Изданіе кн. П. Д. Долгорукова. и кн. Д. И. Шаховскаго
при участіи редакціи газеты „ПРАВО“.

# Мелкая земская единица.

Сборникъ статей

*К. К. Арсеньева, В. Г. Бажаева, П. Г. Виноградова, В. М. Гессена, І. В. Гессена, Г. Б. Іоллоса, М. М. Ковалевскаго, Н. Е. Кудрина, Н. И. Лазаревскаго, М. К. Лемке, барона А. Ф. Мейендорфа, М. Н. Покровскаго, В. Ю. Скалона, О. Солнердаля, В. Д. Спасовича и И. М. Страховскаго.*

ВТОРОЕ ИЗДАНІЕ, ПЕРЕРАБОТАННОