, касающихся уѣздныхъ собственно потребностей, не существуетъ почти; связи между уѣздами разныхъ губерній не существуетъ вовсе. Если въ томъ или иномъ уѣздѣ было бы даже фактически доказано полное несоотвѣтствіе платежеспособности и обложенія, то выводъ отсюда можно было бы сдѣлать одинъ: въ этомъ уѣздѣ хозяйство ведется разорительно и надо принять мѣры къ его упорядоченію. Заключать же о расточительности и неправильномъ веденіи дѣла даннымъ хозяиномъ изъ того, что другой, рѣшительно ничѣмъ съ нимъ не связанный и имѣющій только одинаковое названіе и одинаковое назначеніе, ведетъ свое хозяйство неумѣло и расточительно — пріемъ, нелогичнѣе котораго трудно придумать. Что же иное, какъ не такого рода заключеніе, составляетъ вычисленіе среднихъ величинъ изъ самостоятельныхъ цифръ?

Единственнымъ оправданіемъ фиксаціи можетъ служить временный характеръ мѣропріятія. Законъ прямо именуетъ разбираемыя правила „временными“ и опредѣляетъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, моментъ, когда они утратятъ силу: по установленіи предѣльности земскаго обложенія. Моментъ установленія предѣльности обложенія также опредѣленъ: по окончаніи оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами. Оба эти опредѣленія, однако, ничуть не выясняютъ продолжительности періода, на который изданы правила 12 іюня. Оцѣнки закончатся въ теченіе четырехъ лѣтъ, утверждали сторонники фиксаціи, и потому земство будетъ находиться въ ненормальномъ положеніи недолго. Но были ли они искренни—сомнительно, такъ какъ на 4—5 лѣтъ не стоило ломать существующаго съ тѣмъ, чтобы его потомъ опять возстановить, да и не успѣли бы земскіе дѣятели, при всемъ желаніи, въ 4—5 лѣтъ окончательно разорить самихъ себя. Гораздо вѣроятнѣе обратное предположеніе: потому и введена фиксація, что оцѣночныя работы не могутъ быть скоро окончены и установленіе предѣльности земскаго обложенія — дѣло отдаленнаго будущаго. Съ другой стороны, если правила 12 іюня будутъ сохранять свою силу въ теченіе даже не двухъ, а многихъ десятковъ лѣтъ, такое явленіе ничего исключительнаго не представитъ. Временныя

правила о печати дѣйствуютъ 35 лѣтъ—и такихъ примѣровъ можно привести сколько угодно. По существу же правила 12 іюня заключаютъ въ себѣ всѣ данныя для того, чтобы обратиться въ постоянныя, впредь до пересмотра на тѣхъ же началахъ всего земскаго положенія.

Для земскихъ учрежденій временный характеръ фиксаціи совершенно ясно указываетъ ближайшую задачу: направить всѣ усилія на скорѣйшее окончаніе оцѣночныхъ работъ. Но исполнить эту задачу едва ли будетъ возможно. Въ видахъ ускоренія производства оцѣнки, можно рекомендовать земству только два вѣрныхъ средства: не скупиться на ассигнованія и упрощать работы, хотя бы въ ущербъ ихъ совершенству. Пользованіе первымъ фиксація закрыла; широкому примѣненію второго препятствуютъ правила 1893 года[1]).

VI.

Второй половинѣ заголовка закона 12 іюня—„объ освобожденіи земствъ отъ нѣкоторыхъ расходовъ“—соотвѣтствуютъ отдѣлы II, III, IV и VIII. Земства съ 1900 г. освобождаются отъ уплаты казнѣ: „1) квартирныхъ окладовъ полицейскихъ чиновъ, получающихъ квартиры въ казенныхъ зданіяхъ, и 2) вознагражденія за помѣщеніе воинскихъ присутствій въ зданіяхъ, принадлежащихъ казнѣ“. А съ 1901 г. отъ расходовъ: „а) по квартирному довольствію судебныхъ слѣдователей и чиновъ полиціи; б) по содержанію секретарей губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій и по ассигнованію относящейся на земскія средства части канцелярскихъ издержекъ этихъ присутствій; в) по путевому и квартирному довольствію предсѣдателей и членовъ отъ земства присутствій по воинской повинности, равно какъ по содержанію лицъ, завѣдывающихъ дѣлопроизводствомъ уѣздныхъ и городскихъ присутствій, и по ассигнованію симъ присутствіямъ, въ случаѣ надобности, дополнительной суммы на канцелярскіе расходы и г) по найму помѣщеній для уѣздныхъ и городскихъ по воинской повинности присутствій, въ случаѣ неимѣнія мѣста въ казенныхъ или общественныхъ зданіяхъ, а равно по меблированію, отопле-

[1]) Ничѣмъ инымъ, поэтому, какъ ироніей, звучатъ слова „Торгово-Промышленной Газеты“ (1900 г., № 170): „такъ какъ оцѣночныя работы производятся земствами, то отъ земствъ зависитъ, ускоривъ выполненіе оцѣнокъ, этимъ самымъ приблизить срокъ перехода къ тому порядку предѣльности обложенія, который, по признанію Государственнаго Совѣта представляется наиболѣе цѣлесообразнымъ“.

нію и освѣщенію сихъ помѣщеній". Съ 1901 же года расходы по квартирному довольствію полицейскихъ урядниковъ, содержимыхъ на счетъ казны, возложены на средства государственнаго казначейства, „съ отмѣною съ указаннаго срока предоставленнаго имъ права на квартиры отъ обывателей въ мѣстахъ постояннаго жительства урядниковъ". Вмѣстѣ съ симъ опредѣлено, въ возмѣщеніе расходовъ, отъ которыхъ земства освобождаются съ 1901 года, назначить имъ въ 1900 году „пособія изъ средствъ государственнаго казначейства по соображенію дѣйствительныхъ въ 1899 г. размѣровъ издержекъ каждаго земства на указанныя потребности".

Такимъ образомъ, начиная съ текущаго года, при составленіи расходныхъ смѣтъ, земскія учрежденія уже не будутъ въ нихъ вносить, подъ рубрикой обязательныхъ расходовъ, ассигнованій на квартирное довольствіе судебныхъ слѣдователей и чиновъ полиціи, на содержаніе губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій и на содержаніе присутствій по воинской повинности. Въ 1899 г. на эти предметы было ассигновано во всѣхъ 34 земскихъ губерніяхъ, безъ особо крупныхъ колебаній по отдѣльнымъ губерніямъ: на квартирное довольствіе судебныхъ слѣдователей—223,859 р.; на квартирное довольствіе чиновъ полиціи—594,717 р.; на содержаніе губернскихъ присутствій—81,600; на содержаніе воинскихъ присутствій—558,172 р.; всего—1.458,348 рублей, или въ отношеніи къ бюджету 1,7%. Сверхъ того, по даннымъ за 1898 г., расходовалось на квартирное довольствіе урядниковъ—182,710 р. Общій итогъ—1.641,058 рублей.

Освобожденіе отъ обязательныхъ расходовъ давно уже составляетъ предметъ періодически повторяющихся настойчивыхъ ходатайствъ земскихъ собраній. Имѣя не столько мѣстный, сколько общегосударственный характеръ, расходы эти чужды задачамъ и роли земства въ строѣ государственной жизни и рѣзко отличны отъ собственныхъ его „необязательныхъ" расходовъ. Поэтому сложеніе ихъ съ земскихъ учрежденій, хотя далеко не въ полномъ объемѣ и не въ отношеніи наиболѣе крупныхъ тратъ (подводная повинность, пособія казначействамъ и др.)—мѣра назрѣвшая, которую нельзя не привѣтствовать.

Но будучи принята одновременно съ фиксаціей, она, очевидно, преслѣдовала другую, непосредственную цѣль: ослабить вредное вліяніе малой эластичности земскихъ смѣтъ. И съ этой точки зрѣнія она должна быть оцѣниваема. Что же она дастъ для устраненія малой подвижности смѣтныхъ итоговъ? Въ среднемъ прибавитъ къ

3% ежегоднаго увеличенія обложенія недвижимыхъ имуществъ 1,7% суммы земскихъ расходовъ за 1899 годъ. Иными словами, доведетъ среднее погодное увеличеніе земскихъ расходовъ до той цифры (нѣсколько менѣе 5%), на которую, въ среднемъ же, земства увеличивали свои смѣтныя назначенія въ теченіе послѣднихъ 15 лѣтъ. Слѣдовательно фактически получится фиксація средняго прироста расходовъ, но не средняго поуѣзднаго, въ пользу чего еще можно было бы приводить болѣе или менѣе убѣдительные доводы, а средняго общаго.

Законъ 12 іюня содержитъ въ себѣ еще два опредѣленія, не имѣющія внутренней связи ни съ предѣльностью обложенія, ни съ фиксаціей, ни съ освобожденіемъ земствъ отъ нѣкоторыхъ расходовъ: объ учрежденіи при хозяйственномъ департаментѣ министерства внутреннихъ дѣлъ должности чиновника особыхъ порученій по земскимъ дѣламъ и объ измѣненіи порядка внесенія въ земскія смѣты новыхъ необязательныхъ расходовъ. Послѣднее слѣдуетъ отмѣтить.

Въ измѣненіе и дополненіе подлежащихъ узаконеній, гласитъ отдѣлъ VI, Государственный Совѣтъ мнѣніемъ положилъ постановить: „Внесеніе въ земскія смѣты, губернскія или уѣздныя, новыхъ необязательныхъ расходовъ допускается не иначе, какъ по докладу управы или же по предварительномъ разсмотрѣніи предположеній о новыхъ ассигнованіяхъ въ особыхъ комиссіяхъ изъ гласныхъ (ст. 72 пол. земск. учр.)“.

Подобнаго общаго ограничительнаго правила положеніе о земскихъ учрежденіяхъ до настоящаго времени не давало. Всякое предположеніе гласнаго, внесенное по ст. 71, хотя бы касавшееся совершенно новаго вопроса и вызывавшее новый крупный расходъ, могло быть тутъ же заслушано, подвергнуто голосованію и принято, послѣ чего расходъ подлежалъ обязательному включенію въ смѣту. Такой порядокъ несомнѣнно сообщалъ нерѣдко внесенію въ смѣты новыхъ расходовъ элементъ спѣшности, случайности и влекъ за собою обремененіе смѣтъ расходами, недостаточно обоснованными и продуманными и несообразованными съ другими потребностями. Устраняетъ все это новый законъ весьма удачно, не стѣсняя ни правъ отдѣльныхъ гласныхъ, ни правъ собранія. Въ нѣкоторыхъ земствахъ комиссіонный порядокъ работы уже и ранѣе примѣнялся широко. И чѣмъ шире онъ разовьется, тѣмъ большую солидность пріобрѣтутъ рѣшенія земскихъ собраній.

БУДУЩІЕ УЧАСТКОВЫЕ СУДЬИ и ЗЕМСКІЕ НАЧАЛЬНИКИ. [1])

I.

„Въ началѣ работъ коммисіи многіе изъ ея членовъ—въ томъ числѣ и я—полагали, что возстановленіе начала отдѣленія властей судебной и административной составитъ одну изъ важнѣйшихъ задачъ коммисіи, и что труды ея будутъ имѣть послѣдствіемъ всѣми давно ожидаемое упраздненіе судебныхъ функцій земскихъ начальниковъ и возвращеніе судебнымъ установленіямъ исключительнаго права вѣдать судебныя дѣла".

Такъ говоритъ въ своемъ особомъ мнѣніи по вопросу объ устройствѣ мѣстной юстиціи членъ Высочайше учрежденной коммисіи для пересмотра законоположеній по судебной части, В. А. Желеховскій [2]). Таковы же были и предположенія общества, если припомнить то, что говорилось и печаталось въ 1894 году, когда была образована коммисія.

„Къ сожалѣнію,—продолжаетъ В. А. Желеховскій,—указанныя выше ожиданія не сбылись, вопросъ объ упраздненіи судебной власти земскихъ начальниковъ не былъ предложенъ на обсужденіе коммисіи и послѣдней, чтобы пріискать какое либо занятіе для участковыхъ судей, пришлось отнести къ ихъ вѣдѣнію значительную часть дѣлъ, нынѣ подсудныхъ окружному суду. Этимъ путемъ достигнуто, конечно, приближеніе суда къ народу, но означенное преимущество добыто цѣною изъятія цѣлыхъ категорій дѣлъ изъ компетенціи суда коллегіальнаго и высшаго и передачи таковыхъ въ вѣдѣніе судей единоличныхъ и низшихъ".

Не менѣе опредѣленно выражена искусственность создаваемой

---

[1]) Рефератъ читанный въ административномъ отдѣленіи Спб. юридическаго общества 22 января 1901 г. Напечатанъ въ «Правѣ» 1901 г. №№ 6 и 7.

[2]) Объяснительная записка къ проекту новой редакціи учрежденія судебныхъ установленій, т. II, приложеніе 4.

должности участковаго судьи въ особомъ мнѣніи другого члена коммисіи, А. Ф. Кони, который ставитъ вопросъ на болѣе широкую почву и говоритъ: „въ виду признанія невозможности полнаго изъятія въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ дѣйствуютъ судебно-административныя учрежденія по закону 12 іюля 1889 г., изъ вѣдѣнія земскихъ начальниковъ всѣхъ дѣлъ судебныхъ и признанія несвоевременнымъ даже и ограниченія ихъ судебной компетенціи лишь дѣлами маловажными и притомъ исключительно судебно-распорядительнаго характера, — *въ вышеозначенныхъ мѣстностяхъ необходимо оставить существующую нынѣ организацію общихъ судебныхъ учрежденій, безъ всякихъ въ ней измѣненій*“ [1]).

Дѣйствительно, одно изъ двухъ: или земскіе начальники съ уѣзднымъ съѣздомъ въ качествѣ апелляціонной инстанціи и съ губернскимъ присутствіемъ—въ качествѣ инстанціи кассаціонной,—или проектируемые участковые судьи съ уѣзднымъ отдѣленіемъ окружнаго суда и кассаціоннымъ сенатомъ (или хотя бы съ судебной палатой взамѣнъ сената, какъ это предположено въ проектѣ). Одновременное же существованіе обѣихъ системъ не можетъ имѣть мѣста. Ибо при единствѣ задачъ въ области судебной дѣятельности, онѣ вполнѣ различны по организаціи, и нѣтъ такого принципа, на основаніи котораго возможно было бы разграничить сферы ихъ компетенціи. По мѣткому замѣчанію В. А. Желеховскаго, только путемъ „пріисканія“ занятій можно создать институтъ участковыхъ судей, если не затрогивать института земскихъ начальниковъ.

Въ соображеніяхъ большинства коммисіи противоположный взглядъ мотивированъ весьма кратко. „Принимая во вниманіе—говорится въ объяснительной запискѣ,—что компетенція участковаго судьи, которому предположено предоставить разрѣшеніе исковыхъ гражданскихъ дѣлъ цѣною до 1,000 руб., охранительное судопроизводство въ возможно широкихъ предѣлахъ и разрѣшеніе большей части дѣлъ о преступныхъ дѣяніяхъ, не влекущихъ наказаній, соединенныхъ съ лишеніемъ или ограниченіемъ правъ, весьма значительно превышаетъ судебную власть земскихъ начальниковъ и что, сверхъ того, на участковыхъ судей имѣется въ виду возложить, въ общемъ порядкѣ, производство предварительныхъ слѣдствій и отдѣльныхъ слѣдственныхъ дѣйствій,—т. е. такія обязанности, которыя къ вѣдѣнію земскихъ начальниковъ совершенно не относятся,—коммисія пришла къ заключенію, что существованіе во внутренней части Имперіи института

[1]) Тамъ же, прилож. 2. Курсивъ подлинника.

земскихъ начальниковъ не можетъ служить препятствіемъ для учрежденія въ этихъ мѣстностяхъ проектированной коммисіей должности участковаго судьи“ [1]).

По мнѣнію коммисіи, слѣдовательно, созданіе должности участковаго судьи оправдывается расширеніемъ подсудности единоличнымъ судебнымъ органамъ и объединеніемъ функцій судьи съ функціями слѣдователя. Но для обоснованія какой бы то ни было реформы, само собою разумѣется, недостаточно ее *оправдать*: нужно доказать ея *необходимость*. Нужно доказать, что она вызвана самою жизнью, несовершенствомъ существующаго и что она именно эти несовершенства устранитъ. Зачѣмъ иначе ломать то, что уже существуетъ, къ чему населеніе привыкло, зачѣмъ обременять казну новыми издержками? Въ отношеніи реформы судебнаго строя, созданнаго уставами 1864 г., это начало приложимо вдвойнѣ.

Кругъ вѣдомства мѣстнаго суда, по словамъ объяснительной записки, „заключенъ въ слишкомъ тѣсные предѣлы, и вслѣдствіе этого судебная защита для обширной категоріи дѣлъ, примыкающихъ къ подсудности этихъ органовъ, оказывается малодоступною“. Это положеніе приведено, какъ общее, касающееся всей Россіи. Подкрѣплено же оно фактическими данными исключительнаго свойства: количествомъ квадратныхъ верстъ пространства Астраханской, Вологодской и Архангельской губерній и разстояніемъ отъ мѣста нахожденія окружнаго суда Кузнецка, Борисоглѣбска, Варнавина, Пудожа, Каргополя, Усть-Сысольска и даже Колы. Съ другой стороны, отмѣчена та перемѣна, „которая произошла со времени изданія судебныхъ уставовъ въ экономическомъ быту населенія“. Во много разъ увеличилось количество обращающихся въ странѣ денегъ и вмѣстѣ съ тѣмъ понизилась ихъ цѣнность. „Если тридцать лѣтъ назадъ всякое гражданское дѣло на сумму свыше 500 р. дѣйствительно могло представлять довольно крупный имущественный интересъ, то въ настоящее время значеніе такого интереса можетъ быть связано только съ дѣлами, значительно превышающими по своей цѣнѣ означенный предѣлъ, и только такія дѣла, безъ особеннаго затрудненія для сторонъ, могли бы быть изъяты изъ вѣдѣнія мѣстной юстиціи и подчинены окружнымъ судамъ“. Въ отношеніи уголовной подсудности указано на обременительность явки въ окружный судъ потерпѣвшаго, свидѣтелей и экспертовъ по дѣламъ разсматриваемымъ безъ участія присяжныхъ засѣдателей [2]).

[1]) Тамъ же, стр. 15.
[2]) Объяснит. записка, т. I, стр. 26—29.

Вотъ доводы, въ силу коихъ коммисіей признана „настоятельная надобность, въ цѣляхъ возможнаго приближенія суда къ населенію, расширить область мѣстной юстиціи на счетъ подсудности общихъ судебныхъ установленій".

Первый доводъ въ той постановкѣ, которая ему придана коммисіей, едва ли заслуживаетъ тщательнаго анализа. Если основывать то или иное общее законодательное предположеніе на плотности населенія и пространствѣ Архангельской или Вологодской губ. и на разстояніи отъ губернскаго города до Колы, то, конечно, можно доказать все, что угодно, а, вѣрнѣе, ничего нельзя доказать, кромѣ того, что заманчивая идея единства судебной организаціи на всей нашей безграничной территоріи неосуществима. Но отбросимъ эти излишне густыя краски. И безъ нихъ несомнѣнно, что наши разстоянія затрудняютъ обращеніе къ суду. А потому, если бы финансовыя соображенія допускали учрежденіе окружнаго суда въ каждомъ уѣздномъ городѣ, то такую мѣру можно было бы только привѣтствовать. Когда же предполагается, въ устраненіе этого затрудненія, сократить компетенцію коллегіальнаго суда и расширить компетенцію суда единоличнаго, то вопросъ о разстояніяхъ видоизмѣняется, ибо ему приходится конкуррировать съ вопросомъ о гарантіяхъ правильности судебнаго рѣшенія. Слѣдовательно, ссылка на пространства и разстоянія (конечно, не на разстояніи Архангельской губ., а тѣхъ 37 губерній, въ которыхъ параллельно съ земскими начальниками проектируется ввести участковыхъ судей), сама по себѣ взятая, отнюдь не можетъ обосновывать утвержденія, что предѣлы подсудности органовъ мѣстнаго суда слишкомъ тѣсны. Необходимо доказать, что они тѣсны по существу, т. е. что и для дѣлъ, нынѣ подсудныхъ коллегіальному суду, достаточно гарантій, представляемыхъ судомъ единоличнымъ. Со времени изданія судебныхъ уставовъ, говоритъ коммисія, въ экономическомъ быту населенія произошла перемѣна; деньги стали дешевле, дѣло на сумму въ 500 рублей утратило значеніе крупнаго имущественнаго интереса. Совершенно вѣрно,—а потому гражданскую подсудность единоличному судьѣ можно было бы расширить. Но расширеніе подсудности уголовной означало бы прямое отрицаніе того же самаго исходнаго положенія. Поскольку за послѣднія 30 лѣтъ понизилась цѣнность денегъ, постольку же, если не въ гораздо еще большей степени, подъ вліяніемъ той же перемѣны въ экономическомъ быту, личная неприкосновенность и свобода стали дороже. Вмѣстѣ съ тѣмъ пути сообщенія улучшились, и лишнія сто верстъ для свидѣтелей, потерпѣвшаго и эксперт-

товъ—ничто, сравнительно съ большимъ совершенствомъ формы суда. Поэтому своевременно и логично было бы нынѣ съузить уголовную подсудность единоличному судьѣ, а никакъ не настаивать на ея расширеніи.

Итакъ, необходимости въ расширеніи компетенціи органовъ мѣстнаго суда нѣтъ. Она лишь допустима, и то въ одномъ только отношеніи—въ области гражданской подсудности. Значитъ, одно изъ основаній учрежденія должности участковаго судьи падаетъ.

II.

Второе основаніе возможности, по мнѣнію коммисіи, параллельнаго существованія земскихъ начальниковъ, въ ихъ настоящемъ видѣ, и участковыхъ судей заключается въ томъ, что на послѣднихъ проектируется возложить производство предварительныхъ слѣдствій.

Вопросу о преобразованіи условій и порядка предварительнаго изслѣдованія, какъ со стороны процессуальной, такъ и со стороны организаціонной, коммисіею было посвящено особенное вниманіе. Недостатки слѣдственной части, насколько они зависятъ отъ учредительныхъ правилъ—говорится въ объяснительной запискѣ къ проекту учрежденій судебныхъ установленій — „состоятъ въ сравнительно недостаточной подготовленности и опытности лицъ, назначаемыхъ на должности судебныхъ слѣдователей, главнымъ же образомъ въ чрезмѣрной обширности слѣдственныхъ участковъ, чрезвычайно отдаляющей слѣдственную власть отъ населенія, и въ излишней обремененности слѣдователей работой, что отражается неблагопріятнымъ образомъ на быстротѣ производства слѣдствій“ [1]). Эти главные недостатки—обширность раіоновъ и обремененность слѣдователей работой,—по словамъ записки, можно устранить двоякимъ способомъ: „или значительнымъ увеличеніемъ числа судебныхъ слѣдователей, съ соотвѣтственнымъ уменьшеніемъ ихъ участковъ, или же соединеніемъ въ одной должности обязанностей единоличнаго судьи и слѣдователя. Первая мѣра, сопряженная съ чрезвычайнымъ увеличеніемъ расходовъ казны, имѣла бы своимъ послѣдствіемъ, одновременно съ пространственнымъ уменьшеніемъ слѣдственныхъ участковъ, столь значительное сокращеніе числа возникающихъ по отдѣльнымъ участкамъ дѣлъ, что количество выпадающей на каждаго изъ слѣ-

[1]) Объяснит. записка, т. II, стр. 21.

дователей работы не могло бы оправдывать существованія этихъ должностей. Поэтому большинство коммисіи высказалось за принятіе второй мѣры, т. е. за установленіе того порядка, который дѣйствующимъ законодательствомъ уже примѣненъ по отношенію къ нѣкоторымъ окраинамъ" (Закавказью, Архангельской губ., Сибири и др.) [1]).

Приведенному рѣшенію большинства коммисіи предпосланы нѣкоторыя цифровыя и ревизіонныя данныя, а въ подкрѣпленіе его въ объяснительной запискѣ сдѣланъ подробный разборъ совмѣщенія въ одномъ лицѣ судейскихъ и слѣдовательскихъ обязанностей.

Цифровыми данными, однако, коммисія воспользовалась, въ настоящемъ случаѣ, еще болѣе своеобразно, чѣмъ для доказательства отдаленности отъ населенія окружныхъ судовъ. Желая обосновать два положенія: чрезмѣрную обширность участковъ и обремененность слѣдователей,—она раздѣлила пространство десяти судебныхъ округовъ европейской Россіи—во-первыхъ, и затѣмъ общее число слѣдствій, возникавшихъ ежегодно въ раіонѣ дѣйствія судебныхъ установленій—во вторыхъ,—на число участковыхъ судебныхъ слѣдователей. Получилось, дѣйствительно, нѣчто поражающее: на каждый слѣдственный участокъ—4120 кв. верстъ и 163 слѣдствія въ годъ. Но коммисія даже на этомъ не остановилась и, по склонности къ сгущенію красокъ, добавила: „въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ среднее пространство участковъ оказывается еще большимъ, напр. въ Вятской губ. до 5000 кв. в., въ Пермской—до 12350 кв. в. и въ юго-западныхъ уѣздахъ Вологодской—до 35334 кв. верстъ". Эти данныя коммисія, очевидно, считаетъ неопровержимыми. Если же вдуматься въ нихъ, то невольно придется придти только къ одному неопровержимому выводу: съ цифрами вообще и съ средними въ особенности слѣдуетъ обращаться съ крайней осторожностью. Протяженность участка, взятая безъ связи съ плотностью населенія и съ количествомъ возникающихъ слѣдствій, рѣшительно ничего въ пользу необходимости реформы не говоритъ. Въ округѣ Петербургскаго военно-окружнаго суда есть, напримѣръ, слѣдственный участокъ, во много разъ превышающій даже 35 тыс. кв. верстъ, такъ какъ въ него входятъ Архангельская и Олонецкая губерніи цѣликомъ и три уѣзда Новгородской. И несмотря на это, въ половинѣ девятидесятыхъ годовъ признано было цѣлесообразнымъ перевести камеру военнаго слѣдователя этого участка въ Петербургъ и присоединить къ нему еще три Петербургскихъ полицейскихъ части—настолько мало

[1]) Тамъ же, стр. 24 и 25.

въ этомъ громадномъ раіонѣ расположено войскъ и возникаетъ слѣдствій. Съ другой стороны, что означаетъ средняя цифра въ 4120 кв. верстъ? Развѣ она выражаетъ степень протяженности большинства слѣдственныхъ участковъ? Развѣ она можетъ доказывать что бы то ни было въ отношеніи Московской, Курской, Калужской, Полтавской, Владимірской и десятковъ другихъ внутреннихъ губерній? Конечно, нѣтъ—ибо въ ея образованіи участвовали слагаемыя, относящіяся къ Пермской, Вологодской и Архангельской губ., гдѣ средніе по губерніямъ участки, по свидѣтельству самой объяснительной записки, почти въ 8 разъ (въ Вологодской губ.) болѣе среднихъ общихъ. Наконецъ, что означаетъ цифра 163, показывающая число дѣлъ, падающихъ на участокъ въ годъ? Развѣ она выражаетъ степень обремененности средняго участка пространствомъ въ 4120 кв. верстъ? Конечно, тоже нѣтъ—ибо создали ее цифры, относящіяся къ городамъ и внутреннимъ губерніямъ, т. е. къ такимъ мѣстностямъ, въ которыхъ пространство слѣдственныхъ участковъ опредѣляется не тысячами, а десятками квадратныхъ верстъ.

Въ ссылкѣ на ревизіонныя данныя стоитъ слѣдующее: „по удостовѣренію ревизіонныхъ отчетовъ въ округѣ Великолуцкаго окружнаго суда нѣтъ вовсе ни водныхъ путей, ни шоссейныхъ и желѣзныхъ дорогъ. Особенно дурными путями сообщенія отличаются губерніи Казанская и Уфимская. Въ губерніяхъ Пермской и Вятской есть много такихъ мѣстностей, куда слѣдователь можетъ проникнуть только верхомъ или на лодкѣ: въ уѣдахъ Чердынскомъ и Верхотурскомъ въ весеннюю и даже лѣтнюю пору слѣдователямъ, для путешествія, приходится составлять караванъ съ цѣлымъ обозомъ, который снабжается лодкою, продовольствіемъ на двѣ-три недѣли, палаткою, смолеными сѣтками и другими необходимыми вещами для слѣдованія пѣшкомъ, верхомъ, на колесахъ и, наконецъ, въ лодкѣ къ разнымъ „кочевкамъ“, „зимовьямъ“ и „пріискамъ“, расположеннымъ въ тундрахъ. Въ Бакинской губерніи разъѣзды по участкамъ производятся верхомъ и на плохихъ обывательскихъ лошадяхъ, причемъ иногда приходится проѣхать 80 и болѣе верстъ, чтобы только добраться до какого нибудь селенія или кочевья“. Далѣе отмѣчено указаніе на то, что слѣдователямъ нерѣдко приходится работать въ курныхъ избахъ, жить, ради воспитанія дѣтей, на два дома и т. п. [1]).

Эти данныя весьма любопытны и, само собою разумѣется, заслуживаютъ полнаго вниманія. Но развѣ они обнаруживаютъ какое-

[1]) Тамъ же, стр. 23. Также см. объяснит. записку къ проекту уст. уголовн. судопр., т. II, стр. 45.

либо *общее* явленіе? Работать въ курныхъ избахъ и жить на два дома приходится слѣдователямъ, правда, и во внутреннихъ губерніяхъ, но условія эти никакого отношенія ни къ протяженности участковъ, ни къ обремененности слѣдователей — явно не имѣютъ. Могутъ имѣть отношеніе лишь неудобства путей сообщенія, поскольку передвиженіемъ караванами, пѣшкомъ, верхомъ и на лодкахъ замедляется и затрудняется своевременный выѣздъ слѣдователя на мѣсто. Что же говорятъ по этому предмету ревизіонные отчеты? Они говорятъ, что въ Казанской и Уфимской губ. пути сообщенія очень плохи вообще, а въ Чердынскомъ и Верхотурскомъ уѣздахъ и въ Бакинской губ. передвиженіе совершается такими способами, которыхъ, не побывавъ въ тундрѣ, въ горахъ, инородческихъ кочевьяхъ, зимовьяхъ и пріискахъ, и представить себѣ нельзя. Другими словами, ими обнаруживается явленіе *исключительное*, зависящее отъ исключительныхъ мѣстныхъ условій далекихъ окраинъ. А потому они несомнѣнно могутъ служить весьма вѣскимъ аргументомъ въ пользу неизбѣжности видоизмѣненія для нѣкоторыхъ окраинъ общаго шаблона судебной организаціи, быть можетъ—и въ пользу соединенія въ Верхотурскомъ и Чердынскомъ уѣздахъ должности слѣдователя съ должностью единоличнаго судьи, какъ то принято для сосѣднихъ съ ними Архангельской губ. и Сибири. Обосновывать же на исключительныхъ мѣстныхъ условіяхъ общее мѣропріятіе, соединять эти должности повсемѣстно потому, что въ тундрѣ нѣтъ никакихъ дорогъ—болѣе, чѣмъ странно.

Также точно и цифры, при иномъ способѣ пользованія ими, могли бы имѣть существенно важное значеніе. Если бы, вмѣсто среднихъ цифръ, въ запискѣ была приведена таблица, показывающая, въ отношеніи каждаго отдѣльнаго участка, протяженность и число ежегодно возникающихъ слѣдствій, то несомнѣнно обнаружилось бы, что есть участки чрезмѣрно обширные и есть чрезмѣрно обремененные. Выводъ тогда напрашивался бы самъ собой: въ первыхъ нужно учредить должность помощника слѣдователя (изъ числа кандидатовъ на судебныя должности)—дабы возникновеніе слѣдствія въ одномъ отдаленномъ углу участка не лишало населенія на продолжительное время слѣдственной власти; вторые нужно передѣлить съ соотвѣтственнымъ увеличеніемъ числа судебныхъ слѣдователей.

Что касается второстепенной, по мнѣнію коммисіи, причины организаціонныхъ недостатковъ слѣдственной части—сравнительно малой подготовленности, и опытности лицъ, назначаемыхъ на должности судебныхъ слѣдователей, то на ней едва ли есть надобность

останавливаться. Какъ нынѣ іерархія должностей по судебному вѣдомству начинается съ должности судебнаго слѣдователя, такъ и въ случаѣ осуществленія предположеній проекта она будетъ начинаться съ должности участковаго судьи. А потому коммисія проектируетъ для устраненія этой причины такія мѣропріятія, которыя внутренней связи съ реформой не имѣютъ: измѣненія въ организаціи кандидатуры на судебныя должности, распространеніе на лицъ, коимъ ввѣряется производство предварительныхъ слѣдствій, начала несмѣняемости и возвышенія ихъ матеріальной обезпеченности [1]).

Такимъ образомъ, и въ отношеніи второго основанія учрежденія должности участковаго судьи доводы коммисіи не могутъ быть признаны убѣдительными. Фактической необходимости объединенія функцій судьи съ функціями слѣдователя нѣтъ.

III.

Доводами фактическаго свойства въ пользу соединенія должности слѣдователя съ должностью судьи объяснительная записка не ограничивается. Какъ уже было отмѣчено, въ подкрѣпленіе принятаго большинствомъ рѣшенія сдѣланъ также разборъ вопроса и съ теоретической точки зрѣнія, и съ практической.

Теоретическую возможность совмѣщенія въ одномъ лицѣ судейскихъ и слѣдовательскихъ обязанностей большинство коммисіи выводитъ изъ однородности слѣдственнаго и уголовно-судебнаго дѣла, почему отсутствіе спеціализаціи въ дѣятельности низшихъ органовъ суда „не должно отзываться вредными послѣдствіями на качествѣ ихъ работы“ и „производство предварительныхъ слѣдствій не представлялось бы въ кругу вѣдомства участковаго судьи дѣломъ, совершенно чуждымъ другимъ его обязанностямъ“. Съ практической точки зрѣнія, по словамъ записки, „слѣдуетъ имѣть въ виду, прежде всего, что въ большинствѣ губерній, при нынѣшнихъ основаніяхъ производства предварительныхъ слѣдствій, у каждаго изъ участковыхъ судей (удвоенныхъ въ числѣ) среднимъ числомъ было бы въ мѣсяцъ отъ 3 до 5 слѣдственныхъ дѣлъ, а въ случаѣ намѣченныхъ въ коммисіи предположеній относительно сокращенія подслѣдственности, число такихъ дѣлъ уменьшится и что едва ли такимъ образомъ разъѣзды участковаго судьи по слѣдственнымъ дѣламъ могутъ служить серьез-

[1]) Тамъ же, стр. 48. Какъ видно изъ дальнѣйшаго текста записки стр. 289—291), начало несмѣняемости участковыхъ судей было впослѣдствіи коммисіей отвергнуто.

нымъ препятствіемъ для успѣшнаго отправленія его судейскихъ обязанностей". Далѣе указано существенное, по мнѣнію коммисіи, преимущество проектируемой организаціи: „только при условіи сосредоточенія судейскихъ и слѣдственныхъ функцій въ рукахъ однихъ и тѣхъ же представителей судебной власти—съ обусловливаемыми такимъ сосредоточеніемъ частыми разъѣздами судьи по участку—можетъ быть дѣйствительно въ полной мѣрѣ достигнуто столь желательное близкое знакомство судьи съ мѣстнымъ населеніемъ". Въ заключеніе приведено на справку, „что какъ въ Архангельской губерніи, такъ и въ Сибири, допущенное, при введеніи въ этихъ мѣстностяхъ судебнаго преобразованія, соединеніе судебныхъ и слѣдственныхъ обязанностей, не вызывая для самихъ судебныхъ дѣятелей существенныхъ неудобствъ и не препятствуя правильному ходу судебнаго дѣла, представляетъ значительныя удобства для населенія и оказывается, въ общемъ, вполнѣ цѣлесообразнымъ" [1]).

Въ интересахъ вопроса о созданіи института участковыхъ судей, при сохраненіи судебной компетенціи земскихъ начальниковъ, не столь важна доказательная сила выписанныхъ соображеній, какъ общій ихъ тонъ и характеръ. Коммисія говоритъ: отсутствіе спеціализаціи въ дѣятельности низшихъ органовъ суда *„не должно отзываться вредными послѣдствіями на качествѣ ихъ работы"*; производство предварительныхъ слѣдствій *„не представлялось бы въ кругу вѣдомства участковаго судьи дѣломъ, совершенно чуждымъ"*; разъѣзды участковаго судьи *„едва ли могутъ служить серьезнымъ препятствіемъ для успѣшнаго отправленія его судейскихъ обязанностей"*; въ Сибири и въ Архангельской губ. соединеніе судебныхъ и слѣдственныхъ обязанностей *„существенныхъ"* неудобствъ *не вызываетъ* и правильному ходу судебнаго дѣла *не препятствуетъ*. Большинство коммисіи, слѣдовательно, само сознаетъ и теоретическую и практическую *неправильность* проектируемой системы и стремится доказать одну лишь *возможность* ея, т. е. что предлагаемыя принципіальныя нарушенія не повлекутъ за собой *гибельныхъ* послѣдствій. Но развѣ достаточно сказать въ подкрѣпленіе какого бы то ни было мѣропріятія, когда оно еще только предлагается, что отъ его проведенія въ жизнь станетъ не хуже? Нужно выдвинуть на первое мѣсто его положительныя стороны и показать, что станетъ лучше. А въ этомъ отношеніи выдвинуто только то, по меньшей мѣрѣ, спорное преимуще-

[1]) Тамъ же, стр. 26—30.

ство, что достигнется близкое знакомство мѣстныхъ судебныхъ дѣятелей съ населеніемъ [1]).

Въ практическомъ отношеніи станетъ не хуже потому, утверждаетъ большинство коммисіи, что, во-первыхъ, удвоится число лицъ, уполномоченныхъ на производство предварительныхъ слѣдствій, а во-вторыхъ, будетъ сокращена подслѣдственность въ смыслѣ уменьшенія дѣлъ, по коимъ предварительное слѣдствіе обязательно. Этому послѣднему обстоятельству коммисія придаетъ значеніе главнаго основанія, которымъ „надлежитъ во всякомъ случаѣ обусловить установленіе предположеннаго порядка“ [2]).

Если въ видахъ устраненія обремененности судебныхъ слѣдователей, стать на путь сокращенія категорій дѣлъ, по которымъ обязательно производство предварительнаго слѣдствія, то безъ сомнѣнія цѣль можно достичь весьма легко. А если сдѣлать по этому пути нѣсколько шаговъ, то можно и вовсе освободить ихъ отъ всякой работы и самую должность судебнаго слѣдователя упразднить. Равнымъ образомъ, если въ видахъ облегченія для населенія способовъ обращенія къ слѣдственной власти, вступить на путь сокращенія случаевъ, когда таковое обращеніе необходимо, то столь же легко достичь и этой цѣли. Но ясно, что учрежденіе должности участковаго судьи-слѣдователя здѣсь не причемъ. Сократите подслѣдственность—само собою падетъ значеніе обширности слѣдственныхъ участковъ, исчезнетъ обремененность слѣдователей работой, слѣдствія будутъ производиться съ большей быстротой. Не нужно будетъ ни увеличивать числа слѣдователей „съ соотвѣтственнымъ уменьшеніемъ ихъ участковъ“, ни создавать сомнительно правильную въ глазахъ самой коммисіи, систему.

Связь между участковыми судьями и ограниченіемъ подслѣдственности существуетъ обратная: не потому предлагается создать должность судьи-слѣдователя, что съ ограниченіемъ подслѣдственности утратится необходимость въ отдѣльномъ судебномъ органѣ для производства предварительнаго изслѣдованія, а подслѣдственность

[1]) Въ т. I объяснит. записки къ проекту учрежд. суд. уст., стр. 32, по вопросу объ образованіи апелляціонной инстанціи для дѣлъ мѣстной подсудности, читаемъ: „Приходя къ заключенію о желательности образованія апелляціонной инстанціи по дѣламъ мѣстной подсудности въ самомъ же уѣздѣ, большинство коммисіи не могло однако приэтомъ не обратить вниманія на ту *опасность* для интересовъ правильнаго отправленія правосудія, которую представляетъ возможность, почти неизбѣжность для мѣстныхъ судей—при современныхъ условіяхъ уѣздной жизни—*слишкомъ близкаго соприкосновенія съ ея интересами, могущаго отразиться даже на должной независимости и самостоятельности этихъ судей*“.

[2]) Тамъ же, т. II, стр. 32.

ограничивается для того, чтобы разъѣзды участковаго судьи не могли служить „серьезнымъ препятствіемъ для успѣшнаго отправленія его судейскихъ обязанностей". Уменьшеніе дѣлъ, по коимъ предварительное слѣдствіе обязательно, есть основаніе, которымъ „надлежитъ, *во всякомъ случаѣ*, обусловить установленіе предположеннаго порядка".

Вопросъ о предѣлахъ подслѣдственности, самъ по себѣ взятый, настолько сложенъ, что разбирать его попутно нельзя. Попутно можно отмѣтить лишь слѣдующее: всякое сокращеніе области предварительнаго слѣдствія равносильно расширенію области дознанія; дознанія же производятъ и будутъ производить по предположеніямъ проекта чины общей полиціи вплоть до околоточныхъ надзирателей и полицейскихъ урядниковъ (ст. 103 проекта уст. угол. судопр.). А что такое полицейское дознаніе—извѣстно каждому судебному практику и уничтожающимъ всякія сомнѣнія образомъ охарактеризовано въ объясненіяхъ къ проекту устава уголовнаго судопроизводства. „Первое мѣсто въ ряду отмѣчаемыхъ нашей судебной практикой и юридической литературой недостатковъ (процессуальныхъ) слѣдственной части—говоритъ объяснительная записка—занимаетъ неудовлетворительное состояніе полицейскаго розыска" (или дознанія). Затѣмъ ссылками на отчетъ коммисіи, работавшей подъ предсѣдательствомъ сенатора Петерса въ 1869 и 1870 гг., на отзывы должностныхъ лицъ судебнаго вѣдомства о мѣрахъ къ улучшенію слѣдственной части, сообщенные министерству юстиціи въ началѣ восьмидесятыхъ годовъ, на совѣщаніе старшихъ предсѣдателей и прокуровъ судебныхъ палатъ, происходившее въ 1894 г., и на рядъ ревизіонныхъ отчетовъ установлено нѣчто гораздо большее, чѣмъ неудовлетворительность дознанія. Въ смыслѣ розыска его „почти не существуетъ". „Юридическая неподготовленность чиновъ полиціи обусловливаетъ собою неумѣнье отдѣлить существенно важное отъ безполезныхъ мелочей и подробностей". „Весьма обыкновенны случаи, когда написано въ дознаніи много, а не выясненъ даже составъ преступленія". „Часты случаи вымогательства отъ заподозрѣннаго сознанія путемъ угрозъ, лишенія свободы и даже причиненія насилія". „Бывали примѣры употребленія такихъ же пріемовъ и въ отношеніи свидѣтелей, уклоняющихся якобы отъ дачи правильнаго показанія". „Въ Тифлисскомъ судебномъ округѣ при производствѣ дознанія побои и выколачиваніе сознанія у заподозрѣнныхъ—явленіе заурядное..." [1]).

---

[1]) Объясн. зап. къ проекту уст. угол. суд., т. II, стр. 20—32.

Коммисія имѣетъ въ виду, правда, не нынѣшнія, а болѣе опредѣлительныя правила порядка производства дознанія и чиновъ полиціи съ образовательнымъ цензомъ. Урядниковъ и околоточныхъ надзирателей—не простыхъ вчерашнихъ унтеръ-офицеровъ, а выдержавшихъ испытаніе въ коммисіи изъ уѣзднаго члена окружнаго суда, исправника или полиціймейстера и товарища прокурора, даже прошедшихъ особую школу съ такой широкой постановкой преподаванія юридическихъ наукъ, что на ея содержаніе требуется не менѣе 300 рублей въ годъ. Преимущественно будутъ производить дознанія не просто урядники, а урядники старшіе, съ годовымъ окладомъ не въ 350, а въ 450 рублей [1])... Съ трудомъ вѣрится даже, чтобы могли одни и тѣ же лица признавать недостаточно подготовленными и опытными для предварительнаго изслѣдованія преступныхъ дѣяній современныхъ судебныхъ слѣдователей, обязательно прошедшихъ университетъ и степень кандидата на судебныя должности, считать ихъ служебное положеніе несоотвѣтственно важности лежащихъ на нихъ обязанностей зависимымъ и низкимъ, а матеріальное обезпеченіе слишкомъ умѣреннымъ—и въ то же время передавать ихъ функціи—хотя бы и безъ права привлекать подозрѣваемаго въ качествѣ обвиняемаго, приводить свидѣтелей, штрафовать экспертовъ и т. п. [2]),—полуграмотнымъ запаснымъ нижнимъ чинамъ, зависимымъ отъ всѣхъ и вся, заваленнымъ безконечно разнообразной работой, живущимъ на 30—40 рублей въ мѣсяцъ! Неужели такъ велика разница между условіями и техникой производства предварительнаго изслѣдованія о дѣяніяхъ, влекущихъ и не влекущихъ за собою лишенія всѣхъ правъ состоянія?!

Ограниченіе подслѣдственности, съ соотвѣтствующимъ ему расширеніемъ значенія и области дознанія, по условіямъ организаціи нашей общей полиціи и по личному составу ея низшихъ агентовъ, настолько у насъ недопустимо, что если бы всѣ прочія соображенія безспорно говорили въ пользу упраздненія особой должности судебнаго слѣдователя, реформа все таки должна была бы быть отвергнута [3]).

---

[1]) Тамъ же, стр. 146—158, журналъ особаго совѣщанія.

[2]) См. ст. 107 проекта устава уст. уг. судопр.

[3]) Я оговорился уже, что вопроса объ ограниченіи подслѣдственности во всей его полнотѣ не разбираю. Но не могу не отвѣтить на одно на первый взглядъ весьма существенное возраженіе. И по дѣйствующему уставу угол. судопр. допускается внесеніе дѣла въ судъ безъ производства предварительнаго слѣдствія, если дѣяніе не влечетъ за собой лишенія всѣхъ правъ состоянія или всѣхъ особенныхъ правъ и преимуществъ и если прокуроръ или судъ надобности въ предварительномъ слѣдствіи не

IV.

Съ принципіальной стороны въ пользу созданія должности участковаго судьи, при условіи сохраненія судебной компетенціи земскихъ начальниковъ, говоритъ, въ сущности, одно только соображеніе: нѣкоторые органы юстиціи приблизятся къ населенію.

Принципъ близости суда къ населенію есть, конечно, принципъ коренной. Какъ совершенно справедливо указываетъ коммисія, „малодоступность суда приближается къ полному отсутствію судебной защиты и дѣлаетъ безразличнымъ въ практическомъ отношеніи всякое улучшеніе въ области судоустройства и судопроизводства“ [1]). Но еще болѣе справедливо, что никакая организація не можетъ быть построена на одномъ принципѣ и что послѣдовательное проведеніе одного начала неизбѣжно ведетъ къ нарушенію другихъ, ибо каждое предъявляетъ свои требованія, рѣдко совпадающія и гораздо чаще прямо противорѣчивыя. Основная задача всякой организаціонной ра-

усмотрятъ (ст. 545). Также точно и по проекту ограниченіе подслѣдственности, кромѣ дѣлъ, отходящихъ изъ компетенціи окружнаго суда, къ компетенціи участковаго судьи, поставлено условно (ст. 146). Слѣдовательно, никакого принципіально новаго начала проектъ въ этомъ отношеніи не вноситъ; его опредѣленія лишь развиваютъ начало, уже извѣстное законодательству. Но, во-первыхъ, изъемлются вовсе отъ производства предварительнаго слѣдствія дѣла, нынѣ подсудныя окружному суду и отходящія по проекту къ участковому судьѣ, и правило дѣйствующей 545 ст. распространяется на дѣянія, влекущія лишеніе всѣхъ особенныхъ правъ. А во-вторыхъ—и это наиболѣе важно—ст. 545 нынѣ имѣетъ весьма рѣдкое примѣненіе на практикѣ, какъ о томъ свидѣтельствуетъ объяснительная записка (т. II, стр. 52), проектируемыя же правила, по мысли большинства коммисіи, должны имѣть примѣненіе наивозможно широкое. Главнымъ доводомъ въ пользу такого предположенія послужили указанія, сдѣланныя совѣщаніемъ старшихъ предсѣдателей и прокуроровъ палатъ, на которомъ была признана единогласно необходимость болѣе частаго примѣненія 545 ст. «съ тѣмъ, чтобы нормальнымъ считался порядокъ направленія остальныхъ — за исключеніемъ влекущихъ лишеніе всѣхъ правъ состоянія—дѣлъ безъ производства предварительнаго слѣдствія» (тамъ же, стр. 187). Приведенныя указанія высшихъ представителей судебнаго вѣдомства — разсуждаетъ коммисія — заслуживаютъ серьезнаго вниманія. Совершенно вѣрно. Но то обстоятельство, что они исходятъ именно отъ высшихъ представителей судебнаго вѣдомства въ округахъ, не заставляетъ ли усомниться въ возможности болѣе частаго примѣненія 545 ст.? Если лица, поставленныя во главѣ судебной практики на мѣстахъ убѣждены въ томъ, что внесеніе дѣла въ судъ безъ производства предварительнаго слѣдствія должно считаться нормальнымъ порядкомъ, а соблюдается такой порядокъ въ видѣ рѣдкаго исключенія, то не означаетъ ли это, что осуществленіе взгляда старшихъ предсѣдателей и прокуроровъ палатъ встрѣчаетъ неодолимыя препятствія — въ неполнотѣ и недоброкачественности матеріала, доставляемаго агентами розыска и дознанія?

[1]) Объяснит. зап. къ проекту учр. суд. уст. т. I, стр. 24.

боты въ томъ и состоитъ, что должны быть взвѣшены и оцѣнены всѣ эти разнородныя требованія со стороны степени допустимости ихъ нарушенія. Только въ результатѣ сложной комбинаціи всѣхъ принциповъ судебнаго устройства можетъ получиться система, пригодная для отправленія правосудія.

Качество суда есть тоже принципъ коренной, притомъ отнюдь не болѣе растяжимый, нежели принципъ близости суда къ населенію. Ибо близкимъ къ населенію долженъ быть судъ въ истинномъ смыслѣ слова, т. е. учрежденіе, представляющее надлежащую сумму гарантій безпристрастнаго, справедливаго и юридически правильнаго направленія, разсмотрѣнія и рѣшенія дѣла. И если „малодоступность суда приближается къ отсутствію судебной защиты“, то неудовлетворительность суда въ качественномъ отношеніи вовсе лишаетъ населеніе возможности судебнымъ порядкомъ защищать свои интересы. Нѣтъ спора, что и качествомъ суда приходится поступаться по разнообразнымъ соображеніямъ, между прочимъ, и въ видахъ территоріальнаго облегченія для населенія пользованія его услугами. Но, во-первыхъ, въ этомъ отношеніи есть грань, далѣе которой идти нельзя. Во-вторыхъ, поступаться качествомъ суда можно только вслѣдствіе крайней въ томъ необходимости. Наконецъ, въ-третьихъ—и это самое главное,—степень допустимаго нарушенія требованій, предъявляемыхъ наукою и опытомъ относительно качества суда, стоитъ въ тѣснѣйшей зависимости отъ сравненія проектируемаго съ существующимъ. Идеальная, въ качественномъ отношеніи, организація суда не осуществима. А потому не такъ важна сумма гарантій, свойственная проектируемому органу сама по себѣ, какъ ея сличеніе съ гарантіями, представляемыми тѣмъ органомъ, который имъ замѣняется. При повышеніи качества суда, естественно допустимы большія отступленія отъ идеала наилучшаго судебнаго устройства. При пониженіи же—меньшія. Ибо всякое пониженіе гарантій правильнаго отправленія правосудія не можетъ не отражаться крайне тяжело на населеніи, привыкшемъ къ лучшему, хотя и нѣсколько болѣе отдаленному, суду. Только фактически доказанная невозможность пользованія существующимъ лучшимъ судомъ (напримѣръ, если бы повсемѣстно окружный судъ былъ удаленъ отъ населенія на тысячи верстъ, какъ въ Сибири и частью въ Архангельской губ.) можетъ оправдывать его замѣну судомъ худшимъ.

Изъ числа моментовъ, опредѣляющихъ качество судебной организаціи, достаточно отмѣтить два: коллегіальный составъ суда, въ связи съ способомъ устройства апелляціонной инстанціи, и образо-

вательный цензъ судей. Что же показываетъ сравненіе, въ отношеніи этихъ моментовъ, существующей организаціи мѣстной юстиціи — не касаясь института земскихъ начальниковъ, какъ незатрогиваемаго реформой,—съ проектируемой? Дѣла исковыя на сумму отъ 500 до 1000 р. и уголовныя о дѣяніяхъ, предусмотрѣнныхъ уложеніемъ и не влекущихъ за собою пораженія правъ, нынѣ разсматриваются судомъ коллегіальнымъ, а будутъ разсматриваться единоличнымъ. Апелляціонною инстанціей для этихъ дѣлъ нынѣ служитъ судебная палата, а будетъ служить органъ, построенный на съѣздовомъ началѣ, недостатки котораго признаются не только меньшинствомъ, но и большинствомъ коммисіи [1]). Предварительное изслѣдованіе по дѣламъ о дѣяніяхъ, влекущихъ за собою лишеніе всѣхъ особенныхъ правъ и преимуществъ, а на практикѣ и о всѣхъ менѣе важныхъ, подсудныхъ окружному суду, нынѣ производится исключительно лицами, получившими высшее юридическое образованіе, а будетъ производиться, въ общемъ правилѣ, чинами полиціи. Несомнѣнно, слѣдовательно, что проектъ дѣлаетъ шагъ назадъ, притомъ столь крупный, что онъ, никоимъ образомъ, не можетъ оправдываться фактически невыясненной для внутреннихъ губерній степенью затруднительности для населенія обращенія къ судебной защитѣ.

Возможная простота судебнаго устройства имѣетъ немногимъ меньшее значеніе, чѣмъ принципъ близости суда къ населенію, потому что малодоступность суда обусловливается почти столько же его отдаленностью, какъ и сложностью судебнаго строя. Что же внесетъ въ этомъ направленіи институтъ участковыхъ судей? Упроститъ ли онъ не порядокъ отправленія судебной дѣятельности, а существующую нынѣ крайнюю сложность и запутанность организаціи? Въ уѣздѣ имѣетъ теперь пребываніе одинъ судья—земскій начальникъ, а будетъ ихъ два; въ уѣздномъ городѣ теперь одна апелляціонная инстанція (съѣздъ земскихъ начальниковъ), а будутъ двѣ. Судья теперь только судитъ, и одна половина судей (земскіе начальники) и въ будущемъ будетъ только судить, а другая будетъ и судить, и производить предварительныя слѣдствія. Путаница отнюдь не уменьшится.

Улучшится ли положеніе съ точки зрѣнія единства судебнаго строя? Въ территоріальномъ отношеніи, до извѣстной степени—да. Выборныхъ органовъ судебной власти (мировыхъ судей) не будетъ нигдѣ; должность судьи вездѣ будетъ соединена съ должностью слѣ-

[1]) См. тамъ же, стр. 32 и слѣд.

дователя. Въ инстанціонномъ же отношеніи—безусловно нѣтъ. Останется, всетаки, два рѣзко различныхъ порядка организаціи: общей юстиціи и мѣстной, объединенныхъ лишь внѣшнимъ образомъ. Съ одной стороны, будутъ: окружный судъ, судебная палата и сенатъ; съ другой — участковый судья, уѣздное (или городское) отдѣленіе окружнаго суда и судебная палата. Связывать ихъ будутъ, по мысли составителей проекта, уѣздное отдѣленіе окружнаго суда и палата. Но дальше единства наименованій связь эта не пойдетъ. Уѣздное отдѣленіе окружнаго суда будетъ таковымъ только по названію. Въ сущности же это будетъ съѣздъ участковыхъ судей — учрежденіе, никогда не сливающееся съ судомъ, въ составъ коего оно по названію входитъ [1]), не постоянно функціонирующее, какъ окружный судъ, а лишь періодически собирающееся и состоящее изъ тѣхъ самыхъ лицъ, которыя, въ качествѣ единоличныхъ судей, разбираютъ дѣла въ первой инстанціи. Единственно предсѣдательствующій въ этомъ учрежденіи будетъ носить званіе члена окружнаго суда (уѣзднаго или городского). Но опять таки только званіе, такъ какъ даже въ общемъ собраніи суда онъ участвовать не будетъ. Организаціонная связь второй инстанціи мѣстной юстиціи съ общей отнюдь, слѣдовательно, не увеличится. Значеніе же ея отсутствія увеличится ровно настолько, насколько расширится компетенція участковаго судьи за счетъ компетенціи окружнаго суда. Третьей инстанціей—кассаціонной,—какъ для мѣстной юстиціи, такъ и для общей, нынѣ служитъ сенатъ. А по проекту, для дѣлъ, подсудныхъ участковымъ судьямъ, будетъ служить третьей инстанціей судебная палата. Едва ли могутъ быть какія-либо сомнѣнія въ томъ, что такое преобразованіе уменьшитъ связь мѣстной юстиціи съ общей, но ужъ никакъ не будетъ способствовать ея увеличенію. Въ системѣ общихъ судебныхъ установленій судебная палата составляетъ вторую инстанцію и, въ извѣстныхъ случаяхъ (по уголовнымъ дѣламъ), первую, но никогда не третью. Въ системѣ же органовъ мѣстной юстиціи она будетъ инстанціей кассаціонной, т. е. будетъ исполнять функціи, по роду ея главной дѣятельности, ей не свойственныя. Внутренней связи обѣихъ системъ — по роду дѣятельности объединяющаго органа — значитъ не будетъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ исчезнетъ самое могущественное средство, связующее въ одинъ строй всю судебную организацію, — единство кассаціонной инстанціи, обезпечивающее единство въ толкованіи и

[1]) Ст. 13 проекта учрежд. суд. уст. гласитъ: «Въ указанныхъ закономъ случаяхъ всѣ отдѣленія окружнаго суда, *кромѣ уѣздныхъ и городскихъ*, соединяются въ общее собраніе суда».

примѣненіи закона на всемъ пространствѣ территоріи и всѣми судебными (въ чистомъ видѣ) установленіями. Этой связи никакой однородностью названій не замѣнить. Она такъ важна, что одного изъятія дѣлъ, подсудныхъ участковому судьѣ, отъ подвѣдомственности, въ кассаціонномъ порядкѣ, сенату вполнѣ достаточно для права утверждать, что въ пользу единства судебнаго строя проектъ не только ничего не вноситъ, но прямо ухудшаетъ положеніе.

V.

Со стремленіемъ, во что бы то ни стало, приблизить судебную власть къ населенію, проходящимъ красной нитью черезъ весь проектъ новой редакціи учрежденія судебныхъ установленій и подчеркиваемымъ чуть не на каждой страницѣ объяснительной записки, русской жизни приходится сталкиваться столь рѣзко не впервые. Въ восьмидесятыхъ годахъ, въ тотъ тяжелый для судебныхъ установленій, созданныхъ 20 ноября 1864 г., періодъ, когда и въ обществѣ, и въ значительной части печати въ высокой степени было развито отрицательное къ нимъ отношеніе, постоянно раздавались указанія на отдаленность судебной власти, какъ на одинъ изъ сильныхъ аргументовъ противъ введенной двадцать лѣтъ назадъ судебной реформы. Ея противники обыкновенно коротко формулировали свою мысль: власть на мѣстахъ должна быть сильна и близка къ народу.

Это воззрѣніе вскорѣ сдѣлалось господствующимъ и въ правительственныхъ сферахъ. Результатомъ его явилось въ 1889 г. положеніе о земскихъ начальникахъ. Въ лицѣ земскихъ начальниковъ была создана власть сильная и близкая къ народу. Дабы она была сильна и близка и дабы обезпечить необходимый контингентъ мѣстныхъ дворянъ для занятія новыхъ должностей, въ рукахъ земскихъ начальниковъ съ властью административной была объединена власть судебная, апелляціонной инстанціей для дѣлъ судебныхъ былъ назначенъ уѣздный съѣздъ, кассаціонная—была перенесена изъ центра въ губерніи. Какъ органъ судебной власти, земскій начальникъ воплотилъ въ себя въ положительномъ смыслѣ только одинъ принципъ судебной организаціи—принципъ суда, близкаго къ населенію. Всѣ остальные были принесены ему въ жертву, поскольку ихъ проведеніе препятствовало наиболѣе полному его осуществленію.

Такимъ образомъ, опытъ односторонняго развитія принципа приближенія суда къ населенію мы уже имѣемъ—и опытъ свыше деся-

тилѣтній. А потому прежде принятія этого принципа въ основу проектируемаго преобразованія всей мѣстной юстиціи, и можно, и должно было бы его провѣрить, подвергнувъ критическому анализу положеніе о земскихъ начальникахъ и выяснивъ результаты ихъ судебной дѣятельности.

Составители проекта ни на выясненіи результатовъ судебной дѣятельности земскихъ начальниковъ, ни на анализѣ положенія 12 іюля 1889 г. не остановились. Вовсе обойти эти вопросы они не могли. Но всякій разъ, когда столкновеніе съ ними было неизбѣжно, коммисія ограничивалась ссылкой, что, какъ касающіеся установленій вѣдомства министерства внутреннихъ дѣлъ, они не входятъ въ кругъ ея задачъ—и ставила точку. При такихъ условныхъ границахъ задачъ коммисіи и невозможности касаться всего строя мѣстной юстиціи въ тѣхъ 37 губерніяхъ, гдѣ дѣйствуетъ институтъ земскихъ начальниковъ, естественно было бы, разъ эта невозможность обнаружилась, поставить точку въ отношеніи дальнѣйшихъ работъ. Но коммисія ее ставила лишь въ отношеніи своихъ соображеній и сужденій, а работы по преобразованію мѣстныхъ судебныхъ учрежденій для всей территоріи государства, не исключая и этихъ 37 губерній, продолжала.

Вотъ почему внимательное чтеніе первыхъ двухъ томовъ объяснительной записки оставляетъ совершенно ясное впечатлѣніе, что какъ будто общая реформа мѣстной юстиціи предпринимается во имя интересовъ не общихъ, а частныхъ—не центра Россіи, а окраинъ. Не для того создается должность участковаго судьи, чтобы правосудіе отправлялось болѣе нормально, чѣмъ теперь, въ центральныхъ губерніяхъ европейской Россіи, гдѣ дѣйствовали до 1889 г. судебные уставы въ полномъ объемѣ, а чтобы устранить условія, затрудняющія ихъ примѣненіе на окраинахъ. Тамъ, на далекихъ окраинахъ сѣвера, юга и востока, окружные суды такъ удалены отъ населенія, что затрата времени и денегъ на веденіе дѣла во многихъ случаяхъ не окупается удовлетвореніемъ исковыхъ требованій. Повинность личной явки въ судъ по уголовнымъ дѣламъ тамъ обращается въ тяжелое бремя. Слѣдовательскіе участки тамъ такъ велики и пути сообщенія такъ плохи, что предварительныя слѣдствія, по дѣйствующимъ началамъ судебныхъ уставовъ, не могутъ производиться иначе, какъ съ крайней медленностью. Единства кассаціонной инстанціи тамъ (въ округахъ Омской, Иркутской, Ташкентской и Тифлисской судебныхъ палатъ) нѣтъ и теперь. Устранить тамъ, на окраинахъ, безъ коренной реформы, затруднительность пользованія судебной защитой не-

возможно. Необходимо расширить предѣлы подсудности единоличному судьѣ, ограничить подслѣдственность только наиболѣе важными дѣлами, а чтобы при этомъ условіи судебный слѣдователь не остался безъ дѣлъ—присоединить его обязанности къ обязанностямъ судьи. Необходимо, далѣе, перенести тамъ и апелляціонную инстанцію изъ губернскаго города въ уѣздный и, въ силу этой необходимости, примириться съ ея организаціей на съѣздовомъ началѣ. Единства кассаціонной инстанціи нѣтъ въ Сибири и на Кавказѣ; не будетъ рѣзкимъ нарушеніемъ принципа, если и для глухихъ угловъ Архангельской, Вологодской и Пермской губ., не менѣе удаленныхъ отъ Петербурга, кассаціонныя функціи передать судебнымъ палатамъ. Таковъ—пришла къ заключенію коммисія,—въ виду условій окраинъ, долженъ быть типъ организаціи для нихъ мѣстной юстиціи. Противъ него можно спорить, но считать его лишеннымъ фактической обоснованности нельзя. Но почему не принять его и для центральной Россіи—мысль одинаковаго судебнаго устройства на всей территоріи государства такъ заманчива? Институтъ земскихъ начальниковъ служить препятствіемъ не можетъ. И при параллельномъ съ нимъ существованіи, участковому судьѣ найдется дѣло: въ интересахъ правильнаго отправленія правосудія на окраинахъ, его компетенція повышена, онъ будетъ производить и предварительныя слѣдствія. Ходъ мыслей какъ будто логичный. Но развѣ въ дѣйствительности то онъ логиченъ? Развѣ главная причина несовершенства современнаго общаго русскаго судебнаго строя въ томъ, что судебная власть далека отъ населенія? Развѣ для главной массы повседневныхъ дѣлъ она во внутреннихъ губерніяхъ, въ лицѣ земскихъ начальниковъ, не перенесена уже въ уѣздъ, въ лицѣ съѣзда ихъ—въ уѣздный городъ, въ лицѣ губернскаго присутствія—въ губернію?

Начало вѣдомственной обособленности едва ли получало когда либо такое яркое выраженіе, какъ въ разбираемомъ проектѣ реорганизаціи мѣстной юстиціи, не затронувшемъ ни однимъ положеніемъ фундамента существующаго судебнаго строя только потому, что этимъ фундаментомъ вѣдаетъ не министерство юстиціи, а министерство внутреннихъ дѣлъ. Этого начала коммисія держалась твердо и, если не столь ярко, то столь же опредѣленно, оно проведено и въ другихъ отношеніяхъ. Напримѣръ, въ вопросѣ объ ограниченіи подслѣдственности.

Слѣдовательскіе участки чрезмѣрно обширны, слѣдователи обременены работой, слѣдствія производятся медленно, увеличеніе числа судебныхъ слѣдователей вызвало бы слишкомъ большое увеличеніе

расходовъ казны. Отсюда выводъ: надо сократить категоріи дѣлъ, подлежащихъ предварительному изслѣдованію черезъ судебныхъ слѣдователей. Но что означаетъ, въ этомъ смыслѣ, сокращеніе подслѣдственности?—Ничто иное, какъ только перенесеніе работы съ однихъ органовъ на другіе, ибо предварительное изслѣдованіе—стадія процесса, абсолютно необходимая, безъ которой (въ той или другой формѣ) не можетъ обойтись ни одно уголовное дѣло. Этими другими органами могутъ служить чины общей полиціи: они и нынѣ производятъ предварительное изслѣдованіе въ формѣ дознанія и розыска—на нихъ и можно перенести работу судебныхъ слѣдователей. Справятся ли они, однако, съ новой работой? Достаточно ли у нихъ для того знанія, умѣнья и свободнаго времени? Не обременены ли они еще больше, чѣмъ судебные слѣдователи? Насколько понадобится увеличить штаты полицейскихъ чиновъ? Какіе это вызоветъ расходы? Казалось бы, безъ самаго тщательнаго и детальнаго освѣщенія всѣхъ этихъ вопросовъ, нельзя слова сказать въ пользу ограниченія подслѣдственности. Коммисія же ихъ только намѣтила и поставила точку, сославшись на то, что „ближайшее сонбраженіе вопроса объ увеличеніи штатовъ чиновъ полиціи и дальнѣйшее его направленіе должно зависѣть отъ министерства внутреннихъ дѣлъ“ [1]). Между тѣмъ, очевидно, что точный подсчетъ предстоящихъ, отъ сокращенія подслѣдственности, издержекъ долженъ былъ предшествовать принятому рѣшенію. Казна одна, и лягутъ ли новыя издержки на смѣту министерства юстиціи или министерства внутреннихъ дѣлъ—для государства безразлично. Совѣщаніе изъ чиновъ обоихъ министерствъ признало, что перенесеніе работы судебныхъ слѣдователей на чиновъ полиціи потребуетъ увеличенія числа однихъ только полицейскихъ урядниковъ на 5,680 человѣкъ и ужъ ни въ какомъ случаѣ не менѣе, какъ на 1,515 человѣкъ, что вызоветъ новый расходъ въ 1.988,000 или въ 681,750 рублей (не считая расхода на урядническія школы) [2]). Не проще ли и не лучше-ли было бы, не ограничивая подслѣдственности, увеличить на эти цифры смѣту министерства юстиціи и штатъ судебныхъ слѣдователей усилить, если не на 800, то на 300 лицъ?

Послѣдовательнымъ проведеніемъ принципа приближенія суда къ населенію составители проекта имѣли въ виду придать своимъ построеніямъ строго практическій характеръ. „Интересы населенія“,

[1]) Объяснит. записка къ проекту уст. угол. суд., т. II, стр. 161.
[2]) Тамъ же, стр. 152 и 153.

„облегченіе обращенія къ судебной защитѣ“ — эти и подобныя имъ фразы постоянно встрѣчаются въ объяснительной запискѣ. Коммисія рѣзко подчеркиваетъ, что не въ силу требованій теоріи, а въ силу потребностей практической жизни предпринята реформа. И въ то же время съ неменьшей послѣдовательностью проводится принципъ, наиболѣе отвлеченный, наиболѣе оторванный отъ жизни — принципъ вѣдомственной обособленности. Населенію нужна судебная власть, судебная защита, а къ какому вѣдомству принадлежатъ органы этой власти, всѣмъ ли судебнымъ строемъ вѣдаетъ одно министерство или нѣтъ — ему рѣшительно все равно.

VI.

Главнѣйшія несовершенства современнаго судебнаго устройства — говорится въ объяснительной запискѣ — состоятъ: въ отсутствіи единства и систематической стройности, въ недостаточной доступности суда для населенія, въ излишней сложности судебной организаціи и въ нѣкоторыхъ отступленіяхъ отъ начала государственнаго значенія суда. „Соотвѣтственно съ симъ — говорится далѣе, — разрабатывая въ главныхъ чертахъ проектъ будущаго судебнаго устройства, коммисія признала необходимымъ въ основаніе сего устройства положить такія начала, которыя въ должной мѣрѣ обезпечивали бы: 1) объединеніе судебнаго строя; 2) приближеніе суда къ населенію; 3) возможное упрощеніе судебной организаціи и 4) послѣдовательное примѣненіе ко всѣмъ частямъ судоустройства начала государственнаго значенія суда“ [1]).

Остановимся на этихъ отправныхъ положеніяхъ, но безотносительно къ принципу вѣдомственной обособленности.

Единство судебнаго строя требуетъ внѣшней и внутренней однородности судебной организаціи — по способу образованія учрежденій, по ихъ соподчиненности, по объему полномочій и, главное, по основнымъ началамъ отправленія судебной дѣятельности. Во всѣхъ этихъ отношеніяхъ существующее положеніе вещей представляетъ пестроту безпримѣрную. Она выражается и въ томъ, что въ Петербургѣ, Москвѣ, въ немногихъ другихъ городахъ и въ области войска Донского дѣйствуютъ понынѣ выборные мировые судьи, которыхъ болѣе нигдѣ нѣтъ; и въ томъ, что въ Варшавскомъ судебномъ округѣ имѣ-

[1]) Объяснит. зап. къ проекту учр. суд. уст., т. I, стр. 6.

ются гминные суды; и въ томъ, что производство предварительныхъ слѣдствій поручается то слѣдователю, облеченному правами судьи, то слѣдователю-чиновнику, то мировому судьѣ; и въ томъ, что на нѣкоторыхъ палатахъ лежатъ обязанности кассаціоннаго суда; и въ томъ, что сохранилось противоположеніе мирового разбирательства собственно судебному; и въ многочисленности основаній подсудности, и въ разнообразіи порядковъ обжалованія,—и т. д., и т. д. Но несомнѣнно, что всѣ эти выраженія пестроты, нестройности и отсутствія единства мало сказать блѣднѣютъ, а прямо сводятся на нѣтъ, если ихъ сопоставить съ тою рознью, которая внесена институтомъ земскихъ начальниковъ со стоящими надъ ними судебно-административными учрежденіями. Эта рознь касается, во-первыхъ, не малокультурныхъ или малонаселенныхъ окраинъ или мѣстностей, управляемыхъ на особыхъ основаніяхъ, а ядра Россіи, основанія управленія коимъ именуются общими. Во-вторыхъ—она обнаруживается не изъ сличенія порядковъ, существующихъ въ одной мѣстности и въ другой, а изъ сличенія органовъ, функціонирующихъ рядомъ, въ томъ же самомъ уѣздѣ. Наконецъ, въ третьихъ—всѣ прочіе органы, призванные къ отправленію судебной дѣятельности, построены на началѣ отдѣленія власти судебной отъ административной; образованные же по закону 1889 г.—на прямо противоположномъ. Нельзя поэтому серьезно останавливаться, напримѣръ, на необходимости устранить различіе между основами мирового и общаго судебнаго разбирательства, ибо они ничтожны сравнительно съ различіемъ между постановленіями судебныхъ уставовъ и правилъ производства судебныхъ дѣлъ земскими начальниками. Они ничтожны и по содержанію, и по объему примѣненія тѣхъ и другихъ. Едва ли заслуживаетъ упоминанія даже, что для Сибири и Кавказа по дѣламъ, отнесеннымъ къ вѣдѣнію мѣстной юстиціи, нѣтъ кассаціоннаго единства, когда его нѣтъ въ 37 внутреннихъ губерніяхъ, когда въ центральной Россіи единый кассаціонный судъ замѣняютъ по тѣмъ же самымъ дѣламъ не четыре судебныя палаты, а 37 губернскихъ присутствій.

Главная причина отсутствія единства и систематической стройности нашей судебной организаціи, подавляющая всѣ остальныя, состоитъ въ томъ, что параллельно съ судами, образованными по уставамъ 1864 г., дѣйствуютъ судебно-административныя учрежденія, образованныя по закону 1889 года. Это положеніе—внѣ спора и сомнѣній. Если же такъ, то никакимъ инымъ способомъ не достичь объединенія судебнаго строя, какъ упраздненіемъ вторыхъ или реор-

ганизаціей первыхъ на одинаковыхъ со вторыми началахъ. Дѣйствіе судебныхъ уставовъ только что распространено повсемѣстно, и возвращеніе къ старымъ дореформеннымъ порядкамъ, поскольку процессуальныя формы и правила связаны съ организаціонными, не можетъ, конечно, встрѣтить ни одного защитника. Возможенъ, слѣдовательно, одинъ исходъ. А если, по тѣмъ или инымъ соображеніямъ, онъ признается несвоевременнымъ, то нио какомъ объединеніи судебнаго строя не можетъ быть и рѣчи.

Сложность нынѣшней судебной организаціи также зависитъ преимущественно отъ совмѣстнаго существованія собственно съ судебными органами института земскихъ начальниковъ. Коммисія выдвигаетъ на первое мѣсто сложность процессуальную и, оцѣнивая вопросъ съ этой точки зрѣнія, обращаетъ вниманіе на излишнее, по ея мнѣнію, развитіе коллегіальной формы суда. Если же взглянуть на вопросъ съ другой стороны, то прежде всего, конечно, придется остановиться на многочисленности и разнородности органовъ судебной власти, что порождаетъ самую крайнюю сложность системы подсудности. Разобраться—чьему разсмотрѣнію подлежитъ данное дѣло въ первой инстанціи, куда и какимъ порядкомъ должны быть приносимы жалобы—не всегда бываетъ подъ силу и опытному юристу. Какъ уже отмѣчалось выше, проектируемая должность участковаго судьи еще усугубитъ эту путаницу, поскольку не можетъ служить къ упрощенію системы органъ, искусственно въ нее вдвигаемый. Столь же искусственно были вдвинуты въ 1889 г. въ нашъ судебный строй земскіе начальники, уѣздные члены окружныхъ судовъ, уѣздные съѣзды и губернскія присутствія—имъ и принадлежитъ первое мѣсто въ ряду условій, создавшихъ существующую сложность судебной организаціи.

На первый взглядъ, начало правительственнаго значенія суда имѣетъ полное выраженіе въ судебно-административныхъ учрежденіяхъ и отступленія отъ этого начала нельзя относить на счетъ реформы 1889 года. Ближайшій анализъ показываетъ, однако, иное. „Задача судебной дѣятельности—говорится въ объяснительной запискѣ,—направленная къ обезпеченію внутренняго мира въ государствѣ и спокойнаго пользованія каждымъ лицомъ принадлежащими ему правами, имѣетъ настолько важное общегосударственное значеніе, что выполненіе ея не можетъ быть предоставлено усмотрѣнію какихъ-либо сословныхъ или общественныхъ единеній, представляющихъ лишь различные частные интересы, но должно составлять предметъ непрестанной заботливости самого правительства“. Посему „выборъ

лицъ, коимъ судебная власть ввѣряется, по общему правилу, долженъ быть предоставленъ правительству". Далѣе, къ числу требованій, вытекающихъ изъ того же начала и которыхъ коммисія не усматриваетъ въ институтѣ выборныхъ мировыхъ судей, отнесены: замѣщеніе должностей единоличныхъ судей „лицами, обладающими, помимо высшаго юридическаго образованія, также извѣстными служебными познаніями и необходимою опытностью", и „независимость судьи (отъ мѣстныхъ общественныхъ вліяній), которая дозволяла бы ему руководствоваться въ своихъ рѣшеніяхъ только закономъ и чувствомъ справедливости" [1]). Сюда же слѣдуетъ отнести отмѣчаемое въ другомъ мѣстѣ записки, какъ явленіе ненормальное, свойственное дѣятельности выборнаго мирового института, „слишкомъ неограниченное примѣненіе личнаго усмотрѣнія въ ущербъ точнымъ опредѣленіямъ закона"—тѣмъ болѣе опасное, что лица, законныя права которыхъ не находили удовлетворенія, должны были обращаться „въ съѣздъ мировыхъ судей, т. е. въ учрежденіе, входящее въ составъ той же обособленной судебной организаціи и проникнутое тѣми же взглядами на задачу судебной дѣятельности и тѣми же профессіональными традиціями, какъ и судьи, постановившіе первоначальныя рѣшенія" [2]).

Отъ института выборныхъ мировыхъ судей сохранились одни остатки и возстановленіе его не предполагается. Оцѣнивать, поэтому, въ примѣненіи къ нему соображенія коммисіи безполезно. Если же сопоставить ихъ съ институтомъ земскихъ начальниковъ, то окажется, что все нарушавшее, по признанію коммисіи, въ организаціи и условіяхъ дѣятельности мирового института принципъ правительственнаго значенія суда, въ область прошлаго не отошло. Въ лицѣ земскихъ начальниковъ, комплектуемыхъ исключительно изъ представителей одного дворянскаго сословія и избираемыхъ мѣстными предводителями дворянства, выполненіе задачи судебной дѣятельности предоставлено усмотрѣнію сословнаго единенія ничуть не въ меньшей степени, нежели оно предоставлялось по судебнымъ уставамъ, въ лицѣ выборныхъ мировыхъ судей, усмотрѣнію единеній общественныхъ. Органамъ правительственной власти принадлежитъ, въ общемъ правилѣ, только право утвержденія земскихъ начальниковъ, а право избранія ихъ присвоено органамъ власти сословной. Ни высшаго юридическаго образованія, ни „извѣстныхъ" служебныхъ познаній, ни „необходимой" опытности отъ земскихъ началь-

[1]) Тамъ же, стр 53—57.
[2]) Тамъ же, стр. 18.

никовъ не требуется. Будучи представителями мѣстнаго дворянства и, по роду ихъ главной дѣятельности, администраторами, земскіе начальники независимостью, которая „дозволяла бы имъ руководствоваться въ своихъ рѣшеніяхъ только закономъ и чувствомъ справедливости", не обладаютъ. По тѣмъ же причинамъ, они, неизмѣримо болѣе бывшихъ мировыхъ судей, склонны къ „слишкомъ неограниченному примѣненію личнаго усмотрѣнія", обособлены отъ судебныхъ въ собственномъ смыслѣ органовъ, проникнуты своеобразными взглядами на задачи судебной дѣятельности и профессіональными традиціями. Въ глазахъ земскихъ начальниковъ, какъ администраторовъ, всегда силенъ принципъ поддержанія авторитета власти, являющійся едва ли не основнымъ, опредѣляющимъ содержаніе дѣятельности ихъ съѣздовъ, — принципъ, столь глубоко чуждый идеѣ правосудія.

Относительно послѣдняго положенія —малой, по своей отдаленности, доступности суда для населенія,—достаточно ограничиться однимъ замѣчаніемъ. Близкимъ и доступнымъ для населенія, во всякомъ случаѣ, долженъ быть судъ. Земскіе же начальники представляютъ собою не судъ, а органъ административной власти, снабженный чуждыми ему судебными полномочіями.

Итакъ, если принять за отправныя точки тѣ положенія, которыя выставлены коммисіей, и если даже, не подвергая ихъ критическому разбору по существу, оцѣнить современный судебный строй безотносительно къ принципу вѣдомственной обособленности,—то можно придти къ одному заключенію: „главнѣйшія несовершенства современнаго судебнаго устройства" коренятся въ судебной компетенціи земскихъ начальниковъ. Радикальное средство для устраненія ихъ тоже одно: „возвращеніе судебнымъ установленіямъ исключительнаго права вѣдать судебныя дѣла". Никакого другого— быть не можетъ. Всякая иная мѣра будетъ безжизненна и искусственна.

А. Ф. Кони заканчиваетъ свое особое мнѣніе слѣдующими словами:

„Въ существо предположеній о слитіи нынѣ дѣйствующихъ мировыхъ судебныхъ учрежденій съ общими въ одну единую іерархическую организацію положена мысль объ установленіи участковыхъ судей, которые, въ своей совокупности, должны составить широкое и прочное основаніе всему судебному зданію и тѣмъ придать ему надлежащую устойчивость и опору. Эти судьи и стоящія надъ ними уѣздныя и городскія отдѣленія окружного суда должны, по пред-

положеніямъ коммисіи, приблизить къ народонаселенію разбирательство дѣлъ. Даже и находя въ этой организаціи недостатки, нельзя не признать за нею значительной стройности. Но ни о стройности, ни объ устойчивости не можетъ быть и рѣчи, когда въ мѣстностяхъ, гдѣ дѣйствуютъ участковые земскіе начальники, изъ основанія этой постройки будутъ вынуты почти всѣ составныя его части. Если нельзя достигнуть ни объединенія, ни приближенія юстиціи къ народу, то для чего же и перестраивать окрѣпшее отъ свыше тридцатилѣтняго опыта зданіе, созданное учрежденіемъ судебныхъ установленій 20 ноября 1864 г.“?

МЕЛКАЯ ЗЕМСКАЯ ЕДИНИЦА.

Изъ очередныхъ вопросовъ земской жизни послѣднихъ лѣтъ ни одинъ не приковывалъ къ себѣ такъ сильно вниманія общественной мысли, какъ вопросъ объ организаціи мелкой земской единицы. Съ половины 1901 г. и вплоть до половины 1903-го, онъ буквально не сходилъ со страницъ газетъ и журналовъ. Безъ всякаго преувеличенія можно сказать, что въ любой книгѣ любого журнала за эти два года можно найти тотъ или другой на него откликъ. Появился рядъ отдѣльныхъ посвященныхъ ему монографій и сборниковъ. Между прочимъ—сборникъ, изданный кн. Долгоруковымъ и кн. Шаховскимъ, разошедшійся въ короткое время въ значительномъ числа экземпляровъ.

Вопросъ обошелъ всѣ земскія собранія и обсуждался, если не всѣми, то очень и очень многими комитетами о нуждахъ сельскохозяйственной промышленности. Его касались самые разнообразные съѣзды мѣстныхъ дѣятелей—кустарный въ Петербургѣ, по народному образованію въ Москвѣ и Курскѣ и др. Его выдвигали какъ необходимое условіе осуществленія идеи всеобщаго обученія, сооруженія дорогъ, поднятія экономическаго благосостоянія крестьянъ вообще, развитія медицинской помощи, упорядоченія дѣла общественнаго призрѣнія и проч., и проч. Это былъ, словомъ, центральный, основной вопросъ, интересовавшій общество. Въ глазахъ многихъ публицистовъ и общественныхъ дѣятелей онъ сохраняетъ и нынѣ такое свое значеніе.

Автору настоящихъ очерковъ не приходилось печатно высказывать о немъ своихъ соображеній. Но устно онъ говорилъ о мелкой земской единицѣ три раза: въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи въ 1901 и 1902 г. г. и на кустарномъ съѣздѣ въ 1902 году. Послѣдняя рѣчь не была стенографирована и потому не со-

хранилась [1]). Первыя же двѣ печатаются ниже по стенографическимъ отчетамъ.

Рѣчь, сказанная въ засѣданіи Тверского губернскаго земскаго собранія 19 ноября 1901 года, была вызвана докладомъ губернской управы, постановленіемъ Корчевского уѣзднаго собранія и являлась, отчасти, отвѣтомъ на рѣчи другихъ ораторовъ.

Въ основу своего доклада, управа положила резолюціи Московскаго агрономическаго съѣзда 1901 г.:

„I. Для того, чтобы земство могло вполнѣ удовлетворительно выполнить лежащія на немъ задачи въ области экономическихъ и, въ частности, сельскохозяйственныхъ нуждъ населенія, является безусловно необходимымъ образованіе новой, меньшей чѣмъ уѣздъ, земской единицы".

„II. Мелкая единица эта должна обладать слѣдующими основными чертами дѣйствующихъ земскихъ учрежденій: 1) она должна носить характеръ обязательности, *а не быть добровольнымъ союзомъ*; 2) у нея должна быть точно опредѣленная территорія, на которую распространялось бы ея дѣйствіе; 3) она должна имѣть характеръ всесословный; 4) она должна пользоваться правомъ самообложенія; 5) подобно тому, какъ между нынѣ существующими земскими учрежденіями,—губернскими, съ одной стороны, и уѣздными, съ другой,—существуетъ нѣкоторая опредѣляемая закономъ связь, такъ должна быть установлена связь новой мелкой земской единицы съ уѣздными и губернскими земскими учрежденіями даннаго уѣзда и губерніи, причемъ, однако, разсмотрѣть частности этихъ отношеній съѣздъ не нашелъ для себя возможнымъ; 6) мелкая земская единица должна имѣть выборные исполнительные органы; 7) въ составъ исполнительныхъ органовъ не должны входить лица, несущія административныя и судебныя должности въ данномъ раіонѣ; 8) она не должна обладать функціями полицейскими и судебными".

„Всецѣло присоединяясь въ высказаннымъ на Московскомъ съѣздѣ взглядамъ", Тверская губернская управа выражала намѣреніе къ будущей очередной сессіи разработать вопросъ детально и просила собраніе „отложить обсужденіе его до будущаго года".

Изъ уѣздныхъ земскихъ собраній губерніи пришли къ окончательнымъ рѣшеніямъ о мелкой земской единицѣ два: Корчевское и Старицкое. Корчевское, признавъ необходимымъ образованіе мел-

[1]) Краткое изложеніе ея приведено въ Трудахъ съѣзда дѣятелей по кустарной промышленности въ С.-Петербургѣ. СПБ. 1902. Часть II, стр. 108—111.

кой земской единицы, высказалось за упраздненіе единицы крупной, т. е. губернскаго земства.

Губернское собраніе, прежде всего, остановилось на заключеніи Корчевского уѣзднаго земства. Изъ преній выяснилось, что предложеніе высказаться въ пользу упраздненія губернскихъ земскихъ учрежденій, безъ всякой мотивировки, было внесено въ заключительный моментъ сессіи, когда гласные готовились уже расходиться, было принято безъ обсужденія, и что, вообще, постановленіе Корчевского собранія представляется мало продуманнымъ.

Въ преніяхъ по существу вопроса о мелкой земской единицѣ приняли участіе В. Н. Линдъ, С. Ф. Головинъ, С. В. де-Роберти, А. М. Колюбакинъ, И. И. Петрункевичъ, Г. Д. Скарятинъ и др. По окончаніи преній на баллотировку было поставлено: признаетъ ли собраніе желательнымъ и необходимымъ организацію мелкой земской единицы? 19 голосовъ дали отвѣтъ утвердительный; 28—отрицательный.

Годъ спустя, Тверское губернское собраніе вновь вернулось къ вопросу.

Управою представленъ былъ докладъ о „земскихъ попечительствахъ“, причемъ высказывался взглядъ на попечительства, какъ на переходную ступень къ образованію мелкой земской единицы. Въ заключительной части доклада говорилось: „можетъ быть всего правильнѣе было бы одновременно ходатайствовать о введеніи послѣдней и, въ ожиданіи законодательнаго разрѣшенія вопроса о ней, подготовлять это введеніе путемъ постепенной организаціи приходскихъ попечительствъ“.

Обсужденіе доклада, въ засѣданіи собранія 10 декабря 1902 г., сопровождалось оживленными преніями. Говорили: Е. В. и С. В. де-Роберти, баронъ И. С. Вревскій, В. А. Пуликовскій, И. И. Петрункевичъ и мн. др. Баллотировкѣ была подвергнута слѣдующая формула: „необходимо устройство мелкихъ самоуправляющихся и самооблагающихся всесословныхъ организацій на мѣстахъ. Организаціи эти замѣняютъ собою существующія волостныя и сельскія, но, обладая особыми функціями, стоятъ на ряду съ земскими учрежденіями, долженствующими быть преобразованными согласно принятымъ 5 сего декабря земскимъ собраніемъ основаніямъ“ [1]). Формулу собраніе приняло большинствомъ 26 голосовъ противъ 15.

---

[1]) См. далѣе «Реформа земскаго представительства».

1.

Рѣчь въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи 19 ноября 1901 года.

Настоящая рѣчь была напечатана въ «Вѣстникѣ Европы» (1902 г., апрѣль) при письмѣ въ редакцію слѣдующаго содержанія:

«Въ минувшую очередную сессію земскихъ собраній прошедшаго года, многими изъ нихъ, какъ губернскими, такъ и уѣздными, обсуждался вопросъ о низшей земской единицѣ, вновь поставленный на очередь московскимъ съѣздомъ дѣятелей агрономической помощи мѣстному хозяйству, 1901 года. Обсуждался этотъ вопросъ, между прочимъ, и въ тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи, къ составу котораго я, въ качествѣ гласнаго, имѣю честь принадлежать. Въ тверское собраніе вопросъ этотъ былъ внесенъ управой, причемъ резолютивная часть доклада сводилась къ предложенію отложить окончательное рѣшеніе о возбужденіи соотвѣтственнаго ходатайства до будущаго года и дать управѣ порученіе подробно разработать мотивировку ходатайства къ слѣдующему очередному собранію. Но въ соображеніяхъ, управа категорично высказывалась въ пользу необходимости организаціи мелкой земской всесословной единицы на принятыхъ московскимъ съѣздомъ началахъ. Такимъ образомъ, принятіе доклада принціально предрѣшало отвѣтъ и передъ собраніемъ стояла альтернатива: слѣдуетъ ли, или нѣтъ, возбуждать передъ правительствомъ ходатайство объ образованіи, какъ проектировалъ московскій съѣздъ, новой, меньшей чѣмъ уѣздъ, земской единицы, если не въ 1901, то въ 1902 году, т.-е., во всякомъ случаѣ, при данныхъ, существующихъ условіяхъ земской жизни и при данномъ отношеніи къ земскому самоуправленію,—ибо нѣтъ основанія ожидать, чтобы въ теченіе года эти условія и отношеніе измѣнились.

Такъ понимая непосредственную задачу собранія и не раздѣляя взгляда управы, я въ засѣданіи 19 ноября прошлаго года подробно развилъ свои доводы. Высказанное мною вызвало рядъ возраженій въ газетахъ и журналахъ. Оно также было отмѣчено и подвергнуто разбору во внутреннемъ обозрѣніи «Вѣстника Европы» (январь, 1902 г.). Матеріаломъ для всѣхъ сужденій, однако, служилъ не подлинный текстъ того, что я говорилъ, а отчетъ о засѣданіи тверского губернскаго земскаго собранія 19 ноября 1901 г., помѣщенный въ № 318 «Русскихъ Вѣдомостей». Значительная часть отчета въ газетѣ, правда, посвящена изложенію «важнѣйшихъ», по выраженію автора, моихъ аргументовъ. Но всетаки это только бѣглый газетный отчетъ на семидесяти

строкахъ объ «обширной», какъ въ немъ сказано, рѣчи. Я далекъ отъ мысли, конечно, въ какомъ бы то ни было отношеніи сѣтовать на составителя отчета: приводить въ газетѣ въ подлинникѣ «обширную» рѣчь было бы странно. Да и невозможно—къ тому же. И стенографисты не схватываютъ всѣхъ словъ, а въ памяти слушателя естественно остаются только особенно обратившія на себя его вниманіе мысли. Предпославъ изложенію моей рѣчи фразу: «гласный развилъ слѣдующіе важнѣйшіе аргументы»,—составитель отчета тѣмъ самымъ снялъ съ меня всякую отвѣтственность за стоящій подъ нею текстъ. Но отвѣтственность за мысли, выраженныя этимъ текстомъ, осталась на мнѣ цѣликомъ, ибо, какъ явствуетъ изъ словъ составителя, значеніе невключенныхъ въ отчетъ аргументовъ несущественно. Мнѣ же думается, что если несущественно значеніе каждаго изъ нихъ въ отдѣльности, то взятые вмѣстѣ они во многомъ измѣняютъ тотъ тонъ и ту общую окраску, которые получила моя рѣчь въ отчетѣ.

Я предполагаю еще поработать надъ вопросомъ о единицѣ земскаго самоуправленія. Что выйдетъ изъ моей работы—не знаю. Можетъ быть—журнальная статья, можетъ быть—рефератъ въ ученомъ обществѣ. Но, во всякомъ случаѣ, это не будетъ повтореніемъ рѣчи, сказанной мною по поводу конкретнаго предложенія возбудить передъ правительствомъ ходатайство о замѣнѣ уѣздной земской единицы другою, болѣе дробною. Неизбѣжно будутъ выдвинуты иныя точки зрѣнія; главнѣйшее вниманіе сосредоточится на иныхъ сторонахъ вопроса. Кое-что изъ недоговореннаго или сказаннаго вскользь, туманно—будетъ развито въ деталяхъ. Кое о чемъ не будетъ надобности говорить вовсе. Обсужденію же или, вѣрнѣе, «осужденію»—въ нѣкоторыхъ органахъ печати весьма суровому—была подвергнута именно моя рѣчь. И она «осуждена» только на основаніи отчета въ № 318 «Русскихъ Вѣдомостей». Между тѣмъ, на земское собраніе—я имѣю смѣлость это думать по результату голосованія и по нѣкоторымъ другимъ даннымъ—мои доводы, выслушанные въ совокупности, произвели впечатлѣніе скорѣе благопріятное.

По всѣмъ приведеннымъ соображеніямъ позволяю себѣ предложить подлинный текстъ сказаннаго мною.»

Сергѣй Валентиновичъ де-Роберти только-что высказалъ предположеніе, что большинствомъ собранія вопросъ объ учрежденіи мелкой земской единицы будетъ рѣшенъ въ утвердительномъ смыслѣ, а потому онъ воздержался отъ развитія соображеній въ пользу своего мнѣнія. Мнѣ придется выступить какъ разъ съ обратнымъ. Заранѣе оговариваюсь, что я не сторонникъ низшей земской единицы, и соображенія, которыя буду

имѣть честь представить губернскому земскому собранію, направлены къ тому, чтобы попытаться разбить ту аргументацію, на которой обычно обосновывается мнѣніе, утверждающее о ея необходимости.

Вопросъ о мелкой земской единицѣ представляетъ собою громадный интересъ, и теоретическій, и практическій,—интересъ непосредственный, жизненный. Этимъ и объясняется, что онъ, въ той или другой формѣ, уже давно занимаетъ и теоретиковъ, и земскихъ дѣятелей. Вопросъ многожды обсуждался и въ земскихъ собраніяхъ, и на самыхъ разнообразныхъ съѣздахъ лицъ, такъ или иначе практически связанныхъ съ земскимъ дѣломъ. Съ теоретической точки зрѣнія, несомнѣнно, учрежденіе низшей земской единицы представляется крайне заманчивымъ. Громадная пестрота тѣхъ органовъ, которымъ ввѣрена у насъ мѣстная жизнь, конечно останавливаетъ на себѣ вниманіе. У насъ на мѣстахъ вы видите и самоуправляющееся учрежденіе—земство, и чисто-бюрократическое—полицію, и сословныя организаціи, и т. д., и т. д. Здѣсь же особое мѣсто занялъ съ 1889 г. своеобразный институтъ земскихъ начальниковъ, внѣдряющійся и въ сословную организацію, отчасти и въ организацію земскую. Эта пестрота невольно бьетъ въ глаза, и естественно желаніе создать что-нибудь стройное, гармоничное, единое; естественно желаніе провести черезъ всю мѣстную жизнь самоуправляющуюся организацію съ однимъ обобщающимъ началомъ. Такимъ началомъ справедливо выдвигаютъ начало земскаго самоуправленія. Тридцать-семь лѣтъ, протекшихъ съ 1-го января 1864 года, показали, что земство создало столько, сколько даже за удвоенный періодъ времени не создалъ и не могъ создать ни одинъ другой органъ. Если такова уже въ прошломъ заслуга земства, если это начало доказало уже свою полезность, то желательно на немъ же построить и все остальное; желательно это начало, какъ наиболѣе полезное, распространить и вглубь, и вверхъ.

Вотъ главный теоретическій доводъ въ пользу созданія низшей земской единицы—конечно, единицы безсословной, самоуправляющейся и обладающей пра-

вомъ самообложенія. Но такая красота юридической конструкціи, такая стройность системы вызываетъ и возраженія. Возраженія съ моей точки зрѣнія весьма существенныя.—Да, извѣстное приближеніе управленія мѣстностью къ ней самой и къ ея населенію необходимо. Да, я совершенно согласенъ съ тѣмъ, что сказалъ Василій Николаевичъ Линдъ, но вопросъ въ томъ, до какой степени приблизить; здѣсь могутъ быть ошибки двоякаго рода. Бѣда большая, когда органъ управленія далекъ отъ населенія, но бѣда не меньшая, когда органъ управленія слишкомъ близокъ. Бѣда не меньшая потому, что въ этомъ послѣднемъ случаѣ пріобрѣтаютъ исключительное значеніе мелкіе интересы, интересы сегодняшняго дня, интересы такого-то участочка, интересы своей колокольни, какъ говорится. Когда же органъ управленія находится дальше отъ населенія, то лица управляющія получаютъ возможность смотрѣть издалека. Не будучи непосредственно заинтересованными, эти лица имѣютъ возможность болѣе отвлеченно смотрѣть на каждый вопросъ, и потребности непосредственныя, сегодняшняго дня, не будутъ въ ихъ глазахъ заслонять потребностей будущаго, болѣе или менѣе отдаленнаго. Вотъ почему организація самоуправляющагося органа, близкаго къ населенію, соотвѣтствующая предлагаемой низшей земской единицѣ, возможна только при извѣстномъ, сравнительно высокомъ, уровнѣ культуры самого населенія. Намъ указывали на примѣръ Америки, на примѣръ нѣкоторыхъ мѣстностей Германіи—не будемъ ходить такъ далеко. Я укажу на примѣръ Финляндіи. Тамъ такія единицы являются въ видѣ приходовъ, и тамъ мѣстныя потребности удовлетворяются лучше, чѣмъ у насъ въ Россіи. Но развѣ мы можемъ сравнивать въ культурномъ отношеніи нашу русскую деревню съ деревней финляндской; развѣ наша русская деревня выработала типы школъ, типы способовъ оказанія медицинской помощи населенію? Нѣтъ, у насъ земство ввело ихъ, земство вело эти работы въ теченіе тридцати-семи лѣтъ, и эта работа еще нужна и еще будетъ нужна на продолжительное время. Вотъ соображенія, которыя съ моей

точки зрѣнія разбиваютъ заманчивость учрежденія низшей земской единицы, какъ органа самоуправляющагося, самооблагающагося, какъ ячейки, изъ которой должна развиваться вся дальнѣйшая организація самоуправленія.

Но, конечно, теоретическая сторона вопроса здѣсь, въ земскомъ собраніи, представляетъ наименьшій интересъ и наименѣе заслуживаетъ вниманія. Я поэтому только намѣтилъ ее. Намъ должна быть интересна другая сторона, и она-то главнымъ образомъ должна насъ занимать. Весьма любопытно вспомнить, въ какія именно эпохи возникалъ вопросъ о низшей земской единицѣ. Всѣмъ вамъ извѣстно изъ доклада губернской управы, что этотъ вопросъ, т.-е. мысль о созданіи такой самооблагающейся всесословной единицы, возникалъ въ редакціонныхъ коммисіяхъ во время, предшествовавшее освобожденію крестьянъ. Я вполнѣ понимаю, почему вопросъ тогда возникалъ: естественно, что когда предполагалось освобожденіе крестьянъ, русскую жизнь нужно было не реформировать, а создавать вновь. Тогда естественно же было остановиться на этомъ вопросѣ, какъ дающемъ отвѣтъ на то, какъ надо поступить, какъ нужно организовать будущее управленіе всѣми мѣстными интересами. Вслѣдъ затѣмъ возникъ вопросъ въ земствѣ. Въ 1870 г. состоялось постановленіе петербургскаго губернскаго земскаго собранія, согласно которому было возбуждено ходатайство передъ правительствомъ объ учрежденіи безсословной волости, или всесословной, какъ тогда говорилось. Вскорѣ послѣ того, сперва проф. Градовскій, а вслѣдъ за нимъ другіе теоретики, стали пытаться дать теоретическую конструкцію проектируемому институту. Градовскій обнаружилъ несостоятельноеть идеи всесословности и формулировалъ понятіе безсословности. Съ новой силой вопросъ возникъ въ восьмидесятыхъ годахъ, вслѣдствіе циркуляра министра внутреннихъ дѣлъ, помѣченнаго 22-мъ декабря 1880 г, который далъ поводъ земскимъ собраніямъ высказаться о полной реорганизаціи нашей мѣстной жизни и нашего мѣстнаго управленія вообще.

Тогда вопросъ подробно обсуждался и въ этой залѣ тверскимъ губернскимъ собраніемъ. Многіе изъ гг. гласныхъ навѣрное помнятъ это лично; я же знаю только о результатахъ, которые были отсюда вынесены. Законодательнаго разрѣшенія вопросъ тогда не получилъ, но я опять-таки понимаю, почему тогда, въ 1880 году, онъ могъ возникнуть. То была эпоха, когда на очереди стояла реорганизація всей мѣстной жизни, когда выдвинуты были вопросы о правовомъ положеніи крестьянъ вообще, когда на очередь ставилась реорганизація всего крестьянскаго управленія и самоуправленія. Послѣ этого, въ литературѣ вопросъ о низшей земской единицѣ никогда не сходилъ со столбцовъ печати, обсуждался въ ученыхъ обществахъ, появился рядъ монографій, напр. книги барона Корфа, Евреинова и др. Но на практической почвѣ вопросъ возникъ снова сравнительно недавно, и невольно является сомнѣніе относительно того, почему онъ теперь возникъ. Развѣ мы опять переживаемъ тѣ условія, которыя имѣли мѣсто передъ 19 февраля 1861 г., или развѣ мы переживаемъ ту эпоху, которая имѣла мѣсто въ началѣ восьмидесятыхъ годовъ? Развѣ стоитъ на очереди вопросъ о всей нашей мѣстной жизни?—Ничего подобнаго нѣтъ. Съ другой стороны, развѣ тотъ періодъ, который прошелъ съ 1880 года, можетъ быть вычеркнутъ, развѣ эти послѣдніе двадцать-одинъ годъ прошли безслѣдно, развѣ они не отдалили теоретическую возможность разрѣшенія вопроса о мелкой земской единицѣ? Какъ можно говорить теперь о томъ, что предполагалось передъ 1861 годомъ, о томъ, что предполагалось въ 1880 году, говорить теперь о мелкой земской единицѣ, обусловливать ее безсословной организаціей? Развѣ жизнь наша не отошла въ этомъ отношеніи въ иную сторону, развѣ съ тѣхъ поръ у насъ сословность въ организаціи не получила широкаго развитія? Всѣ эти соображенія невольно заставляютъ остановиться на томъ, откуда возникла мысль о низшей земской единицѣ теперь,—я говорю о девятидесятыхъ годахъ, о второй ихъ половинѣ. Я могу раздѣлить современныхъ иниціаторовъ вопроса на три категоріи. Одни состоятъ преимущественно изъ теорети-

ковъ, которыхъ, повторяю, больше всего привлекаетъ стройность конструкціи. Въ ихъ словахъ мнѣ слышатся отзвуки тѣхъ идей, того, что говорилось и переживалось въ концѣ пятидесятыхъ и въ началѣ восьмидесятыхъ годовъ. Съ другой стороны, есть земцы-практики, которые говорятъ, что намъ нужна эта низшая земская единица. Повидимому, ихъ влечетъ къ ней то, что они извѣрились въ своихъ силахъ, извѣрились въ своемъ дѣлѣ. Я позволю себѣ привести слова, которыя были высказаны въ запискѣ, представленной новгородскому земскому собранію отъ имени двѣнадцати гласныхъ. Тамъ говорится, что земская дѣятельность по многимъ отраслямъ принимаетъ или приметъ въ близкомъ будущемъ форму окаменѣлости [1]). Что земская дѣятельность далеко не развивается такъ, какъ должна была бы развиваться, что многое у насъ не такъ дѣлается, какъ должно было бы дѣлаться, противъ этого спорить едва-ли можно. Но чтобы земская дѣятельность въ какой-нибудь изъ ея отраслей была готова перейти въ форму окаменѣлости—я считаю это упрекомъ, совершенно русскимъ земствомъ незаслуженнымъ. Наши смѣты не обладаютъ достаточной упругостью, растяжимостью, намъ приходится считаться съ сильнымъ противодѣйствіемъ. Да, это такъ!

Земство давно уже потеряло довѣріе. Земство не долго переживало свой медовый мѣсяцъ. Скоро же послѣ 1864 года оно было взято подъ подозрѣніе, къ нему былъ примѣненъ тотъ карательный институтъ, который былъ извѣстенъ нашему до-реформенному процессуальному праву. Земство не было признано виновнымъ, но оставлено въ сильномъ подозрѣніи—и находится въ немъ понынѣ: къ нему нѣтъ довѣрія. Не могу не припомнить словъ, которыя мнѣ пришлось слышать въ петербургскомъ юридическомъ обществѣ, когда обсуждался одинъ изъ многихъ докладовъ о безсословной волости, и которыя были сказаны первоприсутствовавшимъ въ первомъ департаментѣ сената по-

[1]) Заимствовано изъ № 41 газеты «Право» за 1901 г., гдѣ, въ свою очередь, сдѣлана ссылка на № 8 «Вѣстника Новгородскаго Земства» за тотъ же годъ.

койнымъ сенаторомъ Шумахеромъ, ранѣе бывшимъ во главѣ хозяйственнаго департамента министерства внутреннихъ дѣлъ.—«Я болѣе другихъ,—говорилъ онъ,—знаю русское земство, и скажу вамъ, что оно потеряло довѣріе—и въ этомъ бѣда. Не хватаетъ довѣрія земству; дайте ему довѣріе—и дѣятельность его разовьется»... Конечно, у насъ, въ нашей дѣятельности, есть внутренніе недостатки, скрывать ихъ нельзя: у насъ хромаетъ дѣлопроизводство, по моему мнѣнію, у насъ хромаетъ составленіе смѣтъ, также составленіе отчетовъ,—словомъ, хромаетъ исполнительная часть: школы, больницы строятся не такъ, какъ слѣдовало бы. Вчера еще многіе гласные были въ Бурашевѣ и видѣли, что тамъ есть постройка, за которую деньги заплачены, а сдѣлана она совсѣмъ плохо. Съ подобнаго рода явленіями каждый изъ насъ знакомъ по опыту, и всѣ мы знаемъ, что наши постройки дороги и нерѣдко плохи. У насъ нѣтъ исполнителей, намъ нужна агентура. Но отсюда до созданія низшей земской единицы, самоуправляющейся и самооблагающейся—еще очень и очень большое разстояніе.

Наконецъ, за послѣднее время все болѣе и болѣе раздаются голоса въ пользу низшей земской единицы совсѣмъ съ неожиданной стороны, со стороны лицъ, которыхъ никакъ нельзя заподозрить въ симпатіяхъ къ земству. Эти голоса наиболѣе опасны, съ ними наиболѣе нужно считаться. Публицисты, поставившіе своимъ девизомъ: «наше время—не время широкихъ задачъ», не могутъ спокойно относиться къ работѣ земства: они находятъ, что это—дѣятельность вредная, что ее нужно сократить. Они направляютъ свои нападки, главнымъ образомъ, на губернское земство, какъ стоящее дальше отъ земли; они требуютъ большей автономіи уѣздныхъ земствъ; они стараются сократить задачи губернскаго земства; они охотно присоединились бы къ пожеланію которое было высказано Корчевскимъ уѣзднымъ собраніемъ. Они говорятъ объ оторванности губернскаго земства отъ населенія. Нѣтъ, не оторвано оно,—оно только обладаетъ способностью отвлекаться отъ будничныхъ интересовъ. Враги земства ухва-

тились за идею о мелкой единицѣ, ибо они сознаютъ превосходно, что мелкая земская единица дастъ въ результатѣ регрессъ земской дѣятельности, и что она никогда не можетъ дать прогресса. Для прогресса надо имѣть способность отвлекаться отъ мелочныхъ, повседневныхъ интересовъ, а мелкая земская единица будетъ задавлена интересами будничными, интересами сегодняшняго дня. Съ этимъ мнѣніемъ нужно считаться, господа, и вотъ почему я лично придаю такое громадное значеніе обсужденію настоящаго вопроса сегодня здѣсь, въ нашемъ губернскомъ земскомъ собраніи.

Губернская управа высказалась въ пользу низшей земской единицы; я предлагаю высказаться противъ нея. Я предлагаю высказаться противъ нея, имѣя въ виду, что этимъ мы ничуть не отступаемъ отъ того, за что работали наши предшественники въ этой же залѣ. Стоя на земской точкѣ зрѣнія, мы должны сказать, что низшая земская единица будетъ учрежденіемъ въ настоящее время вреднымъ, оно будетъ пагубно—позвольте мнѣ сказать это слово—пагубно для русскаго земства. Мнѣ живо рисуется мелкая земская единица, если она будетъ введена сейчасъ, т.-е. въ ближайшемъ будущемъ. Мнѣ рисуется избирательное собраніе, мнѣ рисуется дѣятельность будущихъ распорядительныхъ органовъ,—вѣдь мы должны же считаться съ тѣми реальными условіями, въ которыхъ живемъ. Вѣдь когда возбуждается вопросъ о низшей земской единицѣ, вмѣстѣ съ тѣмъ не возбуждается тѣхъ общихъ вопросовъ, которые отмѣчены Василіемъ Николаевичемъ Линдомъ [1]). Я представляю себѣ избирательное собраніе: предсѣдатель его—земскій начальникъ; члены избирательнаго собранія—большинство, находящееся въ отношеніяхъ подчиненности къ земскому начальнику, могущее быть подвергнуто въ административномъ порядкѣ взысканію въ формѣ ареста или денежнаго штрафа; ничтожное только меньшинство составятъ люди

[1]) Говоря это, я имѣлъ въ виду вопросъ о возвращеніи къ безсословной организаціи земскаго представительства, о возстановленіи института мировыхъ судей, о полной реорганизаціи института земскихъ начальниковъ и т. п.

сравнительно свободные, сравнительно независимые. Какъ они будутъ избирать—я совершенно не понимаю. Я ставлю себя въ положеніе землевладѣльца, который придетъ на это собраніе, — какъ я буду себя чувствовать? Какъ я буду требовать равнаго, одинаковаго со мною отношенія къ вопросамъ со стороны тѣхъ, которые не пользуются правами личности, которые могутъ быть подвергаемы взысканіямъ безъ суда, на которыхъ, наконецъ, не распространяются обшія положенія нашего десятаго тома свода законовъ? Пойдемте дальше и посмотримъ на земское собраніе: опять предсѣдатель его—земскій начальникъ, члены — большинство крестьяне и ничтожное меньшинство частные землевладѣльцы—одинъ, два изъ насъ, засѣдающихъ здѣсь въ настоящее время. Будетъ или диктатура одного надъ массой, массой некультурной, не сознающей своихъ правъ,—или эта масса, въ концѣ концовъ, задавитъ всякое культурное начинаніе земства, не дастъ возможности осуществленія своихъ идеаловъ тѣмъ лицамъ, которыя стоятъ выше ея.

Теперь посмотримъ на результаты такого положенія вещей. Я не сомнѣваюсь, что число школъ, можетъ быть, и увеличится, но школы нынѣшнія едва ли останутся—это будутъ школы грамоты. Число лицъ медицинскаго персонала, думаю, тоже увеличится; пожалуй, если не въ каждой деревнѣ, то для каждыхъ двухъ, трехъ деревень будетъ знахарь, а можетъ быть и фельдшеръ, но врачей съ врачебными пунктами не будетъ. Даже сейчасъ въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ развѣ мы не видимъ, съ какимъ упорствомъ, какъ туго крестьяне идутъ на траты, которыя не затрогиваютъ непосредственно мѣстныхъ—данной, своей деревни—интересовъ? Такъ, когда вы хотите создать больницу, которая будетъ стоить 10—20 тысячъ, развѣ вамъ не приходится слышать: «не надо, моя деревня не будетъ ею пользоваться»? Имѣйте въ виду, господа, что намъ предлагаютъ низшую земскую единицу—не ту свободную частную организацію, о которой говорилъ Василій Николаевичъ Линдъ,—намъ предлагаютъ низшую земскую единицу, какъ установленіе государ-

ственное, обладающее громадными правами, представляющее собою ячейку, изъ которой должно развиваться все зданіе кверху—зданіе земскихъ учрежденій; намъ предлагаютъ низшую земскую единицу самоуправляющуюся, самооблагающуюся. Изъ нея будетъ составлено уѣздное земское собраніе, изъ уѣзднаго собранія будетъ составлено губернское. Вы думаете, что физіономія собранія не измѣнится? Я съ этимъ не согласенъ. Я увѣренъ, что она измѣнится сильно и рѣзко, и что немногіе изъ присутствующихъ въ этой залѣ, немногіе изъ насъ будутъ тогда сидѣть здѣсь. Если будетъ созданъ этотъ институтъ, эта низшая земская единица, защитники ея какъ-ни-какъ отдадутъ дѣло, откажутся отъ него, оно уйдетъ отъ нихъ. Неужели же, господа, мы имѣемъ право отказаться теперь отъ земскаго дѣла? Намъ бросаютъ упрекъ въ томъ, что мы—кружокъ людей, которые создали себѣ какую-то монополію заниматься земскими вопросами, дѣломъ, которое намъ не близко! Нѣтъ, оно намъ близко—это разъ. Зачѣмъ мы сюда ѣздимъ? Зачѣмъ работаемъ въ уѣздахъ, какъ не потому, что дѣло намъ дорого? Какъ же можемъ мы теперь уйти отъ него? Мы уйдемъ, но уйдемъ тогда, когда у насъ будутъ преемники. Намъ говорятъ: «не батраковъ и не солдатъ только можетъ дать русскій народъ». Русскій народъ, понимая подъ нимъ крестьянство, можетъ дать работниковъ и на другихъ поприщахъ—я не сомнѣваюсь. Вѣра—да! Вѣра—дѣло хорошее, вѣра горы сдвигаетъ. Но когда мы оцѣниваемъ какое-либо государственное мѣропріятіе, мы не вправѣ основывать наше сужденіе о немъ на одной вѣрѣ. Русскій народъ издавна давалъ славныя имена, но развѣ это не были единицы? А земское дѣло мы отдадимъ не единицамъ, а массѣ. Есть ли въ васъ увѣренность, что эта масса возьметъ наше дѣло и будетъ вести его лучше, чѣмъ мы? (*А. М. Колюбакинъ:* Да, есть.) У васъ эта увѣренность есть. У меня ея нѣтъ. И вы мнѣ, кромѣ какъ одной ссылкой на вашу вѣру, ничѣмъ не опровергнете того, что я говорилъ. Вы никакими данными, никакими фактическими данными не докажете противнаго, да и доказать этого невозможно.

Нѣтъ готовыхъ элементовъ, которые пришли бы намъ на смѣну. Давайте работать для созданія этихъ элементовъ! Возьмемъ общіе вопросы. Требуйте, чтобы не мы были опущены до крестьянъ, а чтобы они поднялись до насъ. Да, требуйте! Но сейчасъ отдавать имъ такое громадное дѣло рискованно! Насъ могутъ упрекнуть и упрекаютъ:—«А вы-то кто? Вы—представители сословія!»—Да, мы съ 1890 года представители сословія. Но это съ теоретической стороны только вѣрно, а практика, жизнь показала иное. Когда вводилось сословное начало, съ сильнымъ преобладаніемъ дворянскаго сословія въ земскихъ собраніяхъ, то предполагалось—я не говорю, чтобы это было осуществлено, но публицистами предполагалось,—что будетъ положенъ конецъ тратамъ на меньшого брата, что дворяне будутъ, главнымъ образомъ, заботиться объ улучшеніи дорогъ, такъ какъ у насъ такія дороги, по которымъ ѣздить нельзя въ рессорныхъ экипажахъ. Но развѣ эти предположенія оправдались? Обратитесь къ цифрамъ. Правда, цифры показывали склонность къ паденію земскихъ бюджетовъ. Да, это имѣло мѣсто,—но когда? Въ восьмидесятыхъ годахъ, когда дѣйствовало старое положеніе. А съ девятидесятыхъ годовъ земскія смѣты стали расти такъ, какъ никогда прежде: съ 1885 по 1900 годъ онѣ выросли съ 46 на 85 милліоновъ, причемъ главный предметъ расходовъ—тѣ же школы, тѣ же больницы. Мы не можемъ сказать, что мы дѣлаемъ дѣло хорошо, что мы дѣлаемъ его превосходно. Нѣтъ, мы дѣлаемъ дѣло, какъ можемъ. И земство не всегда стоитъ на высотѣ своего положенія. Но мы все-таки дѣлаемъ, мы имѣемъ результаты, и отказаться отъ этого дѣла мнѣ, по крайней мѣрѣ, было бы очень и очень тяжело, не будучи увѣреннымъ въ томъ, каковы будутъ наши преемники.

Проводится еще со стороны защитниковъ низшей земской единицы параллель между предлагаемой ими реформой и освобожденіемъ крестьянъ. Извѣстный сторонникъ идеи мелкой земской единицы, предсѣдатель новгородской губернской управы, Сомовъ, говорилъ на московскомъ съѣздѣ агрономовъ, что до тѣхъ

поръ, пока существуютъ теперешнія земскія учрежденія, учрежденія центральныя могутъ ихъ кроить и перекраивать какъ угодно; но когда будетъ учреждена низшая земская единица—ничего подобнаго дѣлать будетъ нельзя: земство тогда станетъ народнымъ достояніемъ, и перекраивать его нельзя будетъ, какъ нельзя возстановить крѣпостное право. Неужели вы не видите всю наивность этой мысли? Крѣпостное право возстановить нельзя. Его можно и должно было только отмѣнить, потому что пока существовали рабы и рабовладѣльцы, ни о чемъ, ни о какомъ прогрессѣ думать нельзя было. Гдѣ же аналогія между освобожденіемъ крестьянъ и созданіемъ низшей земской единицы? Въ одномъ случаѣ предоставлялись крестьянамъ права лица, права человѣка, а въ другомъ — рѣчь идетъ объ учрежденіи, которое создастся извѣстнымъ установленнымъ порядкомъ, и которое этимъ же порядкомъ можетъ быть всегда видоизмѣнено.

Вотъ соображенія, которыя я считалъ необходимымъ представить. Прошу прощенія за то, что затруднилъ ваше вниманіе. Въ силу приведенныхъ доводовъ, я по совѣсти долженъ сказать, что по принципіальному вопросу: нужно ли сегодня, сейчасъ ходатайствовать о томъ, чтобы была создана низшая земская единица,—надо отвѣтить: нѣтъ, такое ходатайство несвоевременно.

Послѣ перерыва и рѣчей другихъ ораторовъ мною было еще сказано слѣдующее:

Я не буду утруждать собраніе, а только позволю себѣ добавить нѣсколько словъ для выясненія тѣхъ положеній, которыя были мною высказаны. Быть можетъ, я недостаточно ясно выражался и тѣмъ вызвалъ недоразумѣнія. Я не слышалъ этого возраженія здѣсь, но многіе высказывали его мнѣ во время перерыва, — что я, набрасывая картину будущихъ избирательнаго и земскаго собраній, какъ она мнѣ представляется, говорилъ о томъ, что предсѣдателемъ въ моихъ глазахъ рисуется земскій начальникъ. Мнѣ на это говорятъ, что я не имѣлъ въ виду предложенія,

которое было сдѣлано московскимъ съѣздомъ, что московскій съѣздъ обсуждалъ этотъ вопросъ. Но, господа, здѣсь недоразумѣніе: на стр. 74 доклада управы перечислены всѣ условія, при которыхъ московскій съѣздъ агрономовъ предполагалъ ходатайствовать объ образованіи мелкой земской единицы, и въ пунктѣ 7-мъ говорится, что въ составъ исполнительныхъ органовъ не должны входить лица, несущія административныя и судебныя должности въ данномъ раіонѣ. Я вовсе не говорилъ о томъ, что земскіе начальники будутъ во главѣ исполнительнаго органа; я имѣлъ въ виду совсѣмъ другое. Нормально, чтобы предсѣдателемъ распорядительнаго органа самоуправляющейся единицы было лицо, избираемое самимъ распорядительнымъ органомъ; говорю: нормально— съ теоретической точки зрѣнія, и такое предположеніе имѣло мѣсто въ шестидесятыхъ и въ девятидесятыхъ годахъ. Но въ обоихъ случаяхъ законодатель рѣшилъ вопросъ иначе. Законъ требуетъ, чтобы предсѣдательство было возложено на должностное лицо. Рисуя картину будущей низшей земской единицы, я имѣлъ въ виду существующія условія и думаю, что возможно надѣяться на удовлетвореніе ходатайства лишь при сохраненіи этихъ условій. А въ такомъ случаѣ естественно, что во главѣ земскаго собранія низшей единицы окажется должностное лицо. Представьте себѣ, что эти функціи будутъ предоставлены земскимъ начальникамъ!?..

И. И. Петрункевичъ закончилъ свою рѣчь приглашеніемъ земскаго собранія провозгласить, такъ сказать, право каждаго плательщика на свободное, широкое участіе въ удовлетвореніи своихъ собственныхъ потребностей. Да развѣ противъ этого можно спорить? Я цѣликомъ присоединяюсь къ его приглашенію, но развѣ это составляетъ предметъ нашихъ сужденій? Нѣтъ, предметъ сужденій составляетъ предложеніе образовать низшую земскую единицу. Я прошу прощенія у Ивана Ильича, но не вижу логической связи между такимъ отвлеченнымъ провозглашеніемъ правъ гражданина на участіе въ развитіи мѣстныхъ потребностей и конкретнымъ предло-

женіемъ, которое составляетъ предметъ нашего обсужденія. Если мы обратимся къ вопросу съ чисто теоретической точки зрѣнія, то онъ представится иначе, а я все время, повторяю, стоялъ на точкѣ зрѣнія практической, помня, что предложеніе возбудить извѣстное ходатайство значитъ просить о созданіи извѣстнаго органа. Несомнѣнно, еслибы тверская губернія была населена эскимосами, то и эскимосы были бы вправѣ устроить свою жизнь такъ, какъ они хотятъ. Несомнѣнно, что каждый крестьянинъ долженъ имѣть подобное право. Будемте хлопотать о томъ, чтобы крестьяне получили такое право. Но какъ вы вдвинете въ совершенно безправное положеніе, или въ положеніе съ крайне ограниченными правами, учрежденіе, дающее право самоопредѣленія и самоуправленія при условіи, что масса въ другихъ отношеніяхъ останется безправной? Съ этой точки зрѣнія не могу не оставить безъ возраженія тѣ немногія слова, которыя были посвящены Александромъ Михайловичемъ Колюбакинымъ этому частному вопросу. Онъ исходилъ изъ того, что я будто бы не признаю значенія политическаго воспитанія. Нѣтъ, я признаю. Александръ Михайловичъ говоритъ, что, только создавая такое учрежденіе, вы дадите крестьянину права гражданина, какъ ему были даны въ 1861 году права лица, человѣка. Но развѣ этимъ будетъ дана вся необходимая совокупность правъ? Нѣтъ, будутъ даны права въ наименѣе существенныхъ областяхъ. Несомнѣнно, что политическое воспитаніе создается самодѣятельностью: воспитывать можетъ только практическая дѣятельность. Это вѣрно;—но развѣ стоитъ вопросъ объ общей реформѣ, развѣ намъ предлагаютъ то пожеланіе, которое было выражено Иваномъ Ильичемъ? Это—громадная разница. Къ такому пожеланію нельзя не присоединиться, но надо считаться съ тѣми условіями, которыя есть, и трудно предполагать, трудно думать, чтобы получило нормальные результаты включеніе въ общее малоправное положеніе крестьянъ права на самоопредѣленіе въ одной тѣсной области.

2.

Рѣчь въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи 10 декабря 1902 г.

Всего годъ прошелъ съ того времени, какъ вопросъ о мелкой земской единицѣ обсуждался здѣсь, въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи, а между тѣмъ уже измѣнилось столь многое, что неизбѣжно должно измѣниться въ значительной мѣрѣ и отношеніе къ предлагаемой организаціи. За этотъ годъ измѣнилась и самая постановка вопроса о мелкой земской единицѣ. Въ прошломъ году мы имѣли передъ собой формулу, выработанную на Московскомъ агрономическомъ съѣздѣ. Эта формула была принята и въ докладѣ управы, причемъ управа въ прошломъ году просила поручить ей разработать вопросъ къ нынѣшнему губернскому земскому собранію, но положивъ въ основу разработки именно формулу агрономическаго съѣзда. Эта формула гласитъ: необходимо учрежденіе мелкой, болѣе дробной нежели уѣздъ, земской единицы. Несомнѣнно вопросъ ставился объ единицѣ земскаго самоуправленія, и предлагалось эту единицу, нынѣ представляемую уѣзднымъ земствомъ, понизить и принять за нее дробную часть уѣзда. Такъ ставился вопросъ въ прошломъ году и въ земскомъ собраніи. На эту постановку вопроса и были направлены, главнымъ образомъ, тѣ возраженія, которыя я имѣлъ честь представить губернскому собранію въ прошломъ году. Съ другой стороны, измѣнились условія, при которыхъ мы обсуждаемъ вопросъ: совсѣмъ не тѣ условія существуютъ въ настоящій моментъ въ русской общественной жизни, какія были годъ тому назадъ. Московскій съѣздъ не высказался опредѣленно, на какихъ началахъ должно быть преобразовано земское представительство для принятія проектируемой имъ идеи мелкой земской единицы, но совершенно ясно вытекало изъ самого принципа мелкой земской единицы, что единицей самоуправленія

будетъ не уѣздъ, а дробная часть уѣзда. Изъ этого же ясно вытекало, что порядокъ выборовъ, порядокъ посылки представителей въ уѣздное земское собраніе будетъ кореннымъ образомъ измѣненъ.

Я не буду останавливаться на теоретическомъ выясненіи, какими признаками опредѣляется понятіе единицы самоуправленія, но отмѣчу, что необходимымъ признакомъ для этого является непосредственное избраніе. Мы говоримъ, что теперь единицей самоуправленія является уѣздъ, потому что населеніе посылаетъ своихъ представителей непосредственно въ уѣздное земское собраніе. Губернское земство не есть единица самоуправленія, потому что губернское собраніе пополняется лицами, выбранными въ уѣздномъ собраніи. Когда трактовалось о мелкой земской единицѣ, какъ объ единицѣ земскаго самоуправленія, логически было необходимо предположить, что населеніе будетъ избирать своихъ представителей въ эту мелкую земскую организацію, а уже изъ нея будетъ комплектоваться уѣздное собраніе и далѣе губернское. Я рѣшительнымъ образомъ возражалъ противъ такого рѣшенія вопроса и остаюсь всецѣло при взглядѣ, который высказанъ былъ мною въ прошломъ году. По соображеніямъ теоретическаго и практическаго свойства, которыя я приводилъ въ прошломъ году и которыхъ теперь повторять не буду, по моему глубокому убѣжденію пониженіе единицы земскаго самоуправленія будетъ началомъ конца земскихъ учрежденій.

Теперь постановка вопроса измѣнилась, но остается еще одно, съ моей по крайней мѣрѣ точки зрѣнія, вѣское и серьезное возраженіе противъ предполагаемой организаціи. Евгеній Валентиновичъ де-Роберти говорилъ, что вопросъ возникъ 30 лѣтъ тому назадъ, когда подъ скромнымъ именемъ безсословной волости говорилось о желательности подобной организаціи. Нынѣ этотъ вопросъ выросъ и предсталъ въ настоящемъ его видѣ подъ флагомъ мелкой земской единицы. Мнѣ думается, что главная бѣда, главная причина, почему вопросъ остается неразрѣшеннымъ до

сихъ поръ, неразрѣшеннымъ и въ печати, почему этотъ вопросъ вызываетъ въ земскихъ собраніяхъ особенно энергичныя возраженія, главная причина этого явленія заключается именно въ томъ, что трактуется о мелкой земской единицѣ. Всякая реформа только тогда будетъ плодотворна, всякая реформа только тогда будетъ имѣть глубокое внутреннее значеніе и успѣхъ, когда она прямо бьетъ въ цѣль, когда она отвѣчаетъ насущной и назрѣвшей потребности, когда она устраняетъ то главное, что является препятствіемъ нормальнаго теченія жизни, нормальнаго отправленія дѣятельности того или другого органа. Когда намъ говорятъ: мы предлагаемъ мелкую земскую единицу, тогда невольно возникаетъ мысль о томъ, что этой организаціей имѣется въ виду исправить дефекты нынѣ дѣйствующихъ земскихъ органовъ, во-первыхъ, и, во-вторыхъ, органовъ управленія крестьянскаго. Баронъ Ипполитъ Степановичъ Вревскій и сейчасъ высказалъ ту точку зрѣнія на вопросъ, которая была господствующей въ теченіе долгаго времени, но которая, по моему мнѣнію, нынѣ должна быть оставлена. Предлагаемая организація устранитъ вѣроятно нѣкоторые дефекты нынѣшней земской дѣятельности, но придавать ей то значеніе, которое ей придается и которое придавалъ ей баронъ Ипполитъ Степановичъ, а отчасти и Иванъ Ильичъ Петрункевичъ, мнѣ кажется громаднымъ преувеличеніемъ. Въ этомъ-то и опасность, что общественная мысль успокоится. Когда будетъ дана та или другая мелкая организація на мѣстахъ, когда будетъ устроена мелкая земская единица, тогда общественная мысль успокоится и невольно остановится на томъ, что отнынѣ земская дѣятельность можетъ развиваться безпрепятственно и крестьянская жизнь будетъ идти лучше. Иванъ Ильичъ говорилъ, что всѣ неустройства нашей современной деревенской жизни обусловливаются той рознью, которая существуетъ между отдѣльными классами населенія, но я спрошу: а учрежденіемъ мелкой земской единицы вы устраните эту рознь? Развѣ эта рознь обусловливается только тѣмъ, что крестьянское самоуправленіе существуетъ независимо отъ другихъ сосло-

вій? Развѣ эта рознь обусловливается только тѣмъ, что земская дѣятельность не проникаетъ вглубь? Нѣтъ, явленія общественной жизни сложны; ихъ необходимо оцѣнивать всесторонне, подходить къ нимъ съ разныхъ сторонъ, выяснять какое значеніе будетъ имѣть тотъ или другой факторъ въ отношеніи всѣхъ явленій жизни,—и только тогда установится нормальная точка зрѣнія на разрѣшеніе вопроса. Евгеній Валентиновичъ говорилъ, что наша русская жизнь въ значительной мѣрѣ характеризуется тѣми опасеніями, съ которыми встрѣчается обыкновенно каждое новое предложеніе. Можетъ быть, это указаніе имѣло въ виду меня, тѣ слова, которыя я говорилъ въ прошломъ году, но я отъ нихъ не отказываюсь и теперь. Да, опасенія. А если условія жизни таковы, что приходится опасаться и выступать на защиту существующаго?

Когда говорилось о желательности пониженія единицы земскаго самоуправленія, я выступалъ на защиту земства. Тогда для меня мало было аргументовъ, я готовъ былъ приводить ихъ безконечное множество, чтобы отстоять идею земскаго самоуправленія, которая, можетъ быть въ силу практическихъ причинъ, потерпитъ уронъ отъ принятія того предложенія, которое дѣлалось въ прошломъ году. Подходить къ вопросу о мелкой земской единицѣ, мнѣ думается, правильнѣе съ другой стороны. Какъ къ средству, какъ къ одному изъ элементовъ усовершенствованія, но не земской дѣятельности, а непорядковъ, существующихъ въ нашей сельской жизни вообще. Я говорю, что это—*одинъ изъ элементовъ*,—и этимъ моя точка зрѣнія отличается отъ точки зрѣнія Ивана Ильича. Что нужно для этого? Какъ всѣмъ намъ извѣстно, въ настоящее время производится анкетное изслѣдованіе, имѣющее въ виду дать отвѣтъ на вопросъ о нуждахъ деревни [1]). Изслѣдованіе еще не закончено, но результаты его болѣе или менѣе опредѣлились, какъ отзвукъ со стороны мѣстныхъ элементовъ. Эти результаты опредѣлились въ томъ смыслѣ, что нужно измѣненіе условій

[1]) Опросъ мѣстныхъ людей черезъ комитеты о нуждахъ сельско-хозяйственной промышленности.

экономическихъ, технико - агрономическихъ и, наконецъ, измѣненіе условій правовыхъ. Вопросъ поставленъ очень широко. Такъ широко онъ не былъ поставленъ даже въ 80 г. Въ прошломъ году я спрашивалъ, переживаемъ ли мы такой моментъ, когда стоитъ на очереди реорганизація всей мѣстной жизни, всѣхъ существующихъ ея условій. Я говорилъ, что когда въ 80 г. обсуждался вопросъ о безсословной волости, тогда дѣйствительно былъ такой моментъ. Нынѣ мы переживаемъ однородный моментъ: вопросъ захваченъ еще болѣе глубоко, еще болѣе широко. Измѣненіе правового положенія крестьянскаго населенія есть, по единодушному признанію очень и очень многихъ лицъ, настоятельная потребность современной русской деревенской жизни. Это измѣненіе должно выразиться въ распространеніи на крестьянъ общаго законодательства, въ распространеніи на нихъ общихъ уголовныхъ законовъ, въ устраненіи примѣненія къ нимъ спеціальныхъ карательныхъ мѣръ, которыхъ не знаетъ наше законодательство по отношенію ни къ одному другому сословію. Это измѣненіе должно выразиться въ раскрѣпощеніи крестьянъ, остающихся еще нынѣ въ крѣпостной зависимости отъ семьи, отъ общины, отъ міра...

При такой обстановкѣ, я понимаю, что можетъ быть возбужденъ вопросъ и объ организаціи самоуправляющагося органа — такого, который долженъ замѣнить собою нынѣшніе органы крестьянскаго управленія. Въ законѣ пишется, что мы имѣемъ органы крестьянскаго самоуправленія, о нихъ говорится постоянно, но это, въ сущности, одно сплошное недоразумѣніе. Крестьяне обладаютъ сельскимъ сходомъ съ сельскимъ старостой, волостнымъ сходомъ съ волостнымъ старшиной, они могутъ облагать сами себя на свои нужды, но развѣ есть у насъ крестьянское самоуправленіе?—Его нѣтъ. Когда въ 1885 г. было предположено реорганизовать земскія учрежденія и проектъ графа Толстого былъ внесенъ въ Государственный Совѣтъ, то Государственный Совѣтъ обратилъ вниманіе на то, что по проекту каждое постановленіе земскихъ

собраній, прежде чѣмъ вступить въ силу, подлежало утвержденію. Осуществленіе предположеній проекта было бы упраздненіемъ земскаго самоуправленія. И въ дѣйствующемъ законодательствѣ мы имѣемъ, правда, рядъ постановленій, для приведенія которыхъ въ исполненіе требуется утвержденіе, но принципъ самоуправленія сохраненъ, и мы можемъ говорить о земскомъ самоуправленіи. Въ отношеніи же рѣшеній крестьянскихъ сходовъ, частью въ силу писанаго закона, но не положеній о крестьянахъ, а положенія 1889 г., каждое рѣшеніе схода для того, чтобы оно могло осуществиться въ жизни, должно имѣть предварительное одобреніе, либо послѣдовательное утвержденіе. Развѣ при такихъ условіяхъ можно говорить о крестьянскомъ самоуправленіи?—Нѣтъ, его надо создать. По поводу реформы земскаго представительства я отмѣчалъ, что обособленность крестьянскихъ организацій была вызвана желаніемъ оградить крестьянъ отъ власти помѣщика, но теперь это условіе исчезло, и теперь включить въ органы коммунальные, приходскіе (я не говорю крестьянскіе для того, чтобы не подать повода думать, что имѣю въ виду сословность), всѣ элементы населенія—настоятельная потребность. Нельзя только придавать этому исключительнаго значенія, нельзя мечтать о томъ, что если мы удовлетворимъ эту потребность, то вопросъ о нуждахъ русской деревни будетъ разрѣшенъ. Нѣтъ, излишнее муссированіе вопроса о мелкой земской единицѣ,—вотъ что заставляетъ меня горячо возражать и въ земскомъ собраніи, и въ другихъ общественныхъ учрежденіяхъ. Противъ исключительнаго его значенія я возражаю; я говорю, что это одна изъ частей общаго вопроса—такъ на него и надо смотрѣть.

Я не буду затруднять вниманія собранія подробностями, кстати и время уже позднее, наши занятія затянулись. Только отмѣчу, что нынѣ уже рѣдко приходится слышать такое утвержденіе, которое высказалъ Ипполитъ Степановичъ, что мелкая земская единица должна служить ячейкой, изъ которой должно развиваться все стройное зданіе земскихъ учрежденій. Нѣтъ, предла-

гаемая организація должна воспринять не столько функціи земскихъ учрежденій, сколько функціи, предоставленныя нынѣ крестьянскимъ органамъ управленія. Иванъ Ильичъ привелъ нѣсколько примѣровъ, онъ указывалъ, что предстоитъ обширное поле для дѣятельности этихъ будущихъ организацій въ различныхъ областяхъ: въ области кредитныхъ операцій, дорогъ, общественнаго призрѣнія и т. п. О дорогахъ я говорить не буду, потому что мечтать о томъ, чтобы у насъ когда нибудь были проѣзжія проселочныя дороги—рѣшительно невозможно. Намъ приводятъ въ примѣръ Западъ и Финляндію, но на Западѣ разстоянія одни, а у насъ—другія, Финляндія вся на камнѣ и пескѣ, а мы—на глинѣ. При этихъ условіяхъ надѣяться на удовлетворительное разрѣшеніе дорожнаго вопроса—совершенно невозможно. Общественное призрѣніе?—Да, я согласенъ, что это такая область, которая нынѣшними земскими учрежденіями не можетъ быть поставлена удовлетворительно, но обязанность призрѣнія лежитъ не на одномъ земствѣ, она лежитъ и на крестьянскихъ учрежденіяхъ, и вотъ задача будущихъ всесословныхъ организацій—восполнить этотъ недостатокъ и осуществить обязанности призрѣнія въ отношеніи всѣхъ сословій. Вопросъ кредитный?—Да, сберегательныя товарищества не могутъ быть фактически образуемы земствомъ, при отсутствіи возможности передать исполнительную часть другимъ лицамъ на мѣстахъ, болѣе близко стоящимъ къ населенію. Но организаціонную часть созданія ссудо-сберегательныхъ товариществъ я бы никогда не согласился передать въ эти мелкія земскія единицы. За нынѣшними земскими учрежденіями должна быть сохранена руководящая роль, не въ смыслѣ попечительства, не въ смыслѣ опеки, а въ смыслѣ именно руководства—также, какъ губернское земство руководитъ уѣздными. Я, пожалуй, иду дальше и говорю, что не только руководящая роль должна быть оставлена за земствомъ. Я не согласенъ съ Иваномъ Ильичемъ, что области дѣятельности земскихъ учрежденій и будущихъ мелкихъ организацій будутъ совершенно различны. Можно привести много

примѣровъ, гдѣ это различіе будетъ только по объему полномочій и по порядку дѣйствій.

Итакъ, повторяю, я остаюсь противникомъ предлагаемой мелкой земской единицы, поскольку она разсматривается, какъ пониженіе единицы земскаго самоуправленія, я остаюсь противникомъ этой организаціи, какъ такой, которою имѣется въ виду устранить несовершенства нынѣшней земской дѣятельности. Но я являюсь сторонникомъ всесословныхъ организацій на мѣстахъ, я являюсь сторонникомъ созданія мѣстнаго самоуправленія, которое должно замѣнить собою нынѣшнее управленіе крестьянское. Учрежденія эти нужно связать съ земскими учрежденіями; какимъ способомъ— вопросъ второстепенный, для меня не существенный. Но единицу земскаго самоуправленія не понижайте, а оставьте, какъ предлагаетъ и управа, двоякій способъ комплектованія гласныхъ, оставьте такъ, чтобы уѣздныя земскія собранія комплектовались нынѣшнимъ путемъ, путемъ непосредственнаго избранія населеніемъ. Мы переживаемъ въ настоящую минуту моментъ чрезвычайный, моментъ исторической важности; въ этотъ моментъ своевременно подумать о созданіи самоуправляющихся организацій, взамѣнъ нынѣ существующихъ органовъ крестьянскаго управленія. Какъ выполнить эту задачу — вопросъ другой. Выполнить ее очень трудно, и я не предрѣшаю вопроса въ этомъ смыслѣ. Повторяю, что мы переживаемъ моментъ чрезвычайной важности, и нынѣ при предположеніи, существующемъ пока въ общественномъ сознаніи только, реорганизовать всю мѣстную жизнь находитъ свое мѣсто и возбужденный вопросъ — о такъ называемой мелкой земской единицѣ.

СТРАХОВОЙ КАПИТАЛЪ.

27 ноября 1901 г. Тверскимъ губернскимъ земскимъ собраніемъ обсуждалось предложеніе объ учрежденіи торговой школы на счетъ прибылей страхового капитала.

При предварительномъ разсмотрѣніи доклада управы въ редакціонной коммисіи присутствовалъ инспекторъ торговыхъ школъ министерства финансовъ г. Григорьевъ, спеціально прибывшій изъ Петербурга. На вопросъ: „въ какой мѣрѣ возможно разсчитывать на содѣйствіе министерства финансовъ въ дѣлѣ разрѣшенія земству устроить школу на прибыли страхового капитала?“—г. Григорьевъ сказалъ, „что предсѣдатель страхового комитета, къ которому онъ съ этимъ вопросомъ обращался, далъ отвѣтъ, что вопросъ этотъ комитету непосредственно не подвѣдомственъ, но указалъ на нѣсколько благопріятныхъ для Тверского земства прецедентовъ (такъ, напримѣръ, Вятскому земству было разрѣшено устроить на прибыли страхового капитала школу печниковъ и трубочистовъ). Далѣе, г. Григорьевъ сказалъ, что онъ докладывалъ о проектѣ Тверского земства министру финансовъ и что его настоящая командировка явилась результатомъ этого доклада, что уже само по себѣ можетъ разсматриваться, какъ благопріятный признакъ“ [1]).

Какъ въ коммисіи, такъ и въ собраніи, большинство ораторовъ высказывалось въ пользу предложенія и оно было принято. Но разрѣшенія на возбужденное губернскимъ земствомъ по этому поводу ходатайство не послѣдовало.

---

[1]) «Журналы засѣданій Тверского губ. земскаго собранія сессіи 1901 г.» Тверь. 1902 г. Стр. 174.

Рѣчи въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи 27 ноября 1901 г.

1.

Я уже имѣлъ случай высказывать свои воззрѣнія по настоящему вопросу, многимъ изъ гласныхъ они извѣстны, но всетаки я позволю себѣ теперь свести въ одно всѣ тѣ соображенія, которыя, по моему мнѣнію, необходимо принять во вниманіе, прежде чѣмъ рѣшать вопросъ объ учрежденіи торговой школы согласно предположенію коммисіи и управы. Крайне тяжело выступать противникомъ дѣла, въ пользѣ котораго не только не сомнѣваешься, но глубоко убѣжденъ. Мнѣ предстоитъ выступить противъ учрежденія торговой школы, создать препятствія къ скорѣйшему осуществленію дѣла, прекрасно сознавая въ то же время всю несомнѣнно громадную пользу, которую школа эта приносила бы нашей губерніи. Я не буду вовсе касаться вопроса организаціоннаго, вопроса о задачахъ, какія школа преслѣдуетъ, о деталяхъ и т. п. Меня интересуетъ финансовая сторона вопроса, меня интересуетъ въ настоящій моментъ главнымъ образомъ, даже исключительно, то, что устройство и содержаніе школы предполагается на счетъ прибылей страхового капитала. Здѣсь есть несомнѣнное противорѣчіе, съ которымъ я, какъ юристъ, не могу согласиться ни въ какомъ случаѣ. Возьмите страховой полисъ, который имѣетъ на рукахъ каждый изъ насъ, страхующихъ изъ года въ годъ свое имущество. Что на немъ написано? *Взаимное* земское страхованіе. Возьмите табличку, ту доску, которая прибита на каждомъ домѣ, застрахованномъ въ земствѣ. На ней написано: *взаимное* земское страхованіе. Это дѣло взаимное и только находится въ завѣдываніи губернскаго земства. Мы ведемъ особое счетоводство по страховому дѣлу. Смѣта на страховое дѣло у насъ особая, отдѣльная отъ нашихъ общихъ смѣтъ. Какъ я могу подать свой голосъ за то, чтобы капиталъ, образованный отъ взаимнаго страхового дѣла, чтобы этотъ капиталъ былъ употребленъ не на то на-

значеніе, которое непосредственно вытекаетъ изъ самого наименованія капитала. Это капиталъ не нашъ, и распоряжаться имъ даже на самое лучшее, на самое благое дѣло мы не имѣемъ права.

Вы, возражая мнѣ, сошлетесь на уставъ. Да, пожалуй, мы можемъ съ формальной стороны распоряжаться капиталомъ — я не буду спорить, но скажите мнѣ, имѣемъ ли мы нравственное право распоряжаться не принадлежащими намъ деньгами? Я утверждаю, что деньги, составляющія прибыль отъ взаимнаго земскаго страхованія Тверской губерніи, суть деньги, не принадлежащія земству, какъ юридическому лицу—это капиталъ особаго самостоятельнаго юридическаго лица. Эти деньги имѣютъ свое особое назначеніе и только согласно ему могутъ тратиться. Сюда относятся, прежде всего, отчисленія на образованіе резервнаго капитала, а если резервный капиталъ уже достаточенъ, то прямое единственное назначеніе прибылей страхового капитала—это пониженіе преміи. Мы дѣлаемъ, правда, кое-какія ассигновки изъ страхового капитала, мы выдаемъ субсидіи пожарнымъ обществамъ, мы выдаемъ субсидіи на заведеніе пожарныхъ трубъ; но эти расходы совершенно справедливо и правильно относить на счетъ прибылей страхового капитала, ибо чѣмъ больше мы развиваемъ противопожарныя мѣры, чѣмъ лучше обставляемъ борьбу съ пожарами, тѣмъ самымъ понижаемъ убытки по страховымъ операціямъ, увеличиваемъ прибыль. Правда, мы идемъ дальше, у насъ даются ассигновки на образованіе яслей. Здѣсь уже чувствуется нѣкоторая натяжка, но натяжка, которая можетъ быть оправдана тѣмъ количествомъ пожаровъ, которое производится безпризорными дѣтьми: создавая ясли, мы уменьшаемъ число пожаровъ и увеличиваемъ прибыль на страховой капиталъ. Кромѣ того, нельзя забывать, что на ясли тратится небольшая сумма: 3600 р. внесены въ смѣту на предстоящій годъ и, конечно, это далеко не та цифра, которую предполагается вносить на торговую школу. А еще въ будущемъ многимъ изъ гласныхъ рисуется не одна, а нѣсколько торговыхъ школъ, устроенныхъ за счетъ прибылей страхового капитала.

Вотъ мой взглядъ на страховой капиталъ и на его назначеніе. Я всегда съ трудомъ соглашался даже на позаимствованія изъ этого капитала и мнѣ думается, что и позаимствованіе какъ-то неудобно дѣлать, но... такова практика: здѣсь можно утѣшать себя мыслью о томъ, что это только позаимствованіе, совершенно обезпеченное, что возвратъ капитала обезпеченъ. Но большая разница позаимствовать временно, или же тратить деньги безъ возврата. Да и зачѣмъ собственно, какая намъ необходимость, именно сейчасъ, прибѣгать къ страховому капиталу? Господа, вѣдь мы, Тверское земство, находимся въ лучшихъ условіяхъ въ настоящій моментъ, чѣмъ какое либо иное изъ 34-хъ земствъ въ Россіи. Мы, и еще три губерніи, являемся наслѣдниками громадныхъ капиталовъ Солодовникова, и онъ прямо назначилъ значительную часть своего наслѣдства на открытіе профессіональныхъ школъ и школъ типа среднихъ учебныхъ заведеній. Если мы имѣемъ въ будущемъ получить капиталъ, прямое назначеніе котораго созданіе подобныхъ школъ—торговой школы у насъ не было до сихъ поръ,—то почему же не подождать? Потребность въ школѣ есть, я этого не оспариваю, но есть и другія потребности. Если бы шелъ вопросъ о томъ, что надо закрыть учебное заведеніе, я бы сказалъ: скорѣе изыскивайте средства, чтобы избѣгнуть закрытія—это потребность, передъ которой нельзя останавливаться и откладывать которую нельзя,—но отложить на нѣкоторое время учрежденіе полезнаго, но новаго учебнаго заведенія, котораго до сихъ поръ не было, благами котораго губернія не пользовалась—какія препятствія для этого? Мнѣ говорятъ, что Солодовниковскій капиталъ можетъ быть реализованъ въ очень отдаленномъ времени. Вѣрно—я знакомъ съ завѣщаніемъ Солодовникова—оно заключаетъ тяжелыя условія: 1) реализація капитала должна начаться черезъ 4—5 лѣтъ, а закончиться лишь по истеченіи 20 лѣтъ; 2) окончательное рѣшеніе каждаго вопроса объ учрежденіи учебныхъ заведеній насчетъ Солодовниковскаго капитала будетъ принадлежать не намъ, а душеприказчикамъ. Все это совершенно вѣрно, но я не могу до-

пустить предположенія, что душеприказчики нарушатъ волю завѣщателя и будутъ употреблять капиталъ не по назначенію. Вопросъ только во времени. Почему мы предполагаемъ начало реализаціи капитала къ конечному сроку—20 лѣтъ, почему не къ начальному—4—5 лѣтъ? По этому предмету мы ни въ какія сношенія съ душеприказчиками не входили. Но я иду далѣе. Если даже вы признаете необходимымъ немедленно открыть торговую школу, у насъ есть выходъ: сдѣлать заемъ изъ страхового капитала. Почему не попытаться войти въ соглашеніе съ душеприказчиками Солодовникова? Быть можетъ, они дадутъ свое согласіе на то, чтобы мы учредили сейчасъ школу, а они, когда наслѣдство будетъ реализовано, вернутъ намъ деньги. Развѣ это не выходъ? Можетъ быть, они пойдутъ на это соглашеніе. Предложеніе управы, денежное собственно предложеніе, очень скромное. Управа предлагаетъ ассигновать единовременно 11 тыс и ежегодно также по 11 тысячъ. Коммисія пошла гораздо дальше и предлагаетъ ассигновать единовременно 30,000 и ежегодно по 25,000 руб. Я возьму даже цифры коммисіи: 25 тысячъ на 5 лѣтъ—предположимъ, что придется ждать 5 лѣтъ—составитъ 125 тысячъ, плюсъ 30 тысячъ на устройство школы, всего будетъ 155 тысячъ. Почему намъ, если только—оговариваюсь — душеприказчики Солодовникова выразятъ свое согласіе на это, не сдѣлать заемъ въ 155 тысячъ и на эти деньги открыть школу и обезпечить ея существованіе въ теченіе 5 лѣтъ съ тѣмъ, что, когда будетъ реализовано Солодовниковское наслѣдство, первая получка будетъ обращена на возмѣщеніе расходовъ по открытію и содержанію школы въ теченіе 5 лѣтъ. Мнѣ думается, что это выходъ, и на него я согласенъ, хотя, сознаюсь, скрѣпя сердце, потому что сдѣлать заемъ пришлось бы изъ страхового капитала. Это послѣдняя уступка, которую можно сдѣлать, уступка, дальше которой, по моему мнѣнію, нельзя идти.

Ни управа, ни коммисія не пытаются серьезно связать торговую школу со страховымъ дѣломъ, съ страховымъ капиталомъ, ибо нельзя считать за таковую попытку то мелькомъ сдѣланное указаніе, что кончившіе

курсъ въ торговой школѣ будутъ служить въ волостныхъ правленіяхъ и будутъ заниматься веденіемъ страхового дѣла. Вѣдь этотъ мотивъ притянутъ несомнѣнно искусственно... Можетъ быть, они и будутъ служить въ волостныхъ правленіяхъ, можетъ быть они будутъ заниматься страховымъ дѣломъ,—все это можетъ быть, а можетъ и не быть, и въ громадномъ большинствѣ случаевъ не будетъ. Если стать на этотъ путь—кажется было постановленіе собранія о томъ, чтобы страховыми агентами приглашались лица съ высшимъ образованіемъ—почему намъ не создать университета на счетъ страхового капитала въ виду того, что окончившіе университетъ будутъ служить въ нашемъ страховомъ отдѣлѣ? Словомъ, путь скользкій — вы никоимъ образомъ не свяжете торговую школу съ страховымъ капиталомъ. Всякое учрежденіе нуждается въ образованныхъ людяхъ, и земство нуждается въ нихъ такъ же, какъ и акціонерная компанія, но можно на спеціальныя средства создавать только тѣ спеціальныя заведенія, которыя имѣютъ прямой задачей служить самому дѣлу, но никакъ не тогда, когда это будетъ задача сторонняя. Наконецъ, если вы находите, что торговая школа такъ полезна и что кончившіе ее будутъ заниматься страховымъ дѣломъ, я готовъ согласиться: откройте школу на какія угодно средства. Пусть страховой капиталъ даетъ субсидію школѣ, и если потомъ окажется фактически, что школа дастъ ожидаемые отъ нея результаты, субсидія можетъ быть продолжена или даже увеличена, но нельзя такія школы открывать цѣликомъ на страховой капиталъ — здѣсь нѣтъ логической связи. Обращаютъ еще наше вниманіе, и серьезно, на то, что въ торговой школѣ будутъ проходить сельскохозяйственную бухгалтерію, и что это принесетъ большую пользу населенію Тверской губерніи, въ чемъ я нисколько не сомнѣваюсь. Но что же изъ этого?

Мнѣ нѣсколько дней назадъ по другому вопросу пришлось выслушать упрекъ въ томъ, что я сторонникъ опеки. Можетъ быть, моя мысль была выражена неудачно, не точно, можетъ быть, она была не

понята, но это было. Нѣтъ, я не сторонникъ опеки; напротивъ, я многократно высказывался и въ собраніи, и въ печати, какъ противникъ ея. А въ томъ рѣшеніи, которое теперь вынесла коммисія, я вижу результаты системы опеки—это сквозитъ весьма ясно: коммисія потому предлагаетъ открыть торговую школу на счетъ страхового капитала, что намъ это разрѣшатъ, что намъ разрѣшатъ за счетъ страхового капитала произвести такую операцію. Въ докладѣ коммисіи приведена ссылка на слова г. Григорьева, который сказалъ, что онъ по этому поводу имѣлъ предварительный разговоръ съ министромъ финансовъ, и самый фактъ разговора приводится въ доказательство того, что вопросъ получитъ благопріятное разрѣшеніе. Въ докладѣ приводится также, какъ примѣръ, что въ Вятской губерніи тоже было разрѣшено на счетъ страхового капитала открыть школу печниковъ. Здѣсь прямое отраженіе системы опеки: еслибъ никто не вмѣшивался въ наше распоряженіе страховымъ капиталомъ, мы сохраняли бы передъ своей совѣстью всю нравственную отвѣтственность за цѣлость этого капитала, за то, что мы не только не тратимъ его на то, что не нужно, но не тратимъ и на то, что хотя и нужно, но не составляетъ прямого его предназначенія. Ужъ такова человѣческая природа, что совѣсть наша бываетъ спокойнѣе, когда она можетъ укрываться за стороннія рѣшенія: ну что же, на то смотрѣть обязаны; если бы нельзя было, то намъ не разрѣшили бы сдѣлать, но намъ разрѣшатъ—почему не воспользоваться? Вотъ къ чему приводитъ система опеки. Я вижу, съ другой стороны, въ этомъ предложеніи и результатъ закона 12-го іюня 1900 года—закона о фиксаціи, поставившаго въ тяжелыя условія дѣятельность земства. Логически разсуждать въ данномъ случаѣ можно только въ одномъ смыслѣ: мы представители населенія, мы получаемъ свои полномочія отъ населенія—населенію государственная власть передала завѣдываніе мѣстными дѣлами, какъ говорится въ указѣ 1-го января 1864 года, «черезъ посредство избираемыхъ отъ онаго лицъ». Мы, эти избранныя лица, признаемъ, что торговую

школу необходимо открыть. На что же ее открыть?— На счетъ населенія, на счетъ общихъ средствъ, на счетъ обложенія. Этотъ путь намъ, однако, закрытъ. Созданы ненормальныя условія, а между тѣмъ школа признается нужной, и вотъ управа, а вслѣдъ за нею и коммисія, становятся на тотъ путь, который, по моему мнѣнію, крайне опасенъ, къ которому насъ ведетъ система опеки, къ которому насъ ведутъ ненормальныя условія, созданныя закономъ о фиксаціи,—на тотъ путь, который имѣетъ своимъ девизомъ: «цѣль оправдываетъ средства».

2.

Послѣ всего того, что было высказано И. И. Петрункевичемъ и А. К. Корвинъ-Литвицкимъ, моя задача чрезвычайно упрощается. Иванъ Ильичъ представилъ возраженія М. И. Петрункевичу и В. Н. Линду противъ ихъ мнѣнія о связи между торговой школой и страховымъ дѣломъ. Иванъ Ильичъ поставилъ вопросъ прямо и сказалъ откровенно, что здѣсь нѣтъ связи. Съ такой же откровенностью и точностью поставилъ вопросъ Александръ Константиновичъ, указавшій, что если мы ассигнуемъ сегодня деньги на открытіе торговой школы изъ страхового капитала, то надо раньше или непосредственно послѣ того признать отмѣненнымъ взаимное земское страхованіе въ Тверской губерніи, признать его несуществующимъ. Я имѣлъ въ виду непосредственно послѣ предложенія, формулированнаго въ докладѣ коммисіи, если бы докладъ былъ принятъ, поднять вопросъ о сохраненіи земскаго страхованія, но не взаимнаго, я бы внесъ предложеніе, чтобы со страховыхъ полисовъ, съ досокъ, которыя прибиты на домахъ, страхуемыхъ у насъ, слово: «взаимное» было вычеркнуто.

Всѣ Ваши соображенія, Иванъ Ильичъ, были бы весьма вѣски, если бы Вы не упускали одного, что рѣчь идетъ о *взаимномъ* страхованіи. Я понимаю, что земство имѣетъ право располагать свободнымъ доходомъ отъ книжнаго и аптекарскаго складовъ: эти прибыли перво-

начальнымъ своимъ происхожденіемъ имѣютъ обложеніе, но страховой капиталъ созданъ не изъ обложенія, а изъ премій, которыя я—конечно, говорю не о себѣ, а для простоты изложенія, говорю «я», разумѣя «я» собирательное—вношу не по обязанности, а вношу за то, что мнѣ обѣщали, что если случится пожаръ, мнѣ будетъ выдана такая-то сумма. Но я, внося деньги не въ частное общество, а во взаимное страхованіе Тверской губерніи, сознавалъ, что вношу деньги и довѣряю учрежденію, которое ведетъ это дѣло, что я сознательно и добровольно способствую образованію резервнаго капитала для того, чтобы быть гарантированнымъ, что пожарные убытки, если у меня случится пожаръ, будутъ мнѣ возмѣщены, и создаю затѣмъ для себя право на пониженіе страховой преміи. Я страхую въ Тверскомъ взаимномъ страхованіи лѣтъ 20 кажется,—я не помню точно, съ какой платы я началъ, но знаю, что плачу теперь, во всякомъ случаѣ, вдвое меньше: продолжительное страхованіе создало мнѣ это право. Какимъ же образомъ вы можете это право отъ меня отнять? Вамъ поручено завѣдывать, руководить земскимъ дѣломъ. Вы облагаете мою землю, я обязанъ вамъ вносить налоги, я передаю вамъ, т. е. земскому собранію, свои полномочія на абсолютное распоряженіе суммами, которыя вы получили отъ обложенія моей земли. Но страхованіе — это не обложеніе. Какъ страхователь, я васъ не уполномочивалъ; вы могли бы распоряжаться, если бы рѣчь шла не о добровольномъ страхованіи, а о принудительномъ. Представьте себѣ, что всѣ вы страхователи во взаимномъ страхованіи, а я не страхователь. Я не участвую въ этомъ дѣлѣ, а вы мнѣ даете извѣстную пользу тѣмъ, что устраиваете школу, которая будетъ приносить пользу и мнѣ. За что же я участвую въ томъ благѣ, на полученіе котораго не имѣлъ права?

Вотъ моя точка зрѣнія, которую я позволилъ себѣ назвать юридической; я признаю ее и долженъ отвѣтить, что никакого противорѣчія, отмѣченнаго Иваномъ Ильичемъ я не вижу: для меня, какъ юриста, именно недопустимо, вмѣшательство въ сферу интересовъ другого лица.

БУРАШЕВСКАЯ ШКОЛА.

Въ 1897 г. Тверское губернское земство приняло отъ вольно-экономическаго общества Бурашевскую школу пчеловодства, садоводства и огородничества, причемъ предположено было преобразовать ее изъ спеціальной въ общую сельскохозяйственную.

Принятіе школы состоялось далеко не по единодушному рѣшенію собранія. Значительная группа гласныхъ представляла возраженія и принципіальныя, и финансоваго свойства.

Въ 1898 г. экономическая коммисія губернскаго земства признала мѣсто, гдѣ находится школа, непригоднымъ, и собраніе, согласившись съ мнѣніемъ коммисіи, поручило управѣ изготовить къ слѣдующему году подробный докладъ по всѣмъ вопросамъ, связаннымъ съ дальнѣйшимъ существованіемъ школы.

Доклады попечителя школы В. Д. фонъ-Дервиза и управы, склонявшихся въ пользу перевода школы въ Ржевскій или въ Новоторжскій уѣздъ, въ сессію 1899 г. вызвали оживленныя пренія. Послѣ нихъ собраніе, 24 февраля 1900 г. пришло къ слѣдующимъ рѣшеніямъ: „1) перевести находящуюся въ настоящее время при селѣ Бурашевѣ школу пчеловодства, садоводства и огородничества въ другую болѣе удобную мѣстность; 2) не преобразовывать школу пчеловодства, садоводства и огородничества въ сельскохозяйственную, а ограничиться для нея существующими спеціальностями; 3) отложить на одинъ годъ вопросъ о выборѣ мѣста, куда слѣдуетъ перевести Бурашевскую школу, и 4) разослать доклады во всѣ земскія собранія и городскія думы, съ предложеніемъ представить свои мнѣнія по поводу ихъ, къ слѣдующему очередному губернскому земскому собранію“.

Къ очередной сессіи 1900 г. поступилъ пѣлый рядъ ходатайствъ отъ уѣздныхъ земствъ и городовъ о переводѣ школы: въ Ржевъ, Торжокъ, Бѣжецкъ, Красный Холмъ, Вышній-Волочекъ и

Весьегонскъ. Экономическая коммисія, въ засѣданіи 30 октября 1900 г., нашла, что ни одинъ изъ предлагаемыхъ земельныхъ участковъ не можетъ быть признанъ вполнѣ пригоднымъ для школы и остановилась на новомъ способѣ рѣшенія вопроса: соединить Бурашевскую школу съ расположенной по сосѣдству на землѣ, принадлежащей губернскому земству, Бавыкинской колоніей для несовершеннолѣтнихъ преступниковъ.

Это послѣднее предложеніе было сочувственно принято собраніемъ, которое 12 ноября 1900 г. постановило: „1) сохранить школу пчеловодства, садоводства и огородничества; 2) перевести Бурашевскую школу въ с. Бавыкино, соединивъ ее съ находящейся тамъ исправительной колоніей, и 3) передать въ коммисію вопросъ о соглашеніи съ комитетомъ общества исправительныхъ колоній относительно соединенія школы съ колоніей".

Комитетъ общества не встрѣтилъ препятствій къ осуществленію предположенія губернскаго земства. Но само собраніе въ 1901 г. измѣнило взглядъ на возможность и цѣлесообразность соединенія школы съ колоніей. Дважды обсудивъ вопросъ, въ засѣданіяхъ 21 и 29 ноября (21 ноября было поручено редакціонной коммисіи представить свое заключеніе), губернское собраніе отвергло соединеніе и, не принявъ никакого окончательнаго рѣшенія, образовало особую коммисію, которой поручило заняться, совмѣстно съ управой, вопросомъ о школѣ и ея переустройствѣ.

Коммисія, осмотрѣвъ въ іюнѣ 1902 г. участокъ земли, занятый школой, а также все принадлежащее земству имѣніе Бурашево, нашла, что ни въ переводѣ школы въ какой либо изъ уѣздовъ, ни въ соединеніи ея съ Бавыкинской колоніей безусловной надобности нѣтъ. Возможно, напротивъ, и болѣе просто, и съ меньшими затратами, выйти изъ затрудненія: безводный и каменистый участокъ, занятый школой, уступить съ постройками подъ расширеніе Бурашевской колоніи душевно-больныхъ, а для школы отвести равный по площади и вполнѣ пригодный участокъ земли, находящійся въ пользованіи колоніи, гдѣ и возвести необходимыя постройки постепенно, въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ. Въ этомъ смыслѣ коммисія и управа внесли докладъ въ собраніе сессіи 1902 г.

Собраніе безъ преній приняло докладъ. Въ 1903 г. вопросы о дальнѣйшемъ сохраненіи и переустройствѣ школы болѣе не возбуждались. Выработанъ лишь былъ планъ постепеннаго перевода школы на новое мѣсто въ раіонѣ Бурашевскаго же имѣнія.

1.

Рѣчь въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи 24 февраля 1900 г.

---

30 ноября я не могъ присутствовать въ засѣданіи экономической коммисіи и не могъ представить ей соображеній, полагаю, важныхъ для рѣшенія вопроса. Коммисія, исходя изъ того, что Тверское губернское земство тратитъ на народное образованіе весьма немного, считаетъ, что было бы вполнѣ справедливо, если бы оно взяло на свое попеченіе устройство школъ типа высшаго, чѣмъ начальныя народныя училища. Задача губернскаго земства, по справедливому замѣчанію коммисіи, приходить на помощь въ этомъ дѣлѣ уѣздамъ. Поэтому коммисія и говоритъ, что содержаніе школы пчеловодства, садоводства и огородничества должно составить обязанность губернскаго земства.

Съ этимъ я совершенно согласенъ. Но противъ дальнѣйшихъ доводовъ коммисіи не могу не возражать. Прежде всего, я думаю, намъ нужно рѣшить принципіальный вопросъ: нужна ли для нашего населенія, главнымъ образомъ, школа пчеловодства. Развѣ эта отрасль сельскаго хозяйства имѣетъ у насъ наибольшее развитіе? Конечно, нѣтъ. У насъ главное занятіе населенія—полеводство, и я полагаю, что намъ нужна сельскохозяйственная общая школа, т. е. школа полеводства съ спеціальными при ней отдѣленіями. Конечно, если бы эта школа требовала громадныхъ средствъ для своего содержанія, то какъ бы она необходима ни была, ее нельзя было бы открыть. Но коммисія вовсе не приводитъ доказательствъ, что на такую школу нужны громадныя средства. Я понимаю тутъ одно только, что для школы полеводства необходимо много земли. Работать такой школѣ на 50 десятинахъ нельзя. Нужно употребить порядочный капиталъ именно на покупку земли, на обзаведеніе же, устройство школы, на экипировку воспитанниковъ и постройку зданій не Богъ

знаетъ сколько придется истратить. Вы дѣлаете экипировку на 20 человѣкъ воспитанниковъ школы пчеловодства. Если вы откроете школу полеводства, то вѣдь истратите на 20 воспитанниковъ столько же. Если необходимо обученіе пчеловодству, то можно для этого отдѣлить часть помѣщенія общей сельскохозяйственной школы, и если въ этомъ отдѣленіи будетъ также 20 воспитанниковъ, то всетаки расходъ на содержаніе всей школы будетъ составлять менѣе удвоенной суммы того, что нынѣ тратится на содержаніе 20 воспитанниковъ школы пчеловодства. Эти доводы вполнѣ убѣдительны въ пользу открытія общей сельскохозяйственной школы. Но необходимо, повторяю, въ такомъ случаѣ, много земли. Ни Ржевъ, ни Торжокъ не даютъ достаточнаго количества земли для открытія въ нихъ сельскохозяйственной школы. Если бы рѣшено было остановиться на переводѣ школы въ одинъ изъ этихъ уѣздовъ, то отъ устройства школы сельскохозяйственной надо было бы отказаться.

Между тѣмъ есть третье предложеніе—это 300 десятинъ земли въ Бѣжецкомъ уѣздѣ. Земля эта, правда, не принадлежитъ земству. Она передана Бѣжецкому уѣзду министерствомъ земледѣлія по контракту на 12 лѣтъ. Срокъ этотъ несомнѣнно можетъ быть продленъ и есть полное основаніе ожидать, что земля навсегда останется подъ школой. Эта земля—выморочное имѣніе, содержащее въ себѣ 300 десятинъ, расположенное вблизи Кашинскаго уѣзда. Какъ выморочное, оно въ теченіе продолжительнаго времени не имѣло хозяина. Теперь оно получено Бѣжецкимъ земствомъ подъ условіемъ устройства въ немъ сельскохозяйственной школы съ тремя отдѣленіями—огородничества, плодоводства и пчеловодства. Министерство, сверхъ того, даетъ субсидію въ 2000 рублей ежегодно. Въ 1898 году, когда еще ожидалась только передача этого имѣнія, уѣздное собраніе ассигновало 5000 рублей на постройки. Часть построекъ уже возведена, а часть ассигнованной суммы остается свободной. Въ прошломъ году на дальнѣйшее оборудованіе школы, которая по контракту должна быть открыта къ 1 января 1901 г.,

требовалось ассигновать еще 7000 руб., но при баллотировкѣ вопроса въ уѣздномъ собраніи 12 голосовъ было за ассигновку, а 12 противъ. Вопросъ остался нерѣшеннымъ. Такимъ образомъ, въ настоящее время положеніе Бѣжецкаго земства весьма трудное. Какой выходъ оно найдетъ—не знаю.

Сказанное мною показываетъ, что такое крупное дѣло, какъ устройство сельскохозяйственной школы, пока оно находится въ рукахъ уѣзда, никогда не будетъ гарантировано отъ случайностей, столь возможныхъ въ уѣздномъ собраніи. Болѣе чѣмъ въ чемъ бы то ни было иномъ, губернскому земству необходимо въ этомъ дѣлѣ помочь Бѣжецкому уѣзду, который охотно уступитъ свои права на 300 десятинъ лучшаго качества земли. Я предлагаю собранію рѣшить вопросъ въ смыслѣ перенесенія школы изъ Бурашева въ Бѣжецкій уѣздъ и устройства тамъ общей сельскохозяйственной школы съ отдѣленіями плодоводства, огородничества и пчеловодства. Но такъ какъ въ настоящее время невозможно представить соотвѣтственный докладъ и смѣту на необходимыя постройки, то окончательное рѣшеніе вопроса я просилъ бы отложить до будущаго года и снестись съ Бѣжецкимъ собраніемъ, не признаетъ ли оно возможнымъ всѣ права свои на землю по договору съ министерствомъ земледѣлія и государственныхъ имуществъ уступить губернскому земству, а управѣ предложить изготовить по этому вопросу докладъ и представить его въ будущемъ году на разсмотрѣніе губернскаго собранія.

Гласный Головинъ совершенно вѣрно сказалъ, что въ Бѣжецкомъ уѣздѣ лѣтъ двадцать тому назадъ была открыта сельскохозяйственная школа и что потомъ она была закрыта. Почему именно она была закрыта—я не могу точно сказать. Здѣсь, можетъ быть, играла роль та случайность, которая такъ свойственна уѣзднымъ собраніямъ въ такого рода сложныхъ вопросахъ. Гласный Квашнинъ-Самаринъ спрашиваетъ, куда пойдутъ ученики, окончивъ курсъ въ сельскохозяйственной школѣ? Воспитанники сельскохозяйственной школы несомнѣнно найдутъ себѣ дѣло. Мѣсто имъ есть.

*

Я глубоко убѣжденъ, что въ скоромъ времени дѣло показныхъ полей разовьется. Вѣдь въ Московскомъ и Вятскомъ земствахъ оно уже существуетъ. Вотъ вамъ и дѣло для учениковъ школы, они могутъ завѣдывать этими показными полями. Затѣмъ, вѣдь уже почти во всѣхъ уѣздахъ имѣются уѣздные агрономы. Чѣмъ шире будетъ развиваться дѣло, тѣмъ болѣе будетъ потребности въ низшихъ техникахъ. Да, наконецъ, отвѣчу вашими же словами:—куда же будутъ опредѣляться ученики, окончившіе школу пчеловодства? Уйдутъ ли они въ другія губерніи или останутся у насъ? Мнѣ кажется, что если мы вообще рѣшаемъ вопросъ объ учебномъ заведеніи, то становиться на такую узкую точку зрѣнія нельзя.

Почему вы, затѣмъ, не придаете значенія тому, что при каждой сельскохозяйственной школѣ должна быть заведена образцовая ферма, образцовое хозяйство? Эта сторона учебнаго дѣла уже сама по себѣ имѣетъ громадное значеніе для сельскаго хозяйства.

Наконецъ, я удивляюсь, почему всѣми представлявшими свои доводы о переводѣ школы въ ту или другую мѣстность, упускались изъ вида наши 300 десят. земли. Я не сомнѣваюсь, что при правильномъ хозяйствѣ земля эта будетъ окупать сама себя и въ значительной степени покрывать расходы на содержаніе школы.

2.

Рѣчь въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи 12 ноября 1900 г.

Едва ли не съ перваго дня существованія земскихъ учрежденій возникалъ и постоянно возникаетъ въ той или другой формѣ до настоящаго момента—вопросъ о взаимныхъ отношеніяхъ губернскаго и уѣздныхъ земствъ. Этотъ вопросъ, какъ вамъ извѣстно, обострился въ прошломъ году или года два тому назадъ въ Московскомъ земствѣ и вызвалъ цѣлый рядъ раз-

нообразныхъ сужденій, въ которыхъ принималъ участіе предсѣдатель Московской губернской земской управы Шиповъ—его брошюра была намъ всѣмъ разослана, а съ другой стороны—выдающійся общественный дѣятель Чичеринъ. Этотъ вопросъ, безконечно сложный съ теоретической стороны, у насъ въ Тверскомъ земствѣ не возникалъ никогда въ общей своей постановкѣ, но въ практической постановкѣ мы не могли не наталкиваться на него. Въ настоящемъ случаѣ мы опять стоимъ передъ нимъ. Мы наталкивались на него, когда толковали о дорогахъ. Напомню собранію, сколько было споровъ и пререканій до тѣхъ поръ, пока не создали существующей въ настоящее время системы завѣдыванія работами по сооруженію дорогъ за счетъ дорожнаго капитала. Мы создали систему искусственную — искусственную потому, что выйти иначе изъ затрудненія было дѣйствительно невозможно. Слишкомъ обостряется каждый вопросъ, когда сталкиваются интересы уѣзда съ общегубернскими. Во всѣхъ такихъ вопросахъ мы обнаруживаемъ крайнюю нерѣшительность и медлительность. Напомню вопросъ о междууѣздныхъ пунктахъ: всѣ съѣзды врачей и земскія собранія говорятъ, что междууѣздные пункты необходимы. Начинаемъ разбирать какіе пункты нужнѣе—никакъ не можемъ придти къ соглашенію, и вопросъ откладывается изъ года въ годъ. Такъ точно и въ данномъ случаѣ. Ежегодно возникаютъ предложенія въ губернскомъ собраніи о томъ, чтобы школу пчеловодства, садоводства и огородничества закрыть и этимъ простымъ способомъ рѣшить наболѣвшій и всѣхъ насъ интересующій вопросъ. Другое предложеніе—рѣшеніе этого вопроса отложить въ томъ смыслѣ, какъ высказалъ сегодня Л. А. Мясниковъ. Я думаю, что, прежде всего, намъ надо когда-нибудь сказать себѣ, что вопросъ о Бурашевской школѣ такъ или иначе, но мы должны рѣшить сейчасъ, чтобы покончить съ нимъ разъ навсегда! Чѣмъ дольше мы его откладываемъ, тѣмъ больше онъ запутывается. За 4 года онъ ни на одинъ шагъ не подвинулся къ рѣшенію.

Итакъ, я высказываюсь за необходимость немедлен-

наго рѣшенія вопроса. Рѣшить его, по моему мнѣнію, нужно въ утвердительномъ смыслѣ, т. е. въ смыслѣ сохраненія школы. Сохранить школу тамъ, гдѣ она находится теперь, намъ говорятъ,—совершенно невозможно. Значитъ ее надо перевести и реорганизовать. Противъ этого возражаютъ, говорятъ:—лучше упразднить! Но посмотрите на докладъ управы, который вчера намъ читали. Вопросъ былъ разосланъ на заключеніе всѣхъ уѣздныхъ собраній и громадное большинство ихъ высказалось утвердительно, т. е. за сохраненіе школы пчеловодства, садоводства и огородничества. Мы—представители уѣздныхъ собраній, собрались здѣсь, и я нисколько не удивлюсь, если большинство собранія—на сколько можно судить по его настроенію—выскажется сегодня за закрытіе Бурашевской школы. Я не смѣю думать, чтобы причиной такого отношенія къ дѣлу была рознь между уѣздами—нежеланіе одного уѣзда уступить другому, но могу сказать, что получается нѣчто, на это похожее! Говоримъ мы о переводѣ школы, рѣшаемъ вопросъ, куда ее перевести, и весьма возможно, что получится отвѣтъ—закрыть! Съ моей точки зрѣнія, съ одной стороны какъ представителя Бѣжецкаго уѣзда, съ другой—какъ губернскаго гласнаго, я уже высказывалъ свои соображенія въ прошломъ году. Я и теперь высказываюсь за сохраненіе школы и за принятіе отъ Бѣжецкаго земства имѣнія Далеки съ тѣмъ, чтобы въ этомъ имѣніи была учреждена школа сельскохозяйственная, съ отдѣленіями по пчеловодству, по садоводству и по огородничеству. Я долженъ внести нѣкоторую поправку въ то, что было сказано А. С. Паскинымъ. Онъ предлагаетъ Бурашевскую школу перевести въ Бѣжецкій уѣздъ съ тѣмъ, чтобы сохранить за ней спеціальный типъ, при чемъ воспитанники ея могутъ заниматься сельскимъ хозяйствомъ въ предѣлахъ необходимости, а остальная земля можетъ отдаваться въ аренду. Это предложеніе не можетъ быть осуществлено немедленно, ибо надо ранѣе получить согласіе министерства земледѣлія. Бѣжецкому земству имѣніе Далеки передано подъ условіемъ непремѣннаго учрежденія общей сельско-

хозяйственной школы, а не спеціальной. Поэтому надо вопросъ поставить прямо и откровенно по отношенію къ Бѣжецкому уѣзду. Если мы будемъ рѣшать вопросъ въ пользу предложенія Бѣжецкаго уѣзда, то мы ранѣе должны отмѣнить прошлогоднее постановленіе, которымъ рѣшено школу содержать спеціальную, а не общую сельско-хозяйственную. Я не сторонникъ вообще быстрой отмѣны и перерѣшенія губернскимъ собраніемъ своихъ постановленій. Конечно, устойчивость и твердость въ веденіи дѣлъ возможна только, если мы будемъ держаться своихъ постановленій. Но напомню собранію, что вопросъ былъ рѣшенъ въ прошломъ году въ этомъ смыслѣ весьма незначительнымъ большинствомъ: 17—21. По существу я высказывался въ прошломъ году за необходимость для насъ школы сельскохозяйственной общей, при которой пчеловодство, садоводство и огородничество будутъ только отдѣленіями. Я высказывался въ этомъ смыслѣ, главнымъ образомъ, потому, что занятіе крестьянскаго населенія Тверской губ. преимущественно сельское хозяйство. Пчеловодство, садоводство и огородничество составляютъ занятія побочныя только въ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ мѣстностяхъ. Значитъ если мы ставимъ вопросъ: что нужнѣе для населенія Тверской губерніи, какая школа? То и отвѣтъ въ интересахъ населенія всей губерніи долженъ быть въ пользу общей сельскохозяйственной школы.

Съ другой стороны, въ пользу принятія имѣнія Далеки въ завѣдываніе губернскаго земства и учрежденія тамъ общей сельскохозяйственной школы, говоритъ то существенно важное соображеніе, что губернское земство почти ничего не дѣлаетъ въ смыслѣ содѣйствія народному образованію. У насъ установленъ такой порядокъ, что дѣло начальнаго обученія ведутъ цѣликомъ уѣзды. По моему мнѣнію, губернское земство должно принять на себя содѣйствіе народному образованію въ смыслѣ созданія и содержанія школъ высшихъ надъ типомъ начальныхъ училищъ. Если такъ, то конечно завѣдываніе сельскохозяйственной школой есть задача не уѣзда, а губерніи. Мало того,

какъ показываетъ опытъ, вопросъ о существованіи на уѣздныя средства сельскохозяйственной школы будетъ всегда больнымъ, острымъ вопросомъ и чуть не каждый годъ будетъ возникать предложеніе о томъ, чтобы школу закрыть. Твердости и устойчивости въ веденіи такихъ крупныхъ дѣлъ, какъ сельскохозяйственная школа, отъ уѣзда ждать невозможно. Гораздо тверже станетъ дѣло, когда его возьметъ въ свои руки губернское земство, которому принадлежитъ, по моему мнѣнію, задача вести это дѣло по существу. Но теперь здѣсь возникъ вновь вопросъ, дебатировавшійся и ранѣе и между прочимъ въ прошломъ году, вопросъ: да нужна ли сельскохозяйственная школа? Я былъ удивленъ услышать такое рѣшительное мнѣніе въ отрицательномъ смыслѣ, какое было высказано А. М. Колюбакинымъ и А. С. Юрловымъ. Вы, господа, сомнѣваетесь, даже не сомнѣваетесь, а выражаете увѣренность въ безполезности сельскохозяйственнаго образованія. По вашему мнѣнію, сколько я понялъ ваши слова, вы выводите эту безполезность сельскохозяйственныхъ школъ, обсуждая вопросъ съ чисто утилитарной, крайне узкой точки зрѣнія.—Во-первыхъ, безполезны потому, что сельскохозяйственная школа въ Новгородской губерніи идетъ плохо. Да и то ни одного слова не было сказано, чтобы она шла плохо; напротивъ А. М. Колюбакинъ утверждалъ, что эта одна изъ лучшихъ сельскохозяйственныхъ школъ въ Россіи. Во-вторыхъ—безполезны потому, что изъ окончившихъ въ Новгородѣ курсъ мало на мѣстахъ поступаютъ приказчиками, а которые и поступаютъ, оказываются плохи! А. С. Юрловъ говоритъ, что если вамъ нужны приказчики,—берите ихъ въ Москвѣ! Господа! Да неужели задача губернскаго земства создавать приказчиковъ?! Неужели можно оцѣнивать школу по отдѣльнымъ лицамъ, которыя изъ нея вышли? Разъ задача сельскохозяйственной школы создавать приказчиковъ, то конечно я подаю свой голосъ противъ всякой школы и общей, и спеціальной!

Я не буду останавливаться въ подробностяхъ на задачахъ сельскохозяйственныхъ школъ, но скажу, что

надо разсматривать вопросъ съ другой точки зрѣнія. Утилитарная точка зрѣнія не примѣнима, когда мы трактуемъ о различнаго рода учебныхъ заведеніяхъ. Ихъ непосредственная цѣль—дать образованіе своимъ питомцамъ, но гораздо большее ихъ значеніе—культурное. Всякое учебное заведеніе оказываетъ громадное вліяніе на населеніе черезъ посредство своихъ питомцевъ. Намъ нужно оказать вліяніе на процвѣтаніе земельной культуры. Что же мы можемъ лучшее для этого сдѣлать? Какое вы предложите иное средство къ развитію сельскохозяйственныхъ знаній? Желательно, чтобы окончившіе въ школѣ курсъ воспитанники возвращались въ деревню, примѣняли тамъ полученныя свѣдѣнія и такимъ путемъ содѣйствовали поднятію сельскохозяйственной культуры. Да! Это желательно! Я не сомнѣваюсь, что это и будетъ достигнуто, но не завтра и не черезъ годъ, а черезъ десятки лѣтъ—но это придетъ! Какъ можно требовать, чтобы учебное заведеніе давало вамъ результаты сейчасъ же, завтра? Имѣя культурное значеніе, учебное заведеніе дастъ результаты черезъ продолжительный періодъ времени. То, что сейчасъ данное учебное заведеніе даетъ несовсѣмъ утѣшительные результаты, развѣ это можетъ служить показателемъ противъ учебныхъ заведеній вообще? А что вы скажете, если можно цифрами доказать громадный процентъ рецедивовъ безграмотности для учениковъ, окончившихъ наши начальныя школы? Что вы скажете, если цифрами доказать не ничтожный процентъ лицъ, прошедшихъ не только гимназію, но университетъ и не нашедшихъ мѣста въ общественной средѣ? Это будетъ служить доводомъ въ пользу закрытія школъ, гимназій и университетовъ?—Я полагаю, что нѣтъ! Засимъ для того, чтобы пользоваться въ ту или другую сторону цифрами, необходимо, чтобы этихъ цифръ была масса. Если бы въ Новгородской губ. былъ десятокъ сельскохозяйственныхъ школъ и онѣ существовали въ теченіе десятковъ лѣтъ, то справка объ окончившихъ курсъ имѣла бы значеніе. Среднія цифры такого рода могли бы служить основаніемъ для сужденія въ ту или

другую сторону. Но ничего подобнаго нѣтъ! Сельскохозяйственная школа въ Новгородской губерніи существуетъ всего нѣсколько лѣтъ и едва ли выпустила нѣсколько десятковъ воспитанниковъ. Развѣ возможно дѣлать отсюда выводъ и ставить крестъ на признанное всѣмъ міромъ сельскохозяйственное образованіе и на его абсолютную, безусловную необходимость!

Вотъ соображенія, въ силу которыхъ я считаю, что намъ отказываться отъ сельскохозяйственной школы нѣтъ ни основанія, ни повода. Если же мы признаемъ ея необходимость, мы можемъ воспользоваться весьма удобнымъ случаемъ: съ одной стороны въ Бѣжецкомъ уѣздѣ есть соотвѣтственное имѣніе, съ другой—мы имѣемъ школу, закрывать которую не желательно, а перевести нужно. Соединимте эти два условія, и мы придемъ черезъ посредство уѣзда на помощь населенію всей губерніи и выполнимъ одну изъ главныхъ обязанностей губернскаго земства, путемъ созданія школъ типа высшаго надъ начальными училищами. Но прежде, чѣмъ рѣшить вопросъ въ предлагаемомъ мною смыслѣ, необходимо отрѣшиться отъ прошлогодняго постановленія, такъ что ранѣе всего нужно поставить вопросъ о томъ, будетъ ли школа спеціальная или общая сельскохозяйственная. Если собраніе выскажется за общую школу, я буду поддерживать предложеніе Бѣжецкаго уѣзда, чтобы губернское земство приняло имѣніе Далеки и всѣ права и обязанности по договору уѣзднаго земства съ министерствомъ земледѣлія. Но если вопросъ будетъ рѣшенъ собраніемъ въ другомъ смыслѣ, я всецѣло присоединюсь къ предложенію о соединеніи Бурашевской школы съ исправительной колоніей.

Главныя возраженія противъ этого соединенія сводились къ тому, что завѣдуетъ колоніей частное общество и что необходимо ранѣе войти съ нимъ въ соглашеніе. Да, совершенно вѣрно! Но А. П. Апостоловъ говорилъ, что предварительные переговоры уже были и на основаніи ихъ можно предположить, что соглашеніе послѣдуетъ. Отлагать изъ за-этого рѣшеніе вопроса, какъ предлагаетъ М. И. Петрункевичъ, не слѣ-

дуетъ. Тогда никакого вопроса нельзя рѣшить:— общее собраніе членовъ общества скажетъ, что губернское собраніе не вынесло постановленія, намъ говорить не о чемъ. А земское собраніе будетъ говорить— у насъ согласія общества нѣтъ. Думается мнѣ, что соглашеніе вполнѣ возможно. Болѣе существенное, на первый взглядъ, возраженіе и болѣе принципіальное сводится къ тому, что въ такой соединенной школѣ будутъ объединены разнородные элементы, т. е. дѣти, не имѣющія за собой судебнаго приговора и обязательства жить въ колоніи и, такъ называемые, малолѣтніе преступники. Я не думаю, чтобы такое соединеніе двухъ элементовъ могло представлять собою неудобство. Это элементы разнаго рода только съ формальной стороны. Тамъ будутъ дѣти, имѣющія за собой судебный приговоръ. Но что же это значитъ? Если мальчикъ въ 12-лѣтнемъ возрастѣ совершилъ кражу или другое преступленіе, неужели это кладетъ на него пятно на всю жизнь? Мнѣ кажется, что съ педагогической точки зрѣнія соединеніе двухъ школъ будетъ очень полезно для несчастныхъ дѣтей, имѣвшихъ дѣло съ судомъ, т. е по юридической терминологіи—совершившихъ преступное дѣяніе. Оно поставитъ ихъ между дѣтьми, въ правахъ не ограниченными, и освободитъ ихъ головы отъ мысли о томъ, что они насильственно тамъ сидятъ и отбываютъ наказаніе. Современная наука и всѣ пенитенціанарные конгрессы говорятъ, что дѣтей преступниковъ нѣтъ. Они своими поступками показываютъ только извѣстную степень нравственной испорченности и если принять мѣры къ тому, чтобы устранить отъ нихъ вредное вліяніе и создать привычку къ труду, они могутъ выйти полезными членами общества. Затѣмъ въ пользу предложенія экономической коммисіи говорятъ финансовыя соображенія. Но заканчивая свою рѣчь, я не могу не сказать, что и принятіе села Далеки въ вѣдѣніе губернскаго земства не будетъ стоить большихъ денегъ. Тамъ уже многое сдѣлано, постройки возведены и я думаю, что Бѣжецкое земское собраніе все это уступитъ совершенно безвозмездно.

3.

Рѣчь въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи 21 ноября 1901 года.

Михаилъ Ильичъ Петрункевичъ только что закончилъ свою рѣчь предложеніемъ передать на предварительное обсужденіе коммисіи вопросъ о томъ, можно ли сохранить дальнѣйшее существованіе въ нынѣшнемъ видѣ Бурашевской школы, а также и объ изысканіи соотвѣтственныхъ для того средствъ. Но вѣдь зачѣмъ же передавать этотъ вопросъ въ коммисію? Развѣ онъ не былъ уже въ коммисіяхъ, въ разнообразныхъ коммисіяхъ, и многократно!? Я имѣю честь состоять губернскимъ гласнымъ пятый годъ и за это время раза 4 мы подробно останавливались на этомъ вопросѣ. Онъ передавался во всѣ редакціонныя коммисіи. Занимались имъ и коммисіи ревизіонныя, занимались и спеціальныя. Въ прошломъ году его подробно разсматривала экономическая коммисія. Словомъ, матеріалы, которые имѣются по вопросу, совершенно достаточны, и я увѣренъ, что сколько бы опять и какая бы коммисія ни работала—она ничего новаго не прибавитъ. Что вопросъ былъ рѣшенъ въ прошломъ году искусственно—это несомнѣнно и противъ этого спорить нельзя. Да, онъ былъ рѣшенъ искусственно! Я хорошо припоминаю, что, подавая свой голосъ за соединеніе, я сознавалъ, что это искусственное рѣшеніе. Въ прошломъ году мы подробно говорили на тему о ненормальности соединенія двухъ школъ, изъ коихъ одна школа для малолѣтнихъ преступниковъ, т е. дѣтей, имѣющихъ за собой, въ прошломъ, судебный приговоръ, а другая—для крестьянскихъ дѣтей, такого приговора за собой въ прошломъ неимѣющихъ.

Но значеніе ненормальности умаляется, если мы будемъ смотрѣть на Бавыкинскую колонію не какъ на карательное учрежденіе. Это—колонія для исправленія, и туда принимаются одинаково, какъ дѣти пре-

ступныя, такъ и дѣти безпризорныя, дѣти, не имѣющія родныхъ. Возможно, что дѣти, нравственно испорченныя, будутъ оказывать вредное вліяніе на дѣтей, не признанныхъ таковыми. Но нельзя упускать изъ виду и обратнаго явленія, и мы именно стояли на почвѣ той пользы, которую принесетъ для исправительной колоніи, для дѣтей, признанныхъ испорченными, —пріуроченіе колоніи къ школѣ. Мы признавали, что если въ колонію будутъ приниматься дѣти, не имѣвшія за собой въ прошломъ судебныхъ приговоровъ, то это будетъ весьма важнымъ исправительнымъ факторомъ въ силу того, что дѣти испорченныя будутъ свободно общаться съ дѣтьми неопороченными. Мы желали не опустить Бурашевскую школу до Бавыкинской колоніи, а напротивъ поднять Бавыкинскую колонію до Бурашевской школы. Результаты соединенія опредѣлились бы впослѣдствіи и зависѣли бы отчасти отъ того, кто будетъ завѣдывать учрежденіемъ, и отъ характера, который примутъ оба соединенныя заведенія. Одно изъ нихъ, если не поглотитъ, то будетъ обнаруживать склонность къ поглощенію другого, и мнѣ думалось тогда, въ прошломъ году, что поглощенною окажется Бавыкинская колонія. Докладъ управы доказываетъ обратное, что поглощена будетъ не колонія, а именно Бурашевская школа. Это—результатъ нежелательный, который не былъ предвидѣнъ земскимъ собраніемъ.

Прежде чѣмъ кончить, я не могу не напомнить еще, какъ стоялъ вопросъ въ прошломъ году и почему мы ухватились за мысль о соединеніи Бурашевской школы съ Бавыкинской колоніей. — Это былъ единственный способъ спасти школу отъ закрытія. Постоянно раздавались и раздаются голоса, что, принявъ школу отъ вольно экономическаго общества, мы сдѣлали ошибку, которую надо исправить, что школа намъ не нужна и что ее надо скорѣе закрыть. Въ прошломъ году школа висѣла на волоскѣ. Намъ говорили, что содержаніе школы непосильно для губернскаго земства. Но настоящія причины такого отношенія къ школѣ въ прошломъ году намъ извѣстны: это

не недостатокъ средствъ и не неудобства мѣста даже. Въ сущности разрѣшеніе вопроса въ смыслѣ соединенія Бурашевской школы съ Бавыкинской колоніей было обусловлено иными обстоятельствами, крайне печальными, если хотите, но которыя мы должны признать, какъ фактъ. Иного средства разрѣшить конфликтъ между уѣздами не было. Пока шелъ разговоръ о дальнѣйшемъ существованіи школы въ Бурашевѣ, находили, что она не нужна, что ее нужно закрыть, но какъ только возникъ вопросъ, не перевести ли ее въ тотъ или другой уѣздъ, охотниковъ оказалось безконечное число: и нашъ Бѣжецкій уѣздъ выступилъ со своимъ предложеніемъ, и Торжокъ, и Ржевъ, и Кашинъ, и Вышній-Волочекъ, — словомъ, охотниковъ явилось много. Всѣ тянутъ школу къ себѣ, а другому не отдаютъ. Если бы тогда былъ поставленъ на баллотировку вопросъ, куда отдать школу, какому уѣзду, то голоса разбились бы и въ результатѣ получилось бы: школу закрыть.

Меня очень страшитъ, что и теперь, если поставятъ вопросъ сейчасъ на баллотировку, то получится такой же отвѣтъ.

4.

Рѣчь въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи 29 ноября 1901 г.

Резолютивная часть доклада редакціонной коммисіи по вопросу о Бурашевской школѣ, вѣроятно, недостаточно точно изложена или, можетъ быть, недостаточно внимательно была выслушана: этимъ только я объясняю, что пренія сразу получили совершенно иное направленіе, чѣмъ то, которое редакціонная коммисія могла имѣть въ виду. Отъ этой резолютивной части отступилъ нѣсколько Иванъ Ильичъ Петрункевичъ въ томъ, что онъ сейчасъ сказалъ, и уже совершенно другое направленіе дали преніямъ Александръ

Михайловичъ Колюбакинъ и Сергѣй Валентиновичъ де-Роберти. Напомню, какъ въ редакціонной коммисіи возникла мысль объ образованіи особой коммисіи, которой слѣдовало бы поручить разработку къ будущему году принципіальнаго вопроса о томъ, сохранять или не сохранять Бурашевскую школу. Эта мысль не вызвала почти никакихъ дебатовъ. Было указаніе со стороны одного изъ членовъ коммисіи, что Бурашевскую школу нужно закрыть, но оно не было развито и коммисія останавливалась на немъ не особенно долго. Въ дальнѣйшихъ сужденіяхъ коммисія исходила изъ положеній, выработанныхъ въ прошедшемъ году экономической коммисіей, и изъ доклада попечителя школы Владиміра Дмитріевича фонъ-Дервиза. Словомъ, коммисія исходила изъ тѣхъ данныхъ, которыя единогласно свидѣтельствовали, что оставить школу въ ея настоящемъ мѣстѣ невозможно. Присутствовавшій въ засѣданіи коммисіи, завѣдующій Бурашевской школой А. А. Погаевскій былъ приглашенъ предсѣдателемъ высказать свое мнѣніе, и тутъ впервые намъ довелось услышать, что есть возможность оставить школу на томъ мѣстѣ, гдѣ она находится, такъ какъ ей принадлежитъ еще другой участокъ земли около 15 десятинъ. Тотъ участокъ, гдѣ расположены постройки школы, неудобенъ по качеству почвы, по отсутствію воды и т. д., но на другомъ участкѣ, близь деревни Захарьино, оказывается возможной земельная культура, можетъ быть устроенъ огородъ, плодовый питомникъ и пр. Владиміръ Дмитріевичъ фонъ-Дервизъ всетаки энергично отстаивалъ свой противоположный взглядъ на дѣло: онъ утверждалъ, что и на этомъ участкѣ нельзя нормально поставить школу пчеловодства, садоводства и огородничества. Въ виду такого разнообразія сужденій—два лица, оба близко знающія положеніе дѣла въ школѣ, высказывали два противоположныя мнѣнія—мною было предложено образовать коммисію, которой поручить рѣшить къ будущему году вопросъ о томъ, можно ли оставить школу въ Бурашевѣ въ ея настоящемъ мѣстѣ, или нельзя; можно ли перевести ее въ имѣніе губернскаго земства Шоко-

рово, или нѣтъ. Если окажется невозможнымъ сохранить школу въ Бурашевѣ и если нельзя будетъ перевести ее въ Шокорово, то попытаться разрѣшить вопросъ путемъ передачи школы въ какой нибудь изъ уѣздовъ и въ какой именно. При всѣхъ различныхъ комбинаціяхъ въ задачу коммисіи вошла бы разработка финансовой стороны дѣла.

Теперь же мы вернулись снова къ тому, чѣмъ занималось собраніе нѣсколько лѣтъ и чѣмъ повидимому желательно, чтобы оно занималось не годъ и не 5, а 10 лѣтъ, мы вернулись къ вопросу, быть или не быть Бурашевской школѣ. Иванъ Ильичъ предлагаетъ возложить на коммисію задачу разработать программу школы, предлагаетъ ей остановиться на выясненіи положенія существующихъ однородныхъ школъ, ихъ значенія и т. д. Что же это такое? Вѣдь послѣ того, что мы слышали, коммисіи придется составить цѣлый научный трактатъ о задачахъ сельскохозяйственнаго образованія во всемъ мірѣ, вообще, и въ Россіи, въ частности. Коммисіи придется разрѣшать задачи, ей непосильныя, и вырабатывать то, что не можетъ имѣть практическаго значенія, вырабатывать программу сельскохозяйственныхъ школъ, вырабатывать постановку этого дѣла... Да вѣдь уставъ сельскохозяйственныхъ школъ общій, уставъ нормальный и для земскихъ школъ, такъ же точно, какъ и для такой профессіональной школы, какъ въ Бурашевѣ. Вѣдь всѣ эти школы должны подчиняться общему уставу, утвержденному въ законодательномъ порядкѣ и разработанному министерствомъ земледѣлія и государственныхъ имуществъ. Я думаю, что если на этотъ путь станетъ коммисія, то она окажется передъ неразрѣшимой задачей. Но если она пойдетъ еще дальше, на путь, который рекомендуетъ Александръ Михайловичъ, то тогда она не окажется передъ неразрѣшимой задачей— нѣтъ! Она неизбѣжно ни къ чему иному не придетъ, какъ къ тому выводу, который столь желателенъ Александру Михайловичу, который онъ подробно развивалъ въ прошломъ году и который намѣтилъ въ нынѣшнемъ, — къ выводу, что школу надо уничтожить.

Совершенно вѣрно указалъ Иванъ Ильичъ, что дѣятельность всякаго учебнаго заведенія, какъ и всякаго дѣла рукъ человѣческихъ, можетъ быть оцѣниваема только по результатамъ—совершенно вѣрно. Но по какимъ результатамъ, я васъ спрашиваю? Если вы поставите себѣ такую задачу въ отношеніи учебнаго заведенія, существующаго не сотни лѣтъ и выпускающаго не сотни учениковъ, а существующаго года и выпустившаго десятки лицъ,—если вы поставите себѣ задачу узнать, куда дѣвались, на какомъ поприщѣ прилагаютъ свои знанія воспитанники такой школы, и на основаніи этихъ данныхъ будете судить: да стоитъ ли заведеніе, чтобы его сохранить?—я заранѣе говорю, что вы придете къ результату болѣе, чѣмъ печальному. Да, конечно, такому заведенію незачѣмъ существовать. Въ прошломъ году Александръ Михайловичъ подробно развивалъ эту самоубійственную точку зрѣнія на учебное заведеніе. Между прочимъ, я помню, что Александръ Михайловичъ подробно разсказывалъ о томъ, сколько воспитанниковъ новгородской школы служатъ стрѣлочниками на желѣзной дорогѣ, сколько ихъ осталось въ Новгородской губерніи, сколько ушло въ Кубанскую область и т. д. Но развѣ этотъ методъ можетъ быть приложимъ, когда мы рѣшаемъ вопросъ, быть или не быть учебному заведенію. Я, съ своей стороны, приводилъ въ прошломъ году, въ опроверженіе этихъ доводовъ, подробныя соображенія—они имѣются въ стенографическомъ отчетѣ и повторять ихъ не буду—я отмѣчаю только, что если коммисія приметъ на себя подобное порученіе, то она уже заранѣе предрѣшитъ отвѣтъ на вопросъ, она не можетъ придти къ выводу, который говорилъ бы въ пользу школы.

Мы можемъ судить о всякомъ дѣлѣ рукъ человѣческихъ по результатамъ его. По отношенію къ учебному заведенію это будетъ результатъ, намѣченный Василіемъ Ивановичемъ Покровскимъ. Задача сельскохозяйственныхъ школъ, какъ общихъ, такъ и частныхъ, есть поднятіе сельскохозяйственнаго образованія, поднятіе сельскохозяйственной культуры, распространеніе свѣдѣній по сельскому хозяйству,—вотъ каково культурное значеніе

всякаго подобнаго рода учрежденія и вотъ съ какой точки зрѣнія мы должны разсматривать методъ изслѣдованія: это не долженъ быть ариѳметическій разсчетъ о томъ, сколько учениковъ поступило приказчиками, а сколько не поступило и т. д. Для меня такой разсчетъ не имѣетъ никакого значенія. Я иду дальше: я признавалъ бы вредомъ, если бы школа выпускала приказчиковъ да управляющихъ. Не задача земства создавать приказчиковъ для крупныхъ владѣльцевъ, задача земства—имѣть сельскохозяйственную школу, удовлетворяющую интересамъ поднятія производительности земли и улучшенія условій сельскохозяйственнаго быта — вотъ ея задачи и вотъ съ какой точки зрѣнія могутъ быть оцѣниваемы школы подобнаго рода. Я не буду больше затруднять вниманіе собранія и прямо перейду къ предложенію, которое вношу въ собраніе: я предлагаю разъ навсегда покончить съ вопросомъ о дальнѣйшемъ существованіи Бурашевской школы. Я просилъ объ этомъ и въ прошломъ году, и два года тому назадъ, и оба раза собраніе отвѣчало утвердительно, что надо школу сохранить. И въ прошломъ году, однако, мы вернулись къ ней, и въ нынѣшнемъ году вернулись, и въ будущемъ году вернемся, если будемъ такъ широко намѣчать задачи коммисіи, которую намъ предстоитъ сегодня выбрать. Я предлагаю собранію сейчасъ рѣшить вопросъ, быть или не быть Бурашевской школѣ. Если собраніе рѣшитъ, что школу надо закрыть, то дальнѣйшіе вопросы падаютъ сами собой, если же собраніе рѣшитъ, что школу закрывать не слѣдуетъ, то надо дать коммисіи тѣсное порученіе представить свои соображенія будущему земскому собранію для окончательнаго рѣшенія второго вопроса: оставить ли школу въ Бурашевѣ, оставить ли ее въ вѣдѣніи губернскаго земства, но съ переводомъ въ другое мѣсто, или же передать школу въ уѣздъ и въ какой именно, и во всѣхъ трехъ случаяхъ разработать финансовую сторону для того, чтобы губернское собраніе знало, во что обойдется сохраненіе школы въ Бурашевѣ, переводъ ея въ Шокорово или иное мѣсто и передача ея въ уѣздъ.

ПРОЕКТЪ ЗЕМСКАГО УПРАВЛЕНІЯ ВЪ 13 НЕЗЕМСКИХЪ ГУБЕРНІЯХЪ [1]).

Губерніи и области европейской Россіи рѣзко дѣлятся на „земскія“ и „неземскія“. Земскія—гдѣ дѣйствуетъ положеніе о земскихъ учрежденіяхъ. Неземскія—гдѣ оно не дѣйствуетъ. Въ учебникахъ географіи этого дѣленія нѣтъ. Но оно несомнѣнно является однимъ изъ характернѣйшихъ для европейской Россіи, если исключить Финляндію—само собою разумѣется—и десять губерній царства Польскаго. Въ литературѣ, и даже въ офиціальной, термины „земскія“ и „неземскія“ губерніи давно уже пріобрѣли право гражданства.

Это дѣленіе характерно не только—и прибавимъ не столько—своей внѣшней стороной, какъ стороной внутренней. Со стороны внѣшней, оно основывается на различіи органовъ, вѣдающихъ дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, и порядка удовлетворенія потребностей мѣстнаго населенія. Съ внутренней—на различіи результатовъ, т. е. наличныхъ способовъ и средствъ удовлетворенія этихъ потребностей или—другими словами—на различіи степени удовлетворенности ихъ. И если всегда важно различіе формъ и порядка мѣстнаго управленія, то, конечно, не само по себѣ, а насколько данной формой или даннымъ порядкомъ обусловливается наиболѣе полное и успѣшное достиженіе результата.

„Земскія“ губерніи создались всего менѣе сорока лѣтъ назадъ. Раньше ни больницъ, ни школъ внутри уѣздовъ нигдѣ не было—и въ этомъ отношеніи никакой разницы между сѣверомъ и югомъ, западомъ и востокомъ, центромъ и окраинами не существовало. Теперь въ однѣхъ губерніяхъ завелись многіе десятки больницъ, многія сотни школъ, разнообразные склады—сельско-

[1]) Было напечатано въ «Правѣ», 1901 г. №№ 20, 49, 50, 51 и 52.

хозяйственные, ссудные, кустарные—введено взаимное страхованіе имуществъ, въ годы бѣдствій принимаются болѣе или менѣе энергичныя мѣры по обезпеченію населенія продовольствіемъ и сѣменами и т. д. и т. д. Въ другихъ же, нерѣдко сосѣднихъ, находящихся въ тѣхъ же климатическихъ и почвенныхъ и въ очень близкихъ бытовыхъ условіяхъ, все это продолжаетъ оставаться почти въ томъ же зачаточномъ состояніи, въ какомъ было сорокъ лѣтъ назадъ. Черниговская губернія оказалась болѣе близкой и родственной Пермской, чѣмъ Волынской; Самарская имѣетъ неизмѣримо больше общаго съ Псковской, чѣмъ съ Оренбургской. Съ другой стороны, богатая и густо населенная Подольская губернія, по степени удовлетворенія мѣстныхъ экономическихъ и умственныхъ потребностей и по постановкѣ медицинской части, едва ли не совпадаетъ съ Архангельской; Кіевская—съ Ставропольской; Виленская—съ Астраханской.

Печальное, чтобы не сказать болѣе, положеніе дѣла въ неземскихъ губерніяхъ въ настоящее время признается единогласно и въ правящихъ сферахъ, и въ печати всѣхъ оттѣнковъ и направленій, и въ обществѣ. Всѣ одинаково извѣрились въ жизнеспособность приказовъ общественнаго призрѣнія, губернскихъ распорядительныхъ комитетовъ и иныхъ наименованій административныхъ присутствій, дѣйствующихъ по уставу о земскихъ повинностяхъ, и одинаково считаютъ необходимымъ, какъ можно скорѣе, создать въ неземскихъ губерніяхъ то, что въ другой половинѣ Россіи уже понизило процентъ смертности, повысило процентъ грамотности и положило начало для поднятія въ будущемъ экономическаго благосостоянія. Государственный совѣтъ въ теченіе многихъ лѣтъ, при разсмотрѣніи земскихъ смѣтъ и раскладокъ неземскихъ губерній, постоянно напоминаетъ о настоятельности измѣненія существующей тамъ постановки дѣла.

Все, чѣмъ пользуются нынѣ губерніи земскія, сдѣлало земство—фактъ безспорный, не допускающій ни сомнѣній, ни возраженій. А потому всѣ-же—какъ это ни странно на первый взглядъ—требуютъ введенія въ неземскихъ губерніяхъ земской реформы. Но дальше требованія реформы и наименованія ее земскою единство не идетъ. Одни подъ земскою реформою разумѣютъ образованіе органовъ самоуправленія. Другіе же—видоизмѣненіе условій дѣятельности административно-бюрократическихъ органовъ, на подобіе условіямъ дѣятельности органовъ самоуправленія, съ привлеченіемъ къ содѣйствію ей мѣстныхъ элементовъ.

I.

Еще въ 1864 г., какъ извѣстно, было предрѣшено распространить земскую реформу въ недалекомъ будущемъ на всю Россію. И притомъ реформу въ совершенно опредѣленномъ смыслѣ: въ смыслѣ дарованія всему населенію Имперіи права самоуправленія. Въ этомъ отношеніи указъ Правительствующему Сенату 1 января 1864 г. и Высочайше утвержденное того же числа мнѣніе Государственнаго Совѣта „по проектамъ положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ и временныхъ для сихъ учрежденій правилъ", особенно при сопоставленіи ихъ, не оставляютъ ни тѣни сомнѣнія.

Указъ начинался слѣдующими словами:

„Признавъ за благо *призвать* къ ближайшему участію въ завѣдываніи дѣлами, относящимися до хозяйственныхъ пользъ и нуждъ каждой губерніи и каждаго уѣзда, *мѣстное ихъ населеніе, посредствомъ избираемыхъ отъ онаго лицъ*, Мы повелѣли министру внутреннихъ дѣлъ составить, на указанныхъ Нами началахъ, проекты постановленій объ устройствѣ *особыхъ земскихъ*, для завѣдыванія упомянутыми дѣлами, *„учрежденій"*.

Далѣе, выражено было, что Монархъ находитъ составленные и разсмотрѣнные въ Государственномъ Совѣтѣ проекты соотвѣтствующими предначертаніямъ и посему, утвердивъ оные, повелѣваетъ ввести положеніе и временныя правила „нынѣ же" въ дѣйствіе въ 33 губерніяхъ.

А въ отдѣлѣ I мнѣнія Государственнаго Совѣта читаемъ: „Предоставить министру внутреннихъ дѣлъ, по обнародованіи положенія о земскихъ учрежденіяхъ:

„1) Составить, по сношеніи съ подлежащими мѣстными начальствами, и внести въ Государственный Совѣтъ предположенія о способахъ и порядкѣ примѣненія означеннаго положенія въ губерніяхъ Архангельской и Астраханской и въ Бессарабской области.

„2) По сношеніи съ мѣстными генералъ-губернаторами въ западныхъ губерніяхъ, войти въ соображеніе о времени и способахъ введенія положенія о земскихъ учрежденіяхъ въ губерніяхъ: Виленской, Могилевской, Кіевской, Подольской и Волынской, и заключеніе свое по сему предмету внести въ Государственный Совѣтъ.

„3) Равнымъ образомъ войти въ соображеніе, по сношеніи съ подлежащими начальствами и вѣдомствами, о способахъ и порядкѣ примѣненія законоположеній о земскихъ учрежденіяхъ въ частяхъ

Имперіи, управляемыхъ по особымъ учрежденіямъ, и заключенія по сему предмету представить, установленнымъ порядкомъ, на Высочайшее утвержденіе".

Въ теченіе 1865—1876 гг. земскія учрежденія были введены, кромѣ перечисленныхъ въ указѣ 1 января 1864 г. 33 губерній, въ областяхъ Бессарабской (впослѣдствіи губернія) и войска Донского. За упраздненіемъ земства въ послѣдней въ 1882 г., на эти же только 34 губерніи получило распространеніе и новое положеніе 1890 г.

Но сила Высочайше утвержденнаго 1 января 1864 г. мнѣнія Государственнаго Совѣта никакимъ послѣдующимъ повелѣніемъ не была отмѣняема—и разъ заведенное въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ „дѣло" о составленіи упомянутыхъ въ немъ предположеній и соображеній продолжало свое теченіе. Сношеніе съ генералъ-губернаторами сѣверо- и юго-западныхъ губерній дало, еще въ шестидесятыхъ годахъ, отрицательный результатъ. Оба генералъ-губернатора высказались категорично въ смыслѣ невозможности, по причинамъ политическимъ, распространить земскую реформу на эти губерніи, и рѣшеніе вопроса въ отношеніи ихъ еще тогда было отложено. Въ отношеніи же губерній окраинныхъ, преимущественно Архангельской, Оренбургской и Ставропольской, сношенія съ мѣстными начальствами и съ вѣдомствами неоднократно возобновлялись, вырабатывались разнообразные способы примѣненія земскаго положенія къ мѣстнымъ условіямъ, составлялись даже цѣлые проекты.

Въ такомъ неопредѣленномъ положеніи вопросъ оставался до второй половины девятидесятыхъ годовъ, когда, по иниціативѣ Государственнаго Совѣта, онъ былъ выдвинутъ на ближайшую очередь. Высочайше утвержденнымъ 22 апрѣля 1896 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта на министра внутреннихъ дѣлъ было возложено, до истеченія срока дѣйствія земскихъ смѣтъ въ неземскихъ губерніяхъ въ трехлѣтіе съ 1896 г., внести на уваженіе Государственнаго Совѣта соображенія о преобразованіи учрежденій, вѣдающихъ въ этихъ губерніяхъ дѣла о земскихъ повинностяхъ, и о мѣрахъ, которыя могли бы способствовать правильной постановкѣ въ нихъ земскаго хозяйства. Во исполненіе этого порученія, въ 1898 г. появились два весьма сходныхъ и близкихъ другъ къ другу проекта о введеніи земскихъ учрежденій: въ девяти западныхъ губерніяхъ—одинъ, и въ губерніяхъ Астраханской, Оренбургской и Ставропольской—другой. Оба они встрѣтили самыя серьезныя возраженія и не только не получили силы закона, но даже не были подвергнуты обсужденію въ законодательномъ порядкѣ.

При разсмотрѣніи смѣтъ и раскладокъ на трехлѣтіе 1899—1901 гг., Государственный Совѣтъ вновь обратилъ вниманіе на необходимость скорѣйшаго преобразованія земско-хозяйственныхъ органовъ въ неземскихъ губерніяхъ, и 31 мая 1899 г. удостоилось Высочайшаго утвержденія мнѣніе его о повтореніи порученія, даннаго министру внутреннихъ дѣлъ въ 1896 г. Исполненіемъ этого вторичнаго порученія и служитъ „проектъ земскаго управленія въ губерніяхъ европейской Россіи, въ коихъ не введено въ дѣйствіе положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ 12 іюня 1890 г.“ Въ видахъ ускоренія его осуществленія, проектъ, взамѣнъ обычной разсылки на заключеніе вѣдомствъ, былъ подвергнутъ, въ апрѣлѣ и маѣ 1901 года, обсужденію въ особомъ совѣщаніи при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ и затѣмъ, безъ всякаго измѣненія первоначальныхъ предположеній по основнымъ вопросамъ, внесенъ въ Государственный Совѣтъ.

Такимъ образомъ, между положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ, даже не новымъ, а первымъ, и проектомъ 1901 г. существуетъ, съ внѣшней стороны, непосредственная преемственная связь. А потому естественно, что онъ былъ встрѣченъ и обществомъ, и печатью, какъ исполненіе предначертаній 1864 г., т. е. какъ предположеніе о введеніи въ западныхъ и окраинныхъ губерніяхъ, хотя и видоизмѣненныхъ, но, во всякомъ случаѣ, земскихъ учрежденій. Это было тѣмъ болѣе естественно, что, по порядку отправленія дѣятельности, по предметамъ вѣдомства и степени власти будущіе органы земскаго управленія представляются какъ бы сколкомъ съ учрежденій, образованныхъ въ 1864 г. и преобразованныхъ въ 1890 г. Къ тому же не могло не сбивать частью сходство, а частью полное единство терминовъ. Но въ дѣйствительности такая точка зрѣнія на проектъ глубоко ошибочна.

Основные признаки созданныхъ тридцать семь лѣтъ назадъ „особыхъ“ земскихъ учрежденій были очерчены въ указѣ 1 января 1864 г. съ полной точностью: возложеніе завѣдыванія—или, по буквѣ указа, „ближайшаго участія въ завѣдываніи“ [1]) дѣлами, относящимися до хозяйственныхъ пользъ и нуждъ каждой губерніи и каждаго уѣзда, „на мѣстное ихъ населеніе“, „посредствомъ избираемыхъ отъ онаго лицъ“. Эти признаки—право населенія завѣдывать мѣстными дѣлами и выборное начало, какъ единственно возможный

[1]) Позволяю себѣ говорить: или,—такъ какъ текстъ положенія (ст. 1) опредѣлялъ цѣль образованія земскихъ учрежденій словами: «для завѣдыванія дѣлами» и т. д.

способъ его осуществленія,—суть, мало сказать, основные для самоуправленія: безъ нихъ его нѣтъ и быть не можетъ.

Положеніе 1890 г. кореннымъ образомъ измѣнило порядокъ выбора населеніемъ своихъ представителей: представительство безсословное обратило въ сословное, съ громаднымъ преобладаніемъ одного сословія; ввело принципъ утвержденія администраціей лицъ, избираемыхъ въ составъ исполнительныхъ органовъ; до послѣдней степени сузило объемъ самостоятельности земскихъ учрежденій; создало на мѣстахъ коллегію смѣшаннаго состава съ правомъ рѣшающаго голоса и т. д., и т. д. Но оно сохранило за населеніемъ уѣздовъ и губерній непосредственное завѣдываніе, черезъ „избираемыхъ отъ онаго лицъ", мѣстными дѣлами—и потому, сколь-бы ни были несовершенны существующія земскія учрежденія, ихъ съ полнымъ основаніемъ можно оцѣнивать съ точки зрѣнія началъ самоуправленія. Некоснулся этихъ началъ, въ принципіальной постановкѣ, и законъ 12 іюня 1900 г., подъ флагомъ временныхъ правилъ нанесшій сильнѣйшій ударъ самостоятельности земства въ дѣлѣ обложенія недвижимыхъ имуществъ; ударъ, который потому и чувствителенъ такъ, что земство одновременно упразднено не было, что завѣдываніе мѣстными дѣлами за населеніемъ осталось, но безъ логическаго его слѣдствія, безъ права свободнаго и самостоятельнаго развитія расходовъ на удовлетвореніе своихъ потребностей.

Даже предшествовавшіе дѣйствующему положенію проекты—въ редакціи графа Толстого и измѣненный послѣ его смерти,—хотя по общей ихъ мысли роль земства сводилась къ „облегченію правительству заботъ о хозяйственныхъ нуждахъ населенія", хотя самостоятельность земскихъ учрежденій ими приводилась къ нулю,—и они, всетаки, допускали таковую оцѣнку. Они сохраняли: первый—выборное начало для однихъ распорядительныхъ органовъ, а второй и для исполнительныхъ также. Слѣдовательно, возможно было подвергать оцѣнкѣ, насколько проектировавшійся порядокъ дѣйствія учрежденій соотвѣтствуетъ идеѣ завѣдыванія мѣстными дѣлами самимъ населеніемъ.

Также точно и въ основѣ проектовъ 1898 г. лежало выборное начало. Губернскія земскія собранія въ западныхъ губерніяхъ предполагалось составлять не изъ однихъ членовъ по должности или особо для того назначаемыхъ, но также и изъ избираемыхъ населеніемъ гласныхъ, число которыхъ должно было превышать число первыхъ отъ $2^1/_4$ до 3 разъ. А въ Астраханской, Оренбургской и Ставропольской губерніяхъ выборное начало предполагалось распространить и на образованіе исполнительныхъ органовъ—земскихъ управъ.

Проектъ 1901 г. выборнаго начала не знаетъ вовсе. Онъ не ввѣряетъ, слѣдовательно, населенію ни завѣдыванія, ни прямого, непосредственнаго участія въ завѣдываніи мѣстными дѣлами. Никакой оцѣнкѣ, съ точки зрѣнія началъ самоуправленія, или иначе, съ точки зрѣнія началъ, на которыхъ были созданы въ 1864 г. „особыя земскія учрежденія“, онъ не подлежитъ. Сопоставлять и сравнивать между собою эти послѣднія и проектируемые для 13 губерній органы земскаго управленія, выяснять ихъ сравнительные достоинства и недостатки, значитъ допускать логическій абсурдъ: сравнивать несоизмѣримыя величины—сажень съ пудомъ, вершокъ съ золотникомъ. Проектируемые органы можно сравнивать лишь съ нынѣ существующими въ тѣхъ же губерніяхъ распорядительными комитетами и другихъ наименованій административными присутствіями.

II.

Характеръ всякаго органа управленія опредѣляется, главнымъ образомъ, способомъ образованія его личнаго состава. Способъ образованія опредѣляетъ типъ органа. А типъ обусловливаетъ объемъ власти и порядокъ отправленія дѣятельности. На органы различныхъ типовъ могутъ быть возлагаемы одни и тѣ же задачи. Но средства осуществленія ихъ органами одного типа никогда не могутъ быть присваиваемы органамъ другого типа.

Въ примѣненіи къ органамъ управленія мѣстнаго, существуетъ два основныхъ способа образованія: назначеніе личнаго состава сверху, т. е. верховной государственной властью, или ею на то уполномоченными учрежденіями и лицами, и избраніе общественными, сословными и т. п. союзами, которымъ государственная власть поручаетъ, въ устанавливаемыхъ ею предѣлахъ, самостоятельно вѣдать тѣ или иныя отрасли управленія, тѣ или иныя дѣла, удовлетвореніе тѣхъ или иныхъ потребностей. Наряду съ этими основными способами существуютъ смѣшанныя формы: когда за избраніемъ лица союзомъ слѣдуетъ утвержденіе его государственной властью, или когда государственная власть ограничиваетъ свое право свободнаго назначенія личнаго состава извѣстными условіями, напр., принадлежностью къ опредѣленному сословію, обладаніемъ имущественнымъ цензомъ въ данной мѣстности и т. д. Институтъ утвержденія можетъ, конечно, обратить право избранія въ фикцію, если законъ предусматриваетъ, на случай неутвержденія, замѣщеніе сословной или общественной

должности назначеніемъ,—но это будетъ уже отступленіемъ отъ идеи передачи государственной властью части своихъ функцій самимъ гражданамъ и должно быть оцѣниваемо, какъ таковое, т. е. какъ нарушеніе принципа, а не какъ его логическій результатъ.

Лица назначенныя суть непосредственные делегаты государственной власти, съ которою, въ порядкѣ инстанціонной подчиненности, они находятся въ неразрывной и постоянной связи. Только отъ государственной власти, въ томъ же порядкѣ, они получаютъ указанія и только передъ ней несутъ отвѣтственность. Общественный контроль за ихъ дѣятельностью можетъ выражаться исключительно въ доведеніи о ней до свѣдѣнія государственной власти—либо въ формѣ оглашенія тѣхъ или другихъ поступковъ, распоряженій или дѣйствій въ печати, либо въ формѣ жалобы, т. е. прямого обращенія по поводу нарушенія чьего-либо права, съ требованіемъ о его возстановленіи.

Съ другой стороны, государственная власть никого изъ своихъ непосредственныхъ делегатовъ не снабжаетъ всей совокупностью принадлежащихъ ей функцій. Лишь въ лицѣ представителя верховной власти объединяются функціи законодательная, судебная и административная. Делегаты же ея снабжаются полномочіями или на одни судебныя, или на одни административныя функціи. А функціи законодательныя никакимъ органамъ подчиненнаго управленія не ввѣряются. Поэтому ни одинъ изъ образуемыхъ путемъ назначенія сверху органовъ никогда не олицетворяетъ собою полностью идеи всеобъемлющей государственной власти и никогда не можетъ дѣйствовать съ нею параллельно, такъ сказать, конкуррировать съ нею. Изъ кого именно назначенъ личный составъ даннаго органа—изъ мѣстныхъ ли жителей или нѣтъ, изъ принадлежащихъ ли къ опредѣленной сословной или какой либо другой корпораціи или тоже нѣтъ,—при такой постановкѣ вопроса, само собою разумѣется, безразлично.

Отсюда вытекаютъ основныя начала условій дѣятельности и степени власти бюрократическихъ мѣстныхъ органовъ. Полная соподчиненность въ отношеніи каждой отрасли управленія. Поглощеніе правъ низшей инстанціи правами высшей. Наблюденіе за дѣятельностью въ порядкѣ надзора начальника, отвѣтственнаго за всѣ дѣйствія подчиненнаго. Отсутствіе самостоятельности во всемъ, что не предуказано закономъ или сепаратнымъ распоряженіемъ верховной власти, т. е. полное отсутствіе самостоятельной, такъ сказать, творческой на мѣстѣ дѣятельности.

Лица, призванныя къ отправленію функцій управленія по избранію, суть также делегаты государственной власти, но посредственные. Ввѣряя завѣдываніе извѣстными мѣстными дѣлами самому населенію данной мѣстности, или извѣстными сословными и другими дѣлами, интересами и потребностями самому данному сословію, или данной корпораціи, или всякому данному союзу вообще, государственная власть передаетъ ту или иную сумму своихъ правъ этимъ населенію, сословію, корпораціи, союзу. Они для осуществленія переданныхъ имъ полномочій выбираютъ изъ своей среды представителей, которые, такимъ образомъ, являются ихъ непосредственными делегатами и только черезъ нихъ—делегатами общей государственной власти. Въ этомъ—главная черта отличія органовъ общественнаго самоуправленія отъ бюрократическихъ; черта, совершенно независимая отъ существующей въ государствѣ формы правленія и одинаково свойственная и республиканскому и монархическому ограниченному, и самодержавному строю. Верховная власть снабжаетъ полномочіями не земское собраніе, не предводителя дворянства, не совѣтъ присяжныхъ повѣренныхъ, а все населеніе или дворянство губерніи или уѣзда, или всѣхъ присяжныхъ повѣренныхъ округа судебной палаты, которые уже отъ себя передаютъ ихъ земскому собранію, предводителю или совѣту. Становой же приставъ, исправникъ, губернаторъ, губернское правленіе, губернскій распорядительный комитетъ снабжаются полномочіями непосредственно.

Другая черта отличія не менѣе существенна. Государственная власть снабжаетъ создаваемые ею общественные союзы, корпораціи, организаціи, въ предѣлахъ, ею опредѣляемыхъ, всею совокупностью своихъ функцій. Наряду съ функціями административными, передаются въ извѣстной части функціи суда и даже законодательныя. Всею же совокупностью этихъ функцій союзы снабжаютъ отъ себя своихъ представителей. Вслѣдствіе этого общественные распорядительные органы обладаютъ всегда несравненно большимъ объемомъ власти, чѣмъ бюрократическіе органы управленія, какъ бы ни была узка сфера дѣятельности первыхъ и какъ бы ни была широка сфера дѣятельности вторыхъ. Право облагать своихъ сочленовъ денежнымъ сборомъ принадлежитъ и сельскому сходу ничтожной деревушки, и собранію дворянъ уѣзда, и ремесленному цеху, и собранію присяжныхъ повѣренныхъ. И это ихъ право не только явленіе вполнѣ нормальное, но безъ него немыслимы ни сельскій сходъ, ни уѣздное дворянство, ни цехъ, ни корпорація присяжныхъ повѣренныхъ, какъ организованные общественные союзы. Предоставленіе же

права обложенія губернскому правленію, губернатору, министру, даже государственному совѣту, безъ Высочайшей санкціи, въ корнѣ нарушало бы идею единаго финансоваго верховенства. Сельскій сходъ, городская дума, земское собраніе могутъ дѣйствовать параллельно съ верховной государственной властью, а ни министръ, ни государственный совѣтъ не могутъ.

Этими особенностями общественныхъ органовъ обусловливается необходимо присущее имъ начало самостоятельности. Они должны обладать полной самостоятельностью во всемъ, въ чемъ власть ихъ не ограничена закономъ. Они должны быть самодѣятельны, и только они могутъ осуществлять на мѣстахъ самостоятельно дѣятельность творческую. Общія формы административнаго контроля къ нимъ непримѣнимы. Единственно примѣнимая форма—сторонній надзоръ.

Проектъ „земскаго управленія“ рѣзко отступаетъ отъ всѣхъ приведенныхъ положеній и соображеній, признававшихся до настоящаго времени и въ нашемъ правѣ безспорными, по крайней мѣрѣ, въ принципѣ [1]). Составители проекта стремились создать не шаблонную, а новую форму организаціи. И они дали систему бюрократическихъ учрежденій, дѣйствующихъ по началамъ, свойственнымъ учрежденіямъ общественнымъ.

III.

Для устраненія всякихъ сомнѣній относительно характера проектируемыхъ органовъ, необходимо остановиться нѣсколько подробнѣе на выясненіи, изъ кого, именно, они будутъ составляться. Затѣмъ—какое мѣсто займутъ они въ системѣ губернскаго управленія вообще и въ какихъ отношеніяхъ будутъ находиться къ высшимъ мѣстнымъ и центральнымъ представителямъ административной власти.

Они будутъ состоять: во 1-хъ, изъ правительственныхъ должностныхъ лицъ, занимающихъ другія въ общемъ управленіи губерній должности, съ губернаторомъ во главѣ. Во 2-хъ, изъ правительственныхъ же должностныхъ лицъ, другихъ должностей не занимающихъ. Въ 3-хъ, изъ предводителей дворянства, городскихъ головъ губернскаго и уѣздныхъ городовъ, волостныхъ старшинъ и „земскихъ гласныхъ“. Всѣ эти лица, въ различномъ численномъ соотношеніи,

[1]) Исключая, впрочемъ, положенія о земскихъ начальникахъ.

будутъ образовывать двѣ коллегіи смѣшаннаго состава—губернскій и уѣздный земскіе комитеты—и одну состава однороднаго—губернскую земскую управу, въ распоряженіи которой будутъ находиться еще единоличные органы—земскіе уполномоченные.

Представителями мѣстныхъ элементовъ въ этой организаціи явятся: въ тѣхъ трехъ губерніяхъ изъ 13, на которыя распространяются правила о дворянскихъ выборахъ, предводители дворянства, затѣмъ, повсемѣстно—городскіе головы, волостные старшины, гласные и, отчасти, предсѣдатель и члены управы. Послѣдніе потому, что ихъ предполагается назначать изъ мѣстныхъ жителей или изъ лицъ, по прежней службѣ близко знакомыхъ съ мѣстными условіями. Подъ эту категорію подойдутъ, правда, вмѣстѣ съ мѣстными землевладѣльцами, бывшіе исправники, податные инспектора, становые пристава, чиновники по крестьянскимъ дѣламъ и т. п., но, во всякомъ случаѣ, проектъ не только не устраняетъ мѣстныхъ жителей отъ назначенія предсѣдателемъ и членами управы, а даже какъ бы особо рекомендуетъ ихъ.

Едва ли, впрочемъ, есть надобность останавливаться на этихъ лицахъ, если даже предположить, что весь составъ управы въ губерніи будетъ назначенъ изъ мѣстныхъ обладателей имущественнымъ цензомъ, какъ на такихъ, въ участіи коихъ выражается своеобразность проектируемыхъ органовъ. Будучи назначаемы въ общемъ порядкѣ устава о службѣ по опредѣленію отъ правительства, подлежащіе отвѣтственности и увольненію на общемъ основаніи, поставленные въ прямыя отношенія подчиненности къ губернатору, они будутъ правительственными должностными лицами обычнаго типа. Они не представятъ собою мѣстнаго элемента и въ той скромной мѣрѣ, какъ его представляютъ во внутреннихъ губерніяхъ земскіе начальники, одинаково съ ними назначаемые преимущественно изъ мѣстныхъ дворянъ. Такъ же точно весьма мало можетъ отразиться на организаціи включеніе въ число образующихъ ее лицъ предводителей дворянства, городскихъ головъ и волостныхъ старшинъ. Не говоря уже о большинствѣ губерній, гдѣ предводительскія должности замѣщаются по назначенію и гдѣ предводители дворянства только носятъ совершенно несвойственное имъ званіе и ничѣмъ не отличаются отъ прочихъ чиновъ губернской администраціи, но и тамъ, гдѣ они служатъ по выбору, они суть представители не мѣстныхъ, а сословныхъ интересовъ. Городскіе головы естественно склонны сосредоточивать вниманіе исключительно на городскихъ нуждахъ и интересахъ. А волостные старшины будутъ участвовать въ засѣданіяхъ уѣзднаго коми-

тета не въ силу избранія лица старшиною, а въ силу особаго для этой цѣли назначенія губернаторомъ отъ двухъ до пяти старшинъ изъ общаго ихъ числа въ уѣздѣ.

Центръ вопроса представляютъ „земскіе гласные“ — элементъ для неземскихъ губерній новый, долженствующій, по мысли проекта, связать органы управленія съ мѣстнымъ населеніемъ и придать имъ тотъ характеръ, особенность котораго выражается въ наименованіи ихъ „земскими“. Въ отношеніи личнаго состава проектируемыхъ органовъ, единственно институтъ „земскихъ гласныхъ“ дѣлаетъ ихъ своеобразными. Но ни на одинъ шагъ, всетаки, онъ не приближаетъ и не можетъ приблизить предлагаемую систему управленія къ самоуправленію.

Гласныхъ въ губернскомъ комитетѣ будетъ и много и мало. Первоначально предполагалось предоставить министру внутреннихъ дѣлъ назначать не менѣе одного и не болѣе двухъ отъ каждаго уѣзда. Нынѣ это предположеніе измѣнено; число гласныхъ будетъ колебаться отъ одного до пяти на уѣздъ. Общее число ихъ на губернію, если считать, въ среднемъ, десять уѣздовъ въ губерніи, составитъ, слѣдовательно, отъ 10 до 50. На 25, приблизительно, прочихъ членовъ комитета (въ виду включенія всѣхъ уѣздныхъ предводителей дворянства) гласные представятъ собою меньшинство въ $2^1/_2$ раза слабѣйшее, какъ minimum, или большинство, вдвое сильнѣйшее, какъ maximum. Гласные будутъ обладать правомъ рѣшающаго голоса на одинаковыхъ со всѣми другими членами комитета основаніяхъ. Будутъ назначаться исключительно изъ мѣстныхъ плательщиковъ земскихъ сборовъ, удовлетворяющихъ условіямъ имущественнаго ценза. Разъ назначенные будутъ въ теченіе трехлѣтняго срока несмѣняемы, въ смыслѣ недопущенія ихъ устраненія, кромѣ случаевъ точно перечисленныхъ въ законѣ. Присутствіе ихъ въ числѣ не менѣе половины будетъ условіемъ, необходимымъ для открытія годичныхъ засѣданій губернскаго комитета.

Вотъ признаки, очерчивающіе роль и юридическое положеніе „земскихъ гласныхъ“ въ неземскихъ губерніяхъ. Эти признаки, конечно, заключаютъ въ себѣ нѣкоторыя гарантіи, обезпечивающія личную заинтересованность гласныхъ въ удовлетвореніи мѣстныхъ потребностей, возможность независимаго, свободнаго сужденія и, на первый взглядъ, активное, съ ихъ стороны, участіе въ дѣлахъ мѣстнаго хозяйства. Но степень существенности даваемыхъ проектомъ гарантій весьма и весьма невелика.

Прежде всего обращаетъ на себя вниманіе предоставленіе ми-

нистру внутреннихъ дѣлъ права опредѣлять число гласныхъ, увеличивая или уменьшая его, по своему усмотрѣнію, въ пять разъ. Это право, которому врядъ ли можно подыскать въ дѣйствующемъ законѣ аналогичный примѣръ. Численность представителей мѣстныхъ элементовъ въ правительственномъ учрежденіи, хотя бы не избираемыхъ населеніемъ, а приглашаемыхъ администраціей, уже, сама по себѣ, имѣетъ большое значеніе. И въ глазахъ общества, и въ глазахъ правительства, не можетъ не существовать разницы между рѣшеніемъ, вынесеннымъ коллегіей, гдѣ на 25 лицъ, случайно, лишь службою заброшенныхъ въ данную мѣстность, незаинтересованныхъ въ томъ или иномъ рѣшеніи своимъ имуществомъ, своими традиціонными, культурными и другими связями и потребностями, приходится 10 коренныхъ мѣстныхъ жителей, или гдѣ послѣднихъ приходится 50. Во второмъ случаѣ рѣшеніе можно считать за отзвукъ (вѣрный или нѣтъ—вопросъ другой) мѣстныхъ интересовъ, а въ первомъ нельзя.

Правительственныя должностныя лица суть носители государственной идеи—въ этомъ весь смыслъ ихъ—и въ каждомъ рѣшеніи они должны, прежде всего, руководиться интересомъ общимъ, государственнымъ; на точку зрѣнія мѣстныхъ интересовъ они могутъ становиться лишь тогда, когда нѣтъ столкновенія, нѣтъ противорѣчія. Приглашаемые же къ совмѣстной съ ними дѣятельности мѣстные жители суть представители мѣстныхъ интересовъ. Они для того и приглашаются, чтобы вопросъ былъ оцѣненъ подъ угломъ зрѣнія, несвойственнымъ чиновничьему элементу—иначе ихъ не нужно было бы и привлекать къ функціямъ управленія. Поэтому то численное соотношеніе въ смѣшанной коллегіи представителей разнородныхъ элементовъ и важно. Имъ прямо опредѣляется то, чего ожидаетъ законодатель отъ коллегіи: рѣшеній съ точки зрѣнія государственныхъ интересовъ, по выслушаніи доводовъ съ точки зрѣнія интересовъ мѣстныхъ, или обратно—рѣшеній съ точки зрѣнія мѣстныхъ интересовъ, по выслушаніи доводовъ съ точки зрѣнія интересовъ государственныхъ. А этимъ, въ свою очередь, опредѣляется способъ и порядокъ приведенія рѣшеній въ исполненіе. Отсюда, казалось бы, съ несомнѣнностью вытекаетъ, что число „земскихъ гласныхъ“ отъ уѣзда должно быть съ безусловной точностью опредѣлено въ законѣ. По проекту же оно можетъ быть варіируемо въ зависимости отъ самыхъ разнообразныхъ обстоятельствъ, безъ участія законодателя, въ предѣлахъ отъ слабаго меньшинства до внушительнаго большинства.

Возможность доведенія числа гласныхъ въ комитетѣ до 50, на

25 правительственныхъ должностныхъ лицъ, можетъ быть принята за основаніе къ выводу, что комитетъ будетъ учрежденіемъ съ ясно выраженнымъ господствомъ мѣстныхъ интересовъ; что основной его составъ будетъ представленъ гласными, а прочіе члены представятъ собою элементъ субсидіарный, включенный въ комитетъ для устраненія односторонности рѣшеній и дабы оградить общегосударственные интересы. Такой выводъ подтверждается еще и отмѣченнымъ выше правиломъ, что въ случаѣ неприбытія половины гласныхъ годичныя засѣданія губернскаго комитета не могутъ считаться состоявшимися, какового условія въ отношеніи прочихъ членовъ проектъ не устанавливаетъ.

Ближайшій анализъ, однако, показываетъ иное. Допустимъ даже, что цифра 50 будетъ не случайною возможностью, а практически неуклонно соблюдаемымъ правиломъ. Развѣ явятся эти 50 гласныхъ, какъ компактная масса, какъ группа, тѣсно сплоченная общностью интересовъ? Отнюдь нѣтъ. Они явятся изъ различныхъ угловъ губерніи, другъ другу неизвѣстные, другъ съ другомъ не столковавшіеся. Одинъ изъ угла земледѣльческаго, другой — лѣсного, третій — промышленнаго, одинъ изъ угла съ русскимъ населеніемъ, другой — съ населеніемъ инородческимъ; одинъ — представителемъ крупнаго землевладѣнія и его своеобразныхъ интересовъ, другой — владѣлецъ мелкаго торгово-промышленнаго заведенія. Если бы и во внутреннихъ губерніяхъ образованію состава губернскихъ земскихъ собраній не предшествовало общеніе на избирательныхъ съѣздахъ и въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ, то и здѣсь губернскіе гласные были бы выразителями своихъ личныхъ мнѣній и если не своихъ личныхъ интересовъ и потребностей, то своего маленькаго, теряющагося на территоріи губерніи, уголка. Въ губерніяхъ же западныхъ и окраинныхъ, съ безконечнымъ разнообразіемъ состава населенія, его плотности, рода занятій, культуры и т. д., и т. д., общность интересовъ „земскихъ гласныхъ“ есть пустая, безсодержательная фикція. А противъ нихъ будетъ масса компактная: 25 лицъ, сплоченныхъ служебной дисциплиной, выражающихъ одну общую имъ всѣмъ идею и знающихъ — хотя, правда, на основаніи бумажныхъ данныхъ — всю губернію. При такихъ условіяхъ о противоположеніи сужденій въ комитетѣ гласныхъ, съ одной стороны, и прочихъ членовъ, съ другой, не можетъ быть и рѣчи. Пятьдесятъ даже голосовъ первыхъ всегда расплывутся и исчезнутъ въ на половину меньшемъ числѣ голосовъ вторыхъ.

Не устанавливая никакого предварительнаго общенія между

гласными, не допуская для нихъ обмѣна мнѣній въ своей собственной средѣ, проектъ тѣмъ самымъ сводитъ активную ихъ роль въ комитетѣ къ совершенно безсодержательному праву. Не они, не гласные, будутъ основнымъ, активнымъ элементомъ въ губернскомъ комитетѣ, а правительственныя должностныя лица. Требованіе для открытія годичнаго засѣданія, чтобы они были на лицо въ числѣ не менѣе половины, въ сущности, одна формальность. Ибо, если въ назначенный день засѣданіе не состоялось, то назначается вторичное, которое признается состоявшимся, хотя бы не пріѣхалъ ни одинъ гласный. Также точно не обязательно присутствіе гласныхъ въ обыкновенныхъ засѣданіяхъ, на которыхъ могутъ разсматриваться всѣ текущія дѣла, кромѣ составленія смѣтъ и раскладокъ и операціонныхъ плановъ дорожнаго хозяйства и утвержденія раскладокъ натуральныхъ повинностей и отчета управы. Каждый гласный въ отдѣльности будетъ не пассивнымъ экспертомъ, свѣдущимъ лицомъ, приглашаемымъ высказать мнѣніе и дать заключеніе. Онъ будетъ участвовать и въ рѣшеніи. Но вся совокупность ихъ активнаго элемента не составитъ.

Такимъ образомъ, ни число гласныхъ, ни снабженіе ихъ правомъ рѣшающаго голоса, ни въ какомъ отношеніи не измѣняютъ того характера губернскаго комитета, который обусловливается способомъ образованія его состава—по назначенію. Наибольшее, что могутъ представить собою проектируемые органы,—это численно развитое подобіе лѣсоохранительнаго комитета, или квартирнаго, промысловаго и т. п. присутствія. Ихъ нельзя ставить въ параллель даже съ губернскими по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствіями, хотя въ послѣднихъ засѣдаетъ только одинъ представитель земства, ибо онъ засѣдаетъ по избранію губернскаго земскаго собранія. Падаетъ поэтому, если не сказать болѣе, и значеніе несмѣняемости гласныхъ, поскольку ею гарантируется свобода сужденій. Быть можетъ, когда-либо, одинъ разъ, по недоразумѣнію, въ составъ губернскаго комитета и войдетъ лицо, которое будетъ рѣзко отличаться по образу мыслей и взглядамъ на вопросы мѣстнаго хозяйства отъ воззрѣній губернатора. Какой же будетъ результатъ? Во-первыхъ, такое лицо пробудетъ гласнымъ, вѣроятно, не больше одного трехлѣтія. Во-вторыхъ, и въ это трехлѣтіе его вліяніе ограничится привлеченіемъ на свою сторону нѣсколькихъ отдѣльныхъ голосовъ. Ничего иного самый талантливый оппозиціонеръ не въ силахъ будетъ сдѣлать въ комитетѣ. Болѣе или менѣе сплоченной и твердой оппозиціи тамъ быть не можетъ. А далеко не будетъ парадоксомъ сказать, чтъ въ многочленной

коллегіи оппозиція необходима. Она способствуетъ всестороннему освѣщенію вопросовъ, подбадриваетъ, заставляетъ работать. Гдѣ оппозиціи нѣтъ—дѣла ведутся вяло, безжизненно, небрежно. Опытъ земскихъ собраній, и особенно городскихъ думъ, съ безошибочностью о томъ свидѣтельствуетъ.

Послѣ сказаннаго о составѣ губернскихъ комитетовъ останавливаться на комитетахъ уѣздныхъ нѣтъ надобности. Проектъ отводитъ имъ скромную роль совѣщательно-подготовительныхъ органовъ. Въ нихъ будутъ засѣдать тѣ же 2—5 гласныхъ при 15—20 прочихъ членахъ.

IV.

Мѣсто, которое займутъ проектируемые органы въ общемъ строѣ нашего губернскаго и центральнаго управленія, выясняется изъ опредѣленій проекта совершенно точно. Они будутъ принадлежать къ вѣдомству министерства внутреннихъ дѣлъ и, въ отношеніи министра, будутъ установленіями, подчиненными ему, черезъ губернатора, на общемъ основаніи. Такими же подчиненными, на общемъ основаніи, органами они будутъ и въ отношеніи губернатора.

Согласно ст. 6 полож. о земск. учр. 1890 г., „ближайшія указанія о существѣ и порядкѣ дѣйствій земскихъ учрежденій опредѣляются, по роду дѣлъ, въ особыхъ уставахъ“. Послѣ сего въ текстѣ закона стоятъ двѣ точки, за которыми слѣдуетъ перечень такихъ „особыхъ“ уставовъ, положеній и постановленій. Въ проектѣ же, вслѣдъ за аналогичной фразой, предположено указать, что въ разъясненіе уставовъ и узаконеній министру внутреннихъ дѣлъ предоставляется, по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами, издавать для земскаго управленія общія и частныя инструкціи.

Ст. 5 полож. о земск. учр. гласитъ: „губернаторъ имѣетъ надзоръ за правильностью и законностью дѣйствій земскихъ учрежденій“. Въ развитіе этого положенія, ст. 82 перечисляетъ постановленія земскихъ собраній, подлежащія утвержденію губернатора, и ст. 83 — подлежащія утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ. А ст. 86 и послѣдующія излагаютъ порядокъ и способы осуществленія надзора въ отношеніи постановленій, утвержденію не подлежащихъ, причемъ для отмѣны или измѣненія каждаго постановленія требуется Высочайшая санкція—черезъ государственный совѣтъ или комитетъ министровъ (ст. 94). Ничего подобнаго въ проектѣ нѣтъ, какъ нѣтъ и въ дѣйствующемъ уставѣ о земскихъ повинностяхъ. Проекту из-

вѣстны два рода постановленій губернскаго земскаго комитета: приведеніе въ исполненіе коихъ принадлежитъ власти министра и приведеніе въ исполненіе коихъ принадлежитъ власти губернатора. Губернаторъ во всѣхъ случаяхъ, когда онъ не согласится съ рѣшеніемъ большинства, будетъ представлять дѣло министру внутреннихъ дѣлъ, независимо ни отъ поводовъ, ни отъ основаній несогласія его съ большинствомъ. Министръ внутреннихъ дѣлъ будетъ обладать правомъ какъ отмѣны, такъ и измѣненія всѣхъ поступающихъ къ нему „на разсмотрѣніе“ постановленій.

Какъ по положенію 1864 г., такъ и по дѣйствующему, земскія собранія могутъ вступать въ пререканія и съ губернаторомъ, и съ министромъ внутреннихъ дѣлъ. Приносимыя ими жалобы разрѣшаются правительствующимъ сенатомъ. Жалобы частныхъ лицъ на незаконность обращенныхъ къ исполненію постановленій земскихъ собраній, когда по свойству предмета не можетъ быть начато иска, приносятся сенату. Частныя лица, общества и установленія могутъ приносить заявленія губернатору лишь относительно тѣхъ постановленій, которыя либо подлежатъ предварительному утвержденію, либо могутъ быть пріостановлены исполненіемъ по указаннымъ въ положеніи основаніямъ (ст. 128). Въ случаѣ согласія губернатора съ такимъ заявленіемъ, дѣло поступаетъ въ губернское присутствіе, опредѣленія коего подлежатъ обжалованію передъ сенатомъ обѣими сторонами: и частнымъ лицомъ, обществомъ или установленіемъ, считающимъ свои интересы нарушенными, и земскимъ собраніемъ (ст. 130 и 131). Никакія пререканія между губернаторомъ, а тѣмъ болѣе министромъ внутреннихъ дѣлъ, и губернскими земскими комитетами, по проекту, недопустимы. Частнымъ лицамъ, обществамъ и установленіямъ проектъ предоставляетъ жаловаться на нарушившія ихъ права постановленія комитета: министру внутреннихъ дѣлъ—если постановленіе приведено въ исполненіе властью губернатора, и въ сенатъ—если постановленіе, въ силу закона или вслѣдствіе жалобы, было на разсмотрѣніи министра внутреннихъ дѣлъ.

Приведенныя сопоставленія показываютъ, что губернскій земскій комитетъ явится въ системѣ общаго губернскаго управленія ничѣмъ инымъ, какъ такою же инстанціей, какую нынѣ представляетъ въ неземскихъ губерніяхъ комитетъ распорядительный. Одно присутственное мѣсто замѣнитъ другое—и больше ничего. Инстанціею—несамостоятельною, находящеюся въ подчиненіи поставленному надъ нею мѣстному и центральному начальству; обязанною, въ порядкѣ

службы, полнымъ повиновеніемъ частнымъ и общимъ распоряженіямъ и инструкціямъ, безъ права протеста и почина перенесенія дѣла на разсмотрѣніе сторонняго отъ административной системы учрежденія—сената. Инстанціею, дѣйствія которой покрываются дѣйствіями начальства, могущаго всякое ея дѣйствіе отмѣнить, измѣнить и принимающаго актомъ утвержденія полную отвѣтственность за эти дѣйствія и вытекающія изъ нихъ послѣдствія на себя.

Проектъ говоритъ, что губернскому земскому комитету принадлежитъ распорядительная власть и тѣмъ сообщаетъ ему наименованіе органа распорядительнаго. Но это будетъ распорядительный органъ лишь въ томъ условномъ смыслѣ, въ какомъ нашъ законъ прилагаетъ тотъ же терминъ къ ряду другихъ административныхъ, коллегіальныхъ установленій. Земскія собранія и городскія думы суть распорядительные органы въ истинномъ смыслѣ понятія: они распоряжаются ввѣренными ихъ вѣдѣнію дѣлами. Въ принципѣ всякое постановленіе земскаго собранія есть окончательное и въ силу факта принятія его подлежитъ приведенію въ дѣйствіе—таково общее правило. А требованіе предварительнаго утвержденія или пріостановка обращенія постановленія къ исполненію—исключеніе [1]). Губернскій же земскій комитетъ никакими дѣлами, въ сущности, распоряжаться не будетъ, ибо ни одно его постановленіе не будетъ подлежать исполненію безъ утвержденія начальствомъ, и всякое, въ видѣ общаго правила, можетъ быть остановлено. Въ дѣйствительности распорядительными органами земскаго управленія явятся: во-первыхъ, министръ внутреннихъ дѣлъ, который раздѣлитъ часть распорядительныхъ функцій съ министромъ финансовъ, и, во-вторыхъ, губернаторъ. Только имъ будетъ принадлежать право окончательнаго рѣшенія дѣлъ, а слѣдовательно и право распоряженія дѣлами.

Законъ нашъ присваиваетъ наименованіе „совѣщательныхъ“ тѣмъ административнымъ присутствіямъ, которыя по предлагаемымъ на ихъ обсужденіе вопросамъ или дѣламъ выносятъ мнѣнія или заключенія, т. е. опредѣленія, облеченныя въ предположительную форму, не допускающую ихъ обращенія къ исполненію, безъ замѣны другимъ лицомъ или учрежденіемъ, этой предположительной формы („признавалъ бы“, „полагалъ бы“ и т. п.) утвердительной. И только въ этомъ смыслѣ присутствія совѣщательныя противополагаются распорядительнымъ, выносящимъ постановленія, т. е. кате-

[1]) См. выше «Губернаторскіе протесты».

горическія, утвердительныя опредѣленія, которыя могутъ быть непосредственно обращены къ исполненію, если, однако, начальникъ присутствія на то согласится. Есть еще другая, правда, черта отличія. Опредѣленіе совѣщательнаго присутствія составляетъ такой матеріалъ для будущаго рѣшенія, который ничѣмъ не связываетъ непосредственнаго начальника даннаго присутствія: начальникъ свободно можетъ его вовсе игнорировать. А опредѣленіе присутствія (административнаго), въ смыслѣ усвоенной закономъ терминологіи, распорядительнаго обязываетъ начальника, при несогласіи, представить дѣло высшему, въ порядкѣ подчиненности, начальнику. Слѣдовательно, опредѣленіе распорядительнаго присутствія составляетъ такой матеріалъ для рѣшенія, въ отношеніи котораго непосредственный начальникъ не вполнѣ свободенъ. Но такъ какъ усмотрѣніе начальника высшаго въ отношеніи его ничѣмъ не связано, то очевидно, что эта черта отличія, свойственная и постановленіямъ, по проекту, губернскихъ земскихъ комитетовъ, не измѣняетъ положенія вопроса. Они не болѣе, по существу, распорядительные органы, чѣмъ присутствіе губернскаго правленія, или замѣняемые ими носящіе это названіе губернскіе комитеты.

Итакъ, организаціонныя свойства губернскаго земскаго комитета, вытекающія изъ того, что личный составъ его будетъ пополняться путемъ назначенія, проведены проектомъ вполнѣ послѣдовательно. Завѣдываніе мѣстными дѣлами населенію не ввѣряется. Оно оставляется полностью за администраціей, для содѣйствія которой, въ качествѣ субсидіарнаго элемента, привлекаются мѣстные плательщики сборовъ на земскія повинности. Они могутъ быть привлекаемы въ значительномъ числѣ, дабы административная власть легче освѣдомлялась о нуждахъ и потребностяхъ большаго числа угловъ губерніи. Они облекаются правомъ голоса не только при сужденіяхъ, но и при сведеніи разнородныхъ сужденій въ постановленія, назначеніе ихъ обставляется соглашеніемъ губернатора съ предводителемъ дворянства и избраніемъ министромъ изъ представляемаго ему двойного числа кандидатовъ, имъ дается право несмѣняемости—дабы они не занимали въ комитетѣ приниженнаго положенія, дабы проникали въ комитетъ люди благонадежные, освѣдомленные, дабы каждый изъ нихъ могъ говорить о лично ему извѣстныхъ нуждахъ и потребностяхъ откровенно. Ихъ участіе въ годичныхъ засѣданіяхъ признается столь полезнымъ, что, въ случаѣ неявки половины гласныхъ, разсмотрѣніе смѣтъ и другихъ важнѣйшихъ вопросовъ отлагается. Но проектъ сознаетъ, что привлеченіе мѣстныхъ плательщиковъ,

въ качествѣ субсидіарнаго элемента, для лучшаго веденія администраціей хозяйственныхъ дѣлъ губерніи, не можетъ видоизмѣнить существа организаціи административныхъ установленій. А потому, на общихъ основаніяхъ, включаетъ губернскіе земскіе комитеты въ строй губернскаго управленія и ставитъ ихъ въ обычныя для такихъ установленій отношенія къ высшей на мѣстѣ и къ центральной власти [1]).

V.

Распространеніе на бюрократическіе органы проектируемаго земскаго управленія несвойственнаго имъ порядка отправленія дѣятельности выражается наиболѣе рельефно въ отношеніи, во-первыхъ, права самостоятельнаго опредѣленія предметовъ расходованія мѣстныхъ денежныхъ сборовъ и, во-вторыхъ, права самостоятельнаго же опредѣленія размѣра обложенія земли и другихъ недвижимыхъ имуществъ.

По положенію о земскихъ учрежденіяхъ, расходы, вносимые земскими собраніями въ ежегодно составляемыя смѣты, дѣлятся на обязательные и необязательные. Первые ограничительно исчислены въ уставѣ о земскихъ повинностяхъ и ежегодное ассигнованіе на нихъ соотвѣтствующихъ требованію закона суммъ для земства обязательно. Вторые исчислены въ законѣ лишь по предметамъ, но не по размѣру, и внесеніе ихъ въ смѣту зависитъ отъ усмотрѣнія земскихъ собраній (ст. 2 прилож. къ ст. 6). Вмѣстѣ съ этимъ на основаніи п. 4 ст. 62 полож., губернскимъ земскимъ собраніямъ, въ предѣлахъ губерніи, и уѣзднымъ, въ предѣлахъ уѣзда, предоставляется: опредѣленіе размѣра установленныхъ дѣйствующими узаконеніями земскихъ сборовъ. Эти дѣйствующія узаконенія сосредоточены въ уставѣ о земскихъ повинностяхъ (ст. 37 и послѣд.), дающемъ перечень объектовъ земскаго обложенія.

Такимъ образомъ, границы дѣятельности земскихъ учрежденій въ удовлетвореніи мѣстныхъ потребностей обозначены: съ одной стороны, обязательнымъ взысканіемъ съ населенія тѣхъ суммъ, кои

[1]) Кстати, любопытная частность: кандидаты въ гласные будутъ представляться губернаторомъ министру изъ всѣхъ сословій безразлично и въ то же время по соглашенію съ предводителями дворянства. Самъ проектъ, очевидно, смотритъ на послѣднихъ не какъ на представителей дворянскаго сословія, а какъ на административныхъ должностныхъ лицъ вообще, что для 10 губерній изъ 13 совершенно правильно. Но значеніе этого соглашенія въ смыслѣ ограниченія усмотрѣнія губернатора, въ такомъ случаѣ, сводится на нѣтъ.

необходимы для исполненія повинностей, возложенныхъ закономъ на земство, и обязательнымъ производствомъ расходовъ, сообразныхъ такимъ указаніямъ закона. Съ другой—соотвѣтствіемъ предположенныхъ расходовъ перечню дѣлъ и потребностей, отнесенныхъ къ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій (ст. 2 полож.), а равно соотвѣтствіемъ даннаго источника дохода перечню того, что можетъ быть облагаемо земскимъ сборомъ. Внутри этихъ границъ земскія учрежденія до закона 12 іюня 1900 г. дѣйствовали свободно. Они не могли лишь сокращать своихъ доходныхъ и расходныхъ смѣтъ болѣе того, что необходимо собрать и израсходовать въ теченіе года на обязательныя повинности, и не могли ихъ развивать на счетъ обложенія тѣхъ объектовъ, обложеніе которыхъ закономъ не допускается, и расходованія сборовъ на неотнесенныя къ ихъ завѣдыванію потребности. Нынѣ въ законодательномъ порядкѣ предположено, по окончаніи оцѣнки недвижимыхъ имуществъ, установить предѣльную долю цѣнности или доходности такихъ имуществъ, которой не должны превышать земскіе сборы. А впредь до установленія предѣльности земскаго обложенія, свободная дѣятельность земскихъ учрежденій ограничена правомъ увеличивать обложеніе не болѣе, какъ на 3 процента въ годъ [1]).

На совершенно иныхъ основаніяхъ регламентирована дѣйствующимъ закономъ дѣятельность учрежденій, завѣдывающихъ дѣлами о земскихъ повинностяхъ въ мѣстностяхъ, гдѣ не введено въ дѣйствіе положеніе о земскихъ учрежденіяхъ. „Кромѣ сборовъ—говоритъ ст. 3 уст. о земск. пов. изд. 1899 г.—на потребности, закономъ опредѣленныя, не возлагаются на земства никакіе, слѣдующіе къ удовлетворенію изъ другихъ доходовъ государства, расходы, и не назначаются никакія изъ земскихъ сборовъ новыя издержки“. „Денежные земскіе сборы, опредѣляетъ далѣе ст. 151, хотя и слѣдуютъ исключительно на предметы съ точностью закономъ опредѣленные, но устанавливаются и взыскиваются въ каждой губерніи не иначе, какъ по смѣтамъ и раскладкамъ, въ законодательномъ порядкѣ разсмотрѣннымъ и Высочайшею властію утвержденнымъ“. Смѣты и раскладки составляются и утверждаются впередъ на трехлѣтіе (ст. 152). Первоначальное составленіе ихъ лежитъ на обязанности губернскихъ распорядительныхъ комитетовъ, которые, между прочимъ, въ отношеніи каждаго расхода должны пояснять „на какомъ именно законѣ основывается назначеніе его“, а въ случаѣ предположенія о пере-

[1]) См. «Законъ 12 іюня 1900 г. о фиксаціи земскаго обложенія».

водѣ какой либо натуральной повинности въ денежную—„есть ли на то согласіе самихъ подлежащихъ той повинности“ (ст. 153, 165 и 167). Проекты смѣтъ и раскладокъ подписываются губернаторомъ и всѣми членами комитета и „представляются со списками журналовъ, опредѣленій или актовъ, на коихъ оныя основаны, въ подлинникахъ министру финансовъ и въ копіяхъ министрамъ внутреннихъ дѣлъ и земледѣлія и государственныхъ имуществъ; по тѣмъ же губерніямъ, въ коихъ находятся удѣльныя имѣнія, министру двора и удѣловъ“. Статьи смѣтъ, касающіяся министерствъ военнаго и другихъ, представляются, кромѣ того, соотвѣтственнымъ министрамъ и главноуправляющимъ (ст. 177 и 178). Министерства разсматриваютъ и повѣряютъ смѣты, какъ по существу, такъ и съ формальной стороны, особенно обращая вниманіе, „чтобъ никакая статья издержекъ, закономъ не установленная, не оставалась въ смѣтахъ“, и заключенія свои сообщаютъ министру финансовъ (ст. 180). Въ министерствѣ финансовъ смѣты и раскладки разсматриваются и соображаются, сперва въ частности, по губерніямъ, а затѣмъ въ „совокупномъ видѣ или сводѣ“ три раза: департаментомъ окладныхъ сборовъ, министромъ и совѣтомъ его (ст. 184). Далѣе, проектъ общей росписи денежнымъ сборамъ и расходамъ на земскія повинности предстоящаго трехлѣтія вносится въ департаментъ экономіи Государственнаго Совѣта, откуда поступаетъ въ общее собраніе совѣта. „По окончательномъ въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта разсмотрѣніи и одобреніи или исправленіи, общая роспись денежныхъ сборовъ и расходовъ на губернскія и частныя повинности восходитъ на Высочайшее Государя Императора усмотрѣніе, съ приложеніемъ табелей, на коихъ оная основана“ (ст. 190).

Сложность изложеннаго порядка и непригодность его для веденія живого дѣла удовлетворенія мѣстныхъ потребностей не нуждается въ доказательствахъ. Онъ порождаетъ длинную процедуру, долженствующую предшествовать каждому ничтожному новому расходу. Вновь назрѣвшія и опредѣлившіяся въ теченіе даннаго трехлѣтія потребности могутъ получить удовлетвореніе лишь въ слѣдующемъ. Да и то, если потребность предусмотрѣна уставомъ о земскихъ повинностяхъ. Въ противномъ же случаѣ, необходимо сперва законодательное разрѣшеніе вопроса[1]). Центральные органы, стоящіе вдали

[1]) Ст. 252 уст. о земск. пов. предоставляетъ губернскому распорядительному комитету расходовать, не испрашивая особаго разрѣшенія, до 10 т. рублей ежегодно, «если сумма, назначенная по смѣтѣ на какую-либо повинность, окажется при самомъ исполненіи смѣты не вполнѣ достаточной, или откроются въ теченіе новаго трехлѣтія такого рода расходы, кои не

отъ мѣстныхъ условій, непосредственно не видящіе и не могущіе чувствовать мѣстныхъ нуждъ, естественно склонны оцѣнивать ихъ болѣе съ обще-государственной, чѣмъ съ мѣстной точки зрѣнія. Каждая статья расхода должна быть предъ ними доказана документальными данными. Безконечная переписка неизбѣжно сопутствуетъ всякому живому начинанію. Дѣло живое, словомъ, вдвигается въ мертвыя рамки бездушнаго формализма. Мѣропріятія, въ лучшемъ случаѣ, отстаютъ отъ жизни.

Все это давно извѣстно, всѣми признано и было главной причиной земской реформы 1864 года [2]). Признаютъ это и составители проекта, предлагающіе для устраненія несовершенствъ существующей въ неземскихъ губерніяхъ системы слѣдующія измѣненія: сократить смѣтный періодъ до одного года, предоставить органамъ земскаго управленія включать въ смѣты не одни обязательные расходы, но и необязательные, и устранить разсмотрѣніе смѣтъ и раскладокъ государственнымъ совѣтомъ, съ послѣдующимъ утвержденіемъ ихъ Высочайшей властью.

Въ „земскую“ расходную смѣту, по проекту, вносятся: а) обязательно—расходы по содержанію земскаго управленія, по удовлетворенію потребностей, отнесенныхъ на земскія средства уставомъ о земскихъ повинностяхъ и другими узаконеніями, и запасная сумма и б) по соображенію съ состояніемъ земскихъ средствъ и въ мѣрѣ дѣйствительной надобности—издержки на дополнительное удовлетвореніе обязательныхъ потребностей, а равно на мѣстныя нужды, попеченіе о коихъ входитъ въ кругъ вѣдѣнія земскаго управленія, и на образованіе спеціальныхъ капиталовъ. На покрытіе расходовъ обращаются: свободные остатки, ожидаемыя неокладныя поступленія и сборы съ документовъ на право торговли и промысловъ. Вся не покрываемая этими источниками сумма назначается ко взиманію съ подлежащихъ земскому обложенію недвижимыхъ имуществъ. Высшій предѣлъ обложенія, по цѣнности или доходности, опредѣляется въ законодательномъ порядкѣ впередъ на три года.

были внесены въ смѣту». Но это отступленіе отъ общаго правила, не говоря уже о скромности цифры въ 10 т. рублей, обставлено столькими ограничительными «если» и «съ тѣмъ чтобы», что практическое его значеніе до послѣдней степени умаляется. Во 1-хъ, расходовать можно на непредусмотрѣнныя смѣтою потребности лишь изъ остатковъ, во 2-хъ, если предметъ расхода поименованъ въ уставѣ, въ 3-хъ—подъ отвѣтственностью лицъ, составляющихъ комитетъ, и т. д.

[2]) Дѣйствующій уставъ о земскихъ повинностяхъ въ частяхъ, относящихся къ неземскимъ губерніямъ, въ 1899 г. только переизданъ; происхожденіе же его относится къ 1857 году.

Первоначальныя исчисленія предстоящихъ въ смѣтномъ году расходовъ по каждому уѣзду будутъ производиться земскими уполномоченными. Исчисленія эти будетъ разсматривать и повѣрять уѣздный комитетъ. Заключенія уѣздныхъ комитетовъ будутъ сосредоточиваться въ губернской управѣ, которая, пользуясь ими, какъ смѣтнымъ матеріаломъ, для ея соображеній необязательнымъ, будетъ составлять и вносить на обсужденіе годичнаго засѣданія губернскаго комитета проектъ смѣты и раскладки. По одобреніи губернскимъ комитетомъ, проектъ долженъ быть представленъ, не позднѣе 15 октября, на утвержденіе министра внутреннихъ дѣлъ, по соглашенію съ министромъ финансовъ, отъ какового соглашенія будетъ зависѣть какъ утвержденіе смѣты и раскладки, такъ равно измѣненіе или исправленіе ихъ, если министры усмотрятъ, что смѣта и раскладка составлены несогласно съ закономъ или несообразно съ общими государственными пользами и нуждами или съ интересами мѣстнаго населенія. Для ближайшаго разсмотрѣнія проектовъ смѣтъ и раскладокъ 13 неземскихъ губерній и вообще для разсмотрѣнія дѣлъ, разрѣшеніе коихъ будетъ зависѣть отъ соглашенія названныхъ министровъ, предположено образовать при хозяйственномъ департаментѣ министерства внутреннихъ дѣлъ центральный земскій комитетъ, подъ предсѣдательствомъ директора департамента, изъ четырехъ членовъ—по два отъ каждаго министерства.

VI.

Для правильной оцѣнки предположенныхъ измѣненій необходимо обратить вниманіе на слѣдующее.

Судя по заголовкамъ, въ проектѣ рѣчь идетъ о губернскомъ и уѣздномъ земскихъ комитетахъ, о губернскихъ земскихъ управахъ и о земскихъ уполномоченныхъ, какъ объ органахъ земскаго управленія, совокупному завѣдыванію коихъ ввѣряются дѣла о мѣстныхъ хозяйственныхъ пользахъ и нуждахъ 13 губерній. Губернскому комитету принадлежитъ по дѣламъ земскаго управленія распорядительная власть. Въ составъ его входятъ мѣстные плательщики сборовъ на земскія повинности, т. е. лица, представляющія собою несомнѣнный мѣстный элементъ, и, притомъ, въ числѣ, которое можетъ вдвое превышать число засѣдающихъ въ комитетѣ представителей администраціи. Естественный выводъ, что именно имъ, этимъ мѣстнымъ обывателямъ, фактически поручаетъ законодатель вѣдать мѣстныя

хозяйственныя пользы и нужды, ибо имъ будетъ принадлежать въ комитетѣ большинство. А если не имъ цѣликомъ, то при ихъ участіи, что равносильно, такъ какъ и въ земскихъ губерніяхъ завѣдываніе мѣстными дѣлами не цѣликомъ ввѣрено земскимъ учрежденіямъ, а раздѣлено между ними и правительственными должностными лицами. И естественно же отсюда сведеніе вопроса на споръ о степени активнаго участія будущихъ „земскихъ гласныхъ“ въ завѣдываніи мѣстными дѣлами въ неземскихъ губерніяхъ. Или на споръ—почему органамъ, состоящимъ изъ представителей мѣстныхъ интересовъ, избранныхъ населеніемъ, должно быть предоставлено болѣе правъ, чѣмъ органамъ, состоящимъ изъ такихъ же представителей, но назначенныхъ правительственной властью? Почему, въ частности, первымъ можно предоставить право опредѣленія предметовъ расхода и размѣра обложенія, а вторымъ нельзя?

Какъ уже указывалось, губернскіе земскіе комитеты будутъ органами распорядительными въ условномъ смыслѣ. Проектъ ничего имъ не ввѣряетъ, не ввѣряетъ также и опредѣленія предметовъ расходованія земскихъ сборовъ и размѣра обложенія. Все это ввѣрено не имъ, а соглашенію министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Министры устанавливаютъ смѣтныя назначенія и размѣръ обложенія. То, что представляется министрамъ губернскими комитетами, есть смѣтное предположеніе, подлежащее исправленію и измѣненію. Всякое поступившее къ министру внутреннихъ дѣлъ постановленіе комитета можетъ быть имъ отмѣнено и измѣнено.

Если принять за отправную точку эти послѣдовательно проведенныя проектомъ положенія, то сами собой падаютъ всѣ разсужденія и доводы о суммѣ полномочій, которыми могутъ и должны быть снабжаемы представители населенія, назначаемые въ комитетъ. А также всѣ соображенія о томъ, что предлагаемая организація построена на принципѣ децентрализаціи власти, что она есть нѣчто новое—своеобразная комбинація административныхъ установленій съ представительствомъ мѣстнаго населенія. Равнымъ образомъ, падаетъ ссылка на личную заинтересованность членовъ губернскаго комитета изъ мѣстныхъ элементовъ въ бережливомъ и осторожномъ веденіи хозяйства и утвержденіе, что потому нѣтъ основанія не дозволять комитету включать въ смѣты расходы на необязательныя потребности и самостоятельно, безъ участія каждый разъ верховной власти, назначать размѣръ обложенія. При чемъ личная заинтересованность членовъ комитета—допустимъ даже, что гласныхъ будетъ тамъ большинство и что ихъ мнѣніе будетъ одерживать верхъ—когда всѣ

ихъ рѣшенія подлежатъ и измѣненію, и исправленію, какъ въ сторону сокращенія, такъ и въ сторону расширенія издержекъ? Личная заинтересованность большинства, въ связи съ зависимостью отъ общественнаго контроля, положимъ, заставитъ комитетъ вовсе отказаться въ данномъ году отъ постройки одной больницы и ассигновку на постройку другой ограничить пятью тысячами рублей. А министры смѣту исправятъ, включатъ въ нее по десяти тысячъ на обѣ больницы и соотвѣтственно увеличатъ обложеніе недвижимыхъ имуществъ на пятнадцать тысячъ рублей. Развѣ они не будутъ правы? Устраняя законодательный порядокъ разсмотрѣнія и утвержденія земскихъ смѣтъ и раскладокъ, а равно опредѣленія предметовъ расходованія земскихъ сборовъ, проектъ его замѣняетъ усмотрѣніемъ министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ — вотъ единственно правильная въ отношеніи предстоящей реформы постановка вопроса.

На почву перенесенія функцій законодательной власти на министровъ наше право уже вступило закономъ 12 іюня 1900 года. Но разница между временными правилами, изданными „впредь до установленія предѣльности земскаго обложенія“ въ земскихъ губерніяхъ, и предположеніями проекта, съ принципіальной точки зрѣнія, весьма существенна. Въ отступленіе отъ общаго начала, выраженнаго въ ст. 94 полож. о земск. учр., что отмѣна или измѣненіе постановленій земскихъ собраній каждый разъ требуетъ Высочайшей санкціи, ибо можетъ послѣдовать не иначе, какъ на основаніи мнѣнія Государственнаго Совѣта или положенія комитета министровъ,—п. 8 временныхъ правилъ предоставилъ министрамъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, когда земскимъ собраніемъ составлена смѣта съ превышеніемъ обложенія недвижимыхъ имуществъ болѣе, чѣмъ на 3% противъ предшествующаго года, собственной властью сокращать или исключать изъ смѣты расходныя статьи. Но права увеличивать смѣты — вносить новыя расходныя статьи или повышать обложеніе, установленное земскимъ собраніемъ,—имъ не предоставлено. Въ этомъ отношеніи требованіе ст. 94 осталось непоколебленнымъ: въ случаяхъ, когда отъ отмѣны или измѣненія постановленія земскаго собранія должно послѣдовать возвышеніе земскаго обложенія, оно разрѣшается Государственнымъ Совѣтомъ. Въ земскихъ губерніяхъ, и послѣ закона 12 іюня 1900 г., никакой расходъ не можетъ быть произведенъ и ни одна копѣйка не можетъ быть взята съ населенія иначе, какъ по доброй волѣ самого населенія, выразившейся „черезъ посредство избираемыхъ отъ онаго лицъ“, или по волѣ Мо-

нарха. Высшіе представители административной власти получили право класть свое veto, когда распоряженія избранныхъ отъ населенія лицъ, по ихъ мнѣнію, непосильно обременяютъ платежеспособность мѣстныхъ объектовъ обложенія, но не право вводить или увеличивать налоги.

Такое право существуетъ у насъ лишь по положенію объ устройствѣ хозяйственнаго управленія гор. Варшавы 1870 года, согласно коему общая роспись городскихъ доходовъ и расходовъ составляется особымъ комитетомъ смѣшаннаго состава и утверждается министромъ внутреннихъ дѣлъ. И еще оно имѣло мѣсто съ 1805 г. по 1816 г. до отмѣны „положенія объ образѣ отправленія денежныхъ земскихъ повинностей". На Варшаву и на ея внѣшнее благоустройство очень часто въ послѣднее время приходится слышать и читать ссылки, въ доказательство преимуществъ тамошняго устройства хозяйственнаго управленія, сравнительно съ устройствомъ его по городовому положенію. Разборъ этихъ совершенно произвольныхъ ссылокъ (не принимается, напр., въ соображеніе, что Варшава тратитъ ничтожную, сравнительно съ другими большими городами, долю своего бюджета на народное образованіе) завелъ бы далеко въ сторону, и я его дѣлать не буду. Въ интересахъ разбираемаго вопроса достаточно сказать, что порядокъ управленія Варшавы есть исключительный и что допущенныя, по соображеніямъ исключительнаго свойства, отступленія отъ основныхъ началъ взиманія и опредѣленія размѣра налоговъ, само собою разумѣется, не могутъ служить основаніемъ для обращенія такого исключительнаго порядка въ общее правило. Положеніе 1805 г. было, напротивъ, закономъ общимъ. Что предшествовало ему—характерно выражено въ одномъ изъ докладовъ Трощинскаго, относящемся къ 1802 г. „Государь Императоръ—писалъ Трощинскій—во время своего путешествія по губерніямъ свѣдалъ отъ поселянъ и помѣщиковъ, что разнообразіемъ, раздробительностью и различными сроками казенныхъ и земскихъ податей ввержены они въ такую неизвѣстность о точномъ ихъ количествѣ, что отъ власти земскихъ чиновниковъ зависитъ увеличить или уменьшить сіи сборы, что подати сами по себѣ были бы и тогда неотяготительны, если бы требовали ихъ вдвое, но требовали бы въ извѣстное время и всегда въ одинаковомъ количествѣ, по коему и расположили бы они свои расчеты". Устраненіе такихъ неожиданныхъ для плательщиковъ сборовъ и имѣло въ виду положеніе 1805 года. Оно образовало особыя присутствія, подъ предсѣдательствомъ губернатора, на которыя возложило составленіе смѣтъ по-

винностей. Смѣты предъявлялись дворянскому собранію и приводились въ исполненіе безъ особаго утвержденія. Опытъ, однако, скоро показалъ, что окончательное составленіе смѣтъ на мѣстахъ ведетъ за собой отнесеніе на земскіе сборы расходовъ, которые, по закону, не могли быть на нихъ относимы. А потому указомъ 1816 г. предписано было составленныя въ губерніяхъ смѣты и раскладки направлять къ министру финансовъ для разсмотрѣнія ихъ Государственнымъ Совѣтомъ и послѣдующаго утвержденія Высочайшей властью.

Приведенныя справки показываютъ, что если предположенія проекта получатъ силу закона, то они не внесутъ въ наше законодательство абсолютнаго новшества. Но едва ли есть надобность доказывать, что для возсозданія того, что существовало въ теченіе одиннадцати лѣтъ, тому назадъ почти цѣлый вѣкъ, нужно нѣчто большее, чѣмъ историческая справка.

Главное отличіе проекта 1901 г. отъ закона 1805 г. заключается въ томъ, что вмѣсто губернской административной власти правомъ облагать населеніе земскими сборами облекается высшая административная власть, центральная; затѣмъ—въ томъ, что проектъ предусматриваетъ законодательное опредѣленіе на три года высшаго предѣла обложенія недвижимыхъ имуществъ. Предѣльность обложенія извѣстна городовому положенію и установленіе ея, по окончаніи оцѣночныхъ работъ, предположено закономъ 12 іюня 1900 г. для земскихъ учрежденій. Въ обоихъ случаяхъ внутренній ея смыслъ тотъ, что законодатель, по соображеніямъ общаго финансоваго положенія государства и степени напряженности платежной способности населенія государственными прямыми и косвенными налогами, преподаетъ указаніе органамъ самоуправленія, до какого предѣла они могутъ, безъ вреда для благосостоянія мѣстнаго населенія, увеличивать свое обложеніе и соотвѣтственно развивать расходы. Такое указаніе, если предѣльная доля цѣнности или доходности выведена на основаніи фактическихъ данныхъ, является весьма важнымъ регуляторомъ дѣятельности органовъ самоуправленія, для которыхъ мѣстныя потребности данной минуты естественно могутъ заслонять значеніе послѣдствій чрезмѣрно широкаго ихъ удовлетворенія. Предѣльный процентъ не долженъ быть только излишне близокъ къ существующему въ моментъ его установленія, ибо тогда свободная дѣятельность общественныхъ учрежденій парализуется и прогрессивное развитіе мѣропріятій, направленныхъ къ удовлетворенію мѣстныхъ потребностей, становится невозможнымъ. Установленіе его періодически, на небольшой срокъ, какъ предпо-

лагаетъ проектъ, предпочтительнѣе установленію однажды на всегда, какъ по городовому положенію.

Совершенно иное значеніе имѣетъ предѣльность обложенія, когда право назначенія размѣра его присвоивается административной власти. Министры внутреннихъ дѣлъ и финансовъ не нуждаются въ указаніяхъ, основанныхъ на соображеніи общаго финансоваго положенія государства. Отъ мѣстныхъ потребностей данной минуты они стоятъ такъ же далеко, какъ и законодательная власть. Дабы эти потребности не оставались безъ удовлетворенія, необходимо скорѣе регулировать ихъ дѣятельность въ обратномъ направленіи, т. е. необходимо законодательное опредѣленіе низшаго предѣла обложенія. Высшій же предѣлъ долженъ служить гарантіей для населенія въ томъ, что его непосредственные имущественные интересы будутъ соблюдены, что они не будутъ нарушаться административными органами, на которые населеніе не можетъ воздѣйствовать такъ, какъ если бы это были имъ самимъ избираемые органы—органы самоуправленія. Поэтому, если уже устранять абсолютное установленіе размѣра земскихъ сборовъ каждый разъ въ законодательномъ порядкѣ, то, во всякомъ случаѣ, безусловно необходимо, чтобы высшій предѣлъ обложенія опредѣлялся на три года, или на иной срокъ, съ самымъ скромнымъ превышеніемъ противъ существующаго. Проектъ же поступаетъ какъ разъ наоборотъ.

Когда въ 1899 и 1900 гг. дебатировался вопросъ о необходимости остановить ростъ расходовъ и обложенія недвижимыхъ имуществъ въ земскихъ губерніяхъ, особенно подчеркивалось, что земскій бюджетъ за пятнадцать лѣтъ, съ 1885 г. по 1899 г., почти удвоился, возросъ съ 43 мил. руб. до 85 мил. Такой ростъ расходовъ и обложенія, говорилось тогда, явно ненормаленъ: онъ долженъ быть остановленъ, земскія смѣты должны быть фиксированы на цифрахъ, назначенныхъ на 1900 годъ. Затѣмъ были сдѣланы уступки, и сторонники фиксаціи выразили согласіе предоставить земскимъ учрежденіямъ право ежегодно повышать обложеніе на $1^0/_0$ безусловно и на $2^1/_2{}^0/_0$, если комитетъ министровъ не признаетъ это послѣднее повышеніе чрезмѣрнымъ. Законъ пошелъ дальше и опредѣлилъ предѣлъ ежегоднаго повышенія въ $3^0/_0$. Менѣе двухъ лѣтъ назадъ, слѣдовательно, признано было за норму ежегодное увеличеніе обложенія недвижимыхъ имуществъ на земскія повинности для земскихъ губерній въ $3^0/_0$. Теперь же составители проекта стали на ту точку зрѣнія, на которой стояли въ 1899 г. противники фиксаціи, и такъ широко предположили опредѣлить на ближайшее трехлѣтіе предѣльный раз-

мѣръ обложенія, что всякая гарантія для населенія въ равномѣрномъ ростѣ сборовъ падаетъ. За предѣльную норму принято проектомъ 0,7% цѣнности или 14% доходности облагаемыхъ имуществъ. Первая изъ этихъ цифръ составляетъ почти удвоенный средній процентъ нынѣ существующаго обложенія въ Гродненской губ. (0,36%). А по отношенію къ Витебской губ. (0,25%) она болѣе почти въ три раза, по отношенію къ Виленской и Могилевской (0,2%)—въ три съ половиной, Кіевской (0,14%)—въ пять, Ставропольской (0,1%)—въ семь разъ. Отъ усмотрѣнія министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, такимъ образомъ, будетъ зависѣть въ одинъ годъ увеличить обложеніе отъ 2 до 7 разъ. Положимъ, въ неземскихъ губерніяхъ земля несетъ гораздо меньшіе платежи, чѣмъ въ земскихъ. Но нельзя забывать, что въ глазахъ плательщиковъ не такъ важна сумма сборовъ сама по себѣ, какъ по сравненію за два другъ за другомъ слѣдующихъ года. Легко понять, насколько дѣйствительно тяжелымъ для населенія будетъ переходъ вдругъ отъ платежа въ 100 р. за одно и то же имѣніе къ платежу въ 200, 300, 350, 500 и 700 рублей. Къ тому же, это коснется, главнымъ образомъ, западныхъ губерній, гдѣ, какъ неоднократно свидѣтельствовали компетентныя лица, населеніе вообще склонно относиться съ неудовольствіемъ ко всякаго рода увеличенію сборовъ и гдѣ особенно слабы границы между мѣропріятіями, принимаемыми въ интересахъ обще-государственныхъ и въ интересахъ чисто мѣстныхъ. Къ предметамъ вѣдомства, напр., земскаго управленія во всѣхъ 13 губерніяхъ, съ населеніемъ инородческимъ и въ значительной части иновѣрнымъ, предположено отнести попеченіе объ устройствѣ и поддержаніи православныхъ храмовъ и о возстановленіи памятниковъ русской старины.

Нынѣ существующій порядокъ составленія и приведенія въ дѣйствіе смѣтъ расходовъ на земскія повинности въ неземскихъ губерніяхъ крайне сложенъ и для живого дѣла непригоденъ. Но за то онъ обезпечиваетъ объективную оцѣнку мѣстныхъ потребностей и средствъ ихъ удовлетворенія.

VII.

Изъ вопросовъ принципіальнаго свойства обращаетъ на себя, далѣе, особенное вниманіе предоставленіе будущему земскому управленію права „именемъ земства“ пріобрѣтать и отчуждать имущества, заключать договоры, вступать въ обязательства, искать и отвѣчать

на судѣ. Затѣмъ—снабженіе его самостоятельностью въ веденіи хозяйственныхъ дѣлъ и въ производствѣ хозяйственныхъ операцій и то соотношеніе, которое будетъ существовать между проектируемыми органами и государственнымъ контролемъ.

Каждое уѣздное и губернское земство земскихъ губерній удовлетворяетъ всѣмъ признакамъ юридическаго лица: имѣетъ свое обособленное имущество, свои собственныя денежныя средства и организованное представительство. Поэтому, совершенно логично опредѣленіе ст. 4 полож. о земск. учр.: „земскія учрежденія имѣютъ право именемъ земства, на основаніи гражданскихъ законовъ, пріобрѣтать и отчуждать имущества, заключать договоры, вступать въ обязательства, а также вчинать гражданскіе иски и отвѣчать на судѣ по имущественнымъ дѣламъ земства“.

Дѣйствія „именемъ земства“ необходимо предполагаютъ выборное представительство. Значеніе этого начала обрисовывается особенно ярко въ отношеніи имущественной судебной отвѣтственности. Законодатель поручилъ населенію уѣзда самому вѣдать свои мѣстныя хозяйственныя пользы и нужды и для образованія средствъ облагать себя сборами. Населеніе осуществляетъ свою дѣятельность „посредствомъ избираемыхъ отъ онаго лицъ“, которыя, въ силу избранія, являются законно уполномоченными его представителями. Эти избранныя населеніемъ лица, въ свою очередь, также путемъ избранія, уполномочиваютъ на исполнительныя дѣйствія особые органы—земскія управы. Преемственность — полная. Земское собраніе контролируетъ всѣ дѣйствія управы и можетъ привлекать ее къ отвѣтственности въ порядкѣ уголовнаго суда. Избиратели періодически возобновляютъ полномочія своихъ представителей и тѣмъ контролируютъ дѣятельность земскаго собранія. Каждый гласный, выставляя при выборахъ свою кандидатуру, тѣмъ самымъ даетъ отчетъ избирателямъ и населенію о всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ „именемъ земства“ за минувшій періодъ. Если населеніе, въ лицѣ избирателей, признаетъ, что данный гласный дѣйствовалъ не въ его интересахъ, то новыхъ полномочій ему не дастъ и забаллотированіемъ всегда можетъ выразить неодобреніе его дѣятельности. Очевидно, что при такихъ условіяхъ, за всѣ нецѣлесообразныя распоряженія и дѣйствія земскихъ собраній и управъ, повлекшія имущественный ущербъ для третьихъ лицъ, должно отвѣчать на судѣ „земство“, т. е. то гражданско-правоспособное юридическое лицо, которое обладаетъ обособленной имущественной массой, образовавшейся вслѣдствіе предоставленія законодателемъ населенію уѣзда самому завѣдывать дѣлами по удовлетворенію мѣст-

ныхъ потребностей. Юридическое лицо, какъ отвлеченное понятіе, само по себѣ никому никакого ущерба причинить не можетъ. Ущербъ могутъ причинять лишь дѣйствія (или бездѣйствіе) лица физическаго, человѣка, который за данное юридическое лицо представительствуетъ. Возлагать имущественную отвѣтственность передъ третьими лицами за дѣйствія земской управы въ земскихъ губерніяхъ на казну—нелогично, ибо правительственная власть осуществляетъ въ отношеніи земскихъ учрежденій функціи надзора, а не активно ведетъ ихъ дѣла. Населеніе уѣзда уполномочило гласныхъ земскаго собранія, а черезъ нихъ, и личный составъ управы на завѣдываніе порученными его собственному попеченію дѣлами, оно дало имъ, на срокъ избранія, довѣренность и обязано отвѣчать за все, что въ предѣлахъ довѣренности его уполномоченные совершатъ.

Кромѣ сходства въ названіяхъ, ничего нѣтъ общаго, съ разбираемой точки зрѣнія, между земскими учрежденіями и органами земскаго управленія. Проектъ предполагаетъ создать изъ каждой неземской губерніи обособленную хозяйственно-податную единицу. Она будетъ имѣть обособленную же опредѣленную имущественную массу, обособленныя отъ казенныхъ денежныя средства, будетъ, слѣдовательно, правоспособнымъ юридическимъ лицомъ. Если же «земство“ неземской губерніи—правоспособное юридическое лицо, то за его представителями—органами земскаго управленія должно быть признано право „именемъ земства“ искать и отвѣчать на судѣ. Порядокъ, которымъ представительство образовано, существеннаго значенія не имѣетъ. Таковы главнѣйшія соображенія составителей проекта. Согласиться съ ними рѣшительно невозможно.

Въ созданіи изъ неземской губерніи хозяйственно-податной обособленной единицы нѣтъ логическаго противорѣчія. Законодатель всегда можетъ выдѣлить, напр., какую-либо таможню и опредѣлить, чтобы сборы, поступающіе за ввозимые черезъ эту таможню товары, не шли въ общую кассу, а въ спеціальную, и чтобы они всѣ полностью расходовались на извѣстныя только потребности. Также точно нѣтъ нарушенія юридической логики въ обособленіи сборовъ на такъ называемыя земскія повинности и обособленіе ихъ, въ смыслѣ расходованія исключительно на данныя нужды данной губерніи, ничуть не связано съ предоставленіемъ населенію правъ самоуправленія. Но между обособленностью сборовъ на земскія повинности и правомъ органовъ земскаго управленія дѣйствовать на судѣ—искать и отвѣчать—именемъ земства губерніи логической связи нѣтъ. Не хватаетъ главнаго: уполномочія отъ земства, какъ юридическаго лица.

Завѣдыванія мѣстными хозяйственными пользами и нуждами въ западныхъ и окраинныхъ губерніяхъ законодатель самому населенію не передаетъ. Онъ поручаетъ это дѣло административнымъ органамъ обычнаго типа: министру внутреннихъ дѣлъ и частью министру финансовъ, какъ высшимъ инстанціямъ, губернатору, губернскому и уѣздному земскимъ комитетамъ, губернской земской управѣ и земскимъ уполномоченнымъ — какъ инстанціямъ мѣстнымъ. Никого изъ лицъ, входящихъ въ эту организацію, населеніе не выбираетъ. Всѣ—въ томъ числѣ и „земскіе гласные“— исполняютъ свои обязанности по назначенію. Всѣ они, слѣдовательно, получаютъ полномочія на свои дѣйствія непосредственно отъ государственной власти. Мѣстные плательщики земскихъ сборовъ ихъ не контролируютъ, дѣятельности ихъ не направляютъ, никакого воздѣйствія на нихъ производить не могутъ. Почему же съ нихъ однихъ собираемыя денежныя средства, а не общая государственная казна, почему имущественная масса одной губерніи, а не всего государства, должна нести отвѣтственность за дѣйствія будущихъ органовъ земскаго управленія? Губернская управа тѣмъ или инымъ нецѣлесообразнымъ дѣйствіемъ причинила третьему лицу имущественный ущербъ. Это лицо предъявило искъ; судъ уважилъ исковыя требованія. Чье имущество будетъ отвѣчать? Той хозяйственно-податной единицы, которую проектъ именуетъ земствомъ губерніи. Почему? Развѣ отъ земства, какъ юридическаго лица, управа имѣла уполномочіе, имѣла довѣренность? Нѣтъ, но если бы она дѣйствовала цѣлесообразно, если бы ея дѣйствія дали не убытокъ, а прибыль, то собственникомъ этой прибыли была бы обособленная мѣстная имущественная масса. А кто получаетъ прибыль, тотъ долженъ и нести убытки.

Послѣдній доводъ въ аргументаціи составителей проекта, повидимому, наиболѣе сильный. Но, въ сущности, его убѣдительность весьма сомнительна. Создавая изъ сборовъ на земскія повинности губерніи обособленную имущественную массу, государственная власть ограничиваетъ свое право распоряженія этой массой лишь на извѣстныя, притомъ, мѣстныя нужды. Но завѣдываніе сборами, опредѣленіе ихъ размѣра, предметовъ и порядка расходованія государственная власть плательщикамъ сборовъ не уступаетъ, а сохраняетъ за собою, поручая своимъ агентамъ. Каждый агентъ государственной власти долженъ исполнять свою должность рачительно и стремиться совершать одни цѣлесообразныя дѣйствія. Если онъ поступаетъ такъ, то дѣйствія его могутъ давать лишь прибыль, но

не убытокъ, и причисленіе этой прибыли не къ общимъ государственнымъ средствамъ, а къ обособленнымъ данной хозяйственно-податной единицы есть только послѣдовательное развитіе установленной законодателемъ системы распредѣленія получаемыхъ съ населенія налоговъ. Для отвѣтственности же мѣстныхъ плательщиковъ нужно совершенно иное. Нужна связь между ними и тѣми исполнителями, чьи дѣйствія причинили убытокъ; нужна зависимость отъ нихъ лицъ, распоряжающихся мѣстными сборами. Плательщики, быть можетъ, ясно сознавали, что то или иное лицо совершенно неспособно вести хозяйственныя операціи, что предпринимаемое имъ дѣйствіе явно нецѣлесообразно, что лицо это или учрежденіе вступаетъ въ обязательства опрометчиво—чѣмъ же они виноваты, что получился результатъ, наступленія котораго они никоимъ образомъ предотвратить не могли? Разъ правительственная власть сохраняетъ за собой активное веденіе дѣлъ по удовлетворенію мѣстныхъ потребностей черезъ своихъ, ею назначенныхъ, лишь передъ нею отвѣтственныхъ и лишь ею контролируемыхъ агентовъ, на нее же, т. е. на казну, должна падать и имущественная отвѣтственность за дѣйствія этихъ агентовъ. Проектируемое земское управленіе есть управленіе казенное, и ему можетъ быть предоставлено право иска и отвѣта на судѣ, какъ казенному управленію, но отнюдь не „именемъ земства“, котораго, въ совокупности признаковъ положенія о земскихъ учрежденіяхъ, въ западныхъ и окраинныхъ губерніяхъ не будетъ.

Тамъ будетъ „земство“ въ совокупности признаковъ, крайне неясно и неопредѣленно очерченныхъ уставомъ о земскихъ повинностяхъ (см. ст. 3, 131 и нѣкот. др.). Это земство тоже, какъ будто, юридическое лицо: по искамъ, предъявляемымъ нынѣ въ неземскихъ губерніяхъ къ учрежденіямъ по земскимъ дѣламъ—къ распорядительнымъ комитетамъ—отвѣтственны земскія суммы. Едва ли, однако, перенесеніе изъ отмѣняемаго устарѣлаго закона въ проектируемый явно ненормальнаго начала можетъ служить оправданіемъ для закона новаго. Съ другой стороны, то, что при одномъ, узкомъ, объемѣ полномочій и правъ является только принципіальной неправильностью, практически неважной, получаетъ иной характеръ и значеніе при объемѣ полномочій и правъ, во много кратъ болѣе широкомъ.

VIII.

По общимъ правиламъ нашего законодательства, самостоятельность административныхъ органовъ управленія въ отношеніи хозяй-

ственныхъ операцій ограничена, во-первыхъ, предѣлами смѣтныхъ назначеній; во-вторыхъ—цѣнностью отчуждаемаго имущества; въ третьихъ—способомъ производства операцій. На основаніи 1503 ст. св. зак. т. X, губернскимъ мѣстамъ разрѣшается продавать собственною властью недвижимыя имущества, цѣнностью до 300 р., департаментамъ министерствъ — до 1,000 р. министрамъ — до 5,000 р ; продажа имуществъ большей цѣнности можетъ производиться лишь съ разрѣшенія правительствующаго сената. Изъ способовъ производства операцій законъ ставитъ на первое мѣсто состязательный, ему отдаетъ предпочтеніе и только въ случаяхъ крайнихъ, въ видѣ изъятія, допускаетъ примѣненіе другихъ.

Органамъ управленія общественнаго эти ограниченія неизвѣстны. Такъ, земскимъ собраніямъ предоставляется разрѣшеніе и утвержденіе расходовъ, не предусмотрѣнныхъ смѣтой или превышающихъ смѣтныя назначенія. Они могутъ поручать управамъ пріобрѣтать и отчуждать недвижимыя имущества на всякую сумму. Они вполнѣ свободны въ опредѣленіи способовъ производства хозяйственныхъ операцій. Совершенно аналогично опредѣляетъ проектъ объемъ хозяйственныхъ правъ губернскихъ земскихъ комитетовъ.

Какъ и по вопросу о порядкѣ составленія, утвержденія и обращенія къ исполненію смѣтъ и раскладокъ, правильная оцѣнка предположеній проекта затемняется тѣмъ, что этими правами, несвойственными административнымъ органамъ и свойственными органамъ общественнаго самоуправленія, снабжаются какъ будто дѣйствительно губернскіе земскіе комитеты — учрежденія своеобразныя, самодѣятельныя, тогда какъ они, въ сущности, никакими правами не снабжаются, ибо ничего окончательно рѣшать не будутъ. Комитетъ, положимъ, разрѣшитъ управѣ произвести сверхсмѣтный расходъ на сто рублей; министръ внутреннихъ дѣлъ можетъ не только отказать въ утвержденіи этого постановленія, но и измѣнить его — дать управѣ разрѣшеніе на сверхсмѣтный расходъ въ тысячу рублей. Другой примѣръ: комитетъ постановилъ даннаго недвижимаго имущества не продавать, а данную заготовку матеріаловъ произвести путемъ подряда съ торговъ; губернаторъ съ мнѣніемъ большинства не согласился и представилъ дѣло министру внутреннихъ дѣлъ; министръ, въ измѣненіе постановленія комитета, рѣшилъ недвижимое имущество продать, матеріалы заготовить хозяйственнымъ способомъ. Кому же, слѣдовательно, будутъ принадлежать въ дѣйствительности права и по разрѣшенію сверхсмѣтныхъ расходовъ, и по отчужденію недвижимыхъ имуществъ независимо

отъ ихъ стоимости, и по свободному избранію способовъ производства хозяйственныхъ операцій? Нѣтъ спора, что высокое положеніе министра и избраніе его по личному усмотрѣнію Монарха устраняютъ всякую мысль о какомъ бы то ни было намѣренномъ дѣйствіи въ ущербъ интересамъ мѣстнаго населенія. Но вопросъ вѣдь не въ этомъ. Вопросъ въ томъ, что создается необъяснимое противорѣчіе: почему министръ можетъ собственной властью продать ненужное, какъ говоритъ ст. 1503 законовъ гражданскихъ, недвижимое имущество, находящееся въ непосредственномъ завѣдываніи его канцеляріи, только тогда, когда это имущество стоитъ не болѣе 5,000 руб., и только черезъ посредство торговъ, и почему онъ же собственной властью можетъ продать безъ торговъ всякой цѣнности имущество, пріобрѣтенное на средства, составившіяся изъ сборовъ на земскія повинности?

Очевидно, что степень самостоятельности въ производствѣ хозяйственныхъ операцій обусловливается принципіальнымъ отличіемъ, съ одной стороны, органовъ, получающихъ полномочія отъ верховной власти непосредственно, съ другой — органовъ, непосредственно снабжаемыхъ полномочіями общественными союзами — корпораціей, сословіемъ, мѣстнымъ населеніемъ. Съ практической точки зрѣнія, здѣсь выдвигаются такіе громадной важности моменты, какъ постоянный фактическій и активный общественный контроль, какъ широкая гласность, какъ личная заинтересованность общества. Только при нихъ возможно устраненіе стѣснительныхъ и замедляющихъ живое дѣло формальностей.

Столь же отлично отъ общихъ началъ, принятыхъ для другихъ административныхъ органовъ, строитъ проектъ систему соотношенія между земскимъ управленіемъ и государственнымъ контролемъ.

Всѣ казенныя управленія подчинены ревизіи государственнаго контроля, какъ въ отношеніи сохранности денежныхъ суммъ, правильности и законности ихъ расходованія, такъ и въ отношеніи выгодности и цѣлесообразности производства хозяйственныхъ операцій. Разрѣшеніе возбужденныхъ ревизіей вопросовъ о начетахъ принадлежитъ тремъ взаимно-соподчиненнымъ и независимымъ отъ органовъ казеннаго управленія установленіямъ: общему присутствію контрольной палаты, совѣту государственнаго контроля и сенату. Хозяйственные обороты земскаго управленія будутъ подлежать ревизіи контрольныхъ учрежденій только въ отношеніи цѣлости суммъ и наличности оправдательныхъ документовъ и соотвѣтствія расходовъ

смѣтнымъ назначеніямъ и существующимъ на производство ихъ правиламъ. Въ случаѣ обнаруженія ревизіей растраты, контрольная палата будетъ сообщать о томъ губернатору. Ревизіонныя же замѣчанія, касающіяся упущеній и неправильностей, не влекущихъ за собой уголовнаго преслѣдованія, будутъ сообщаться губернскому земскому комитету, которому, по проекту, будетъ принадлежать право разрѣшенія вопросовъ по всѣмъ ревизіоннымъ замѣчаніямъ на денежную отчетность управы. Постановленія комитета по этому предмету не будутъ даже подлежать утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ и для вступленія ихъ въ силу достаточно будетъ согласія губернатора съ мнѣніемъ большинства.

Такое рѣзко исключительное положеніе проектируемыхъ органовъ, само собою разумѣется, не можетъ обусловливаться тѣмъ, что эти органы будутъ расходовать не общія казенныя средства, а обособленные сборы. Не различіе суммъ, а характеръ учрежденія, которому они ввѣрены, опредѣляетъ порядокъ и способы контроля. Законодательство для всѣхъ бюрократическихъ органовъ устанавливаетъ двойственный контроль: начальства, т. е. контроль лицъ и учрежденій, отвѣтственныхъ за дѣйствія контролируемаго, и сторонній—учрежденій, за дѣйствія контролируемаго не отвѣтственныхъ. Отъ этой послѣдней формы контроля, въ отношеніи повѣрки дѣйствій, съ точки зрѣнія выгодности и цѣлесообразности хозяйственныхъ операцій, земское управленіе — совокупность органовъ строго бюрократическпхъ—проектомъ освобождается вовсе. Опять получается неустранимое противорѣчіе. Отъ такого контроля не свободны даже органы самоуправленія, открыто для всѣхъ, гласно ведущія свои дѣла, подлежащія самому бдительному контролю тысячъ плательщиковъ мѣстныхъ сборовъ. Сильный своими обширными полномочіями, органъ надзора за ихъ дѣятельностью на мѣстѣ—губернаторъ; въ центрѣ еще болѣе сильный—министръ внутреннихъ дѣлъ. А губернскій земскій комитетъ ничьему стороннему надзору, ни на мѣстѣ, ни въ центрѣ, подлежать не будетъ. Министръ, по отношенію къ нему, высшій отвѣтственный за его дѣйствія начальникъ; губернаторъ—начальникъ ближайшій, мѣстный. Включеніе въ составъ комитета, на правахъ члена, управляющаго контрольной палатой скорѣе дѣлаетъ его самого активнымъ участникомъ въ управленіи и ужъ никакъ не восполняетъ пробѣла въ стороннемъ надзорѣ.

IX.

Многое еще въ проектѣ заслуживало бы подробнаго разбора.

Такъ, напримѣръ, имъ сохраняется одно изъ основныхъ условій безуспѣшной дѣятельности нынѣшнихъ учрежденій, вѣдающихъ удовлетвореніе мѣстныхъ потребностей въ неземскихъ губерніяхъ: хозяйственной единицей оставляется губернія. Уѣздный земскій комитетъ имѣетъ малоопредѣленный характеръ. Полномочія управы, ея роль въ строѣ губернскаго управленія, ея отношенія къ комитетамъ, особенно къ уѣздному—болѣе, чѣмъ неясны. Въ организацію ближайшаго завѣдыванія больницами и школами вводится, съ обширнымъ кругомъ дѣятельности, правъ и обязанностей, институтъ попечителей—институтъ, который до сихъ поръ не создался даже въ земскихъ губерніяхъ. Но всѣ эти и подобные имъ другіе вопросы имѣютъ второстепенное значеніе.

Оцѣнивая принципіальную сторону реформы, на сказанномъ можно остановиться и подвести итоги.

Дабы неземскія губерніи покрылись сѣтью школъ и врачебныхъ пунктовъ, дабы въ нихъ натуральныя повинности обратились въ денежныя, дабы развилось взаимное страхованіе, дабы отошли въ прошлое рутинные пріемы веденія полевого хозяйства, дабы въ нихъ появились не врачи, учителя, агрономы—чиновники, а „земскій“ врачъ, „земскій“ учитель, „земскій“ агрономъ, „земскій“ статистикъ и т. д., и т. д., дабы, словомъ, передъ населеніемъ неземскихъ губерній открылись тѣ перспективы, которыя съ 1864 г. открыты передъ населеніемъ губерній земскихъ, — нужна реформа коренная. Полумѣры цѣли не достигнутъ. Необходима не одна реорганизація учрежденій, столько же необходима реорганизація средствъ и способовъ отправленія ими своей дѣятельности. Останутся стѣснительныя формы обычнаго контроля, хозяйственная несамостоятельность, сложный законодательный порядокъ составленія и утвержденія смѣтъ и раскладокъ—останутся губерніи безъ надежды на иное будущее. Формализмъ и живое дѣло удовлетворенія насущныхъ потребностей на мѣстѣ—несовмѣстимы. Бумага, отписка, сложныя формы документальной отчетности, необходимость всякое начинаніе обосновать на бумагѣ, обосновать по шаблону и такъ, чтобы убѣдить того, кто самъ мѣстной нужды не видитъ и не чувствуетъ, въ зародышѣ остановятъ энергичную плодотворную работу.

Проектъ вѣрно оцѣнилъ эту сторону вопроса и понятно, почему его составители такъ твердо держатся своихъ предположеній. Они ясно сознаютъ, что если проектируемое земское управленіе не будетъ дѣйствовать „именемъ земства“, не будетъ самодѣятельно,

хозяйственно-самостоятельно, не будетъ освобождено отъ контрольныхъ начетовъ и замѣчаній, если останутся для него одни „обязательные“ расходы и не измѣнится порядокъ составленія смѣтъ и раскладокъ, то весь смыслъ реформы пропадетъ.

То, что создалось за послѣднія 37 лѣтъ въ земскихъ губерніяхъ, и тѣ надежды, съ которыми относительно тѣхъ губерній можно смотрѣть въ будущее, есть несомнѣнный результатъ самостоятельности и самодѣятельности образованныхъ въ 1864 г. учрежденій. Но они самостоятельны и самодѣятельны потому, что они суть учрежденія „земскія“ — органы самоуправленія. Не самодѣятельность управляющихъ органовъ дала эти результаты, а *самоуправленіе*, земство—призывъ населенія къ управленію, предоставленіе ему самому вѣдать свои хозяйственныя пользы и нужды. И безконечно велика заслуга земства! Не довѣрчивую поддержку оно встрѣчало въ теченіе этихъ тридцати семи лѣтъ, его самостоятельность не развивалась вширь и вглубь. Напротивъ, оно достигло результатовъ, постоянно встрѣчая недовѣріе, съ съуженнымъ объемомъ самостоятельности, при ненормальной организаціи представительства... Бюрократическимъ учрежденіямъ органически чужда самостоятельность. Ихъ самодѣятельность неизбѣжно должна быть заключена въ тѣсныя рамки, право облагать населеніе налогами имъ не можетъ быть предоставлено. Все это хотя и называется отвлеченной теоріей, но она выведена изъ опыта, изъ многовѣкового опыта и чужихъ странъ, и нашего отечества.

Проектъ поставилъ себѣ трудную задачу: создать условія нормальнаго удовлетворенія мѣстныхъ потребностей, сохраняя административное завѣдываніе ими. Задача не только трудная, а прямо неразрѣшимая. И это надо признать. Надо признать, что она неразрѣшима, что попытки ея разрѣшенія вводятъ въ заколдованный кругъ.

Единственный выходъ—переходъ къ самоуправленію. Такъ былъ поставленъ вопросъ относительно запада и окраинъ въ 1864 г. и такъ онъ стоялъ до 1901 года: существуютъ ли неодолимыя препятствія для распространенія на неземскія губерніи началъ положенія о земскихъ учрежденіяхъ или нѣтъ? Если да, то задаваться мыслью о созданіи тамъ нормальныхъ условій удовлетворенія мѣстныхъ потребностей несвоевременно. Если препятствія не неодолимы, надо пытаться ихъ одолѣть, путемъ приспособленія началъ самоуправленія къ мѣстнымъ особенностямъ, съ одной стороны, путемъ подготовленія реформы, ближайшаго изученія этихъ особенностей и принятія мѣръ къ устраненію ихъ вреднаго вліянія, съ другой.

Но какъ выйти изъ затрудненія, когда призваніе населенія къ завѣдыванію дѣлами о мѣстныхъ хозяйственныхъ пользахъ и нуждахъ, „посредствомъ избираемыхъ отъ онаго лицъ“, признается въ данную минуту невозможнымъ, а сохраненіе существующаго порядка тоже невозможно? Выхода нѣтъ. Но жизнь, развѣ она можетъ мириться съ безвыходными положеніями? Ея запросы требуютъ отвѣта во что бы то ни стало. Потребности растутъ, развиваются и нѣтъ силы, которая остановила бы ихъ развитіе. Нѣтъ выхода нормальнаго, невозможно разрѣшеніе вопроса, но всегда можно отсрочить необходимость его разрѣшенія. Для этого есть палліативы. Какъ медицина, когда нѣтъ средствъ излечить болѣзнь, не бросаетъ больного на произволъ судьбы, а прилагаетъ всѣ усилія къ тому, чтобы уменьшить страданія, чтобы устранить наиболѣе зловѣщіе симптомы, такъ и въ области государственнаго строительства прибѣгать къ палліативамъ приходится на каждомъ шагу.

И если бы составители проекта сказали: не коренная реформа предлагается, а рядъ мѣръ палліативнаго характера, ибо распространеніе началъ самоуправленія на западныя и окраинныя губерніи, при обстоятельствахъ данной минуты, невозможно, то отношеніе къ проекту было бы иное. Многое заслуживало бы полнаго сочувствія: и привлеченіе къ содѣйствію администраціи мѣстныхъ элементовъ, и образованіе особыхъ исполнительныхъ органовъ — коллегіальныхъ въ губерніи и единоличныхъ въ уѣздѣ,—и болѣе детальная разработка предметовъ вѣдомства и порядка дѣйствій учрежденій и т. д. Все это безспорно крупные шаги на пути улучшенія положенія дѣла въ неземской Россіи. Но тогда не было бы и рѣчи о предоставленіи административной власти права облагать населеніе налогами, объ освобожденіи будущихъ учрежденій отъ повѣрки ихъ дѣйствій государственнымъ контролемъ, о ихъ хозяйственной самостоятельности, о правѣ вступать въ обязательства, искать и отвѣчать на судѣ „именемъ земства“. Реформа не имѣла бы облика реформы коренной. Земское управленіе можетъ замѣнить и замѣнитъ приказы общественнаго призрѣнія, губернскіе распорядительные комитеты, начальника перваго отдѣленія казенной палаты или особо назначаемаго члена комитета. Ставится же оно для замѣны избирательныхъ съѣздовъ, земскихъ собраній, земскихъ управъ.

Не предлагалось бы тогда именовать проектируемое управленіе „земскимъ“, исполнительный его органъ „губернской земской управой“, не то распорядительный, не то совѣщательный — „земскимъ комитетомъ“, хозяйственно-податную единицу „земствомъ“. Термины

„земскій“, „земство“ заимствованы проектомъ не изъ положенія о земскихъ учрежденіяхъ, а изъ устава о земскихъ повинностяхъ. Это вѣрно. Они не были созданы въ 1864 г., они извѣстны нашему праву уже нѣсколько столѣтій, они гораздо раньше были усвоены IV томомъ свода законовъ, откуда и взяты положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ. Но положеніе дало имъ совершенно иное содержаніе, и въ смыслѣ этого, именно, иного содержанія они вошли въ современный языкъ, употребляются въ литературѣ, понимаются всѣми и каждымъ. Даже въ официальной литературѣ губерніи, гдѣ дѣйствуетъ положеніе, называются „земскими“, а гдѣ оно не дѣйствуетъ—„неземскими“. И въ официальной терминологіи уже забывается, что эпитетъ „земскій“ въ приложеніи къ интересамъ, учрежденіямъ, повинностямъ, потребностямъ, означаетъ по уставу о земскихъ повинностяхъ противоположеніе мѣстныхъ интересовъ, учрежденій, повинностей, потребностей—обще-государственнымъ.

Путаница понятій никогда и ни въ чемъ недопустима, а въ такомъ государственной важности дѣлѣ особенно. Между тѣмъ, еще проектъ силы закона не получилъ, а крайнее различіе воззрѣній на его цѣли, на объемъ и значеніе реформы уже создалось. Одни—сторонники идеи самоуправленія – смотрятъ на „земское управленіе“, какъ на преддверіе „земскихъ учрежденій“, къ которымъ легко и просто будетъ перейти, когда устранятся существующія препятствія. Другіе—ея противники—какъ на такую организацію, къ которой столь же просто и легко перейти отъ „земскихъ учрежденій“. Въ глазахъ однихъ „земское управленіе“ будетъ временной организаціей и только въ 13 губерніяхъ. Въ глазахъ другихъ утвержденіе проекта будетъ началомъ конца земскаго самоуправленія. Кто правъ? Ни одни, ни другіе. Переходъ простой и легкій, естественная и постепенная смѣна учрежденій могутъ имѣть мѣсто только въ отношеніи учрежденій однородныхъ. И черезъ сто лѣтъ по введеніи „земскаго управленія“, западныя и окраинныя губерніи останутся „неземскими“, и распространеніе на нихъ тогда положенія о земскихъ учрежденіяхъ будетъ такой же коренной реформой, какъ если бы оно было распространено сейчасъ. Какіе бы ни дало результаты „земское управленіе“, „земства“ въ 13 губерніяхъ не будетъ, и распространеніе, хотя бы черезъ сто лѣтъ, положенія о земскомъ управленіи на земскія губерніи будетъ упраздненіемъ—вдругъ, сразу—земства въ Россіи.

Какъ велики препятствія для дарованія правъ самоуправленія населенію западныхъ и окраинныхъ губерній, реальны ли они или кажущіяся—вопросъ особый. Чтобы отвѣтить на него добросовѣстно,

нужно близко знать мѣстныя условія. Въ отношеніи губерній окраинныхъ—составъ населенія, распредѣленіе его, степень культуры, распредѣленіе поземельной собственности и т. п. Въ отношеніи западныхъ—главнымъ образомъ, условія политическія. Свѣдѣнія послѣдняго рода, во всей необходимой полнотѣ, для публициста недоступны. Въ печати приводились нѣкоторые офиціальные отзывы по этому вопросу, но, конечно, въ выдержкахъ, далеко не полные. Большинство высшихъ представителей административной власти высказываются и нынѣ противъ введенія земскаго самоуправленія въ западномъ краѣ, какъ высказывались ихъ предшественники въ шестидесятыхъ годахъ. Но полнаго единогласія въ отзывахъ нѣтъ—и это очень важно. Почти всѣ журналы и газеты обошло мнѣніе генералъ-губернатора юго-западныхъ губерній, который держится противоположнаго взгляда. Высокій авторитетъ имени М. И. Драгомирова невольно заставляетъ усомниться въ томъ, что сорокъ лѣтъ прошли безслѣдно, что политическія условія въ той самой мѣрѣ, какъ сорокъ лѣтъ назадъ, абсолютно не допускаютъ къ 34 „земскимъ“ губерніямъ центральной Россіи прибавить девять западныхъ.

«НОВЫЕ» НЕОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ЗЕМСКІЕ РАСХОДЫ [1]).

Намъ доставленъ журналъ коммисіи Олонецкаго губернскаго земскаго собранія сессіи 1901 года, образованной съ цѣлью „выяснить принципіальныя основанія для правильнаго примѣненія закона 12 іюня 1900 г. къ каждому конкретному случаю того или иного земскаго расхода по вопросу, надлежитъ ли таковой расходъ признавать *новымъ*“. Терминъ „новый“, въ приложеніи къ необязательнымъ земскимъ расходамъ, впервые введенный въ наше право закономъ 12 іюня, до настоящаго времени авторитетнаго разъясненія не получалъ. Съ другой стороны, пониманіе его, усвоенное коммисіей олонецкаго собранія, весьма своеобразно и потому заслуживаетъ разбора.

Какъ видно изъ журнала, послѣднему очередному Олонецкому губернскому земскому собранію было предложено нѣсколько замѣчаній губернатора противъ уѣздныхъ смѣтъ, основанныхъ на томъ, что въ послѣднія были включены уѣздными собраніями, не по докладамъ управъ и безъ предварительнаго разсмотрѣнія въ коммисіяхъ изъ гласныхъ, ассигнованія на предметы, на которые въ прошедшемъ году или вовсе не было смѣтныхъ назначеній, или они были въ меньшемъ размѣрѣ. Согласно ст. 14 правилъ о составленіи, утвержденіи и исполненіи земскихъ смѣтъ и раскладокъ (приложеніе къ ст. 6 положенія 1890 г.), губернскому собранію предстояло или, согласившись съ замѣчаніями, исключить изъ уѣздныхъ смѣтъ опротестованныя назначенія, или замѣчанія отвергнуть. Прежде принятія того или иного рѣшенія, собраніемъ и была образована названная выше коммисія.

Коммисія исходнымъ положеніемъ своихъ сужденій приняла „цѣль и руководящія основанія закона о фиксаціи земскихъ расхо-

[1]) Напечатано въ «Правѣ», 1902 г., № 8.

довъ". „Несомнѣнная цѣль закона 12 іюня—значится въ журналѣ—предустранить непосильное обремененіе платежныхъ силъ населенія, сверхъ нормъ необходимости, расходами на такія земскія начинанія, которыя, не представляя собою естественнаго развитія той или иной отрасли мѣстнаго хозяйства, должны быть вводимы съ осторожнымъ и вдумчивымъ вниманіемъ къ будущимъ, вытекающимъ изъ нихъ расходамъ". Для достиженія этой цѣли и установлена, говоритъ коммисія, ст. 1 временныхъ правилъ: „при составленіи земскихъ смѣтъ губернскихъ и уѣздныхъ, наблюдается общимъ правиломъ, что земскіе сборы съ недвижимыхъ имуществъ не могутъ быть повышаемы, по усмотрѣнію земскихъ учрежденій, болѣе, нежели на три процента въ годъ". „Казалось бы—разсуждаетъ далѣе коммисія—этимъ основнымъ правиломъ законъ и могъ бы ограничиться; но мысль законодателя проведена глубже, въ видѣ вполнѣ жизненнаго и цѣлесообразнаго предостереженія отъ внезапныхъ хозяйственныхъ увлеченій въ земскихъ собраніяхъ такими нововведеніями, которыя, не будучи достаточно обоснованными и можетъ быть рановременными, принимаются земскимъ собраніемъ подъ впечатлѣніемъ того или иного настроенія и въ будущемъ могутъ создать затрудненія самому же земству, требуя на свое дальнѣйшее существованіе все большихъ и большихъ ассигнованій". Эта „весьма серьезная мысль", по словамъ журнала, выражена въ отдѣлѣ VI закона: „внесеніе въ земскія смѣты, губернскія и уѣздныя, новыхъ необязательныхъ расходовъ допускается не иначе, какъ по докладу управы или же по предварительномъ разсмотрѣніи предположеній о новыхъ ассигнованіяхъ въ особыхъ коммисіяхъ изъ гласныхъ".

Поставивъ, такимъ образомъ, отдѣлъ VI закона 12 іюня 1900 г. во внутреннюю причинную связь съ отдѣломъ VII и выведя первый изъ второго, коммисія Олонецкаго губернскаго земскаго собранія пришла къ выводу, что „новымъ" расходомъ „долженъ считаться только такой расходъ, который не имѣетъ прецедента въ существующемъ земскомъ хозяйствѣ и является *новымъ починомъ*, а не простымъ измѣненіемъ или развитіемъ той или иной отрасли хозяйства". „Иное толкованіе—считаетъ коммисія—„ведетъ законъ къ формальному ограниченію, не имѣющему жизненнаго значенія и глубокой цѣли"; „если бы законъ имѣлъ въ виду желательность такого ограниченія, то онъ и сказалъ бы: не новый расходъ, а всякое увеличеніе расхода". Въ подкрѣпленіе вывода, отмѣчено практическое неудобство передавать на заключеніе коммисіи каждое измѣненіе смѣтныхъ назначеній и, между прочимъ, сказано: „собраніе можетъ

оказаться въ такомъ положеніи, что всякая его инціатива будетъ въ зависимости отъ рѣшенія не большинства, а меньшинства въ собраніи".

Приведенное толкованіе несомнѣнно оригинально и любопытно, какъ попытка принципіальнаго разграниченія понятій: новый починъ въ земскомъ хозяйствѣ и развитіе прежнихъ начинаній. Но согласиться съ нимъ рѣшительно невозможно, ни съ формальной точки зрѣнія, ни по существу. Произвольно въ немъ установлена связь между временными правилами, создавшими фиксацію земскаго обложенія, и постановленіемъ о порядкѣ включенія въ смѣты новыхъ расходовъ, произвольно опредѣлена цѣль временныхъ правилъ, произвольно же съужена цѣль видоизмѣненія порядка составленія расходныхъ смѣтъ. Въ результатѣ получился выводъ совершенно искусственный.

Законъ 12 іюня 1900 г., носящій заголовокъ „объ установленіи предѣльности земскаго обложенія въ губерніяхъ, въ коихъ введено въ дѣйствіе положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ и объ освобожденіи земствъ отъ нѣкоторыхъ расходовъ", по содержанію своему, далеко не однороденъ. Отчасти это видно и изъ заголовка. Но въ дѣйствительности разнородность содержанія еще гораздо больше. Строго говоря, о предѣльности земскаго обложенія—притомъ не объ установленіи ея, а о предположеніи установить ее въ будущемъ—трактуется въ одномъ первомъ отдѣлѣ. Отдѣлы второй, третій, четвертый и восьмой говорятъ объ освобожденіи земствъ съ 1900 г. отъ нѣкоторыхъ обязательныхъ расходовъ и о вытекающихъ отсюда послѣдствіяхъ. Седьмой заключаетъ въ себѣ временныя правила, подлежащія примѣненію „впредь до установленія предѣльности земскаго обложенія". Пятый—объ учрежденіи при хозяйственномъ департаментѣ министерства внутреннихъ дѣлъ должности чиновника особыхъ порученій по земскимъ дѣламъ. Наконецъ, шестой, послѣ словъ: „въ измѣненіе и дополненіе подлежащихъ узаконеній постановить", говоритъ о томъ, что внесеніе въ земскія смѣты новыхъ расходовъ можетъ быть допускаемо только по докладу управы или по предварительномъ разсмотрѣніи предположенія въ коммисіи изъ гласныхъ. Органически связаны между собою отдѣлы II, III, IV и VIII и, пожалуй, отдѣлъ VII съ I, поскольку правила седьмого отдѣла суть „временныя", впредь до осуществленія предположеній законодателя установить предѣльность земскаго обложенія. До нѣкоторой степени связанъ также отдѣлъ VII со II—поскольку фиксація, безъ одновременнаго освобожденія земства отъ расходовъ по квартир-

ному довольствію судебныхъ слѣдователей и чиновъ полиціи и отъ другихъ, поставила бы земскія учрежденія въ условія, граничащія съ безвыходностью положенія. Отдѣлы же V и особенно VI стоятъ совершенно особнякомъ и, въ виду сложности по содержанію закона 12 іюня, заключать о связи ихъ съ другими его отдѣлами только потому, что они въ одно время получили Высочайшую санкцію и совмѣстно распубликованы въ собраніи узаконеній, неправильно. Связывать, въ частности, отдѣлы VI и VII неправильно вдвойнѣ, ибо правила о фиксаціи суть временныя и когда законодательнымъ порядкомъ будетъ опредѣлена доля цѣнности или доходности, которой не должны превышать земскіе сборы, дѣйствіе ихъ прекратится, а постановленіе объ измѣненіи порядка внесенія въ смѣты новыхъ расходовъ имѣетъ постоянный характеръ.

Вслѣдствіе чего возникла и какъ развилась мысль о фиксаціи земскихъ расходовъ и обложенія и почему она получила выраженіе въ законѣ въ формѣ права земскихъ учрежденій повышать сборы съ недвижимыхъ имуществъ ежегодно не свыше 3%, отправляясь отъ того размѣра, который былъ назначенъ на 1900 годъ,—объ этомъ—и еще столь недавно—такъ много говорилось и писалось, что едва ли есть надобность возобновлять въ памяти всѣ подробности вопроса. Мысль о фиксаціи явилась результатомъ невозможности, до окончанія оцѣночныхъ работъ, установить нормальный предѣлъ обложенія недвижимыхъ имуществъ и стремленіемъ во что бы то ни стало немедленно остановить ростъ земскихъ сборовъ съ этихъ имуществъ. Поэтому и проектировалось первоначально фиксировать обложеніе на цифрахъ, назначенныхъ на 1900 г. абсолютно. А когда было доказано, что фиксація въ этой формѣ поведетъ къ полному разстройству земскаго хозяйства, то ея сторонники пошли на уступки: сперва предложено было допустить свободное для земскихъ учрежденій повышеніе обложенія на 1% въ годъ, а потомъ на 3%. Ни о какомъ различеніи расходовъ на текущія потребности и на „начинанія“ при этомъ рѣчи не было. Да и вообще о расходахъ иниціаторы фиксаціи говорили мало—лишь настолько, насколько расходами обусловливается увеличеніе размѣра обложенія. Ихъ цѣлью было остановить ростъ обложенія. И именно эту цѣль восприняли и временныя правила, ибо, какъ гласитъ ст. 2 отдѣла VII закона 12 іюня, „установленное ст. 1 ограниченіе не распространяется на тѣ случаи, когда увеличеніе сборовъ выше нормы обусловливается увеличеніемъ числа размѣровъ подлежащихъ земскому сбору недвижимыхъ имуществъ“. Если данная земская единица изыскала способы на данный

годъ увеличить итогъ своей доходной смѣты хотя бы вдвое, не повышая болѣе чѣмъ на 3% платежей, падавшихъ въ предшедшемъ году на рубль цѣнности или доходности недвижимыхъ имуществъ, то она совершенно свободно можетъ—и при дѣйствіи временныхъ правилъ—соотвѣтственно увеличить свои расходы, притомъ какъ на текущія потребности, такъ и на начинанія, не имѣвшія прецедента—безразлично.

Послѣ сказаннаго, думаемъ, ясно, что и произвольно, и ошибочно предполагать будто бы законодатель, устанавливая право земскихъ учрежденій повышать ежегодно сборы съ недвижимыхъ имуществъ на 3%, имѣлъ въ виду расходы на „начинанія“, которыя „должны быть вводимы съ осторожнымъ и вдумчивымъ вниманіемъ къ будущимъ, вытекающимъ изъ нихъ, расходамъ“.

По мысли коммисіи Олонецкаго земства, если мы ее вѣрно понимаемъ, выходитъ такъ: на „естественное развитіе“ существующихъ отраслей мѣстнаго хозяйства закономъ 12 іюня предназначены суммы, прежде тратившіяся на тѣ обязательные расходы, отъ которыхъ земство освобождено, а ежегодное увеличеніе сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ до 3%—предназначено на новый починъ. Ни текстъ временныхъ правилъ, ни мотивы закона не даютъ основанія для такого вывода. Фиксація—явленіе ненормальное. Противъ этого не спорили и составители закона 12 іюня, которые ее оправдывали фактически установленной, по ихъ мнѣнію, необходимостью, но отнюдь не положительными доводами. Если бы было иначе, то правила о фиксаціи не были бы даны временно, условно, впредь до наступленія точно обозначеннаго момента, а были бы постановлены „въ измѣненіе и дополненіе подлежащихъ узаконеній“. А если такъ, то нельзя на основаніи текста ихъ строить логическое предположеніе о внутреннемъ смыслѣ права на трехпроцентное увеличеніе сборовъ и тѣмъ болѣе принимать сдѣланное предположеніе за отправную точку для толкованія другого отдѣла закона.

Ст. 71 положенія о земск. учр. 1890 г., перечисляя, по чьимъ предложеніямъ земскія собранія приступаютъ къ разсмотрѣнію дѣлъ, въ п. 3 говоритъ: „по предложеніямъ предсѣдателя и членовъ собранія“. Предложенія по роду ихъ, т. е. касаются ли они вопросовъ смѣтныхъ или нѣтъ (напр., о выраженіи признательности и т. п.), не различены. Съ другой стороны, согласно ст. 8 и 11 приложенія къ ст. 6, проекты смѣтъ составляются и вносятся въ собранія управами и собранія ихъ утверждаютъ „по разсмотрѣніи и, въ чемъ нужно, исправленіи“. Исправленіе смѣты, само собою ра-

зумѣется, одинаково допускаетъ, какъ сокращеніе проектированныхъ управой смѣтныхъ предположеній, такъ и увеличеніе ихъ, а равно включеніе такихъ расходовъ, кои управой вовсе проектированы не были. Вслѣдствіе этого, до закона 12 іюня 1900 г., каждый членъ земскаго собранія могъ въ любую минуту внести предложеніе объ открытіи на предстоящій годъ кредита на предметъ, на который земство ранѣе ничего не тратило, или объ открытіи на включенный въ смѣту предметъ кредита увеличеннаго, и земское собраніе могло тутъ же принять рѣшеніе, хотя бы результатомъ его было никѣмъ ранѣе не предвидѣнное увеличеніе расходной смѣты на десятки тысячъ руб.

Такой порядокъ сообщалъ нерѣдко внесенію въ смѣты расходныхъ статей элементъ спѣшности и случайности и влекъ за собой обремененіе смѣтъ расходами, недостаточно обоснованными и продуманными и несообразованными съ другими потребностями. И что такъ бывало въ дѣйствительности—извѣстно каждому практическому земскому дѣятелю. Въ настроеніи земскаго собранія, какъ и всякой многочленной коллегіи, бываютъ моменты рѣзко различные. Въ пользу того или иного мѣропріятія произнесена блестящая рѣчь. Собраніе увлечено доводами оратора. Передъ нимъ образно и живо раскрытъ весь ужасъ положенія угла уѣзда, гдѣ прочно свила гнѣздо зараза и гдѣ нѣтъ медицинской помощи, или не менѣе ярко представлена картина безпомощности населенія въ борьбѣ съ невѣжествомъ, или выяснена вопіющая несправедливость держать на нищенскомъ окладѣ тружениковъ, разстраивающихъ здоровье, теряющихъ силы на службѣ земству. Въ такіе моменты значеніе данной потребности естественно легко можетъ заслонить въ глазахъ собранія другія нужды и обусловить рѣшеніе, быть можетъ, вполнѣ справедливое, но болѣе прочувствованное, чѣмъ продуманное. Или возьмемъ другой случай, не столь яркій, но самый обычный. Собраніе доживаетъ послѣдніе дни. Всѣ главнѣйшіе доклады разсмотрѣны и начался разъѣздъ гласныхъ. Смѣта, однако, еще не пройдена, а будетъ ли собраніе состоятельно, по числу гласныхъ, на слѣдующій день—неизвѣстно. Торопливо читаются и принимаются доклады по второстепеннымъ вопросамъ и попутно утверждаются цифры. Встаетъ гласный и вноситъ предложеніе объ увеличеніи той или иной ассигновки. Прочной гарантіи, что его предложеніе будетъ принято не случайно, а вслѣдствіе всесторонняго обсужденія вопроса, вслѣдствіе твердо сложившагося у большинства собранія убѣжденія въ пользу сдѣланнаго предложенія—нѣтъ.

Возможно полная гарантія спокойнаго, неторопливаго и строго обдуманнаго составленія смѣтъ одинаково необходима, какъ въ отношеніи расходовъ на нововведенія, такъ и въ отношеніи развитія существующихъ хозяйственныхъ мѣропріятій. Коммисія Олонецкаго земства совершенно вѣрно отмѣчаетъ, что прежде, чѣмъ рѣшиться на то или иное нововведеніе, собраніе должно особенно осторожно взвѣсить всѣ доводы за и противъ, дабы не создать затрудненій въ будущемъ. Но такая же осторожность нужна, напримѣръ, и въ отношеніи предложенія увеличить жалованье учащимъ, скажемъ на 60 р. въ годъ, что при ста учащихъ составитъ 6.000 р. въ годъ такого новаго расхода, отъ котораго въ будущемъ уже никогда нельзя будетъ отказаться, или увеличить оборотный капиталъ сельскохозяйственнаго склада съ пяти на десять тысячъ рублей, или взамѣнъ пришедшаго въ ветхость больничнаго зданія построить новое и т. д., и т. д. А между тѣмъ, всѣ эти и подобныя имъ предложенія развѣ не касаются только „естественныхъ измѣненій въ ассигнованіяхъ“, обусловливаемыхъ „простымъ развитіемъ данной существующей отрасли хозяйства въ видахъ наиболѣе продуктивныхъ результатовъ всѣхъ предшествовавшихъ затратъ труда, заботъ и ассигнованій“?

Въ живомъ и крайне сложномъ земскомъ дѣлѣ все такъ тѣсно связано между собой, одно мѣропріятіе настолько естественно и неизбѣжно ведетъ къ другому, что рѣшительно нѣтъ возможности подыскать признакъ, на основаніи котораго можно было бы раздѣлять новые расходы на такіе, которые обусловливаются нововведеніемъ, „новымъ починомъ“, и на такіе, которые обусловливаются простымъ развитіемъ дѣла, давно начатаго. Коммисія Олонецкаго губернскаго собранія говоритъ, что „новый расходъ“ есть тотъ, „который не имѣетъ прецедента въ существующемъ земскомъ хозяйствѣ“, и на основаніи этого признака полагаетъ, что предложеніе объ ассигнованіи 100 р. на училищные праздники древонасажденія подлежало предварительному разсмотрѣнію въ коммисіи изъ гласныхъ, а предложеніе объ ассигнованіи такой же суммы на выписку для училищъ по одному экземпляру портрета и сочиненій Гоголя—не подлежало. А что такое будетъ расходъ на увеличеніе жалованья служащимъ, на постройку собственнаго зданія для больницы, помѣщающейся въ наемномъ домѣ, на увеличеніе числа врачей, при одновременномъ сокращеніи числа фельдшеровъ, на открытіе лишней школы, на ремонтъ дорогъ въ удвоенномъ противъ предыдущаго года числѣ верстъ, на выдачу пособія служащему или его семьѣ?

Развѣ эти расходы не новые, хотя несомнѣнно не найдется ни одного уѣзда, гдѣ они не имѣли бы прецедента въ прежней практикѣ? Развѣ включеніе ихъ въ смѣту не должно быть обставленно тѣми же гарантіями, какъ и расходы на переходъ отъ платнаго леченія къ безплатному, на устройство праздника древонасажденія, на открытіе чтеній съ волшебнымъ фонаремъ и т. п.

По нашему мнѣнію, подъ словомъ „новый расходъ", въ смыслѣ VI отдѣла закона 12 іюня 1900 г., должно разумѣть всякое новое, противъ смѣты прошедшаго года, ассигнованіе, т. е. и включеніе въ смѣту новой расходной статьи, и увеличеніе кредита по статьѣ прежней. Положеніе о земск. учр. недостаточно гарантировало составленіе земскихъ смѣтъ отъ случайностей, всегда и вездѣ возможныхъ. Законодатель, обращаясь къ земскимъ собраніямъ, сказалъ: если не желаете или не считаете возможнымъ остаться на предстоящій годъ при прежнихъ ассигнованіяхъ, подумайте и потолкуйте о всякомъ увеличеніи смѣтныхъ назначеній два раза. Сперва предварительно—въ управѣ или въ коммисіи—и уже потомъ только окончательно—въ собраніи. Это требованіе ничѣмъ правъ и самостоятельности земскихъ собраній не стѣснило и не ограничило. Управа для собранія свой органъ, собраніемъ выбранный и отъ собранія зависимый. Коммисія—тоже. Опасеніе, что при широкомъ пониманіи обязанности передавать каждое новое смѣтное предложеніе, вносимое не управой, на предварительное разсмотрѣніе коммисіи „собраніе можетъ оказаться въ такомъ положеніи, что всякая его иниціатива будетъ въ зависимости отъ рѣшенія не большинства, а меньшинства", т. е. гласныхъ, вошедшихъ въ составъ коммисіи,—основано на явномъ недоразумѣніи. Законъ говоритъ о предварительномъ *разсмотрѣніи*, а не объ одобреніи. Требуется только, чтобы новый расходъ былъ предварительно разсмотрѣнъ въ коммисіи. А къ какому коммисія придетъ заключенію, для собранія ни въ какомъ отношеніи не обязательно. Оно можетъ, вопреки самому категорическому заключенію коммисіи объ отклоненіи предложенія, его принять—и такое рѣшеніе будетъ абсолютно законно.

Не стѣснилъ новый порядокъ ни въ чемъ и правъ отдѣльныхъ гласныхъ. Не создалъ онъ также практическихъ неудобствъ и затрудненій по крайней мѣрѣ такихъ, о которыхъ стоитъ говорить. За каждымъ гласнымъ осталось право иниціативы и возможность осуществить это право, добиться желаемаго результата, хотя бы онъ не вошелъ въ составъ коммисіи и хотя бы коммисія единогласно высказалась противъ его предложенія. Во многихъ собраніяхъ уже

вошло въ обычай въ первый же день сессіи избирать коммисіи ревизіонную, редакціонную и иныхъ наименованій. Но если бы этого и не было, то образованіе коммисіи — дѣло десяти минутъ. Бываютъ, конечно, случаи, когда требованіе закона сводится къ одной формальности. Напримѣръ: внесено предложеніе о новомъ ассигнованіи, ни по размѣру, ни по предмету не возбуждающее и тѣни сомнѣнія; принятіе его обезпечено; дѣлается перерывъ; созывается коммисія; безъ преній постановляется ея заключеніе; безъ преній же оно принимается собраніемъ. Но развѣ можно, ссылаясь на безсодержательность формы въ исключительныхъ случаяхъ, отвергать значеніе необходимости соблюденія извѣстнаго порядка вообще? Вся судебная процедура иногда есть пустая формальность. Но кто же рѣшится отвергать судопроизводственные формы и обряды?

Отдѣлъ VI закона 12 іюня подсказываетъ земскимъ собраніямъ коммисіонный порядокъ работы. Еще въ 1900 г., когда только новый законъ вышелъ, мы говорили: „въ нѣкоторыхъ земствахъ коммисіонный порядокъ работы и ранѣе примѣнялся широко и чѣмъ шире онъ разовьется, тѣмъ большую солидность пріобрѣтутъ рѣшенія земскихъ собраній“. При этомъ убѣжденіи остаемся и теперь. Возможны и тутъ несомнѣнно крайности: развитіе работъ коммисіи за счетъ работъ собранія — но это уже другой вопросъ, подлежащій самостоятельному анализу.

ХОДАТАЙСТВА УѢЗДНЫХЪ ЗЕМСТВЪ.

Калязинское уѣздное собраніе, на основаніи п. 3 ст. 64 полож. о земск. учр., представило Тверскому губернскому собранію постановленіе слѣдующаго содержанія: „возбудить ходатайство передъ правительствомъ о возмѣщеніи Калязинскому уѣздному земству убытковъ, понесенныхъ имъ отъ винной монополіи".

Въ засѣданіи губернскаго собранія 2 декабря 1902 г. нѣкоторыми гласными было обращено вниманіе на отсутствіе мотивовъ въ постановленіи Калязинскаго собранія, что не пояснено даже, какіе имѣются въ виду убытки. По этому поводу гласный Е. В. де-Роберти сказалъ: „Мнѣ кажется, что мы касаемся общаго вопроса, который я уже имѣлъ честь возбуждать передъ собраніемъ, именно: каждое уѣздное земство, какъ совершеннолѣтній членъ земской семьи, имѣетъ право за свой страхъ возбуждать ходатайства и отвѣчать за нихъ. Если оно ходатайствуетъ въ неопредѣленной формѣ—очень жаль, но мы въ данномъ случаѣ не отъ губернскаго земства возбуждаемъ ходатайство, губернское земство въ немъ не участвуетъ, оно только даетъ ходъ ходатайству уѣзднаго земства. Законъ поставилъ губернское земство въ роль цензора, я и предлагаю не исполнять этой роли и признать каждое уѣздное земство правоспособнымъ. Весьма возможно, что ходатайство Калязинскаго земства будетъ отклонено—мнѣ какое дѣло? Калязинское земское собраніе проситъ ходатайствовать, ходатайствуйте десять разъ; если они представили ходатайство не совсѣмъ ясное и не совсѣмъ опредѣленное, это ихъ дѣло. Я предлагаю не поддержать это ходатайство, а дать ему надлежащій ходъ".

Рѣчь въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи 2 декабря 1902 г.

Я просилъ слова для того, чтобы не могло оказаться по протоколу, что, поддерживая ходатайство Калязинскаго уѣзднаго земства, губернское земское собраніе исполняетъ только формальность. Этого требуетъ Е. В. де-Роберти. Я держусь прямо противоположной точки зрѣнія и самымъ энергичнымъ образомъ настаивалъ бы на томъ, чтобы изъ нашихъ преній ясно видно было, что губернское собраніе входитъ въ разсмотрѣніе каждаго ходатайства уѣзднаго земства по существу. Настоящій вопросъ имѣетъ большое значеніе, ибо онъ касается отношеній между губернскимъ земствомъ и уѣздными. Евгеній Валентиновичъ, очевидно, стоитъ на точкѣ зрѣнія такъ называемыхъ уѣздныхъ автономистовъ, не допускающихъ никакого воздѣйствія со стороны губернскаго земства на уѣздное. Я не сторонникъ такого взгляда и полагаю, что возможность подобнаго воздѣйствія есть одно изъ очень и очень немногихъ достоинствъ новаго земскаго положенія по сравненію со старымъ. Ходатайства уѣздныхъ земствъ, проходя черезъ губернское земское собраніе, получаютъ болѣе полную мотивировку. Думаю, что поддержка ходатайства Калязинскаго уѣзднаго земскаго собранія должна быть сдѣлана не только въ той формѣ, какъ она изложена въ докладѣ, т. е. не какъ ходатайства одного уѣзда. Несомнѣнно, что желательно возмѣщеніе земствамъ убытковъ, понесенныхъ ими отъ введенія винной монополіи, для всѣхъ уѣздовъ Тверской губерніи. Едва ли найдется хотя одинъ уѣздъ, который не присоединился бы къ такому ходатайству, и если другіе уѣзды не возбуждали его, то просто потому, вѣроятно, что не останавливались на этой мысли, или же имѣли, можетъ быть, въ виду практическую безцѣльность такого ходатайства. Если мы рѣшимъ под-

держать ходатайство Калязинскаго уѣзднаго земства, то я предлагаю обобщить его и возбудить ходатайство отъ Тверского губернскаго земскаго собранія о томъ, чтобы на всю Тверскую губернію было распространено правило о возмѣщеніи всѣмъ уѣзднымъ земствамъ убытковъ, которые причинены имъ введеніемъ винной монополіи.

Мысль о возвращеніи къ старому порядку, о предоставленіи уѣзднымъ земствамъ права непосредственно обращаться въ подлежащія мѣста и къ подлежащимъ лицамъ съ ходатайствами о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, получила въ послѣднее время довольно широкое распространеніе. Съ этими взглядами приходится встрѣчаться и въ литературѣ. Я не знаю, извѣстно ли Евгенію Валентиновичу, что такіе взгляды встрѣчаются въ томъ лагерѣ печати, въ тѣхъ органахъ преимущественно, которыхъ заподозрить въ сочувствіи къ земству и въ сочувствіи къ развитію земской дѣятельности—нѣтъ никакого основанія. Эта мысль, при своемъ практическомъ проведеніи, должна привести, если не къ упраздненію губернскаго земства, то, во всякомъ случаѣ, къ ограниченію его функцій и полномочій за счетъ расширенія полномочій земства уѣзднаго. Губернское земство является не контролеромъ, не цензоромъ, какъ выразился Евгеній Валентиновичъ, по отношенію къ земству уѣздному; нѣтъ, оно является такою же земскою единицею, но содѣйствующею уѣздному земству въ его дѣятельности. Между прочимъ, губернское земство содѣйствуетъ осуществленію ходатайствъ уѣздныхъ земствъ тѣмъ, что поддерживаетъ ихъ своимъ авторитетнымъ словомъ. Вы не сравните, да и невозможно сравнить, авторитетъ губернскаго земства съ авторитетомъ уѣзднаго, и если что бы то ни было исходитъ отъ губернскаго земскаго собранія, оно имѣетъ за собой авторитетъ его, представляется болѣе вѣскимъ, нежели то же самое, исходящее отъ уѣзднаго собранія.

Я позволилъ себѣ остановить ваше вниманіе потому, что такъ или иначе намъ часто приходится подходить къ вопросу о соотношеніи между уѣзднымъ земствомъ и губернскимъ, и я полагаю, что основная задача всѣхъ

лицъ, сочувствующихъ идеѣ земства, заботящихся о развитіи этой идеи, сводится къ тому, чтобы ничѣмъ не умалять значеніе и достоинство губернскаго земскаго собранія, чтобы наоборотъ поднять именно губернское земство, такъ какъ вопросы общаго характера получаютъ свое освѣщеніе именно въ губернскомъ собраніи и такъ какъ губернскую земскую организацію было бы крайне опасно замѣнять другой, фактически низшей— уѣздной.

Собраніе постановило: передать ходатайство Калязинскаго уѣзда для разработки мотивовъ въ редакціонную коммисію.

***

ССУДЫ УѢЗДАМЪ ИЗЪ КАПИТАЛОВЪ ГУБЕРНСКАГО ЗЕМСТВА.

Зубцовское уѣздное земское собраніе, 26 сентября 1902 г., обратилось въ губернское собраніе съ просьбой о выдачѣ ссуды въ размѣрѣ 25 т. рублей на покупку дома для управы.

Дѣло слушалось въ засѣданіи Тверского губернскаго земскаго собранія 2 декабря того же года.

Одни изъ принимавшихъ участіе въ преніяхъ гласныхъ предлагали въ ссудѣ отказать по формальнымъ основаніямъ—такъ какъ въ постановленіи уѣзднаго собранія не было указано срока, на какой ссуда испрашивается, и условій погашенія. Другіе—находили ходатайство не подлежащимъ удовлетворенію по существу. Третьи—высказывались за передачу ходатайства въ коммисію для совмѣстнаго его разсмотрѣнія со всѣми однородными и для соображенія съ наличными средствами губернскаго земства. Это послѣднее предложеніе и было принято собраніемъ.

Рѣчь въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи 2 декабря 1902 г.

За послѣднее время губернское земское собраніе несомнѣнно стало на нѣсколько измѣненный путь въ отношеніи разрѣшенія займовъ уѣзднымъ земствамъ на удовлетвореніе тѣхъ или иныхъ потребностей. Я напомню, что, послѣ изданія закона 12 іюня 1900 года о предѣльности земскаго обложенія, губернское собраніе начало широко приходить на помощь уѣзднымъ зем-

ствамъ въ формѣ ссудъ на удовлетвореніе самыхъ разнообразныхъ потребностей. Вспомните, какъ мало препятствій вызвало здѣсь разрѣшеніе займовъ Корчевскому и Калязинскому земствамъ и цѣлаго ряда другихъ.

По моему мнѣнію, нынѣ возбужденное ходатайство Зубцовскаго земства несомнѣнно проистекаетъ или основывается на явно обнаруживавшейся за послѣдніе два года тенденціи губернскаго собранія свободно разрѣшать изъ собственныхъ средствъ займы уѣзднымъ земствамъ для того, чтобы приходить на помощь уѣзднымъ земствамъ, поставленнымъ въ тяжелое положеніе, въ виду фиксаціи земскаго обложенія. Всего два года прошло, какъ мы постановили ходатайствовать о займѣ изъ эмеритурнаго капитала, о громадномъ займѣ въ размѣрѣ 300 тыс. рублей на нужды еще болѣе второстепенныя, даже третьестепенныя, нежели та потребность, на которую проситъ Зубцовское земство, именно—на выдачу ссудъ уѣзднымъ земствамъ для болѣе быстраго капитальнаго ремонта земскихъ дорогъ. Это постановленіе только случайно не получило осуществленія, потому что оно не было записано въ протоколѣ, но вѣдь всѣ мы помнимъ, что это постановленіе встрѣчено было сочувственно со стороны весьма многихъ лицъ. Затѣмъ, мы разрѣшили ходатайство Тверского уѣзднаго земства о выдачѣ ему въ ссуду 50 тысячъ на удовлетвореніе той же дорожной потребности. Словомъ, въ этомъ отношеніи губернское земское собраніе не проводило различія между потребностями и обнаруживало, повторяю, явную тенденцію свободно приходить на помощь уѣзднымъ земствамъ въ ихъ тяжеломъ положеніи. Съ этой точки зрѣнія мнѣ думается, что Зубцовское собраніе недостаточно подготовилось къ отказу: оно ожидало, что разрѣшеніе будетъ дано такъ же легко, какъ это ранѣе дѣлалось.

Съ другой стороны, новая тенденція земскаго собранія должна обнаружиться не только въ отношеніи къ ходатайству Зубцовскаго земства. Ознакомленіе съ уѣздными смѣтами по поводу протестовъ губернатора показало, что цѣлый рядъ уѣздныхъ земствъ ходатай-

ствуетъ о займахъ на самыя разнообразныя нужды: напр. Весьегонскій уѣздъ проситъ въ возмѣщеніе расходовъ по постройкѣ больницы выдать ему 3600 рублей, кажется Калязинское земство проситъ 20 тыс. (можетъ быть, я ошибаюсь, не помню точно), то же Зубцовское земство проситъ 20 тысячъ въ ссуду на пріобрѣтеніе посѣвныхъ сѣмянъ и 2 тысячи на школу и т. д. Мы имѣемъ нѣсколько ходатайствъ о займахъ, и я очень боюсь, что если собраніе рѣшитъ сейчасъ отклонить просьбу Зубцовскаго земства о займѣ въ размѣрѣ 25 тыс. руб. на пріобрѣтеніе дома для управы, то это рѣшеніе будетъ болѣе или менѣе случайно и не будетъ согласовано съ другими ходатайствами на потребности, можетъ быть болѣе, а можетъ быть менѣе заслуживающими нашего вниманія.

Въ виду всѣхъ этихъ соображеній я предложилъ бы обсуждаемый вопросъ передать на разсмотрѣніе редакціонной коммисіи, поручивъ ей представить общій докладъ обо всѣхъ ходатайствахъ уѣздныхъ земствъ о займахъ изъ средствъ губернскаго земства.

ПОДВОДНАЯ ПОВИННОСТЬ.

Исполненіе подводной повинности, гдѣ она переведена на деньги, ложится тяжелымъ бременемъ на земскіе бюджеты. Съ особенной силой это чувствуется въ уѣздахъ территоріально-протяженныхъ, мало прорѣзанныхъ желѣзными дорогами и если, притомъ, въ населеніи ямской промыселъ не развитъ.

Къ числу такихъ уѣздовъ принадлежитъ Бѣжецкій, Тверской губерніи. Мѣстное земство дѣлало, начиная съ 1898 г., разнообразныя попытки для сокращенія расходовъ по содержанію стоекъ, но ощутительнаго результата онѣ не давали.

Губернское земство, съ своей стороны, основываясь на ст. 219 уст. о земск. пов. 1857 г., 9 января 1899 г. постановило открытыхъ листовъ, для пользованія земскими лошадьми за прогоны, лицамъ, получающимъ не прогонныя деньги на каждую поѣздку, а постоянныя разъѣздныя деньги, не выдавать. Постановленіе это было губернскимъ присутствіемъ отмѣнено. Въ слѣдующемъ году собраніе на опредѣленіе присутствія принесло жалобу въ сенатъ.

Сенатъ (указъ 1901 г. № 12976) нашелъ, „что правомъ на взиманіе подводъ должны пользоваться всѣ должностныя лица гражданскаго вѣдомства, встрѣчающія надобность въ разъѣздахъ по дѣламъ службы, независимо отъ того, будутъ ли эти лица командированы для спеціальной надобности или должны совершать поѣздки въ силу своихъ постоянныхъ обязанностей“. А потому жалобу Тверского земства сенатъ оставилъ безъ послѣдствій.

Въ виду такого рѣшенія, Бѣжецкое уѣздное земское собраніе, въ засѣданіи 1 октября 1902 г., постановило возбудить въ установленномъ порядкѣ ходатайства:

„1) чтобы было предоставлено земству право взимать съ должностныхъ лицъ, командированныхъ въ уѣздъ по дѣламъ службы и получающихъ за каждую поѣздку прогонныя деньги, сверхъ 3 коп.

съ версты и лошади,—10 к. съ лошади и перегона, примѣнительно къ § 9 правилъ пользованія казенными почтовыми лошадьми;

„и 2) чтобы было предоставлено земству право взимать съ должностныхъ лицъ, получающихъ разъѣздныя деньги, сверхъ 10 к. съ перегона и лошади—по 5 к. (вмѣсто 3) съ лошади и версты, ибо при порядкѣ, установленномъ указомъ Сената отъ 19 декабря 1901 г. за № 12976, создается дополнительное со стороны земства вспомоществованіе симъ лицамъ, въ видѣ доплаты за ихъ разъѣзды по дѣламъ службы, что противорѣчитъ точному смыслу указа Сената отъ 30 сентября 1899 г. за № 10104, по вопросу о правѣ безплатнаго взиманія земскихъ лошадей земскими начальниками".

Докладывая эти ходатайства губернскому собранію, губернская управа предлагала ихъ распространить въ отношеніи всѣхъ уѣздовъ губерніи и поручить ей собрать предварительно возможно полныя цифровыя данныя по всѣмъ уѣздамъ.

Рѣчь въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи 4 декабря 1902 г.

Вопросъ объ отправленіи земствомъ подводной повинности уже въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ озабочивалъ и озабочиваетъ Бѣжецкое земство. Если Бѣжецкое земство въ отношеніи порядка отправленія подводной повинности находится, какъ говоритъ управа, въ условіяхъ типичныхъ, то въ отношеніи размѣра отправленія этой повинности, оно находится, пожалуй, въ исключительномъ положеніи. Бѣжецкій уѣздъ имѣетъ, какъ вамъ извѣстно, только одну желѣзную дорогу—Рыбинскъ-Бологое, прорѣзывающую уѣздъ въ направленіи съ востока на западъ. Затѣмъ, Бѣжецкій уѣздъ, какъ вамъ тоже извѣстно,—самый большой въ губерніи. Въ результатѣ—мы имѣемъ 20 стоекъ и тратимъ 13 тыс. рубл. ежегодно только на содержаніе земскихъ лошадей—цифра, поражающая своей величиной. Естественно, что Бѣжецкое земство старалось всячески упорядочить дѣло и какъ нибудь сократить этотъ громадный расходъ. Оно прежде всего, конечно, какъ и дру-

гія земства, останавливалось на мысли объ освобожденіи насъ вообще отъ обязанности безплатной поставки лошадей тѣмъ лицамъ, которыя въ силу закона о подводной повинности имѣютъ право безплатнаго проѣзда на земскихъ лошадяхъ: сюда относятся чины полиціи, судебные слѣдователи и другія поименованныя въ законѣ лица. Но независимо отъ этого, ближайшее ознакомленіе съ веденіемъ дѣла показало Бѣжецкому земству, что значительныя приплаты приходится дѣлать и за тѣхъ лицъ, которыя ѣздятъ на земскихъ лошадяхъ съ уплатой прогоновъ. Вамъ не такъ ясна цифра, стоящая въ докладѣ управы—879 руб. 34 коп., которые мы приплатили за одно полугодіе, но уѣздному собранію были представлены выработанныя уѣздной управой и одобренныя ревизіонной коммисіей подробныя таблицы, показывающія во что самому земству обходится верста перегона. Оказывается, что у насъ есть стойки, гдѣ мы платимъ 9—10 к., гдѣ намъ самимъ обходится каждая верста-лошадь до 10 к. Вотъ меня поправляетъ предсѣдатель Бѣжецкой управы—я боялся основываться на своей памяти—не до 10 к. обходится намъ верста-лошадь, а до 20 коп., а получаемъ мы съ проѣзжающихъ на земскихъ лошадяхъ только 3 коп. съ версты и лошади. Согласитесь, что положеніе дѣла совершенно безвыходное.

Обсуждая вопросъ далѣе, уѣздное земство не могло не остановиться на томъ соображеніи, что существуютъ двѣ категоріи должностныхъ лицъ, имѣющихъ право ѣздить на земскихъ лошадяхъ за прогоны. Къ первой категоріи относятся тѣ должностныя лица, которыя, по терминологіи закона, называются «командируемыми по дѣламъ службы внутрь уѣзда» и которыя сами получаютъ за каждую поѣздку по дѣламъ службы прогонныя деньги въ размѣрѣ 3 к. съ версты и лошади. Ясно, что для того, чтобы этимъ лицамъ можно было предъявить требованіе объ уплатѣ прогоновъ въ большемъ размѣрѣ, надо измѣнить законъ, надо, чтобы эти лица сами получали деньги въ большемъ размѣрѣ,—съ этимъ нельзя не считаться. Значитъ, надлежало бы возбудить ходатайство общаго свойства: или объ освобожденіи

земства отъ расходовъ по подводной повинности, или же о повышеніи прогонныхъ денегъ, отпускаемыхъ лицамъ, находящимся на государственной службѣ при командированіи ихъ внутрь уѣзда. Бѣжецкое земство, желая добиться разрѣшенія вопроса въ благопріятномъ смыслѣ, проситъ повышенія прогонной платы, хотя бы въ скромныхъ размѣрахъ. Оно остановилось на томъ, что 3 к. съ версты и лошади признано недостаточной платой даже для проѣзда по почтовымъ дорогамъ. Какъ извѣстно, § 9 правилъ пользованія почтовыми лошадьми устанавливаетъ для почтовыхъ дорогъ, сверхъ сбора въ 3 к., еще 10 к. съ лошади и съ перегона, что составляетъ, во всякомъ случаѣ, уже нѣкоторый плюсъ. Этотъ сборъ возмѣщается чиновникамъ путемъ полученія ими дополнительныхъ денегъ изъ государственнаго казначейства по квитанціямъ, выдаваемымъ проѣзжающимъ на почтовыхъ станціяхъ. Такой сборъ и для земства былъ бы весьма справедливъ, и Бѣжецкое земство полагало, что едва ли это его предложеніе можетъ встрѣтить какія-нибудь возраженія. Мы просимъ только, чтобы впредь до разрѣшенія общаго вопроса о подводной повинности въ законодательномъ порядкѣ, земство было приравнено въ отношеніи платы за прогоны къ правительственнымъ почтовымъ станціямъ, чтобы съ чиновниковъ, получающихъ прогонныя деньги за каждую поѣздку съ версты и лошади, намъ было предоставлено право, сверхъ прогонныхъ денегъ, взимать еще по 10 к. съ лошади и перегона.

Но такія лица приносятъ земскимъ учрежденіямъ еще не много убытка. Гораздо болѣе убыточны для земства разъѣзды, совершаемые за прогоны лицами, получающими разъѣздныя деньги. Въ данномъ случаѣ на земство возложена обязанность, явно несправедливая. У насъ въ уѣздѣ имѣется значительное количество казенныхъ лѣсовъ, имѣются и лѣса удѣльнаго вѣдомства; управляющіе ими часто ѣздятъ и пользуются нашими лошадьми. Чиновникъ лѣсного вѣдомства ѣдетъ въ лѣсъ по дѣламъ службы и беретъ пару лошадей; онъ ѣдетъ на разстояніе 5 верстъ и уплачиваетъ 30 к., но онъ проводитъ въ лѣсу полдня, и

стоечникъ получаетъ всего 60 к. Конечно, стоечникъ учитываетъ это, заключая контрактъ съ земствомъ. Далѣе—земскіе начальники. Они ѣздятъ по дѣламъ службы на разстоянія тоже большей частью незначительныя, но случается, что они задерживаютъ лошадей, и это обходится земству крайне дорого. Бѣжецкое земство нѣсколько лѣтъ назадъ возбудило ходатайство—и губернскимъ собраніемъ это ходатайство было поддержано—о томъ, чтобы земство было вообще освобождено отъ обязанности возить на своихъ лошадяхъ лицъ, получающихъ разъѣздныя деньги. Разъ законъ предоставляетъ чиновникамъ получать деньги на разъѣзды, то этимъ самымъ говоритъ имъ: дѣлай, какъ хочешь, держи своихъ лошадей, входи въ договоръ съ содержателями стоекъ и т. д. Дѣйствительный смыслъ разъѣздныхъ денегъ заключается не столько въ платѣ за проѣздъ, сколько въ платѣ за ожиданіе, пока чиновникъ исполнитъ ту или другую свою обязанность. Но какъ вамъ извѣстно, нынѣ сенатомъ разъяснено, что земство обязано давать лошадей и лицамъ, получающимъ отъ казны разъѣздныя деньги. Если такъ, то позвольте хотя бы повысить плату. Нельзя возить ихъ за 3 коп. съ версты и лошади: намъ самимъ обходится нерѣдко по 10 коп., а мы получаемъ только 3 коп. Такихъ примѣровъ по одному Бѣжецкому уѣзду можно привести очень много. Они собраны въ докладѣ ревизіонной коммисіи Бѣжецкому собранію. Несмотря на это, Бѣжецкое собраніе было очень скромно въ своихъ требованіяхъ. Почему?—Потому что это вопросъ насущный для насъ. Мы хотимъ пока что, чтобы вопросъ былъ разрѣшенъ удовлетворительно, и ходатайствуемъ о повышеніи платы за проѣздъ въ очень скромномъ размѣрѣ. Мы просимъ, чтобы на лицъ, получающихъ разъѣздныя деньги, такъ сказать, гуртомъ, была возложена обязанность уплачивать земству по 5 коп., вмѣсто 3 коп., за версту и лошадь и по 10 коп. за лошадь и перегонъ.

Вотъ сущность возбуждаемаго нынѣ ходатайства Бѣжецкаго уѣзднаго земскаго собранія, и я самымъ энергичнымъ образомъ поддерживаю его и прошу принять,

конечно распространивъ льготы, о которыхъ мы хлопочемъ, на всѣ уѣзды Тверской губерніи. Я просилъ бы только не расширять нашего ходатайства и возбудить его въ той скромной формѣ, въ какой оно формулировано Бѣжецкимъ уѣзднымъ собраніемъ. Если угодно возбудить ходатайство болѣе общаго характера, я ничего не имѣю противъ и считаю это совершенно справедливымъ, ибо надо же когда нибудь облегчить наши расходы. Но чтобы имѣть возможность разсчитывать на быстрое разрѣшеніе вопроса, я просилъ бы возбудить ходатайство Бѣжецкаго уѣзднаго земскаго собранія въ тѣхъ предѣлахъ, какъ оно изложено, независимо отъ другихъ болѣе общихъ ходатайствъ по тому же вопросу.

Противникомъ возбужденія ходатайства выступилъ представитель министерства земледѣлія и государственныхъ имуществъ *Р. Г. Эльцбергъ*. Сущность его доводовъ сводилась къ тому, что увеличеніе проѣздной платы тяжело отразится на чинахъ лѣсного вѣдомства, получающихъ вообще весьма ограниченное содержаніе; земство же извлечетъ ничтожную выгоду.

Я не могу оставить безъ отвѣта тѣ возраженія, которыя сдѣлалъ Робертъ Генриховичъ. Прежде всего я долженъ сказать, что разъѣздными деньгами и называются тѣ деньги, которыя даются въ безотчетное пользованіе должностныхъ лицъ: другія деньги называются не разъѣздными, а прогонными. Разъѣздныя деньги тѣмъ и отличаются отъ прогонныхъ, что выдаются всегда въ безотчетное распоряженіе. Правомъ получать разъѣздныя деньги безотчетно пользуются не одни чины лѣсного вѣдомства, но и земскіе начальники, и чины удѣльнаго вѣдомства. Я слышалъ сейчасъ, что земскіе начальники не имѣютъ права пользоваться земскими лошадьми. Смѣю сказать, что самъ раньше держался этой точки зрѣнія и хотѣлъ на-

стоять, чтобы у насъ въ уѣздѣ земскимъ начальникамъ не отпускались за нашъ счетъ земскія лошади. Въ 1899 г. состоялось разъясненіе правительствующаго сената о томъ, что земскимъ начальникамъ не могутъ быть отпускаемы земскія лошади безплатно, ибо это означало бы прибавку къ получаемому ими содержанію. Но рѣшеніе 1901 г. прямо указываетъ, что мы обязаны давать лошадей всѣмъ чиновникамъ, слѣдовательно и земскимъ начальникамъ. Бѣжецкое собраніе обратило вниманіе на противорѣчивость этихъ толкованій. Одинъ изъ мотивовъ нашего ходатайства въ томъ и состоитъ, что и въ этой формѣ фактически оказывается, что земскимъ начальникамъ мы, все-таки, даемъ нѣкоторый плюсъ къ ихъ содержанію, путемъ экономіи, которую они дѣлаютъ въ расходованіи своихъ разъѣздныхъ денегъ.

Робертъ Генриховичъ за отправную точку своихъ доводовъ принялъ то, что если наше ходатайство будетъ удовлетворено, то пострадаютъ несчастные бѣдные чиновники лѣсного вѣдомства, получающіе ограниченное содержаніе. Но почему же онъ считаетъ, что въ этомъ мы будемъ виноваты? Всѣмъ намъ извѣстно, что содержаніе каждаго чиновника составляется изъ разныхъ суммъ: онъ получаетъ жалованье, столовыя, квартирныя и засимъ извѣстныя суммы, имѣющія опредѣленное назначеніе. Къ числу такихъ суммъ принадлежатъ деньги, получаемыя судебнымъ слѣдователемъ на канцелярскіе расходы, а лѣсничими и земскими начальниками на разъѣзды. Если въ первомъ примѣрѣ, который я привелъ, чиновникъ получаетъ въ безотчетное распоряженіе канцелярскія деньги, то отъ него требуется, чтобы онъ содержалъ на нихъ канцелярію: и нельзя говорить, что если вы предъявите къ нему такое вполнѣ законное требованіе, то этимъ вы посягаете на его карманъ—отнюдь нѣтъ. Точно также и здѣсь: лѣсничій получаетъ разъѣздныя деньги,—пусть онъ на нихъ и ѣздитъ. Почему же земство обязано приплачивать за его поѣздки?

Что касается цифрового разсчета, представленнаго Робертомъ Генриховичемъ, то нельзя никакъ съ нимъ согласиться—и вотъ почему. Въ основѣ его разсчета

*

лежитъ предположеніе, что каждый перегонъ былъ въ 20 верстъ, а потому, говоритъ Робертъ Генриховичъ, за полугодіе, о которомъ трактуется въ докладѣ, сдѣлано всего 107 перегоновъ. Нѣтъ, нигдѣ у насъ перегоны не составятъ въ среднемъ разстоянія въ 20 верстъ, а гораздо меньше, именно не болѣе 10 верстъ. Я затрудняюсь сказать на память точную цифру, но у насъ есть подробныя таблицы. Насколько мнѣ помнится, средній перегонъ приходится въ 10 верстъ, не больше. Вотъ мнѣ указываетъ предсѣдатель Бѣжецкой уѣздной управы, что у насъ для лѣсничихъ спеціально содержится стойка. Мы не посягаемъ на карманъ чиновъ лѣсного вѣдомства, мы только обращаемся къ правительству съ просьбой избавить насъ отъ этихъ излишнихъ расходовъ; пусть казна оплачиваетъ содержаніе чиновъ лѣсного вѣдомства, но не заставляетъ земство приплачивать къ ихъ содержанію, если оно недостаточно.

Предсѣдатель губернской управы *В. Д. фонъ-Дервизъ*, признавая нецѣлесообразнымъ одновременное возбужденіе двухъ ходатайствъ — частнаго, по редакціи Бѣжецкаго уѣзда, и общаго, о полномъ возмѣщеніи земству расходовъ, которые оно несетъ по исполненію подводной повинности,— и высказываясь принципіально за второе, предложилъ Бѣжецкаго ходатайства отдѣльно не представлять.

Значитъ, Владиміръ Дмитріевичъ, вы переходите къ вопросу, возбужденному въ докладѣ управы нѣсколькими страницами раньше? Вы даже не расширяете ходатайства Бѣжецкаго уѣзднаго земскаго собранія, вы предлагаете возбудить общее ходатайство о томъ, чтобы земство было совершенно освобождено отъ расходовъ по подводной повинности, которые оно несетъ теперь. Что это желаніе вполнѣ справедливо, противъ этого нельзя спорить, но, къ сожалѣнію, мотивировка,

приведенная въ цитированномъ циркулярѣ министра внутреннихъ дѣлъ, излагаетъ только одну половину вопроса. Я довольно близко знакомъ съ представленіями, на которыя ссылается министерство внутреннихъ дѣлъ и которыя были внесены въ Государственный Совѣтъ совмѣстно министрами внутреннихъ дѣлъ и финансовъ въ концѣ 1899 г. по поводу закона о фиксаціи земскаго обложенія; я знакомъ также съ журналомъ Государственнаго Совѣта по настоящему вопросу. Государственный Совѣтъ имѣлъ сужденіе о необходимости и справедливости освободить земство отъ всѣхъ расходовъ по подводной повинности, но онъ остановился при разрѣшеніи этого вопроса передъ тѣмъ, что оно можетъ быть осуществлено не иначе, какъ путемъ полнаго пересмотра устава о земскихъ повинностяхъ.—Хотя мы имѣемъ уставъ, изданный въ 1899 году, но въ дѣйствительности это уставъ 1857 года, ибо изданіе 1899 года кодификаціонное. Государственный Совѣтъ призналъ, что необходимо изъять изъ вѣдѣнія земства подводную повинность, такъ какъ она удовлетворяетъ обще-государственныя потребности, но онъ отказался привести въ исполненіе имъ самимъ высказанную мысль, въ виду сложности вопроса и такъ какъ онъ требуетъ реформы всего устава о земскихъ повинностяхъ.

Вотъ почему, хотя я присоединяюсь принципіально къ предложенію В. Д. фонъ-Дервиза, но прошу собраніе, независимо отъ общаго ходатайства, нынѣ же возбудить то частное ходатайство, которое предлагаетъ Бѣжецкое земское собраніе. Я прошу объ этомъ потому, что потребность въ такомъ измѣненіи порядка отпуска лошадей за прогоны настоятельна и до извѣстной степени можно надѣяться на удовлетвореніе этого сравнительно мелочного ходатайства. А на разрѣшеніе въ скоромъ времени общаго вопроса о подводной повинности я не надѣюсь.

И. И. Петрункевичъ, поддерживая В. Д. фонъ-Дервиза, отмѣтилъ, что размѣръ повышенія прогонной платы, предлагаемый Бѣжецкимъ земствомъ, слишкомъ низокъ.

Я боялся затруднить собраніе подробными цифровыми данными и потому останавливался только на крайнихъ цифрахъ. По даннымъ, выведеннымъ за первое полугодіе 1901 г., цифра средняя колеблется между 6 и 7 коп. и составляетъ 6,6 или 6,7 (я могу ошибиться только въ десятыхъ), но это—по даннымъ за одно полугодіе. Для будущаго года мы, можетъ быть, получимъ въ томъ же Бѣжецкомъ уѣздѣ, гдѣ регистрація нынѣ установлена весьма точная, нѣсколько иныя данныя. Въ томъ, чтобы мы могли получить точныя свѣдѣнія по другимъ уѣздамъ, я сомнѣваюсь. Вы знаете, Иванъ Ильичъ, что намъ пришлось сдѣлать, чтобы получить эти данныя? Мы не только пользуемся книгами, но у насъ заведены отрывные бланки. Два года мы объ этомъ хлопотали и только черезъ два года намъ удалось довести дѣло до того, что мы пріучили чиновниковъ выдавать бланки и не обижаться за это, и пріучили стоечниковъ требовать выдачи бланковъ. Все это стоило большого труда (*И. И. Петрункевичъ*. У насъ уже это давно существуетъ, и даже эти отрывные бланки даютъ чиновники на водку ямщикамъ). Я только говорю, что обоснованіе общаго ходатайства подробнымъ цифровымъ матеріаломъ—очень сложно, и я боюсь, что это затормозитъ дѣло и замедлитъ разрѣшеніе ходатайства частнаго.

Кромѣ того я думаю, что въ этомъ отношеніи нельзя установить повсемѣстно одинаковыхъ нормъ. Мнѣ приходилось ѣздить по Пермской губ., гдѣ ямщики обыкновенно спрашиваютъ, на какую станцію везти—на почтовую, на земскую или на вольную. Пріѣдешь на станцію—и начинается торгъ: на перебой предлагаютъ везти за низшую плату противъ казенныхъ прогонъ. Это происходитъ отъ того, что тамъ извозный промыселъ

очень развитъ. Можетъ быть то же самое у насъ наблюдается въ Осташковскомъ уѣздѣ. Свѣдѣнія по уѣздамъ мы получимъ крайне разнообразныя и выводить изъ нихъ какое-нибудь ариѳметическое среднее будетъ и затруднительно, и едва ли убѣдительно. По Бѣжецкому уѣзду, за полугодіе, средняя стоимость за лошадь и версту составляетъ 6,6 на всѣхъ земскихъ стойкахъ. Скинувъ $1^1/_2$ к., получимъ 5 коп.—это цѣна, ниже которой не обходится проѣздъ ни на одной стойкѣ. Я предлагаю поручить управѣ безотлагательно возбудить ходатайство съ тѣмъ матеріаломъ, который уже имѣется въ ея распоряженіи, причемъ можно оговорить, что приводятся данныя по одному Бѣжецкому уѣзду въ видѣ примѣрныхъ.

Предложеніе это собраніе приняло.

РЕФОРМА ЗЕМСКАГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА.

9 ноября 1902 г. Тверской губернской управой было получено отъ губернатора слѣдующее отношеніе: „Г. Министръ Внутреннихъ Дѣлъ отъ 10 сего октября за № $^{44}/_{9571}$ увѣдомилъ меня, что наблюдаемыя во многихъ мѣстностяхъ Имперіи дробленіе крупныхъ земельныхъ участковъ, повышеніе продажныхъ цѣнъ на земли и вообще измѣненіе естественныхъ и экономическихъ условій землевладѣнія, вслѣдствіе перехода крупныхъ земельныхъ участковъ во владѣніе крестьянскихъ обществъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ, полное въ нѣсколькихъ случаяхъ несоотвѣтствіе земельнаго ценза стоимости другихъ недвижимыхъ имуществъ, дающей право на участіе въ избирательномъ собраніи и опредѣленной для всѣхъ губерній въ 15000 руб., послужило для нѣкоторыхъ земствъ основаніемъ къ возбужденію ходатайствъ о пониженіи размѣра имущественнаго ценза, установленнаго ст. 16 Пол. Зем. Учр. 1890 г.

„Въ виду того, что указанныя выше обстоятельства несомнѣнно должны были отражаться какъ на составѣ лицъ, имѣющихъ право участія въ земской дѣятельности, такъ и вообще на ходѣ земской жизни, и даже послужили уже поводомъ къ измѣненію въ отдѣльныхъ случаяхъ въ законодательномъ порядкѣ цензовыхъ нормъ, установленныхъ въ прил. къ ст. 16 Пол. Зем. Учрежд., Министерство Внутреннихъ Дѣлъ признало своевременнымъ приступить къ общему пересмотру нормъ, опредѣляющихъ право участія въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ по Положенію 12 іюня 1890 г. Принимая, однако, во вниманіе, что успѣшное осуществленіе означеннаго предположенія представлялось бы возможнымъ лишь при наличности матеріаловъ, дающихъ полное представленіе о положеніи уѣзда въ земско-хозяйственномъ отношеніи, и точныхъ цифровыхъ данныхъ, которыя могли-бы быть положены въ основу новыхъ цензовыхъ нормъ, онъ, Г. Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, проситъ меня пред-

ложить земскимъ учрежденіямъ Тверской губерніи подвергнуть тщательному обсужденію вопросъ о томъ, насколько существующій размѣръ ценза какъ для землевладѣльцевъ, такъ равно и для владѣльцевъ другихъ недвижимыхъ имуществъ, соотвѣтствуетъ современному положенію вещей, и не представляется ли необходимымъ подвергнуть его какимъ либо измѣненіямъ.

„Объ изложенномъ поставляю въ извѣстность земскую управу для исполненія и о послѣдующемъ прошу увѣдомить меня".

За краткостью времени, управа не могла изготовить доклада, основаннаго на цифровыхъ данныхъ, и просила собраніе поручить ей исполнить работу къ слѣдующему году. Но собраніе не сочло возможнымъ откладывать на годъ обсужденіе, хотя бы въ общихъ чертахъ, столь важнаго вопроса. Предварительное его разсмотрѣніе было возложено на редакціонную коммисію.

Коммисія, прежде всего, остановилась на выясненіи, въ какомъ объемѣ слѣдуетъ понимать поставленный вопросъ: въ смыслѣ ли привлеченія въ составъ земскихъ избирателей болѣе мелкихъ земельныхъ и другихъ собственниковъ, или шире—въ смыслѣ реорганизаціи вообще земскаго представительства на иныхъ, болѣе правильныхъ основаніяхъ. Въ виду того, что въ циркулярѣ министра внутреннихъ дѣлъ выражено признаніе необходимости общаго пересмотра нормъ, опредѣляющихъ право участія въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ по положенію 12 іюня 1890 г., причемъ указывается, что это измѣненіе вызывается не только дробленіемъ земельныхъ участковъ и повышеніемъ цѣнъ на землю, но и вообще измѣненіемъ естественныхъ и экономическихъ условій землевладѣнія, которое должно отражаться какъ на составѣ лицъ, имѣющихъ право участія въ земской дѣятельности, такъ и вообще на ходѣ земской жизни, а также указывается на то, что размѣръ ценза долженъ соотвѣтствовать не только повышенной цѣнности земли или дроблению участковъ, но и вообще „современному положенію вещей", — коммисія нашла, что вопросъ, который предложенъ земству на обсужденіе, надо понимать въ смыслѣ полной реорганизаціи земскаго представительства, а не только въ смыслѣ уменьшенія числа десятинъ или цѣнности другихъ недвижимыхъ имуществъ для полученія права участія въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ.

Въ основу реформы, по мнѣнію коммисіи, необходимо положить слѣдующія главныя начала:

1) Право участія въ земскомъ представительствѣ должно быть всеобщимъ и потому должно быть распространено на крестьянское населеніе.

2) Земское представительство должно быть реорганизовано на началѣ безсословности.

3) При опредѣленіи числа гласныхъ отъ всѣхъ классовъ населенія долженъ быть принятъ одинъ и тотъ же имущественный критерій.

4) Имущественный цензъ долженъ быть пониженъ.

5) Не самостоятельно, но въ видѣ коррективa къ имущественному цензу, долженъ быть допущенъ принципъ образовательнаго ценза.

6) Всѣ лица, вполнѣ или отчасти обязанныя по закону нести полицейскія функціи, должны быть устранены отъ участія въ земскихъ собраніяхъ.

О способѣ участія крестьянскихъ обществъ въ избирательныхъ собраніяхъ, коммисія, основываясь на томъ, что земство есть учрежденіе безсословное и служитъ интересамъ всѣхъ слоевъ мѣстнаго населенія, высказалась за необходимость однообразной и общей организаціи земскихъ выборовъ для всего населенія уѣзда. Такого рода однообразіе и общность были бы нарушены, если бы крестьянскую общину разсматривать въ смыслѣ юридическаго лица. Послѣдствіемъ такого взгляда явилось бы то, что общества очень многоземельныя и многолюдныя имѣли бы одинаковое число избирателей съ обществами малоземельными и малолюдными, а затѣмъ тѣ и другія были бы отграничены отъ другихъ сословій или классовъ мѣстнаго населенія. Въ виду этого коммисія полагала совершенно логичнымъ разсматривать крестьянъ-общинниковъ, по отношенію къ земскимъ выборамъ, въ качествѣ совладѣльцевъ-соучастниковъ въ общемъ имуществѣ: каждая крестьянская община должна имѣть право послать столько избирателей въ земское избирательное собраніе, сколько крупныхъ цензовъ составляется изъ того количества надѣльной земли, коимъ она пользуется.

Докладъ коммисіи обсуждался собраніемъ 5 декабря 1902 года. Принципіальными противниками реформы выступили В. М. Воскресенскій, В. А. Сназинъ и В. Ф. Гаслеръ. В. Н. Азанчевскій находилъ, что предложеніе министерства касается исключительно измѣненія размѣра имущественнаго ценза и что вполнѣ обоснованный отвѣтъ можетъ послѣдовать не ранѣе окончанія оцѣночныхъ работъ. Поддерживали и развивали докладъ Е. В. де-Роберти, И. И. Петрункевичъ и др.

По окончаніи преній, собраніе приняло выработанныя коммисіей главныя начала, высказавшись за уменьшеніе размѣра имущественнаго ценза, какъ для участія въ избирательныхъ собраніяхъ, такъ

и для участія въ избирательныхъ съѣздахъ, до четырехъ разъ. Пунктъ шестой доклада былъ принятъ въ измѣненной редакціи: всѣ лица, занимающія классныя должности по крестьянскому управленію, должны быть устранены отъ участія въ земскихъ собраніяхъ.

Рѣчь въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи 5 декабря 1902 года.

Мнѣ представляется не только формально-правильнымъ, но и логичнымъ переходъ отъ вопроса о размѣрѣ имущественнаго ценза къ общему вопросу о реорганизаціи земскаго представительства. Дѣло такъ ясно было изложено Иваномъ Ильичемъ Петрункевичемъ, что мнѣ рѣшительно нечего къ этому прибавить и остается только отвѣтить Ивану Ильичу и Всеволоду Николаевичу Азанчевскому. Кто будетъ спорить противъ того, что опредѣлить справедливо и точно размѣръ имущества, дающаго право участвовать въ земскомъ собраніи, лучше всего по окончаніи оцѣночныхъ работъ, но кто же не знаетъ, что на окончаніе оцѣночныхъ работъ можно разсчитывать черезъ очень и очень много времени. Такъ неужели же до тѣхъ поръ можно оставлять ту систему, которая самимъ министерствомъ признана требующей немедленнаго исправленія? Пока нельзя рѣшить вопросъ абсолютно правильно, постараемся разрѣшить его съ меньшими неправильностями. Я согласенъ съ тѣмъ, что для конкретнаго отвѣта на поставленный министромъ вопросъ необходимъ цифровой матеріалъ, на что указываетъ и управа. Поэтому я думаю, что этотъ частный детальный вопросъ требуетъ такой же детальной разработки, а потому слѣдовало бы принять докладъ управы и поручить ей разработать его въ цифровомъ отношеніи и представить въ министерство, или же ранѣе доложить

будущему земскому собранію. Но неизбѣжно логическимъ путемъ коммисія пришла къ тому, чтобы отъ вопроса о размѣрѣ имущественнаго ценза перейти къ постановкѣ общаго вопроса о реорганизаціи земскаго представительства, и откладывать сообщеніе нашего заключенія по этому общему вопросу было бы неправильно и этого нельзя было бы оправдать никакими соображеніями. Намъ ставятъ вопросъ. Мы говоримъ, что въ узкихъ предѣлахъ отвѣтить на него не можемъ, но мы намѣчаемъ общія начала, общіе принципы, на которыхъ должна быть построена нормальная система земскаго представительства, и мы должны теперь же сообщить ихъ на обсужденіе подлежащей власти. Эти начала и намѣчаются коммисіей въ самыхъ общихъ чертахъ. Вѣдь на насъ не возлагается обязанности (да мы и не могли бы принять ее) составить законопроектъ; нѣтъ, мы говоримъ только о принципахъ, объ отвлеченныхъ началахъ, на которыхъ, по нашему мнѣнію, должна быть построена система земскаго представительства.

Первый изъ этихъ принциповъ—безсословность организаціи. Я не буду возражать Владиміру Михайловичу Воскресенскому, не буду переводить спора на почву историческую — принадлежатъ ли сословія къ явленіямъ исторической жизни Россіи. По моему мнѣнію у насъ, въ Россіи, идея эта далеко не идетъ такъ вглубь исторіи, какъ на Западѣ. Какъ бы ни было однако, но крѣпостное право раздѣлило русское общество на два класса, и съ того момента, когда крѣпостное право окрѣпло, когда оно сдѣлалось проникающимъ черезъ всю жизнь началомъ, съ того времени и у насъ стало возможнымъ говорить о сословіи рабовладѣльцевъ и сословіи рабовъ. Въ 1861 году, 19 февраля, крестьяне были освобождены отъ крѣпостной зависимости: казалось бы, что идея сословности должна была съ этого момента пасть и не должно было остаться никакихъ перегородокъ; но эти перегородки были сохранены составителями положеній о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости. Къ чему приводитъ ближайшее изученіе работъ по составленію положенія?—

Къ ясному выводу, что идея сословности была сохранена для того, чтобы не дать возможности сословіе крестьянское, только-что вышедшее изъ крѣпостной зависимости, подавить дворянству. Вотъ на чемъ обоснована организація особаго крестьянскаго самоуправленія. Составители положеній прямо говорятъ: отдѣльный крестьянинъ не можетъ противодѣйствовать помѣщику, онъ слабъ; нужно крестьянское общество, надо создать юридическій признакъ міра, чтобы поставить если не равноправныя, то равномѣрныя силы— помѣщика съ одной стороны, крестьянина съ другой. Эти соображенія пережили сами себя. Немедленно послѣ освобожденія крестьянъ возникла мысль о пересозданіи всей русской жизни. Было создано земское самоуправленіе, въ основу котораго положена идея завѣдыванія всѣмъ населеніемъ безразлично мѣстными интересами и нуждами. Но сословныя начала въ организаціи земскихъ учрежденій были сохранены. Вѣдь и въ положеніи 1864 г. не было общаго критерія имущественнаго ценза, не было общаго принципа, опредѣляющаго представительство, а право избранія было основано на двухъ началахъ: съ одной стороны для частныхъ владѣльцевъ, а съ другой для крестьянъ-общинниковъ. Въ 1864 г. русская жизнь была еще слишкомъ близка къ 1861 году для того, чтобы не признать логичнымъ и правильнымъ для того времени ту уступку сословности, которую сдѣлали составители положенія 1864 г. Хотя казалось, что общій ходъ нашей исторической жизни долженъ былъ все болѣе и болѣе сглаживать сословность, этого однако не случилось. Напротивъ, идея сословности выдвинулась съ новой силой. Отраженіемъ развитія ея въ общественномъ сознаніи явилось положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1890 года, вся система представительства котораго, съ перваго до послѣдняго слова основана на проведеніи сословнаго начала. Но какого начала? Не сословнаго начала, имѣющаго въ виду создать представительство отдѣльныхъ классовъ населенія — нѣтъ. Было принято сословное начало съ явнымъ преобладаніемъ правъ и преимуществъ одного сословія надъ

всѣми другими: такимъ сословіемъ было выставлено дворянство. Къ чему это привело? Дворянское землевладѣніе съ каждымъ годомъ все болѣе и болѣе падаетъ и какія бы мѣры ни были поставлены на этомъ пути, онѣ могутъ только замедлить процессъ, но остановить его не въ силахъ, и никакія мѣропріятія послѣдняго времени этого процесса не остановили. Съ каждымъ годомъ все болѣе и болѣе является несправедливымъ представительство дворянства въ земскомъ собраніи. Въ настоящее время въ каждомъ изъ нашихъ уѣздовъ дворянамъ принадлежитъ не болѣе одной трети—одной четверти земельныхъ имуществъ, а, между тѣмъ, они имѣютъ представителей, противъ прочихъ сословій, въ 2—3 раза больше. Земскія учрежденія суть безсословныя, задача ихъ—мѣстныя пользы и нужды, завѣдываніе мѣстными общественными дѣлами въ тѣхъ или другихъ предѣлахъ, по скольку это отмежевано закономъ. Но, во всякомъ случаѣ, они вѣдаютъ интересами всѣхъ сословій; какъ же вы хотите, чтобы нормально шло дѣло, когда сословія неравномѣрно представлены въ земскомъ собраніи! Итакъ, вотъ первое основное положеніе, на которомъ должно быть основано земское представительство—идея безсословности, проведенная и въ избирательномъ собраніи, и въ самомъ земствѣ.

Второе начало — это имущественный цензъ, который выставляется коммисіей. Гласный Воскресенскій отмѣчаетъ, что коммисія не остановилась на тщательномъ изученіи практическаго осуществленія идеи всеобщей подачи голосовъ. Такая мысль въ коммисіи высказывалась, но значительное большинство не останавливалось на подробномъ разсмотрѣніи этого вопроса. Да и дѣйствительно, теорія всеобщей подачи голосовъ, по крайней мѣрѣ по моему мнѣнію, совершенно неприложима къ земскому самоуправленію, ибо она въ самомъ корнѣ нарушала бы идею мѣстнаго самоуправленія, по скольку она не совпадаетъ съ идеей обще-государственнаго управленія. Если на Западѣ, въ отношеніи народнаго представительства, признается принципъ всеобщей подачи голосовъ, то имѣйте въ виду, что зем-

ство есть органъ не государственнаго управленія, а органъ самоуправленія. Возникалъ у насъ въ коммисіи вопросъ болѣе скромный, именно о признаніи права участія въ избирательныхъ собраніяхъ лицъ, проживающихъ въ раіонѣ данной земской единицы, по тому принципу, который здѣсь Иванъ Ильичъ отстаиваетъ; онъ бралъ приэтомъ не только принципъ проживанія въ уѣздѣ, но и условіе извѣстнаго достатка. Мнѣ думается, что и эта система не соотвѣтствуетъ идеѣ самоуправленія, по скольку эта идея должна быть пріурочена къ условіямъ нашей русской жизни. Самоуправленіе и самообложеніе понятія совпадающія: при самоуправленіи непремѣнно предполагается и самообложеніе—безъ самообложенія самоуправленія быть не можетъ. Что такое самообложеніе?—Обложеніе самого себя. Что такое самоуправленіе? — Управленіе своимъ дѣломъ. Я управляю дѣломъ, которое касается непосредственно меня, какъ проживающаго въ данной мѣстности и заинтересованнаго въ удовлетвореніи мѣстныхъ потребностей. Коммисія остановилась на имущественномъ показателѣ, какъ на наиболѣе характерномъ и наиболѣе приложимомъ къ условіямъ русской деревни признакѣ. Надо помнить, что у насъ система государственныхъ налоговъ построена на косвенномъ обложеніи, а система мѣстныхъ налоговъ на прямомъ. Вотъ почему обладаніе недвижимымъ имуществомъ выдвигается, какъ признакъ, на основаніи котораго даются права лицамъ, такъ какъ изъ самаго факта обладанія имуществомъ неизбѣжно вытекаетъ уплата мѣстныхъ повинностей. Итакъ второй принципъ нормальной системы земскаго представительства — принципъ имущественнаго ценза. Затѣмъ коммисія пошла нѣсколько дальше.

Мысль коммисіи была развита Иваномъ Ильичемъ, и я готовъ согласиться, что принципъ обладанія имуществомъ можно замѣнить принципомъ уплаты налоговъ. Далѣе, необходимо установить единый критерій для всего населенія и для всѣхъ формъ владѣнія имуществомъ, ибо только при этомъ условіи возможна будетъ безсословнаая организація. Въ настоящее время критерій

примѣняется совершенно различный. Необходимъ одинъ общій. Возьмемъ ли мы размѣръ недвижимаго имущества, возьмемъ ли его доходность, возьмемъ ли его по отношенію къ уплачиваемымъ налогамъ — это рѣшительно все равно. Изъ единства критерія вытекаетъ единство организаціи избирательныхъ собраній: это также одно изъ основныхъ условій нормальной постановки земскаго представительства. Въ этомъ отношеніи не только надо вернуться къ положенію 1864 г., но надо идти еще дальше; положеніе 1864 г. вѣдь не создавало единой системы организаціи. Мнѣ возражали— эти возраженія раздавались и въ коммисіи—что практически очень трудно осуществить единство избирательной организаціи. Но я отвѣчу, что въ настоящее время мы говоримъ не о практическомъ способѣ осуществленія, а лишь намѣчаемъ начала. Разрѣшить вопросъ можно разнообразными способами, и я думаю, что при нѣкоторомъ желаніи практическое его разрѣшеніе тѣмъ или другимъ способомъ не можетъ представить затрудненій. Можетъ представить затрудненія вопросъ о крестьянской общинѣ, но коммисія предусмотрѣла это и говоритъ, что каждое сельское общество должно обладать столькими голосами, сколько оно имѣетъ цензовъ.

Коммисія высказалась еще по вопросу о земскихъ начальникахъ, по вопросу, имѣющему важное принципіальное значеніе. Я совершенно согласенъ съ Владиміромъ Федоровичемъ Гаслеромъ, что въ ряду земскихъ начальниковъ есть очень и очень много въ высшей степени полезныхъ дѣятелей и въ уѣздныхъ, и въ губернскомъ собраніяхъ, и вполнѣ согласенъ, что устраненіе этихъ лицъ отъ земскаго дѣла принесло бы несомнѣнный вредъ. Всѣмъ намъ было бы глубоко обидно и жаль разстаться съ очень многими находящимися здѣсь въ губернскомъ собраніи гласными, въ то же время состоящими земскими начальниками. Но когда мы разсуждаемъ о реформѣ, то говоримъ не о лицахъ, а объ учрежденіяхъ. Когда я говорю объ институтѣ земскихъ начальниковъ, какъ объ учрежденіи, то, конечно, не имѣю права касаться личныхъ достоинствъ

того или другого земскаго начальника; я долженъ имѣть въ виду, что это лицо, сосредоточивающее въ своихъ рукахъ громадную массу полномочій и судебнаго, и административнаго характера, не можетъ быть земскимъ представителемъ. Я не могу забыть 61 ст. положенія 1889 г., которая даетъ имъ право по своему усмотрѣнію, за неисполненіе ихъ же требованій, безъ суда и разбора налагать наказанія. Я не могу забывать, что земскій начальникъ поставленъ въ дисциплинарное отношеніе къ населенію, т. е. въ такое отношеніе, которое возможно между начальникомъ и подчиненными въ техническомъ смыслѣ понятій, но которое не можетъ существовать между органомъ власти и населеніемъ. Вотъ почему мнѣ думается, что институтъ земскихъ начальниковъ не долженъ принимать участія въ земскомъ представительствѣ. Намъ, конечно, желательно сохранить тѣхъ отдѣльныхъ лицъ, которыя находятся среди насъ. Будемъ надѣяться, что одновременно съ реорганизаціей земскаго представительства, быть можетъ, будетъ реорганизованъ и институтъ земскихъ начальниковъ. (*Предсѣдатель собранія*: Я попрошу васъ держаться ближе къ разсматриваемому вопросу).

Сейчасъ кончу. Мнѣ остается только отмѣтить культурное и воспитательное значеніе реформы, которая рисуется передъ нами. Съ этой стороны вопросъ въ докладѣ коммисіи не затронутъ, эта сторона не обсуждалась, да и не могла быть обсуждена. Чѣмъ вызывается необходимость реформы и къ чему она можетъ привести? Еще въ началѣ восьмидесятыхъ годовъ покойный публицистъ Кавелинъ говорилъ: основная бѣда нашей русской жизни — это та, что мы считаемъ, будто въ 1861 г. крѣпостное право было отмѣнено и его нѣтъ. Какъ будто бы возможно съ тѣмъ, что слагалось въ теченіе столѣтій, разстаться такъ быстро? Эти слова сохраняютъ полную силу и для современной эпохи; и въ настоящее время на каждомъ шагу мы видимъ слѣды крѣпостного права. У насъ нѣтъ развитой личности. Развить эту личность, создать ее—вотъ основная мысль, которая проходитъ чрезъ заключенія громаднаго большинства уѣздныхъ комитетовъ, при-

званныхъ Высочайшею волею высказаться о нуждахъ современной деревенской жизни; они говорятъ о личности, сознающей себя, сознающей свои права, они указываютъ на самодѣятельность въ крестьянскомъ населеніи... (*Предсѣдатель собранія.* Прошу вернуться къ вопросу). Я позволилъ себѣ на это сослаться потому, что объ этомъ печатается въ газетахъ и это всѣмъ извѣстно. Выдвинулась въ настоящее время мысль объ измѣненіи правового положенія крестьянъ. Въ чемъ должно выразиться это измѣненіе, я говорить не буду, потому что это выходитъ за предѣлы вопроса, но только скажу, что привлеченіе крестьянскаго населенія къ земской дѣятельности, на одинаковыхъ правахъ съ нами и совмѣстно съ нами, будетъ крупнымъ шагомъ на пути завершенія дѣла раскрѣпощенія крестьянскаго сословія.

РОЛЬ ЗЕМСТВА ВЪ ПРОВОДОВОЛЬСТВЕННОМЪ ДѢЛѢ.

Выписка изъ доклада редакціонной коммисіи Тверскому губернскому земскому собранію сессіи 1902 года.

„Редакціонная коммисія, приступивъ къ обсужденію: 1) отношенія Тверского губернатора въ Тверскую губернскую управу за № 3527, отъ 30 ноября сего года, о выясненіи мѣръ, которыя могли бы быть приняты при участіи земства, какъ-то: покупка и продажа сѣмянъ по заготовительной цѣнѣ, устройство общественныхъ работъ въ видѣ, напримѣръ, улучшенія путей сообщенія, быть можетъ за счетъ дорожнаго капитала, осушенія полей и т. п.; 2) изслѣдованія статистическаго отдѣла Тверской губернской земской управы „о результатахъ урожая въ 1902 г. въ крестьянскихъ хозяйствахъ Тверской губерніи“ и 3) докладъ губернской земской управы объ урожаѣ хлѣбовъ и травъ въ Тверской губерніи,—прежде всего остановилась на выясненіи той роли, которая отведена земству временными правилами по обезпеченію народнаго продовольствія, Высочайше утвержденными 12-го іюня 1900 года.

„Пунктъ 3 статьи 2 положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ, возлагавшій на земство завѣдываніе дѣлами по обезпеченію народнаго продовольствія, попеченіе объ устраненіи недостатка продовольственныхъ средствъ и оказаніе пособій нуждающемуся населенію, разрѣшенными закономъ способами—съ изданіемъ указанныхъ временныхъ правилъ, подвергся существенному измѣненію, совершенно устранивъ земство отъ завѣдыванія дѣломъ продовольствія сельскихъ обывателей.

„Обязанности земскихъ учрежденій, какъ то совершенно вѣрно разъяснилъ министръ внутреннихъ дѣлъ въ циркулярѣ отъ 1 января 1901 г. за № 1, сохранены лишь въ предѣлахъ заботъ о принятіи мѣръ къ подъему и улучшенію экономическаго благосостоянія мѣстныхъ жителей и къ обезпеченію народнаго продовольствія тѣми способами и средствами, которые предоставлены земству положеніемъ 12 іюня 1890 года.

„Къ сожалѣнію, опредѣливъ общую роль земскихъ учрежденій, циркуляръ, при подробномъ перечисленіи обязанностей земства въ дѣлѣ народнаго продовольствія, въ п. 6 совершенно произвольно возлагаетъ на земство обязанность исполнять въ годы неурожайнаго бѣдствія разнаго рода порученія мѣстныхъ властей по участію въ продовольственной кампаніи. Ни текстъ положенія о земскихъ учрежденіяхъ 12 іюня 1890 г., ни текстъ временныхъ правилъ 12 іюня 1900 г. не содержатъ въ себѣ ни одной статьи, которая ставила бы земскія учрежденія въ подчиненное и исполнительное положеніе властямъ, въ вѣдѣніе которыхъ поступило обезпеченіе народнаго продовольствія. Во временныхъ правилахъ (ст. 26, 69, 74, 84) имѣются статьи, опредѣляющія порядокъ закупки хлѣба, но во всѣхъ этихъ статьяхъ неизмѣнно указывается, что порученія закупки хлѣба даются продовольственными учрежденіями одному или нѣсколькимъ лицамъ, обязаннымъ дѣйствовать въ этомъ случаѣ по особымъ инструкціямъ подлежащихъ правительственныхъ учрежденій, съ отвѣтственностью этихъ лицъ передъ сказанными учрежденіями; земство же совершенно устранено отъ участія въ этомъ дѣлѣ.

„Такимъ образомъ въ дѣлѣ народнаго продовольствія, на основаніи существующихъ законоположеній, на земскія учрежденія, какъ подвѣдомственный органъ, не могутъ быть возлагаемы порученія ни губернскимъ присутствіемъ, ни какимъ либо другимъ правительственнымъ учрежденіемъ. Не можетъ подлежать никакому сомнѣнію, что на всемъ протяженіи Россійской Имперіи не нашлось бы ни одного земства, которое въ моментъ народнаго бѣдствія отказалось бы отъ помощи населенію изъ-за пререканій о предѣлахъ власти того или другого учрежденія. Но, какъ общественный органъ, земство не можетъ слѣпо исполнять то или другое порученіе только потому, что цѣлью его является помощь населенію, а обязано разсмотрѣть по существу насколько данное порученіе цѣлесообразно. Оно должно дѣйствовать сообразно мѣстнымъ условіямъ, по плану имъ же самимъ выработанному, за исполненіе и за послѣдствіе котораго оно несетъ всю отвѣтственность и передъ обществомъ, и передъ правительствомъ.

На частное лицо, исполнившее все, согласно данной ему инструкціи, не можетъ падать никакой вины, въ случаѣ неудачи порученнаго ему дѣла, но такое учрежденіе, какъ земство, непремѣнно явится отвѣтственнымъ, если не юридически, то въ общественномъ сознаніи, за всѣ мѣропріятія, нецѣлесообразность или несвоевременность которыхъ обнаружится во время или послѣ исполненія ихъ.

„Вотъ почему большинство коммисіи, вполнѣ убѣжденное въ томъ, что продовольственные комитеты, учрежденные на основаніи временныхъ правилъ 12 іюня 1900 года, выполнятъ свою задачу въ дѣлѣ обезпеченія продовольствія населенію Тверской губерніи въ теченіе нынѣшней зимы и весны будущаго года, и считаетъ себя въ правѣ предложить собранію признать, что земскія управы могутъ взять на себя, согласно предложенію губернатора, закупку и продажу сѣмянъ не иначе, какъ обезпечивъ земству полную самостоятельность въ этой операціи и дѣйствуя исключительно по инструкціямъ и указаніямъ подлежащихъ земскихъ собраній, которымъ онѣ и обязаны давать отчеты въ своихъ дѣйствіяхъ, подобно тому, какъ онѣ съ достаточнымъ успѣхомъ дѣйствовали въ предшествующіе годы, до изданія временныхъ правилъ 12 іюня 1900 г. Исключивъ, такимъ образомъ, лишь по соображеніямъ цѣлесообразности, участіе земства въ закупкѣ и продажѣ хлѣба, коммисія высказалась по той же причинѣ и противъ организаціи общественныхъ работъ, какъ это предлагаетъ губернаторъ. Дорожныя сооруженія въ Тверской губерніи ведутся въ размѣрѣ, допускаемомъ средствами дорожнаго капитала и усиленіе ихъ, въ настоящее время, какъ подспорье населенію, совершенно невозможно, такъ какъ климатическія условія совершенно исключаютъ производство дорожныхъ работъ въ зимніе мѣсяцы и въ началѣ весны. Къ тому же населеніе Тверской губерніи настолько не подготовлено къ такого рода труду, что даже въ обычное время и при обычныхъ размѣрахъ дорожныхъ работъ, значительная часть ихъ исполняется рабочими изъ другихъ губерній. Правда, губернаторъ въ отношеніи къ губернской управѣ отъ 23 сентября сего года за № 1644 высказалъ мысль, что если общественныя работы и не займутъ населенія Тверской губерніи, то, во всякомъ случаѣ, „ими могло бы воспользоваться и населеніе другихъ губерній“, но коммисія полагаетъ, что тратить средства, хотя бы и съ большою пользою въ пособіе другимъ губерніямъ, когда населеніе своей губерніи требуетъ помощи,—едва ли можно назвать цѣлесообразною мѣрою.

„Убытокъ населенія Тверской губерніи отъ недорода текущаго года, по свѣдѣніямъ, которыя могли быть добыты статистическимъ

отдѣломъ, опредѣляется уже въ настоящее время въ суммѣ около 10 милліоновъ рублей, но онъ несомнѣнно гораздо больше, такъ какъ въ исчисленіе его не могли быть введены убытки по льноводству, составляющему въ нѣсколькихъ уѣздахъ губерніи главный источникъ средствъ крестьянскаго населенія. Не смотря на всю громадность этого убытка, населеніе нашей губерніи, благодаря имѣющимся у нѣкоторой части его запасамъ и той помощи, которую окажутъ ему крестьянскія учрежденія, вѣдающія народное продовольствіе, могло бы пережить постигшее его бѣдствіе, если бы оно ограничилось однимъ годомъ. Къ сожалѣнію, климатическія условія лѣта и осени 1902 г. заставляютъ ожидать, что бѣдствія неурожая продлятся и въ будущемъ году. Посѣвы ржи либо оказались невзошедшими, либо даже совсѣмъ не производились, яровые хлѣба дали сѣмена негодныя для посѣва, а недостатокъ въ кормовыхъ средствахъ для скота уже повлекъ за собою значительный сбытъ его крестьянами и, такимъ образомъ, въ будущемъ году, каковы бы ни были его условія, крестьянское населеніе можетъ оказаться въ такомъ положеніи, что его экономическое благосостояніе будетъ очень подорвано на долгое время. Бороться съ этимъ грядущимъ бѣдствіемъ является прямою обязанностью земства, не только въ силу положенія о земскихъ учрежденіяхъ, но и по самому существу его задачъ.

„Неблагопріятное вліяніе неурожая текущаго года еще увеличивается тѣмъ, что обычная промысловая дѣятельность нашего населенія, которое, путемъ отхода и заработковъ внѣ губерніи, обезпечивало себѣ средства существованія, въ текущемъ году значительно ослабѣла. Почти во всѣхъ уѣздахъ замѣчается возвращеніе многихъ работниковъ, ушедшихъ на заработки, но не имѣвшихъ возможности найти работу внѣ губерніи, вслѣдствіе разнородныхъ экономическихъ причинъ, обусловившихъ упадокъ промысловъ въ разныхъ мѣстностяхъ и производствахъ Россіи.

„Такимъ образомъ, значительной части тѣхъ средствъ, на которыя наше населеніе могло купить себѣ зерно для посѣва будущею весною, теперь будетъ не доставать, и многимъ хозяйствамъ грозитъ опасность совершеннаго раззоренія, а продажа скота повлечетъ за собою и невозможность воздѣлыванія земли.

„Отсюда вытекаетъ прямая необходимость для земства запастись возможными средствами, которыя дали бы ему возможность поддержать хозяйственныя нужды, хотя бы бѣднѣйшей части населенія. Къ сожалѣнію, земство не обладаетъ никакими свободными средствами, которыми оно могло бы располагать для вышеуказанной цѣли.

„Однако, климатическія условія текущаго года, вообще столь бѣдственныя для Тверской губерніи, оказали вліяніе въ другомъ направленіи чрезвычайно благопріятное. Можно безъ значительной ошибки предвидѣть, что чистая прибыль страхового капитала, вслѣдствіе незначительности пожарныхъ выдачъ, опредѣлится къ концу года въ суммѣ до 700 тысячъ рублей. (На 1 декабря 1902 года чистая прибыль капитала за 11 мѣсяцевъ опредѣлилась въ 695,368 р. 51 к., тогда какъ чистая прибыль за весь 1901 г. была 84743 р. 13 к.).

„Этотъ остатокъ, большая часть котораго получилась въ силу тѣхъ самыхъ условій, которыя вызвали бѣдствіе, коммисія находила бы возможнымъ направить для борьбы съ самимъ бѣдствіемъ, для чего необходимо изъ прибылей текущаго года страхового капитала позаимствовать безвозвратно 500,000 р., образовавъ губернскій капиталъ для поднятія экономическаго благосостоянія населенія и, не ограничиваясь этимъ позаимствованіемъ, занять изъ страхового капитала еще 200,000 руб., которые могли бы быть распредѣлены, какъ возвратный расходъ по уѣздамъ на усиленіе средствъ мѣстныхъ сельско-хозяйственныхъ складовъ, для снабженія населенія сѣменами и сельско-хозяйственными орудіями“.

Въ виду изложеннаго коммисія предлагала:

1. Сообщить правительству о выяснившейся нуждѣ населенія, въ отношеніи его хозяйственнаго положенія въ теченіе зимы и предстоящей весны будущаго года.

2. Отклонить участіе земства, какъ исполнительнаго органа, въ операціяхъ покупки и продажи хлѣба и посѣвныхъ сѣмянъ для населенія Тверской губерніи.

3. Отклонить предложеніе губернатора объ организаціи общественныхъ работъ, какъ особомъ видѣ помощи нуждающемуся населенію въ періодъ острой нужды.

4. Ходатайствовать о разрѣшеніи безвозвратнаго позаимствованія изъ страхового капитала 500 тыс. руб. на пособіе населенію и на послѣдующее затѣмъ образованіе особаго капитала для поднятія экономическаго благосостоянія населенія.

5. Ходатайствовать о займѣ изъ страхового же капитала 200 тыс. р. на выдачу уѣзднымъ земствамъ, для усиленія средствъ сельско-хозяйственныхъ складовъ.

Предложенія эти значительнымъ большинствомъ голосовъ собранія были приняты.

1.

Рѣчь въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи 9 декабря 1902 года.

Условія, въ которыя поставлена Тверская губернія неурожаемъ, не исключительныя. Извѣстно, что губерніи восточныя, юго-западныя и др. находятся въ такихъ же, если не худшихъ условіяхъ, какъ и Тверская. Докладъ коммисіи не могъ нарисовать во всей полнотѣ тѣ бѣдствія, которыя раскрываются невольно передъ глазами, при ознакомленіи съ неурожаемъ 1902 года.

Изъ доклада видно, что недоборъ населенія выражается 10 милліонами рублей. Недобраны сѣмена, недобрана рожь, овесъ, громадный недостатокъ оказывается, если не въ количествѣ, то въ качествѣ кормовыхъ средствъ. Наконецъ, что еще насъ заставляетъ задуматься надъ вопросомъ, такъ это то, что одновременно сократились и сторонніе заработки населенія. Они сократились подъ вліяніемъ разнообразныхъ причинъ. Разслѣдованіемъ, при наличныхъ средствахъ, нельзя было выяснить, насколько сторонніе заработки населенія сократились, но я полагаю, что всѣ мы знаемъ, путемъ наблюденія своего уѣзда, что, подъ вліяніемъ промышленнаго кризиса, они сократились очень и очень на много. Нѣкоторыя косвенныя указанія даютъ и свѣдѣнія статистическаго отдѣла. Такъ напримѣръ, изъ этихъ свѣдѣній видно, что полученіе денежныхъ писемъ въ 1902 г. уменьшилось. Словомъ, положеніе такое, которое И. И. Петрункевичъ имѣлъ полное основаніе сравнить съ пожаромъ. Пожаръ охватилъ всю Тверскую губ. и разгорится особенно къ веснѣ будущаго года Гл. Сназинъ, продолжая образное сравненіе Ивана Ильича, сказалъ: да, пожаръ есть и для тушенія его у насъ существуютъ двѣ пожарныя команды, которыя, вмѣсто того, чтобы тушить пожаръ, занимаются пререканіями. По моему мнѣнію, это по-

слѣднее сравненіе не соотвѣтствуетъ дѣйствительности.

Нельзя сказать, что у насъ существуютъ двѣ пожарныя команды, призванныя тушить пожаръ. Вѣрнѣе было бы сказать, что одна команда призвана заботиться о тушеніи пожара, а другая команда—предупредительная, на обязанности ея лежитъ страховое дѣло—предупрежденіе пожарныхъ убытковъ. Первое учрежденіе—губернскій продовольственный комитетъ, второе—земство. Завѣдываніе продовольственнымъ дѣломъ передано въ руки продовольственнаго комитета, за земствомъ же оставлена забота объ экономическомъ благосостояніи населенія, т. е. о принятіи мѣръ, которыя должны возмѣстить пожарные убытки: поддержать хозяйство населенія для будущаго. Продовольственный комитетъ имѣетъ цѣлью въ годы неурожая заботиться о снабженіи населенія сѣменами; но помощь, даваемая комитетами, и исчерпывается этими крайними предѣлами. Пособіе за счетъ продовольственнаго капитала состоитъ въ снабженіи населенія въ самомъ минимальномъ размѣрѣ для того, чтобы хозяйство не исчезло совершенно и чтобы оно могло имѣть что-нибудь къ слѣдующему году. Остается еще обширная сфера дѣятельности для земства и послѣ закона 1900 года: это именно забота объ экономическомъ благосостояніи населенія вообще. Сюда входитъ принятіе мѣръ, общая цѣль которыхъ—предупредить гибельныя послѣдствія неурожая въ будущемъ. На земствѣ лежитъ обязанность выработать мѣры, чтобы послѣдствія неурожая не упали тяжелымъ бременемъ на платежеспособность и не подавили населенія. Вотъ граница между задачами продовольственныхъ комитетовъ и земскихъ собраній. Гл. Сназинъ говоритъ, что и на насъ лежитъ обязанность продовольственная въ тѣсномъ смыслѣ. Гл. Гаслеръ замѣтилъ, что законъ не лишилъ насъ права на это. Всякое право общественнаго учрежденія есть обязанность, а каждая обязанность есть право. Никому не воспрещается приходить на помощь другому, каждый изъ насъ можетъ участвовать въ пожертвованіяхъ, но это будетъ частная благотворительность, а не помощь въ силу закона. На эту точку зрѣнія и

встала редакціонная коммисія. Губернаторъ указываетъ, что земскія учрежденія должны придти на помощь продовольственному комитету, участвуя въ закупкѣ сѣмянъ и въ организаціи общественныхъ работъ. Редакціонная коммисія отвѣчаетъ, что земская дѣятельность только тогда можетъ давать плодотворные результаты, когда мы не являемся второй пожарной командой, такъ какъ нельзя допустить, чтобы въ одномъ дѣлѣ было два хозяина: одинъ — органъ, дѣйствующій на началахъ бюрократическихъ, другой—органъ, дѣйствующій на началахъ самоуправленія.

Вотъ главныя основанія, которыя привела коммисія въ подтвержденіе, что для земскихъ учрежденій въ непосредственныхъ заботахъ о народномъ продовольствіи нѣтъ мѣста. Они не могутъ принимать въ этомъ дѣлѣ участія по роду и характеру своей дѣятельности. Если будутъ два хозяина и будутъ соединены два рода дѣятельности, благотворнаго результата ждать нельзя. Въ силу этого положенія, а не изъ-за спора о самостоятельности коммисія и высказалась отрицательно относительно участія въ закупкѣ зерна. Съ другой стороны, рекомендуется организація общественныхъ работъ. Здѣсь нельзя не остановиться на томъ, что, по условіямъ климатическимъ, общественныхъ работъ сейчасъ нельзя найти и что у насъ населеніе мало способно для дорожныхъ и вообще земляныхъ работъ. Можетъ повториться то же, что имѣло мѣсто въ 1891—1892 гг. Тогда въ предѣлахъ нашей губерніи происходила рубка лѣса въ Бѣжецкомъ уѣздѣ, организованная для голодающихъ татаръ, которые, оказалось, рубить лѣса не умѣютъ и заработали тогда наши вовсе не голодавшіе крестьяне.

Коммисія считаетъ основной обязанностью земства придти на помощь правительству сообщеніемъ самыхъ точныхъ и полныхъ свѣдѣній о размѣрѣ бѣдствія, постигшаго Тверскую губернію. На земствѣ лежитъ обязанность освѣтить вопросъ, опредѣлить и оцѣнить размѣры бѣдствія, насъ постигшаго. У насъ для этого имѣются нѣкоторыя данныя; кромѣ того, необходимо поручить управѣ собрать свѣдѣнія чрезъ статистиче-

ское бюро, дабы они послужили матеріаломъ, которымъ мы сами воспользуемся и который сообщимъ въ комитетъ. Но какъ идти далѣе? Редакціонная коммисія остановилась на мысли, что продовольственныя потребности будутъ удовлетворены теперь правительствомъ, но результаты недоѣданія, ограниченнаго питанія и проч. отзовутся въ будущемъ. Съ этими печальными результатами земство и должно бороться прежде всего. Е. В. де-Роберти говоритъ, что это вопросъ общаго характера и что не время разсуждать о необходимости поднятія самодѣятельности въ населеніи, когда нужда подкралась уже къ населенію; теперь объ этомъ разсуждать не приходится. Коммисія предлагаетъ придти на помощь населенію, принявъ на себя заботы о сохраненіи крестьянскаго хозяйства на будущее время.

Удовлетворительное рѣшеніе такой задачи въ высшей степени трудно, но можно ли отказаться отъ принятія на себя попытки ея разрѣшенія. Неужели отказаться можно потому, что трудно рѣшить задачу? Въ этихъ видахъ коммисія предлагаетъ образовать фондъ въ 500000 рублей, который можно позаимствовать изъ страхового капитала. Коммисія на этомъ основаніи и выработала свой докладъ. Этотъ фондъ будетъ основанъ для того, чтобы земство могло приходить нуждающемуся населенію на помощь тогда, когда оно стоитъ на краю гибели. Завѣдываніе капиталомъ надо передать въ губернскую управу. Коммисія пошла еще дальше и говоритъ: разъ мы имѣемъ въ виду придти на помощь уѣздамъ въ тѣхъ задачахъ, выполненіе которыхъ самими уѣздами невозможно—на обсѣмененіе полей изъ продовольственнаго капитала будетъ отпущено мало, съ крайними ограниченіями, такъ какъ общій продовольственный капиталъ невеликъ, а весь сѣверъ Россіи постигла нужда,—то мы и предлагаемъ сверхъ 500000 руб. взять еще 200000 р., чтобы распредѣлить эти деньги между уѣздами. На эти деньги можно будетъ расширить операціи складовъ по выдачѣ сѣмянъ для посѣва и земледѣльческихъ орудій на наиболѣе льготныхъ условіяхъ,

напр. путемъ разсрочки платежа не на одинъ годъ, а на нѣсколько лѣтъ. Вотъ два главныхъ мѣропріятія, которыя предлагаетъ коммисія. Не скрою того сомнѣнія, которое имѣю. Я сомнѣваюсь, будетъ ли правильно съ юридической точки зрѣнія безвозвратное позаимствованіе изъ страхового капитала, но по существу присоединяюсь къ предложенію. Я прежде возражалъ противъ такихъ позаимствованій, но тогда была не столь настоятельная потребность. Меня заставляетъ отступить отъ принципа сознаніе, что только этимъ способомъ мы поддержимъ крестьянское хозяйство отъ полнаго раззоренія.

КУСТАРНЫЕ ПРОМЫСЛЫ.

Въ 1899 и 1900 гг. экономическая коммисія Бѣжецкаго земства, по порученію уѣзднаго собранія, производила изслѣдованіе кустарныхъ промысловъ.

Коммисія обратилась съ выработанными ею вопросами, по каждой изъ 30 волостей особо, къ наиболѣе освѣдомленнымъ лицамъ. На основаніи полученныхъ отвѣтовъ, мною былъ составленъ печатаемый ниже докладъ, цѣликомъ принятый коммисіей, и затѣмъ, въ засѣданіи 22 октября 1900 г. и земскимъ собраніемъ.

Докладъ о кустарныхъ промыслахъ [1]).

Фактическое изслѣдованіе кустарныхъ промысловъ, произведенное по выработанной экономической коммисіей программѣ, показало, что въ Бѣжецкомъ уѣздѣ нѣтъ промысловъ, могущихъ имѣть широкую будущность, нѣтъ и однородныхъ промысловъ, кромѣ промысла ткацкаго, котораго изслѣдованіе не касалось. Но вмѣстѣ съ тѣмъ, въ большинствѣ волостей крестьянское населеніе, если не сплошь, то отдѣльными деревнями или семьями, занимается нѣкоторыми промыслами, одни изъ коихъ въ силу естественнаго хода вещей, падаютъ, а другіе развиваются.

Въ Рыбинской волости, по сообщенію В. Н. Мальковскаго, еще въ недалекомъ прошломъ имѣли значительное развитіе смолокуреніе и изготовленіе кровельной дранки. Въ настоящее время приготовленіемъ дранки занимаются 5 лицъ, зарабатывая отъ 60 до 70 р. въ зиму на семью. Кромѣ того два лица занимаются гон-

[1]) Напечатанъ въ приложеніяхъ къ Протоколамъ Бѣжецкаго уѣзднаго земскаго собранія очередной сессіи 1900 г. Бѣжецкъ. 1901 г. стр. 247—253.

чарнымъ промысломъ; заработокъ ихъ не превышаетъ 50 руб. на семью. Смолокуреніе совершенно упало.

Въ Теблешской волости И. И. Янченко отмѣчены: дегтярный промыселъ (58 заводовъ), бондарный (въ 3 деревняхъ) и плетеніе корзинъ (въ 4 деревняхъ). Дегтярники зарабатываютъ по 30 руб. въ годъ на заводъ; бондари и корзинщики по 40 р. на домохозяина.

Въ Княжевской волости: въ одной деревнѣ занимаются плетеніемъ корзинъ, въ другой изготовленіемъ посуды и въ третьей—ткацкихъ бердъ; первый и третій промыслы даютъ въ зиму по 10 руб. на семью, второй по 6 руб. Кромѣ того 2 лица занимаются выдѣлкой и починкой гармоникъ.

Въ Сулежской и Яковлевской волостяхъ отмѣчена выдѣлка земледѣльческихъ орудій: вѣялокъ, желѣзныхъ боронъ, плуговъ и колотилокъ для льна. Общая сумма производства вѣялокъ отъ 1500 до 1400 р. въ годъ, боронъ—500 р., плуговъ—1500 р. и колотилокъ для льна—60 р.

Въ Бокаревской волости, по сообщенію князя А. И. Хилкова, до 5000 р. годового заработка на мѣстѣ даетъ бондарный промыселъ, постепенно переходящій, впрочемъ, въ отхожій. Существовавшій еще промыселъ шерстобитный исчезъ; въ настоящее время шерстобиты занимаются своимъ дѣломъ только въ отходъ.

Въ Новской волости двѣ деревни занимаются вязаніемъ рукавицъ, зарабатывая въ зиму на семью по 10 р., и три деревни изготовленіемъ грабель, что даетъ до 3 р. на семью въ зиму.

Въ Заклинской волости П. Я. Рѣдниковымъ отмѣчены: бондарный промыселъ въ 5 деревняхъ, съ заработкомъ по 50 р. на семью въ годъ, и игрушечный, которымъ занимаются 4 семьи, зарабатывая по 60 р. на семью.

Въ Филипковской волости, по сообщенію А. С. Паскина, сравнительно широко распространено кустарное издѣліе колесъ и саней. Занимаются этимъ дѣломъ въ 10 деревняхъ; заработокъ до 50 р. въ годъ на мастера. Затѣмъ въ 3 деревняхъ плетутъ корзины и постельники для саней, что даетъ по 30 р. въ годъ на семью; въ 5 деревняхъ—гробовый промыселъ и въ двухъ ящичный.

Въ Микшинской волости М. Обновленскимъ указаны воскобойный и воскобѣлильный и кожевенный промыслы. Размѣры производства и заработка не показаны.

Въ Порѣчской волости: бондарный (15 семей), дающій заработка по 20 р. въ годъ на семью; изготовленіе саней, дровень и

телѣгъ (4 деревни), съ заработкомъ отъ 30 до 80 р. на семью; плетеніе корзинъ (4 семьи), дающій до 30 р. каждой семьѣ; камнетесный 26 семей, занятіе коимъ даетъ на домохозяина 50 р. въ годъ, и гончарный (25 семей) съ заработкомъ въ 30 р. и болѣе на семью.

Въ Чижевской волости отмѣчено изготовленіе саней и дровень, чѣмъ занимаются въ 2 деревняхъ. Заработокъ какъ и въ Порѣчской волости.

Въ Еськовской волости 18 семей занимаются на мѣстѣ сапожнымъ промысломъ въ качествѣ подмастерьевъ въ двухъ мастерскихъ; заработокъ до 80 р. въ годъ на рабочаго.

Въ Селищенской волости В. М. Сидоренко отмѣтилъ выдѣлку деревянныхъ боронъ, чѣмъ занимаются въ одной деревнѣ; заработокъ отъ 5 до 50 р. въ годъ на семью.

Въ Трестенской волости въ 1 деревнѣ бондарный промыселъ: заработокъ, по сообщенію В. М. Сидоренко, незначительный.

Въ Заручьевской волости: дегтярный промыселъ—27 заводовъ, заработокъ 125 р. въ годъ на заводъ; заготовка смоловой коры—1 деревня, заработокъ не показанъ; изготовленіе кровельной лучины—3 деревни, заработокъ 100—200 р. на семью.

Въ Застолбской волости: гончарный (6 деревень), изготовленіе рѣшетъ (1 деревня), изготовленіе дранки и угольный (3 деревни). Размѣры заработка не показаны.

Въ Сукроменской волости: по сообщенію М. Л. Ушакова, въ 1 деревнѣ 13 семей занимаются кузнечнымъ промысломъ, преимущественно выдѣлкою желѣзныхъ зубьевъ для боронъ и топоровъ. Заработокъ не показанъ.

Въ Радуховской волости: два лица занимаются валяніемъ теплыхъ сапогъ; средній заработокъ 50—60 р. въ годъ.

Въ остальныхъ 11 волостяхъ—Алешковской, Ивановской, Ильгощинской, Могочской, Скорыневской, Бѣляницкой, Константиновской, Толмачевской, Алешинской, Замытской и Моркиногорской—по доставленнымъ свѣдѣніямъ, кустарныхъ промысловъ не имѣется.

Изъ приведенныхъ данныхъ видно, что наибольшее распространеніе въ уѣздѣ имѣютъ промыслы, состоящіе въ разнообразной переработкѣ лѣсныхъ матеріаловъ: дегтярный, бондарный, драночный, колесный, корзиночный, изготовленіе саней и телѣгъ, изготовленіе грабель, гробовый, ящичный, угольный, игрушечный, заготовка ивовой коры. Всѣ эти промыслы, по единодушному отзыву

изслѣдователей, съ каждымъ годомъ падаютъ, частью обращаясь въ отхожіе(бондарный и драночный), частью исчезая вовсе. Основная причина—вздорожаніе лѣса, какъ слѣдствіе его уничтоженія на мѣстахъ. Бороться съ этимъ явленіемъ невозможно. А потому ни о какихъ широкихъ мѣропріятіяхъ въ отношеніи этого рода промысловъ не можетъ быть рѣчи. Будучи наслѣдіемъ того, мѣстами недавняго, времени, когда уѣздъ изобиловалъ лѣсами, они неизбѣжно, съ вырубкой лѣсовъ и обращеніемъ ихъ подъ пашни, обречены на постоянное увяданіе. Бокаревская волость и понынѣ еще славится бондарями. Но вотъ что говоритъ о состояніи тамъ бондарнаго промысла князь А. И. Хилковъ.

„Упадокъ этого промысла является, во-первыхъ, отъ вздорожанія лѣсного матеріала, а продажная цѣна деревянной посуды осталась прежняя; во-вторыхъ, отъ замѣны деревянной посуды желѣзной, которая въ недалекомъ будущемъ замѣнитъ вовсе въ домашнемъ обиходѣ деревянную. Въ виду такого положенія промысла, никакія мѣропріятія не въ состояніи будутъ поддержать и развить его и врядъ ли это будетъ цѣлесообразно“.

Съ другой стороны, и населеніе начинаетъ уже отвыкать отъ этихъ промысловъ, замѣняя скудный заработокъ за зиму иною формою примѣненія своего труда. Напримѣръ, въ Рыбинской волости, гдѣ сравнительно недавно занятія крестьянъ сосредоточивались на смолокуреніи и изготовленіи кровельной дранки нынѣ, по отзыву В. Н. Мальковскаго, „почти все крестьянское населеніе имѣетъ значительные и постоянные заработки на Московско-Виндаво-Рыбинской жел. дор., на заводахъ, лѣсныхъ задѣльяхъ въ казенныхъ дачахъ и при сплавѣ лѣса по рр. Мологѣ, Волчинѣ, и Тихвинѣ“. Л. И. Мельницкій, въ своемъ заключеніи касательно Княжевской волости, приводитъ характерный отзывъ одного изъ кустарей, сказавшаго, что работаютъ они только „по старинѣ—привычкѣ.“ Иначе, по словамъ г. Мельницкаго, нельзя объяснить почему, при существующемъ поденномъ заработкѣ, промыслы еще держатся.

Но вмѣстѣ съ тѣмъ въ уѣздѣ есть, однако, такія мѣстности, гдѣ недостатка въ лѣсѣ не ощущается и гдѣ переработка лѣсныхъ матеріаловъ составляетъ почти единственное средство существованія населенія. Такъ П. Н. Мальковскій предлагаетъ обратить особое вниманіе на Заручьевскую волость, „въ виду крайне плохого качества надѣльной земли, недостатка покосовъ и полнаго упадка хозяйства у крестьянъ этой бѣднѣйшей изъ волостей

уѣзда.“ Большая казенная дача въ предѣлахъ волости, говоритъ г. Мальковскій, на долгіе годы можетъ обезпечить кустарные промыслы и поднять экономическое благосостояніе этой волости. Въ одинаковомъ положеніи находятся отдѣльныя части и нѣкоторыхъ другихъ волостей.

Посему врядъ ли было бы правильно вовсе отказываться отъ принятія какихъ бы то ни было мѣръ для содѣйствія кустарямъ, перерабатывающимъ лѣсные матеріалы.

Въ ряду такихъ мѣръ А. С. Паскинъ намѣчаетъ посредничество по покупкѣ матеріаловъ (полозьевъ и ободьевъ для санниковъ и колесниковъ) и кредитъ. И. И. Янченко—удешевленіе лѣса и культуру подходящихъ для корзиночнаго дѣла породъ ивы. П. Н. Мальковскій—возбужденіе ходатайства передъ казной о льготномъ отпускѣ лѣса кустарямъ, ознакомленіе кустарей съ наиболѣе выгодными правильными способами производства, краткосрочный кредитъ и устройство артельнаго завода сухой перегонки дерева. И. И. Ситниковъ—ходатайство о льготномъ отпускѣ казеннаго лѣса и устройство склада для издѣлій съ выдачей ссудъ.

Посредничество по покупкѣ матеріаловъ возможно не иначе, какъ при условіи устройства земскаго кустарнаго склада. Спеціальный кредитъ кустарямъ также возможенъ лишь при складѣ. А потому необходимо, прежде всего, остановиться на вопросѣ о складѣ кустарныхъ издѣлій. Принимая, однако, во вниманіе ограниченность производства бондарей, корзиночниковъ, санниковъ, колесниковъ и т. д., и что занятіе этими промыслами охватываетъ далеко не большинство мѣстностей уѣзда, съ другой стороны, въ виду значительности затратъ на устройство склада громоздкихъ матеріаловъ и еще болѣе громоздкихъ издѣлій, надлежитъ придти къ заключенію, что учреждать въ Бѣжецкомъ уѣздѣ земскій кустарный складъ нѣтъ основанія. Какъ на общемъ мѣропріятіи, можно остановиться на возбужденіи ходатайства передъ министерствомъ земледѣлія и передъ главнымъ управленіемъ удѣловъ о льготномъ отпускѣ кустарямъ лѣса изъ казенныхъ и удѣльныхъ дачъ.

Къ предлагаемому П. Н. Мальковскимъ опыту устройства въ Заручьевской волости артельнаго завода сухой перегонки дерева нельзя не отнестись сочувственно. Равнымъ образомъ, было бы крайне желательно искусственное разведеніе ивы въ тѣхъ раіонахъ, гдѣ есть надежда ожидать развитіе корзиночнаго дѣла. Оба эти мѣропріятія возможно осуществить безъ крупныхъ затратъ изъ

земской кассы, такъ какъ для ихъ проведенія въ жизнь нужны, главнымъ образомъ, не деньги, а личная энергія исполнительныхъ органовъ земства. Пользу же они принесутъ несомнѣнную.

Въ тѣсной зависимости отъ наличныхъ запасовъ лѣса стоитъ и промыселъ гончарный, требующій большого количества топлива. Занимаются этимъ промысломъ 6 деревень въ Застолбской волости, 25 семей въ Порѣчской и 2 лица въ Рыбинской. Независимо отъ вздорожанія дровъ, гончарный промыселъ падаетъ отъ замѣны глиняныхъ горшковъ чугунными котлами. Нѣкоторую поддержку и въ данномъ случаѣ могъ бы оказать льготный отпускъ лѣса изъ казенныхъ и удѣльныхъ дачъ.

Въ Микшинской волости г. Обновленскимъ отмѣчены воскобойный и воскобѣлильный заводы. Такъ какъ владѣльцы этихъ заводовъ производятъ свои издѣлія наемными рабочими, то нѣтъ основанія считать воскобѣлильный и воскобойный промыслы въ названной волости кустарными. Равнымъ образомъ, не относится къ кустарнымъ, по способу производства издѣлій, сапожный промыселъ въ Еськовской волости.

Камнетесный промыселъ въ Порѣчской волости, по словамъ И. И. Ситникова, сокращается, отчасти по недостатку на мѣстѣ матеріала, а, главнымъ образомъ, вслѣдствіе ухода мастеровъ на желѣзныя дороги, гдѣ трудъ оплачивается гораздо дороже. Какъ съ цѣлью поднятія этого промысла, такъ и для поддержанія шерстобитовъ, вязанія рукавицъ въ Новской волости и издѣлія ткацкихъ бердъ въ Княжевской волости никакихъ мѣръ предложить невозможно, да и нѣтъ въ нихъ необходимости. Гармонное производство въ Княжевской же волости есть занятіе двухъ отдѣльныхъ лицъ, а не кустарный промыселъ.

Своеобразное мѣсто, по своему значенію, занимаетъ выдѣлка земледѣльческихъ орудій, зародившаяся въ Яковлевской и Сулежской волостяхъ и могущая развиться, если не повсемѣстно, то во многихъ волостяхъ. Въ Сукроменской волости, напримѣръ, М. Л. Ушаковымъ также отмѣчена выдѣлка желѣзныхъ зубьевъ для боронъ и топоровъ.

Кустарное изготовленіе земледѣльческихъ орудій въ Бѣжецкомъ уѣздѣ дѣло хотя еще только нарождающееся, но имѣющее всѣ данныя для полнаго развитія и крайне полезное само по себѣ. Общія причины возникновенія этого промысла, являющіяся одновременно залогомъ его развитія, суть: высокое качество почвы, сравнительная зажиточность населенія и выражающаяся уже въ цѣломъ рядѣ при-

знаковъ готовность мѣстныхъ крестьянъ улучшать способы веденія хозяйства.

Наиболѣе окрѣпла, по качеству работы и по числу выпускаемыхъ издѣлій, выдѣлка плуговъ, а по числу лицъ, занятыхъ промысломъ,— выдѣлка вѣялокъ. Выдѣлкѣ желѣзныхъ боронъ и колотилокъ для льна положено только начало.

Съ цѣлью поддержанія настоящаго промысла, всего проще и цѣлесообразнѣе воспользоваться существующимъ селькохозяйственнымъ складомъ и ввести въ число его операцій коммисіонно-ссудныя.

По установленіи типичныхъ образцовъ плуговъ, всѣмъ занимающимся промысломъ должно быть предоставлено право снимать съ нихъ мѣрки или брать ихъ къ себѣ. Плуги, приготовленные по образцамъ и признанные вполнѣ удовлетворительными, принимаются складомъ на коммисію, и подъ нихъ выдается безпроцентная ссуда не свыше $^2/_3$ стоимости. Вмѣстѣ съ этимъ желательно, чтобы складъ имѣлъ всегда для продажи, на наличныя деньги или въ зачетъ подлежащей къ выдачѣ ссуды, необходимые матеріалы.

На тѣхъ же началахъ можетъ быть организованъ пріемъ въ складъ на коммисію боронъ и колотилокъ для льна.

Въ отношеніи же вѣялокъ придется выставить болѣе ограниченныя условія, сравнительно съ плугами. Вѣялка орудіе сложное, имѣющее такія составныя части, которыя или вовсе не могутъ быть сдѣланы отъ руки или не могутъ быть сдѣланы этимъ способомъ достаточно тщательно. Части перваго рода, шестерни, мѣстные мастера покупаютъ въ лавкахъ. Относительно же частей второго рода, установился крайне вредный обычай дѣлать ихъ самимъ. Устраненіе этого обычая и должно составить первую ближайшую задачу земства. Въ этихъ видахъ, необходимо имѣть въ складѣ всегда готовый ассортиментъ подшипниковъ, передачъ и т. п. металлическихъ частей и считать основнымъ условіемъ принятія вѣялокъ въ складѣ на коммисію, чтобы только простѣйшія части были сдѣланы отъ руки. Шестерни и сѣтки разнообразнаго размѣра также необходимо имѣть въ складѣ, дабы избѣжать того, что мастера нерѣдко получаютъ товаръ негодный. Затѣмъ должно принимать только вѣялки, соотвѣтственныя образцамъ, и выдавать ссуду лишь подъ тѣ, цѣна коихъ не превышаетъ нормы.

Въ виду всего изложеннаго, уѣздному земскому собранію надлежитъ:

1. Возбудить въ установленномъ порядкѣ ходатайство предъ

министерствомъ земледѣлія и государственныхъ имуществъ и передъ главнымъ управленіемъ удѣловъ о льготномъ отпускѣ кустарямъ, для ихъ издѣлій, лѣса изъ казенныхъ и удѣльныхъ дачъ, поручивъ управѣ выяснить, какія именно льготы представляются желательными.

2. Поручить управѣ войти въ ближайшее обсужденіе вопросовъ объ устройствѣ артельнаго завода для переработки продуктовъ сухой перегонки дерева въ Заручьевской волости и объ искусственномъ разведеніи ивы и соображенія свои, съ техническими разсчетами и смѣтами, представить собранію.

3. Включить въ число операцій сельско-хозяйственнаго склада коммисіонно-ссудныя на приведенныхъ въ семъ докладѣ основаніяхъ съ тѣмъ, чтобы операціи эти производились изъ оборотныхъ средствъ склада.

СОКРАЩЕННЫЕ ЭМЕРИТУРНЫЕ СРОКИ.

Рѣчь въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи 19 декабря 1901 г.

Коммисія предлагаетъ собранію поручить управѣ ко времени обычнаго періодическаго пересмотра разсчетовъ по эмеритальной кассѣ, выработать вопросъ о сокращеніи эмеритурныхъ сроковъ для врачей. Коммисія основываетъ свое заключеніе на томъ, что разрѣшеніе въ настоящее время вопроса о сокращеніи эмеритурныхъ сроковъ для врачей нарушитъ установленный земствомъ финансовый разсчетъ, а потому этотъ вопросъ не можетъ быть разрѣшенъ нынѣ. Я позволю себѣ высказаться по поводу настоящаго вопроса по существу — я думаю, что намъ необходимо рѣшить его теперь же для того, чтобы управа въ своихъ будущихъ работахъ имѣла передъ собою опредѣленныя руководящія указанія. По моему мнѣнію, вопросъ долженъ быть рѣшенъ отрицательно и не потому только, что это нарушило бы наши финансовые разсчеты, но потому, что выдѣленіе, въ данномъ случаѣ, врачей изъ общей категоріи земскихъ служащихъ я признаю неправильнымъ и несправедливымъ.

Объ этомъ вопросѣ говорится въ литературѣ общей, говорится въ спеціальной медицинской прессѣ. Уже давно отмѣчается, что врачи несутъ исключительно тяжелый трудъ и поэтому для нихъ должны быть установлены сокращенные пенсіонные сроки: не только для врачей, находящихся на земской служ-

бѣ, но и для тѣхъ, которые находятся на государственной, на частной службѣ и т. д. Вопросъ достаточно разработанъ въ литературѣ. Разсчетъ приэтомъ дѣлается очень простой: врачи принимаютъ больныхъ круглый годъ, для нихъ нѣтъ праздниковъ, они работаютъ 360 дней въ году, тогда какъ всякій другой служащій не работаетъ полныхъ 360 дней. Затѣмъ—работа врача очень опасная: онъ по роду своей дѣятельности входитъ въ постоянное общеніе съ больными, можетъ легко заразиться, заболѣваетъ и часто кончаетъ смертью. Приводятся примѣры значительнаго количества врачей, умирающихъ отъ эпидемическихъ болѣзней. Все это вѣрно, но односторонне вѣрно, ибо изслѣдованій, относительно дѣятельности другихъ служащихъ, въ этомъ направленіи не было и не было, быть можетъ, потому, что эти другіе служащіе не имѣютъ той сословной или корпоративной организаціи, какую имѣютъ врачи. У насъ есть съѣзды врачей, которые, конечно, оцѣниваютъ каждый вопросъ съ исключительной точки зрѣнія интересовъ врачебнаго дѣла; между прочимъ, съ этой же точки зрѣнія они разсматриваютъ и вопросъ о вознагражденіи врачей. Я понимаю такую точку зрѣнія и считаю вполнѣ логичнымъ предложеніе, подобное настоящему, со стороны съѣзда врачей, но губернское собраніе обязано оцѣнивать вопросъ всесторонне. Въ настоящее время мы имѣемъ передъ глазами уже развитіе того же вопроса: врачи просятъ о сокращеніи для нихъ эмеритурныхъ сроковъ, ссылаясь на то, что ихъ дѣятельность особенно опасна, что они много работаютъ и т. д., теперь мы слышимъ, что и агенты земскаго страхованія, въ виду неблагопріятныхъ условій своей жизни, просятъ о томъ же. Какіе же для этого мотивы? То, что они должны ѣздить во всякое время года, во всякую погоду и по всякимъ, даже плохимъ, дорогамъ. Господа! Но кто же изъ насъ не обязанъ ѣздить по плохимъ дорогамъ? Кто изъ нашихъ служащихъ находится почему бы то ни было въ лучшихъ условіяхъ, чѣмъ страховые агенты? Наконецъ, самое главное, мы упускаемъ изъ виду, что среди нашихъ служащихъ есть люди, которые заслужи-

ваютъ всякаго рода льготъ, и о сокращеніи эмеритурныхъ сроковъ для этихъ лицъ надо прежде всего озаботиться, но они не имѣютъ голоса, не имѣютъ организаціи, и эта мысль не доходитъ до земскаго собранія.

Я имѣю въ виду, господа, народныхъ учителей и учительницъ. Если вы сравните трудъ, который несутъ врачи, съ трудомъ, который несутъ учителя и учительницы, по интенсивности, то далеко невѣрно будетъ сказать, что врачи несутъ болѣе тяжелый трудъ. Учителя несутъ трудъ страшный, трудъ ужасный (*Голоса.* Они работаютъ только 6 мѣсяцевъ!) Да, 6 мѣсяцевъ. Но возьмите обстановку ихъ труда. Мы заставляемъ учителей работать и проводить цѣлые дни въ невѣроятной атмосферѣ, въ холодѣ: у насъ есть школы, гдѣ чернила замерзаютъ, а учительница живетъ тутъ же. Она проводитъ цѣлый день въ маленькой избѣ, гдѣ напихано 40—50—60 человѣкъ, въ атмосферѣ, пропитанной испареніями отъ овчинныхъ полушубковъ, нерѣдко здѣсь же висящихъ. Это развѣ не такія условія, которыя могутъ и которыя должны сокращать жизнь и которыя, во всякомъ случаѣ, крайне вредно отзываются на здоровьѣ нашего учительскаго персонала. Приэтомъ сколько же они получаютъ жалованья, каково ихъ вознагражденіе? Дорожнаго десятника, который окончилъ школу, вы не найдете дешевле 50—60 руб. въ мѣсяцъ, а для учителей все, до чего они могутъ дожить, къ чему сводится конецъ ихъ мечтаній, это жалованье въ 25 руб. въ мѣсяцъ (*Голоса.* Больше!) Ну, 30 руб., на 5 руб. вы больше дадите,—значитъ 360 руб. въ годъ, а врачи получаютъ 1200 руб. Врачи имѣютъ отпуски, установленные во всѣхъ уѣздныхъ земствахъ, они пользуются еще отпусками особо, для того, чтобы освѣжать свои знанія; словомъ, они поставлены въ гораздо болѣе благопріятныя условія, чѣмъ учителя и учительницы.

Я предложилъ бы собранію признать установленіе сокращенныхъ эмеритурныхъ сроковъ для врачей несправедливымъ и отклонить ходатайство по этому предмету съѣзда врачей. Если же собраніе пожелаетъ за-

ключеніе коммисіи по настоящему вопросу, вмѣстѣ съ другими общими вопросами по эмеритурѣ, передать на ближайшую разработку управы, то я просилъ бы дополнить перечень вопросовъ, подлежащихъ разработкѣ, вопросомъ о томъ, въ какомъ порядкѣ и насколько должны быть сокращены эмеритурные сроки для нашихъ народныхъ учителей и учительницъ.

Въ этомъ послѣднемъ смыслѣ и было дано порученіе управѣ.

ДОРОЖНЫЙ ВОПРОСЪ.

I.

Въ 1899 г., въ Бѣжецкое уѣздное земское собраніе была внесена мѣстнымъ землевладѣльцемъ, Х. И. Трусевичемъ, записка о произведенномъ имъ экономическомъ изслѣдованіи, въ видахъ проведенія желѣзнодорожной линіи отъ ст. Константиновской (нынѣ Шишково) Рыбинской жел. дороги до ст. Новоторжской (нынѣ Лихославль) Николаевской жел. дороги. Г. Трусевичъ просилъ объ ассигнованіи 5.000 р. на изысканія.

Записка слушалась въ экстренномъ засѣданіи 7 іюня 1899 г. Собраніе, не принявъ никакого рѣшенія, „для ближайшаго изученія записки Х. И. Трусевича и подробнаго ознакомленія съ возбужденными ею вопросами“, образовало коммисію изъ трехъ гласныхъ, въ томъ числѣ и меня.

За отсутствіемъ одного изъ членовъ, коммисія до очередной сессіи 1899 г. не собиралась и совмѣстнаго доклада не изготовила. А потому мною былъ представленъ докладъ лично отъ себя.

Уѣздное собраніе, въ засѣданіи 29 октября 1899 г., ходатайство г. Трусевича отклонило.

Докладъ гласнаго В. Д. Кузьмина-Караваева по вопросу объ ассигнованіи 5000 р. на производство изысканій желѣзнодорожнаго пути отъ станціи Константиновской до ст. Новоторжской [1]).

Всякая желѣзная дорога, гдѣ бы она не была проведена, какъ бы она ни работала, хотя бы и въ прямой убытокъ, является

[1]) Напечатанъ въ приложеніяхъ къ Протоколамъ Бѣжецкаго уѣзднаго очередного земскаго собранія сессіи 1899 г. Бѣжецкъ. 1900 г. Стр. 65—72.

въ интересахъ мѣстнаго населенія настолько благодѣтельнымъ экономическимъ факторомъ, что о несочувственномъ отношеніи къ каждому, сдѣланному въ этомъ направленіи предложенію, со стороны земства, призваннаго пещись о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, не можетъ быть и рѣчи. Особенно, когда не требуютъ ни гарантіи доходности линіи, ни активнаго участія въ ея постройкѣ.

Въ заключительномъ выводѣ записки г. Трусевича говорится, что отъ проведенія дороги одно крестьянское населеніе уѣзда получитъ выгоды болѣе чѣмъ 750 т. р. ежегодно. Если эту цифру уменьшить даже въ 20 разъ, то остается все-таки болѣе 35 т. годового дохода, сравнительно съ которымъ 5 т. единовременной затраты такая ничтожная сумма, что, по справедливому замѣчанію автора записки, нѣтъ основанія думать, чтобы собраніе хотя на минуту поколебалось въ постановленіи ее ассигновать. Но учитывать нынѣ будущую выгодность дороги для населенія преждевременно. Отъ насъ въ настоящую минуту спрашиваютъ 5 т. р. на изысканія, и мы должны учесть выгоды предпринимателя, дабы имѣть, если не увѣренность, то, по крайней мѣрѣ, достаточно обоснованную надежду, что изысканія приведутъ къ положительному результату и деньги на нихъ даромъ не пропадутъ.

Итоги исчисленій г. Трусевича таковы: общее движеніе на проектированной дорогѣ выразится въ суммѣ 187,000 пассажировъ и 75,330,320 п. груза ежегодно, или 26 пассажирскихъ и 292 товарныхъ вагоновъ ежедневно. И это на дорогѣ протяженіемъ въ 95 верстъ, связывающей не міровые центры, а ст. Константиново со ст. Новоторжской, и пролегающей не по Московскому или Лодзинскому раіону, а по одной изъ наименѣе населенныхъ частей Бѣжецкаго уѣзда. Рядомъ, въ той же запискѣ приведено, что по всей Рыбинско-Псковской линіи, протяженіемъ въ 624 версты и дающей выходъ волжскимъ грузамъ въ Петербургъ и Ригу, въ 1897 г. было перевезено только 50 мил. пуд. груза.

Уже одно сопоставленіе этихъ цифръ показываетъ явную неправильность принятаго метода исчисленія, ибо разница между 95 верст. и 624, между Рыбинскомъ и ст. Константиново такова, что превышеніе въ полтора раза грузового движенія по линіи Константиново-Новоторжская надъ движеніемъ по линіи Рыбинскъ-Бологое-Псковъ отнюдь не можетъ быть относимо на счетъ того, что по первой пойдутъ, главнымъ образомъ, грузы тяжеловѣсные—камень и лѣсъ, а по второй идетъ хлѣбъ.

Такая явная неправильность допущена при выводѣ каждаго

слагаемаго, изъ коихъ въ итогѣ получилось 187 т. пассажировъ и 75 милл. пудовъ груза.

1) Границы вліянія дороги приняты по 30 верстъ съ каждой стороны, тогда какъ, по заявленію инженера Д. Н. Иванова, они должны приниматься въ 15 верстъ.

2) Въ основу разсчета пассажирскаго движенія положено количество паспортовъ, взятыхъ въ 1898 г. крестьянами 14 волостей, и цифра эта не только не уменьшена въ томъ вниманіи, что далеко не всѣ взявшіе паспорты направились въ сторону Москвы, а напротивъ помножена: для годовыхъ паспортовъ на 4 и для кратковременныхъ на 2. Затѣмъ, къ полученному итогу—72 т. пассажировъ—прибавлены еще цифры совершенно гадательныя: 72 т. пассажирскихъ билетовъ для мѣстныхъ крестьянъ, проѣзжающихъ по желѣзной дорогѣ безъ паспортовъ, 10 т. для лицъ другихъ сословій, 8 т. для населенія Новоторжскаго и Вышневолоцкаго уѣздовъ и 25 т. для пассажировъ транзитныхъ.

3) Для опредѣленія количества каменнаго груза подсчитанъ запасъ булыжника въ раіонѣ проектируемой линіи, вовсе не принято въ соображеніе требованіе на камень, а разсчетъ мѣстныхъ средствъ для уборки камня съ полей и подвоза къ желѣзной дорогѣ основанъ на очевидно неправильномъ предположеніи. Между тѣмъ, запасъ камня, самъ по себѣ, еще ровно ничего не говоритъ. Сколько бы его ни оказалось въ Бѣжецкомъ уѣздѣ, въ Финляндіи и на Уралѣ его больше. Съ другой стороны, достаточно проѣхать по Новоторжскому уѣзду, углубляясь отъ линіи существующей уже много лѣтъ желѣзной дороги не далѣе 10—15 верстъ, чтобы убѣдиться, что безъ наличности требованія и мѣстныхъ средствъ, камень, даже на 10-верстномъ разстояніи отъ желѣзной дороги, продолжаетъ оставаться на своихъ мѣстахъ.

Относительно требованія на камень въ запискѣ говорится: „мы не можемъ знать, сколько потребуется камня для Москвы и для всѣхъ городовъ, деревень, желѣзныхъ и грунтовыхъ дорогъ къ востоку, югу, западу и сѣверу отъ нея, а изъ отчетовъ желѣзныхъ дорогъ видно только, что за послѣднія пять лѣтъ изъ села Осташкова вывезено его около 2 мил. пуд. ежегодно, съ другой станціи около 1 милл. Однако извѣстно также, что такое предложеніе совершенно не удовлетворяетъ спроса, такъ какъ не только все, что привозится даже за 30 вер. на лошадяхъ, расходится немедленно, но постоянно слышится: еще и еще. На недостатокъ камня указываютъ и отчеты Николаевской жел. дор., изъ которыхъ видно,

что, начиная съ 1896 г., вывозъ его изъ Осташкова и Терешкина постепенно уменьшается вслѣдствіе того, что приходится подвозить его гужемъ все дальше и дальше отъ желѣзныхъ дорогъ. Не опредѣляютъ спроса на булыжникъ и слова Осташковцевъ: „сколько бы ни привезли его, мы все возьмемъ“.

Если бы изъ этихъ данныхъ дѣлался выводъ о томъ, что, съ проведеніемъ линіи Константиново-Новоторжская, ст. Новоторжская будетъ отправлять къ Москвѣ, вмѣсто отправляемыхъ нынѣ 2 мил. пуд. въ годъ, 4 мил., то съ этимъ выводомъ можно бы было согласиться или нѣтъ. Когда же, на основаніи ихъ, утверждается, что проектируемая линія будетъ имѣть 47 мил. пуд. каменнаго груза, то почва для спора исчезаетъ и позволительно сказать одно: требованіе на камень авторомъ записки въ соображеніе вовсе не принято.

Учетъ мѣстныхъ средствъ произведенъ на основаніи числа лошадей въ волости, полагая на каждую лошадь 100 рабочихъ дней и ежедневную вывозку отъ 14 до 50 пудовъ камня. При этомъ изъ общаго числа лошадей, для удовлетворенія всѣхъ другихъ потребностей въ теченіе зимы, вычтено только отъ 20 до 60%, въ зависимости отъ разстоянія волости отъ линіи. Взято-ли во вниманіе одно число крестьянскихъ лошадей или общее, т. е. и число лошадей частныхъ землевладѣльцевъ—ни изъ записки, ни изъ таблицы не видно. Но допуская даже, что приняты однѣ крестьянскія лошади, нельзя не признать, что въ основѣ учета лежитъ болѣе, чѣмъ рискованное предположеніе. Ибо утверждать, что изъ 1030 лошадей Микшинской волости, многія деревни которой отстоятъ отъ будущей линіи на 10 верстъ, 824, т. е. четыре пятыхъ, будутъ ежедневно, въ продолженіе 100 дней въ году, возить по 50 п. камня, или что изъ 1600 лошадей Теблешской вол., отстоящей, въ среднемъ, на 20 верстъ отъ линіи, 800, т. е. половина, ежедневно будутъ возить по 17 съ половиною пуд.,—граничитъ съ утвержденіемъ, что, какъ только окончится постройка желѣзной дороги Константиново-Новоторжская, мѣстные крестьяне бросятъ всѣ прочія свои занятія, перестанутъ ѣздить зимой въ лѣсъ за дровами и отапливать избы, и начнутъ въ теченіе всего лѣта и осени только и дѣлать, что собирать камень, а въ теченіе всей зимы заниматься исключительно его возкой.

4) Количество лѣсного груза опредѣлено еще проще: высчитанъ свободный къ отпуску запасъ лѣсного матеріала, о требованіи же на него и о мѣстныхъ средствахъ обращенія лѣса на

корню въ желѣзнодорожный грузъ не сказано ни одного слова. Между тѣмъ, чтобы быть послѣдовательнымъ, авторъ записки долженъ бы былъ лѣсной грузъ (свыше 22 мил. пуд.) вовсе исключить изъ своихъ разсчетовъ, такъ какъ, по его предположенію, всѣ мѣстныя средства будутъ поглощены вывозкой камня.

Другихъ родовъ груза, имѣющихъ второстепенное значеніе, послѣ сказаннаго, полагаю, можно и не касаться.

Въ виду согласія инженера путей сообщенія Д. Н. Иванова придти на помощь Бѣжецкому земству для всесторонняго разъясненія настоящаго вопроса, 23 августа, распоряженіемъ управы, было устроено совѣщаніе при участіи Д. Н. Иванова, П. Н. Мальковскаго, М. Л. Ушакова, В. М. Сидоренко, Х. И. Трусевича, Л. И. Мельницкаго и меня. Г. Ивановъ сообщилъ намъ свой повѣрочный подсчетъ, основанный на ограниченіи раіона вліянія дороги 15-ю верстами съ каждой стороны. По этому подсчету можно ожидать: 94 т. пассажировъ, 13 съ половиною милліоновъ пуд. каменнаго груза и 9 мил. п. лѣсного,—что дастъ валового дохода нѣсколько болѣе 276 т. р. въ годъ. Считая строительный капиталъ въ 2 съ половиною мил. руб., на ежегодное погашеніе его 100 т. р. и на эксплоатаціонные расходы 200 т. р. (2 т. на версту), г. Ивановъ вывелъ для дороги ежегодный убытокъ въ 23,278 р. Не смотря на такой выводъ, г. Ивановъ высказалъ, что имѣющіяся данныя могутъ служить основаніемъ для переговоровъ съ предпринимателями и для производства техническихъ изысканій, такъ какъ имъ не приняты въ соображеніе другіе грузы, кромѣ лѣса и камня.

Но я думаю, что съ этимъ мнѣніемъ согласиться нельзя. Неправильность подсчетовъ г. Трусевича заключается не въ томъ только, что раіонъ вліянія дороги принятъ въ 30 верстъ, а, въ отношеніи главныхъ грузовъ, еще болѣе въ томъ, что вовсе не учтенъ спросъ на нихъ и итоги наличнаго запаса не соображены съ мѣстными средствами. Заимствуя же изъ приложенной къ запискѣ таблицы цифровыя данныя о камнѣ и лѣсѣ, г. Ивановъ повторилъ ошибку г. Трусевича, а потому 13 съ половиною мил. пуд. каменнаго груза и 9 мил. пуд. груза лѣсного суть также цифры произвольныя.

Принимая порученіе собранія, я предполагалъ не ограничиваться личнымъ ознакомленіемъ съ вопросомъ, а обратиться затѣмъ къ нѣкоторымъ солиднымъ предпринимателямъ—къ обществу Рыбинской ж. д., къ обществу подъѣздныхъ путей и т. п.—съ пред-

ложеніемъ взять на себя техническія изысканія, при субсидіи отъ земства по 50 р. на версту.

Но придя, послѣ изученія записки г. Трусевича, къ глубокому убѣжденію въ томъ, что она не даетъ рѣшительно никакихъ данныхъ для сужденія о дѣлѣ, я уже не считалъ возможнымъ вступать въ какіе бы то ни было о немъ переговоры.

На основаніи всего вышеизложеннаго, имѣю честь предложить собранію: ходатайство объ ассигнованіи 5000 р. на изысканіе проектируемой желѣзной дороги отклонить.

Большее, что можетъ сдѣлать собраніе, въ виду несомнѣнной пользы всякой дороги для населенія, это дать обѣщаніе, что если изысканія, произведенныя за счетъ непосредственно заинтересованныхъ лицъ, приведутъ къ положительному результату и желѣзная дорога будетъ выстроена, то уѣздное собраніе возбудитъ ходатайство предъ губернскимъ о возмѣщеніи издержекъ по изысканіямъ въ размѣрѣ 50 р. на версту.

II.

Бѣжецкій уѣздъ, имѣя тридцать волостей, представляется однимъ изъ исключительныхъ по протяженности въ центральныхъ губерніяхъ. Прорѣзанъ онъ всего одной желѣзной дорогой. Почва преимущественно глинистая.

При такихъ условіяхъ, дорожное дѣло не могло, естественно, не останавливать на себѣ постоянно вниманія уѣзднаго земства. Вниманіе возросло послѣ закона 1 іюня 1895 г., освободившаго земство отъ расходовъ на содержаніе судебно-административныхъ учрежденій и обязавшаго отчислять расходовавшіяся на этотъ предметъ суммы въ дорожный капиталъ На первыхъ порахъ казалось, что „проклятый“ дорожный вопросъ, наконецъ, если не получилъ разрѣшенія, то можетъ его получить въ недалекомъ будущемъ. Но какъ только начались работы по капитальному переустройству дорогъ на счетъ дорожнаго капитала наступило разочарованіе.

Въ 1898 г. уѣздное собраніе поручило экономической коммисіи разобраться въ вопросѣ. Во исполненіе этого порученія, мною, какъ предсѣдателемъ коммисіи, былъ написанъ печатаемый ниже докладъ. Коммисіей онъ былъ принятъ. Собраніе также его приняло, въ засѣданіи 1 ноября 1899 года.

Докладъ экономической коммисіи Бѣжецкому земскому собранію сессіи 1899 г. о дорогахъ [1]).

1) Сооруженіе дорогъ за счетъ дорожнаго капитала. Губернское собраніе сессіи 1898 г. установило такой порядокъ производства работъ за счетъ дорожнаго капитала, при которомъ всѣ предварительныя распоряженія и исполнительныя дѣйствія перенесены на уѣзды, а за губернскими земскими учрежденіями оставлены лишь общее наблюденіе и утвержденіе предположеній и отчетовъ уѣздовъ. На каждый уѣздъ положено имѣть особаго инженера.

Коммисія, прежде, всего считала необходимымъ выяснить надлежащую точку зрѣнія на дорожный капиталъ, образованный закономъ 1895 г., и на значеніе его въ смыслѣ капитальнаго исправленія дорогъ въ уѣздѣ. Всего, такъ называемыхъ, большихъ дорогъ, находящихся на полномъ попеченіи земства, въ Бѣжецкомъ уѣздѣ около 238 верстъ. Ежегодно отчисляется въ дорожный капиталъ около 15 т. р. По смѣтамъ 1898 г. испрашивалось на версту около 5 т. р. Слѣдовательно, за счетъ дорожнаго капитала возможно устраивать въ годъ всего 3 версты. Но и такое ежегодное увеличеніе протяженія благоустроенныхъ дорогъ черезъ какихъ-нибудь 10—15 лѣтъ прекратится, ибо, когда мы будемъ имѣть 20—50 вер. шоссе или мостовыхъ, всѣ 15 т. будутъ уходить на ихъ ремонтъ.

Посему на дорожный капиталъ отнюдь нельзя смотрѣть, какъ на средство, которое можетъ, хотя бы въ будущемъ, кореннымъ образомъ разрѣшить дорожный вопросъ. Посему же выдвигается особенная необходимость изысканія наиболѣе цѣлесообразнаго способа его расходованія.

До настоящаго времени существовало предположеніе капитально ремонтировать дороги сплошь, въ извѣстной очереди, начиная каждую отъ г. Бѣжецка. Если бы могла имѣть мѣсто надежда, что, начавъ такимъ порядкомъ, возможно будетъ, хотя черезъ много лѣтъ, довести дѣло до конца, т. е. соорудить шоссе или мостовую

[1]) Напечатанъ въ приложеніяхъ къ Протоколамъ, стр. 18—24.

на всемъ протяженіи каждой дороги, то это предположеніе еще не встрѣчало бы особеннаго возраженія. Но разъ такой надежды нѣтъ, оно должно быть оставлено. По степени годности для проѣзда, ни одна дорога не представляется однородной: вездѣ есть мѣста болѣе или менѣе сносныя, и вездѣ есть мѣста, весною и осенью вовсе не проѣздныя. Если же производить ремонтъ пути сплошь, то окажется, что будутъ затрачены большія деньги на ремонтъ такихъ мѣстъ, гдѣ и безъ того проѣздъ былъ возможенъ, а болѣе удаленныя отъ города плохія мѣста будутъ обречены оставаться въ ихъ настоящемъ положеніи на вѣчныя времена. Въ виду этихъ соображеній, коммисія находитъ, что предполагаемый порядокъ капитальнаго ремонта дорогъ за счетъ дорожнаго капитала слѣдуетъ измѣнить въ томъ смыслѣ, чтобы производить ремонтъ каждой дороги не сплошь, а начиная съ наиболѣе плохихъ мѣстъ, принимая, при этомъ, конечно, во вниманіе, насколько сильно на данномъ участкѣ дороги развито движеніе. Вмѣстѣ съ тѣмъ было бы желательно, чтобы ежегодно ремонтировался не одинъ какой-либо трактъ, а, по возможности, всѣ, дабы сохранить справедливость въ отношеніи всѣхъ мѣстностей уѣзда.

Проектируемый коммисіей порядокъ, сравнительно съ нынѣшнимъ, имѣетъ и другое преимущество. Высокія смѣтныя назначенія 1898 г. обусловливались, главнымъ образомъ, тѣмъ, что вблизи города нѣтъ ни камня, ни песка — матеріаловъ, цѣнность коихъ сама по себѣ ничтожна, а перевозка стоитъ громадныхъ денегъ. Въ другихъ же мѣстностяхъ уѣзда и камня, и песка въ изобиліи. А потому весьма вѣроятно, что ремонтъ отдѣльныхъ участковъ дорогъ, въ разныхъ частяхъ уѣзда, окажется возможнымъ производить значительно дешевле, и вмѣсто 3 верстъ въ годъ мы будемъ сооружать за тѣ же деньги вдвое больше.

Исходя изъ того же стремленія найти способъ наиболѣе цѣлесообразнаго расходованія дорожнаго капитала, коммисія останавливалась на мысли сооружать дороги какого-либо удешевленнаго типа, взамѣнъ общепринятыхъ, дорого стоющихъ шоссе и мостовыхъ. Но ни къ какому положительному выводу коммисія въ этомъ направленіи придти не могла.

Съ такою цѣлью, при исполненіи въ текущемъ году работъ по Тверскому и Краснохолмскому трактамъ, былъ сдѣланъ опытъ замѣны шоссейной настилки настилкою гравіемъ и галькой. Какіе денежные результаты дастъ этотъ опытъ, за неокончаніемъ работъ, еще неизвѣстно. Будетъ-ли онъ имѣть благопріятный результатъ

въ отношеніи прочности сооруженій, по мнѣнію коммисіи, сомнительно [1]). Такое же мнѣніе высказалъ и инженеръ г. Полковъ. По словамъ г. Полкова, въ практикѣ дорожныхъ сооруженій существуетъ вообще одинъ только, вполнѣ установившійся типъ дорогъ: ширококолейный, съ каменной верхней настилкой—шоссированной или мостовой, и никакого иного, при капитальномъ исправленіи дорогъ, онъ рекомендовать не можетъ.

Въ связи съ разсматриваемымъ вопросомъ коммисія не могла не остановиться на слѣдующемъ обстоятельствѣ. Какъ выше сказано, губернскимъ собраніемъ положено имѣть на каждый уѣздъ особаго инженера. Жалованье ему назначено въ размѣрѣ 2100 р. въ годъ изъ губернскаго дорожнаго капитала. Обязанности его состоятъ въ производствѣ изысканій, составленіи и исполненіи плановъ, смѣтъ и проектовъ и въ составленіи исполнительныхъ отчетовъ. И хотя правила говорятъ, что онъ находится въ полномъ распоряженіи уѣздной управы, но нигдѣ не сказано, чтобы на него могли быть возлагаемы иныя обязанности, соотвѣтствующія его спеціальности, кромѣ касающихся сооруженія дорогъ. Получается явленіе, явно ненормальное: для сооруженія всего 3 вер. дорогъ въ годъ, на сумму 15 т. руб., мы имѣемъ особаго инженера, получающаго, хотя и не за нашъ счетъ, но все таки изъ земскихъ же средствъ 2100 р. Иными словами, участіе инженера въ постройкѣ дорогъ обходится въ 14%. Трудно даже представить себѣ, чѣмъ можетъ такой инженеръ заполнить свое время. А, между тѣмъ, имѣть инженера для техническаго надзора за всякаго рода сооруженіями, производимыми на земскій счетъ въ уѣздѣ, едва ли не самая назрѣвшая потребность уѣзднаго земскаго хозяйства. Собраніемъ предположено ежегодно возводить 11 школьныхъ зданій, въ имѣніи „Далеки“ предстоитъ устроить образцовую ферму и сельскохозяйственную школу, съ каждымъ годомъ увеличивается число вновь возводимыхъ больничныхъ зданій, земство имѣетъ нѣсколько ему принадлежащихъ домовъ въ г. Бѣжецкѣ и т. п. Словомъ, необходимость въ техническомъ надзорѣ ощущается самая крайняя, и мы имѣемъ инженера, работою далеко не обремененнаго, но пользоваться его содѣйствіемъ не можемъ. Коммисія полагаетъ, что на это обстоятельство надлежитъ обратить самое серьезное вниманіе губернскаго земскаго собранія.

[1]) Опытъ гравійныхъ дорогъ оказался совершенно неудачнымъ. Онѣ обошлись, въ среднемъ, по 8 р. 63 к. на погонную сажень и годъ спустя потребовали полнаго ремонта.

Согласно съ изложеннымъ, коммисія имѣетъ честь внести слѣдующія предложенія: 1) на будущее время принять за правило—сооружать дороги за счетъ дорожнаго капитала не сплошь и не начиная обязательно отъ г. Бѣжецка, а участками, начиная съ наиболѣе плохихъ мѣстъ каждаго тракта, по смѣтамъ, составляемымъ особо для каждаго участка, въ зависимости отъ существующихъ въ данномъ раіонѣ уѣзда цѣнъ на камень и песокъ. Объ утвержденіи сего войти съ представленіемъ въ губернское собраніе; 2) ходатайствовать предъ губернскимъ собраніемъ о томъ, чтобы на командируемаго въ уѣздъ инженера были возлагаемы соотвѣтствующія его спеціальности обязанности не только по сооруженію дорогъ, но и иныя, на основаніи указаній, даваемыхъ уѣздной управѣ уѣзднымъ собраніемъ [1]), и 3) впредь до указаній опыта, при составленіи проектовъ и смѣтъ держаться обычнаго типа дорожныхъ сооруженій—съ широкой колеей и каменной верхней настилкой.

2) Содержаніе дорогъ за счетъ общихъ уѣздныхъ средствъ. На содержаніе въ исправности и срочный ремонтъ дорогъ, находящихся на попеченіи земства, по смѣтѣ текущаго года, согласно доклада управы, ассигновано 5,500 р. Въ минувшемъ году, при разсмотрѣніи настоящаго вопроса, въ собраніи были дѣлаемы предложенія объ увеличеніи этой цифры до двойного размѣра, въ виду крайней неудовлетворительности состоянія дорогъ. Но собраніе ихъ не приняло, руководствуясь, главнымъ образомъ, тѣмъ соображеніемъ, что не только на 11 тысячъ, а и на 20, дорогъ въ уѣздѣ не исправить, и что потому добавочное ассигнованіе 5,500 р., тѣмъ болѣе безъ точнаго обозначенія предмета расхода, на срочный ремонтъ вообще, ощутительной пользы не принесетъ и будетъ тратой непроизводительной.

Коммисія полагаетъ, что собранію надлежитъ оставаться при томъ же взглядѣ на настоящее ассигнованіе и въ будущемъ. Качество дорогъ, несомнѣнно, имѣетъ существенное значеніе въ экономическомъ отношеніи. Но, при современномъ положеніи земскихъ финансовъ и когда остаются безъ удовлетворенія другія, еще болѣе неотложныя нужды, задаваться цѣлью привести всѣ дороги въ уѣздѣ въ благоустроенный видъ—совершенно невозможно. Поэтому, подъ срочнымъ ремонтомъ дорогъ должно разумѣть производство такихъ только работъ, безъ которыхъ вовсе уже нельзя обойтись.

Коммисія желала бы лишь измѣнить способъ исчисленія еже-

---

[1]) Ходатайство это было удовлетворено.

годно испрашиваемой суммы и порядокъ ея расходованія. Нынѣ потребная сумма на ремонтъ дорогъ исчисляется огульно и цѣликомъ уходитъ на ремонтъ мостовъ и исправленіе трактовъ по случаю размытія дождями и т. п. Между тѣмъ, въ основѣ всѣхъ земскихъ денежныхъ назначеній должна лежать строгая опредѣленность, и на каждую работу, которую можно предвидѣть, необходимо составлять особую смѣту. Въ этихъ видахъ коммисія предлагаетъ поручить управѣ представлять ежегодно докладъ со смѣтами на тѣ работы по содержанію дорогъ за счетъ общихъ уѣздныхъ средствъ, которыя предполагается произвести, и лишь на расходы непредвидимые испрашивать какую-либо огульную цифру, не выходя, въ общемъ, за предѣлы обычныхъ ассигнованій на этотъ предметъ.

3) Проселочныя дороги. Содержаніе проселочныхъ дорогъ лежитъ на обязанности владѣльцевъ земель, чрезъ которыя онѣ пролегаютъ. Принимая во вниманіе, что однихъ большихъ дорогъ въ уѣздѣ около 238 вер. и что на приведеніе въ исправность и этихъ дорогъ у земства нѣтъ средствъ, коммисія полагаетъ, что существующій порядокъ отношенія къ проселочнымъ дорогамъ—по особымъ, каждый разъ, ходатайствамъ землевладѣльцевъ приходить только на помощь имъ денежными субсидіями, когда это возможно и необходимо—измѣнять нельзя.

III.

Рѣчь въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи 26 ноября 1900 г.

Я въ засѣданіи редакціонной коммисіи былъ противъ выдачи ссуды Тверскому уѣзду въ размѣрѣ 50,000 р.изъ эмеритальнаго капитала на дорожное дѣло и еще болѣе былъ противъ того, чтобы сдѣлать заемъ въ 300,000 р. для раздачи этихъ денегъ въ ссуду уѣздамъ. Я не буду затруднять собраніе приведеніемъ всѣхъ соображеній, которыя я высказывалъ въ коммисіи. Они не убѣдили большинства коммисіи и вопросъ въ утвер-

дительномъ смыслѣ былъ рѣшенъ значительнымъ числомъ голосовъ.

Напомню лишь одно соображеніе, по моему мнѣнію, чрезвычайно важное. Если возможно было еще склоняться въ пользу того, чтобы дать ссуду въ 50,000 р. Тверскому уѣзду, то исключительно потому, что, какъ извѣстно, въ настоящее время кассовая наличность государственнаго казначейства испытываетъ нѣкоторое затрудненіе и разсчитывать на примѣненіе закона 8 февраля 1899 года едва ли можно. Но гадать впередъ нѣтъ никакого основанія. Нѣтъ никакого основанія думать, что кассовая наличность государственнаго казначейства будетъ находиться въ такомъ же затруднительномъ положеніи черезъ годъ, два, три. Зачѣмъ же мы будемъ дѣлать заемъ въ 300,000 р. теперь, пока никто не проситъ, пока мы имѣемъ только словесное заявленіе С. Д. Квашнина — Самарина, что Ржевскій уѣздъ попроситъ 150,000 р. Зачѣмъ это дѣлать, когда весь вопросъ вполнѣ разрѣшается закономъ 8 февраля 1899 года, на основаніи котораго земства могутъ получать ссуды изъ государственнаго казначейства именно на сооруженіе дорогъ, съ возвратомъ ссудъ изъ причитающихся на уѣздъ ежегодно денегъ.

Нашъ эмеритальный капиталъ не слишкомъ великъ, и мы создадимъ несправедливость въ отношеніи уѣздовъ, которые ничего не получатъ; во-вторыхъ, хотя эмеритальный капиталъ находитъ вѣрное въ этомъ займѣ себѣ обезпеченіе, я не спорю, но можетъ оказаться, что эмеритальная касса будетъ поставлена въ тяжелое положеніе и не будетъ имѣть достаточно наличныхъ денегъ или % бумагъ. У насъ эмеритальнаго капитала всего 800,000 руб. Если изъ этой суммы взять 300,000 р.,—это цифра громадная. Кромѣ того вѣдь нами уже возбуждено ходатайство о займѣ изъ того же капитала и даже разрѣшенъ заемъ въ 200,000 р. на постройку школъ. Значитъ, капиталъ нужно считать не въ 800,000 р., а въ 600,000. Изъ нихъ взять 300,000 р., Тверской уѣздъ получитъ 50,000 р., Ржевскій—150,000 р.... (*Голосъ*: А мы не дадимъ!) Почему? Нѣтъ никакого основанія отказать! Если мы выне-

семъ заключеніе сдѣлать заемъ изъ эмеритальнаго капитала въ 300,000 р., я подамъ голосъ за то, чтобы выдать и Ржевскому уѣзду, и Старицкому дадимъ, и въ гор. Бѣжецкѣ мостъ черезъ р. Мологу грозитъ разрушеніемъ, и ему дадимъ. Тогда изъ 300,000 не хватитъ на удовлетвореніе потребностей уѣздовъ даже въ теченіе 2 лѣтъ. Мы ослабимъ наличность капитала и не принесемъ пользы уѣздамъ. Зачѣмъ намъ это дѣлать? Въ виду ожидаемой только невозможности примѣненія закона 8 февраля 1899 года. Я повторяю, что если теперь есть вѣроятность ожидать, что ходатайства, обращенныя въ законномъ порядкѣ, не будутъ удовлетворены, то нѣтъ никакого основанія думать, что въ будущемъ наличность государственнаго казначейства будетъ въ тѣхъ же условіяхъ.

И. И. Петрункевичъ указывалъ на то, что помѣщеніе капитала эмеритальной кассы въ дорожное дѣло, есть помѣщеніе его самое вѣрное и обезпеченное. Въ смыслѣ полученія % и въ смыслѣ возврата—да! Но до какого момента? До того момента, который наступитъ очень скоро,—лишь до того момента, пока уѣзды не начнутъ цѣликомъ всю свою долю дорожнаго капитала убивать на погашеніе долговъ. Тогда они вынуждены будутъ обращаться къ губернскому собранію съ просьбой о разсрочкѣ и пересрочкѣ. Вѣдь тѣ дороги, которыя они настроятъ, нужно будетъ ремонтировать, а уѣздныя доли ничтожны сравнительно съ нашими разстояніями. Надо помнить, что намъ дорожнаго вопроса на эти доли никогда не разрѣшить. А если мы не будемъ создавать надеждъ на то, что разрѣшимъ на ссуды дорожное дѣло, уѣзды не будутъ такъ широко забираться, и будутъ оставаться въ тѣсныхъ рамкахъ.

Съ другой стороны, ссуда изъ эмеритальнаго капитала признается вѣрной потому, что улучшеніе дорогъ подниметъ экономическое благосостояніе населенія и увеличитъ его платежеспособность. Я бы согласился съ этимъ, если бы имѣлъ увѣренность, что производимыя въ настоящее время работы за счетъ дорожнаго капитала приведутъ къ улучшенію дорогъ. Но

этой увѣренности я не имѣю. Мы производимъ работы за счетъ дорожнаго капитала всего два или три года. По всей Россіи эти работы ведутся тоже только три года, такъ какъ капиталъ сталъ отчисляться съ 1895 г. Неужели за это время можно было выработать типъ дорогъ, установить такую твердую систему, чтобы сразу обращаться къ единовременнымъ затратамъ по 50,000 р. на одинъ трактъ? Я приведу примѣръ, который имѣлъ мѣсто въ засѣданіи коммисіи; члены ея, которые тамъ были, это слышали. Въ засѣданіи коммисіи присутствовали два инженера. Рѣчь шла о гравійныхъ дорогахъ. Одинъ инженеръ утверждалъ, что ихъ можно дѣлать только на глинистомъ грунтѣ, а другой, что ихъ можно дѣлать только не на глинистомъ грунтѣ. Я васъ спрашиваю, техника разрѣшила вопросъ или нѣтъ? Можемъ ли мы сказать, что вопросъ техникой разработанъ? Я знаю близко примѣръ Бѣжецкаго уѣзда, гдѣ надѣлали дорогъ, истратили по 5,000 р. на версту и по этимъ дорогамъ ѣздить невозможно. Когда въ іюлѣ этого года мы производили осмотръ, то по неремонтированнымъ дорогамъ можно было ѣхать рысью, а по капитально исправленнымъ—невозможно. Объ этомъ ревизіонная коммисія докладывала Бѣжецкому собранію. Вы можете это прочесть въ журналахъ уѣзднаго собранія. Можетъ быть современемъ создастся типъ земскихъ дорогъ, можетъ быть техника выработаетъ и преподнесетъ намъ великолѣпные образцы. Тогда мы начнемъ тратить на нихъ деньги. А теперь нужно остановиться и признать, что въ настоящее время мы дѣлаемъ только опыты и будемъ оставаться въ предѣлахъ опытовъ.

Что касается соображеній экономическаго свойства, то И. И. Петрункевичъ совершенно вѣрно указывалъ, что когда по одному участку дороги можно везти 35 пудовъ, а по другому 15 или даже всего 5 пудовъ, то разумѣется значеніе такой дороги ничтожно. Но если бы въ такомъ положеніи находился только Бѣжецкій трактъ въ предѣлахъ Тверского уѣзда, неужели поднялась бы рука у кого нибудь не дать 50,000 р Тверскому уѣзду на приведеніе въ порядокъ этого тракта?

Но я спрошу, кто изъ присутствующихъ здѣсь гласныхъ знаетъ хоть одну дорогу въ губерніи изъ большихъ дорогъ, находящихся въ вѣдѣніи уѣздныхъ земствъ, которая не была бы въ такомъ же точно положеніи. Мнѣ лично извѣстны дороги, примыкающія къ Бѣжецку. Тамъ 4 дороги, имѣющія значеніе артерій, онѣ питаютъ Бѣжецкій уѣздъ и служатъ подъѣздными путями къ такой важной отправной станціи желѣзной дороги, какою является Бѣжецкъ; это тракты на Кашинъ, на Тверь, на Красный Холмъ и старый упраздненный Вышневолоцкій трактъ. Проѣзжая по любому изъ нихъ, вы встрѣтите участки, гдѣ проѣхать невозможно. Я рекомендую у насъ проѣхаться по Моркиногорскому лѣсу. Тамъ 10 пудовъ никто не провезетъ. Я рекомендую проѣхаться по Краснохолмскому тракту, извѣстному гласнымъ Весьегонскаго уѣзда. Сколько пудовъ груза можно провезти черезъ деревню Заручье? Я видалъ—тамъ движеніе большое—какъ разгружали возы, чтобы проѣхать. Словомъ, этотъ доводъ ничего не говоритъ въ пользу ходатайства Тверского уѣзда. Приводите другіе доводы, но этотъ не имѣетъ значенія потому, что мы должны одинаковый порядокъ приложить ко всѣмъ дорогамъ Тверской губерніи. Ходатайство Тверского уѣзда не имѣетъ никакихъ преимуществъ, и спеціальныхъ данныхъ къ удовлетворенію его нѣтъ. А ставить вопросъ на общую почву я не считаю возможнымъ, такъ какъ брать изъ денегъ эмеритальной кассы и рисковать капиталомъ нѣтъ основаній.

Собраніе отвергло ходатайство Тверского уѣзда и приняло предложеніе о займѣ въ 300,000 рублей, но, по ошибкѣ секретаря, постановленіе не было занесено въ журналъ и потому не могло быть приведено въ исполненіе. Въ слѣдующемъ году собраніе измѣнило свой взглядъ и заемъ отклонило.

IV.

Въ первое время послѣ изданія закона 1 іюня 1895 г., веденіе дорожнаго дѣла за счетъ дорожнаго капитала было сосредоточено, въ Тверской губ., цѣликомъ въ губернскомъ земствѣ.

Но въ 1898 г. губернское собраніе выработало, въ развитіе закона, особыя правила, на основаніи которыхъ уѣзды фактически получили право самостоятельно распоряжаться работами въ предѣлахъ ежегодныхъ съ каждаго уѣзда отчисленій въ капиталъ.

Иниціаторами этихъ правилъ были, такъ называемые въ земствѣ, уѣздные автономисты—принципіальные противники руководящей роли губернскаго земства. Гласные, держащіеся противоположныхъ воззрѣній, вынуждены были склониться на уступку по соображеніямъ практическимъ: пока дорожный капиталъ не былъ подѣленъ на доли, между уѣздами происходили безконечныя пререканія, тормозившія разрѣшеніе каждаго вопроса. Три года составлялась сѣть дорогъ, къ работамъ же не приступали.

Правила, передавая въ уѣздъ предварительныя распоряженія и исполнительную часть, сохранили, однако, за губернскимъ земствомъ, какъ утвержденіе предположеній и отчетовъ, такъ и общее наблюденіе, ибо иной порядокъ былъ бы не развитіемъ закона 1895 г., а прямымъ отъ него отступленіемъ. Такимъ образомъ, получилась искусственная двойственность въ постановкѣ дѣла и на этой почвѣ почти ежегодно сталкивались въ горячемъ спорѣ представители двухъ различныхъ теченій въ губернскомъ собраніи.

26 ноября 1901 г. гласный И. И. Петрункевичъ внесъ предложеніе о томъ, чтобы уѣзды представляли губернскому собранію, черезъ губернскую управу, на разсмотрѣніе и утвержденіе, техническіе и хозяйственные отчеты по дорожнымъ сооруженіямъ, вмѣстѣ съ оправдательными документами. Противъ этого предложенія энергично возсталъ А. М. Колюбакинъ, находившій въ немъ „развитіе того контроля, который предприняло губернское земство надъ уѣзднымъ“. Возражали и другіе гласные. Въ результатѣ предложеніе было принято.

Рѣчь въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи 26 ноября 1901 г.

Я всецѣло присоединяюсь къ предложенію И. И. Петрункевича и даже иду дальше. Странно слышать, что требованіе со стороны губернскаго собранія пред-

ставлять оправдательные документы есть какое то вмѣшательство губернскаго земства въ дѣла земства уѣзднаго, какое то распространеніе контроля со стороны губернскаго земства на уѣздную долю дорожнаго капитала. Обратитесь къ закону. Законъ 1 іюня 1895 г., установившій дорожный капиталъ, опредѣлилъ и порядокъ расходованія его. Этотъ законъ, никакимъ законодательнымъ постановленіемъ не отмѣненный, сохраняетъ вполнѣ свою силу и, какъ совершенно справедливо указывалъ Иванъ Ильичъ, отсчитываться за дорожный капиталъ должно губернское собраніе, а отнюдь не уѣздное. У насъ созданъ порядокъ, явно искусственный. Этотъ порядокъ просуществовалъ нѣсколько лѣтъ и теперь обнаружилъ свои недостатки. Почему же намъ не внести нѣкоторыя измѣненія въ правила, которыя мы признаемъ неудовлетворительными? Никакого конфликта я не предвижу между губернскимъ и уѣзднымъ земствами при принятіи предложенія Ивана Ильича, а вижу только въ немъ единственный способъ повѣрки исполнительныхъ отчетовъ и смѣтъ на основаніи оправдательныхъ документовъ.

Кто въ настоящее время въ дѣйствительности руководитъ и ведетъ дорожное дѣло?—Уѣздная земская управа. Кто провѣряетъ?—Уѣздная земская управа. Говорятъ, что провѣряетъ уѣздное собраніе. Да, оно провѣряетъ, но только такъ, какъ можетъ провѣрять собраніе безъ предварительной подготовки матеріала, безъ предварительнаго детальнаго разсмотрѣнія документовъ. Уѣздная управа входитъ въ уѣздное собраніе съ докладомъ: этотъ докладъ бѣгло провѣряется и утверждается собраніемъ. Въ этомъ году были примѣры, что уѣзды прислали смѣты, которыя прошли черезъ уѣздныя собранія и въ которыхъ итоги не сходятся; представлены проекты на постройку нѣсколькихъ мостовъ, по которымъ строить мостовъ нельзя. Я говорю объ одномъ уѣздѣ, Бѣжецкомъ, потому что знаю его лучше другихъ, но въ томъ же грѣшатъ и другіе уѣзды. Мы постоянно не утверждаемъ того или другого отчета, въ виду неточностей и ошибокъ, которыя нужно исправить.—Вотъ какъ я понималъ въ прошломъ году учре-

жденіе при губернской управѣ техническаго бюро. Въ этомъ бюро должны сосредоточиваться всѣ документы касающіеся дорожныхъ сооруженій, и имъ они должны провѣряться. У насъ не создалось такого бюро, но не въ этомъ дѣло. У насъ есть особый столъ въ канцеляріи управы, есть на службѣ у губернскаго земства инженеръ. Оправдательные документы, поступающіе отъ уѣздовъ, детально повѣряются и поступаютъ къ намъ съ докладомъ губернской управы—вотъ единственный нормальный порядокъ. Я совершенно согласенъ съ Михаиломъ Ильичемъ Петрункевичемъ, что невозможно подписать, невозможно утвердить отчетъ по дорожной части на основаніи обычныхъ нынѣ данныхъ—простите за выраженіе—на основаніи обѣщаній уѣздныхъ земскихъ собраній, что они его провѣрятъ или голословныхъ заявленій, что они его уже провѣрили. Позвольте, господа, мы сами провѣримъ, наша обязанность провѣрить исполнительныя смѣты и утвердить ихъ. И такъ какъ опытъ показалъ неудовлетворительность, въ данномъ отношеніи, правилъ, созданныхъ 3 года тому назадъ, я поддерживаю предложеніе Ивана Ильича и нахожу возможнымъ внести въ правила эту незначительную поправку, которая, однако, кореннымъ образомъ улучшитъ положеніе дѣла.

V.

На губернскую долю дорожнаго капитала отнесено въ Тверской губ. сооруженіе и содержаніе только одной дороги, протяженіемъ въ 12 верстъ—между г. Тверью и Бурашевской колоніей для душевно-больныхъ.

По поводу этой дороги ревизіонная коммисія представила губернскому собранію сессіи 1902 г. слѣдующій докладъ:

„При обсужденіи вопроса о сооруженіи Бурашевской дороги, а равно о ея дальнѣйшемъ поддержаніи и ремонтѣ выяснилось, что дорога эта не можетъ считаться обезпеченной гравіемъ, установленіе цѣны котораго всецѣло зависитъ въ настоящее время отъ владѣльца карьеры, изъ которой гравій добывается. Въ дальнѣйшемъ предвидится еще болѣе затрудненій, такъ какъ имѣніе г. Уѣди-

нова, по имѣющимся свѣдѣніямъ, въ маѣ мѣсяцѣ 1903 г. можетъ поступить въ публичную продажу, причемъ уже сейчасъ имѣются покупатели, въ видахъ поставки гравія на желѣзную дорогу. Если имѣніе г. Уѣдинова перейдетъ въ другія руки, то Бурашевская дорога навсегда потеряетъ необходимый и сравнительно дешевый матеріалъ для верхняго покрытія дороги, а земству придется прибѣгать къ болѣе дорогимъ способамъ, какъ устройства не готовой еще части дороги, такъ и поддержанія ея въ исправномъ состояніи. Въ виду этого, коммисія полагаетъ единственно цѣлесообразной мѣрой—пріобрѣтеніе имѣнія г. Уѣдинова съ публичныхъ торговъ за счетъ губернскаго земства. Такъ какъ имѣніе г. Уѣдинова заключаетъ въ себѣ около 500 десятинъ разнаго рода земли, то губернское земство могло бы, оставивъ въ своемъ распоряженіи всю площадь, изъ которой можетъ быть добываемъ гравій, все остальное продать мѣстнымъ крестьянамъ, крайне нуждающимся въ землѣ, по цѣнамъ выгоднымъ для крестьянъ и неубыточнымъ для земства. Такая операція не представляетъ новости для Тверского губернскаго земства, которое, какъ извѣстно, купило имѣніе въ Вышневолоцкомъ уѣздѣ съ цѣлью обезпеченія мѣстныхъ крестьянъ землею и, затративъ на покупку имѣнія 60,000 рублей, не только не понесло убытка, но закончило свою операцію съ выгодой въ размѣрѣ около 30,000 рублей, въ то же время вполнѣ достигнувъ своей основной задачи, радикально измѣнивъ экономическое положеніе крестьянъ. Необходимо также замѣтить, что нижніе слои гравійной карьеры въ имѣніи г. Уѣдинова богаты булыжнымъ камнемъ, матеріаломъ чрезвычайно цѣннымъ въ Тверскомъ уѣздѣ".

Докладъ обсуждался въ засѣданіи 29 ноября. Поддерживали предложеніе коммисіи И. И. Петрункевичъ, предсѣдатель управы В. Д. фонъ-Дервизъ, С. С. Нѣмовъ, Е. В. де-Роберти, А. А. Бакунинъ и др.

Рѣчь въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи 29 ноября 1902 года.

Коммисія, внося предложеніе о пріобрѣтеніи имѣнія г. Уѣдинова, имѣетъ въ виду двоякую цѣль: во-первыхъ, непосредственную—имѣть свой запасъ гравія

для дороги и, во-вторыхъ, придти на помощь мѣстному крестьянскому населенію путемъ перепродажи ему по частямъ ненужной земли. Насколько вторая цѣль представляется симпатичной и заслуживающей вниманія, настолько же, съ принципіальной стороны, вызываетъ иное къ себѣ отношеніе первая.

Но и другая сторона вопроса, какъ я сказалъ, весьма симпатичная, представляется таковою съ принципіальной только точки зрѣнія. Едва ли, при настоящихъ условіяхъ и обстоятельствахъ, это можетъ послужить основаніемъ къ тому, чтобы собраніе дало управѣ порученіе пріобрѣсти имѣніе. Примѣръ покупки на такихъ же началахъ, съ такою же цѣлью, земли въ Вышневолоцкомъ уѣздѣ не можетъ служить доводомъ въ пользу покупки предлагаемаго намъ имѣнія. То было въ восьмидесятыхъ годахъ, т. е. если не до учрежденія крестьянскаго банка, то, во всякомъ случаѣ, вскорѣ послѣ того. (*Голоса.* Это было раньше!) Меня поправляютъ, слѣдовательно моя аргументація дѣлается еще болѣе сильной. Это было до учрежденія крестьянскаго банка, когда крестьяне не имѣли возможности пріобрѣсти нужную имъ землю. Теперь условія другія. Крестьянскій банкъ существуетъ, и если крестьянамъ земля нужна, то они сами гораздо лучше пріобрѣтутъ ее. Съ другой стороны, нельзя забывать, что теперь условія землевладѣнія совершенно не тѣ, какія были въ началѣ восьмидесятыхъ годовъ или еще ранѣе. Вѣдь цѣна на землю въ настоящее время вздута и вздута она подъ вліяніемъ разныхъ причинъ. Она теперь дошла до такой цифры, когда весьма трудно съ выгодой пріобрѣсти землю. Сегодня въ газетахъ опубликовано оффиціальное сообщеніе министра финансовъ, гдѣ отмѣчается спекулятивный характеръ въ пріобрѣтеніи земель, какъ явленіе, вызвавшее ненормальный подъемъ цѣнъ. Затѣмъ, имѣйте въ виду, что съ того момента, какъ собраніе дастъ порученіе управѣ купить имѣть Уѣдинова, цѣна на него сразу повысится. Какой будетъ результатъ? Мы пріобрѣтемъ имѣніе, гору оставимъ себѣ, а съ остальной землей что дѣлать?—Продать крестьянамъ. Да они, конечно,

никогда не дадутъ той цѣны, во что намъ самимъ обойдется земля. Поторяю, теперь цѣны на землю вздуты, и мы купимъ имѣніе по повышенной цѣнѣ, тогда какъ крестьяне сами могутъ лучше нашего купить ее, при содѣйствіи крестьянскаго банка. Если земству угодно придти на помощь крестьянамъ, то было бы правильнѣе выдать имъ ссуду и пускай они сами покупаютъ. Итакъ, при всей симпатичности этого предложенія съ принципіальной точки зрѣнія, по соображеніямъ чисто практическаго свойства едва ли можно съ нимъ согласиться.

Что касается второй цѣли, преслѣдуемой предложеніемъ, то я поставлю вопросъ такъ. Для дороги, протяженіемъ въ 12 верстъ, покупается гора гравія, гдѣ, кажется, 12 десятинъ? (*Голоса.* 30 десятинъ!) Для дороги въ 12 верстъ (а губернское земство иной дороги не имѣетъ и, повидимому, никогда за свой счетъ имѣть не будетъ) покупать гору въ 30 десятинъ нѣтъ никакой необходимости. Коммисія указываетъ, что кто пріобрѣтетъ эту гору, тотъ будетъ поставлять гравій на Николаевскую жел. дорогу. Что же, вамъ угодно, чтобы Тверское земство выступило контрагентомъ по поставкѣ гравія? Мы знаемъ, что такія предпріятія едва ли могутъ быть выгодны для земства, да они и не соотвѣтствуютъ его задачамъ. Значитъ гравій надо только для себя. Итакъ для 12 верстной дороги 30 десятинъ! Зачѣмъ? Я считаю, что устройство дорогъ изъ гравія есть самый неудачный опытъ, какой только можетъ дѣлать земство. Опыты у насъ, по Бѣжецкому уѣзду, оказались, въ этомъ отношеніи, крайне неудовлетворительными. Неизвѣстно, что еще выйдетъ изъ этой дороги. Можетъ быть не за отсутствіемъ гравія, а по совершенной негодности дороги, придется устроить мостовую или шоссе. Въ силу этихъ соображеній, я полагаю, что надобности въ пріобрѣтеніи имѣнія Уѣдинова нѣтъ и предложеніе коммисіи слѣдуетъ отклонить.

Послѣ рѣчей другихъ ораторовъ:

На мои соображенія я выслушалъ подробныя возраженія. Однако доводы, по крайней мѣрѣ наиболѣе конкретные мои доводы, остались неопровергнутыми. Я прежде всего утверждаю, что для дороги, протяженіемъ въ 12 или 16 верстъ, горы гравія въ 30 десятинъ ненужно. Какъ вы будете эксплоатировать этотъ гравій? Надо будетъ его продавать. Что-же, вы купите гору въ 30 десятинъ, себѣ оставите одну десятину, а 29 продадите — иначе что же вы будете дѣлать съ этимъ мертвымъ капиталомъ?

Меня упрекнули въ томъ, что я позволяю себѣ обсуждать вопросъ техническій. Дѣйствительно, часто приходится слышать въ земскомъ собраніи при обсужденіи того или другого техническаго вопроса, что мы не компетентны; мы сами на себя налагаемъ запретъ говорить по такимъ вопросамъ. Я съ такимъ взглядомъ не согласенъ. Мы хозяева, мы уполномоченные населенія, мы распоряжаемся кредитами, а потому я считаю себя вправѣ оцѣнивать всякій вопросъ, хотя бы онъ былъ чисто техническаго свойства. Если даже 20 техниковъ будутъ утверждать, что дорога хороша, но если они меня въ этомъ не убѣдятъ, то я буду говорить, что дорога нехороша. Я считаю себя обязаннымъ передъ населеніемъ входить въ оцѣнку техническихъ соображеній. Вотъ съ этой точки зрѣнія подходя къ вопросу, я напомню одинъ эпизодъ, который я докладывалъ собранію нѣсколько лѣтъ назадъ. Сидѣли у насъ въ коммисіи два инженера, которые на вопросъ техническій, именно о гравійныхъ дорогахъ, отвѣтили: одинъ, что гравійныя дороги можно устраивать только на глинистомъ грунтѣ, другой, что гравійныя дороги можно устраивать только не на глинистомъ грунтѣ. Если вопросъ возбуждаетъ такое разногласіе среди инженеровъ, то я вправѣ считать, что онъ техникой еще не рѣшенъ. Мнѣ сказали, что въ Ржевскомъ уѣздѣ хорошо устроены гравійныя дороги, а у насъ, въ Бѣжецкомъ, нѣтъ. Но какой же выводъ отсюда? Гласный, сдѣлавшій это замѣчаніе, сказалъ, что осуждать гравійныя дороги преждевременно. Я совершенно съ нимъ согласенъ, но затрачивать десятки тысячъ на

неизвѣстныя еще дороги точно также преждевременно. А что намъ придется истратить десятки тысячъ—это стоитъ внѣ всякаго спора.

Евгеній Валентиновичъ де-Роберти говорилъ: надо такъ купить, чтобы намъ гравій даромъ достался. Но вѣдь если вы устроите такую комбинацію, то кто же противъ нея пойдетъ? Совершенно вѣрно было высказано, что цѣнность всякаго предмета опредѣляется спросомъ на него. Если этотъ гравій нуженъ Николаевской дорогѣ, то рыночная цѣнность его уже опредѣлилась. Вы придете покупать имѣніе, въ цѣнность этого имѣнія войдетъ не даровая, не грошевая цѣнность гравія, а рыночная. Что стоитъ десятина гравійной земли, конечно, я не на необитаемомъ островѣ, а въ раіонѣ работъ земства по проведенію дороги? 1000 р.? (*Голоса*. До 10,000 руб.!) Я въ десять разъ меньше возьму, именно тысячу рублей; слѣдовательно, 30 десятинъ гравія стоятъ 30,000 руб.—это самое дешевое. Теперь придете ли вы на торги, придете ли къ Уѣдинову покупать имѣніе—вѣдь онъ расцѣнитъ свою землю и возьметъ съ васъ за гравій Если же вы зададитесь цѣлью въ концѣ концовъ получить барышъ или, по крайней мѣрѣ, сдѣлать такъ, чтобы гравій достался даромъ, то вѣдь придется продавать землю крестьянамъ по двойной цѣнѣ. Я беру цифры совершенно произвольныя. Земля стоитъ 70,000 руб. да 30,000 руб. гравій—это составитъ 100,000 руб. Вѣдь это будетъ нѣчто расточительное: на поддержаніе дороги въ 12 верстъ имѣть запасъ гравія въ 30,000 р.!

Если вы этого не хотите, то надо переложить стоимость гравія на цѣнность земли и затѣмъ уже продавать ее крестьянамъ. Говорятъ, что есть еще дорога въ 20 верстахъ. Но вѣдь эта дорога уѣздная. Мы и безъ того несемъ много расходовъ за счетъ губернскаго земства въ пользу Тверского уѣзднаго земства. Мы больницу содержимъ для него и т. д. Пусть уѣздныя земства сами покупаютъ, если имъ нужно, но за счетъ губернской смѣты тратить деньги нѣтъ основанія. Въ Бѣжецкомъ уѣздѣ куплено около 2 десятинъ гравія. Дорогъ тамъ имѣется 238 вер. Возьмемъ

только дороги на разстояніи 20 вер. отъ г. Бѣжецка, что составитъ 80 вер. протяженія. Итакъ, 2 десятины могутъ обслуживать 80 верстъ—и то это запасъ большой. А здѣсь, чтобы обслужить 12 вер., хотятъ имѣть 30 десятинъ.

Я также не вижу, чтобы были опровергнуты мои соображенія и другого рода, относительно той побочной операціи, которая явится въ результатѣ. Я стою на томъ, что намъ, земству, не удастся купить землю такъ дешево, какъ ее могутъ купить сами крестьяне. Разъ мы выступимъ въ качествѣ покупщика на эту землю, мы тѣмъ самымъ поднимаемъ цѣнность ея. Упоминалось о сообщеніи министра финансовъ. Если я привелъ это сообщеніе, то потому, что сегодня прочелъ его въ газетахъ. Вопросъ въ томъ, что цѣны на землю вздуты, онѣ выше нормальной ренты, которую можетъ давать земля, а чѣмъ это вызвано, спекуляціей или крестьянской нуждой—безразлично. Въ настоящее время покупать землю, имѣя въ виду перепродать ее, операція въ высшей степени рискованная. И. И. Петрункевичъ говорилъ, что крестьянскій банкъ ставитъ болѣе тяжелыя условія, чѣмъ мы. Согласенъ. Но вѣдь есть предѣлъ и нашимъ льготамъ, чтобы самимъ не понести убытка и чтобы самимъ выручить свои деньги. Дальше этого идти нельзя. Что же мы можемъ сдѣлать при этомъ условіи? Конечно, чѣмъ больше нужда, тѣмъ труднѣе приходить на помощь.

Я считаю, что покупать эту гору для единственной дороги, содержащейся на счетъ губернскаго земства, и нецѣлесообразно, и ненужно. Выгоднѣе будетъ приплачивать ежегодно на каждый кубикъ гравія, нежели покупать такую большую площадь земли. Съ другой стороны, я считаю—повторяю—весьма заманчивою и симпатичною мысль придти на помощь мѣстному крестьянскому населенію путемъ продажи ему части земли изъ имѣнія Уѣдинова, но эта цѣль не можетъ быть нами достигнута безъ понесенія громадныхъ убытковъ. Если собраніе признаетъ, что мѣстное населеніе нуждается въ этой землѣ, то оно можетъ придти на помощь выдачей ссуды на ея покупку.

А. А. Бакунинъ замѣтилъ, что я въ своихъ возраженіяхъ противъ доклада никакихъ цифръ не приводилъ. Между тѣмъ, сказалъ онъ, коммисія основывала свои предположенія на конкретныхъ данныхъ. Однако въ докладѣ коммисіи ни одного цифрового даннаго не было приведено, вотъ почему и я не могъ цифрами возражать. Только сейчасъ заговорили о цифрахъ. Говорятъ, что коммисія принимала въ основу сужденій покупку имѣнія за 60,000 руб. А В. Д. фонъ-Дервизъ сказалъ, что владѣлецъ имѣнія просилъ 100,000 руб. Которая же изъ этихъ цифръ будетъ вѣрнѣе: 60,000 или 100,000? Вы говорите, что имѣніе будетъ продаваться съ публичныхъ торговъ? (*Голоса.* Мы не дадимъ больше!) А между тѣмъ, насколько я слышалъ во время перерыва, сумма, съ которой могутъ быть начаты торги, составляетъ 69,000 руб. Приложите сюда естественную надбавку, а также пошлины, и тогда получится не 60,000 р., а минимумъ 70,000 р. (*Голоса.* Тогда не будемъ покупать!) Тогда о чемъ же мы говоримъ? Но я остановлюсь на вашей цифрѣ—60,000 р. При этомъ условіи каждая десятина обойдется въ 150 р. С. С. Нѣмовъ говорилъ, что цѣна земли въ той мѣстности отъ 100 до 150 р. Если, какъ полагаетъ коммисія, гору принять въ 9,000 руб., то намъ каждая десятина обойдется въ 121 руб. Я видѣлъ эту гору, это возвышенное мѣсто, но тамъ много найдется и низкихъ мѣстъ, по моему мнѣнію, нѣсколько десятковъ десятинъ. Спрашивается, дадутъ ли 121 руб. на-кругъ за десятину? Не думаю. Итакъ, вотъ цифры, которыя рисуютъ положеніе дѣла.

Возьмемъ теперь другую сторону. Иванъ Ильичъ утверждалъ, что земство тратитъ на гравій 400 руб., а если увеличится его цѣнность, то придется платить 600 руб.; но вѣдь эта сумма тратится теперь, когда дорогу устраиваютъ, а затѣмъ ее придется только ремонтировать. (*И. И. Петрункевичъ.* 100 кубовъ тратимъ сейчасъ на версту, а четыреста рублей идетъ на ремонтъ...) Итакъ, если мнѣ сдѣланъ упрекъ, что я не основывался на цифрахъ, то долженъ сказать, что и съ противной стороны, мы не видимъ безспорныхъ

цифръ. Я не буду останавливаться на теоретическомъ спорѣ, который у насъ возникъ, насколько слѣдуетъ выступать земству въ роли предпринимателя. Я поставлю вопросъ на практическую почву. Вы говорите, что центръ тяжести нашихъ доходовъ должны составлять коммерческія предпріятія. Но вѣдь для выгодности всякаго коммерческаго предпріятія требуется извѣстная устойчивость. А можемъ ли мы разсчитывать на полную устойчивость въ земскомъ дѣлѣ?

На баллотировку было поставлено: признаетъ ли собраніе нужнымъ пріобрѣсти имѣніе г. Уѣдинова. Большинство 25 голосовъ противъ 22 отвѣтило отрицательно.

VI.

Калязинское уѣздное собраніе возбудило въ 1902 г. ходатайство передъ губернскимъ собраніемъ объ ассигнованіи 643 р. 15 к. на устройство, при денежномъ участіи мѣстныхъ крестьянъ, моста черезъ рѣку Хотчу на проселочной дорогѣ. Губернская управа дала заключеніе объ отклоненіи ходатайства въ виду того, что дорога не включена въ сѣть дорогъ, подлежащихъ устройству на счетъ дорожнаго капитала. Дорожная же коммисія полагала ходатайство удовлетворить.

Собраніе, послѣ преній, приняло заключеніе губернской управы.

Рѣчь въ верскомъ губернскомъ земскомъ собраніи 8 декабря 1902 г.

Законъ 1 іюня 1895 г., дѣйствительно, не проводитъ разницы между большими дорогами, находящимися въ завѣдываніи земства, и проселочными дорогами. Законъ имѣетъ въ виду и даже рекомендуетъ предварительно приводить въ порядокъ и производить капитальный ремонтъ на подъѣздныхъ путяхъ въ бли-

жайшихъ частяхъ къ станціямъ желѣзныхъ дорогъ. Но нельзя забывать, и губернское собраніе никогда и не забывало, что на обязанности земства лежитъ содержаніе большихъ дорогъ. Вопросъ о своихъ, о земскихъ дорогахъ есть вопросъ для насъ неразрѣшимый на тѣ 155 тыс. р. въ годъ, которые отчисляются по губерніи въ дорожный капиталъ—вотъ почему имѣетъ особенно важное значеніе сѣть дорогъ. Губернское собраніе, включая какую-нибудь проселочную дорогу въ сѣть, оцѣниваетъ ея значеніе для мѣстности и принимаетъ въ соображеніе, насколько оказывается возможнымъ удовлетворить данную потребность. Но впереди должно быть поставлено удовлетвореніе другой потребности—устройство своихъ, такъ называемыхъ, большихъ дорогъ. Если не значится въ сѣти большая дорога, тогда еще можно говорить о томъ, чтобы допустить отступленіе отъ правилъ и предоставить произвести на этой дорогѣ работы за счетъ дорожнаго капитала. Что же касается дорогъ проселочныхъ, то нѣтъ никакого основанія соглашаться на то, чтобы, впредь до включенія данной дороги въ сѣть, можно было производить на ней работы за счетъ дорожнаго капитала.

Засимъ посмотримъ, къ какимъ практическимъ результатамъ пришелъ бы Калязинскій уѣздъ и пришли бы мы, если бы губернское собраніе приняло докладъ коммисіи. Калязинское земство не цѣликомъ принимаетъ устройство моста черезъ р. Хотчу, а беретъ на себя только сумму въ 643 руб. 15 к.; какъ мы слышали отъ предсѣдателя Калязинской уѣздной управы, мѣстные крестьяне соглашаются истратить на это 1,000 руб. Значитъ, это не будетъ работа, производимая за счетъ дорожнаго капитала, а это будетъ пособіе, оказываемое губернскимъ земствомъ по содержанію проселочной дороги крестьянамъ такого-то прихода Калязинскаго уѣзда, — вѣдь вотъ что получается. Разъ вы выдадите пособіе на вполнѣ опредѣленный предметъ, то я спрашиваю: за кѣмъ дорога останется, на комъ будетъ лежать обязанность содержать ее въ порядкѣ? Вы мнѣ скажете, что на крестья-

нахъ, потому что дорога проселочная. На основаніи опыта, который я имѣю по Бѣжецкому уѣзду, я могу утверждать, что крестьяне перестанутъ чинить дорогу. Они скажутъ: вы приняли ее на себя, вы сдѣлали эту дорогу земской. Такого рода пособія могутъ быть оказываемы только за счетъ обще-уѣздныхъ средствъ, но отнюдь не за счетъ дорожнаго капитала, который и по закону, и по внутреннему смыслу, и по многократнымъ постановленіямъ губернскаго собранія можетъ быть расходуемъ только на капитальное исправленіе дорогъ, съ тѣмъ чтобы разъ исправленная дорога оставалась въ вѣдѣніи земства. Если принять докладъ коммисіи, то въ результатѣ получится полная путаница отношеній: не будетъ извѣстно, на комъ лежитъ обязанность содержать дорогу, кто обязанъ давать средства для этого, кто обязанъ ремонтировать дорогу — крестьяне или земство. Словомъ, создается такое положеніе, которое вызоветъ въ будущемъ рядъ безконечныхъ затрудненій.

Въ виду всѣхъ этихъ соображеній, я полагалъ бы необходимымъ присоединиться къ заключенію управы.

О ПРАВѢ СВОБОДНОЙ ОХОТЫ.

Тверское уѣздное земское собраніе въ засѣданіи 21 сентября 1902 г. постановило возбудить ходатайство о томъ, чтобы охота на волковъ была допущена всѣмъ, повсемѣстно и во всякое время и чтобы такая охота никоимъ образомъ не составляла предмета сдачи въ аренду. Затѣмъ, въ виду того, что развивающемуся въ уѣздѣ садоводству наносятъ значительный вредъ зайцы, охоту на нихъ собраніе признало желательнымъ дозволить во всякое время, всѣмъ, безъ взятія свидѣтельства на право охоты.

Ходатайство это было мотивировано слѣдующими соображеніями. „Десять лѣтъ тому назадъ истреблять волковъ имѣли право всѣ, повсемѣстно, безъ какой-либо платы за право охоты, а потому каждый разъ, когда гдѣ-либо появлялись волки, за истребленіе ихъ принимались какъ мѣстные жители, такъ и охотники со стороны, поощряемые выдававшейся земствомъ 3 рублевой наградой за каждаго убитаго волка. Благодаря такому порядку, населеніе было вполнѣ гарантировано отъ сколько нибудь значительнаго размноженія волковъ.

Съ изданіемъ въ 1892 году новаго закона объ охотѣ, порядокъ существенно измѣнился—согласно § 13 этого закона для охоты на волковъ требуется письменное разрѣшеніе владѣльца земли, безъ какового разрѣшенія убивать хищныхъ звѣрей дозволяется лишь при случайной встрѣчѣ съ ними, или по приглашенію мѣстной полицейской власти (§ 21). Кромѣ того самое право охоты оплачивается 3 рублями (§ 8).

Такое измѣненіе закона повело къ тому, что частныя лица и общества начали заарендовывать на долгіе сроки большія пространства пустошей и лѣсовъ, въ которыхъ стали охотиться на волковъ періодически, — въ нѣсколько лѣтъ разъ, и отъ времени до времени стали даже прикармливать ихъ, чтобы удержать отъ ухода въ другія мѣста.

По мнѣнію компетентныхъ лицъ, прикармливаніе волковъ съ оставленіемъ гнѣздъ ихъ до зимы есть не больше не меньше какъ умышленное разведеніе волковъ, для дѣйствительнаго истребленія которыхъ охота должна производиться въ августѣ и сентябрѣ, пока волчата еще малы. Размноженіе волковъ ради забавы состоятельныхъ лицъ отражается крайне неблагопріятно на хозяйствѣ, преимущественно крестьянскаго населенія, у котораго пропажа зачастую единственной лошади ведетъ иногда къ полному разстройству хозяйства, на что и было обращено вниманіе Тверского уѣзднаго экономическаго совѣта представителями отъ крестьянъ, внесшими предложеніе о необходимости возбужденія ходатайства о томъ, чтобы право охоты на хищныхъ звѣрей было предоставлено всѣмъ безплатно безъ разрѣшенія владѣльца земли, а лишь съ его вѣдома.

Кромѣ волковъ существенный вредъ мѣстному хозяйству — а именно развивающемуся въ уѣздѣ плодовому и ягодному садоводству наносятъ зайцы, а потому тѣми же представителями отъ крестьянъ было указано на необходимость ходатайствовать о причисленіи зайцевъ къ числу вредныхъ для хозяйства животныхъ, истребленіе которыхъ должно быть допущено во всякое время года".

Предлагая вниманію губернскаго собранія настоящее ходатайство, губернская управа докладывала, что громадный вредъ, наносимый хищниками населенію, требуетъ серьезнаго отношенія къ правильной постановкѣ борьбы съ хищниками и нѣкоторыхъ измѣненій въ законоположеніяхъ объ охотѣ.

Рѣчь въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи 3 декабря 1902 г.

Я просилъ слова, чтобы возразить Степану Дмитріевичу Квашнину-Самарину, который сказалъ, что онъ не спеціалистъ и потому не берется судить, какъ надо рѣшить вопросъ. Я также не спеціалистъ, никогда на

охотѣ не былъ, но потому что я не охотникъ, я и считаю себя наиболѣе компетентнымъ въ рѣшеніи настоящаго вопроса. Далеко не всѣ вопросы правового характера могутъ быть разрѣшаемы спеціалистами; есть такія области и спеціальности, по отношенію къ которымъ законъ долженъ дѣлать ограниченія ихъ требованій.

Черезъ весь законъ, о которомъ говоритъ Тверское уѣздное земство, совершенно ясно проходитъ спортсменская точка зрѣнія, что, хотя та или другая дичь и вредна, но она должна быть охраняема. Зачѣмъ?—Если бы это дѣлалось въ цѣляхъ промышленности, тогда бы я не сталъ спорить; если бы желали охранить дичь отъ истребленія такую, которая представляетъ пищевой продуктъ или цѣнность въ другомъ отношеніи, и если бы ограждались этимъ интересы охотниковъ промысловыхъ, то это другой вопросъ. Но нельзя не обратить вниманія, повторяю, что черезъ весь законъ 1892 г., какъ выработанный спеціалистами спортсменами, ясно проходитъ основная мысль—дать возможность любителямъ охоты доставлять себѣ удовольствіе. Вотъ почему надо присоединиться къ ходатайству Тверского земства, подкрѣпить его и хотя этимъ способомъ противодѣйствовать спеціалистамъ, на которыхъ и теперь возложенъ пересмотръ закона. Можетъ быть, здѣсь они увидятъ требованія, исходящія отъ населенія, и, можетъ быть, если не они сами, то люди, стоящіе надъ ними, укажутъ, что ихъ желаніямъ надо положить предѣлъ и что нельзя ограждать волковъ и зайцевъ только потому, что есть любители, которымъ пріятнѣе самимъ убить зайца, чѣмъ если бы убилъ его кто другой.

Собраніе постановило: ходатайство поддержать.

ВВЕДЕНІЕ ЗЕМСТВА ВЪ ДОНСКОЙ ОБЛАСТИ [1]).

Въ №№ 10 и 11 „Русскаго Инвалида“ за 1903 г. (14 и 15 января) напечатано офиціальное сообщеніе „Къ вопросу о введеніи земскихъ учрежденій въ области войска Донского“.

Сообщеніе это представляетъ значительный интересъ во многихъ отношеніяхъ. Оно не только знакомитъ съ положеніемъ вопроса, но вмѣстѣ съ тѣмъ возстановляетъ въ памяти исторію введенія въ области земскихъ учрежденій и выясняетъ причины скораго затѣмъ ихъ упраздненія. Упраздненія — по иниціативѣ населенія, что особенно подчеркивалось въ свое время противниками земства и что несомнѣнно послужило однимъ изъ поводовъ неприведенія до сихъ поръ въ исполненіе предначертаній 1864 г. о распространеніи земской реформы на „части Имперіи, управляемыя по особымъ учрежденіямъ“. Наконецъ, мы узнаемъ изъ сообщенія, что въ Донской области проектируется ввести опять земство выборное, а не „земское управленіе“ по типу проекта 1901 года для 13 „неземскихъ“ губерній и даже не по типу предположеній министерства внутреннихъ дѣлъ 1898 года. Слѣдовательно, идея земскаго самоуправленія, т. е. передача завѣдыванія дѣлами, относящимися къ мѣстнымъ пользамъ и нуждамъ, самому мѣстному населенію, „посредствомъ избираемыхъ отъ онаго лицъ“, снова встрѣчаетъ сочувственное къ себѣ отношеніе въ правительственныхъ сферахъ. А это, въ связи со слухами, что взамѣнъ проекта 1901 г., въ Государственный Совѣтъ внесенъ другой, переработанный, а также въ виду настойчивыхъ заявленій многихъ комитетовъ о нуждахъ сельско-хозяйственной промышленности, образованныхъ въ неземскихъ губерніяхъ, о настоятельной необходимости ввести повсемѣстно земское самоуправленіе,— весьма знаменательно и отрадно.

---

[1]) Было напечатано въ «Правѣ» 1903 г. № 4.

Казачье населеніе Донской области, обложенное поголовной обязанностью воинской повинности, было искони вѣковъ свободно отъ всѣхъ податей и сборовъ. Съ теченіемъ времени, однако, кромѣ повинности воинской, на него было возложено отправленіе и разнаго рода другихъ, сначала только натурою, а засимъ нѣкоторыя изъ натуральныхъ повинностей были обращены въ денежныя. Такимъ образомъ, въ Донской области, подобно другимъ губерніямъ и областямъ Россіи, съ населенія стали взиматься земскіе сборы. Взимались они путемъ особыхъ раскладокъ на основаніи смѣтъ, составлявшихся депутатскими собраніями. Завѣдываніе же земскими повинностями, взиманіемъ и расходованіемъ сборовъ лежало на областномъ правленіи.

Къ началу 60-годовъ въ Донской области оказалось весьма значительное не казачье населеніе, образовавшееся изъ поселеній крестьянскихъ, калмыцкихъ и позднѣе—частныхъ землевладѣльцевъ. Населеніе казачье къ этому времени имѣло уже различныя общественныя учрежденія—благотворительныя, лечебныя, учебныя заведенія и т. п., причемъ всѣ эти учрежденія содержались не на отдѣльные сборы съ казаковъ, а на счетъ общаго войскового капитала. Неказачье же населеніе никакихъ подобныхъ учрежденій не имѣло, и элементарныя его потребности оставались вовсе безъ удовлетворенія.

Въ маѣ 1864 г., на областномъ дворянскомъ собраніи, донское дворянство постановило просить о скорѣйшемъ введеніи земскихъ учрежденій съ тѣмъ, чтобы правила о примѣненіи положенія на Дону были выработаны при участіи депутатовъ отъ всѣхъ сословій. Дворянство просило также распространить земское обложеніе на всѣ земли и установить раскладку сбора по количеству владѣемой земли, а не по душамъ.

Проектъ правилъ о введеніи земскихъ учрежденій въ Донской области получилъ Высочайшее утвержденіе въ іюнѣ 1875 года. Особенности этихъ правилъ были незначительны и главнѣйшія изъ нихъ заключались въ слѣдующемъ:

а) Земскія учрежденія области состоятъ въ вѣдѣніи военнаго министерства; б) гласные окружныхъ собраній избираются: землевладѣльцами, торговыми сословіями, станичными, сельскими и калмыцкими обществами; в) земельный цензъ для избирателей землевладѣльцевъ опредѣленъ въ 200 десят.; г) земскія учрежденія завѣдуютъ всѣми сборами; е) обложенію сборами не подлежатъ: земли, отведенныя для довольствія лошадей Донской артиллеріи и

для учебныхъ сборовъ, а также отведенныя войсковому конскому заводу и вымежеванныя изъ постаничныхъ юртовъ для станичныхъ плодовыхъ табуновъ.

Въ 1879 году большинство станичныхъ обществъ Хоперскаго округа отказалось отъ выбора гласныхъ въ земскія собранія. Какъ выяснилось впослѣдствіи, неудовольствіе казаковъ земскими учрежденіями происходило главнымъ образомъ отъ слѣдующихъ причинъ: съ введеніемъ земскихъ учрежденій значительно увеличились размѣры земскихъ сборовъ, натуральныя же повинности не облегчились; въ числѣ расходовъ, установленныхъ земскими учрежденіями, оказались такіе, которые не вызывались нуждами казаковъ (напримѣръ, содержаніе нѣкоторыхъ училищъ, въ коихъ не учились дѣти казаковъ); содержаніе земской управы обходилось слишкомъ дорого; казачье сословіе имѣло мало представителей въ земскомъ управленіи, а потому земскія мѣропріятія часто шли въ разрѣзъ съ интересами казаковъ; земскіе сборы со станичныхъ земель, отнесенные на средства станицъ, взыскивались по раскладкѣ со всѣхъ казаковъ, въ томъ числѣ и тѣхъ, которые несутъ воинскую повинность, а равно со вдовъ и сиротъ и проч. Кромѣ того, имѣло мѣсто опасеніе казаковъ, что введеніе земства составляетъ первый шагъ къ обращенію ихъ въ податное сословіе; убѣжденіе, что земскіе сборы за станичныя земли должны оплачиваться войскомъ и друг.

Для устраненія всѣхъ приведенныхъ неудобствъ, обнаружившихся съ введеніемъ земскаго положенія въ Донской области, была созвана въ г. Новочеркасскѣ, въ ноябрѣ 1881 г., коммисія изъ выборныхъ отъ всѣхъ сословій для рѣшенія основныхъ вопросовъ по примѣненію къ области войска Донского положенія о земскихъ учрежденіяхъ.

Въ этой коммисіи участвовало 106 лицъ. Общія положенія, высказанныя большинствомъ представителей, сводились къ слѣдующему: 1) населеніе области какъ казачье, такъ и неказачье, не имѣетъ ничего противъ основного принципа земскихъ учрежденій, т. е. участія выборныхъ лицъ въ обсужденіи пользъ и нуждъ мѣстнаго населенія, тѣмъ болѣе, что такой порядокъ вполнѣ согласенъ съ существующими въ войскѣ издревле обычаями; 2) земскія учрежденія въ своихъ дѣйствіяхъ не вполнѣ сообразовались съ особенностями бытовыхъ условій казачьей жизни, вытекающихъ изъ воинской повинности казаковъ, и съ платежными средствами населенія; 3) обособленность земскихъ учрежденій отъ войсковыхъ

и ихъ не военная, а чиновная организація не могла поставить земскія учрежденія на должную высоту въ глазахъ казачьяго населенія, привыкшаго къ военной организаціи.

Въ частности, въ засѣданіяхъ означенной коммисіи указывалось еще на слѣдующія слабыя стороны земства: значительность земскихъ обложеній, недостаточность числа представителей отъ станицъ въ земскихъ собраніяхъ, обременительность для казаковъ воинской повинности, пошатнувшееся за послѣднее время ихъ благосостояніе и проч.

Несмотря на ясно выраженное коммисіею указаніе, что не принципы земскаго самоуправленія вызываютъ недовольство казаковъ, а недостаточно полное приспособленіе положенія 1864 г. къ мѣстнымъ, дѣйствительно крайне своеобразнымъ, бытовымъ условіямъ, въ результатѣ, 24 марта 1882 г., послѣдовало пріостановленіе дѣйствія узаконеній о земскихъ учрежденіяхъ въ Донской области, и на мѣстное начальство была возложена обязанность составить совершенно новый законопроектъ—„объ устройствѣ земско-хозяйственнаго управленія въ области войска Донского“.

Въ проектѣ, законченномъ составленіемъ въ 1885 г., не осталось и тѣни принципа самоуправленія. Въ основу его было положено: земское управленіе сосредоточивается въ одномъ лицѣ войскового наказного атамана; депутатскія собранія сохраняются въ качествѣ органа контролирующаго и совѣщательнаго, но лишеннаго всякой самостоятельной власти; въ качествѣ исполнительныхъ органовъ учреждаются областное и окружныя земскія правленія; денежныя земскія повинности устанавливаются на слѣдующихъ основаніяхъ: за станичныя земли платитъ войско не свыше субсидіи, отпускаемой станицамъ изъ войскового капитала, взамѣнъ питейныхъ доходовъ; на прочія земли дѣлается равномѣрная раскладка не свыше 4 коп. съ десятины; имущества неземельныя облагаются по дѣйствительной доходности, но не свыше 5% валового дохода.

Проектъ встрѣтилъ рядъ возраженій со стороны вѣдомствъ и указанія на то, что если положеніе 1864 г. признано непримѣнимымъ въ Донской области, то, быть можетъ, положеніе 1890 г. окажется, въ главныхъ чертахъ, примѣнимымъ вполнѣ. Для разсмотрѣнія этихъ указаній въ г. Новочеркасскѣ была образована особая коммисія. Коммисія, прежде всего, остановилась на выясненіи вопроса объ источникѣ, изъ котораго должны взиматься земскіе сборы за земли казачьихъ и калмыцкихъ обществъ, а затѣмъ на другихъ вопросахъ, правильное, сообразно съ мѣстными осо-

бенностями, разрѣшеніе которыхъ, по ея мнѣнію, должно обезпечить возможность безпрепятственнаго введенія земскаго положенія 1890 г. въ Донской области.

Вопросы эти рѣшены коммисіею слѣдующимъ образомъ: а) уплата земскихъ сборовъ за станичныя общественныя земли должна производиться полностью изъ общаго войскового капитала; б) отнесеніе сихъ сборовъ на войсковой капиталъ не можетъ служить препятствіемъ къ тому, чтобы представители казачьяго сословія участвовали въ земскомъ управленіи области наравнѣ съ прочими сословіями; в) всѣ низшія станичныя и хуторскія народныя школы, содержимыя нынѣ на средства общаго войскового капитала и станичныхъ обществъ, слѣдуетъ передать въ вѣдѣніе земства, но при условіи, чтобы войсковой капиталъ уплачивалъ пособіе въ земскія суммы на содержаніе сихъ школъ; г) благотворительныя и богоугодныя заведенія приказа общественнаго призрѣнія переходятъ въ вѣдѣніе земства и содержатся послѣднимъ въ мѣрѣ дѣйствительной потребности и въ зависимости отъ средствъ земства, и д) право участія офицеровъ и чиновниковъ въ земскихъ собраніяхъ въ качествѣ представителей отъ станичныхъ обществъ сохраняется только за тѣми офицерами и чиновниками, которые имѣютъ право на участіе въ станичныхъ сборахъ.

Засимъ выработанный коммисіей проектъ положенія о донскомъ земскомъ управленіи въ основѣ своей вполнѣ согласенъ съ положеніемъ о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ 12 іюня 1890 г., измѣненъ же только сообразно мѣстнымъ особенностямъ. Такъ, напримѣръ, въ составъ областного по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, вмѣсто городского головы губернскаго города и члена отъ городской думы, по неимѣнію таковыхъ въ г. Новочеркасскѣ, въ которомъ городовое положеніе не дѣйствуетъ, введенъ непремѣнный членъ комитета по управленію г. Новочеркасскомъ, для присутствованія въ тѣхъ случаяхъ, когда будутъ обсуждаться городскія дѣла; проектировано предоставить право на участіе въ избирательныхъ собраніяхъ, наравнѣ съ собственниками, лицамъ, владѣющимъ коннозаводскими и другими войсковыми дачами на арендномъ правѣ, соотвѣтствующемъ поссесіонному, а также владѣльцамъ войсковыхъ участковъ донского частнаго коннозаводства и т. д.

Въ видахъ скорѣйшаго разсмотрѣнія проекта, военнымъ министромъ было образовано при главномъ управленіи казачьихъ войскъ особое совѣщаніе, подъ предсѣдательствомъ помощника начальника

сего управленія по гражданской части, изъ представителей министерствъ, государственнаго контроля и войска Донского.

Засѣданія совѣщанія предположено было начать во второй половинѣ 1901 года, но они были отсрочены по просьбѣ бывшаго министра внутреннихъ дѣлъ, Д. С. Сипягина, до окончанія разсмотрѣнія въ Государственномъ Совѣтѣ внесеннаго въ концѣ того года проекта введенія земскихъ учрежденій въ 13-ти не земскихъ губерніяхъ.

Въ настоящее время, говорится въ сообщеніи, признано возможнымъ приступить къ разсмотрѣнію сего проекта безъ замедленія.

Итакъ, предстоитъ разсмотрѣніе „безъ замедленія“ проекта введенія выборнаго земства въ Донской области. Незаконченное Государственнымъ Совѣтомъ разсмотрѣніе проекта земскаго управленія въ неземскихъ губерніяхъ 1901 года не служитъ нынѣ тому препятствіемъ. Отрицательнаго отношенія къ принципу самоуправленія уже нѣтъ. Опасность, грозившая земскимъ губерніямъ, миновала. Еще шагъ—и на смѣну переработаннаго проекта „земскаго управленія“ явится проектъ введенія земства настоящаго, выборнаго, въ 13 неземскихъ губерніяхъ.

Сообразованіе земскаго положенія съ мѣстными условіями Донской области потребовало отступленія отъ общаго порядка взиманія сборовъ съ земли непосредственно. Отступленіе существенное, но принципу самоуправленія не противорѣчащее и представительства казаковъ въ земскихъ учрежденіяхъ не устраняющее: войсковой капиталъ образовался изъ ихъ денегъ и ими же пополняется. Не сомнѣваемся, что и для всей остальной неземской Россіи нужно одно только сообразованіе началъ самоуправленія съ мѣстными условіями.

О ЗАКОННОСТИ СОСТАВА ЗЕМСКИХЪ СОБРАНІЙ.

Вопросъ, трактуемый г. Кузнецовымъ, представляется нынѣ однимъ изъ очередныхъ вопросовъ земской практики, ибо въ виду циркуляра министерства внутреннихъ дѣлъ, воспроизведеннаго въ № 5 „Права“ (1903 г., стр. 318), о способѣ исчисленія законности состава земскихъ собраній предстоятъ сужденія въ собраніяхъ всей земской Россіи. Поэтому и такъ какъ, съ нашей точки зрѣнія, разрѣшеніе вопроса, предлагаемое авторомъ, одинаково неправильно, какъ и оспариваемое имъ, мы позволяемъ себѣ помѣстить нашъ взглядъ на вопросъ.

Г. Кузнецовъ совершенно правъ, утверждая, что толкованіе, котораго держалось Воронежское губернское собраніе послѣ 1899 г.— одинаково, прибавимъ отъ себя, со многими другими губернскими собраніями — и за которое высказалось большинство голосовъ въ сессію 1902 г., ведетъ къ упраздненію выборнаго начала, лежащаго въ основѣ положенія о земскихъ учрежденіяхъ. Намъ извѣстенъ примѣръ еще болѣе рѣзкій. Въ составъ Воронежскаго собранія, при 60 гласныхъ, входитъ 28 предводителей дворянства, предсѣдателей управъ и представителей вѣдомствъ и, слѣдовательно, для признанія наличнаго состава собранія законнымъ, все-таки, необходимо присутствіе хотя бы двухъ гласныхъ. Въ Тверское же, при тѣхъ же 60 гласныхъ, входитъ такихъ лицъ 32, почему возможно засѣданіе земскаго собранія при полномъ отсутствіи гласныхъ. Толкованіе г. Кузнецова устраняетъ подобныя явленія и, при проведеніи его на практикѣ, полное упраздненіе выборному началу угрожать не будетъ. Но значеніе этого начала подвергнется несомнѣнному умаленію.

Г. Кузнецовъ предлагаетъ брать общую сумму членовъ зем-

[1]) Было напечатано въ „Правѣ“, 1903 г. № 6, непосредственно вслѣдъ за статьей г Кузнецова подъ тѣмъ же заглавіемъ.

скаго собранія и для законности состава требовать присутствія не менѣе половины ея, не различая при этомъ, сколько явилось гласныхъ, сколько представителей и сколько членовъ собранія по должности. Въ Воронежскомъ—должно быть на лицо 44 члена собранія. въ Тверскомъ—46. Если допустить, что въ каждое изъ этихъ собраній явятся всѣ представители и члены по должности, то, дабы собраніе было признано законносостоявшимися, необходимо присутствіе въ первомъ 16 гласныхъ (44—28=16), во второмъ — 14 (46—32=14). Между тѣмъ, не говоря уже о ясномъ и точномъ текстѣ ст. 74 полож. о земск. учр., требующемъ присутствія не менѣе половины числа *гласныхъ*, опредѣленнаго росписаніемъ, весь смыслъ земскаго самоуправленія въ порученіи веденія дѣлъ о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ самому населенію „посредствомъ избираемыхъ отъ онаго лицъ“, какъ гласилъ указъ 1 января 1864 г. А отсюда вытекаетъ, что только тогда постановленія земскаго собранія можно признавать распоряженіями и дѣйствіями самого населенія, когда не ничтожное меньшинство, а хотя половина состава прислана населеніемъ и имъ уполномочена.

Разбирая вопросъ съ точки зрѣнія цѣлесообразности, надлежитъ остановиться еще на одномъ, на первый взглядъ, существенномъ соображеніи. Число представителей вѣдомствъ въ губернскомъ собраніи невелико. Главный же контингентъ членовъ собранія негласныхъ составляютъ уѣздные предводители дворянства и включенные закономъ 1900 г. предсѣдатели уѣздныхъ управъ. Каждому земскому дѣятелю извѣстно, какую почтенную роль играютъ въ губернскихъ собраніяхъ многіе предводители дворянства, насколько сливаются они съ гласными, насколько мало даютъ чувствовать, что они земскому собранію чужіе люди, что они представляютъ собою интересы не всего мѣстнаго населенія, а одного сословія. Нельзя, однако, забывать, что это лишь фактъ. По закону же они именно чужіе для земства люди, представители сословныхъ интересовъ, долженствующіе, прежде всего, ограждать интересы своего сословія. Предсѣдатели уѣздныхъ управъ, въ общемъ правилѣ, люди земскіе. Но законъ допускаетъ и исключеніе (ст. 119), чего въ отношеніи гласныхъ нѣтъ—составъ гласныхъ никогда не можетъ быть пополняемъ назначеніемъ. Съ другой стороны, предсѣдатели управъ обязательно считаются состоящими на государственной службѣ. Наконецъ, если въ уѣздномъ собраніи предсѣдатели управъ, избранные изъ гласныхъ, являются делегатами населенія, то отнюдь нельзя сказать того же про собраніе губернское: преемственной

выборной связи между населеніемъ и ими, какъ членами губернскаго собранія, нѣтъ.

Основная юридическая ошибка г. Кузнецова заключается въ томъ, что онъ въ основу своихъ сужденій кладетъ не законъ, а сенатское разъясненіе. Обиліе сенатскихъ разъясненій, министерскихъ циркуляровъ и т. п. привело къ тому, что нынѣ убѣдить кого-либо въ земскомъ собраніи ссылкой на законъ очень трудно. Какъ ни былъ бы простъ и ясенъ смыслъ закона, непремѣнно раздадутся сомнѣвающіеся голоса: а не было ли разъясненія, какъ сказано въ циркулярѣ? И если подыщется подходящее разъясненіе, текстъ закона забытъ, въ него не вдумываются, его не читаютъ. Не обращается вниманія на поводъ, по которому разъясненіе состоялось. Обобщеніе дѣлается безъ замедленія.

Прибѣгая къ этому пріему разрѣшенія вопроса, г. Кузнецовъ принимаетъ указъ сената безъ всякой критической оцѣнки и вмѣсто толкованія закона даетъ толкованіе толкованія. Не на почвѣ толкованія закона, правда, возникъ вопросъ въ Воронежскомъ собраніи, а именно на почвѣ толкованія сенатскаго указа. А потому, конечно, упрекъ долженъ быть обращенъ не столько къ уважаемому автору, сколько къ собранію, въ которомъ и мысли не возникало, что указъ сената отъ 1 іюня 1899 г. за № 5826 прямого отношенія къ возбужденному вопросу не имѣетъ и что, толкуя его, обѣ стороны одинаково и правы, и неправы.

Отмѣченный указъ изложенъ въ грамматическомъ и логическомъ отношеніяхъ настолько неудачно, текстъ его такъ пестритъ догадками („въ противномъ случаѣ законодатель сдѣлалъ бы“) и искусственными сопоставленіями, что если продолжить сопоставленія и догадки, то можно съ равнымъ основаніемъ придти къ любому выводу. Вотъ почему право было большинство Воронежскаго собранія, высказавшееся за то, что для законности состава достаточно 30 наличныхъ полноправныхъ членовъ, право было и меньшинство, требовавшее наличности 44 членовъ.

Не правы же обѣ стороны, прежде всего, потому, что указъ состоялся „по вопросу о томъ, должны ли быть принимаемы въ счетъ гласныхъ, при опредѣленіи законности состава *уѣзднаго* земскаго собранія, лица, участвующія въ сихъ собраніяхъ на основаніи ст. 57 пол. о земск. учр. 12 іюня 1890 г.“, и ни однимъ словомъ не касается ст. 56, а взятъ онъ былъ обѣими сторонами въ основу разрѣшенія вопроса о законности состава *губернскаго* собранія. Такое обобщеніе руководящаго значенія сенатской прак-

тики, въ данномъ случаѣ, абсолютно неправильно. Ибо, если даже признавать обязательность для земскаго собранія толкованія, преподаннаго въ указѣ за № 5826, то нельзя забывать, что это есть толкованіе ограничительное—такъ какъ имъ ограничиваются права населенія на численный перевѣсъ его избранныхъ представителей въ распорядительномъ органѣ земскаго самоуправленія. А никакое ограничительное, даже законодательное опредѣленіе, не только толкованіе, не можетъ быть понимаемо распространительно. Сенатъ разъяснилъ извѣстнымъ образомъ законъ въ примѣненіи къ исчисленію минимальнаго состава уѣзднаго собранія. Предполагать, что это разъясненіе преподано и въ разрѣшеніе вопроса о законности состава собранія губернскаго—буде таковой возникнетъ и дойдетъ до сената,—догадка и больше ничего.

По существу разбираемый указъ страдаетъ дефектами, совершенно исключительными. Въ немъ выписанъ текстъ ст. 74 положенія 1890 г. съ пропускомъ слова: „гласныхъ“ и на этомъ пропускѣ построены всѣ дальнѣйшія соображенія.

Законъ гласитъ: ст. 74. „Для законнаго состава засѣданій земскаго собранія требуется присутствіе не менѣе половины числа гласныхъ, опредѣленнаго для онаго росписаніемъ, приложеннымъ къ ст. 14“.

Въ указѣ же значится:[1]) „По ст. 74 полож. для законности состава засѣданій земскаго собранія требуется присутствіе не менѣе половины числа, опредѣленнаго росписаніемъ, приложеннымъ къ ст. 14“. Пропустивъ, такимъ образомъ, слово „гласныхъ“, сенатъ затѣмъ говоритъ: „Точный смыслъ упомянутой статьи опредѣляетъ только число членовъ земскаго собранія, необходимое для признанія засѣданія собранія законнымъ, но не указываетъ, какимъ правомъ (ст. 14 и 57) должны обладать лица, участіе которыхъ въ земскомъ собраніи даетъ засѣданіямъ его свойство законности“. Далѣе, доказывается, что лица, участвующія въ земскомъ собраніи на основаніи ст. 57, суть полноправные его члены и, какъ таковые, при подсчетѣ всѣхъ явившихся членовъ могутъ замѣщать собою нехватающее число гласныхъ.

Что лица, участвующія въ земскомъ собраніи по ст. 56, полноправны, что они пользуются наравнѣ съ гласными правомъ голоса, правомъ вносить предложенія и т. п. и тѣмъ отличаются отъ приглашаемыхъ для представленія объясненій свѣдущихъ лицъ

[1]) Не имѣя подъ руками подлиннаго текста, цитируемъ по систематическому своду г. Кузнецова, стр. 1 и 2.

(ст. 73)—стоитъ внѣ спора и сомнѣній. Но также стоитъ внѣ спора, что законъ рѣзко отличаетъ ихъ отъ гласныхъ, разграничивая двѣ категоріи членовъ собранія—гласныхъ и участвующихъ кромѣ нихъ лицъ—отнюдь не по правамъ, а по порядку вступленія въ исполненіе обязанностей и по ряду другихъ еще признаковъ. Напримѣръ: въ п. 3 ст. 71 говорится, что земскія собранія приступаютъ къ разсмотрѣнію дѣлъ по предложеніямъ предсѣдателя и *членовъ собранія*. Въ ст. же 59: „никто изъ *гласныхъ*, безъ уважительныхъ причинъ не можетъ уклониться отъ присутствованія на земскихъ собраніяхъ". Въ ст. 60: „если *гласный* не явится" и т. д. Очевидно, что п. 3 ст. 71 относится ко всѣмъ участвующимъ въ собраніи, а ст. 59, 60 и многія другія—къ однимъ выборнымъ представителямъ населенія.

Ихъ однихъ выдѣляетъ и ст. 74, требуя для законнаго состава собранія, чтобы *гласныхъ* въ немъ было не менѣе половины числа, показаннаго въ росписаніи. А также—ст. 95, предусматривающая случай, „если земское собраніе не состоится по неприбытію законнаго числа *гласныхъ*". Замѣна въ ст. 74 слова: „гласныхъ" словами: „членовъ собранія" равносильно отождествленію двухъ понятій съ различнымъ содержаніемъ, общаго съ частнымъ, что ни въ какомъ случаѣ, при толкованіи закона, не допустимо.

Законъ ввѣряетъ завѣдываніе мѣстными дѣлами населенію черезъ выбранныхъ имъ представителей. Естественна потребность, регламентируя дѣятельность этихъ представителей, устранить возможность случайныхъ рѣшеній въ малой коллегіи, гдѣ не будетъ и половины лицъ, уполномоченныхъ населеніемъ—гласныхъ. Задачи представителей вѣдомствъ въ земскомъ собраніи—иныя. Земскому положенію нѣтъ надобности регулировать ихъ присутствіе. Это дѣло начальства. Пунктъ 2 ст. 57 говоритъ весьма характерно: депутатъ отъ духовнаго вѣдомства участвуетъ въ собраніи, „если епархіальное начальство признаетъ полезнымъ его назначить".

Если члены земскаго собранія не-гласные явились—они пользуются всѣми правами наравнѣ съ гласными. Если нѣтъ—собраніе въ обсужденіе причинъ ихъ неявки не входитъ. Поголовное даже отсутствіе ихъ не останавливаетъ ни открытія собранія, ни приведенія въ дѣйствіе состоявшихся безъ нихъ постановленій—если въ данномъ засѣданіи было не менѣе половины установленнаго росписаніемъ числа гласныхъ. Обратно: разъ число гласныхъ

не достигало этой нормы, то сколько бы остальныхъ членовъ собранія ни явилось, всѣ постановленія собранія, созваннаго не въ особо важныхъ случаяхъ, упомянутыхъ въ ст. 68, незаконны и недѣйствительны. Таковъ точный смыслъ земскаго положенія—въ частности ст. 74, 75 и 95, не допускающій никакого иного пониманія.

Любопытно отмѣтить, что даже проектъ положенія о земск. учр. графа Д. А. Толстого не допускалъ такого, какъ сенатъ, смѣшенія членовъ собранія по избранію съ членами по назначенію или по должности. По проекту предполагалось предоставить министру внутреннихъ дѣлъ право пополнять составъ земскихъ собраній гласными по назначенію. Но при этомъ, какъ значится въ журналѣ Государственнаго Совѣта „для законнаго состава земскаго собранія требовалось, чтобы количество присутствующихъ гласныхъ было не менѣе трехъ пятыхъ общаго числа гласныхъ, опредѣленнаго для подлежащаго собранія въ росписаніи, не принимая въ разсчетъ *лицъ, назначенныхъ министромъ внутреннихъ дѣлъ*“ [1]).

Насколько неудачно редактированъ текстъ указа сената за № 5826, настолько же, если не еще болѣе, неудачна редакція нынѣ появившагося въ газетахъ его разъясненія министерствомъ внутреннихъ дѣлъ. Министерство, повидимому, отвергаетъ правильность рѣшенія вопроса, какъ это предлагало меньшинство Воронежскаго собранія и противъ такого взгляда возражаетъ. Но что именно рекомендуется принять въ руководство, какъ предлагается на практикѣ исчислять законный составъ земскаго собранія—понять трудно.

Сенатъ, сказано въ циркулярѣ, имѣлъ въ виду разъяснить лишь одно, а именно, что лица, участвующія въ земскихъ собраніяхъ на основаніи ст. 56 (ссылки на которую въ указѣ сената, повторяемъ, нѣтъ) и 57 полож., должны приниматься въ счетъ при опредѣленіи законности состава собранія. Но сенатское разъясненіе, говорится далѣе, не имѣло, однако, въ виду измѣнить точный смыслъ 74 ст., согласно коей для законнаго состава засѣданія требуется не менѣе половины числа гласныхъ, опредѣленнаго росписаніемъ. Выводъ—требуемая для законности состава собранія половина гласныхъ должна быть исчисляема отъ количества гласныхъ, указанныхъ въ упомянутомъ росписаніи, безъ добавленія къ нему лицъ, участвующихъ по ст. 56 и 57.

---

[1]) См. отчетъ по Госуд. Совѣту за 1890 г., стр. 115 и 116.

Въ приведенныхъ соображеніяхъ и выводѣ сплошь неясности и противорѣчія. Относя ихъ, главнымъ образомъ, на счетъ неточности воспроизведенія газетами подлиннаго текста циркуляра, мы въ разборъ его не входимъ.

Итакъ, по нашему мнѣнію, вопросъ о законности состава земскаго собранія разрѣшается безспорно ст. 74 земскаго положенія. Ея текстъ ясенъ и не оставляетъ мѣста для сомнѣній. Имѣлъ ли въ виду сенатъ измѣнить ея смыслъ—намъ неизвѣстно. Но что на практикѣ ст. 74, начиная съ 1899 г., въ земскихъ собраніяхъ не соблюдается—это мы утверждаемъ.

Мы сознаемъ, что точное соблюденіе требованія закона о томъ, чтобы въ каждомъ засѣданіи участвовало не менѣе половины *гласныхъ*, нерѣдко будетъ создавать затрудненія, особенно для губернскихъ собраній. Придется разъѣзжаться, съѣзжаться опять. Это неудобно, это задерживаетъ нормальное теченіе дѣлъ. Но отъ принадлежащаго имъ по закону права быть хозяевами земскаго дѣла избранные населеніемъ гласные отказываться не могутъ, не должны. Гласный—не почетное званіе. Это лицо, которому населеніе довѣрило свои интересы и которое съ момента избранія *обязано* исполнять свой долгъ. Не всѣ, къ сожалѣнію, такъ смотрятъ...

ПРАВОВЫЯ НУЖДЫ ДЕРЕВНИ [1]).

Въ будущей исторіи русскаго самосознанія переживаемая нами эпоха составитъ, навѣрное, одну изъ наиболѣе интересныхъ страницъ.

Годъ тому назадъ былъ поставленъ на очередь и переданъ на обсужденіе общества центральный вопросъ русской жизни: о нуждахъ сельско-хозяйственной промышленности. Въ теченіе второй половины минувшаго 1902 и въ первые мѣсяцы нынѣшняго 1903 года на немъ было сосредоточено вниманіе всѣхъ слоевъ и классовъ мыслящаго не объ однихъ своихъ личныхъ интересахъ населенія.

Откликъ дала вся Россія. Наряду съ коренными „земскими“ губерніями, и Сибирь, и Кавказъ, и области казачьихъ войскъ, и Царство Польское. Матеріалъ получился громадный. Предстоитъ разобраться въ немъ, подвести итоги и вылить требованія, указанія и пожеланія въ твердыя, опредѣленныя формы. Работа отвѣтственная и безконечно трудная. Но исполнить ее настоятельно необходимо: залогъ благоденствія нашей родины, главнымъ образомъ, въ „землѣ“.

I.

Россія—страна земледѣльческая. На землѣ живетъ и землею кормится подавляющая масса населенія—крестьяне. Всѣ помыслы этой массы обращены къ землѣ, всѣ интересы съ нею связаны и ею опредѣляются.

Крестьяне кормятся землею непосредственно. Посредственно же она содержитъ войско и всѣ органы государственнаго управленія,

[1]) Рефератъ, читанный въ административномъ отдѣленіи Спб. юридическаго общества 31 марта 1903 г. Напечатанъ въ «Правѣ» 1903 г. №№ 15, 16, 17 и 48.

она строитъ крѣпости и броненосцы, она платитъ жалованье чиновникамъ, она покрываетъ расходы—прошлые и настоящіе—на расширеніе границъ и на увеличеніе государственнаго могущества. Ибо главнѣйшій плательщикъ налоговъ — крестьянство. Земля оплачиваетъ посредническія услуги торговца, прибыль фабриканта и заводчика, какъ естественную, нормальную, такъ и искуственно поднятую покровительственной системой. Ибо 80% населенія—главный потребитель продуктовъ обрабатывающей промышленности и предметовъ торговли.

И вдругъ стало ясно для всѣхъ и каждаго, что „деревня“ ослабѣла. Стало ясно и безпощадно очевидно не только на мѣстѣ, въ глуши, но и въ центрѣ—съ его повышеннымъ темпомъ столичной жизни, съ его блестящей декораціей, такъ слабо ощущающемъ могучую „власть земли“. Сталъ ясенъ какъ фактъ, такъ и основная его причина: почему „деревня“ слаба, что́ нужно сдѣлать, чтобы она окрѣпла. Неурожаи всегда возможны и вездѣ бываютъ. Но голода на Западѣ не знаютъ уже давно. А у насъ онъ сдѣлался чуть не заурядньмъ и обычнымъ явленіемъ. За послѣднія 10—12 лѣтъ голодали поперемѣнно и юго-востокъ и юго-западъ, и внутреннія губерніи и окраины.

Экономически сильной наша деревня не была никогда. Она всегда жила впроголодь. Даже въ лучшіе годы только сводила концы съ концами. Порой это возбуждало тревогу и заставляло усомниться въ благополучіи крестьянства. Но то были лишь сомнѣнія, а не увѣренность. Сомнѣнія—подлежащія разъясненію, провѣркѣ. Именно такъ и была формулирована цѣль образованія въ 1872 г. коммиссіи подъ предсѣдательствомъ П. А. Валуева: „для разъясненія вопроса объ увеличеніи или уменьшеніи, въ общемъ итогѣ, производительнаго труда населенія Россіи и для провѣрки толковъ о бѣдственномъ положеніи народа“. Черезъ тридцать лѣтъ, нынѣ, экономическая слабость деревни не „толки“, а фактъ, получившій общее признаніе. Предметъ изслѣдованія—причины, его породившія, и способы устраненія деревенской „нужды“.

Когда въ сознаніи отдѣльнаго человѣка мысль бродитъ въ попыткахъ рѣшенія мучительнаго вопроса, идея, по существу простая, иной разъ долго не останавливаетъ на себѣ вниманія. Сначала мысль, ее не замѣчая, скользитъ по ней. Потомъ ее приходится ужъ отгонять. Но она навязчива. Она все глубже и глубже проникаетъ въ душу. Въ такую минуту достаточно случайнаго, даже внѣшняго, повода—и она побѣдила. Тогда она встаетъ въ сознаніи человѣка во

всей своей простотѣ и силѣ. И кажется, какъ можно было иначе думать, иначе рѣшать вопросъ.

Такъ и въ сознаніи общественномъ. Мысль общественная инертна. Она туго воспринимаетъ и медленно поддается воздѣйствію передовыхъ умовъ. Она не слушаетъ ихъ сперва. Она борется съ ними потомъ... Но прогресса въ развитіи общественнаго сознанія еще никто не остановилъ—его остановить нельзя.

До 19 февраля 1861 года восточное спокойствіе царило въ русской деревнѣ. Дворянину-помѣщику, экономически обезпеченному даровымъ трудомъ своихъ рабовъ-крестьянъ, нечего было задумываться о нуждахъ сельской промышленности. Хозяйство онъ велъ натуральное. Праздная жизнь въ домѣ—„полной чашѣ“—таковъ былъ его несложный идеалъ. Запасовъ хлѣба онъ на рынокъ не выбрасывалъ Потребность въ деньгахъ имѣлъ ограниченную.

Крестьянинъ—ѣлъ, сколько нужно, чтобы не потерять способности работать, плодился, пріумножая тѣмъ благосостояніе барина, работалъ въ полѣ, на барскомъ дворѣ, на сторонѣ, но человѣческой жизнью не жилъ. Иногда въ немъ просыпался человѣкъ, когда слишкомъ ужъ рѣзко рабовладѣлецъ давалъ ему чувствовать, что онъ только вещь, рабочая сила, или когда въ неурожайные годы ѣды не хватало. Тогда восточное спокойствіе деревни на мигъ нарушалось. Но на помощь помѣщику приходила правительственная власть. Розги, экзекуціи, военный постой, ссылка въ Сибирь, отдача въ солдаты быстро возстановляли порядокъ—и жизнь опять входила въ свою обычную колею.

„Осѣни себя крестнымъ знаменіемъ, православный народъ, и призови съ Нами Божіе благословеніе на твой *свободный* трудъ, залогъ твоего домашняго благополучія и блага общественнаго“!—раздалось 19 февраля съ высоты Престола. Крестьянинъ былъ объявленъ человѣкомъ. За нимъ было признано право жить, какъ человѣку, не быть предметомъ купли-продажи—право свободнаго труда.

Оковы крѣпостной Россіи пали. Началась новая эра русской жизни. Въ общественномъ сознаніи сталъ вырисовываться образъ свободной на Руси личности, самодѣятельной, сознающей свои права и обезпеченной въ ихъ осуществленіи. Послѣдовалъ рядъ коренныхъ реформъ—земская на началахъ безсословнаго самоуправленія, судебная съ призывомъ населенія къ отправленію уголовнаго правосудія... За ними должны были идти другія, но вскорѣ была поставлена точка.

Теченіе общественной мысли измѣнило направленіе. Образъ свободной самодѣятельной личности сохранили передъ собой немногіе. Въ глазахъ большей части общества крѣпостническое воззрѣніе на человѣка, какъ на объектъ мѣропріятій, казавшееся навсегда погребеннымъ, стало оживать. Идея властной опеки надъ крестьяниномъ возродилась и стала все сильнѣе подавлять стремленіе насадить въ деревнѣ порядокъ, основанный на правѣ.

Послѣ ряда сѣрыхъ безцвѣтныхъ лѣтъ, наступилъ восьмидесятый годъ. Призванное сказать свое слово, русское общество зашевелилось. Общественная мысль готова была вернуться въ русло шестидесятыхъ годовъ. Сильнѣе стали слышаться голоса поборниковъ права, законности... Ужасное событіе 1-го марта—и полная реакція охватила самые широкіе общественные круги.

Реакціонное настроеніе было вызвано, въ значительной мѣрѣ, если не главнымъ образомъ, протестомъ противъ соціалистическихъ теорій. Но, протестуя противъ нихъ, реакція, сама того не замѣчая, восприняла ихъ основныя идеи: игнорированіе личности, какъ таковой, и личной самодѣятельности; отрицаніе правовой точки зрѣнія и перенесеніе центра тяжести на точку зрѣнія экономическую; отнесеніе къ задачамъ государства экономической охраны, прежде всего, и уже потомъ охраны правовой.

Свое крайнее выраженіе реакціонное настроеніе получило черезъ двадцать съ небольшимъ лѣтъ послѣ освобожденія крестьянъ. Мужикъ разболтался, онъ не съумѣлъ справиться со свободой—раздалось дружнымъ хоромъ и въ печати, и въ обществѣ, и въ столицѣ, и на мѣстахъ. Его свобода—свобода идти въ кабакъ. Онъ разлѣнился, не хочетъ работать. Онъ пьянствуетъ, не признаетъ властей, не почитаетъ старшихъ. Онъ не понимаетъ своихъ интересовъ. Зачѣмъ ему „права“ —они его не кормятъ. Его надо подтянуть. Заставить работать. Взять въ руки. Поставить подъ опеку. Все это можно сдѣлать и это не замедлитъ дать благіе результаты. Деревня экономически окрѣпнетъ.

Нѣсколько урожайныхъ лѣтъ утвердили было воззрѣніе на спасительную силу „властной руки“ въ деревнѣ. Голодъ начала девятидесятыхъ годовъ заставилъ оглянуться. Шаги, сдѣланные на пути обезличенія крестьянина, не помогли.

Взоры общества обратились на другой элементъ деревни—на землю. Главная причина слабости деревни не въ крестьянинѣ-земледѣльцѣ, а въ землѣ—такъ было рѣшено тогда. Лѣса вырубаютъ безразсудно, удобренія мало кладутъ, овраговъ не укрѣпляютъ, плохо

пашутъ, не знаютъ правильнаго сѣвооборота. Нуженъ лѣсоохранительный законъ, инструкторы, нужно особое министерство, которому были бы близки интересы земледѣлія, нуженъ рядъ мѣропріятій агрономическаго характера, нужно развитіе сельско-хозяйственныхъ знаній.

Для перехода къ усовершенствованнымъ системамъ полевого хозяйства, для лѣсоразведенія, осушенія болотъ, орошенія, укрѣпленія песковъ и т. д., и т. д.—необходимы деньги. Къ деревнѣ онѣ не приливаютъ въ достаточномъ количествѣ. Нужно развитіе кредита—мелiоративнаго, ипотечнаго, мелкаго, дабы приливъ денегъ могъ достигать самой далекой степи, самаго глухого поселка, избы послѣдняго крестьянина. Нуждаясь въ деньгахъ, землевладѣлецъ и земледѣлецъ выбрасываютъ на рынокъ продукты земли сразу, немедленно послѣ уборки, и тѣмъ ихъ обезцѣниваютъ. Необходимы элеваторы для крупнаго землевладѣнія, сельскіе хлѣбные склады — для мелкаго. Необходимо урегулированіе желѣзнодорожныхъ тарифовъ. Надо придти на помощь кустарямъ...

Вниманіе сосредоточилось на мѣропріятіяхъ агрономическихъ и экономическихъ въ тѣсномъ смыслѣ слова. Культурные и правовые запросы сельскохозяйственной промышленности, если не были забыты вовсе, то были отодвинуты на второй планъ.

Но на мѣстахъ, среди людей, близко стоящихъ къ мѣстнымъ хозяйственнымъ „пользамъ и нуждамъ“ и призванныхъ удовлетворять ихъ, главнымъ образомъ, за счетъ земли же, въ земствѣ, запросы культурные, правовыхъ они не всегда могутъ свободно касаться, забыты въ девятидесятыхъ годахъ не были. Ростъ расходовъ на народную школу, пріостановившійся въ первой половинѣ восьмидесятыхъ годовъ, къ этому времени возродился во всеи земской Россіи. Во второй половинѣ девятидесятыхъ годовъ признаніе земствомъ преимущественнаго значенія за удовлетвореніемъ потребностей культурныхъ получило и непосредственное, прямое выраженіе.

Въ концѣ 1894 г. министръ земледѣлія, съ Высочайшаго соизволенія, предложилъ на обсужденіе земскихъ собраній рядъ вопросовъ „о нуждахъ сельскаго хозяйства и мѣрахъ ихъ удовлетворенія“: какія нужды земледѣлія представляются въ губерніи настолько назрѣвшими и неотложными, что требуютъ возможно скорѣйшаго ихъ удовлетворенія?; какія именно мѣры признаются въ настоящее время наиболѣе, по мѣстнымъ условіямъ, цѣлесообразными для удовлетворенія указанныхъ нуждъ?—и еще три другихъ однороднаго ха-

рактера. Какъ видно изъ текста циркулярнаго предложенія министра, при которомъ вопросы были разосланы, ожидались указанія на нужды и мѣры агрономическія и узко-экономическія. Земства же сочли долгомъ, прежде всего, отмѣтить темноту народныхъ массъ. Во-первыхъ, въ отношеніи общаго образованія, во-вторыхъ—въ отношеніи знаній сельско-хозяйственныхъ. По свидѣтельству офиціальнаго обзора земскихъ отзывовъ, первое мѣсто въ нихъ „занимаютъ указанія на необходимость самаго широкаго распространенія общаго образованія и сельско-хозяйственныхъ знаній, а также спеціальнаго сельско-хозяйственнаго образованія. Затѣмъ уже слѣдуютъ всѣ другія мѣры экономическаго и сельско-хозяйственнаго характера". „Слѣдуетъ добавить—говорится далѣе въ обзорѣ,—что нѣкоторыми земствами вообще обращается преимущественное вниманіе на необходимость придти на помощь крестьянскому хозяйству; сообразно съ этимъ, въ главѣ мѣръ и ставится поднятіе нравственнаго и матеріальнаго уровня массы населенія. Безъ этого земства считаютъ прямо невозможнымъ прочное улучшеніе земледѣлія" [1]).

Отзывы земствъ не имѣли широкаго практическаго результата и въ печати, по крайней мѣрѣ общей, прошли малозамѣтно. Они не послужили общественной мысли толчкомъ, не измѣнили направленія ея теченія.

Такимъ толчкомъ явилось образованіе въ 1902 году „совѣщанія о нуждахъ сельско-хозяйственной промышленности". Мысль простая, ясная получила формулировку—и не въ умахъ отдѣльныхъ лицъ, не въ земствѣ только, а во всемъ русскомъ обществѣ. Нужды „деревни"—въ нуждахъ мужика. Мужикъ—человѣкъ. Его потребности культурныя и правовыя должны имѣть прежде всего удовлетвореніе. Залогъ его домашняго благополучія и блага общественнаго—„свободный" трудъ. Устраните то, что препятствуетъ его свободѣ въ трудѣ.

II.

23 января 1902 г. состоялось Высочайшее повелѣніе объ образованіи, подъ предсѣдательствомъ министра финансовъ, особаго совѣщанія „для выясненія нуждъ сельскохозяйственной промышленности и соображенія мѣръ, направленныхъ на пользу этой промышленности и связанныхъ съ нею отраслей народнаго труда".

[1]) «Нужды сельскаго хозяйства и мѣры ихъ удовлетворенія по отзывамъ земскихъ собраній». *Спб.* 1899 г. Стр. 7 и 8.

Въ составъ совѣщанія вошли члены Государственнаго Совѣта, министры, товарищи министровъ и другія лица изъ числа занимающихъ высшія государственныя должности. Изъ лицъ, такихъ должностей не занимающихъ—президентъ московскаго общества сельскаго хозяйства. Кромѣ того, предсѣдателю было предоставлено приглашать къ участію въ занятіяхъ совѣщанія всѣхъ лицъ, чьи мнѣнія признано будетъ полезнымъ выслушать. Для ближайшей разработки подлежащихъ обсужденію вопросовъ, совѣщаніе получило право образовывать подготовительныя коммисіи.

Общественное мнѣніе, въ лицѣ органовъ повременной печати, встрѣтило образованіе совѣщанія, какъ мѣру выдающейся важности. Болѣе осторожные публицисты, сознавая всю необходимость широкой постановки вопроса о правовыхъ и культурныхъ нуждахъ деревни, опасались на первыхъ порахъ, однако, что вопросъ такъ поставленъ не будетъ, и не рѣшались высказать какихъ либо надеждъ, пока „неизвѣстна даже программа совѣщанія, неизвѣстны рамки и пріемы, которые будутъ установлены для его дѣятельности“ [1]).

Они, конечно, были правы, считаясь съ нашей вѣдомственной обособленностью. Правовыя нужды деревни принадлежатъ къ вѣдомству министерства внутреннихъ дѣлъ и, отчасти, юстиціи. Культурно-просвѣтительныя—къ вѣдомству министерства народнаго просвѣщенія. Совѣщаніе же образовано подъ предсѣдательствомъ министра финансовъ.

Но не были лишены основанія и сужденія, менѣе сдержанныя. Еще по поводу государственной росписи на 1899 г. предсѣдатель совѣщанія, министръ финансовъ С. Ю. Витте всеподданнѣйше докладывалъ о „неопредѣленности имущественныхъ и общественныхъ отношеній крестьянъ“, какъ о крайне неблагопріятномъ экономическомъ факторѣ. Неопредѣленности — обусловливаемой, по словамъ доклада, „неполнотою законодательства о сельскихъ обывателяхъ, а главнымъ образомъ—недостаточнымъ его соотвѣтствіемъ потребности населенія въ прочномъ правопорядкѣ“. Поэтому вполнѣ возможно было тогда же, въ ряду условій, безъ устраненія которыхъ никакія мѣры, принимаемыя собственно въ интересахъ земледѣлія, „не будутъ въ состояніи поставить нашу сельскохозяйственную промышленность на путь жизненнаго и здороваго развитія“, намѣчать: пережитки крѣпостного права, отсутствіе для крестьянъ писанныхъ гражданскихъ законовъ, волостной судъ, который само министерство

[1]) «Вѣстникъ Европы», 1902 г., мартъ, стр. 330.

внутреннихъ дѣлъ называетъ не судомъ, а „неформальною домашнею расправою“, институтъ земскихъ начальниковъ [1]). „Развитіе въ населеніи правового чувства, сознанія неприкосновенности своихъ правъ и возможности ихъ защиты“ указывалось въ „Правѣ“, какъ единственно вѣрный путь поднятія экономическаго благосостоянія деревни.

Откликнулись на Высочайшее повелѣніе отъ 23 января и реакціонные голоса. Но на этотъ разъ ихъ попытки по-своему освѣтить задачи совѣщанія прозвучали слабо. Слишкомъ явно ужъ онѣ были, ни съ чѣмъ не сообразны. Обезсилилъ крестьянинъ. Недородъ одного года вызываетъ голодъ. А „Московскія Вѣдомости“ писали: „Наиболѣе потерпѣло отъ неблагопріятныхъ условій нашей сельской промышленности помѣстное дворянство, а потому только что объявленное Высочайшее повелѣніе (объ учрежденіи совѣщанія) должно быть разсматриваемо, какъ новая милость нашему первенствующему сословію“. „Гражданинъ“ все свелъ къ формулѣ, неизмѣнно повторяемой на его страницахъ: въ деревнѣ жить невозможно. Невозможно потому, что крестьянское населеніе не уважаетъ права собственности. Для успѣховъ сельскаго хозяйства, еще болѣе, чѣмъ „крестьянскіе инструкторы“, нужно „возложить на земскихъ начальниковъ обязанность обучать народъ здравымъ понятіямъ о святости права чужой собственности“.

Въ первомъ же засѣданіи, 2 февраля, совѣщаніе признало необходимымъ произвести „опросъ мѣстныхъ людей и учрежденій“.

Самымъ простымъ способомъ такого опроса, въ отношеніи 34 земскихъ губерній, по крайней мѣрѣ, казалось бы, было обращеніе къ земскимъ собраніямъ. Въ нихъ именно—и только въ нихъ—работаютъ мѣстные люди, по выраженію Государственнаго Совѣта, „знающіе и чувствующіе мѣстныя потребности и берущіеся за трудъ не изъ-за матеріальныхъ выгодъ, а изъ любви и усердія къ самому дѣлу“. Люди—не службою только, а реально связанные съ данной мѣстностью. Элементъ не пришлый, а постоянный, представляющій собою не обособленные интересы сословій, а интересы всего мѣстнаго населенія. Люди—уполномоченные населеніемъ облагать другихъ, облагая себя; удовлетворять потребности другихъ, удовлетворяя свои. На земскихъ собраніяхъ лежатъ по закону обязанности по завѣдыванію мѣстными хозяйственными пользами и нуждами. Помимо нихъ никакія агрономическія и экономическія мѣропріятія не могутъ

[1]) «Право», 1902 г., № 7.

быть проведены на мѣстахъ въ жизнь. Работая въ этой области почти сорокъ лѣтъ, они одни имѣютъ опытъ. Они наиболѣе компетентны сказать: въ чемъ состоятъ нужды сельско-хозяйственной промышленности и какія условія, спеціально мѣстныя и общія, препятствуютъ деревнѣ быть экономически сильной.

Съ другой стороны, въ отвѣтахъ земскихъ собраній была бы обезпечена тщательность обсужденія предложеній, исходящихъ отъ отдѣльныхъ лицъ, и мнѣніе одного лица или небольшой однородной группы лицъ не могло бы получить характера мѣстнаго отзыва губерніи или уѣзда. Какъ ни мало осуществленъ въ законѣ принципъ представительства всѣхъ группъ населенія въ земствѣ, на него все-таки имѣются хоть намеки. А на практикѣ, въ силу издавна сложившихся традицій, земскія собранія, за рѣдкими исключеніями, всегда обнаруживали готовность и умѣнье отрѣшиться отъ сословно-дворянскихъ и крупно-землевладѣльческихъ интересовъ, изъ представителей которыхъ комплектуется громадное большинство гласныхъ.

Совѣщаніе не отвергло въ принципѣ пользы обращенія къ земству, но нашло его излишнимъ—въ виду данныхъ недавно всѣми губернскими земствами отвѣтовъ на вопросы министра земледѣлія. Вмѣстѣ съ тѣмъ совѣщаніе опасалось, что обращеніе къ земскимъ собраніямъ замедлитъ поступленіе мѣстныхъ отзывовъ.

Насколько это опасеніе было преждевременно, дѣйствительность уже показала. Первоначально назначенный уѣзднымъ и губернскимъ комитетамъ срокъ представленія заключеній весьма скоро былъ продолженъ. Уѣздные комитеты закончили свои занятія послѣ періода уѣздныхъ земскихъ собраній очередной сессіи 1902 г., губернскіе—послѣ періода губернскихъ собраній. Слѣдовательно, обсужденіе вопросовъ, предложенныхъ совѣщаніемъ, даже на очередныхъ земскихъ собраніяхъ, безъ созыва экстренныхъ, ничуть не замедлило бы работъ самого совѣщанія.

Вопросы, предложенные министромъ земледѣлія въ 1894 г., были, правда, редактированы широко. Но отвѣты на нихъ были даны въ 1895—1898 гг. при обычныхъ условіяхъ внесенія въ земскія собранія, разсмотрѣнія ими и дальнѣйшаго направленія докладовъ, записокъ и постановленій, касающихся вопросовъ общаго характера, особенно культурно-правовыхъ. Опросъ же „мѣстныхъ людей и учрежденій“ въ 1902 г. предположено было произвести при условіяхъ, если не вполнѣ, то въ значительной мѣрѣ, отличныхъ отъ обыкновенныхъ. Болѣе чѣмъ вѣроятно, что многое изъ вносив-

шагося тогда въ собранія не было допущено до обсужденія и многое изъ принятаго не дошло до министерства земледѣлія. Въ нашемъ распоряженіи, напримѣръ, имѣется обширная записка, относящаяся къ 1898 г., которая обсуждалась однимъ изъ земскихъ собраній и была въ большей части принята и упоминанія о которой вовсе нѣтъ въ обзорѣ земскихъ отзывовъ. Уже по одному этому едва ли правильно было считать „излишнимъ“ обращеніе къ земскимъ собраніямъ.

Измѣнились, за время послѣ 1895—1898 гг., и условія жизни деревни. Насколько въ этихъ видахъ данные земствомъ 4—7 лѣтъ назадъ отвѣты не исключали необходимости новаго обращенія къ земскимъ собраніямъ, прекрасно охарактеризовано въ майскомъ внутреннемъ обозрѣніи „Вѣстника Европы“ за 1902 г. „Обѣднѣніе деревни идетъ все дальше, и въ ширь, и въ глубь; въ цѣломъ рядѣ губерній еще нѣсколько разъ повторились неурожаи; переселенія принимаютъ болѣе крупные размѣры; изученія требуетъ вліяніе такихъ нововведеній, какъ, напр. питейная монополія. Съ другой стороны, растетъ народное самосознаніе, образуются новые слои населенія, не такъ пассивно и апатично, какъ еще недавно, относящіеся къ своей судьбѣ; тревожное исканіе лучшаго проникаетъ въ инертныя прежде массы [1]).

Наконецъ, нельзя не отмѣтить, что именно ко времени послѣ опроса министра земледѣлія относится энергичное развитіе земскихъ экономическихъ и, особенно, агрономическихъ мѣропріятій—попытки созданія учрежденій мелкаго кредита, хлѣбныхъ и кустарныхъ складовъ, развитіе операцій по снабженію населенія улучшенными сѣменами, искусственнымъ удобреніемъ, плугами—вмѣсто сохъ, вѣялками, молотилками, воздѣйствіе на крестьянъ въ видахъ перехода къ многополью и т. д., и т. д. Въ 1895—1898 гг. большинство земствъ отвѣчало о мѣропріятіяхъ этого рода на основаніи предположеній. Въ 1902 г. оно отвѣтило бы на основаніи указаній опыта.

III.

Способомъ опроса совѣщаніе избрало образованіе на мѣстахъ спеціальныхъ комитетовъ. Губернскихъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора—изъ губернскаго и уѣздныхъ предводителей дворянства, предсѣдателя и членовъ губернской земской управы, предсѣ-

[1]) «Вѣстникъ Европы», 1902, май, стр. 375.

дателей уѣздныхъ управъ, управляющихъ казенной палатой и государственными имуществами, уполномоченныхъ по сельско-хозяйственной части и предсѣдателей сельско-хозяйственныхъ обществъ. Уѣздныхъ, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства — изъ предсѣдателя и членовъ уѣздной земской управы. Сверхъ перечисленныхъ членовъ, предсѣдателямъ комитетовъ предоставлено было право приглашать другихъ лицъ, по ихъ усмотрѣнію безъ ограниченія числа.

Комитеты, такимъ образомъ, особенно уѣздные, получили совершенно неопредѣленную организацію. Губернскимъ была обезпечена, по крайней мѣрѣ, многочленность. А заключенія уѣздныхъ могли исходить отъ четырехъ всего лицъ. Элементъ дворянскій получилъ значительное численное представительство въ губернскомъ комитетѣ и еще болѣе значительное — не численное, а по объему полномочій предсѣдателя — въ уѣздномъ. Элементъ земскій былъ представленъ лицами, хотя въ общемъ правилѣ и избранными населеніемъ, но прошедшими черезъ утвержденіе губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ. Лица неслужащія — элементъ „мѣстныхъ людей“ въ истинномъ смыслѣ слова, не подчиненныхъ мѣстной административной власти въ порядкѣ службы, — кромѣ предсѣдателей сельско-хозяйственныхъ обществъ, — обязательнаго представительства не получилъ вовсе. Но губернаторъ и уѣздный предводитель дворянства получили право его представить по ничѣмъ неограниченному собственному ихъ усмотрѣнію: и въ численномъ отношеніи, и въ качественномъ, и въ сословномъ, и въ классовомъ.

Не были опредѣлены также порядокъ и условія дѣятельности комитетовъ. Только впослѣдствіи, въ циркулярномъ отношеніи предсѣдателя совѣщанія отъ 9 августа, были обозначены предѣлы для ихъ сужденій — „при занятіяхъ предложеннымъ имъ весьма важнымъ практическимъ дѣломъ не преслѣдовать цѣлей, не имѣющихъ непосредственнаго отношенія къ сельско-хозяйственной промышленности“ [1]). Условія же внѣшнія, даже такое важное, какъ публичность засѣданій, остались невыясненными и на практикѣ различно устанавливались по усмотрѣнію предсѣдателей.

Въ маѣ совѣщаніе опубликовало 27 пунктовъ программы своихъ занятій, сообщенныхъ на заключеніе мѣстныхъ комитетовъ. Пункты эти не представляли собою всей программы полностью,

[1]) «Вѣстникъ финансовъ, промышленности и торговли», 1902 г., № 20.

но, однако, „большую ея часть“. Ими подсказывалось комитетамъ сосредоточить вниманіе на выясненіи мѣстныхъ агрономическихъ нуждъ, во-первыхъ, и, затѣмъ, экономическихъ. Вопросовъ крестьянскаго права они не касались вовсе.

Изъ нуждъ правового характера вообще были отмѣчены: мѣры къ устраненію земельныхъ захватовъ, къ сокращенію порубокъ, конокрадства, воровства въ фруктовыхъ садахъ и продуктовъ съ полей и огородовъ, порчи деревьевъ и т. п., облегченіе способовъ обмѣна земельныхъ участковъ для устраненія черезполосности и пересмотръ законодательства объ арендахъ, въ видахъ созданія наилучшихъ условій для развитія сельскаго хозяйства.

Но не подсказывая комитетамъ заняться изученіемъ вопроса о нуждахъ сельско-хозяйственной промышленности во всемъ его объемѣ, совѣщаніе не устранило для нихъ возможности и права именно такъ отнестись къ задачѣ по собственной иниціативѣ. Согласно съ заключеніемъ совѣщанія, выраженнымъ въ первомъ его журналѣ, комитетамъ былъ предложенъ общій вопросъ: о нуждахъ нашей сельско-хозяйственной промышленности. Сверхъ того, въ опубликованномъ журналѣ засѣданій 23 и 25 марта говорилось: „Сообщая на мѣста приводимые ниже пункты программы, совѣщаніе полагало предоставить всецѣло усмотрѣнію мѣстныхъ комитетовъ обсуждать или всѣ эти пункты или остановиться собственно на тѣхъ изъ нихъ, которые будутъ признаны имѣющими для данной губерніи или уѣзда наиболѣе существенное значеніе. Если бы мѣстные комитеты при этомъ нашли, что въ числѣ сообщенныхъ имъ пунктовъ программы отсутствуетъ указаніе на какой нибудь вопросъ, отъ разрѣшенія котораго можно было бы, по мѣстнымъ условіямъ, ближе всего ожидать поднятія сельско-хозяйственной промышленности, то обстоятельство это не лишаетъ комитетъ права имѣть по такому вопросу сужденія и представлять по нему свои соображенія“ [1]).

„Мѣстные люди“, слѣдовательно, несомнѣнно получили формальное право сказать свое мнѣніе объ общихъ культурныхъ, правовыхъ, финансовыхъ и экономическихъ нуждахъ деревни. Осуществить его, однако, удалось далеко не всѣмъ комитетамъ. Предсѣдатели обнаружили крайнее различіе въ пониманіи задачи опроса и направляли сужденія съ крайнимъ разнообразіемъ.

Съ особенной силой это разнообразіе отразилось на дѣятель-

[1]) Тамъ же, № 20.

ности губернскихъ комитетовъ, которые давали отвѣты на основаніи критической оцѣнки заключеній комитетовъ уѣздныхъ и въ которыхъ предсѣдательская цензура распространилась не только на непосредственно вносимыя предложенія, но и на принятыя въ уѣздахъ резолюціи.

Предсѣдатель Костромского губернскаго комитета, какъ сообщалось въ газетахъ, въ рѣчи, сказанной передъ началомъ занятій, отмѣтилъ „необходимость не ограничиваться только частными вопросами о мѣстныхъ нуждахъ, но разрабатывать, если это окажется нужнымъ, и вопросы общегосударственные, конечно, постольку, поскольку они находятся въ тѣсной связи съ вопросами мѣстными". Благодаря этому, вопросы въ Костромскомъ комитетѣ „дебатировались свободно и въ очень широкой постановкѣ" [1]). Также безпрепятственно обсуждали вопросы общаго характера, не включенные въ опубликованную „большую часть" программы, комитеты Смоленскій, Подольскій, Оренбургскій, Владимірскій, Архангельскій, Новороссійскій, Орловскій, отчасти Новгородскій и нѣкоторые другіе. Подольскій, напримѣръ, комитетъ высказалъ, что „безъ проведенія мѣръ общаго и коренного значенія, всѣ отдѣльныя мѣропріятія, направленныя къ подъему сельско-хозяйственной промышленности, не могутъ сопровождаться надлежащимъ успѣхомъ и окажутся малозначительными, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и вполнѣ безрезультатными палліативами". Новгородскій, хотя нѣкоторые вопросы въ немъ подверглись цензурѣ предсѣдателя, между прочимъ, призналъ желательнымъ: всеобщее даровое начальное образованіе, отмѣну тѣлеснаго наказанія, возстановленіе выборнаго мирового института и т. п.

Въ Тульскомъ же комитетѣ, Ярославскомъ, Тамбовскомъ, Тверскомъ, отчасти въ Московскомъ и во многихъ другихъ обсужденіе общихъ вопросовъ вовсе было устранено. Въ Тамбовскомъ—предсѣдатель, по поводу высказаннаго однимъ изъ членовъ, заявилъ, что „постановленіе Темниковскаго уѣзднаго комитета, какъ относящееся къ вопросамъ общегосударственнаго значенія, къ прочтенію и обсужденію допущено не будетъ". Въ Тульскомъ, по словамъ газетъ, „всякія попытки со стороны нѣкоторыхъ членовъ выдвинуть тѣ вопросы, которые составляли предметъ обсужденія въ уѣздныхъ комитетахъ, встрѣчали со стороны предсѣдателя комитета категорическій отказъ".

---

[1]) «Право», 1903 г., № 6.

Еще большее разнообразіе обнаружилось въ отношеніи личнаго состава комитетовъ. Предсѣдатели Грязовецкаго, напримѣръ, Темниковскаго, Елецкаго, Ветлужскаго, Новоторжскаго и Богородицкаго уѣздныхъ комитетовъ пригласили весь составъ гласныхъ уѣзднаго земскаго собранія. Другіе же ограничились приглашеніемъ незначительнаго числа мѣстныхъ землевладѣльцевъ и крестьянъ. А третьи остановили свой выборъ почти исключительно на земскихъ начальникахъ. Въ Ярославскомъ губернскомъ комитетѣ участвовалъ одинъ губернскій гласный. Къ участію же въ работахъ Новгородскаго и нѣкоторыхъ другихъ губернскихъ комитетовъ гласные были привлечены въ числѣ нѣсколькихъ десятковъ. Изъ засѣданій Ямпольскаго (Подольской губ.) уѣзднаго комитета были удалены представители крестьянъ—волостные старшины, „такъ какъ мировые посредники заявили, что настоящими представителями крестьянъ являются они, а не старшины, да, кромѣ того, это народъ грубый и неразвитой и ничего они не могутъ помочь“ [1]).

Условія дѣятельности комитетовъ, словомъ, далеко не способствовали тому, чтобы ими были выдвинуты на первое мѣсто культурноправовыя нужды обще-государственнаго характера.

IV.

И несмотря на все это—несмотря на то, что имъ приходилось давать отвѣты не въ обычной коллегіи, призванной къ завѣдыванію мѣстными пользами и нуждами, имѣющей свои традиціи и многолѣтній опытъ, а въ коллегіи, составленной случайно; несмотря на то, что имъ приходилось не прямо отвѣчать на вопросъ, а какъ бы уклоняясь отъ такого отвѣта, самимъ изыскивать надлежащую его постановку—„мѣстные люди“, въ лицѣ уѣздныхъ комитетовъ, поставили вопросъ о современныхъ нуждахъ деревни въ такія широкія рамки, въ какія онъ давно уже у насъ не ставился. Отзывы земствъ начала восьмидесятыхъ годовъ, въ отвѣтъ на извѣстный циркуляръ гр. Лорисъ-Меликова отъ 22 декабря 1880 г., блѣднѣютъ, въ этомъ отношеніи, передъ отзывами, пришедшими съ „мѣстъ“ въ 1902 году.

Таково совершенно ясное впечатлѣніе, оставшееся у всѣхъ, внимательно слѣдившихъ за дѣятельностью комитетовъ. Слѣдить,

[1]) «Право», 1903 г., № 4.

правда, приходилось только по газетамъ. Но это обстоятельство, въ виду нашихъ цензурныхъ условій, отнюдь не даетъ права сомнѣваться въ вѣрности впечатлѣнія. Напротивъ, если и газетныя свѣдѣнія, всегда болѣе или менѣе отрывочныя и случайныя, дали такое впечатлѣніе, то можно сказать съ увѣренностью, что изученіе подлинныхъ журналовъ, заключеній и резолюцій его только усилитъ.

Въ печати были дѣлаемы попытки умалить численное значеніе тѣхъ мѣстныхъ отзывовъ, которые не ограничились отвѣтами на вопросы программы. Въ „Гражданинѣ“ указывалось, что только 40 комитетовъ „подъ предлогомъ улучшенія сельскаго хозяйства потребовали разныхъ политическихъ нововведеній“, а остальные 460 „занимались добросовѣстнымъ исполненіемъ возложенной на нихъ задачи“ [1]). Что значитъ на языкѣ „Гражданина“ „требовать политическихъ нововведеній“ — ясно безъ объясненій. Но сколько уѣздныхъ комитетовъ „вообразили себя въ исторической роли états généraux“ и потребовали ихъ—намъ неизвѣстно. Въ газетахъ о такихъ требованіяхъ не сообщалось. Намъ извѣстно другое: не менѣе 100 уѣздныхъ комитетовъ [2]), „добросовѣстно исполняя возложенную на нихъ задачу“ не оставили безъ отвѣта предложенный имъ общій вопросъ о,нуждахъ нашей сельско-хозяйственной промышленности (а не объ улучшеніи сельскаго хозяйства) и остановили свое вниманіе на тѣхъ или другихъ культурно-правовыхъ нуждахъ и мѣрахъ, не спеціально мѣстнаго, а обще-государственнаго характера. Съ другой стороны, по нашему подсчету, число уѣздныхъ комитетовъ, вовсе не затрогивавшихъ общаго вопроса ни въ той, ни въ иной формѣ—не превышаетъ десятка. А комитеты, которые на общій вопросъ отозвались въ реакціонномъ духѣ, приходится считать единицами. Соотношеніе—совершенно иное [3]).

„Мѣстные люди“, работавшіе въ уѣздныхъ комитетахъ, громко и опредѣленно сказали, что безсиліе „деревни“ лежитъ глубоко. Не въ сохахъ, трехпольи, оврагахъ и пескахъ дѣло, не въ желѣзнодорожныхъ тарифахъ, не въ слабомъ приливѣ денегъ въ деревню, не въ малоземельи и общинномъ землевладѣніи даже, а въ томъ, *что* лишаетъ населеніе возможности единственно вѣрнымъ

[1]) Цитируемъ по статьѣ К. Арсеньева: «Нѣсколько словъ объ уѣздныхъ комитетахъ». «Право», 1902 г., № 49.

[2]) Цифра выведена на основаніи сообщеній, печатавшихся въ «Правѣ».

[3]) Приводимый подсчетъ, конечно, не точенъ, ибо изъ 500 комитетовъ мы имѣли свѣдѣнія менѣе, чѣмъ о 130. Но и въ распоряженіи «Гражданина», въ ноябрѣ 1902 г., другихъ свѣдѣній быть не могло

способомъ—самому—бороться съ стихійными бѣдствіями, *чего* ему не хватаетъ, чтобы результаты его труда—продукты земли—могли конкуррировать на міровомъ рынкѣ.

Крестьянинъ—предметъ. Столѣтія крѣпостного права пріучили насъ такъ смотрѣть на него и его такъ смотрѣть на себя. Онъ былъ столѣтія объектомъ мѣропріятій помѣщичьей власти, безъ правъ, безъ имущества, безъ права думать о наилучшемъ устройствѣ своей жизни, но и безъ обязанности самому о себѣ думать и заботиться, безъ обязанности жить не одной данной минутой, а заглядывая далеко впередъ. Манифестъ 19 февраля объявилъ его человѣкомъ и тѣмъ открылъ ему возможность человѣкомъ сдѣлаться. Но чтобы онъ сталъ человѣкомъ, нужно было еще многое другое. Нужно было, чтобы прежній рабовладѣлецъ призналъ его лицомъ, и чтобы онъ самъ созналъ себя личностью, не только облеченной неотъемлемыми правами, но и несущей неперелагаемыя ни на кого обязанности. Отсутствіе этого сознанія въ крестьянствѣ и есть основная современная „нужда“ сельской промышленности. Пріученный долгимъ состояніемъ „въ крѣпости“—за помѣщикомъ, казной, удѣломъ, монастыремъ — пассивно относиться къ своимъ хозяйственнымъ потребностямъ, поскольку онѣ не касаются сегодняшняго и завтрашняго дня, крестьянинъ и нынѣ находится въ условіяхъ, слабо подсказывающихъ ему обязанность сознательнаго и самостоятельнаго отношенія къ потребностямъ своей жизни, обязанность активно, самому, стремиться къ ея наилучшему устройству. Онъ и нынѣ находится въ положеніи ребенка, котораго со всѣхъ сторонъ опекаютъ и о которомъ заботятся другіе. Ему не позволяютъ выйти изъ общины — дабы онъ не впалъ въ нищету, не позволяютъ жить своей семьей — дабы „домъ“ не ослабѣлъ, ему не позволяютъ самостоятельно вести свое общественное дѣло — такъ какъ онъ не понимаетъ своихъ интересовъ, земскій начальникъ ихъ понимаетъ лучше... Пока ребенка водятъ на помочахъ—онъ не упадетъ, но и ходить не научится.

Въ началѣ іюля 1896 года въ значительномъ раіонѣ южной черноземной части Пермской губ. и смежныхъ частей губерніи Уфимской, послѣ двухъ урожайныхъ годовъ сряду, ожидался вновь обильный урожай хлѣбовъ и травъ. Вся мѣстность представляла любопытную картину. Деревни были окружены скирдами стараго необмолоченнаго хлѣба. Не только всѣ амбары, житницы и кладовыя, но и хлѣвы были завалены зерномъ. Небрежно сложенные стоги сѣна гнили на лугахъ. Полупромолоченная солома валялась

повсюду въ безобразныхъ грудахъ. Кто ее бралъ—тому говорили спасибо. Хлѣбъ, уже собранный, не стоило молотить: рыночная цѣна не окупала однѣхъ издержекъ молотьбы. Лучшаго качества рожь продавали по 10 и 12 коп. за пудъ. Населеніе было завалено запасами зерна.

Прошло два года—и тотъ же самый раіонъ охватилъ жестокій голодъ. Рожь появилась привозная. Крестьяне платили за нее до рубля за пудъ. Скотъ кормили соломой съ крыши.

Примѣръ экономическаго безсилія деревни разительный. Какіе помогутъ инструкторы, улучшенныя сѣмена, усовершенствованные пріемы обработки земли, когда населеніе въ теченіе двухъ лѣтъ не смогло сберечь запасовъ, которые всего два года назадъ не имѣли никакой цѣны.

Широко развитая система кредита и рядъ другихъ общихъ экономическихъ и финансовыхъ мѣропріятій, непосредственно указываемыхъ приведеннымъ примѣромъ, конечно, могли бы способствовать удержанію цѣнъ—въ 1896 г. отъ ненормальнаго паденія, въ 1898 г. отъ ненормальнаго повышенія. Но до тѣхъ поръ, пока принимаемыя государствомъ экономическія мѣропріятія имѣютъ передъ собой не личность, сильную, активную, самодѣятельную, а пассивный „объектъ мѣропріятій“, рѣшающаго значенія они имѣть не могутъ. Всякаго рода воздѣйствія извнѣ могутъ только помогать, способствовать творческой дѣятельности человѣка. Ихъ значеніе существенно тогда, когда они идутъ на встрѣчу его запросамъ — хотя бы то были запросы, еще не вылившіеся въ сознаніи въ опредѣленную формулу. И ихъ значеніе ничтожно, когда запроса на нихъ у человѣка нѣтъ. Ибо творческая дѣятельность принадлежитъ ему одному. Мѣропріятія извнѣ ничего сами создать не въ силахъ.

V.

„Вы въ Петербургѣ воображаете—писалъ въ 1880 г. покойный К. Д. Кавелинъ,—что крѣпостное право умерло, похоронено и память о немъ исчезла. Очень ошибаетесь. Оно живетъ еще во взглядахъ, понятіяхъ, привычкахъ и помѣщиковъ, и крестьянъ, и если будетъ, какъ было до сихъ поръ, поддерживаться администраціей губернской и петербургской, то проживетъ еще долго“ [1]).

[1]) Сочиненія, т. II, стр. 831.

Личности, самодѣятельной, сильной сознаніемъ правъ, у насъ нѣтъ—вотъ въ чемъ наша основная бѣда, многократно писалъ и говорилъ тотъ же публицистъ.

Слова, глубоко вѣрныя, сохраняющія полную силу и въ настоящій моментъ. Въ круговоротѣ столичной жизни постоянно забывается, какъ прочна и грузна была та цѣпь, что̀ сковывала Россію въ теченіе вѣковъ. Какъ мало прошло времени—всего сорокъ лѣтъ—съ того момента, что

„Порвалась цѣпь великая,
„Порвалась—разскочилася:
„Однимъ концомъ по барину,
„Другимъ по мужику“..

Повинна въ этомъ мысль офиціальная, вырабатывающая законодательныя и экономическія мѣропріятія. Повинна также и мысль теоретическая, научно освѣщающая потребности и запросы жизни.

Ко времени, когда Россія начала жить общественной, въ западно-европейскомъ смыслѣ, жизнью—къ началу шестидесятыхъ годовъ—на Западѣ крайности индивидуализма стали вызывать уже громкій протестъ. Идея соціализма пробила брешь и вскорѣ стала, если не господствующей, то общепризнанной. Появилась теорія государственнаго соціализма, а во имя ея и требованія ограничить личность въ интересахъ государства. Требованія эти получили выраженіе въ систематическомъ рядѣ разнообразныхъ мѣръ, которыя въ своей совокупности ограничили личность, но отнюдь не подавили ея. Подавленіе личности и не входило въ ихъ задачу, да и невозможно было въ окрѣпшихъ условіяхъ западнаго строя.

Съ запада соціалистическія тенденціи пришли къ намъ. Для своего практическаго осуществленія онѣ нашли у насъ благопріятную почву. Сильной, обособившейся твердымъ правосознаніемъ, личности онѣ у насъ не встрѣтили. Тѣмъ легче было осуществить идею государственнаго вмѣшательства, расширить область внѣшняго воздѣйствія государства на экономическую жизнь, и государственную иниціативу поставить на мѣсто иниціативы лица. Личная самодѣятельность оказалась въ самыхъ тѣсныхъ рамкахъ. Но на Западѣ эти рамки ограничили нѣчто вполнѣ конкретное, сложившееся, твердое, а у насъ—ничто, пустое мѣсто. Получились одни ограниченія безъ того, чего крайности надлежало ввести въ границы. Въ результатѣ государственный соціализмъ на русской почвѣ обратился въ старую систему опеки крѣпостной эпохи.

Но условій той эпохи уже не существуетъ. 19-е февраля

1861 г. не могло похоронить и не похоронило крѣпостного права во взглядахъ, понятіяхъ, привычкахъ. Несложныя же патріархальныя формы натуральнаго хозяйства имъ были погребены сразу и безвозвратно. „Свободный“ трудъ крестьянъ заставилъ оба элемента деревенскаго населенія—и помѣщика, и крестьянина—перейти къ новымъ, неизмѣримо болѣе сложнымъ формамъ хозяйства денежнаго. Вмѣстѣ съ тѣмъ онъ поставилъ самаго послѣдняго крестьянина непосредственно лицомъ къ лицу съ производителями хлѣба всего міра.

Переходъ естественно вызвалъ кризисъ, до сихъ поръ не завершившійся, и въ послѣднее время, напротивъ, особенно обострившійся. Подобный переходъ происходилъ на Западѣ исподволь, медленно, при благопріятныхъ обстоятельствахъ: когда не было желѣзныхъ дорогъ и телеграфа, когда не знали паровыхъ плуговъ и молотилокъ, когда понятія не имѣли о многополи. Общее просвѣщеніе и развитіе сельско-хозяйственныхъ знаній, а, главное, укрѣпленіе правосознанія, не слѣдовали за переходомъ къ денежному хозяйству, а шли съ нимъ параллельно и предшествовали изобрѣтеніямъ и открытіямъ, такъ рѣзко измѣнившимъ условія мірового торговаго обмѣна. Западный производитель хлѣба выступаетъ нынѣ на міровой рынокъ, сильный своей иниціативой, своимъ просвѣщеніемъ, онъ выступаетъ активнымъ борцомъ за существованіе—и широко пользуется, при содѣйствіи государства, благами желѣзныхъ дорогъ, кредита, усовершенствованныхъ пріемовъ полеводства и т. д., и т. д. Съ каждымъ днемъ онъ идетъ по этому пути все энергичнѣе и дальше.

Россія начала переходить къ денежному хозяйству и, въ лицѣ всего своего земледѣльческаго населенія, выступила на міровой рынокъ послѣ желѣзныхъ дорогъ, телеграфа, развитія на западѣ многоразличныхъ формъ кредита и т. п. Нашимъ вчерашнимъ рабовладѣльцу и неграмотному рабу пришлось, безъ дорогъ, съ сохами и трехпольемъ, вступить въ конкурренцію съ экономически сильнымъ Западомъ. Естественное плодородіе почвы и ограниченность житейскихъ потребностей крестьянина, обусловливающая сравнительно низкую оплату труда, въ теченіе нѣкотораго времени могли дѣлать конкурренцію возможной. Но почва отъ усиленной эксплоатаціи старыми пріемами стала быстро истощаться. Житейскія потребности выросли—оплата труда повысилась. Ни плодородіе почвы, ни низкій культурный уровень крестьянства не помогли.

Не въ силахъ остановить кризиса, сами по себѣ, и сѣть дорогъ съ дифференціальными тарифами, опытныя поля съ сельскохозяйственными школами, склады сѣмянъ и земледѣльческихъ орудій, телеграфы, телефоны... Все это безусловно необходимо. Безъ содѣйствія со стороны государства, какъ бы ни было населеніе самодѣятельно, оно наполовину безсильно—таковы условія современной экономической жизни. Но это только палліативы. Какъ бы ни были широко развиты мѣры содѣйствія, разъ нѣтъ въ населеніи самодѣятельности, оно обречено на безсиліе полное. Участіе въ міровомъ торговомъ оборотѣ предъявляетъ русскому производителю хлѣба всѣ тѣ требованія, которымъ удовлетворяетъ его западный сосѣдъ. Онъ долженъ быть личностью, просвѣщенной и самодѣятельной.

Въ этомъ отношеніи между промышленностью сельско-хозяйственной и другими формами приложенія народнаго труда существуетъ глубокая разница. Въ фабрично-заводской промышленности для личной инициативы рабочаго мало мѣста, и слабое ея въ немъ развитіе безусловно пагубнаго значенія имѣть не можетъ. Фабричный рабочій не хозяинъ дѣла. Крестьянинъ же собственникъ и общинникъ—хозяинъ. А между тѣмъ, нигдѣ нѣтъ той безконечной совокупности условій, препятствующихъ образованію личности, какъ именно „въ деревнѣ“.

„Что необходимо—ставитъ вопросъ авторъ записки, представленной въ одинъ изъ комитетовъ—для того, чтобы нормальнѣе удовлетворялись сельско-хозяйственныя нужды, и шире, мощнѣе двигалось впередъ само хозяйство?—Одно и только одно: развитіе самодѣятельности въ населеніи“. „Толчекъ, говоритъ онъ далѣе, данный актомъ 19 февраля, развитію свободной личности, замеръ въ самомъ началѣ, и личность въ деревнѣ стала не столько развиваться, сколько обособляться въ узко-эгоистическомъ духѣ“.

„Законоположеніями послѣдняго двадцатилѣтія—сказано въ заключеніи Новоторжскаго, Тверской губ., уѣзднаго комитета—правосостояніе крестьянъ окончательно низвело крестьянское сословіе къ разряду лицъ, состоящихъ въ опекѣ бюрократическихъ учрежденій и лишенныхъ всякой свободы въ своей личной, хозяйственной дѣятельности“.

VI.

Безъ самодѣятельности населенія, частной и общественной, поднять нашу сельско-хозяйственную промышленность нельзя—мысль,

сдѣлавшаяся въ переживаемый историческій моментъ русской жизни общимъ достояніемъ. Она проходитъ красной нитью черезъ заключенія комитетовъ. Она же принята, какъ отправное положеніе, самимъ особымъ совѣщаніемъ.

Въ журналѣ засѣданій совѣщанія 4, 11 и 21 мая 1902 г. значится:

„По мнѣнію совѣщанія, необходимо остановиться на вопросѣ о томъ, слѣдуетъ-ли искать улучшенія сельско-хозяйственной промышленности преимущественно въ возбужденіи самодѣятельности сельскихъ хозяевъ и въ соотвѣтствіи съ этимъ принимать мѣры къ развитію самодѣятельности и устраненію препятствующихъ ей обстоятельствъ, или же надлежитъ преимущественно идти путемъ правительственнаго воздѣйствія. По этому вопросу сужденія членовъ совѣщанія сводились къ признанію невозможности достиженія серьезнаго успѣха безъ широкаго развитія частной и общественной самодѣятельности. Воздѣйствіе правительства, въ области частнохозяйственной дѣятельности, можетъ имѣть примѣненіе лишь при извѣстной ограниченности задачи такого воздѣйствія, или же въ тѣхъ случаяхъ, когда оно способно создавать исключительныя условія для извѣстной отрасли промышленности, преимущественно путемъ огражденія ея отъ иностраннаго соперничества установленіемъ охранительныхъ таможенныхъ пошлинъ. Такіе пріемы правительственнаго воздѣйствія, очевидно, не примѣнимы у насъ въ сельско-хозяйственной промышленности. Равнымъ образомъ, совѣщаніе находило нецѣлесообразнымъ установленіе какой-либо регламентаціи въ области этой промышленности, такъ какъ подобная регламентація, насколько можно судить по нашему и заграничному опыту, рѣдко приводила къ благопріятнымъ результатамъ. Поэтому и надо стремиться къ возбужденію въ населеніи личной предпріимчивости, которая, какъ показываетъ тотъ же опытъ, является главнымъ и непремѣннымъ условіемъ прочнаго улучшенія хозяйственной дѣятельности. Для объединенія же и поддержки индивидуальныхъ усилій отдѣльныхъ хозяевъ можетъ оказать значительное содѣйствіе организація разнаго рода хозяйственныхъ союзовъ“ [1]).

Было бы грубой ошибкой, конечно, считать, что просвѣтлѣніе общественнаго сознанія наступило послѣ образованія совѣщанія внезапно. Идея самодѣятельности ясно обрисована въ резолюціяхъ московскаго агрономическаго съѣзда 1901 г. Ее же привезли съ со-

[1]) „Вѣстникъ финансовъ“, 1902 г. № 27.

бой въ Петербургъ опредѣленно формулированною представители земствъ, собравшіеся на кустарный съѣздъ весною 1902 г. Они, съ недопускающей сомнѣній ясностью, дали понять, что руководительства изъ центра имъ не нужно, а нужно, главнымъ образомъ, чтобы центръ относился безъ недовѣрія къ ихъ собственнымъ мѣстнымъ начинаніямъ. По свидѣтельству офиціальнаго обзора трудовъ кустарнаго съѣзда, съѣздъ „пришелъ къ категорическому заключенію, что помощь кустарямъ должна являться преимущественно предметомъ непосредственной и самостоятельной дѣятельности мѣстныхъ силъ; центральное же правительство должно восполнять ее, оказывая мѣстнымъ силамъ свою поддержку. Въ соотвѣтствіи съ такимъ взглядомъ, съѣздомъ были рѣшительно отклонены всѣ предложенія объ учрежденіи не только центральныхъ, но и областныхъ обществъ, главную задачу которыхъ составляло руководительство мѣстными силами. По заключенію съѣзда, центральныя и областныя общества съ подобными задачами могутъ принести дѣйствительную пользу лишь при условіи, если они явятся естественнымъ результатомъ распространенія самодѣятельности на мѣстахъ, когда она потребуетъ объединяющей организаціи“. По вопросу о кредитѣ для кустарей было признано, „что, въ цѣляхъ успѣшнаго разрѣшенія подобнаго рода задачи, прежде всего, необходимо оказать возможно широкую поддержку самодѣятельности населенія, проявляющейся въ устройствѣ различнаго вида учрежденій мелкаго кредита“. „Однородными началами съѣздъ руководствовался и при обсужденіи вопроса объ улучшеніи условій сбыта кустарныхъ издѣлій и снабженія кустарей доброкачественными сырыми матеріалами по возможно дешевымъ цѣнамъ. Въ этомъ отношеніи съѣздъ одинаково высказался, какъ за оказаніе поддержки самодѣятельности населенія и частной иниціативѣ, такъ и за устройство земскихъ складовъ, которые, въ свою очередь, должны пользоваться поддержкой со стороны правительства. Основнымъ условіемъ всѣхъ мѣръ данной категоріи должно явиться стремленіе къ сохраненію за кустарями экономической самостоятельности“ [1]).

Развивая идею самодѣятельности и останавливаясь на причинахъ, препятствующихъ крестьянамъ-кустарямъ быть активно-сильными, участники съѣзда постоянно возвращались, въ своихъ рѣчахъ, къ вопросу о неопредѣленности и исключительности юридическаго положенія нашего крестьянства. Затрогивались институтъ

[1]) „Труды съѣзда дѣятелей по кустарной промышленности въ Спб. 1902 г.“ Часть II, стр. II—V.

земскихъ начальниковъ, тѣлесныя наказанія по приговорамъ волостныхъ судовъ и т. п. Въ соединенномъ засѣданіи первой и третьей секцій была принята, между прочимъ, слѣдующая резолюція: „Для подъема промышленнаго духа населенія и развитія въ немъ самодѣятельности необходимо, прежде всего, свободное развитіе личности, а для достиженія этого необходимо: а) широкое развитіе просвѣщенія на основѣ всеобщаго обученія и надлежащаго простора для взаимодѣйствія образованныхъ слоевъ и трудящихся массъ населенія, б) обезпеченный правопорядокъ и в) свободное устройство образовательныхъ, техническихъ и промышленныхъ союзовъ“ [1]).

Еще болѣе характернымъ показателемъ того, что образованіе совѣщанія и обращеніе къ „мѣстнымъ людямъ“ завершило лишь, такъ сказать, формулировку въ общественномъ сознаніи идеи самодѣятельности, служитъ тотъ исключительный интересъ, который сосредоточивается уже два года на вопросѣ о мелкой земской единицѣ. А это, въ свою очередь, служитъ ручательствомъ глубины проникновенія въ общество сознанія необходимости рѣшительно отказаться отъ системы опеки и отъ вѣры во всемогущество внѣшняго воздѣйствія на сельско-хозяйственную промышленность.

Послѣ нѣсколькихъ лѣтъ забвенія, мысль о мелкой земской единицѣ возродилась на московскомъ агрономическомъ съѣздѣ, затѣмъ обошла земскія собранія и нашла отраженіе во всѣхъ безъ исключенія органахъ печати. И встрѣтила она повсюду сплошные ряды сторонниковъ, хотя сущность предлагаемой организаціи осталась и остается до сихъ поръ невыясненной и понимается различно. Одни подъ мелкой земской единицей разумѣютъ организацію, долженствующую раздробить уѣздъ, какъ единицу земскаго самоуправленія. Другіе—всесословную волость. Третьи—организацію своеобразнаго типа: построенную на однихъ началахъ съ земствомъ, но не связанную съ уѣздными и губернскими земскими учрежденіями единствомъ представительства; облагающую тѣ же источники дохода, но внѣ зависимости отъ обложенія ихъ на губернскія и уѣздныя потребности. Всѣ сходятся лишь въ томъ, что мелкая земская единица должна быть организаціей безсословной, хозяйственно-самостоятельной и столь близкой къ населенію, чтобы ввѣренное ей дѣло крестьяне считали своимъ дѣломъ, чтобы ихъ общественная самодѣятельность могла получать примѣненіе и реальное выраженіе. Иными словами, объединяющимъ моментомъ является

[1]) Тамъ же, стр. 112.

протестъ противъ нынѣ существующаго положенія вещей, при которомъ крестьяне отгорожены непроницаемой стѣной отъ другихъ сословій и при которомъ для ихъ самодѣятельности нѣтъ мѣста. Нѣтъ мѣста въ веденіи своихъ сословныхъ дѣлъ. Нѣтъ его—въ веденіи обще-уѣзднаго земскаго дѣла. Ибо въ основѣ положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г. также лежитъ идея опеки—дворянскаго сословія надъ крестьянами—и своихъ представителей, въ истинномъ смыслѣ слова, крестьяне въ уѣздной земской организаціи не имѣютъ.

Протестъ, какъ таковой, естественно останавливаетъ вниманіе на томъ, что́ наиболѣе полно выражаетъ господство противоположныхъ началъ. А потому невольно дѣлается скачекъ къ реформѣ конечной, пропуская тѣ, которыя ей необходимо должны предшествовать. Созданіе мелкой земской, всесословной, болѣе дробной, чѣмъ уѣздъ, организаціи кажется мѣрой назрѣвшей, стоящей на первой очереди. Кажется, что она принесетъ благіе результаты даже до уравненія крестьянъ въ правахъ съ другими сословіями и, главное, до упраздненія земскихъ начальниковъ, олицетворяющихъ неизмѣримо больше, чѣмъ земство по положенію 1890 г., идею властной опеки надъ крестьянами. Протестъ приводитъ къ разсужденію: созданіе мелкой земской единицы рельефно обнаружитъ необходимость пересмотра всего законодательства о крестьянахъ и, въ частности, несостоятельность учрежденій, образованныхъ по закону 1889 года, и повлечетъ за собою реформу крестьянскаго права и реорганизацію этихъ учрежденій. Но если такъ, то почему начинать съ конца, а не съ начала? А если надежды не оправдаются? Если мелкая земская единица будетъ вдвинута въ современный правовой хаосъ деревни и въ немъ на многіе годы останется?... Можно ли мечтать о самодѣятельности крестьянъ въ одной области, когда въ другихъ недопустимы для нихъ по закону или фактически неосуществимы ни починъ, ни иниціатива. Когда управляющая ими власть дѣйствуетъ не столько на основаніи закона, сколько на основаніи усмотрѣнія; когда въ отношеніи этой власти они не обыватели, а подчиненные, подлежащіе дисциплинарно-карательнымъ мѣрамъ.

Реформа, если ей не будутъ предшествовать другія, если она не будетъ логическимъ слѣдствіемъ, коснется исключительно земскаго дѣла. И его она поставитъ въ тяжелое положеніе. Въ качественномъ отношеніи навѣрное, а, быть можетъ, на первое время, и въ отношеніи количественномъ—нынѣ входящіе еще только въ

практику земства способы удовлетворенія мѣстныхъ потребностей понизятся. Молодое, едва начавшее крѣпнуть, земское дѣло должно будетъ пережить кризисъ. Какъ онъ разрѣшится—по меньшей мѣрѣ неизвѣстно. Рискъ, во всякомъ случаѣ, есть, и рискъ огромный. Въ стремленіи видѣть свободное поле для общественной самодѣятельности крестьянъ—все это забывается. Только силой протеста противъ всепроникающей идеи опеки надъ „деревней“ можно объяснить такое одностороннее отношеніе къ мелкой земской единицѣ.

Но какъ показатель господствующаго въ обществѣ настроенія, громадная популярность вопроса тѣмъ болѣе знаменательна.

VII.

Личная самодѣятельность человѣка есть прямое и естественное слѣдствіе свободнаго труда. Самодѣятельность общественная—столь же естественное слѣдствіе общности интересовъ совмѣстно живущихъ и свободно трудящихся людей. Вынуждается человѣкъ къ самодѣятельности сознаніемъ лежащихъ на немъ и ни на кого не перелагаемыхъ обязанностей. Чѣмъ человѣкъ просвѣщеннѣе, тѣмъ глубже и сильнѣе въ немъ это сознаніе и тѣмъ успѣшнѣе его заботы о наилучшемъ удовлетвореніи своихъ потребностей.

Создать самодѣятельность въ человѣкѣ нельзя, какъ нельзя ее абсолютно и уничтожить. Абсолютно не самодѣятельна только машина. Но степень развитія самодѣятельности личной и, особенно, общественной находится въ прямой зависимости отъ внѣшнихъ условій жизни.

И трудъ раба не абсолютно подневольный, какъ нѣтъ абсолютной несвободы въ трудѣ домашняго животнаго даже. Крѣпостной крестьянинъ тоже имѣлъ долю свободы въ своемъ подневольномъ трудѣ и обязанъ былъ самъ заботиться о своей сытости сегодня и завтра. Зачатки самодѣятельности были и въ немъ. Но именно зачатки—не болѣе. Малѣйшее ихъ развитіе встрѣчало непреодолимую преграду въ его положеніи „крещеной собственности“.

Внѣшнія условія жизни регламентируются нормами права, которыя, опредѣляя юридическое положеніе лица, обозначаютъ съ другой стороны границу самодѣятельности человѣка. Эта граница можетъ быть отодвинута дальше или ближе, и въ прямомъ соотвѣтствіи съ ней будетъ шире или уже сфера свободы и самодѣятельности лица.

Гдѣ бы она, однако, не была проведена, она должна быть проведена, прежде всего, твердо и опредѣленно. Ибо основная цѣль законодательной регламентаціи жизни—развитіе правосознанія. Неопредѣленность же правоотношеній широко раскрываетъ двери произволу — торжеству лица, фактически сильнаго, надъ фактически слабымъ. Во-вторыхъ, граница самодѣятельности должна быть проведена для всѣхъ на одномъ уровнѣ. Въ глазахъ закона всѣ должны быть равны: одинаково полноправны и одинаково ограничены въ сферѣ свободы. Нормальное развитіе правосознанія немыслимо при дѣленіи гражданъ на категоріи, различныя по суммѣ тѣхъ основныхъ правомочій, которыя опредѣляютъ степень самодѣятельности лица. Такое дѣленіе, неизбѣжное при крѣпостномъ состояніи одной половины населенія, составляетъ логическій абсурдъ при одинаково свободномъ трудѣ всѣхъ.

Данная высота уровня обще-гражданской свободы въ государствѣ имѣетъ, конечно, также первостепенное значеніе. Но въ интересахъ развитія правосознанія въ массѣ населенія оно отступаетъ передъ значеніемъ опредѣленности правоотношеній и равенства всѣхъ въ сферѣ свободы. Приниженность своего положенія познается и чувствуется лицомъ не какъ нѣчто абсолютное, а на основаніи сравненія. Для конкретнаго лица, дабы оно было активно и сильно сознаніемъ своихъ правъ, не такъ важна сумма правомочій, сама по себѣ, какъ равенство въ правомочіяхъ съ другими. Его принижаетъ и дѣлаетъ пассивнымъ, главнымъ образомъ, сознаніе, что оно обладаетъ меньшей свободой въ проявленіи своего „я“, чѣмъ другое.

Въ Россіи граница личной свободы и самодѣятельности, и для не крестьянскихъ слоевъ населенія, проведена не твердо и не высоко. Свобода слова, вѣроисповѣданія, ассоціацій заключена въ самыя тѣсныя рамки. Притомъ—не столько въ рамки закона, сколько въ рамки усмотрѣнія органовъ административной власти. На всякое дѣло требуется разрѣшеніе или утвержденіе. Мало чего можно добиваться, какъ права. Въ результатѣ—и въ этихъ слояхъ русскаго общества слабо развито правосознаніе, и они по сравненію съ обществомъ Запада, отличаются крайней инертностью.

Для крестьянъ же граница самодѣятельности едва намѣчена. Ея контуръ постоянно прерывается. Она представляетъ собою съ трудомъ уловимую для глаза линію, обозначенную разорванными, еле замѣтными штрихами. И намѣчена она на уровнѣ, неизмѣримо низшемъ. Въ результатѣ — правосознанія въ деревнѣ нѣтъ вовсе. Деревня безправна.

Русская деревня, къ тому же, и темна безпросвѣтно. Заключенія уѣздныхъ комитетовъ, въ этомъ отношеніи, даютъ блестящую иллюстрацію. За самыми рѣдкими, единичными исключеніями, всѣ комитеты удѣляли вниманіе современному печальному положенію дѣла народнаго образованія. „Для развитія нашего крестьянскаго хозяйства— единогласно призналъ Покровскій, Владимірской губ., уѣздный комитетъ — прежде всего нужно образованіе и образованіе". По вопросу о народномъ образованіи столь же единодушно и не менѣе краснорѣчиво высказались и губернскіе комитеты.

Но что разумѣть подъ образованіемъ для деревни?

Подъ образованіемъ для крестьянскаго населенія деревни еще очень недавно у насъ разумѣлось одно обученіе дѣтей грамотѣ, т. е. техническимъ пріемамъ чтенія и письма, и механическому счету. Затѣмъ, явилась мысль объ образованіи, какъ средствѣ религіознаго воспитанія. Были созданы церковно-приходскія школы, которыя, однако, отличаются, въ данномъ отношеніи, отъ земскихъ лишь тѣмъ, что въ нихъ главное вниманіе сосредоточивается на обученіи грамотѣ церковно-славянской, а не русской гражданской. Немного позже проникъ въ общество взглядъ на образованіе, какъ на средство пріобрѣтенія сельско-хозяйственныхъ знаній. Стали все сильнѣе раздаваться голоса въ пользу надѣленія школъ участками земли, если не для полевой культуры, то хотя бы для огородной. Предполагалось народной школѣ на первой же ступени придать характеръ школы профессіональной. Тѣ же цѣли, по господствовавшему воззрѣнію, должны были преслѣдоваться мѣрами внѣшкольнаго образованія: народными чтеніями, библіотеками, воскресными повторительными курсами для взрослыхъ и проч.

На этомъ воззрѣніи остались и въ настоящее время нѣкоторые комитеты. Но другіе выдвинули иную точку зрѣнія: нужно образованіе само по себѣ, не въ видахъ достиженія какой-либо опредѣленной утилитарной цѣли, а имѣющее одну, равную для всего человѣчества задачу—просвѣщеніе. „Обще-образовательная школа не должна служить средствомъ распространенія профессіональныхъ знаній, въ томъ числѣ и сельско-хозяйственныхъ"—высказалъ въ своемъ заключеніи Елецкій комитетъ. Новоторжскій—призналъ необходимымъ преобразованіе начальной школы въ шестилѣтнюю, со включеніемъ въ программу цѣлаго ряда обще-образовательныхъ предметовъ. „Только такая школа можетъ подготовить человѣка къ разумному отношенію къ окружающей его дѣйствительности и сдѣлать его трудъ столь же успѣшнымъ и производительнымъ, какъ

трудъ другихъ народовъ, далеко ушедшихъ впередъ по пути экономическаго благосостоянія, благодаря ихъ образованности".

Мысль Новоторжскаго комитета абсолютно правильна. Но выражена она односторонне. Успѣшность и производительность труда есть посредственный, а не непосредственный результатъ просвѣщенія. Другіе народы ушли далеко впередъ по пути экономическаго благосостоянія благодаря самодѣятельности. А основныхъ условій самодѣятельности два: просвѣщеніе и юридическія нормы. И который изъ этихъ факторовъ стоитъ на первомъ мѣстѣ—еще вопросъ. Просвѣщеніе расширяетъ кругозоръ человѣка, раскрываетъ передъ нимъ новые горизонты. Нормы права его воспитываютъ. Одно просвѣщеніе никогда не подниметъ русскаго крестьянина на должную высоту. Да и возможно ли просвѣщеніе при безправіи...[1]).

VIII.

Какъ неизбѣжное слѣдствіе безправія, въ деревнѣ царитъ сплошной произволъ.

Произволъ царитъ въ нравахъ, въ обычаяхъ, въ семьѣ, въ общинѣ, между родителями и дѣтьми, въ сношеніяхъ крестьянъ между собою, личныхъ и имущественныхъ, въ ихъ отношеніяхъ къ помѣщикамъ и къ органамъ власти. Сплошь произвольны также отношенія къ крестьянамъ—и землевладѣльцевъ, и деревенскаго начальства всѣхъ степеней. Показать свою силу и власть, фактическую возможность подчинить себѣ человѣка, принизить его, проявить свое господство надъ нимъ—главный мотивъ дѣятельности всѣхъ и каждаго. Это стремленіе не всегда явно обнаруживается, но его можно подмѣтить на каждомъ шагу. Получается какая то вакханалія произвола.

[1]) Въ Ковровскомъ уѣздномъ комитетѣ характерно выразилъ это положеніе крестьянъ Носковъ. «Надо просить правительство—сказалъ онъ—чтобы оно сдѣлало нѣкоторыя измѣненія въ положеніи крестьянъ, а если ихъ сдѣлано не будетъ, то никакія школы и библіотеки, никакія другія мѣры не будутъ въ силахъ поднять сельское крестьянское хозяйство. Оно пало за послѣднія 10 лѣтъ вдвое, падетъ еще вдвое; причина упадка сельскаго хозяйства—въ томъ положеніи, въ которомъ находится крестьянство. Кого порятъ розгой? — крестьянина. Кого сажаютъ подъ арестъ? — крестьянина. Мѣщанинъ, купецъ, дворянинъ—всѣ имѣютъ свои права, только не имѣетъ ихъ крестьянинъ. Я, вотъ,—крестьянинъ: меня пригласили на засѣданіе, и я говорю, а если кому-нибудь мои слова не понравятся—завтра же меня посадятъ подъ арестъ и некому мнѣ жаловаться. А если не будетъ благоугодно правительству уравнять крестьянина съ другими сословіями, и оставить крестьянское населеніе въ настоящемъ положеніи его, тогда не помогутъ никакія другія условія и старанія уничтожить бѣдность и поднять благосостояніе крестьянина и его земледѣліе». «Право», 1902 г., № 40.

Произволъ въ семьѣ начинается съ момента брака. Пріѣхавъ отъ вѣнца, новобрачный заставляетъ молодую жену кланяться въ ноги, пихаетъ сапогомъ и чѣмъ болѣе надъ ней издѣвается, тѣмъ болѣе чувствуетъ себя удовлетвореннымъ. „Я“—мужъ, а „ты“—моя жена. „Я“—твой хозяинъ, „ты“—моя раба. Что хочу, то и дѣлаю. И никого безобразіе происходящаго не возмущаетъ—напротивъ. Свадебные гости—бабы особенно—радостно ухмыляются. Они довольны: вѣками семейнаго произвола сложившійся ритуалъ соблюденъ.

Затѣмъ, произволъ безпрерывно сопровождаетъ всѣ моменты развитія семейныхъ отношеній. Пока отецъ-домохозяинъ физически силенъ, онъ полный владыка дѣтей. Но какъ только теряетъ работоспособность, самъ становится объектомъ несправедливыхъ и и произвольныхъ дѣйствій. Его не слушаютъ, имъ помыкаютъ, сдаютъ въ пастухи или въ сторожа. Заботливое отношеніе къ старости, не показное, а дѣйствительное уваженіе сѣдинъ—рѣдкое въ деревенской жизни исключеніе.

На область семейныхъ отношеній законъ прямого воздѣйствія имѣть не можетъ. Его прямому воздѣйствію подлежатъ отношенія правовыя въ тѣсномъ смыслѣ, а изъ нихъ, прежде всего, отношенія органовъ власти къ населенію. Поэтому наибольшее вниманіе приковываетъ господство произвола въ дѣйствіяхъ и распоряженіяхъ крестьянскаго начальства.

По закону 12 іюня 1889 года основной принципъ отношеній земскаго начальника—центральной фигуры современной жизни деревни—къ крестьянамъ—попечительная опека. Земскій начальникъ есть „начальникъ“ не по названію только, а въ техническомъ смыслѣ понятія, какъ оно усвоено дисциплинарнымъ правомъ. Крестьяне—его подчиненные. Уже отсюда ясно, безъ дальнѣйшихъ доказательствъ, что отношеніе власти къ крестьянамъ и обратно регулируются не столько закономъ, сколько усмотрѣніемъ, т. е., другими словами, въ своемъ существѣ болѣе или менѣе произвольны.

Автору довелось однажды слышать бесѣду двухъ земскихъ начальниковъ сосѣднихъ участковъ одного и того же уѣзда. Разговоръ шелъ о посадкѣ деревьевъ по обочинамъ проселочныхъ дорогъ. Одинъ оказался сторонникомъ такихъ посадокъ, другой противникомъ. Первый не безъ гордости утверждалъ, что ему стоило большого труда, но удалось таки добиться, чтобы всѣ главныя проселочныя дороги на крестьянскихъ земляхъ въ „его“ участкѣ были обсажены деревьями. Второй отвѣчалъ: да я это знаю,

у васъ красиво, но у „себя“ я этого не допускаю, у „меня“ на проселочныхъ дорогахъ нѣтъ ни одного дерева, я за этимъ слѣжу, деревья по обочинамъ вредны: дороги долго не просыхаютъ послѣ дождей, поля затѣняются и пахать неудобно. Затѣмъ произошелъ оживленный споръ по существу вопроса о пользѣ или вредѣ деревьевъ на дорогахъ. Но при этомъ ни тотъ, ни другой словомъ даже не обмолвились, на какомъ основаніи ими предъявляется требованіе сажать деревья по дорогамъ или вырубать посаженныя. Видно было, что для обоихъ этой стороны вопроса не существуетъ. „Я“ считаю, что это нужно, это „мое“ добросовѣстное убѣжденіе—и достаточно. На вопросъ присутствующихъ при разговорѣ, какимъ способомъ сторонникъ древесныхъ насажденій удалось достичь результата, оба, пріостановивъ споръ, отвѣтили наивному профану, что ему вѣрно неизвѣстна обязанность крестьянъ, подъ угрозою взысканія, исполнять законныя требованія земскаго начальника.

Примѣръ въ высокой степени характерный. Принципъ: что не запрещено, то дозволено—въ практикѣ деревенской жизни получилъ значеніе начала, опредѣляющаго полномочія органа власти. Дальше идти некуда. Однимъ изъ мотивовъ закона 12 іюня 1889 г. служилъ тезисъ: „дисциплина и чувство законности сильно поколеблены въ крестьянской средѣ“ [1]). Для развитія чувства законности, была создана должность, дѣйствующая въ порядкѣ начальственнаго усмотрѣнія. „Властная рука“ могла усилить и усилила послушаніе, но правосознаніе еще понизилось.

Если начать примѣрами иллюстрировать произвольность отношеній власти къ населенію въ деревнѣ, то, даже не выходя за предѣлы сенатскихъ рѣшеній, можно написать цѣлый томъ. Въ „Запискахъ земскаго начальника“ г. Новикова есть такая фраза: „какъ мужику не быть недовольнымъ, когда онъ видитъ, что въ сосѣднемъ уѣздѣ, участкѣ или даже волости порядки другіе, чѣмъ у него, тогда какъ царь законъ издалъ одинъ для всѣхъ“ [2]). Юристу не найти словъ для протеста противъ такого положенія вещей. А между тѣмъ у насъ, что ни участокъ земскаго начальника, то особые порядки. Проѣзжая по уѣзду, то видишь дороги, обсаженныя деревьями, то лишенныя всякой растительности, встрѣчные мужики въ одномъ участкѣ почтительно кланяются всякому человѣку въ нѣмецкомъ платьѣ, въ другомъ—нѣтъ, въ одномъ

[1]) Отчетъ по Государств. Совѣту за 1889 г., стр. 12.
[2]) „Записки“, стр. 27.

участкѣ въ каждой деревнѣ стоитъ столбъ съ доской, на которой написано названіе, число дворовъ и душъ, въ другомъ—ни о какихъ столбахъ никогда не слыхали и т. д., и т. д. А сколько за этими деревьями и столбами истраченныхъ крестьянскихъ рублей, сколько за поклонами штрафовъ и дней ареста—надъ этимъ мало кто задумывается.

Все это мелочи, конечно. Разные же порядки существуютъ и въ отношеніи дѣлъ и вопросовъ коренной важности. Намъ извѣстенъ случай рѣзкаго столкновенія двухъ земскихъ начальниковъ по слѣдующему поводу. Одинъ, будучи принципіальнымъ, какъ онъ утверждалъ, противникомъ семейныхъ раздѣловъ, никому дѣлиться въ „своемъ“ участкѣ не позволялъ и за много лѣтъ въ волостяхъ участка не было ни одного раздѣла. Сосѣдъ же его, державшійся діаметрально противоположнаго взгляда, никогда въ ходатайствахъ о раздѣлѣ не отказывалъ. На время отпуска перваго, исполненіе его обязанностей было возложено на этого самаго сосѣда. Въ теченіе двухъ мѣсяцевъ состоялось нѣсколько раздѣловъ. Вернувшись, первый пришелъ въ ужасъ: сосѣдъ развратилъ, какъ онъ говорилъ, „его“ участокъ. И такое столкновеніе могло произойти при дѣйствіи одного и того же закона о раздѣлахъ!...

Г. Новиковъ пишетъ: „Взглядъ на мужика, какъ на подчиненнаго, который обязанъ исполнять всевозможныя приказанія, и убѣжденіе самого мужика, что онъ дѣйствительно обязанъ исполнять эти приказанія, создаютъ тѣ ненормальныя отношенія, которыя существуютъ между крестьянами и ихъ начальниками. Отсюда происходитъ масса превышеній власти, изъ коихъ одно на тысячу всплываетъ наружу. Это и есть главная причина, почему крестьянинъ не вѣритъ въ законъ; для него законъ есть приказаніе начальника. „Вы все можете“, говоритъ вамъ мужикъ, когда вы ему толкуете про законъ. Большинству же начальниковъ пріятно сознавать, что онъ все можетъ; такіе не разувѣряютъ мужика въ этомъ, а, наоборотъ, поддерживаютъ эту иллюзію. Отсюда происходятъ выраженія вродѣ слѣдующаго: „Я тебя въ Сибирь упеку“,—и мужикъ вѣритъ, что упекутъ его въ Сибирь“ [1]).

IX.

Вѣра во всемогущество органовъ власти, подмѣченная г. Новиковымъ, дѣйствительно составляетъ любопытное явленіе русской

[1]) Тамъ же, стр. 26.

деревни. Но такая вѣра вовсе не иллюзія. Напротивъ, она имѣетъ полную опору въ законѣ. Въ устахъ земскаго начальника даже фраза: „я тебя въ Сибирь упеку“—вовсе не безсодержательная похвальба.

Самъ г. Новиковъ приводитъ фактическое тому доказательство. „Поступивъ въ земскіе начальники, *я*, разсказываетъ онъ, рѣшился очистить участокъ отъ дрянныхъ элементовъ и внушить остальнымъ полезный страхъ. Въ одной изъ волостей есть деревушка Развалы, славившаяся конокрадствомъ: *я* собираю сходъ сельскій и волостной, уговариваю и тотъ, и другой сослать Мандрова, Лактюшкина и Вадюнина, извѣстныхъ конокрадовъ, разъ уже отбывшихъ наказаніе. Сходы соглашаются и въ тотъ же день *я* ввергаю ихъ въ тюрьму“ [1]).

Новый законъ о ссылкѣ 1900 г. не измѣнилъ положенія дѣла. Не меньшее поле свободному усмотрѣнію земскаго начальника отведено и въ отношеніи другой—для крестьянина столь же важной—области закономъ 25 іюня 1899 г. о порядкѣ взиманія окладныхъ сборовъ съ надѣльныхъ земель.

Если въ деревенскомъ обиходѣ ничего нельзя домогаться, какъ безспорнаго права, то просить начальственной милости можно рѣшительно обо всемъ. И просить съ полнымъ основаніемъ получить удовлетвореніе, разъ начальство того пожелаетъ. Безъ всякой боязни впасть въ ошибку, можно смѣло сказать, что для деревни существуетъ только одинъ законъ, не допускающій фактической возможности дѣйствій по усмотрѣнію—уставъ о воинской повинности.

Низшее деревенское начальство—десятскіе, сотскіе, старосты—въ своей простотѣ нерѣдко доходитъ до цинизма. Поклонъ, угощеніе, рубль денегъ, а то и нѣсколько копѣекъ, имѣютъ зачастую рѣшающее значеніе: проступокъ остается необнаруженнымъ, распоряженіе, и даже судебное рѣшеніе, не приведеннымъ въ исполненіе и т. п. Не лучше поступаетъ міръ: поставь ведро вина, накинемъ полъ души надѣла, не поставишь—снимемъ. И бороться съ такимъ требованіемъ, оставаясь на почвѣ закона,—невозможно. Это знаютъ и съ этимъ считаются всѣ мѣстные общественные дѣятели. Каждому деревенскому добровольному юрисъ-консульту, навѣрное, многожды приходилось давать безобразный, но единственно практичный совѣтъ многосемейному бѣдняку, который не можетъ добиться, чтобы

[1]) Тамъ же, стр. 45.

увеличили его надѣлъ, или вдовѣ съ малолѣтними дѣтьми, размѣръ надѣльной земли у которой составляетъ предметъ зависти односельчанъ: продай корову и угости міръ. Происходитъ правильный торгъ, и міръ ставитъ себѣ въ особенную нравственную заслугу, когда, во вниманіе къ бѣдности просящаго, согласится уступить и удовольствуется меньшимъ количествомъ вина, чѣмъ требовалъ сначала.

Право жалобы, по закону, въ деревнѣ существуетъ. Въ формулахъ закона оно выражено съ устраняющей всякія сомнѣнія опредѣленностью. Дѣйствительность, однако, рѣзко съ этими формулами расходится.

Внѣшнія тому причины—крайняя неполнота и техническое несовершенство законодательства о крестьянахъ и безчисленное обиліе инстанцій, то соподчиненныхъ, то независимыхъ другъ отъ друга. Положенія о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, о выкупѣ, объ установленіяхъ, завѣдующихъ крестьянскими дѣлами, и др. обросли дремучимъ лѣсомъ сенатскихъ разъясненій, министерскихъ и губернаторскихъ циркуляровъ и указаній губернскихъ присутствій. Не сбиться съ дороги въ этомъ лѣсу безконечно трудно. Да и найдя подходящій циркуляръ или подходящее рѣшеніе, никогда нельзя быть увѣреннымъ, что нѣтъ противоположныхъ. Въ деревнѣ вершаются дѣла „по Горемыкину“ или „по Савичу“, по частнымъ сборникамъ разъясненій на законъ, разъясненій на разъясненія, а не по подлинному тексту положеній.

Эти внѣшнія причины, затрудняя осуществленіе права жалобы, только создаютъ возможность, при желаніи, сводить его на нѣтъ. Истинная же внутренняя причина именно заключается въ такомъ желаніи. Деревенскія власти жалобъ не любятъ, даже судебныхъ, а тѣмъ болѣе административныхъ. Одинъ земскій начальникъ, принимая въ камерѣ просителей и услышавъ просьбу выдать „копію“ (копіи рѣшеній и опредѣленій берутся крестьянами исключительно для приложенія къ жалобѣ), всегда приходитъ въ крайнее раздраженіе и, обращаясь ко всѣмъ присутствующимъ съ нескрываемымъ презрѣніемъ въ голосѣ, спрашиваетъ: „а кто еще здѣсь ябедники?“ Любимая фраза другого: „иди, жалуйся, пока въ стѣну не упрешься“. Обжалованіе принимается, если не за личное оскорбленіе, то, по меньшей мѣрѣ, за посягательство на права обжалываемаго. Иначе и быть, конечно, не можетъ, когда существуетъ право на произволъ. Подобному воззрѣнію на жалобы много способствуетъ принципъ поддержанія авторитета власти, который не безъ успѣха конкуррируетъ у насъ съ принципомъ законности.

X.

Итакъ, въ „деревнѣ“ нѣтъ правосознанія. Развить правосознаніе въ крестьянахъ—основная нужда сельскохозяйственной промышленности. Ея поднятіе безъ самодѣятельности населенія немыслимо. Необходимое же условіе самодѣятельной личности—правосознаніе.

Отправляясь отъ уравненія крестьянъ въ правахъ съ другими сословіями и отъ установленія для нихъ одинаково опредѣленныхъ правовыхъ отношеній, можно безъ труда намѣтить насущныя реформы.

Имущественныя отношенія крестьянъ должно подчинить дѣйствію писаннаго законодательства. Право волостныхъ судовъ разбирать дѣла на основаніи мѣстныхъ обычаевъ влечетъ за собой путаницу и произволъ. Путаницу—потому, что общими судебными мѣстами дѣла между крестьянами рѣшаются по правиламъ общихъ гражданскихъ законовъ. Произволъ—потому, что обычаевъ никто не знаетъ. А знать ихъ должны не только волостные судьи и писаря, но и контролирующія инстанціи—земскіе начальники, уѣздные съѣзды и губернскія присутствія. Главное возраженіе заключается въ томъ, что общіе наши гражданскіе законы неудовлетворительны. Въ виду производящихся работъ по составленію проекта новаго гражданскаго уложенія оно падаетъ.

Полному пересмотру подлежитъ законъ о семейныхъ раздѣлахъ. Взглядъ на крестьянъ, какъ на объектъ мѣропріятій, ни въ одномъ другомъ законѣ не имѣетъ такого яркаго выраженія. Вмѣшательство въ семейную жизнь допустимо въ самыхъ тѣсныхъ предѣлахъ. Единственнымъ логическимъ объясненіемъ исключительнаго закона о крестьянскихъ раздѣлахъ служила круговая порука, 12 марта 1903 г. отмѣненная

Обязательный переходъ отъ общиннаго землевладѣнія къ подворному былъ бы мѣрой рискованной. Къ тому же община не такой институтъ, который возможно упразднить законодательнымъ актомъ. Но правовое упорядоченіе дѣятельности сельскихъ сходовъ и облегченіе отдѣльнымъ лицамъ выхода изъ общины, необходимость чего получила признаніе въ манифестѣ 26 февраля 1903 г., представляется дѣломъ первостепенной важности.

Въ области уголовнаго законодательства на первомъ мѣстѣ

стоитъ отмѣна розогъ. Указывать, что примѣненіе розги по приговорамъ волостныхъ судовъ замѣтно сокращается само собой и на этомъ строить выводъ объ отсутствіи необходимости законодательной ея отмѣны—явный абсурдъ. Затѣмъ—отмѣна ссылки по приговорамъ сельскихъ обществъ. Далѣе—устраненіе различія въ наказуемости нѣкоторыхъ правонарушеній (кража и др.) въ зависимости отъ различія подсудности. Въ засѣданіи Кременчугскаго комитета мѣстный предводитель дворянства замѣтилъ, что крестьяне не согласятся на уравненіе въ правахъ съ другими сословіями, такъ какъ за однородные проступки они отдѣлываются легкими наказаніями, а дворянъ привлекаютъ къ уголовному суду. На это одинъ изъ присутствующихъ крестьянъ, съ чисто хохлацкимъ юморомъ, мѣтко отвѣтилъ: „мы согласны на уравненіе · нехай добре наказываютъ, мы тогда не будемъ попадаться, для насъ же будетъ краше“.

Крестьянское сословное самоуправленіе закономъ 12 іюня 1889 г. уже упразднено. Сохранились одни внѣшніе облики. Земскіе начальники и уѣздные съѣзды не суть органы надзора, а активные органы управленія крестьянами, снабженные полномочіями, поглощающими полномочія сельскаго и волостного сходовъ. Это необходимо признать; и на развалинахъ строя, созданнаго сорокъ лѣтъ назадъ въ противовѣсъ помѣщичьей власти, должна вырости новая безсословная самоуправляющаяся организація. Для сословнаго крестьянскаго волостного суда въ ней не будетъ мѣста.

Институтъ администраторовъ-судей, на который законъ возлагаетъ „попеченіе о хозяйственномъ благоустройствѣ и нравственномъ преуспѣяніи крестьянъ“, само собою разумѣется, подлежитъ упраздненію.

Необходима, наконецъ, реорганизація земскаго представительства въ смыслѣ предоставленія крестьянамъ-общинникамъ и крестьянамъ-собственникамъ, также какъ другимъ классамъ населенія, права участвовать въ завѣдываніи дѣлами о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ „посредствомъ избираемыхъ лицъ“. Вмѣстѣ съ тѣмъ необходимъ и рядъ другихъ мѣръ для обезпеченія устойчивости и самостоятельности земскихъ учрежденій—этой незамѣнимой школы общественной самодѣятельности.

Указанія на всѣ намѣченныя реформы и на другія, неразрывно съ ними связанныя, имѣются въ заключеніяхъ комитетовъ. Имѣются въ нихъ, правда, и указанія противоположныя. Но они единичны и тонутъ въ дружномъ хорѣ голосовъ: центральная нужда русской сельскохозяйственной промышленности—отсутствіе активной самодѣятельной личности въ „деревнѣ“.

Голоса съ мѣстъ звучно прогремѣли на всю Россію. Неужели то былъ лишь порывъ, мимолетное настроеніе? Неужели они не принесутъ полнаго обновленія деревенской жизни? Неужели теченіе общественной мысли опять измѣнитъ направленіе?..

На докладѣ Харьковскому губернскому комитету г. Ковалевскій поставилъ эпиграфомъ слова Милля: „когда цѣль состоитъ въ томъ, чтобы надолго улучшить положеніе народа, тогда незначительныя средства не просто производятъ незначительныя дѣйствія, а вовсе не производятъ никакого дѣйствія“.

ДЕРЕВЕНСКІЕ ПРАЗДНИКИ И КРЕСТЬЯНСКІЯ СВАДЬБЫ [1]).

I.

11 марта 1903 г. опубликованъ въ высокой степени интересный журналъ засѣданій совѣщанія о нуждахъ сельскохозяйственной промышленности 23 ноября 1902 г. и 11 января 1903 года.

Обиліе праздниковъ, особенно въ лѣтніе мѣсяцы, характерное бытовое явленіе русской деревни. Оказывается, что число дней, празднуемыхъ православнымъ населеніемъ Россіи, достигаетъ втеченіи года 120—140 и даже болѣе. На время сельскохозяйственныхъ работъ приходится 74—77. Изъ 183 дней, съ апрѣля по сентябрь, включительно, проводится въ праздности не менѣе 74. Иначе сказать, въ періодъ посѣва, уборки и молотьбы крестьяне изъ каждыхъ трехъ дней работаютъ не полныхъ два. И это при нашихъ климатическихъ условіяхъ. Дѣйствительно, есть надъ чѣмъ призадуматься.

„Чѣмъ меньшее число дней въ году работаетъ извѣстный народъ—разсуждалъ въ 1897 г. государственный совѣтъ,—тѣмъ менѣе онъ вырабатываетъ продуктовъ, а при существующей дѣятельной международной конкурренціи это ведетъ къ тому, что страна отстаетъ отъ сосѣдей въ своемъ экономическомъ развитіи“. Повторяя приведенное разсужденіе и называя его „глубоко вѣрнымъ“, совѣщаніе совершенно правильно говоритъ, что оно „какъ нельзя болѣе приложимо къ области сельскохозяйственной промышленности, и въ этой области пріобрѣтаетъ особо важное значеніе“.

Также безспорно воззрѣніе совѣщанія, что причины обилія праздниковъ у насъ коренятся въ бытовыхъ условіяхъ народной жизни и что поэтому бороться съ явленіемъ возможно лишь путемъ просвѣ-

---

[1]) «Новости» 1903 г., №№ 82 и 84.

щенія, вообще, и, въ частности, путемъ „выясненія въ средѣ народа правильнаго взгляда на сущность празднованія и воспитанія понятій о пользѣ труда и вредѣ праздности". Но едва ли можно согласиться съ дальнѣйшимъ указаніемъ на стремленіе къ разгулу, какъ на главную причину, почему крестьянское населеніе въ праздники не работаетъ.

Разгулъ и пьянство сопровождаютъ всегда праздники осенніе, когда у крестьянъ есть деньги, а изъ лѣтнихъ—только храмовые и, такъ называемые, деревенскіе. Въ прочіе, какъ церковные или установленные гражданской властью, такъ и созданные самими крестьянами данной деревни, поголовнаго пьянства не бываетъ—при обиліи такихъ дней и лѣтнемъ безденежьи это фактически невозможно.

Громадное большинство крестьянъ смотритъ на лѣтніе праздники, напротивъ, какъ на лишеніе, налагаемое въ опредѣленные дни по уставу церкви или по требованію власти, а въ другіе—добровольно.

Въ журналѣ отмѣчено, что низшія полицейскія и сельскія должностныя лица „весьма часто принимаютъ на себя обязанность ревностно слѣдить за неуклоннымъ, въ смыслѣ воздержанія отъ работъ, соблюденіемъ праздничныхъ дней". Личныя наблюденія показываютъ, что запрещеніе работать въ деревнѣ въ праздники и, особенно, въ, такъ называемые крестьянами, „табели", исходятъ не отъ однихъ низшихъ властей. Отчасти это подтверждается и журналомъ: нарушеніе запрета, говорится въ немъ, влечетъ иногда судебные приговоры, и въ 1901 году одно подобное дѣло доходило до сената.

Пишущему настоящія строки хорошо памятны въ этомъ отношеніи первые годы по введеніи института земскихъ начальниковъ. Много ушло въ близко ему знакомой мѣстности крестьянскихъ трудовыхъ рублей на штрафы, наложенные, въ порядкѣ 61 ст. положенія 1889 года, за работу въ праздничные дни, а еще болѣе потеряно подъ арестомъ рабочихъ дней.

Въ Петербургѣ, Москвѣ и другихъ большихъ городахъ работы строительныя всякаго рода, по ремонту мостовыхъ и иныя уличныя, производятся обыкновенно всѣ шесть дней недѣли безпрерывно. И никого не смущаютъ каменьщики, плотники, штукатуры, маляры, мостовщики и т. п., работающіе въ наиболѣе даже высокоторжественные табельные дни. Никто не видитъ въ этомъ соблазна и чего-либо предосудительнаго. Въ деревнѣ же, помѣщикъ, не оста-

навливающій полевыхъ работъ въ такіе дни, всегда рискуетъ, что пріѣдетъ урядникъ и разгонитъ рабочихъ. А съ крестьянами церемонятся еще менѣе: для нихъ работа въ табельный день—проступокъ, влекущій наказаніе.

Было бы большой ошибкой, конечно, считать, что запретъ работать въ праздничные дни пришелъ въ крестьянство извнѣ. Въ такихъ дѣйствіяхъ полиціи и сельскихъ властей худо то,—какъ справедливо признало совѣщаніе,—„что ихъ требованія и распоряженія часто служатъ въ глазахъ крестьянъ неоспоримымъ показателемъ отношенія, будто бы существующаго къ этому дѣлу со стороны закона и высшихъ властей". А это, несомнѣнно, замедляетъ естественную эволюцію народнаго воззрѣнія на праздники.

Какъ всякое бытовое явленіе, вѣками сложившееся, обиліе праздниковъ въ нашемъ крестьянствѣ, съ принудительнымъ воздержаніемъ отъ работы, есть результатъ причинъ, безконечно сложныхъ и разнообразныхъ. И далеко не всѣ онѣ заслуживаютъ отрицательнаго къ себѣ отношенія. Подобно каждому бытовому явленію, и праздники имѣютъ логическое оправданіе.

Независимо отъ своего религіознаго значенія, праздникъ есть перерывъ въ работѣ для отдыха. Никакая иная работа такъ не затягиваетъ, не азартируетъ человѣка, какъ полевая. Боязнь, что вотъ-вотъ пойдетъ дождь, заставляетъ работать, не покладая рукъ, чуть не 20 часовъ въ сутки—и въ сѣнокосъ, и въ жнитво, и при уборкѣ съ полей. Съ другой стороны, совмѣстное пользованіе угодьями принуждаетъ всѣхъ работать одинаково. Непрерывная работа черезъ силу, притомъ для всѣхъ односельчанъ, сплошь втеченіи недѣли немыслима. Народная мудрость, не имѣя возможности регулировать дневную работу, т. е. число дневныхъ рабочихъ часовъ, и создала, правда безсознательно, періодическій отдыхъ на весь день—праздники. А дабы отдыхъ былъ дѣйствительный, дабы всякій, отдыхая, могъ быть спокоенъ, что не отстанетъ въ работѣ отъ сосѣда, создался отдыхъ обязательный.

Что въ этомъ, именно, лежитъ одна изъ основныхъ причинъ праздниковъ—подтвержденій можно найти весьма много. Всѣ праздники, устанавливаемые самими крестьянами по случайнымъ поводамъ и обстоятельствамъ—въ воспоминаніе того дня, когда былъ пожаръ или градъ, или того дня, когда пожара не было, но находившимся въ полѣ на работѣ показалось, что деревня горитъ (намъ извѣстенъ и такой случай) и т. п.—обыкновенно, приходятся только на рабочую пору. Во многихъ мѣстностяхъ празднуютъ каждую недѣлю,

кромѣ воскресенья, еще пятницу, но исключительно отъ Пасхи до Ильина дня (20 іюля), т. е. въ самое горячее время. Воздѣйствія противъ нарушающихъ праздники примѣняются съ особенной энергіей тогда, когда лѣто благопріятно для полевыхъ работъ и когда нѣтъ невольныхъ перерывовъ. Въ лѣто 1902 года весь періодъ сѣнокоса на сѣверѣ шли дожди, работа въ будніе дни велась вяло и о томъ, чтобы кого-нибудь въ праздники насильно сгоняли съ поля или подвергали штрафу—слышать не приходилось. Наконецъ, весьма характерно, что даже въ мѣстностяхъ, гдѣ сами крестьяне, независимо отъ органовъ власти, неуклонно соблюдаютъ запретъ работать въ праздники, они смотрятъ сквозь пальцы, а иногда и прямо разрѣшаютъ своимъ односельчанамъ работу на купленной, а не на надѣльной, состоящей въ общинномъ владѣніи, землѣ.

Но оправдать происхожденіе праздниковъ, въ смыслѣ обязательнаго воздержанія отъ полевыхъ работъ, не значитъ еще оправдать ихъ обиліе, доходящее до 77 дней изъ 183. Логическаго оправданія этой стороны явленія не найти. Можно найти лишь историческое объясненіе, какъ постепенно число нерабочихъ лѣтнихъ дней дошло до такой цифры. Подневольность труда въ эпоху крѣпостного права и естественно сложившееся пассивное отношеніе къ результатамъ своей работы, въ связи съ своеобразнымъ пониманіемъ религіознаго значенія налагаемаго на себя лишенія сыграли здѣсь едва ли не главнѣйшую роль.

Только послѣднимъ объясняется возникновеніе въ настоящее время, по собственной иниціативѣ крестьянъ, новыхъ праздниковъ. Еще на „пятницы“ можно смотрѣть, какъ на остатокъ крѣпостной эпохи. Празднованія же въ ознаменованіе дня пожара, града или другого бѣдствія рѣдко когда датируются болѣе, чѣмъ двумя-тремя десятками лѣтъ.

Въ скромномъ обиходѣ крестьянскаго быта не широкъ выборъ того, на что можетъ быть направлено добровольное лишеніе. Пища и безъ того ограничена, какъ въ качествѣ, такъ и въ количествѣ. Да и можетъ ли быть существеннымъ лишеніемъ даже полное воздержаніе отъ пищи для человѣка, привыкшаго жить впроголодь? Ограниченія имущественныя, въ формѣ раздачи милостыни или пожертвованій, для крестьянъ невозможны. Остается область психическихъ лишеній. А въ этой области наибольшее для крестьянъ лишеніе—воздержаніе отъ работы. Втеченіи лѣтней рабочей поры въ крестьянствѣ развивается сильнѣйшее желаніе безпрепятственно и какъ можно скорѣе посѣяться, убраться и обмолотиться. Всякая

помѣха въ осуществленіи этого желанія есть лишеніе, въ высокой степени чувствительное, неизмѣримо большее, чѣмъ какое бы то ни было иное. На него и направляютъ крестьяне стремленіе, путемъ самоограниченія, отвратить на будущее время стихійныя бѣдствія.

Насколько мало такое воззрѣніе на трудъ и воздержаніе отъ труда соотвѣтствуетъ истинному христіанскому ученію—выяснено въ журналѣ совѣщанія всесторонне. Но что оно существуетъ въ крестьянствѣ — нѣтъ возможности сомнѣваться. А если такъ, то главное средство противодѣйствія обилію нерабочихъ у крестьянъ въ лѣтнюю пору дней—пастырская проповѣдь, вмѣненіе приходскимъ и особенно сельскимъ священникамъ въ непремѣнную обязанность, чтобы они „объясняли своимъ прихожанамъ истинное значеніе христіанскихъ праздниковъ“ и „старались всѣми средствами располагать прихожанъ къ труду, отклоняя всячески отъ разорительныхъ для ихъ хозяйства празднованій и празднолюбія, а равно отъ устроенія новыхъ праздниковъ, не установленныхъ ни церковными, ни гражданскими узаконеніями, и не имѣющихъ, по большей части, религіозно-нравственнаго значенія“.

Нельзя не привѣтствовать и другую изъ принятыхъ мѣръ: „разъяснить дѣйствующія узаконенія о праздникахъ въ томъ смыслѣ, что узаконенія эти не заключаютъ въ себѣ правила, запрещающаго производство добровольныхъ работъ въ праздничные дни“. Какъ бы только это разъясненіе не повело за собой, вмѣсто нынѣ практикуемаго полицейскими и сельскими властями воспрещенія работать въ праздники, воспрещенія въ праздники отдыхать. Обиліе праздниковъ, все-таки, явленіе бытовое, причины его коренятся глубоко. Нужно, чтобы измѣнилось воззрѣніе народа на обязательное воздержаніе отъ работъ въ праздничные дни. Если же исходящее отъ власти запрещеніе работать—замѣнится принужденіемъ къ работѣ, то на мѣсто одного зла—явится другое.

II.

Не менѣе вредно въ экономическомъ отношеніи другое бытовое явленіе деревни—обычай расточительно справлять свадьбы.

Свадьбы, правда, и въ другихъ слояхъ населенія, обыкновенно, сопровождаются болѣе или менѣе значительными тратами на угощеніе и т. п. непроизводительные расходы. Но относительный размѣръ такихъ тратъ у крестьянъ превосходитъ всякую мѣру.

Праздники сокращаютъ сумму вырабатываемыхъ населеніемъ

продуктовъ. А свадьбы уничтожаютъ, если не въ день, то въ недѣлю, результаты годового труда, обращая уже выработанные продукты въ предметы мгновеннаго потребленія, главнымъ образомъ, въ водку. Періодъ деревенскихъ свадебъ—періодъ сплошного пьянства. Никогда винныя лавки не торгуютъ такъ бойко, какъ съ окончанія полевыхъ работъ до рождественскаго поста и отъ 7-го января до масляницы.

Пьяный разгулъ въ праздники, кромѣ праздниковъ храмовыхъ и деревенскихъ, есть слѣдствіе праздности и бываетъ тогда, когда у мужика имѣются въ карманѣ деньги. Свадьбы же всегда сопровождаются пьянствомъ обязательно. Нѣтъ денегъ на пьянство—откладывается свадьба. По глубоко вкоренившемуся въ крестьянство воззрѣнію, справить свадьбу безъ водки, безъ угощенія родственниковъ до потери сознанія — нѣчто абсолютно невозможное. Вотъ почему и въ нравственномъ отношеніи деревенскія свадьбы — еще болѣе вредное явленіе, чѣмъ праздники.

Самая скромная свадьба обходится каждой сторонѣ не менѣе, какъ въ 100 рублей. Другими словами, почти столько—даже нѣсколько больше,—сколько можетъ заработать въ годъ взрослый сельскохозяйственный работникъ. Годовой приносъ въ домъ со стороны 100 рублей вполнѣ обезпечиваетъ среднюю крестьянскую семью. При такомъ приносѣ она свободно можетъ оплатить повинности и прожить до слѣдующаго урожая. 100 рублей въ годъ покрываютъ всѣ денежныя траты семьи. Это цѣлый годовой бюджетъ денежнаго хозяйства крестьянина. Самая скромная, повторяемъ, свадьба его поглощаетъ. Изъятіе его изъ средствъ „дома“, естественно, приводитъ къ разоренію.

Крестьянская свадьба, въ этомъ отношеніи, аналогична пожару. Какъ пожаръ дѣлаетъ въ часъ времени зажиточнаго крестьянина нищимъ, обращая въ пепелъ плоды долгихъ трудовъ, такъ свадьба въ одну недѣлю разстраиваетъ его хозяйство на многіе годы, обращая на угощеніе родныхъ и сосѣдей годовой заработокъ. На вопросъ: почему Иванъ или Петръ внезапно обѣднѣлъ, вошелъ въ долги?—постоянно приходится въ деревнѣ слышать: „сына женилъ“ или „дочку замужъ выдалъ“. Чтобы сыграть свадьбу, продается оставленный на сѣмена хлѣбъ, вторая корова, сарай, даже купленная земля. Кулаки и деревенскіе скупщики всякаго рода работаютъ въ періодъ свадебъ не менѣе успѣшно, чѣмъ винныя лавки. Нечего продать—сынъ оставляется на годъ холостымъ, дочь и на годъ, и на два—незамужней. Сколько скрывается за обычаемъ расточительно справлять свадьбы тяжелыхъ деревенскихъ драмъ! Сколько онъ ихъ порождаетъ! Какъ

мучительно должно быть сознаніе: не потому я не могу жениться на избранной мною невѣстѣ, что она этого не хочетъ или что этого не хотятъ мои или ея родители, а потому, что моимъ или ея родителямъ не откуда достать денегъ, чтобы ихъ выбросить на угощеніе другъ друга и сосѣдей...

Слѣдуетъ помнить далѣе, что свадьба въ крестьянствѣ есть потребность и экономическая. Сына женить въ извѣстномъ возрастѣ необходимо, такъ какъ необходимо пріобрѣсти въ домъ работницу, на смѣну состарившейся матери или вышедшей въ чужой домъ своей дочери. Она должна быть пріобрѣтена—иначе экономическое положеніе семьи пострадаетъ. Пріобрѣтеніе же этой необходимой работницы сопровождается неизбѣжнымъ, по обычаю, экономическимъ кризисомъ. И домъ, въ который она входитъ, и домъ, изъ котораго она выходитъ, выбрасываютъ совершенно непроизводительно, по крайней мѣрѣ, по сотнѣ рублей. Изъ всѣхъ свадебныхъ тратъ расходъ не на вѣтеръ только приданое невѣсты—рублей 20—25 деньгами.

При всей ненормальности разсматриваемаго явленія нельзя, однако, не признать, что оно имѣетъ внутреннія причины и что эти причины не неуловимы. Расточительность, т. е. не широкій укладъ жизни, а безразсудное расходованіе денегъ, по поводу ли радостнаго событія, или для минутнаго удовлетворенія тщеславія, есть характерный признакъ низкой культуры и низкой степени благосостоянія. Культурный человѣкъ выражаетъ радость сдержанно. Мало-культурный бурно. Культурный человѣкъ полагаетъ свое тщеславіе въ томъ, чтобы за нимъ признавались высшія духовныя качества и, притомъ, всегда, постоянно. Мало-культурный довольствуется минутнымъ признаніемъ его физической силы, напр., а еще болѣе его денежнаго могущества, хотя бы это могущество состояло въ возможности выставить одно ведро водки. При матеріальномъ довольствѣ—обладаніи капиталомъ или доходомъ сообразно потребностямъ—человѣкъ становится бережливъ. Онъ можетъ дѣлать большія траты, но всегда помнитъ рамки своего бюджета. Когда же вся жизнь проходитъ на границѣ съ нищетой, когда сознаніе говоритъ, что истратить рубль или сберечь—все равно не поможешь, всѣхъ потребностей не удовлетворишь—бережливость исчезаетъ.

Но если такъ, если обычай расточительно справлять свадьбы обусловливается мало-культурностью крестьянъ и низкой степенью ихъ благосостоянія, то только въ результатѣ долгой работы, когда народъ станетъ просвѣщеннѣе и окрѣпнетъ его благосостояніе, свадебные расходы утратятъ свой нынѣшній характеръ.

Поэтому никакихъ мѣръ спеціальныхъ для радикальной борьбы съ этимъ явленіемъ, какъ и съ обиліемъ праздничныхъ нерабочихъ дней, предложить нельзя.

Невозможность борьбы съ глубоко коренящимся обычаемъ, путемъ законодательныхъ и административныхъ мѣропріятій, не остановила, однако, совѣщанія передъ устраненіемъ того, что препятствуетъ, въ отношеніи воздержанія отъ работы въ праздничные дни, естественному вымиранію обычая и, напротивъ, способствуетъ его сохраненію въ неприкосновенности. Такъ точно и въ отношеніи расточительности крестьянъ при свадьбахъ есть нѣчто внѣшнее, что поддерживаетъ обычай и что можно было бы безъ труда устранить.

Въ итогѣ деревенскихъ свадебныхъ расходовъ немаловажную цифру составляетъ плата причту. Обыкновенная норма—10 рублей. Если же женихъ вѣнчается не въ своемъ приходѣ, или передъ вѣнчаніемъ въ своемъ приходѣ не говѣлъ, или беретъ невѣсту изъ чужого прихода, то эта норма повышается и нерѣдко удваивается и даже утраивается. За крестины, молебенъ и панихиду крестьянинъ платитъ копѣекъ 10, за литургію по заказу, самое большее, рубль, за погребеніе—копѣекъ 20—40. А за вѣнчаніе, хотя бы оно совершалось одновременно для нѣсколькихъ паръ, не менѣе 10 рублей. И взимается „доброхотная“ плата за вѣнчаніе съ особенной настойчивостью: рѣдкій сельскій священникъ приступитъ къ таинству прежде полученія денегъ

Воззрѣніе на свадьбу, какъ на такое событіе жизни, которое органически, такъ сказать, связано съ большой денежной тратой, очевидно столь же глубоко укоренилось въ духовенствѣ, какъ и въ крестьянахъ. Только этимъ можно объяснить такое рѣзкое различіе между установившимся обычнымъ размѣромъ платы за другія требы и за вѣнчаніе. Соображеніе, что плата за требы — необходимый источникъ средствъ жизни сельскаго духовенства, равно относится ко всѣмъ требамъ и вовсе не освѣщаетъ вопроса, почему, именно, за вѣнчаніе взимается 10 р., а за крестины причтъ довольствуется платой въ сто разъ меньшей. Въ журналѣ совѣщанія приведены вѣрныя слова оберъ-прокурора святѣйшаго синода: „Сельское наше духовенство, исходя изъ того же народа и проживая посреди него въ тѣхъ же условіяхъ быта, состоитъ подъ вліяніемъ тѣхъ же условій“. Свадьбы въ средѣ самого сельскаго духовенства справляются съ нѣсколько лишь меньшей расточительностью.

Безконечно тяжело видѣть, когда внезапно овдовѣвшій въ безденежную рабочую пору бѣднякъ-крестьянинъ, безвыходностью сво-

его положенія принужденный забыть о свадебныхъ угощеніяхъ, не можетъ ввести въ свой домъ абсолютно необходимую ему хозяйку потому, что не имѣетъ 10 рублей заплатить за вѣнчаніе. Самъ печку топитъ, самъ обѣдъ готовитъ, самъ навозъ на телѣгу наваливаетъ, самъ лошадь въ поле ведетъ...

Нѣсколько лѣтъ назадъ распоряженіемъ святѣйшаго синода устранена вовсе плата за исповѣдь. Недалеко то время, когда православное сельское духовенство будетъ имущественно обезпечено:— продолжать дѣятельное проведеніе въ жизнь направленныхъ къ этому мѣропріятій Высочайше повелѣно манифестомъ 26-го февраля 1903 г. Тогда сама собой отойдетъ въ прошлое плата за всѣ требы, вообще. Но пока этотъ моментъ не наступилъ, установленіе соотвѣтствія между платой за вѣнчаніе и за другія требы было бы мѣрой весьма и весьма полезной. Ея польза непосредственная заключалась бы въ томъ, что понизился бы итогъ свадебныхъ расходовъ крестьянъ. Посредственная—въ томъ, что была бы устранена внѣшняя причина, способствующая живучести разорительнаго въ деревенскомъ быту обычая.

УПРАВЛЕНІЕ ЗЕМСКИМЪ ХОЗЯЙСТВОМЪ ВЪ ДЕВЯТИ ЗАПАДНЫХЪ ГУБЕРНІЯХЪ [1]).

I.

2 апрѣля 1903 года Высочайше утверждено „Положеніе объ управленіи земскимъ хозяйствомъ въ губерніяхъ Виленской, Витебской, Волынской, Гродненской, Кіевской, Ковенской, Минской, Могилевской и Подольской". Положеніе повелѣно ввести въ дѣйствіе въ теченіе 1903 года въ трехъ губерніяхъ: Витебской, Минской и Могилевской. Относительно времени введенія его въ остальныхъ шести—министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено испрашивать законодательное разрѣшеніе.

Новый законъ встрѣченъ печатью и обществомъ спокойно, какъ обычный актъ законодательной дѣятельности, не заурядный, но и не первостепенный по важности. Горячіе споры, предшествовавшіе и сопровождавшіе внесеніе въ Государственный Совѣтъ, во второй половинѣ 1901 г., проекта „Учрежденія земскаго управленія въ губерніяхъ Европейской Россіи, въ коихъ не введено въ дѣйствіе Высочайше утвержденное 12 іюня 1890 г. Положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ",—улеглись еще весною 1902 года, когда стало извѣстно, что проектъ не встрѣтилъ сочувствія въ Государственномъ Совѣтѣ и вновь назначеннымъ министромъ внутреннихъ дѣлъ В. К. фонъ-Плеве взятъ обратно для переработки. И нынѣ, по поводу закона 2 апрѣля, для нихъ нѣтъ почвы.

Не потому, конечно, нѣтъ почвы для споровъ, что положеніе объ управленіи земскимъ хозяйствомъ касается девяти западныхъ

---

[1]) Рефератъ, читанный въ административномъ отдѣленіи СПБ. юридическаго общества 26 сентября 1903 г. Напечатанъ въ «Правѣ», 1903 г., №№ 40—44.

губерній, а проектъ учрежденія земскаго управленія имѣлъ въ виду, сверхъ того, четыре окраинныхъ—Архангельскую, Астраханскую, Оренбургскую и Ставропольскую. Особенное вниманіе привлекали и при оцѣнкѣ проекта именно западныя губерніи, стоящія, и по культурѣ, и по населенности, неизмѣримо выше окраинныхъ. Не потому также, что положеніе мало восприняло изъ проекта—текстъ большинства статей, напротивъ, совпадаетъ или различествуетъ только въ редакціонномъ отношеніи. А потому, что съ идейной стороны, по своей задачѣ, по отправнымъ принципамъ и по духу, положеніе и проектъ рѣзко отличны.

Составители проекта задавались коренной реформой. Положеніе ограничилось мѣрами палліативнаго характера. Проектъ предполагалъ окончательно разрѣшить вопросъ объ организаціи управленія мѣстными хозяйственными пользами и нуждами въ неземскихъ губерніяхъ. Положеніе оставило вопросъ, въ такой его постановкѣ, открытымъ, впредь до того момента, когда будетъ признано возможнымъ передать и въ западныхъ губерніяхъ завѣдываніе дѣлами о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ самому населенію „посредствомъ избираемыхъ отъ онаго лицъ“. Положеніе сохранило существующія учрежденія, лишь измѣнивъ ихъ названія, организацію, отчасти порядокъ дѣйствій и расширивъ предметы вѣдомства и степень власти. Въ нашемъ правѣ осталось противоположеніе органовъ бюрократическихъ и органовъ самоуправленія. Проектъ же пытался это противоположеніе уничтожить созданіемъ своеобразной формы: правительственныхъ органовъ, приспособленныхъ къ надлежащему исполненію тѣхъ функцій, которыя поручаются выборнымъ учрежденіямъ [1]). Министръ внутреннихъ дѣлъ Д. С. Сипягинъ далъ въ проектѣ систему бюрократическихъ установленій, дѣйствующихъ по началамъ, свойственнымъ установленіямъ общественнымъ. И система эта выставлялась, какъ организація, болѣе, чѣмъ земство, соотвѣтственная русскому государственному строю и способная съ неменьшимъ успѣхомъ вести земское дѣло.

Понятно, съ какимъ чувствомъ былъ встрѣченъ проектъ сторонниками и противниками земскаго самоуправленія. Послѣдніе прямо говорили, что за введеніемъ его въ дѣйствіе въ 13 губерніяхъ послѣдуетъ распространеніе той же организаціи на всѣ 34 земскія губерніи. И нельзя сказать, чтобы такое ихъ утвержденіе было вовсе неосновательно. Проектъ имѣлъ рѣшительный характеръ, а мо-

[1]) Представленіе министерства внутр. дѣлъ въ Государств. Совѣтъ отъ 22 августа 1901 г., стр. 95.

тивы съ полной опредѣленностью выражали воззрѣнія Д. С. Сипягина на земское самоуправленіе. Ясно было, что мысль объ упраздненіи земства, пропагандировавшаяся дотолѣ лишь отдѣльными и немногочисленными публицистами, проникла въ вѣдомство, наиболѣе близко къ нему стоящее. Дарованіе самоуправленія частямъ Имперіи, гдѣ населеніе еще не призвано къ самодѣятельному и самостоятельному удовлетворенію своихъ мѣстныхъ потребностей, провозглашалось не только нецѣлесообразнымъ въ настоящій моментъ, но и ненужнымъ въ будущемъ. Для нихъ предлагались учрежденія еще болѣе совершеннаго типа. Съ государственной точки зрѣнія—свободныя отъ недостатковъ, свойственныхъ учрежденіямъ земскимъ. Съ точки зрѣнія мѣстныхъ интересовъ—одинаково способныя удовлетворять насущные запросы жизни. Когда въ началѣ 1901 года военное министерство рѣшило дать дальнѣйшее движеніе предположеніямъ о возстановленіи земскихъ учрежденій въ Донской области, оно встрѣтило препятствіе со стороны министерства внутреннихъ дѣлъ. Д. С. Сипягинъ далъ категоричный отзывъ о необходимости пріостановить работы въ виду предстоящаго внесенія въ Государственный Совѣтъ проекта земскаго управленія для неземскихъ губерній.

II.

Частей Имперіи, гдѣ земское самоуправленіе существуетъ, проектъ не касался, и объясненія прямо ни слова не говорили ни за, ни противъ его сохраненія. Но они, съ одной стороны, отчетливо и рѣзко подчеркивали „недостатки“ Положенія 12 іюня 1890 г., „къ устраненію коихъ надлежитъ принять соотвѣтствующія мѣры, предварительно какихъ либо предположеній о распространеніи его на другія мѣстности“ [1]). Съ другой—настойчиво проводили мысль, что достиженіе цѣли, которую имѣлъ въ виду законодатель, даруя земское самоуправленіе, вполнѣ возможно „инымъ преобразованіемъ мѣстнаго хозяйственнаго управленія“, „съ сохраненіемъ того порядка управленія, который соотвѣтствуетъ политической идеѣ, лежащей въ основѣ самодержавія“ [2]).

Если не выводъ, то его возможность напрашивалась сама собой. Зачѣмъ сохранять земское самоуправленіе, разъ безусловной надобности въ немъ нѣтъ? „Слѣдуетъ имѣть въ виду, говорилось въ

[1]) Представленіе, стр. 66.
[2]) Тамъ же, стр. 96 и 99.

одномъ мѣстѣ объясненій, что въ эпоху, когда вырабатывалось положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1864 г., правительственная организація была настолько неудовлетворительна, въ такой мѣрѣ обыкла обходиться рутинными пріемами, что сомнѣнія въ посильности для нея новыхъ задачъ, которыя нарождались тогда въ области мѣстнаго управленія, находили себѣ полное оправданіе". „Въ настоящее время условія настолько измѣнились, что передача въ вѣдѣніе общества указанныхъ задачъ, въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ отсутствуютъ благопріятствующія тому условія, не могла бы быть уже оправдана неспособностью правительственныхъ органовъ справиться съ возлагаемыми на нихъ обязанностями" [1]). Слова: „въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ отсутствуютъ благопріятствующія тому условія", въ приведенной аргументаціи не необходимы. Ихъ можно выбросить и направить то же разсужденіе противъ земскаго самоуправленія вообще. Недовѣрчивое отношеніе къ земству, получившее всего два года назадъ, во временныхъ правилахъ 12 іюня 1900 г., столь явное выраженіе, естественно заставляло опасаться, что такъ и будетъ сдѣлано, когда проектъ земскаго управленія воспримета силу закона.

„Положеніе объ управленіи земскимъ хозяйствомъ" основаній для такихъ опасеній въ себѣ не заключаетъ. Переходъ отъ земскихъ учрежденій къ введеннымъ нынѣ въ Западномъ краѣ былъ бы не замѣною менѣе совершенной системы системой новой, болѣе совершенной, а простымъ возвратомъ къ старому, завѣдомо малопригодному способу удовлетворенія мѣстныхъ потребностей.

То же самое было бы несомнѣнно, если бы на смѣну земству введена была система проекта. Но въ отношеніи проекта это требовало разбора и доказательствъ, ибо составители упорно выдвигали, что ими предлагается не старая извѣданная организація, а своеобразная комбинація бюрократическихъ установленій съ представительствомъ мѣстнаго населенія, прошлому незнакомая. Требовалось доказать, что участіе въ земскихъ комитетахъ „гласныхъ" по назначенію министра внутреннихъ дѣлъ не измѣняетъ характера установленій и не оправдываетъ распространенія на нихъ порядка отправленія дѣятельности, свойственнаго органамъ самоуправленія и имъ, какъ установленіямъ бюрократическимъ, чуждаго. Требовалось доказать, далѣе, что для успѣшнаго удовлетворенія мѣстныхъ потребностей необходима самостоятельность органовъ на

[1]) Тамъ же, стр. 96 и 97.

мѣстахъ, главнымъ образомъ въ отношеніи опредѣленія предметовъ расхода и размѣра обложенія, и что снабжать въ должной мѣрѣ самостоятельностью органы, построенные на бюрократическомъ началѣ, нельзя. Нужно было, наконецъ, обнаружить, что, въ сущности, проектъ никакой самостоятельностью земскіе комитеты не снабжаетъ, а сохраняетъ управленіе мѣстными пользами и нуждами изъ центра, только безъ участія законодательной власти [1]).

Въ отношеніи положенія 2 апрѣля ничего подобнаго доказывать не приходится. И выяснять меньшую пригодность управленія земскимъ хозяйствомъ, сравнительно съ земскимъ самоуправленіемъ, нѣтъ надобности. Она стоитъ внѣ сомнѣнія. „Московскія Вѣдомости“ пытаются утверждать противное. Реформа, говорится въ № 123, „имѣетъ не только мѣстное значеніе, а представляетъ собою, вмѣстѣ съ тѣмъ, и важный политическій шагъ“. Газетѣ рисуется, что черезъ нѣсколько лѣтъ новая организація „будетъ считаться незыблемо подтвержденною опытомъ, а въ этомъ случаѣ самъ собою естественно возникнетъ вопросъ: не лучше ли распространить этотъ болѣе совершенный, чѣмъ выборная система, порядокъ привлеченія населенія къ участію въ мѣстномъ хозяйственномъ управленіи и на внутреннія губерніи?“ [2]) Приведенныя слова въ настоящее время смущать не могутъ. Они не болѣе, какъ запоздалый отзвукъ.

Единственное обоснованіе положенія объ управленіи земскимъ хозяйствомъ — признаніе невозможнымъ въ данный моментъ, по политическимъ соображеніямъ, даровать земское самоуправленіе Западному краю. Поэтому завѣдываніе дѣлами о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ оставляется на существующихъ началахъ, т. е. въ рукахъ общей губернской и центральной администраціи: губернатора, министра внутреннихъ дѣлъ и, отчасти, министра финансовъ. Насколько такая система пригодна въ своей основѣ — объ этомъ не можетъ быть рѣчи, разъ признана наличность неодолимыхъ препятствій для перехода къ самоуправленію. Путемъ преобразованія учрежденій, подчиненныхъ губернатору и черезъ него министру внутреннихъ дѣлъ, и нѣкотораго измѣненія порядка отправленія дѣятельности всей совокупности органовъ, возможно, до извѣстной степени, ослабить невыгодныя стороны системы. Этимъ и задалось положеніе.

Какъ извѣстно, съ начала 1903 года проектъ возстановленія

---

[1]) См. «проектъ земскаго управленія въ 13 неземскихъ губерніяхъ».
[2]) Цитата заимствована изъ «Вѣстника Европы», 1903 г. № 6, стр. 740.

земскихъ учрежденій въ Донской области снова получилъ движеніе. Положеніе объ управленіи земскимъ хозяйствомъ перечисляетъ въ ст. 1 девять западныхъ губерній и не упоминаетъ объ окраинныхъ. Оба эти факта весьма знаменательны. Изъ перваго съ безспорностью вытекаетъ, что мысль о такихъ „недостаткахъ" земскаго положенія, которыя требуютъ устраненія, „предварительно какихъ-либо предположеній о распространеніи его на другія мѣстности", въ настоящее время въ высшихъ правительственныхъ сферахъ оставлена. Изъ второго—что дѣйствительно одно только признаніе невозможности ввести земское самоуправленіе въ Западномъ краѣ — и именно по причинамъ политическаго свойства — вызвало къ жизни законъ 2 апрѣля. Въ отношеніи четырехъ окраинныхъ губерній препятствій этого рода нѣтъ. Въ нихъ, слѣдовательно, можно ввести самоуправленіе — съ необходимыми, по мѣстнымъ условіямъ, особенностями — и включать ихъ въ число губерній, на которыя распространяется положеніе объ управленіи земскимъ хозяйствомъ, нѣтъ основанія. Недалеко, очевидно, время, когда въ Астраханской, Архангельской, Оренбургской и Ставропольской губерніяхъ откроются дѣйствія органовъ самоуправленія. Эта догадка стоитъ на твердой почвѣ. Если бы было иначе, то въ нихъ нынѣ, съ изданіемъ закона 2 апрѣля, не были бы оставлены безъ реорганизаціи губернскіе распорядительные комитеты, приказы общественнаго призрѣнія и другія разныхъ названій установленія, вѣдающія дѣла мѣстнаго хозяйства. Комитеты, приказы и проч. дѣйствуютъ на окраинахъ такъ же плохо, какъ и въ западныхъ губерніяхъ. А для образованія новыхъ органовъ, исключительная территоріальная протяженность, слабая густота населенія, разноплеменность и малокультурность, характеризующія окраины, никакого значенія не имѣютъ и имѣть не могутъ.

Двадцать лѣтъ уже земское самоуправленіе стоитъ между жизнью и смертью. Самоуправленіе—которому Россія обязана сѣтью школъ, врачебныхъ пунктовъ, попытками экономическихъ мѣропріятій, которое тратитъ до ста милліоновъ рублей въ годъ, черпаемыхъ населеніемъ изъ своихъ средствъ, которое неуклонно идетъ по пути преобразованія всего строя и уклада жизни на мѣстахъ, намѣченнаго великимъ актомъ 19 февраля 1861 года... Нѣтъ страннаго въ томъ, что близко стоящіе къ земскому дѣлу и душою ему преданные люди съ преувеличенною, быть можетъ, чуткостью относятся ко всему, что приближаетъ страшный призракъ смерти земства. Съ небольшимъ назадъ годъ призракъ былъ бли-

зокъ. Его контуры рисовались явственно. Теперь они затушевались...

Разбирая проектъ земскаго управленія для 13 неземскихъ губерній, приходилось думать, прежде всего, о 34 губерніяхъ земской Россіи. Положеніе о земскомъ хозяйствѣ въ 9 западныхъ губерніяхъ подлежитъ разбору, главнымъ образомъ, съ точки зрѣнія степени пригодности новой организаціи для удовлетворенія потребностей этихъ именно губерній.

III.

Управленіе земскимъ хозяйствомъ въ каждой губерніи образуютъ: губернскій и уѣздные комитеты, губернская и уѣздныя управы по дѣламъ земскаго хозяйства.

Губернскимъ комитетамъ по дѣламъ земскаго хозяйства присвоивается распорядительная власть по дѣламъ управленія; уѣздные комитеты созываются для подготовительнаго обсужденія важнѣйшихъ дѣлъ земскаго хозяйства; исполнительныя дѣйствія по земскому хозяйству возлагаются: въ губерніи на губернскую, а въ уѣздахъ — на уѣздныя управы по дѣламъ земскаго хозяйства (ст. 8).

Губернскій комитетъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ губернскаго предводителя дворянства, вице-губернатора, управляющаго казенной палатой, начальника управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ, представителя удѣльнаго вѣдомства въ губерніяхъ, гдѣ имѣются удѣльныя земли, уѣздныхъ предводителей дворянства, непремѣннаго члена губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія, непремѣнныхъ членовъ губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, предсѣдателя и членовъ губернской управы по дѣламъ земскаго хозяйства, городского головы губернскаго города и „земскихъ гласныхъ“, въ числѣ двухъ отъ каждаго уѣзда. Министру внутреннихъ дѣлъ предоставляется увеличивать число гласныхъ отъ отдѣльныхъ уѣздовъ до пяти.

Гласные пользуются голосомъ въ засѣданіяхъ комитета на одинаковыхъ съ прочими членами основаніяхъ. Право назначенія гласныхъ, срокомъ на три года, принадлежитъ министру внутреннихъ дѣлъ. Губернаторъ, по соглашенію съ губернскимъ и мѣстнымъ уѣзднымъ предводителемъ дворянства, представляетъ на каждую должность „земскаго гласнаго“ и кандидата къ нему не менѣе

двухъ лицъ. Но министръ предѣлами представленія не стѣсненъ: онъ можетъ остановить свой выборъ не только на представленныхъ лицахъ, но и на другихъ, удовлетворяющихъ условіямъ, установленнымъ въ ст. 14. Эти условія суть: земскими гласными могутъ быть лица, имѣющія постоянное мѣстожительство въ уѣздѣ, если притомъ они сами или же жены или родители ихъ владѣютъ въ теченіе не менѣе трехъ лѣтъ въ предѣлахъ уѣзда, на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія, обложеннымъ на земскія повинности недвижимымъ имуществомъ или торгово-промышленнымъ заведеніемъ.

„Земскіе гласные“ устраняются отъ исполненія своихъ обязанностей до истеченія трехлѣтняго срока лишь въ случаяхъ, перечисленныхъ въ законѣ. А именно: при потерѣ имущественнаго ценза или отказѣ отъ званія, подвергшіеся несостоятельности, лишенные духовнаго званія или сана за пороки, или же исключенные изъ среды обществъ и дворянскихъ собраній, состоящіе подъ гласнымъ надзоромъ полиціи, отрѣшенные по суду отъ должности, подвергшіеся суду за преступныя дѣянія, влекущія лишеніе или ограниченіе правъ или исключеніе изъ службы, равно за кражу, мошенничество, присвоеніе и ростовщичество, когда они судебными приговорами не оправданы. Устраненные—замѣщаются кандидатами. Гласные приравниваются при исполненіи своихъ обязанностей къ должностнымъ лицамъ и при вступленіи въ должность приносятъ присягу. Они исполняютъ обязанности безвозмездно, но при разъѣздахъ по дѣламъ службы въ предѣлахъ губерніи и при вызовѣ въ собранія комитета имѣютъ право на полученіе изъ земскаго сбора прогоновъ на двѣ лошади и суточнаго довольствія по три рубля въ сутки.

Кромѣ перечисленныхъ постоянныхъ членовъ губернскаго комитета, въ немъ участвуютъ съ правомъ голоса по дѣламъ, касающимся отдѣльныхъ вѣдомствъ и спеціальныхъ частей, представители, частью по особому назначенію, частью по занимаемымъ въ губернской администраціи должностямъ. Между прочимъ, при разсмотрѣніи вопросовъ, касающихся земскихъ смѣтъ и раскладокъ, а также сверхсмѣтныхъ ассигнованій, участвуетъ управляющій контрольной палатой, но съ правомъ не рѣшающаго голоса, а лишь совѣщательнаго (ст. 9, примѣч. 2).

Уѣздный комитетъ по дѣламъ земскаго хозяйства образуется, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, изъ всѣхъ земскихъ начальниковъ (или мировыхъ посредниковъ) и податныхъ инспекторовъ уѣзда, уѣзднаго исправника, мѣстнаго

представителя вѣдомства государственныхъ имуществъ, представителя удѣльнаго вѣдомства, инженера по дорожной части, городского головы или старосты, земскихъ гласныхъ отъ уѣзда, непремѣнныхъ членовъ уѣздной управы по дѣламъ земскаго хозяйства и изъ волостныхъ старшинъ уѣзда, въ числѣ отъ двухъ до пяти, по назначенію губернатора. Въ случаѣ отсутствія предводителя дворянства, предсѣдательствованіе въ комитетѣ возлагается на земскаго начальника, замѣщающаго предсѣдателя уѣзднаго съѣзда. Какъ и въ губернскомъ комитетѣ, при разсмотрѣніи особо указанныхъ въ законѣ дѣлъ, участвуютъ представители министерствъ путей сообщенія и военнаго и нѣкоторыя другія лица.

Подобно всѣмъ административнымъ присутствіямъ, губернскій комитетъ дѣйствуетъ постоянно. Законъ различаетъ двоякаго рода собранія комитета: годичныя и обыкновенныя. Первыя созываются одинъ разъ въ годъ, не позднѣе 1 сентября. Вторыя „назначаются, по мѣрѣ надобности, въ теченіе года“ (ст. 39). На годичныхъ разсматривается раскладка натуральныхъ повинностей, повѣряются дѣйствія и отчеты губернской управы, обсуждаются проекты земскихъ смѣтъ и раскладокъ и операціонныхъ плановъ дорожнаго хозяйства, опредѣляется размѣръ содержанія должностныхъ лицъ и вообще обсуждаются и разрѣшаются важнѣйшіе вопросы управленія. На обыкновенныхъ—текущія дѣла, „разрѣшеніе коихъ не можетъ быть отложено до годичнаго собранія“ (ст. 41).

Всѣмъ членамъ комитета разсылаются повѣстки на засѣданія, какъ годичныя, такъ и обыкновенныя. Для открытія годичнаго собранія комитета требуется, чтобы прибыло не менѣе половины числа земскихъ гласныхъ. Но если, по неприбытію гласныхъ, собраніе не состоялось, то оно назначается на новый срокъ, „причемъ второе годичное собраніе признается состоявшимся независимо отъ числа прибывшихъ на оное гласныхъ“ (ст. 40). То же правило соблюдается по отношенію къ обыкновеннымъ собраніямъ, при разсмотрѣніи нѣкоторыхъ указанныхъ въ законѣ дѣлъ.

Собранія уѣзднаго комитета созываются разъ въ годъ, не позднѣе 1 августа. Въ случаѣ надобности, могутъ быть созываемы въ теченіе года чрезвычайныя собранія. Для открытія собранія требуется, чтобы прибыло не менѣе семи членовъ комитета, въ томъ числѣ, по крайней мѣрѣ, одинъ гласный и одинъ волостной старшина. Вторично созванное собраніе считается состоявшимся независимо отъ числа явившихся членовъ.

Губернскую управу по дѣламъ земскаго хозяйства составляютъ:

предсѣдатель и три члена; число членовъ управы можетъ быть увеличиваемо до пяти. Предсѣдатель и члены управы назначаются министромъ внутреннихъ дѣлъ изъ лицъ, пользующихся правами государственной службы, если они удовлетворяютъ требованіямъ для назначенія на должность гласнаго „или близко знакомы съ мѣстными условіями по прежней своей служебной дѣятельности въ губерніи“ (ст. 25).

Въ составъ уѣздной управы входятъ: уѣздный предводитель дворянства—въ качествѣ предсѣдателя, исправникъ, одинъ изъ податныхъ инспекторовъ, два земскихъ гласныхъ и непремѣнные члены управы, число коихъ опредѣляется въ порядкѣ, установленномъ для утвержденія земскихъ смѣтъ и раскладокъ. Непремѣнные члены назначаются губернаторомъ на тѣхъ же основаніяхъ, какъ предсѣдатель и члены губернской управы, но пользованіе правами государственной службы для нихъ не обязательно.

Для завѣдыванія отдѣльными отраслями земскаго хозяйства, исполненія отдѣльныхъ порученій по сему хозяйству и наблюденія за состоящими въ вѣдѣніи управленія земскимъ хозяйствомъ лечебными, благотворительными и иными заведеніями, кромѣ учебныхъ, могутъ быть назначаемы особые попечители. Попечители назначаются на трехлѣтній срокъ министромъ внутреннихъ дѣлъ (ст. 33).

Центральное управленіе земскимъ хозяйствомъ девяти западныхъ губерній сосредоточивается въ лицѣ министра внутреннихъ дѣлъ, который въ вопросахъ смѣтныхъ дѣйствуетъ по соглашенію съ министромъ финансовъ.

Для разсмотрѣнія и обсужденія поступившихъ изъ губернскихъ комитетовъ проектовъ земскихъ смѣтъ и раскладокъ, проектовъ операціонныхъ плановъ дорожнаго хозяйства, правилъ объ особыхъ капиталахъ, и предположеній: о числѣ членовъ губернской управы и о числѣ непремѣнныхъ членовъ уѣздной управы, объ установленіи окладовъ содержанія должностныхъ лицъ управленія, объ образованіи особыхъ капиталовъ, о переложеніи натуральныхъ повинностей въ денежныя и о числѣ младшихъ инженеровъ по дорожной части, равно тѣхъ изъ прочихъ, подлежащихъ разрѣшенію министра внутреннихъ дѣлъ или министра финансовъ дѣлъ, которыя названные министры признаютъ полезнымъ передать на обсужденіе—при хозяйственномъ департаментѣ министерства внутреннихъ дѣлъ учреждено съ 1903 г. совѣщаніе. Въ него входятъ: директоръ хозяйственнаго департамента и два члена отъ министерствъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Членами совѣщанія назначаются преимущественно лица, занимающія въ вѣдомствѣ другія должности.

IV.

Въ организаціи мѣстнаго управленія земскимъ хозяйствомъ, прежде всего, останавливаетъ вниманіе то, что единицею управленія и хозяйства принята губернія. Сообразно съ этимъ, установлено, при тождествѣ наименованій, рѣзкое различіе учрежденій, которыя образованы для губерніи и уѣздовъ. Затѣмъ—соотношеніе между губернаторомъ и губернскимъ комитетомъ. Далѣе—взаимныя отношенія комитетовъ и управъ и способъ образованія уѣздной управы.

Единицей земскаго самоуправленія у насъ является уѣздъ. Въ неземскихъ же губерніяхъ единица управленія по уставу о земскихъ повинностяхъ—губернія. Земскія повинности и сборы на губернскіе и уѣздные не дѣлятся. Завѣдываніе общественнымъ призрѣніемъ, медицинской частью, дорожнымъ дѣломъ и т. д. сосредоточено въ губернскихъ учрежденіяхъ. Уѣздные распорядительные комитеты—фактически исправники—суть органы исполнительные.

При проектированіи въ 1898 г. земскихъ учрежденій для западныхъ и окраинныхъ губерній, министръ внутреннихъ дѣлъ И. Л. Горемыкинъ предполагалъ единицею самоуправленія принять губернію. И эта сторона проекта вызвала едва ли не наиболѣе энергичныя и численно обильныя возраженія. Указывалось на протяженность губернской территоріи, на крайнее различіе отдѣльныхъ уѣздовъ губерніи—въ отношеніи топографіи мѣстности, почвенныхъ условій, густоты населенія, занятій жителей и т. д. Отмѣчалось, что въ ряду причинъ неудовлетворительной дѣятельности реформируемаго порядка не послѣднее мѣсто занимаетъ отсутствіе дѣленія повинностей и сборовъ по уѣздамъ и сосредоточеніе управленія въ губернскомъ центрѣ.

На той же почвѣ устава о земскихъ повинностяхъ оставался, въ данномъ отношеніи, проектъ земскаго управленія Д. С. Сипягина и осталось положеніе 2 апрѣля.

Составители проекта приводили, между прочимъ, слѣдующій очевидно несостоятельный доводъ: земское хозяйство въ большинствѣ неземскихъ губерній не получило еще такого развитія, которое оправдало бы образованіе въ уѣздахъ сложнаго управленія [1]). Если бы оно уже имѣло надлежащее развитіе, то реформа была бы не нужна.

[1]) Представленіе министерства вн. дѣлъ въ Государственный Совѣтъ 1901 г., стр. 150.

Реформа для того и предпринимается, чтобы достичь развитія земскаго хозяйства, и весь смыслъ новой организаціи въ томъ, чтобы оно могло въ будущемъ развиться. А потому ссылка на слабое развитіе хозяйства въ настоящемъ, какъ основаніе допустимости менѣе сложной организаціи, которая разсчитывается на широкую хозяйственную дѣятельность въ будущемъ, само собою разумѣется, не можетъ имѣть значенія. Такая ссылка скорѣе подсказываетъ противное: сосредоточеніе управленія въ губернскомъ центрѣ не развило земскаго хозяйства и не дастъ ему развиться.

За этимъ и другими, не болѣе убѣдительными, доводами слышится иное. Главная причина сохраненія губернской единицы хозяйства и управленія заключается въ томъ, что раздробленіе губерніи на уѣзды повлекло бы за собой ослабленіе губернаторской власти. Или пришлось бы создать столько губернаторовъ, сколько уѣздовъ. Активная дѣятельность губернатора была бы невозможна. Онъ оказался бы органомъ надзора, а не управленія. Между тѣмъ, общая тенденція нашего законодательства за послѣднія двадцать лѣтъ явно клонится къ сосредоточенію въ рукахъ губернатора наибольшей власти управленія. Стремленіе децентрализировать управленіе не идетъ дальше передачи функцій центральныхъ органовъ губернскому начальству. При обсужденіи проекта земскаго управленія въ совѣщаніи изъ представителей вѣдомствъ возникла мысль освободить губернаторовъ отъ предсѣдательствованія въ губернскомъ комитетѣ. Но она была отвергнута, ибо „если въ настоящее время на губернатора возложено предсѣдательствованіе въ такихъ учрежденіяхъ, какъ лѣсоохранительный комитетъ и присутствіе по фабричнымъ дѣламъ, то его невозможно устранить отъ непосредственнаго участія въ такомъ установленіи, которое вѣдаетъ важнѣйшей отраслью жизни губерніи, и потому должно быть направляемо губернаторомъ, являющимся его естественнымъ предсѣдателемъ“ [1]).

Предсѣдатель судебной коллегіи и общественнаго собранія—земскаго, городского, сословнаго—есть первый между равными. Онъ направляетъ занятія, руководитъ преніями, наблюдаетъ за порядкомъ. Но въ обоихъ случаяхъ рѣшеніе коллегіи для него столь же обязательно, какъ и для всѣхъ другихъ членовъ. Большее, что присвоивается его мнѣнію, это перевѣсъ при равенствѣ голосовъ. Предсѣдательствуя же въ губернскомъ комитетѣ по дѣламъ земскаго хозяйства, губернаторъ, если не признаетъ возможнымъ согласиться

[1]) Тамъ же, стр. 160

съ рѣшеніемъ большинства, останавливаетъ его исполненіе и передаетъ дѣло на разсмотрѣніе министра внутреннихъ дѣлъ (ст. 43). Никакихъ рѣшеній, слѣдовательно, въ истинномъ смыслѣ понятія, т. е. опредѣленій, воспринимающихъ силу изъ самаго факта ихъ принятія—доколѣ не доказана ихъ незаконность или наличность условій, дѣлающихъ ихъ недѣйствительными—губернскій комитетъ не постановляетъ. Всѣ его опредѣленія получаютъ характеръ рѣшеній условно: если мнѣніе большинства совпало съ мнѣніемъ губернатора. Власть рѣшать дѣла на мѣстѣ принадлежитъ не комитету, а губернатору.

Комитетъ не есть органъ совѣщательный при губернаторѣ: его опредѣленія собственной властью губернатора измѣняемы быть не могутъ. Но онъ не есть и органъ распорядительный, каковымъ его именуетъ положеніе, сохраняя терминъ устава о земскихъ повинностяхъ. Единственный распорядительный мѣстный органъ управленія земскимъ хозяйствомъ — губернаторъ [1]). Хотя въ перечнѣ, что именно предоставляется губернскому комитету (ст. 35), постоянно встрѣчаются слова: „утвержденіе“, „разрѣшеніе“, „установленіе“ и т. п., но это не болѣе, какъ неточность терминологіи.

Единоличной власти губернатора подчинена губернская управа. Онъ можетъ, на основаніи ст. 63, передавать губернскому комитету поступившія къ нему жалобы на управу, но можетъ ихъ разрѣшать и собственною властью. Жалобы на постановленія комитета приносятся и разрѣшаются въ порядкѣ обжалованія дѣйствій губернатора.

Съ цѣлью нѣкотораго, хотя бы, устраненія несправедливости объединенія всей губерніи въ одну хозяйственную единицу, положеніе приняло слѣдующее правило. „Въ случаѣ особой неуравнительности въ удовлетвореніи по земскимъ смѣтамъ нуждъ отдѣльныхъ уѣздовъ, допускается увеличеніе или уменьшеніе земскихъ сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ сихъ уѣздовъ, но не болѣе какъ на 25 процентовъ противъ средняго по губерніи процента обложенія цѣнности или доходности недвижимыхъ имуществъ“ (ст. 71).

Относительно губернскаго комитета уѣздный — органъ подчиненный. Уѣздный комитетъ, строго говоря, не есть даже органъ управленія, ибо ему не присвоено абсолютно никакой власти. Ближе всего

[1]) Настоящій вопросъ нами подробно разсмотрѣнъ въ «Проектѣ земскаго управленія въ 13 неземскихъ губерніяхъ». Соотношеніе между губернаторомъ и губернскимъ комитетомъ установлено въ положеніи на тѣхъ же началахъ, какъ и въ проектѣ.

онъ подходитъ, по роду дѣятельности, къ подготовительной коммисіи. Онъ созывается для составленія смѣтныхъ „предположеній“ о предстоящихъ къ производству въ предѣлахъ уѣзда расходахъ и первоначальныхъ проектовъ раскладокъ натуральныхъ земскихъ повинностей и для представленія въ губернскій комитетъ свѣдѣній и заключеній по вопросамъ, перечень которыхъ заканчивается въ ст. 47 словами: „а также по всѣмъ тѣмъ дѣламъ, которыя будутъ переданы губернаторомъ или губернскимъ комитетомъ на предварительное обсужденіе уѣзднаго комитета“. Никакихъ опредѣленій уѣздный комитетъ не постановляетъ и обсуждавшіеся въ немъ вопросы не голосуются. Въ случаѣ разногласія, въ журналахъ излагаются всѣ заявленныя мнѣнія съ указаніемъ, кому изъ членовъ они принадлежатъ (ст. 50).

Такія же отношенія соподчиненности существуютъ между управами. Губернская управа сносится съ уѣздными предложеніями и получаетъ отъ нихъ представленія (ст. 59). На губернскую управу возложено общее руководство и наблюденіе за дѣятельностью уѣздныхъ управъ (ст. 52). Жалобы на уѣздныя управы приносятся губернской управѣ (ст. 63).

Подобная соподчиненность не встрѣчала бы возраженій, если бы уѣздная управа состояла, какъ губернская, изъ лицъ, спеціально назначенныхъ на должности предсѣдателя и ея членовъ. Между тѣмъ, такой характеръ имѣютъ одни только непремѣнные члены уѣздной управы. Большинство же ея состава суть лица, занимающія другія должности.

Въ подчиненное къ губернской управѣ положеніе поставлены: уѣздный предводитель дворянства, исправникъ, чиновникъ министерства финансовъ — податной инспекторъ — и земскіе гласные — лица, назначаемыя министромъ и пользующіяся въ нѣкоторомъ смыслѣ правомъ несмѣняемости. Какъ члены губернскаго комитета, уѣздный предводитель дворянства и гласные участвуютъ, съ правомъ рѣшающаго голоса, въ разсмотрѣніи жалобъ на губернскую управу и въ повѣркѣ ея дѣйствій и отчетовъ и въ то же время, какъ предсѣдатель и члены уѣздной управы, подчинены губернской управѣ. Организація — явно ненормальная.

Уѣздная управа, вообще, представляетъ собою наиболѣе слабое мѣсто новой системы. Проектъ Д. С. Сипягина предполагалъ создать для исполнительныхъ дѣйствій въ уѣздахъ „земскихъ уполномоченныхъ“. Положеніе создало для тѣхъ же дѣйствій многочленную коллегію изъ разнородныхъ элементовъ и включило въ ея составъ проектировавшихся уполномоченныхъ, подъ названіемъ непремѣнныхъ

членовъ уѣздной управы. Тѣ обязанности, которыя проектъ возлагалъ на уполномоченныхъ, цѣликомъ перенесены на управу: завѣдываніе на мѣстахъ текущими дѣлами по всѣмъ или нѣкоторымъ отраслямъ управленія земскимъ хозяйствомъ, подготовка дѣлъ къ слушанію въ уѣздномъ комитетѣ по дѣламъ земскаго хозяйства и исполненіе отдѣльныхъ порученій губернской управы (ст. 53; сравн. проектъ, ст. 54).

Уѣздная управа является, въ сущности, численно сокращеннымъ тѣмъ же уѣзднымъ комитетомъ. Предсѣдатель въ обоихъ учрежденіяхъ—одинъ. Всѣ члены управы суть и члены комитета. Также точно въ нее входятъ представители мѣстнаго населенія. Въ полномъ своемъ составѣ комитетъ будетъ заниматься подготовительнымъ обсужденіемъ дѣлъ земскаго хозяйства. Въ сокращенномъ—завѣдывать дѣлами, какъ постоянный исполнительный органъ.

Противъ возложенія исполнительныхъ дѣйствій по дѣламъ мѣстнаго хозяйства на многочленную и разнородную коллегію и, въ частности, на лицъ, занимающихъ другія административныя должности и по этимъ должностямъ обремененныхъ работой, приводилось, въ примѣненіи къ порядку, на смѣну которому создано положеніе 2 апрѣля, столько безспорныхъ доводовъ и возраженій, что едва ли есть надобность ихъ повторять. „Земскіе гласные“ также представляютъ собою элементъ, въ составѣ исполнительнаго органа, по меньшей мѣрѣ, безполезный. По мысли закона, они представители населенія, имѣющіе недвижимость и занятые веденіемъ своихъ личныхъ имущественныхъ дѣлъ. Привлеченіе ихъ въ періодически назначаемыя собранія комитета вполнѣ возможно. Но требовать, чтобы они все свое время посвящали безвозмездному исполненію обязанностей въ составѣ исполнительнаго органа—для этого нельзя подыскать никакихъ основаній. Положеніе освобождаетъ гласныхъ даже отъ явки въ обыкновенныя собранія губернскаго комитета, очевидно, въ тѣхъ видахъ, что обращеніе ихъ въ чиновниковъ, оторванныхъ вовсе отъ своихъ личныхъ дѣлъ, отнюдь не входитъ въ задачу закона. А по должности членовъ уѣздной управы, весь нормальный составъ гласныхъ долженъ будетъ безвыѣздно проживать въ уѣздномъ городѣ. При этомъ любопытная подробность: при вызовѣ въ собранія комитета гласнымъ полагается суточное довольствіе; постоянныя же обязанности по управѣ ими должны исполняться безъ всякаго вознагражденія.

Съ другой стороны, нельзя не отмѣтить, что законъ лишаетъ начальство уѣздной управы—губернскую управу, губернатора и даже министра внутреннихъ дѣлъ—всякой возможности воздѣйствія на

двухъ ея членовъ, если бы они оказались нерадивыми. За силою статей 16 и 17 положенія, нерадивость въ исполненіи обязанностей не можетъ служить основаніемъ для устраненія гласнаго. И такая постановка несомнѣнно соотвѣтствуетъ роли гласнаго, какъ члена комитета. Но въ отношеніи его же, какъ члена управы, обязаннаго совершать исполнительныя дѣйствія, она столь же несомнѣнно неправильна. Законъ создалъ двухъ членовъ управы, которые, въ силу того же закона, могутъ ничего не дѣлать. Вѣроятно такъ и будетъ на практикѣ.

V.

Привлеченіе къ участію въ дѣятельности правительственныхъ административныхъ установленій представителей мѣстнаго населенія—явленіе, давно извѣстное нашему праву. Одно время оно стало было сокращаться, но нынѣ опять получаетъ все болѣе и болѣе широкое распространеніе.

Независимо отъ ст. 44 т. II св. зак., дающей губернскому начальству общее право приглашать въ засѣданія свѣдущихъ людей, могущихъ быть полезными дѣлу своими познаніями, законъ въ составъ цѣлаго ряда присутствій, коммисій и комитетовъ обязательно включаетъ либо мѣстныхъ землевладѣльцевъ, либо плательщиковъ налога, либо обывателей вообще—въ однихъ случаяхъ съ правомъ совѣщательнаго голоса, въ другихъ—рѣшающаго. Обывательскій элементъ засѣдаетъ въ соединенномъ присутствіи губернскаго распорядительнаго комитета и губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, въ лѣсоохранительномъ комитетѣ, въ присутствіяхъ раскладочныхъ, квартирныхъ и по питейнымъ дѣламъ, въ уѣздныхъ оцѣночныхъ коммисіяхъ, въ коммисіяхъ для пріема лошадей на сдаточныхъ пунктахъ и т. п.

Чего либо абсолютно новаго, поэтому, институтъ „земскихъ гласныхъ“, введенный закономъ 2 апрѣля въ составъ органовъ управленія земскимъ хозяйствомъ, въ себѣ не заключаетъ. Новымъ, по сравненію съ дѣйствующимъ закономъ, представляется только, во-первыхъ, подробная и точная регламентація порядка назначенія гласныхъ, ихъ правъ и обязанностей. Во-вторыхъ, отмѣченное уже возложеніе на обывательскій элементъ постоянныхъ исполнительныхъ функцій.

Не является также новшествомъ привлеченіе мѣстныхъ же обывателей на должности предсѣдателя и членовъ губернской управы и

непремѣнныхъ членовъ уѣздной, въ значительной мѣрѣ разбиваемое, впрочемъ, второй половиной ст. 25, которая, наряду съ удовлетвореніемъ требованіямъ для назначенія гласнымъ, ставитъ близкое знакомство съ мѣстными условіями по прежней служебной дѣятельности въ губерніи. Положенію о земскихъ начальникахъ, напр., извѣстно однородное правило.

Основное условіе назначенія гласнымъ—постоянное мѣстожительство въ уѣздѣ; второе—обладаніе имущественнымъ цензомъ, въ формѣ обложеннаго сборомъ на земскія повинности недвижимымъ имуществомъ или торгово-промышленнымъ заведеніемъ. Опредѣленнаго размѣра ценза не установлено. Принадлежность къ тому или другому сословію безразлична. Степень образованія—также.

Требованіе постояннаго мѣстожительства въ уѣздѣ весьма характерно. Уже оно одно ясно показываетъ, что между „гласными" въ земскихъ и неземскихъ губерніяхъ ничего нѣтъ общаго. Первые суть лица, черезъ посредство коихъ населеніе само управляетъ дѣлами, ввѣренными законодателемъ его самостоятельному завѣдыванію. Вторые—привлекаются въ составъ административныхъ органовъ, дабы при ихъ содѣйствіи губернаторъ и министръ внутреннихъ дѣлъ были точнѣе освѣдомлены о мѣстныхъ потребностяхъ и нуждахъ и могли съ большимъ успѣхомъ изыскивать и примѣнять способы ихъ удовлетворенія. Въ отношеніи первыхъ, необходимо обезпечить реальную имущественную связь интересовъ, а не фактъ проживанія въ предѣлахъ уѣзда, и законъ объ этомъ условіи не упоминаетъ. Въ отношеніи вторыхъ—значеніе имущественной связи отступаетъ на задній планъ. Выдвигается непосредственная освѣдомленность. Ея не хватаетъ у правительственныхъ должностныхъ лицъ, и она, прежде всего, должна быть обезпечена въ приглашаемыхъ обывателяхъ. Обыватели, не проживающіе постоянно въ уѣздѣ, правительственнымъ чиновникамъ не нужны. Они не восполняютъ того, чего у чиновниковъ не хватаетъ.

Обладаніе имуществомъ, обложеннымъ сборомъ на земскія повинности, есть также показатель освѣдомленности—если не о потребностяхъ, то о платежеспособности. И съ такой именно точки зрѣнія должно смотрѣть на это условіе назначенія гласныхъ въ неземскихъ губерніяхъ. Въ губерніяхъ земскихъ имущественный цензъ есть признакъ, по которому законъ объединяетъ мѣстное населеніе въ одно цѣлое, снабженное правомъ самоуправленія и самообложенія. Въ западныхъ губерніяхъ положеніе 2 апрѣля самоуправленія не вводитъ, мѣстнаго населенія въ одно цѣлое не объеди-

няетъ и выставляетъ требованіе имущественнаго ценза по совершенно инымъ основаніямъ. Отъ плательщика сбора всего лучше можно получить свѣдѣнія о степени напряженія платежной способности.

Это различіе основаній невольно затуманивается однородностью условія, въ одномъ случаѣ, избранія въ гласные, въ другомъ—назначенія гласнымъ. Сама собой напрашивается параллель, и правила назначенія разсматриваются подъ угломъ зрѣнія порядка избранія.

Высокій размѣръ имущественнаго ценза, требуемый отъ гласныхъ въ земскихъ губерніяхъ, и сословное начало, столь односторонне и неравномѣрно проведенное положеніемъ 12 іюня 1890 г., составляютъ несомнѣнно крупнѣйшіе недостатки нашей организаціи земскаго представительства. Предоставленіе активнаго и пассивнаго избирательнаго права тѣмъ элементамъ уѣзднаго населенія, которые, не обладая недвижимостью, не участвуютъ въ расходахъ, было бы нарушеніемъ принципа. Ибо основной смыслъ земскаго самоуправленія, какъ оно у насъ поставлено, въ самообложеніи владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ. На мѣсто самоуправленія явилось бы стороннее управленіе. Но въ какомъ размѣрѣ лицо обладаетъ имуществомъ и какъ велика сумма причитающагося на его имущество платежа, разсуждая теоретически, безразлично [1]).

---

[1])Подчеркиваю оговорки: *земскаго* самоуправленія и *какъ оно у насъ поставлено*. Къ самоуправленію городскому приведенныя соображенія не приложимы, и предоставленіе въ городахъ избирательнаго права квартиронанимателямъ, напримѣръ, никакого принципіальнаго нарушенія въ себѣ не заключаетъ. Съ другой стороны, если бы прямое обложеніе недвижимаго имущества не было исключительнымъ почти источникомъ земскихъ доходовъ, то они также не имѣли бы рѣшающаго значенія. Основная форма недвижимой собственности въ городахъ—домовладѣніе. Дома строятъ въ городѣ не только для собственнаго проживанія, но, главнымъ образомъ, въ цѣляхъ извлеченія дохода. Чѣмъ городъ больше, тѣмъ меньшій процентъ жителей проживаетъ въ собственныхъ домахъ и тѣмъ болѣе домовладѣніе пріобрѣтаетъ характеръ способа извлеченія дохода изъ капитала. Этотъ способъ—отдача въ наемъ для жительства, склада товара и т. п. Домъ, городское дворовое мѣсто, амбаръ суть имущества, эксплоатируемыя здѣсь же на мѣстѣ Плательщикъ городского сбора, ихъ собственникъ, включаетъ вносимую имъ сумму въ наемную плату и, такимъ образомъ, является только посредникомъ между городской кассой и конкретно опредѣленнымъ, въ каждомъ данномъ случаѣ, лицомъ—нанимателемъ, который и есть истинный плательщикъ. Совершенно иначе стоитъ вопросъ внѣ городовъ. Основная форма недвижимой собственности—землевладѣніе. Продукты землепользованія суть предметы потребленія. Они на мѣстѣ только вырабатываются. Распредѣляются же между потребителями міровымъ рынкомъ. Мѣстные жители, не обладающіе землей, являются потребителями мѣстныхъ продуктовъ лишь въ самой ничтожной долѣ и, притомъ, необязательно—напр., въ мѣстностяхъ, куда хлѣбъ или иной продуктъ ввозится. Наложенный на про-

Сословная принадлежность ни въ какомъ отношеніи не измѣняетъ положенія лица, какъ обладателя имущества, участвующаго въ раскладкѣ сбора. Связывать съ нею объемъ права представительства и опредѣлять различный порядокъ избранія въ зависимости отъ этого сторонняго обстоятельства неправильно и нецѣлесообразно. Нецѣлесообразно потому, что поддерживаетъ классовую обособленность въ дѣлѣ удовлетворенія потребностей всего населенія, объединеннаго по признаку обладанія недвижимостью.

Закону 2 апрѣля ни размѣръ имущественнаго ценза, ни сословное начало неизвѣстны. Съ точки зрѣнія порядка избранія, это кажется шагомъ впередъ. Въ примѣненіи же къ институту назначенныхъ гласныхъ, полная нивеллировка всѣхъ плательщиковъ земскаго сбора вызываетъ серьезныя возраженія.

Интересъ дѣла требуетъ, чтобы за гласными по назначенію была обезпечена не только освѣдомленность, но и независимость сужденій. Законъ считаетъ ихъ участіе въ губернскомъ комитетѣ настолько необходимымъ, что обусловливаетъ открытіе годичнаго собранія—а въ болѣе важныхъ случаяхъ и обыкновеннаго—ихъ явкою въ числѣ не менѣе половины, не упоминая о числѣ явившихся прочихъ членовъ. Они нужны въ комитетѣ не для декораціи, конечно. Они нужны для того, чтобы органы, которымъ поручается завѣдываніе мѣстнымъ хозяйствомъ—губернаторъ и министръ внутреннихъ дѣлъ,—могли принимать рѣшенія не на основаніи одного бумажнаго матеріала, собираемаго и доставляемаго такими же, какъ они сами, чуждыми мѣстности чиновниками, а также на основаніи живого свидѣтельства лицъ, не случайно заброшенныхъ службою въ губернію. Свидѣтельство это въ такомъ только случаѣ имѣетъ цѣну, когда оно дается свободно и по совѣсти. „Гласный“ по назначенію долженъ обладать способностью умѣло и настойчиво проводить свое мнѣніе. Иначе теряется смыслъ института. Безгласный „гласный“ въ комитетѣ ненужный балластъ.

Многое, правда, въ данномъ направленіи сдѣлано. „Гласные“ снабжены правомъ рѣшающаго голоса и тѣмъ поставлены въ одинъ уровень съ правительственными членами комитета. Они назначаются не мѣстной администраціей, а центральной. Кромѣ случаевъ, ограничительно перечисленныхъ въ законѣ, они, до истеченія трех-

---

дукты земли сборъ въ земскую кассу перелагается не на мѣстѣ и на лицъ, не поддающихся опредѣленію конкретными признаками. Условія, сближающія, въ данномъ отношеніи, уѣздъ съ городомъ, существуютъ только въ дачныхъ поселеніяхъ, гдѣ усадебныя постройки, садъ и т. п. представляютъ, сами по себѣ, средства извлеченія дохода.

лѣтняго срока, не могутъ быть устранены отъ исполненія своихъ обязанностей. Всего этого, однако, мало.

Подъ категорію постоянно проживающихъ въ уѣздѣ плательщиковъ сбора на земскія повинности подходитъ безконечное множество самыхъ разнообразныхъ элементовъ. Мелкій промышленникъ, платящій копѣечный сборъ, и землевладѣлецъ, имѣющій тысячи десятинъ. Природный житель края и спекулянтъ землею, за три года до назначенія купившій участокъ лѣса. Человѣкъ съ высшимъ образованіемъ, равный по общественному положенію съ губернаторомъ и другими высшими чинами губернской администраціи, опытный въ діалектикѣ, умѣющій въ преніяхъ защищаться и нападать, и неграмотный крестьянинъ или мѣщанинъ, естественно чувствующій себя подавленнымъ среди людей, которые ему говорятъ „ты“, не подаютъ руки и въ его глазахъ стоятъ недосягаемо высоко.

Въ объясненіяхъ къ проекту земскаго управленія говорилось, что установленіе размѣра имущественнаго ценза напрасно стѣснило бы министра внутреннихъ дѣлъ, которому при выборѣ лица „придется считаться не съ тѣмъ, владѣетъ ли оно бо̀льшимъ или меньшимъ количествомъ десятинъ земли, а, главнымъ образомъ, съ тѣмъ, насколько участіе его въ земскомъ хозяйствѣ можетъ оказаться полезнымъ для дѣла“ [1]). Составители проекта стремились расширить поле усмотрѣнія министра и, дѣйствительно, расширили его до самыхъ крайнихъ предѣловъ. Но это было тѣмъ болѣе непослѣдовательно, что они сознавали практическую неосуществимость выбора лицъ для назначенія гласными самимъ министромъ. Они сознавали и не скрывали, что „министръ при выборѣ будетъ, въ большей части случаевъ, основываться на отзывѣ надлежащаго губернскаго начальства“ [2]). Въ другомъ мѣстѣ объясненій выражалась увѣренность, что „губернаторъ не будетъ имѣть причинъ устранять отъ участія въ земскомъ управленіи людей, полезныхъ своими знаніями и опытностью, хотя бы они были и неодинаковаго съ нимъ образа мыслей“ [3]). Но, вѣдь, если исходить изъ такой увѣренности, то не зачѣмъ и законы писать.

Отсутствіе опредѣленія въ положеніи объ управленіи земскимъ хозяйствомъ размѣра имущественнаго ценза для гласныхъ и полное устраненіе ценза образовательнаго и сословнаго вызываетъ невольное опасеніе, какъ бы институтъ „земскихъ гласныхъ“ не обра-

[1]) Представленіе въ Государственный Совѣтъ, стр. 167 и 168.
[2]) Тамъ же, стр. 169.
[3]) Тамъ же, стр. 129.

тился въ институтъ засѣдателей былого времени. Принадлежность къ сословію нельзя игнорировать въ краѣ, гдѣ за нею стоитъ національность и родовое владѣніе землей, гдѣ одни дворяне-поляки представляютъ образованный, матеріально обезпеченный, коренной и постоянно проживающій въ помѣстьяхъ элементъ. Ихъ національная обособленность, ихъ исключительная связь съ мѣстностью, ихъ вліяніе на прочіе классы населенія лежитъ въ основѣ признанія несвоевременнымъ ввести въ западныхъ губерніяхъ земское самоуправленіе. Служить препятствіемъ ко включенію ихъ, въ качествѣ субсидіарнаго элемента, въ чисто правительственные комитеты соображенія политическія не могутъ. Правила положенія, если не прямо противъ нихъ направлены, то, во всякомъ случаѣ, создаютъ и юридическую и фактическую возможность ихъ полнаго устраненія.

Опасность обращенія „гласныхъ“ въ засѣдателей еще болѣе увеличивается отъ включенія ихъ въ составъ уѣздныхъ управъ. Предоставленіе права министру назначать гласнымъ каждаго постоянно живущаго въ уѣздѣ плательщика земскаго сбора охватываетъ всѣ классы населенія, включительно до самыхъ низшихъ по имущественному и общественному положенію, по степени образованія и культурѣ. Возложеніе обязанностей исполнительныхъ дѣйствій по уѣздной управѣ отстранитъ отъ готовности принять должность гласнаго образованные, состоятельные, высшіе по общественному положенію и независимо держащіеся классы. Роль подчиненнаго исполнителя приказаній и распоряженій губернатора и губернской управы, въ связи либо съ недобросовѣстнымъ исполненіемъ добровольно принятыхъ на себя обязанностей, либо съ неизбѣжной необходимостью бросить свои дѣла и жить въ уѣздномъ городѣ—слишкомъ мало заманчива и немного найдется охотниковъ на такую жертву.

VI.

На институтѣ „земскихъ гласныхъ“ проектъ Д. С. Сипягина строилъ всю систему. По мысли проекта, именно они должны были придать организаціи своеобразный характеръ, и ихъ участіемъ въ комитетахъ оправдывалось снабженіе предлагавшихся органовъ управленія правами земскихъ учрежденій. Въ частности—правомъ самостоятельнаго опредѣленія предметовъ расхода и размѣра обложенія и самостоятельнаго же веденія хозяйственныхъ дѣлъ и производства хозяйственныхъ операцій. Отсюда выводилось освобожде-

ніе органовъ земскаго управленія отъ ревизіи контрольныхъ учрежденій—въ отношеніи повѣрки ихъ дѣйствій съ точки зрѣнія выгодности и цѣлесообразности хозяйственныхъ операцій. Какъ конечный выводъ, проектъ предоставлялъ „земскому управленію“ именемъ „земства“ пріобрѣтать и отчуждать имущества, заключать договоры, вступать въ обязательства, вчинать гражданскіе иски и отвѣчать на судѣ по имущественнымъ дѣламъ „земства“.

Ст. 3 положенія 2 апрѣля гласитъ: „управленіе земскимъ хозяйствомъ имѣетъ право пріобрѣтать и отчуждать имущества, заключать договоры и вступать въ обязательства на основаніи общихъ существующихъ для казенныхъ управленій правилъ“, а также „вчинать гражданскіе иски и отвѣчать на судѣ по имущественнымъ дѣламъ управленія, на основаніи правилъ, установленныхъ для казенныхъ управленій“. Ст. 90: — „отчетность по управленію земскимъ хозяйствомъ подлежитъ ревизіи контрольныхъ палатъ на общемъ для всѣхъ правительственныхъ учрежденій основаніи“.

Нѣкоторую степень самостоятельности управленія земскимъ хозяйствомъ положеніе сохранило изъ проекта. Сохранило оно также перечень предметовъ вѣдомства, заимствованный изъ положенія о земскихъ учрежденіяхъ. Но, поступая такимъ образомъ, законъ дѣйствовалъ съ открытыми глазами. Онъ снабдилъ правомъ опредѣленія предметовъ расхода и, отчасти, размѣра обложенія и правомъ свободно избирать способы производства хозяйственныхъ операцій не учрежденія новаго невѣдомаго типа, а обычное казенное управленіе. Въ проектѣ за соображеніями практической необходимости стояло теоретическое разсужденіе о „земствѣ“ неземской губерніи, какъ самостоятельномъ и правоспособномъ юридическомъ лицѣ, и о тождествѣ представительства по избранію населенія съ представительствомъ по назначенію административной власти [1]). Всѣ подобныя разсужденія текстомъ статьи 3 устранены. Управленіе земскимъ хозяйствомъ есть казенное управленіе. „Гласные“ включены въ его составъ подобно тому, какъ лѣсовладѣльцы—въ лѣсоохранительный комитетъ, плательщики промысловаго налога —въ общее присутствіе казенной палаты и т п.

При полномъ почти совпаденіи предположеній проекта и опредѣленій закона о порядкѣ назначенія гласныхъ, ихъ правахъ и обязанностяхъ, внутренній смыслъ института имѣетъ едва замѣт-

[1]) Тамъ же, стр. 135 и 137.

ныя точки соприкосновенія. Закону слѣдовало это оттѣнить, и терминъ „земскій гласный“ замѣнить какимъ либо другимъ.

Проектъ не случайно сближалъ терминологію учрежденія земскаго управленія съ терминологіею положенія о земскихъ учрежденіяхъ. Въ именованіи хозяйственно-податной единицы „земствомъ “, комитетовъ и управъ „земскими“, назначаемыхъ министромъ для участія въ комитетахъ мѣстныхъ обывателей „земскими гласными“ и т. п. выражалась несомнѣнная послѣдовательность. Составители проекта удачно воспользовались двойственностью значенія слова „земство“ и эпитета „земскій“ по нашему праву—по уставу о земскихъ повинностяхъ и по положенію о земскихъ учрежденіяхъ. На возраженія по этому поводу представителей вѣдомствъ они утверждали, что взяли термины изъ устава о земскихъ повинностяхъ. Но тутъ же прибавляли: „независимо отъ сего, слѣдуетъ вообще замѣтить, что учрежденія, завѣдывающія какой-либо отраслью государственнаго или мѣстнаго хозяйства на одинаковыхъ основаніяхъ, носятъ обыкновенно и одинаковое наименованіе, совершенно независимо отъ того или иного способа ихъ назначенія“ [1]. Идейная сторона самоуправленія ими отвергалась. Обыватель, назначенный для участія въ комитетѣ, былъ въ ихъ глазахъ такимъ же представителемъ мѣстныхъ интересовъ, какъ и избранный, въ силу права населенія самому вѣдать хозяйственныя пользы и нужды, „посредствомъ избираемыхъ отъ онаго лицъ“. Они принимали за отправную точку параллель между земскими учрежденіями, съ представительствомъ по избранію, и земскимъ управленіемъ, со смѣшаннымъ личнымъ составомъ, и постоянно къ ней возвращались.

Законъ 2 апрѣля пріурочилъ эпитетъ „земскій не“ къ наименованію управленія и его органовъ, а къ слову „хозяйство“. Заголовокъ закона: „Положеніе объ управленіи земскимъ хозяйствомъ“. Органы управленія: комитеты и управы „по дѣламъ земскаго хозяйства“. И эти длинныя, неуклюжія наименованія стоятъ не только въ заглавіяхъ, но и въ текстѣ статей, нерѣдко даже въ ущербъ гладкости стиля. Въ перечнѣ предметовъ вѣдомства по проекту, между прочимъ, говорилось: завѣдываніе капиталами и другими имуществами *земства;* содержаніе въ исправности состоящихъ въ вѣдѣніи *земства* дорогъ; завѣдываніе *земскими* лечебными и благотворительными заведеніями; завѣдываніе

[1]) Тамъ же, стр. 146.

въ хозяйственномъ отношеніи содержимыми на счетъ *земства* начальными школами. Положеніе о тѣхъ же предметахъ говоритъ иначе: завѣдываніе капиталами и другими *ввѣренными управленію* имуществами; содержаніе въ исправности *состоящихъ въ вѣдѣніи управленія* дорогъ; завѣдываніе лечебными и благотворительными заведеніями, содержимыми и вновь устраиваемыми *на счетъ земскихъ сборовъ;* участіе въ завѣдываніи содержимыми *на счетъ земскихъ сборовъ* учебными заведеніями. Кое-гдѣ измѣненія терминологіи не сдѣлано. Такъ, напр., въ ст. 35 говорится о „земскихъ“ дорогахъ и о „земскихъ“ лечебныхъ заведеніяхъ, въ ст. 68 и 84 встрѣчается слово „земство“.Но, во всякомъ случаѣ, по положенію 2 апрѣля остается внѣ сомнѣнія, что термины „земство “, „земскій“ употребляются исключительно въ смыслѣ устава о земскихъ повинностяхъ и служатъ для разграниченія мѣстныхъ потребностей, сборовъ, суммъ, учрежденій и т. п. отъ общегосударственныхъ.

Тѣмъ болѣе рѣжетъ глазъ терминъ „земскій гласный“. Грамматически слово „гласный“ приложимо къ назначаемымъ въ комитетъ мѣстнымъ плательщикамъ сбора на земскія повинности, ибо имъ предоставляется право голоса и при обсужденіи каждаго дѣла, и при сведеніи сужденій въ опредѣленія. И если бы этотъ терминъ не былъ усвоенъ городовымъ и земскимъ положеніями, противъ него нельзя было бы спорить. Но разъ онъ употребляется въ законѣ одновременно для обозначенія понятій, имѣющихъ коренное различіе, получается путаница. Истинный смыслъ обоихъ затемняется. Никому и въ голову не придетъ, трактуя о лѣсовладѣльцахъ, засѣдающихъ въ лѣсоохранительномъ комитетѣ, или о землевладѣльцахъ, приглашаемыхъ губернаторомъ въ присутствіе по питейнымъ дѣламъ, или о плательщикахъ дополнительнаго промысловаго налога, назначаемыхъ членами общаго присутствія казенныхъ палатъ, сравнивать ихъ роль съ ролью гласныхъ земскихъ собраній и городскихъ думъ и, на основаніи такого сравненія, сопоставлять лѣсоохранительный комитетъ, казенную палату и т. п. съ органами земскаго и городского самоуправленія. А если бы они носили званіе „гласныхъ“, сравненіе напрашивалось бы само собой.

„Земскіе гласные“ въ западныхъ губерніяхъ, по сравненію съ „земскими гласными“ въ губерніяхъ земскихъ, тѣ же члены раскладочныхъ, квартирныхъ и т. п. присутствій и комитетовъ. Законъ это призналъ. Необходимо было выразить признаніе въ наименованіи.

Къ ст. 70 положенія объ управленіи земскимъ хозяйствомъ приложены „правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія ихъ земскими сборами“. Правила возлагаютъ производство оцѣночныхъ работъ на уѣздныя оцѣночныя коммисіи, въ составъ которыхъ между прочими членами, входятъ „отъ 4 до 6 лицъ, назначаемыхъ губернаторомъ, по представленію управляющаго казенной палатою, изъ представителей частнаго и крестьянскаго землевладѣнія, а также владѣльцевъ фабрикъ, заводовъ или иныхъ торгово-промышленныхъ предпріятій“. Лица эти пользуются голосомъ на одинаковыхъ съ другими членами основаніяхъ. Для дѣйствительности засѣданія коммисіи, требуется наличность не менѣе трехъ членовъ, „изъ коихъ одинъ долженъ принадлежать къ числу плательщиковъ земскаго сбора“. Аналогія между обывателями — членами уѣздныхъ оцѣночныхъ коммисій и обывателями — членами комитетовъ по дѣламъ земскаго хозяйства полная. Зачѣмъ же вторыхъ именовать терминомъ, который эту аналогію скрываетъ и наводитъ на сопоставленіе несоизмѣримаго?

VII.

Положеніемъ установленъ слѣдующій порядокъ составленія, утвержденія и исполненія земскихъ смѣтъ и раскладокъ.

Въ смѣту вносятся обязательно: а) расходы по содержанію управленія земскимъ хозяйствомъ; б) расходы по удовлетворенію потребностей, отнесенныхъ на земскія средства уставомъ о земскихъ повинностяхъ и другими узаконеніями, и в) запасная сумма въ размѣрѣ 5% съ общаго итога расходовъ (ст. 66).

Независимо отъ обязательныхъ расходовъ, въ земскую смѣту могутъ быть включаемы расходы необязательные на мѣстныя нужды, порученныя попеченію управленія земскимъ хозяйствомъ, на образованіе спеціальныхъ капиталовъ для удовлетворенія различныхъ потребностей сего хозяйства и управленія, а равно въ случаѣ необходимости и на дополнительныя, сверхъ указанныхъ въ законѣ, ассигнованія по удовлетворенію обязательныхъ для земства потребностей (ст. 67).

На покрытіе исчисленныхъ по смѣтѣ расходовъ обращаются и подлежатъ включенію въ доходную смѣту: а) неимѣющіе опредѣленнаго назначенія остатки земскихъ сборовъ, образовавшіеся къ 31 марта года составленія смѣты, съ зачисленіемъ въ оные

недоимокъ, дѣйствительно поступившихъ въ теченіе предшествовавшаго составленію смѣты года, и б) всѣ ожидаемыя въ предстоящемъ году неокладныя поступленія, обращаемыя, на основаніи дѣйствующихъ узаконеній, въ доходъ земства, а также сборы съ промысловыхъ свидѣтельствъ. Остающаяся затѣмъ непокрытою сумма расходовъ по смѣтѣ назначается ко взиманію съ недвижимыхъ имуществъ, подлежащихъ земскому обложенію (ст. 68).

Послѣднее правило имѣетъ двоякое ограниченіе. Отправною цифрою для послѣдующаго исчисленія расходовъ и размѣра обложенія служатъ смѣта и раскладка, устнавливаемыя, на первый годъ по введеніи положенія въ дѣйствіе въ каждой губерніи, законодательнымъ порядкомъ, причемъ Государственнымъ Совѣтомъ указываются тѣ ассигнованія, которыя и впредь не могутъ быть уменьшены безъ разрѣшенія въ томъ же порядкѣ (ст. 78)

Во-вторыхъ, земскіе сборы съ недвижимыхъ имуществъ не могутъ быть ежегодно повышаемы болѣе, нежели на три процента. Большее повышеніе, до 10 процентовъ, допускается лишь въ томъ случаѣ, если въ теченіе одного или нѣсколькихъ лѣтъ трехпроцентная норма не была использована (ст. 69). Предположенія объ увеличеніи сборовъ свыше этихъ предѣловъ „для выполненія внесенныхъ въ земскія смѣты неотложныхъ расходовъ“ вносятся на уваженіе Государственнаго Совѣта (ст. 79).

Составленные на мѣстѣ проекты смѣтъ и раскладокъ представляются не позднѣе 1 октября министру внутреннихъ дѣлъ и подвергаются предварительному обсужденію въ особомъ совѣщаніи при хозяйственномъ департаментѣ. Право утвержденія смѣтъ и раскладокъ, кромѣ перваго года, принадлежитъ министру внутреннихъ дѣлъ, по соглашенію съ министромъ финансовъ.

Усмотрѣвъ, что представленныя смѣта и раскладка составлены не согласно съ установленными законами, министръ внутреннихъ дѣлъ, по соглашенію съ министромъ финансовъ, вноситъ въ смѣту и раскладку соотвѣтственныя исправленія и измѣненія. Въ случаѣ же усмотрѣнной необходимости измѣненія смѣтъ и раскладокъ по несоотвѣтствію ихъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или же по явному нарушенію ими интересовъ мѣстнаго населенія, министръ внутреннихъ дѣлъ, по соглашенію съ министромъ финансовъ, вноситъ соображенія свои о семъ на уваженіе Государственнаго Совѣта (ст. 79).

О послѣдовавшихъ въ смѣтѣ и раскладкѣ измѣненіяхъ или о представленіи дѣла на законодательное разсмотрѣніе министръ вну-

тренних дѣлъ увѣдомляетъ губернатора не позднѣе 1 декабря. Смѣты и раскладки, по коимъ до указаннаго срока не послѣдуетъ такого увѣдомленія, считаются утвержденными (ст. 80).

Раскладка земскаго сбора, пропорціонально цѣнности или доходности имуществъ, приводится въ исполненіе мѣстной казенной палатой (ст. 81).

При необходимости произвести расходъ, не предусмотрѣнный смѣтою или превышающій опредѣленное смѣтное назначеніе, губернская управа вноситъ вопросъ на обсужденіе губернскаго комитета, постановленіе коего подлежитъ разсмотрѣнію министра внутреннихъ дѣлъ. По соглашенію съ министромъ финансовъ, министръ внутреннихъ дѣлъ имѣетъ право разрѣшить расходованіе свободныхъ смѣтныхъ остатковъ на сумму до 20 тыс. рублей, а также запасной назначенной по смѣтѣ суммы (ст. 36, 37 и 83).

Хозяйственныя операціи для земскихъ потребностей производятся или посредствомъ наймовъ, подрядовъ и поставокъ, или хозяйственными распоряженіями губернской или уѣздныхъ управъ по дѣламъ земскаго хозяйства. Указаніе одного изъ сихъ способовъ для исполненія той или другой хозяйственной операціи зависитъ отъ губернскаго комитета по дѣламъ земскаго хозяйства, а съ его разрѣшенія и въ предѣлахъ предоставленныхъ имъ полномочій избраніе способовъ исполненія операціи принадлежитъ губернской управѣ (ст. 85).

При производствѣ на счетъ земскихъ суммъ значительныхъ строительныхъ или заготовительныхъ операцій, можетъ быть устанавливаемъ, по соглашенію государственнаго контролера съ министрами внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, фактическій надъ сими операціями надзоръ со стороны государственнаго контроля (ст. 93).

VIII.

Изложенный порядокъ показываетъ, что участіе законодательной власти въ дѣятельности управленія земскимъ хозяйствомъ, по отношенію къ предметамъ расхода и размѣру обложенія, не устранено.

Оно выражается: во-первыхъ, въ утвержденіи смѣтъ и раскладокъ на первый годъ; во-вторыхъ, въ опредѣленіи, какъ по предмету, такъ и по размѣру, тѣхъ расходовъ, которые управленіемъ, по своему усмотрѣнію, не могутъ быть ни исключены, ни

уменьшены; въ третьихъ, въ разрѣшеніи повышать обложеніе свыше закономъ установленной годовой нормы; въ-четвертыхъ, въ исправленіи и измѣненіи составленныхъ на мѣстахъ проектовъ смѣтъ и раскладокъ, когда они, по мнѣнію министра внутреннихъ дѣлъ, не соотвѣтствуютъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушаютъ интересы населенія. Кромѣ того, на Государственномъ же Совѣтѣ лежитъ разрѣшеніе разногласій между министрами, возникшихъ при разсмотрѣніи смѣтъ и раскладокъ. Все это сближаетъ новый порядокъ со старымъ, построеннымъ на строгомъ проведеніи принципа: ни одна копѣйка не можетъ быть взята съ населенія иначе, какъ съ соизволенія верховной власти, и не одна взятая копѣйка не можетъ быть израсходована иначе, какъ на предметы, закономъ опредѣленные.

По проекту Д. С. Сипягина подлежалъ установленію и утвержденію въ законодательномъ порядкѣ только высшій предѣлъ обложенія недвижимыхъ имуществъ впередъ на три года. Никакихъ обязательныхъ указаній со стороны Государственнаго Совѣта, касательно тѣхъ ассигнованій, которыя не могутъ быть уменьшаемы, проектъ не предусматривалъ. Министру внутреннихъ дѣлъ, по соглашенію съ министромъ финансовъ, предоставлялось исправлять смѣты и раскладки во всѣхъ случаяхъ, когда они признаютъ это необходимымъ. Единственнымъ ограниченіемъ свободной дѣятельности названныхъ министровъ служилъ періодически опредѣляемый высшій предѣлъ обложенія.

Разбирая проектъ, мы отмѣчали, что предѣльность обложенія имѣетъ въ отношеніи самоуправляющихся организацій одно значеніе, а когда право назначенія размѣра обложенія присвоивается административной власти—другое. Внутренній смыслъ установленія предѣльной доли цѣнности или доходности имуществъ, которую не должно превышать обложеніе, тотъ, что законодатель, по соображеніямъ общаго финансоваго положенія государства и степени напряженности платежной способности населенія государственными прямыми и косвенными налогами, преподаетъ указаніе органамъ самоуправленія, до какого предѣла они могутъ, безъ вреда для благосостоянія мѣстнаго населенія, увеличивать свое обложеніе и соотвѣтственно развивать расходы. Министры внутреннихъ дѣлъ и финансовъ въ указаніяхъ, основанныхъ на соображеніи общаго финансоваго положенія государства, не нуждаются. Отъ мѣстныхъ потребностей данной минуты они стоятъ такъ же далеко, какъ и законодательная власть. А потому ихъ дѣятельность нужно регу-

лировать, прежде всего, въ обратномъ направленіи. Необходимо установленіе низшаго предѣла обложенія, дабы мѣстныя потребности не остались безъ удовлетворенія [1]).

Это и сдѣлано малозамѣтной, на первый взглядъ, оговоркой, внесенной въ текстъ ст. 78 положенія: „приэтомъ Государственнымъ Совѣтомъ указываются тѣ ассигнованія, которыя и впредь не могутъ быть уменьшены безъ разрѣшенія въ законодательномъ порядкѣ“. Оговорка—чрезвычайно важная. Она расширила кругъ обязательныхъ для управленія земскимъ хозяйствомъ расходовъ. Расходы, обязательно включаемые въ смѣты „на основаніи устава о земскихъ повинностяхъ и другихъ узаконеній“, имѣютъ въ виду удовлетвореніе, хотя и относенныхъ на мѣстныя средства, но, по существу, общегосударственныхъ потребностей. Расходы, обязательно включаемые по особому для каждой хозяйственной единицы указанію законодательной власти, будутъ опредѣлять низшій предѣлъ тратъ и обложенія на потребности мѣстныя.

По проекту, министры внутреннихъ дѣлъ и финансовъ не вышли бы отнюдь изъ предѣловъ своей власти, если бы вовсе исключили изъ смѣты даннаго года ассигнованія, напримѣръ, на содержаніе школъ и на медицинскую часть. Другими словами, отъ ихъ неограниченнаго усмотрѣнія зависѣло бы въ любой моментъ закрыть всѣ школы и больницы, уволить всѣхъ учителей, врачей, фельдшеровъ и т. п. По закону 2 апрѣля, подобное явленіе возможно только въ отношеніи такихъ предметовъ расхода, о которыхъ Государственнымъ Совѣтомъ не будетъ дано указаній. Нѣтъ сомнѣнія, что Государственный Совѣтъ широко воспользуется своимъ правомъ и тѣмъ обезпечитъ отъ случайностей удовлетвореніе насущныхъ мѣстныхъ потребностей.

Мы отмѣчали также, что, по свойству и характеру установленій, которымъ проектъ ввѣрялъ завѣдываніе дѣлами о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, необходима не предѣльность обложенія, а фиксація его. Необходимо то, что въ 1900 г., въ нарушеніе основъ самоуправленія, „въ видѣ временной мѣры“ установлено для земскихъ учрежденій и чего не предполагалось установить для органовъ „земскаго“ административнаго управленія [2]). Законъ и въ этомъ отношеніи рѣшительно отказался отъ предположеній проекта. „Временно, впредь до опредѣленія въ законодательномъ порядкѣ доли цѣнности или доходности облагаемыхъ земскими сбо-

[1]) См. „Проектъ земскаго управленія въ 13 неземскихъ губерніяхъ“.
[2]) См. тамъ же.

рами имуществъ, составляющей высшій предѣлъ допускаемаго обложенія оныхъ“ (ст. 69), смѣты и раскладки фиксированы на цифрахъ, которыя будутъ опредѣлены въ законодательномъ порядкѣ на первый годъ. Управленіе можетъ, отправляясь отъ этихъ цифръ, ежегодно увеличивать ихъ, какъ и по закону 12 іюня 1900 г., всего на три процента. Ростъ расходовъ и обложенія скачками не будетъ, слѣдовательно, имѣть мѣста. Усмотрѣніе министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ ограничено тѣсными рамками.

Дальнѣйшее ограниченіе представляетъ требованіе внесенія на уваженіе Государственнаго Совѣта соображеній министровъ объ измѣненіи смѣтъ и раскладокъ „по несоотвѣтствію ихъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или же по явному нарушенію ими интересовъ мѣстнаго населенія“. Создавая возможность конфликта между министромъ внутреннихъ дѣлъ и губернскимъ комитетомъ, это требованіе противорѣчитъ, правда, принципу инстанціонной подчиненности бюрократическихъ органовъ. Но съ практической точки зрѣнія оказывается вполнѣ цѣлесообразнымъ. На теоретической стройности системы не приходится настаивать, когда непригодность бюрократической организаціи къ завѣдыванію дѣлами земскаго хозяйства не оспаривается и когда она сохраняется только въ виду признанной невозможности, по политическимъ причинамъ, ввести въ западныхъ губерніяхъ земское самоуправленіе.

Приведенная формула заимствована изъ ст. 87 положенія о земскихъ учрежденіяхъ. Какъ показалъ опытъ, органы надзора за земскими учрежденіями ею пользуются обыкновенно въ цѣляхъ сокращенія земскихъ ассигновокъ, исходя изъ огражденія области общегосударственнаго управленія отъ вторженія въ нее земскихъ учрежденій и защиты непосредственныхъ платежныхъ интересовъ населенія. Такъ ли тѣ же органы будутъ пользоваться ею въ роли активныхъ руководителей земскимъ хозяйствомъ—еще вопросъ. Весьма возможно, что губернаторы и министерство внутреннихъ дѣлъ обнаружатъ склонность опровергать ссылкою на нарушеніе интересовъ населенія не расширеніе, а суженіе комитетами хозяйственной дѣятельности. Въ обоихъ случаяхъ, авторитетъ санкціи верховной власти устранитъ произвольность пониманія соотвѣтствія даннаго расхода общимъ государственнымъ нуждамъ и пользамъ и интересамъ населенія и устранитъ также неудовольствія и нареканія плательщиковъ. Проектъ Д. С. Сипягина не ставилъ вовсе между министрами внутреннихъ дѣлъ и финансовъ и мѣстными плательщиками никакого органа надзора. Только въ порядкѣ обжа-

лованія интересы послѣднихъ могли получить огражденіе. Законъ поставилъ между ними Государственный Совѣтъ. Функціи надзора будутъ осуществляться законодательной властью болѣе или менѣе случайно и не иначе, какъ по иниціативѣ самихъ министровъ. Но, сравнительно съ полной свободой административнаго усмотрѣнія, и это имѣетъ существенное значеніе.

При такомъ объемѣ участія законодательной власти, допущеніе включать въ расходныя смѣты „необязательные“ расходы, „по соображенію съ состояніемъ земскихъ средствъ и въ мѣрѣ дѣйствительной надобности“, сохраняя всю свою принципіальную неправильность, пріобрѣтаетъ нѣсколько иной характеръ. Равнымъ образомъ, не встрѣчаетъ уже одинаковыхъ по силѣ возраженій предоставленіе управленію земскимъ хозяйствомъ свободы въ избраніи способовъ производства хозяйственныхъ операцій—въ виду подчиненія дѣйствій управленія ревизіи государственнаго контроля, на общемъ для всѣхъ правительственныхъ учрежденій основаніи. Производство заготовительныхъ, строительныхъ и т. п. операцій, не только путемъ подряда съ торговъ, но и, такъ называемымъ, хозяйственнымъ способомъ имѣетъ въ законѣ прецеденты. Такъ, напр., въ военномъ вѣдомствѣ оно широко практикуется при постройкѣ казармъ, устройствѣ стратегическихъ дорогъ и при заготовленіи провіанта покупкою отъ землевладѣльцевъ. Въ вѣдомствѣ министерства путей сообщенія подобное право предоставлено мѣстнымъ органамъ закономъ 3 мая 1899 года.

IX.

Утвержденіе смѣтъ земскихъ расходовъ Государственнымъ Совѣтомъ оспаривалось составителями положенія 2 апрѣля съ трехъ сторонъ: во-первыхъ, по сложности законодательнаго порядка; во-вторыхъ, по неустранимой связи его съ законодательнымъ же опредѣленіемъ объема и предметовъ расхода; въ-третьихъ, по удаленности центральныхъ органовъ отъ мѣстныхъ нуждъ и интересовъ. Изъ первыхъ двухъ посылокъ выводилось предоставленіе права утвержденія смѣтъ административной власти. Изъ третьей — необходимость „возможной“ децентрализаціи, т. е. расширенія полномочій мѣстныхъ органовъ, въ чемъ и заключается, по выраженію объясненій къ проекту земскаго управленія, „сущность“ реформы.

Въ объясненіяхъ приводились слова наставленія Екатерины II губернаторамъ, даннаго въ 1764 г.: „Въ разсужденіи великаго Им-

періи нашей пространства, не бывавъ во всѣхъ губерніяхъ и провинціяхъ, лежащихъ въ разныхъ климатахъ и разными выгодами довольствующихся, заочно невозможно ни всѣхъ пользъ провидѣть, ни всѣхъ неустройствъ отвратить, ниже достаточною снабдить предосторожностію". Мысль этихъ словъ была формулирована въ видѣ тезиса, который „вполнѣ сохранилъ свою силу и по настоящее время": „многія изъ административныхъ дѣлъ не могутъ быть правильно разрѣшаемы безъ соображенія съ частными особенностями, познаваемыми изъ непосредственнаго соприкосновенія съ жизнью въ томъ видѣ, какъ она сложилась въ данной мѣстности" [1]). Ранѣе, въ развитіе другого тезиса: „высшимъ государственнымъ учрежденіямъ всегда свойственно стремиться къ возможному сокращенію мѣстныхъ расходовъ, хозяйственная необходимость коихъ не представляется безусловно ясною", говорилось: „между тѣмъ, при невозможности ознакомиться воочію съ мѣстными нуждами и потребностями, а равно съ состояніемъ той или иной отрасли хозяйства, нерѣдко весьма трудно составить себѣ убѣжденіе, насколько данный расходъ вызывается нуждами населенія, и въ какой мѣрѣ эти нужды представляются неотложными" [2]).

Посмотримъ, насколько идея децентрализаціи получила осуществленіе. Какой уровень ея положеніе 2 апрѣля признало „возможнымъ".

Въ отношеніи смѣтномъ, хотя всѣ только-что приведенныя соображенія касались именно смѣтъ, никакими полномочіями не снабжалъ мѣстныхъ органовъ проектъ Д. С. Сипягина, не снабдилъ и законъ. На мѣстахъ, въ губернскихъ комитетахъ, разсматриваются и обсуждаются не смѣты и раскладки, а проекты ихъ—смѣтныя предположенія. Вся разница между правилами устава о земскихъ повинностяхъ и положенія объ управленіи земскимъ хозяйствомъ только въ томъ, что функціи законодательной власти перенесены на министровъ. Проектъ ихъ переносилъ въ большемъ объемѣ. Положеніе перенесло въ меньшемъ. Перенесенія же ихъ на мѣстные органы нѣтъ въ положеніи, какъ не было и по проекту.

Мѣсто санкціи верховной власти заняла санкція министра внутреннихъ дѣлъ. Мѣсто Государственнаго Совѣта—совѣщаніе при хозяйственномъ департаментѣ. Окончательное разсмотрѣніе и утвержденіе смѣтъ въ центрѣ, центральными органами, осталось въ неприкосновенности. Осталась, слѣдовательно, невозможность „правиль-

[1]) Представленіе въ Государственный Совѣтъ, стр. 132 и 133.
[2]) Тамъ же, стр. 116.

наго разрѣшенія многихъ дѣлъ", по отсутствію у лицъ, завершающихъ разсмотрѣніе смѣты, и у лица, ее утверждающаго, „непосредственнаго соприкосновенія съ жизнью въ томъ видѣ, какъ она сложилась въ данной мѣстности". Осталось свойственное центральнымъ органамъ стремленіе къ сокращенію мѣстныхъ расходовъ по трудности „составить себѣ убѣжденіе, насколько данный расходъ вызывается нуждами населенія, и въ какой мѣрѣ эти нужды представляются неотложными".

Остались неустраненными и другія неизбѣжныя послѣдствія утвержденія смѣтъ мѣстныхъ расходовъ вдали, въ центрѣ. Необходимость строгаго соблюденія формальностей и документальнаго обоснованія каждой ничтожной цифры, а при пропускахъ и недомолвкахъ—требованіе дополнительныхъ данныхъ, безконечная переписка, замедленіе и опаздываніе. Положеніе считалось со всѣмъ этимъ и, дабы смѣты могли получать силу до наступленія 1 января, установило, что уѣздные комитеты созываются не позднѣе 1 августа, губернскіе—въ годичное собраніе—не позднѣе 1 сентября, а смѣты представляются въ министерство не позднѣе 1 октября. Такіе ранніе сроки, конечно, уменьшаютъ вѣроятность повторенія явленія, сдѣлавшагося обычнымъ, при нынѣ отмѣненномъ для девяти губерній порядкѣ, когда смѣты на данное трехлѣтіе вступали въ дѣйствіе чуть ли не по истеченіи половины періода. Но за то они заставятъ составлять предположенія при неопредѣлившихся еще результатахъ урожая и неизвѣстности о нуждахъ и платежныхъ средствахъ населенія въ предстоящемъ году.

Какъ ни твердо были убѣждены составители положенія въ необходимости децентрализировать завѣдываніе земскимъ хозяйствомъ, какъ ни краснорѣчивы они были въ доводахъ противъ утвержденія земскихъ смѣтъ центральной властью—ихъ убѣжденіе, относительно главнѣйшей отрасли хозяйственной дѣятельности, въ формулы закона не вылилось. И не по волѣ законодателя, а потому, что сами они не рискнули продолжить мысль до ея логическаго конца: облечь губернскіе комитеты правомъ утвержденія смѣтъ и раскладокъ. Такое право комитетовъ они сами признали лежащимъ за предѣлами „возможной" децентрализаціи. А такъ какъ безъ него управленіе остается централизованнымъ, то ихъ доводы и выводы оказались въ полномъ противорѣчіи.

Идея децентрализаціи, въ примѣненіи къ мѣстнымъ хозяйственнымъ дѣламъ, можетъ получать нормальное выраженіе въ одной формѣ: въ формѣ замѣны бюрократическаго управленія самоуправле-

ніемъ. Только въ этой формѣ достижимо раздробленіе власти управленія безъ нарушенія государственнаго единства. При другихъ, децентрализація, въ ея послѣдовательномъ развитіи, есть раздробленіе не власти, а государства.

Децентрализація управленія предполагаетъ передачу верховной влатью на мѣста не однѣхъ административныхъ функцій, но также права назначать и взимать денежные сборы, т. е. функцій законодательныхъ, безъ чего самостоятельнаго завѣдыванія никакой отраслью хозяйственныхъ дѣлъ быть не можетъ. Безъ чего немыслима та „творческая дѣятельность, основанная на знаніи мѣстныхъ условій", необходимость которой неоднократно и совершенно справедливо подчеркивалась объясненіями къ проекту Д. С. Сипягина.

Верховная власть всѣхъ функцій государственнаго управленія, во всей ихъ полнотѣ, никому изъ своихъ непосредственныхъ делегатовъ не передаетъ никогда. Она передаетъ ихъ исключительно общественнымъ союзамъ—населенію данной мѣстности, сословнымъ организаціямъ и т. п. Снабженіе общественнаго союза правомъ на законодательныя и, даже, судебныя функціи, въ предѣлахъ, опредѣленныхъ верховной властью, ни въ чемъ идеи государственнаго единства не нарушаетъ. Отдѣльное же лицо, поставленное во главѣ данной дробной части государственной территоріи, если оно будетъ снабжено правомъ административнаго управленія и вмѣстѣ съ тѣмъ правомъ суда и изданія законовъ, или хотя только правомъ самостоятельно назначать, взимать и расходовать денежные сборы—явится не представителемъ верховной власти, дѣйствующимъ въ порядкѣ подчиненнаго управленія, а, относительно того или иного рода дѣлъ, самостоятельной верховной властью. Ясно, что идея государственнаго единства, поскольку она выражается въ единствѣ верховной власти, будетъ нарушена.

Разъ отвергнуто дарованіе самоуправленія внѣгородскому населенію западныхъ губерній, о децентрализаціи въ завѣдываніи мѣстными пользами и нуждами подобной той, которая практикуется съ 1864 г. въ земской Россіи, не могло быть рѣчи. Управленіе неизбѣжно должно было остаться, по отношенію къ основамъ хозяйственной дѣятельности, централизованнымъ.

Въ другихъ отношеніяхъ, предѣлы самостоятельности мѣстныхъ органовъ также нешироки. Если просмотрѣть перечень ст. 35 положенія и сличить его со ст. 36, то окажется, что лишь весьма малой важности дѣла будутъ получать окончательное разрѣшеніе на мѣстахъ. Упоминаемое въ п. 3 ст. 35 „разрѣшеніе, на счетъ образующихся при исполненіи смѣты остатковъ, сверхсмѣтныхъ рас-

ходовъ на сумму до десяти тысячъ рублей въ годъ" извѣстно и уставу о земскихъ повинностяхъ (ст. 252). Наиболѣе существенно, съ принципіальной точки зрѣнія, „указаніе способовъ производства хозяйственныхъ операцій" (п. 6). Всѣ остальныя, болѣе важныя дѣла подлежатъ представленію на разсмотрѣніе и разрѣшеніе министра внутреннихъ дѣлъ. Такимъ образомъ, и въ области административной собственно дѣятельности объемъ полномочій мѣстныхъ органовъ управленія земскимъ хозяйствомъ представляется болѣе, чѣмъ скромнымъ.

X.

Характеромъ органа управленія опредѣляются степень власти и порядокъ отправленія дѣятельности, т. е. предѣлы и средства осуществленія задачъ. Самыя же задачи стоятъ независимо отъ тѣхъ или иныхъ свойствъ органовъ управленія. Ихъ опредѣляютъ собою потребности.

Населеніе западныхъ губерній имѣетъ такія же потребности народнаго образованія и здравія, какъ и губерній внутреннихъ. Также точно оно нуждается въ путяхъ сообщенія, въ воспособленіи сельскому хозяйству, торговлѣ и промышленности и т. д. И для удовлетворенія этихъ потребностей какіе либо органы должны существовать во что бы то ни стало. Отсюда слѣдуетъ, что отнесеніе къ предметамъ вѣдомства управленія земскимъ хозяйствомъ тѣхъ же дѣлъ, которыя въ земскихъ губерніяхъ вѣдаютъ земскія учрежденія, само по себѣ, не можетъ останавливать особеннаго вниманія. Вопросъ въ томъ, насколько успѣшное достиженіе цѣли требуетъ, по роду дѣлъ, даннаго порядка дѣйствій и насколько, при иномъ порядкѣ, цѣль не можетъ быть достигнута съ равнымъ успѣхомъ. Возлагать же одинаковыя задачи на органы различныхъ типовъ всегда возможно.

Ст. 2 закона 2 апрѣля перечисляетъ тѣ самыя дѣла, какъ и одноименная ст. земскаго положенія [1]). Но объемъ полномочій опре-

---

[1]) Проектъ земскаго управленія къ предметамъ вѣдомства, между прочимъ, относилъ: «попеченіе объ устройствѣ православныхъ храмовъ и поддержаніи ихъ въ исправности и благолѣпіи, а равно и объ учрежденіяхъ, имѣющихъ цѣлью укрѣпленіе религіознаго чувства и поднятіе нравственности населенія; попеченіе о возстановленіи и поддержаніи древнихъ православныхъ храмовъ и всякихъ памятниковъ русской старины въ губерніи». Предположеніе это было особенно характерно въ проектѣ закона для девяти западныхъ и четырехъ окраинныхъ губерній съ населеніемъ, по преимуществу, инородческимъ и иновѣрнымъ. Въ положеніи подобнаго правила нѣтъ.

дѣленъ по нѣкоторымъ отдѣльнымъ дѣламъ различно. Такъ, напр., на земскія учрежденія возложено: „попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія“, а на управленіе земскимъ хозяйствомъ: „попеченіе о развитіи средствъ начальнаго и профессіональнаго народнаго образованія“. На первыя—„установленное закономъ участіе въ завѣдываніи содержимыми за счетъ земства школами и другими учебными заведеніями“. На второе—„участіе въ завѣдываніи содержимыми на счетъ земскихъ сборовъ или съ постояннымъ пособіемъ изъ сихъ сборовъ учебными заведеніями, какъ-то: начальными школами вѣдомства министерства народнаго просвѣщенія, церковно-приходскими училищами и школами грамоты и профессіональными училищами“.

Такимъ образомъ, открытіе на средства земскихъ сборовъ гимназіи или иного средняго и, даже, высшаго учебнаго заведенія въ земскихъ губерніяхъ возможно. Въ губерніяхъ неземскихъ—нѣтъ. Но, съ другой стороны, субсидированіе школъ, содержимыхъ на постороннія средства, создаетъ для управленія земскимъ хозяйстомъ несомнѣнное право на участіе въ завѣдываніи ими. А въ отношеніи земскихъ учрежденій—это вопросъ спорный. Въ отдѣлѣ XII Высочайше утвержденнаго мнѣнія Государственнаго Совѣта прямо указано, что именно предоставляется губернскимъ комитетамъ „при назначеніи средствъ изъ земскихъ сборовъ на поддержаніе учебныхъ заведеній или производства симъ заведеніямъ постоянныхъ пособій“: „а) опредѣлять потребности, для удовлетворенія конхъ предназначены ассигнованія изъ земскихъ сборовъ; б) устанавливать при назначеніи ассигнованій условія отпуска, порядка производства оныхъ и возврата заимообразныхъ пособій, а также и возврата неизрасходованныхъ суммъ; в) участвовать въ завѣдываніи хозяйственной частью учебныхъ заведеній въ предѣлахъ, указанныхъ уставами оныхъ или послѣдовавшимъ по сему предмету съ учебнымъ начальствомъ соглашеніемъ, и г) право получать свѣдѣнія о состояніи учебныхъ заведеній“.

Дѣло начальнаго народнаго образованія новый законъ застаетъ въ западныхъ губерніяхъ въ самомъ плачевномъ состояніи. По даннымъ, приведеннымъ въ объясненіяхъ къ проекту земскаго управленія, всѣхъ свѣтскихъ училищъ въ девяти губерніяхъ, съ населеніемъ около 20 мил., 2,593 и учащихся 157.549. Одна школа приходится на 7.346 человѣкъ и одинъ учащійся на 111. Школъ церковно-приходскихъ 2.853 при 132.510 учащихся. Иновѣрческихъ конфессіональныхъ училищъ (преимущественно низшихъ

еврейскихъ)—2.567 при 65.895 учащихся. „Насколько недостаточна—говорится въ объясненіяхъ—существующая въ западныхъ губерніяхъ организація школьнаго дѣла, видно какъ изъ переполненія школъ учащимися, такъ равно и изъ развитія въ краѣ недозволеннаго обученія. Во многихъ мѣстностяхъ, въ виду невозможности принять въ школу всѣхъ желающихъ, приходится жребіемъ рѣшать вопросъ о томъ, кому изъ нихъ слѣдуетъ отдать предпочтеніе. Наряду съ симъ, въ пяти лишь губерніяхъ—Виленской, Ковенской, Гродненской, Витебской и Минской—въ одномъ 1896 г. обнаружено было 74 случая недозволеннаго обученія, причемъ въ большинствѣ случаевъ названное обученіе носило характеръ правильно организованной школы [1])".

При такомъ положеніи дѣла, всѣ мѣры къ скорѣйшему удовлетворенію первой потребности населенія—потребности начальнаго образованія—одинаково хороши. И способъ болѣе легкій—субсидированіе посторонняго вѣдомства или учрежденія, преслѣдующаго ту же цѣль—нельзя отвергать. Созданіе своихъ школъ неизмѣримо труднѣе. Съ такой точки зрѣнія, надо думать, и смотрѣли на вопросъ составители новаго закона, подсказавшіе органамъ управленія земскимъ хозяйствомъ „попеченіе о развитіи средствъ начальнаго народнаго образованія" путемъ постоянныхъ пособій школамъ министерскимъ и церковно-приходскимъ. Представители управъ включены не только въ составъ училищныхъ совѣтовъ дирекцій народныхъ училищъ, но также въ составъ епархіальныхъ училищныхъ совѣтовъ и ихъ уѣздныхъ отдѣленій (мнѣніе Гос. Сов., отдѣлъ XII, п. 7). Вмѣстѣ съ тѣмъ, въ уѣздномъ комитетѣ по дѣламъ, относящимся до духовнаго вѣдомства, участвуетъ не депутатъ по назначенію епархіальнаго начальства, какъ въ комитетѣ губернскомъ, а уѣздный наблюдатель церковно-приходскихъ школъ (ст. 22, п. б).

Но въ примѣненіи къ условіямъ западныхъ губерній, система субсидированія вызываетъ большія опасенія. Развитіе школъ церковно-приходскихъ удовлетворитъ потребность лишь одной, численно не подавляющей, части населенія. Все населеніе иновѣрное будетъ

[1]) Представленіе въ Госуд. Совѣтъ, стр. 42—44. Для наглядности переведемъ приведенныя цифры въ среднія на одну губернію и сравнимъ ихъ съ цифрами, относящимися къ Тверской губерніи за 1901—1902 учебный годъ, данныя о которой имѣются у насъ подъ руками. Свѣтскія училища: число школъ на одну западную губернію—280; число учащихся—15.282; въ Тверской губ.—820 и 64.831. Церковно-приходскія (не считая школъ грамоты): число школъ на одну западную губернію - 317; число учащихся—14.723. Въ Тверской губ.—399 и 23.714.

нести расходы на пользу православныхъ жителей губерній. Въ отношеніи католиковъ придется по прежнему жребіемъ рѣшать, кого принимать, кого не принимать въ школу. Останутся „недозволенныя“ школы. Пока законъ не разрѣшалъ „отнесенія расходовъ на народное образованіе на средства земскихъ повинностей и изъятіе изъ этого правила допускалось въ крайне рѣдкихъ случаяхъ“ [1]), подобная неравномѣрность въ удовлетвореніи потребностей населенія не имѣла того значенія, какое она пріобрѣла теперь. Расходы на народное образованіе займутъ безъ сомнѣнія выдающееся мѣсто въ земскихъ бюджетахъ западныхъ губерній. И если главная ихъ часть пойдетъ на пособіе православному духовному вѣдомству, вся реформа едва ли встрѣтитъ сочувственное къ себѣ отношеніе со стороны наибольшей массы плательщиковъ.

Регламентація завѣдыванія медицинской частью и благотворительными заведеніями въ положеніи посвящена особая глава. Заканчивается она правиломъ, безусловная необходимость котораго, къ сожалѣнію, сознана еще далеко не всѣми земствами: „во всѣхъ содержимыхъ на земскія средства сельскихъ лечебныхъ заведеніяхъ жители губерніи пользуются безплатно“ (ст. 104).

Для завѣдыванія лечебными заведеніями, устроенными на шестьдесятъ и болѣе кроватей, образуются особыя правленія, подъ предсѣдательствомъ члена губернской или непремѣннаго члена уѣздной управы, изъ главнаго врача и одного или нѣсколькихъ другихъ врачей заведенія и попечителя. Губернскому комитету предоставляется учреждать правленія и для лечебныхъ заведеній съ меньшимъ числомъ кроватей.

XI.

Мы закончили разсмотрѣніе новаго закона. Остается отвѣтить на вопросъ: чего можно ожидать отъ управленія земскимъ хозяйствомъ? Лучше ли пойдетъ дѣло удовлетворенія мѣстныхъ потребностей въ западныхъ губерніяхъ, чѣмъ оно велось до сихъ поръ? Сблизится ли неземская Россія съ земской?

Дѣло пойдетъ лучше—это можно сказать съ увѣренностью. Но разница между земской и неземской Россіей сохранится—въ этомъ не можетъ быть сомнѣнія.

Законодатель ограничился скромной задачей: не измѣняя си-

[1]) Представленіе въ Госуд. Совѣтъ, стр. 244.

стемы, доказавшей свою малую пригодность, придать ей такую организацію, чтобы она стала хоть нѣсколько пригоднѣе. При всей скромности задачи, ея разрѣшеніе не могло не представить громадной трудности. На каждомъ шагу составителямъ закона приходилось попадать въ заколдованный кругъ.

Дѣло земское—живое, слагается изъ мелочей. Потребности ростутъ по часамъ. Нормальное удовлетвореніе не останавливаетъ ихъ роста, а, напротивъ, ускоряетъ его и въ количественномъ отношеніи, и въ качественномъ. Одинъ десятокъ школъ ведетъ за собой другой, другой—третій и т. д. Школа грамоты—школу съ трехлѣтнимъ курсомъ. Фельдшеръ—врача. Амбулаторный пріемъ—коечное леченіе. Одна больница въ уѣздѣ—вторую. Ремонтъ большихъ трактовъ—приведеніе въ порядокъ второстепенныхъ. Разобраться въ требованіяхъ, предъявляемыхъ изъ разныхъ угловъ, и выбрать способъ удовлетворенія, подходящій къ особенностямъ даннаго угла, можно только на мѣстѣ. Руководить ростомъ хозяйственныхъ потребностей, идти на встрѣчу нарождающимся запросамъ жизни по указаніямъ изъ центра нельзя. Жизненный запросъ должно умѣть уловить въ моментъ зарожденія, когда еще нѣтъ и быть не можетъ данныхъ для его документальнаго обоснованія. Все это требуетъ свободы и самостоятельности органовъ управленія на мѣстѣ. Требуетъ того, чтобы мѣстные органы сознавали себя самостоятельными распорядителями. Чтобы сознаніе отвѣтственности за цѣлесообразность дѣйствій—не проблематической и формальной, въ судебномъ порядкѣ, а неизбѣжной и реальной передъ своей совѣстью, общественнымъ мнѣніемъ и передъ избирателями—ни на минуту ихъ не покидало. Чтобы, принимая то или иное рѣшеніе, они знали, что ихъ рѣшеніе конечное, безповоротное, что ни за чей сторонній авторитетъ имъ укрыться не придется.

Но дать такую власть, снабдить такими полномочіями бюрократическіе мѣстные органы немыслимо. Къ тому же и безцѣльно. Вся суть бюрократіи въ непрерывномъ соподчиненіи между низшими и высшими инстанціями. Чиновникъ безъ начальства, самостоятельный, свободный въ своихъ дѣйствіяхъ—абсурдъ. Если у него нѣтъ начальника, поглощающаго его полномочія, онъ не чиновникъ, не бюрократъ. И какими бы его полномочіями ни снабжать, онъ, все-таки, останется для мѣстности чужимъ, пришлымъ человѣкомъ. Нужды населенія не будутъ его нуждами. Онъ не будетъ нести на себѣ тягости расходовъ. Онъ можетъ знать мѣстныя потребности, но ощущать ихъ такъ, какъ ощущаетъ само населеніе, не можетъ.

Еще недавно, въ доказательство возможности возложить веденіе земскаго дѣла на правительственные бюрократическіе органы, приводилось успѣшное проведеніе въ жизнь системы винной монополіи и обращенія частныхъ желѣзныхъ дорогъ въ казенныя. Едва ли кто станетъ съ прежней настойчивостью повторять теперь эти примѣры: чуть не ежедневныя крушенія желѣзнодорожныхъ поѣздовъ и корчемная продажа вина, развившаяся по деревнямъ до небывалыхъ размѣровъ, не могутъ не вызывать серьезныхъ сомнѣній. Но допустимъ, что армія чиновниковъ дѣйствительно безукоризненно ведетъ и желѣзнодорожное хозяйство, и винную операцію. Развѣ возможно заключать отсюда, что принципъ бюрократическаго завѣдыванія приложимъ и къ земскому дѣлу? Что причина неудовлетворительнаго его веденія не въ основахъ системы, а въ несовершенствѣ организаціи, въ рутинности пріемовъ и способовъ дѣйствія?

Дѣло завѣдыванія мѣстными хозяйственными пользами и нуждами въ корнѣ своеобразно и съ дѣломъ эксплоатаціи желѣзныхъ дорогъ или съ торговлею виномъ не имѣетъ ничего общаго. Своеобразность его — въ мелочной, сравнительно, дробности и въ безпредѣльной разнородности. Во-вторыхъ, въ томъ, что каждое мѣропріятіе должно отвѣчать мѣстной потребности и, въ своемъ осуществленіи, должно находиться въ полномъ согласованіи съ особенностями даннаго мѣста.

При всѣхъ подобныхъ сопоставленіяхъ забывается, наконецъ, главное—культурно-воспитательное значеніе самоуправленія. Земскія губерніи имѣютъ сѣть школъ и врачебныхъ пунктовъ, тратятъ на народное образованіе, на медицину и другія мѣстныя нужды до ста милліоновъ рублей въ годъ и всѣми силами стремятся все шире и шире развивать дѣло и увеличивать траты потому, что населеніе созрѣло до сознанія необходимости и цѣлесообразности расходовъ на обученіе подрастающаго поколѣнія, на медицинскую помощь, на устройство хлѣбныхъ и сельско-хозяйственныхъ складовъ, на противопожарныя мѣропріятія, на обращеніе натуральныхъ повинностей въ денежныя и т. д., и т. д. Потребность во всемъ этомъ присуща человѣку сама по себѣ, но ея сознаніе есть результатъ культурной зрѣлости. А зрѣлость тѣснѣйшимъ образомъ связана съ практикой самоуправленія. Насколько личная самодѣятельность есть основное условіе личнаго благосостоянія, настолько же самодѣятельность общественная—главный факторъ правильнаго и прогрессивнаго теченія мѣстной общественной жизни.

Мѣропріятія органовъ управленія земскимъ хозяйствомъ не бу-

дутъ пользоваться широкой популярностью въ краѣ. Для населенія они останутся чуждыми. Населеніе будетъ тяготиться ростомъ обложенія. И это окажется едва ли одолимымъ внутреннимъ препятствіемъ развитія дѣла. Никакая самая толстая стѣна не въ силахъ оградить администрацію отъ воздѣйствія общественнаго мнѣнія. Оно найдетъ, въ концѣ-концовъ, путь и съ нимъ придется считаться.

Условія западныхъ губерній особенно не благопріятны для веденія земскаго хозяйства черезъ правительственныя установленія. Въ теченіе многихъ десятковъ лѣтъ все, что тамъ дѣлалось, имѣло въ виду достиженіе исключительно цѣлей общегосударственныхъ. Мѣстные интересы игнорировались. По закону 1888 г., въ восьми западныхъ губерніяхъ (кромѣ Ковенской) ежегодно взимается съ земли, независимо отъ вѣроисповѣданія владѣльцевъ, по 466 тыс. рублей на устройство причтовыхъ помѣщеній въ православныхъ сельскихъ приходахъ (прилож. къ ст. 129 уст. о земск. пов.). Населеніе привыкло къ недовѣрчивому отношенію со стороны властей, и само относится къ ихъ распоряженіямъ и дѣйствіямъ недовѣрчиво. Плательщики въ краѣ, по свидѣтельству одного изъ генералъ-губернаторовъ, приведенному въ объясненіяхъ къ проекту земскаго управленія (стр. 115), „вообще склонны проявлять неудовольствіе по поводу взыскиваемыхъ съ нихъ сборовъ“.

По всѣмъ приведеннымъ соображеніямъ, западныя губерніи, пока въ нихъ будетъ дѣйствовать положеніе 2 апрѣля, не сравнятся съ внутренними земскими губерніями. Только принципы земскаго самоуправленія могутъ сгладить разницу.

Что новые органы поведутъ дѣло лучше, чѣмъ его вели старые, увѣренность въ этомъ даетъ объединеніе завѣдыванія отдѣльными отраслями хозяйства, привлеченіе къ участію въ комитетахъ мѣстныхъ обывателей, образованіе особыхъ исполнительныхъ органовъ, сокращеніе смѣтнаго періода. Да и много ли нужно, впрочемъ, чтобы дѣло повелось лучше: объектъ для сравненія слишкомъ ужъ низокъ.

Вести дѣло безотносительно хорошо можетъ только само населеніе. Реформа 1864 г. открыла передъ земской Россіей широкій горизонтъ. Принципъ реформы былъ поставленъ вѣрно. Какъ ни тяжелы условія, въ которыхъ земству приходится дѣйствовать, какъ ни далеки отъ совершенства детали организаціи—порядокъ представительства, формы надзора и проч.,—но пока управляетъ дѣлами о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ само населеніе, „посредствомъ

избираемыхъ изъ онаго лицъ", есть возможность возлагать на будущее большія надежды.

Сорокъ лѣтъ назадъ время распространенія положенія о земскихъ учрежденіяхъ на западныя губерніи казалось близко. Причины политическаго свойства остановили законодателя тогда отъ осуществленія предположенія даровать всей Россіи земское самоуправленіе. Признано, что онѣ сохраняютъ свою силу и нынѣ.

Но признаніе это основано не на единодушныхъ и единогласныхъ отзывахъ. Существуетъ мнѣніе противоположное. Къ одиноко стоявшему ранѣе голосу М. И. Драгомірова присоединились въ 1902 году голоса многихъ уѣздныхъ и губернскихъ комитетовъ о нуждахъ сельско-хозяйственной промышленности. Ихъ заключенія свидѣтельствуютъ, что абсолютно неустранимыхъ препятствій къ введенію въ западномъ краѣ „настоящаго" земства нѣтъ и теперь. Они же даютъ надежду, что новый законъ не надолго отсрочилъ наступленіе ожидаемаго сорокъ лѣтъ момента.

УПРАЗДНЕНІЕ ЗЕМСКИХЪ ШКОЛЪ ВЪ ТВЕРСКОМЪ УѢЗДѢ [1]).

I.

Рѣшеніе Тверского уѣзднаго земства передать земскія школы духовному вѣдомству, состоявшееся менѣе мѣсяца назадъ и сдѣлавшееся уже извѣстнымъ всей читающей Россіи, не могло, конечно, не остановить на себѣ вниманія Тверского губернскаго собранія, сессія котораго открылась 28 ноября.

Въ первое же засѣданіе гласный С. В. де-Роберти, со свойственной ему образностью рѣчи, напомнилъ о покойникахъ, скорбь о которыхъ „многіе изъ насъ носятъ въ своихъ сердцахъ, преисполненныхъ горемъ". Покойники—школы Тверского уѣзда и само уѣздное земство. „Если земство отдаетъ все и говоритъ: намъ оно не нужно, берите—оно уничтожается, умираетъ".

„Торжествовать побѣду противникамъ земской школы еще рано"—сказалъ на это гласный И. И. Петрункевичъ. Губернское земство должно разсмотрѣть вопросъ, оно разсмотритъ его и докажетъ, что Тверской уѣздъ не имѣетъ права сдѣлать то, что имъ задумано.

Представитель Тверского уѣзда, Вас. Н. Трубниковъ сдѣлалъ попытку устранить обсужденіе постановленія уѣзднаго земства губернскимъ собраніемъ, ссылаясь на отсутствіе формальнаго для того основанія.

Послѣ нѣсколькихъ еще рѣчей и заявленія предсѣдателя губернской управы, что управою представляется по возникшему вопросу особый докладъ, собраніе, большинствомъ всѣхъ присутствовавшихъ членовъ противъ 5, постановило поручить редакціонной коммисіи разсмотрѣть во всей совокупности вопросы, вытекающіе

---

[1]) Напечатано въ «Правѣ», 6-го декабря 1903 г., № 50.

изъ постановленія Тверского уѣзднаго земскаго собранія касательно передачи земскихъ школъ уѣзда въ вѣдѣніе духовнаго вѣдомства.

Докладъ управы начинается съ перечня постановленій Тверского уѣзднаго собранія, составляющаго буквальную выдержку изъ протоколовъ. Въ п. 5 перечня значится: „Въ засѣданіи 9 ноября, гласный Столпаковъ возбуждаетъ вопросъ о передачѣ всѣхъ земскихъ школъ въ вѣдѣніе духовнаго вѣдомства и предлагаетъ собранію поручить управѣ выработать проектъ по этому вопросу. Послѣ нѣкоторыхъ возраженій со стороны гласныхъ М. И. Петрункевича, В. Д. фонъ-Дервиза, предсѣдателя управы С. С. Нѣмова, члена управы А. Н. Трубникова и другихъ, собраніе большинствомъ (17 противъ 7) голосовъ согласилось съ предложеніемъ гласнаго Столпакова".

Далѣе приведены приложенія къ протоколу засѣданія уѣзднаго собранія 9 ноября 1903 г., доставленныя гласными А. Н. Столпаковымъ, М. И. Петрункевичемъ и В. Д. фонъ-Дервизомъ. Первое изъ этихъ приложеній гласитъ: „Гласный А. Н. Столпаковъ предлагаетъ собранію поручить уѣздной земской управѣ войти въ сношеніе съ православнымъ духовнымъ вѣдомствомъ на предметъ выясненія основаній и условій, на которыхъ могла бы состояться передача всѣхъ начальныхъ училищъ Тверского уѣзда духовному вѣдомству, и докладъ по сему предмету представить слѣдующему очередному земскому собранію". Два другихъ приложенія—возраженія на предложеніе г. Столпакова и на постановленіе собранія.

Затѣмъ управа приводитъ данныя о положеніи школьнаго дѣла въ уѣздѣ.

На $190^{3}/_{4}$ учебный годъ въ уѣздѣ на счетъ земства содержится 113 начальныхъ училищъ и предположено открытіе одной земской школы высшаго типа. Кромѣ того, земство имѣетъ 35 народныхъ библіотекъ и ведетъ народныя чтенія въ 36 пунктахъ уѣзда. По составленной уѣзднымъ земствомъ сѣти школъ, необходимыхъ для осуществленія всеобщаго обученія остается открыть всего 19 школъ. Содержаніе училищъ и постройка школьныхъ зданій для земскихъ училищъ постепенно принимается уѣзднымъ земствомъ на свой счетъ. Ассигновка на народное образованіе на 1904 г. утверждена собраніемъ въ суммѣ 110,338 руб., что составляетъ 42% всей смѣты уѣздныхъ расходовъ. Результаты усилій земства привели къ тому, что въ начальныхъ училищахъ уѣзда въ настоящее время обучается 100% мальчиковъ (изъ нихъ

86% въ земскихъ школахъ) и 56% дѣвочекъ школьнаго возраста, число неграмотныхъ новобранцевъ сократилось до ничтожной цифры, составляющей 6% всего числа принятыхъ на военную службу въ 1902 г. Число школъ епархіальнаго вѣдомства въ уѣздѣ 40, изъ нихъ 24 церковно-приходскія и 16 школъ грамоты. При составленіи сѣти всеобщаго обученія послѣднія школы въ разсчетъ не принимались.

Вторая справка—перечень семи уѣздныхъ земствъ изъ 360, передавшихъ свои школы въ вѣдѣніе духовенства или вовсе ихъ не открывавшихъ и ограничивающихъ свою дѣятельность выдачей пособій епархіальнымъ училищнымъ совѣтамъ. Эти уѣзды суть: Вольскій и Хвалынскій, Саратовской губ., Чернскій и Одоевскій—Тульской губ., Сольвычегодскій, Яренскій и Велико-Устюгскій—Вологодской губ. Наибольшее число школъ было передано Вольскимъ уѣздомъ—32. Размѣръ пособій изъ земскихъ средствъ колеблется между 3,900 и 16,500 р.

Такимъ образомъ, заканчиваетъ докладъ управа, Тверское уѣздное земство является восьмымъ въ ряду уѣздныхъ земствъ, передающихъ дѣло народнаго образованія духовному вѣдомству.

Коммисія посвятила исполненію возложеннаго на нее порученія вечернее засѣданіе 29 ноября. Присутствовавшіе въ засѣданіи коммисіи С. С. Нѣмовъ и А. Н. Трубниковъ заявили, что въ протоколахъ уѣзднаго собранія, кромѣ приведеннаго въ докладѣ губернской управы, ничего, относящагося къ постановленію 9 ноября, не имѣется. М. И. Петрункевичъ добавилъ, что и устныя сужденія собранія отличались необычайной краткостью. Предложеніе было внесено внезапно, пренія продолжались нѣсколько минутъ и послѣ нихъ сразу была произведена баллотировка.

По изготовленіи доклада, коммисія представила его собранію 2 декабря. Засѣданіе было открыто въ присутствіи болѣе 60 членовъ собранія и массы публики, переполнившей большой залъ въ дворянскомъ домѣ.

Сущность доклада коммисіи сводится къ слѣдующему.

Дѣло народнаго образованія принято было земствомъ въ свое вѣдѣніе не по собственной иниціативѣ, а на основаніи прямого требованія закона, отнесшаго къ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій „попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія“. Хотя церковно-приходскія школы созданы въ началѣ восьмидесятыхъ годовъ, тѣмъ не менѣе положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г. сохранило неизмѣнно за попеченіемъ о развитіи средствъ народнаго

образованія характеръ и значеніе дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, коимъ вѣдаетъ земство. Первый и самый элементарный способъ осуществленія предъявляемаго закономъ земству требованія попеченія о народномъ образованіи—открытіе и содержаніе начальныхъ училищъ. Это есть не только право земства, а вмѣстѣ съ тѣмъ его обязанность, ибо въ области публичнаго права понятія права и обязанности совпадаютъ. Имѣя право на открытіе и содержаніе начальныхъ училищъ, земство тѣмъ самымъ обязано, по мѣрѣ средствъ, ихъ открывать и содержать.

Тверское уѣздное земство, слѣдовательно, постановленіемъ 9 ноября, создавшимъ возможность перенесенія лежащей на немъ обязанности на постороннее вѣдомство, совершило дѣйствіе неправомѣрное. Оно не имѣетъ въ виду, какъ можно догадываться, освободить себя вовсе отъ попеченія о начальныхъ школахъ, такъ какъ епархіальные училищные совѣты не могутъ давать согласія на передачу имъ школъ безъ достаточнаго обезпеченія дальнѣйшаго ихъ существованія. Но нельзя забывать, что положеніе о земскихъ учрежденіяхъ налагаетъ на мѣстное населеніе не только обязанность платить деньги, но также, черезъ посредство избираемыхъ населеніемъ гласныхъ, вкладывать въ дѣло и личныя силы. И эта послѣдняя обязанность имѣетъ первенствующее значеніе. Въ противномъ случаѣ, не было бы основанія законодателю создавать органы самоуправленія.

При такой постановкѣ вопроса, единственно правильной и по буквѣ, и по разуму закона, обнаруживается полное несоотвѣтствіе между рѣшеніемъ Тверского уѣзднаго собранія и степенью подготовленности рѣшенія предшествующимъ обсужденіемъ.

Независимо отъ этого, самое предложеніе гл. Столпакова изложено въ постановленіяхъ собранія въ одной редакціи, а въ приложеніяхъ—въ другой. По редакціи постановленій, онъ предлагалъ поручить управѣ выработать проектъ по вопросу о передачѣ школъ въ вѣдѣніе духовнаго вѣдомства, т. е. не предрѣшая вопроса. Въ приложеніяхъ же говорится, что онъ предлагалъ поручить управѣ войти въ сношеніе съ православнымъ духовнымъ вѣдомствомъ объ основаніяхъ и условіяхъ передачи и „по сему предмету“—т. е. о такомъ осуществленіи принципіально какъ бы принятаго уже рѣшенія представить слѣдующему очередному собранію докладъ.

Между тѣмъ, отказъ отъ дальнѣйшаго веденія дѣла, которое Тверское уѣздное земство въ теченіе почти сорока лѣтъ считало

своей священной обязанностью и которое доведено предшественниками нынѣшняго большинства собранія до завиднаго положенія, само собою разумѣется, требовалъ и всесторонняго неторопливаго обсужденія, и строго продуманнаго рѣшенія, и точной формулировки порученія управѣ.

Характернымъ подтвержденіемъ малой продуманности предложенія гл. Столпакова и постановленія собранія служитъ слово „всѣхъ", значащееся въ обѣихъ редакціяхъ предложенія. Предположивъ передать духовному вѣдомству всѣ земскія школы, Тверское уѣздное земство упустило изъ виду, что въ постройкѣ и содержаніи многихъ школъ уѣзда принимали и принимаютъ матеріальное участіе мѣстныя сельскія общества, а зданія школъ имени Императора Александра II и А. М. Унковскаго составляютъ имущество губернскаго земства.

Коммисія обсудила указаніе нѣкоторыхъ гласныхъ, въ засѣданіи губернскаго собранія 28 ноября, на несвоевременность разсмотрѣнія въ текущую сессію постановленія Тверского уѣзднаго собранія 9 ноября, такъ какъ на 1904 г. веденіе школьнаго дѣла въ уѣздѣ оставлено, во всякомъ случаѣ, на прежнихъ основаніяхъ. По мнѣнію коммисіи, губернскому собранію надлежитъ безотлагательно разсмотрѣть названное постановленіе, высказать о немъ свое авторитетное слово и принять всѣ возможныя мѣры къ тому, чтобы предположенія Тверского уѣзда не осуществились. Когда они выльются въ категоричную форму окончательнаго рѣшенія, будетъ уже поздно. Нынѣ губернское собраніе имѣетъ еще возможность предупредить Тверской уѣздъ и не воспользоваться этой возможностью было бы нецѣлесообразно. Нѣтъ сомнѣнія, что уѣздное собраніе сессіи 1904 г. приметъ во вниманіе сужденія и мнѣніе губернскаго собранія и, по крайней мѣрѣ, будетъ съ ними считаться.

По принятому въ Тверской губерніи порядку — говорится далѣе въ докладѣ—начальныя школы находятся въ самостоятельномъ завѣдываніи уѣздныхъ земствъ. Но, несмотря на это, земство губернское никогда не считало и не считаетъ себя свободнымъ отъ активнаго участія, какъ въ дѣлѣ народнаго образованія вообще, такъ и въ отношеніи начальныхъ школъ—въ частности. За счетъ губернскаго сбора, напротивъ, принимается цѣлый рядъ самыхъ разнообразныхъ мѣръ, имѣющихъ непосредственную связь съ дѣятельностью уѣздовъ. Такъ, напримѣръ, содержится школа П. П. Максимовича, приготовляющая для службы въ уѣздахъ учитель-

ницъ. Періодически губернское земство устраиваетъ курсы для учащихъ. Содержится для нуждъ уѣздовъ при губернской управѣ отдѣлъ по народному образованію. Выдаются ссуды на постройку школьныхъ зданій. Учащіе всѣхъ уѣздовъ являются обязательными участниками эмеритуры.

Обязанности по попеченію о развитіи средствъ народнаго образованія въ полномъ объемѣ несетъ, слѣдовательно, вся земская организація губерніи сообща. Если же такъ, то постановленіе Тверского уѣзднаго собранія 9 ноября несомнѣнно подлежитъ, на основаніи первой половины 10 п. 63 ст. полож. о земск. учр., разсмотрѣнію губернскаго собранія.

Но, давая губернскому собранію право разсматривать постановленія собраній уѣздныхъ, „вносимыхъ по свойству дѣлъ“, законъ, однако, не указываетъ ни одного способа прямого воздѣйствія на уѣзды по собственному почину губернскаго собранія. Право останавливать постановленія ему не принадлежитъ. И сколько бы то или иное постановленіе уѣзднаго собранія ни нарушало явно интересовъ населенія, разъ не послѣдовало протеста со стороны губернатора,—оно вступаетъ въ силу.

Губернское собраніе можетъ воздѣйствовать на уѣзды лишь косвенно, мѣрами финансовыми. Нѣтъ спора, что всѣ такія мѣры имѣютъ характеръ крайне нежелательныхъ репрессій; исключительность положенія, созданнаго постановленіемъ Тверского уѣзднаго собранія 9 ноября, вполнѣ оправдываетъ, по мнѣнію коммисіи, ихъ принятіе. Тверской уѣздъ откололся отъ общаго дѣла. Прочіе одинадцать уѣздовъ черезъ своихъ представителей въ губернскомъ собраніи не только вправѣ, а обязаны напомнить ему, что онъ часть неразрывнаго цѣлаго. Вступивъ на путь самоупраздненія, Тверское уѣздное земство, быть можетъ, въ слѣдующемъ году постановитъ о закрытіи больницъ и т. д. Довѣріе губернскаго собранія къ плодотворности дѣйствій уѣзда, на чемъ только и основывается широкое матеріальное воспособленіе изъ суммъ губернскаго сбора, невольно падаетъ.

Въ виду всего изложеннаго, коммисія предложила губернскому собранію:

1) Если передача земскихъ школъ Тверского уѣзда состоится, то прекратить съ момента такой передачи всякаго рода кредитъ Тверской уѣздной управѣ за медикаменты, учебныя пособія, за стипендіатовъ и т. п. На 1 января 1903 г. состояло въ долгу за уѣздной кассой 64.171 р.

2) Предложить Тверскому уѣздному земству, съ момента передачи школъ, возвратить немедленно полностью всѣ ссуды изъ школьно-строительнаго капитала. Договоръ по каждой такой ссудѣ былъ заключенъ между земствами, причемъ уѣздное земство гарантировало какъ исправность поступленія платежей отъ сельскихъ обществъ, такъ и употребленіе ссуды по ея назначенію—на постройку земской школы. Передачей школъ въ постороннее вѣдомство уѣздное земство нарушитъ свое обязательство и тѣмъ создастъ для губернскаго земства право требовать досрочнаго погашенія.

3. Возбужденное нынѣ Тверскимъ уѣздомъ ходатайство о ссудѣ для постройки школьныхъ зданій въ размѣрѣ 13 тыс. руб. удовлетворить лишь въ томъ случаѣ, если уѣздное собраніе отмѣнитъ свое постановленіе 9 ноября.

4. Сообщить Тверскому уѣздному земству, что школы имени Императора Александра II и А. М. Унковскаго, возведенныя на средства губернскаго земства, безъ разрѣшенія послѣдняго, передаваемы быть не могутъ.

5. Предложить уѣздному земству принять на себя уплату эмеритальныхъ взносовъ за всѣхъ учащихъ, которые, по передачѣ школъ, будутъ уволены или перейдутъ на службу въ школы духовнаго вѣдомства.

„Коммисія вполнѣ сознаетъ,—такъ оканчивается докладъ,—что предлагаемыя сю мѣропріятія тяжело отразятся на населеніи Тверского уѣзда. Тѣмъ не менѣе, она настаиваетъ на ихъ принятіи: закрытіе земскихъ школъ по ея глубокому убѣжденію, нарушитъ интересы населенія въ неизмѣримо еще большей степени“.

Пренія открылъ Тверской уѣздный предводитель дворянства Влад. Н. Трубниковъ заявленіемъ, что постановленіе уѣзднаго собранія заключаетъ въ себѣ одно лишь порученіе управѣ произвести подготовительную работу и потому разсмотрѣнію въ губернскомъ собраніи не подлежитъ. Его поддерживалъ гласный Тверского уѣзда Вас. Н. Трубниковъ.

Представитель духовнаго вѣдомства сталъ на строго юридическую почву. „Покажите статью, на основаніи которой губернское собраніе можетъ пересматривать проекты уѣзднаго“,—повторялъ онъ нѣсколько разъ. По существу вопроса имъ не было сказано ни одного слова.

Въ общемъ пренія носили непривычный для Тверского земства характеръ. Противники постановленія 9 ноября не имѣли врага.

Приходилось самимъ выяснять мотивы, которыми руководилось большинство уѣзднаго собранія, дѣлать сопоставленія, строить догадки. Но чувствовалось, что врагъ есть, что онъ находится тутъ, въ самомъ залѣ, только не смѣетъ поднять головы и ищетъ щита, за который могъ бы укрыться. Чувствовалось, что призракъ смерти земскаго дѣла отъ руки самихъ земцевъ надвигается. Чувствовалось, что хотя постановленіе Тверского уѣзднаго собранія явно не серьезно, что оно, какъ выразился въ коммисіи одинъ гласный, „пустая болтовня“, но что оно есть признакъ явленія, которое представляетъ глубокую опасность: земство вступаетъ на путь самоупраздненія. И это заставляло ораторовъ говорить горячо и энергично...

Когда было предложено встать тѣмъ, кто не согласенъ съ докладомъ коммисіи, встало 7 человѣкъ. Докладъ цѣликомъ принятъ губернскимъ собраніемъ.

II.

Рѣчь въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи 2 декабря 1903 г.

Представитель духовнаго вѣдомства предъявилъ требованіе редакціонной коммисіи, чтобы она указала законъ, на основаніи котораго постановленіе Тверского уѣзднаго земскаго собранія можетъ быть разсматриваемо въ губернскомъ собраніи. Вѣроятно, г. представитель духовнаго вѣдомства не разслышалъ: законъ этотъ въ докладѣ редакціонной коммисіи указанъ, а именно первая половина 10 пункта 63 ст. Пол. о зем. учр. Постановленія уѣздныхъ собраній по 10 п. статьи 63 раздѣляются на двѣ категоріи: одни поступаютъ въ губернское собраніе по предложенію губернатора, а другія могутъ быть вносимы „по роду дѣлъ“. Коммисія находитъ, что постановленіе Тверского уѣзднаго собранія 9 ноября касается такого рода дѣлъ, которыя, именно по „роду“ своему, подлежатъ внесенію въ губернское земское собраніе.

*

Пренія, которыя мы выслушали сегодня и на которыя потратили такъ много времени, несомнѣнно имѣли оригинальный характеръ Мы боролись, а между тѣмъ у насъ нѣтъ объекта для борьбы. И В. М. Воскресенскій только-что сказалъ, что онъ отнюдь не стоитъ за передачу школъ духовному вѣдомству, и А. С. Паскинъ также точно говоритъ: „я не сомнѣваюсь ни на минуту въ томъ, что практическаго результата постановленіе Тверского уѣзднаго собранія имѣть не будетъ.“ Однако, мы споримъ, говоримъ, относимся къ вопросу серьезно, и нельзя не относиться такъ:и къ несерьезному рѣшенію иной разъ приходится относиться съ большой серьезностью. Но мы всетаки не имѣемъ объекта для борьбы, у насъ нѣтъ того, противъ чего можно было бы возражать. Приходится самимъ изыскивать соображенія, которыми руководились лица, создавшія постановленіе Тверского уѣзднаго собранія, и уже на эти изысканныя нами самими соображенія представлять возраженія.

Представитель духовнаго вѣдомства, отъ котораго и я ждалъ и, я думаю, все собраніе вправѣ было ожидать, что онъ разовьетъ намъ систему обученія въ церковныхъ школахъ, что онъ покажетъ намъ, если не преимущества церковныхъ школъ передъ земскими, то, во всякомъ случаѣ, достоинства, какими обладаютъ церковно-приходскія школы, вмѣсто этого представитель духовнаго вѣдомства сталъ цѣликомъ на почву юридическую и въ опредѣленіяхъ закона сталъ искать защиту противъ возможности нападать на него, противъ возможности перерѣшенія постановленія Тверского уѣзднаго земскаго собранія, точнѣе говоря, противъ возможности пересмотра и обсужденія его здѣсь, въ губернскомъ собраніи. Но этотъ щитъ оказался негоднымъ: законъ не даетъ возможности за него укрыться. Тогда другими ораторами былъ выдвинутъ другой щитъ. Этотъ другой щитъ выдвинулъ В. М. Воскресенскій и затѣмъ Ф. Н. Эсауловъ. Этотъ щитъ—мнѣніе крестьянъ, тѣхъ 10—намъ говорятъ—выборныхъ представителей крестьянскаго сословія, которые засѣдали въ Тверскомъ уѣздномъ земскомъ собраніи. Но если щитъ закона еще не вполнѣ негодный, по-

тому что законъ можетъ подлежать, въ данномъ случаѣ, различнымъ толкованіямъ, то я думаю, что абсолютную негодность второго щита доказывать не приходится. Какіе выборные представители отъ крестьянъ? Мы всѣ, гласные, мы всѣ знаемъ, какое положеніе занимаютъ въ уѣздныхъ собраніяхъ въ настоящее время, къ глубокому сожалѣнію, назначенные губернаторомъ представители крестьянскаго сословія. (*Гл. В. М. Воскресенскій*: Они выборные, они назначаются губернаторомъ изъ выборныхъ). Вы это знаете, и я знаю. Если вамъ угодно выяснить это окончательно—извольте. (*Предсѣдатель собранія:* Владиміръ Дмитріевичъ! Я думаю, это всѣмъ извѣстно). Я приведу только цифры. Бѣжецкій уѣздъ имѣетъ 30 волостей, каждая волость выбираетъ одного представителя, значитъ всѣхъ представителей 30; изъ нихъ губернаторъ назначаетъ 11 гласныхъ. Вотъ это и даетъ мнѣ право сказать, что въ уѣздныхъ собраніяхъ сидятъ не выборные представители крестьянскаго сословія, а назначенные губернаторомъ.

По началу рѣчи В. М. Воскресенскаго всѣ мы имѣли полное основаніе ожидать, что Вл. Мих. наконецъ раскроетъ намъ карты, наконецъ докажетъ намъ, что церковно-приходскія школы имѣютъ преимущества передъ свѣтскими, и что въ силу этихъ преимуществъ состоялось постановленіе Тверского уѣзднаго земскаго собранія,—преимуществъ не денежнаго свойства (они имѣютъ, въ данномъ случаѣ, второстепенное значеніе)—нѣтъ, а преимуществъ въ отношеніи постановки дѣла. Давало намъ право думать, что В. М. Воскресенскій именно такъ поставитъ вопросъ, то обстоятельство, что онъ началъ съ указанія, что въ наши руки передаетъ свою личную безопасность. Я полагаю, что за свою безопасность Влад. Мих. могъ быть совершенно спокоенъ, никакая опасность не грозила ему и грозить не можетъ. Что же мы, однако, увидѣли изъ тѣхъ интересныхъ статистическихъ данныхъ, которыя были приведены по Тверскому уѣзду, а попутно и по Новоторжскому? Мы увидѣли, что дѣло народнаго образованія не стоитъ на высотѣ полнаго совершенства.

Да, вѣдь, мы всѣ это знаемъ, мы можемъ только лишній разъ поблагодарить Вл. Мих. за то, что онъ болѣе рельефно раскрылъ передъ нами недостатки постановки дѣла народнаго образованія въ Тверскомъ уѣздѣ и въ Новоторжскомъ. Всѣ мы хорошо знаемъ, что въ одномъ уѣздѣ энергія земскихъ дѣятелей направлена въ одну сторону, въ другомъ уѣздѣ она можетъ быть направлена въ другую; здѣсь хромаетъ положеніе учащихъ, въ другомъ мѣстѣ хромаютъ помѣщенія и т. д Влад. Мих. намъ указалъ сравнительные недостатки школъ въ Тверскомъ уѣздѣ, но развѣ кто либо когда утверждалъ, что тамъ дѣло народнаго образованія стоитъ на высотѣ полнаго совершенства, что никакое дальнѣйшее развитіе не нужно? Развѣ эти соображенія могутъ служить основаніемъ для вывода, что надо земскія школы передать въ другое вѣдомство? Б. Н. Тицъ уже указывалъ, что для параллели надо было бы освѣтить съ той же точки зрѣнія положеніе церковныхъ школъ. Я не буду объ этомъ говорить подробно, скажу только, что во всей рѣчи Влад. Мих. и во всѣхъ его таблицахъ не было ни одного слова, которое убѣждало бы въ томъ, что причина несовершеннаго положенія дѣла народнаго образованія лежитъ въ организаціи его, лежитъ въ томъ, что его ведутъ земскія учрежденія.

А. К. Корвинъ-Литвицкій, въ своей чрезвычайно горячей и симпатичной рѣчи, выразилъ вполнѣ опредѣленно свой взглядъ на постановленіе Тверского уѣзднаго земскаго собранія: это—дѣло не серьезное и, какъ къ таковому, къ нему нельзя и относиться серьезно. Въ результатѣ постановленія, говорилъ Александръ Константиновичъ, навѣрное ничего не будетъ кромѣ того, что школы не будутъ переданы. Но отсюда онъ дѣлаетъ такой выводъ: обсуждать этотъ вопросъ намъ теперь не нужно, не стоитъ, никакихъ мѣръ принимать тоже не надо—подождемте. Странно говорить: „не будемъ обсуждать“, когда мы уже обсудили вопросъ въ коммисіи и цѣлое засѣданіе потратили въ собраніи. Вопросъ обсуждается и обсужденіе его близко къ концу. Но развѣ редакціонная коммисія предлагаетъ принять какія-нибудь мѣропріятія сейчасъ же? Нѣтъ,

всѣ ея предложенія имѣютъ условный характеръ: если школы будутъ переданы, то... и т. д. А если школы не будутъ переданы, то, очевидно, никакія мѣры принимаемы быть не могутъ. Одно только могло бы возбудить сомнѣніе, это условное предложеніе коммисіи удовлетворить ходатайство Тверского уѣзднаго собранія о выдачѣ въ этомъ году ссуды въ размѣрѣ 13 тыс. рублей на постройку школъ. Но посудите сами, если намъ говорятъ, если передъ нами стоитъ возможность, что эти школы еще ранѣе ихъ постройки будутъ отданы въ постороннее вѣдомство, то какое же основаніе тратить намъ на нихъ наши деньги; мы не настолько богаты, чтобы отдавать сумму въ 13 тыс. руб. постороннему вѣдомству. Изъ нашего школьностроительнаго фонда по справкѣ, которая дана была коммисіи, остается изъ 200 тысячъ, если считать 13 т., которыя проситъ Тверской уѣздъ, всего свободныхъ три тысячи съ чѣмъ то рублей, а если не давать Тверскому уѣзду, то будетъ 16 тыс. рублей. Это весь свободный фондъ на всю губернію; можно ли такъ, скажу я, сорить деньгами, отдавая на субсидію постороннему вѣдомству 13 тыс. руб.?

Мнѣ было весьма интересно выслушать М. И. Петрункевича, сказавшаго, что постановленіе Тверского уѣзднаго собранія произвело на него, какъ на участника этого собранія, впечатлѣніе демонстраціи противъ земства, противъ земской дѣятельности въ области народнаго образованія. Да, это была только демонстрація. Такое же впечатлѣніе можно вынести и изъ сегодняшнихъ преній: то, что происходило въ Тверскомъ уѣздномъ земскомъ собраніи 9 ноября, было демонстраціей, къ тому же несерьезной. Г. Столпаковъ отсутствуетъ, другіе изъ принадлежавшихъ тамъ къ сторонникамъ передачи школъ, здѣсь закрываются щитами, не развиваютъ свое и мысли, не говорятъ, чего они хотѣли достичь. Но разъ это была демонстрація противъ земства, хотя бы постановленіе и не было серьезно, мы не можемъ относиться къ нему легко.

И. И. Петрункевичъ совершенно вѣрно сказалъ, что вся Россія была поражена постановленіемъ Тверского

уѣзднаго земскаго собранія 9 ноября. Мы—представители той же Тверской губерніи, мы спокойными быть не можемъ, мы не можемъ спокойно относиться къ призраку смерти земскихъ учрежденій. Этотъ призракъ уже 20 лѣтъ виситъ надъ земствомъ. Еще недавно контуры его обрисовывались явственно, теперь они затуманиваются, опасность для земскихъ учрежденій стала не такой острой извнѣ. Но возникаетъ опасность гораздо большая, опасность извнутри. Мы видимъ признаки наступленія разложенія земства внутри насъ. Я утверждаю, что постановленіе Тверского уѣзднаго собранія есть шагъ къ самоупраздненію; въ немъ имѣются признаки разложенія. Мы должны употреблять всѣ мѣры, не останавливаясь ни передъ чѣмъ, чтобы остановить ростъ той ужасной язвы, которая можетъ повлечь за собой дѣйствительно покойника въ лицѣ Тверского уѣзднаго земства....

ОБЪ ОТМѢНѢ ЗАКОНА О ФИКСАЦІИ.

Очередной сессіи Тверского губернскаго земскаго собранія 1902 г. управою былъ представленъ обширный докладъ о фактическихъ результатахъ примѣненія временныхъ правилъ 12 іюня 1900 г. На основаніи тщательно разработанныхъ данныхъ и согласно заключеніямъ большинства уѣздныхъ собраній, управа предлагала возбудить ходатайство объ отмѣнѣ правилъ.

Въ 1902 г. докладъ разсмотрѣнъ не былъ. Собраніе обсудило его 8 декабря 1903 г. и постановило: ходатайство возбудить.

Рѣчь въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи 8 декабря 1903 года.

Тверской губерніи впервые пришлось испытать на себѣ фиксацію земскаго обложенія. Я напомню, что еще въ сессію 1898 года, когда разсматривались уѣздныя смѣты на 1899 годъ, мы уже имѣли передъ собой фиксацію. Увеличенія смѣтныхъ назначеній, въ громадномъ большинствѣ, были опротестованы губернаторомъ. Годъ спустя, именно въ 1899 г., при разсмотрѣніи смѣты на 1900 годъ, мы имѣли передъ собой фиксацію въ самомъ полномъ объемѣ и въ самомъ чистомъ видѣ. Всѣ рѣшительно увеличенія смѣтныхъ назначеній были опротестованы губернаторомъ. Напомню, такихъ протестовъ было 163. Строго говоря, законъ 12 іюня, точнѣе сказать, временныя правила 12 іюня 1900 года, явились результатомъ того, что имѣло мѣсто въ Тверской губерніи въ 1898 и 1899 гг.

Составители закона имѣли въ виду первоначально

установить, какъ общее начало, то же самое, что было въ Тверской губерніи осуществлено, частью протестами губернатора, частью опредѣленіемъ губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія и частью положеніемъ комитета министровъ, что было осуществлено на 1899 г. и предполагалось осуществить на 1900 г. Затѣмъ, напомню то единодушіе, съ которымъ мы, здѣсь, въ земскомъ собраніи, боролись съ стремленіемъ омертвить земскую дѣятельность и положить предѣлъ дальнѣйшему развитію земскаго дѣла. Когда въ началѣ сессіи 1899 г. разсматривался докладъ редакціонной коммисіи по протестамъ губернатора на уѣздныя смѣты, у насъ не было ни большинства, ни меньшинства, мы голосовали съ полнымъ единодушіемъ. Мы расходились и расходимся нерѣдко по многимъ основнымъ вопросамъ земскаго дѣла, но вопросъ о фиксаціи такой вопросъ, въ отношеніи котораго двухъ мнѣній въ Тверскомъ собраніи не было и нѣтъ въ настоящее время. Я обращаю вниманіе на то, что отмѣчаетъ губернская управа въ своемъ докладѣ. Въ ряду уѣздовъ, возбуждающихъ вопросъ объ отмѣнѣ закона 12 іюня 1900 года, стоятъ такіе, которые наиболѣе осторожно шли всегда въ своихъ смѣтныхъ назначеніяхъ, а теперь съ наибольшей готовностью идутъ на траты. Вы видите здѣсь Кашинскій, Калязинскій и даже бѣднѣйшій Осташковскій уѣзды. Законъ 12 іюня 1900 года не осуществилъ полностью предположеній иниціаторовъ его. Намъ, всетаки, дали право повышать наши смѣтныя назначенія въ размѣрѣ трехъ процентовъ, а вѣдь первоначально предполагалось абсолютное фиксированіе смѣтъ на цифрахъ 1899 г. Это была уступка существенная, это была уступка практически необходимая, это была уступка, сдѣланная въ виду дѣйствительно полной невозможности вести земское дѣло, не имѣя въ своемъ свободномъ распоряженіи ни одного гроша. Въ 1899 году были такіе протесты, внесенные по принципу недопущенія всякаго превышенія расходовъ, какъ напр. протестъ по Весьегонскому уѣзду на увеличеніе содержанія сторожу на 60 р. въ годъ, или на увеличеніе ассигновки на дрова. Законодатель при-

зналъ, что омертвить вовсе земское дѣло нельзя и потому было дано право увеличивать обложеніе на три процента.

Но я не буду останавливаться въ подробности на этой сторонѣ вопроса. Она освѣщена въ докладѣ управы, освѣщена Ив. Ил. Петрункевичемъ и всѣмъ на практикѣ очень хорошо извѣстна. Я перейду къ разсмотрѣнію закона 12 іюня 1900 г. съ иной точки зрѣнія. Этой иной точкѣ зрѣнія нельзя не придавать значенія, видя послѣдовательность, видя связь между временными правилами и тѣмъ, что мы разсматривали нѣсколько дней назадъ, 2-го декабря. Между временными правилами 12 іюня 1900 г. и постановленіемъ Тверского уѣзднаго земскаго собранія есть тѣснѣйшая связь. Законъ 12 іюня нанесъ сильнѣйшій ударъ самостоятельности земскихъ учрежденій. Самостоятельность земскихъ учрежденій трактуется обыкновенно, какъ ихъ право, какъ ихъ привилегія и съ этой стороны только вопросъ оцѣнивается. Глубокое заблужденіе! Права общественнаго учрежденія суть въ то же время и обязанности, и начало самостоятельности, положенное въ основу закона 1 января 1864 г., возлагало на земство тяжелую обязанность и громадную отвѣтственность. Таково уже свойство человѣческой природы. Если я долженъ рѣшить данный вопросъ и если я знаю, что мое рѣшеніе окончательное, въ такомъ случаѣ я напрягаю всѣ свои силы для наилучшаго его рѣшенія. Но если я знаю, что надо мной стоитъ другая инстанція, которая вопросъ будетъ пересматривать и перерѣшать, то я отнесусь къ рѣшенію болѣе легко. На этомъ свойствѣ природы человѣка построенъ современный уголовный процессъ и наиболѣе характерное его выраженіе—институтъ присяжныхъ засѣдателей. Почему онъ такъ привился и успѣшно дѣйствуетъ въ Россіи? Потому, что присяжные выносятъ абсолютно окончательное рѣшеніе. Нельзя сдѣлать упрека Тверскому земству, но въ другихъ земствахъ замѣчается уже сравнительно болѣе легкое отношеніе къ такимъ вопросамъ, какъ займы. Да и у насъ это бываетъ. Въ прошломъ году мы рѣшили отчислить изъ страхового

капитала 500 тыс. рублей на нужды населенія, постигнутаго неурожаемъ. Многіе среди насъ, несомнѣнно, были противъ такого отчисленія. Но развѣ они возражали, развѣ принимали всѣ мѣры къ тому, чтобы не допустить отчисленія? Почему они не принимали мѣръ?— Потому только, что они говорили себѣ и другимъ: это дѣло еще другой инстанціи, это дѣло еще пересматриваться будетъ.

Безконечно важно созданіе въ земскомъ собраніи настроенія. Настроенія, которое покоилось бы на сознаніи гласными своей самостоятельности, самодѣятельности, на сознаніи отвѣтственности—не проблематической судебной, а отвѣтственности самой реальной: передъ населеніемъ, отвѣтственности по совѣсти за имущественные интересы свои и всего населенія. Мы призываемся сюда облагать другихъ и облагать себя. Мы призываемся удовлетворять свои потребности, поскольку удовлетворяемъ потребности другихъ. Разумѣется, такого рода дѣятельность требуетъ постояннаго сознанія своей отвѣтственности; она требуетъ, чтобы человѣкъ стоялъ лицомъ къ лицу съ своей совѣстью, чтобы онъ не могъ найти сторонняго авторитета, которымъ могъ бы прикрыться въ своемъ общественномъ служеніи. Я не буду добиваться торжества своего мнѣнія, когда за мной стоитъ другая инстанція, и эта инстанція будетъ окончательно рѣшать вопросъ.

Въ этомъ смыслѣ первый серьезный ударъ земству былъ нанесенъ положеніемъ 1890 г.; второй, еще болѣе сильный—болѣе сильный потому, что онъ коснулся самой больной стороны нашего дѣла, нашего обложенія—нанесъ законъ 12 іюня 1900 г. Ив. Ил. Петрункевичъ уже отмѣтилъ, какое громадное практическое значеніе имѣетъ пересмотръ земскихъ смѣтъ въ губернскомъ присутствіи и въ только-что нынѣ образованномъ особомъ совѣщаніи при хозяйственномъ департаментѣ министерства внутреннихъ дѣлъ. Значеніе принципіальное—не меньше. Создалась возможность въ земскомъ собраніи составлять не смѣты, а смѣтныя предположенія. Это громадная разница. Тутъ уже устраняется сознаніе отвѣтственности. Посмотрите, мы

имѣли примѣръ Старицкаго уѣзда. Они съ легкостью повысили въ 1901 г. свое обложеніе на 17%—я позволяю себѣ говорить съ легкостью, потому что именно такъ высказались объ этомъ сами старицкіе гласные. А когда раньше они такъ повышали свою смѣту?—Раньше этого не бывало. Въ 1901 г. они повысили смѣту и думали, что имъ или не разрѣшатъ увеличенія обложенія на 17% или выдадутъ субсидію. На первый разъ имъ кажется ничего не дали? (*Голоса*: нѣтъ, дали). Дали, но что имъ дали?!

Въ законѣ 12 іюня 1900 г. самая опасная вещь—это тѣ 500 тыс. рублей, которые даны въ распоряженіе министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ для того, чтобы приходить на помощь земствамъ. Русское земство чрезвычайно чутко, вообще; ни разу кредитъ въ 500 тыс. использованъ не былъ и болѣе, какъ на 100 тыс., требованій не поступало. Это опасная вещь потому, что обращеніе за помощью со стороны земства есть признаніе своей несостоятельности, несостоятельности не денежной, а своей нравственной несостоятельности, признаніе отсутствія собственныхъ своихъ силъ и средствъ. Не можешь тратить много—не трать. Нельзя увеличивать обложенія, самъ сознаешь, что населенію это непосильно—не увеличивай. Но къ стороннимъ источникамъ не обращайся. Отсюда ведетъ свое начало стремленіе свалить съ себя дѣло, отдать его въ другія руки. А когда, рядомъ съ этимъ стремленіемъ, является ложно понятая мысль, что сваливая съ себя обязанность, этимъ кому то угождаютъ, совершаютъ дѣйствіе, кому то угодное, то вотъ результатъ всего—свалить съ себя тяжелую отвѣтственность за земскую школу, бросить другимъ по 300 р. на школу, пусть другіе дѣло дѣлаютъ и отвѣчаютъ! Это не добрый признакъ, это—начало конца земства.

Законъ 12 іюня несомнѣнно далъ поводъ къ тому, чтобы земство вступило на путь самоупраздненія. Вотъ почему нельзя найти достаточно словъ, нельзя имѣть достаточно энергіи для того, чтобы настойчиво повторять: временныя правила 12 іюня 1900 г. должны быть какъ можно скорѣе отмѣнены.

ЦЕНТРАЛЬНАЯ
БИБЛИОТЕКА
Общественных Наук
Академии Наук СССР

Тамъ же на складѣ всѣ изданія М. И. Водовозовой:

Э. Магаймъ. Профессіональные рабочіе союзы. Цѣна **1** р. **25** к.

Гиббинсъ. Англійскіе реформаторы. Цѣна **1** р. **25** к.

М. Гурвичъ. Экономическое положеніе русской деревни. Ц. **1** р. **25** к.

Н. Водовозовъ. Экономическіе этюды. Ц. **2** р.

Эшли. Экономическая исторія Англіи. Ц. **2** р. **75** к.

М. Шиппель. Денежное обращеніе. Ц. **50** к.

К. Бюхеръ. Четыре очерка изъ области народнаго хозяйства. Ц. **60** к.

Э. Мейеръ. Рабство въ древности. Ц. **40** к.

Вл. Ильинъ. Развитіе капитализма въ Россіи. Ц. **2** р. **50** к.

Д. Шлоссъ. Формы заработной платы. Ц. **1** р. **50** к.

С. Франкъ. Теорія цѣнности Маркса и ея значеніе. Ц. **1** р. **50** к.

Землевладѣніе и сельское хозяйство. Статьи изъ Handwörterb. der Staatsw. 2-е изд. Ц. **1** р. **60** к.

Освобожденіе крестьянъ на Западѣ. Статьи оттуда же. Ц. **1** р. **50** к.

Народонаселеніе. Статьи оттуда же Ц. **1** р. **50** к.

Исторія труда. Статьи оттуда же Ц. **1** р. **50** к.

Очерки изъ экономич. и соціальной исторіи древняго міра и средн. вѣковъ. Статьи оттуда же Ц. **1** р. **75** к.

М. Туганъ-Барановскій. Законодательная охрана труда. Статьи оттуда же Ц. **1** р. **60** к.

П. Масловъ. Условія развитія сельскаго хозяйства въ Россіи. Ц. **2** р. **75** к.

Справочныя изданія Т-ва „Общественная Польза“:

„Сводъ Законовъ Россійской Имперіи“. Всѣ 16 томовъ въ одной книгѣ, со всѣми продолженіями. Печат. 4-е изд., выходитъ выпусками (будетъ 10 вып.). Ц. 12 руб.

Пругавинъ—Законы и справочныя свѣдѣнія по народному образованію. 1903 г. 2-е изд. стр. 1096 Ц. 3 р. 50 к.

Абрамовичъ.—Положенія о сельскомъ состояніи.

I. Общее положеніе о крестьянахъ, съ разъясненіями Сената и циркулярами министерствъ. Ц. 1 р. 60 к.

II. Положеніе о выкупѣ крестьянами ихъ надѣловъ въ собственность, съ разъясненіями. Ц. 60 к.

III. Положенія объ установленіяхъ, завѣдывающихъ крестьянскими дѣлами, съ разъясненіями. Ц. 1. р.

IV. Положенія о поземельномъ устройствѣ крестьянъ и поселянъ разныхъ наименованій, водворенныхъ на владѣльческихъ земляхъ. Ц. 2 руб.

V. ——— водворенныхъ на казенныхъ земляхъ. Ц. 60 к.

(Всѣ пять книгъ въ одномъ томѣ.—Ц. 4 р. 50 к.)

ТОГО-ЖЕ АВТОРА:

Военно-Уголовное право. Вып. I. Спб. 1895 г. Ц. 2 р. 50 к.

Характеристика общей части улож. и воинск. уст. о нак. Спб. 1890 г. Ц. 1 руб. 50 к.

Предѣльность земскихъ расходовъ и обложенія. Спб. 1900 г. Ц. 50 к.

Пресѣченіе способовъ уклоненія отъ слѣдствія и суда. Спб. 1902 г. Ц. 40 к.

Цѣна 2 р.

Объявленія дозволены цензурою. 11 Декабря 1903 г.

Типографія Товарищества „Общественная Польза". Больш. Подъяческая, № 89.

1 АВГ 1960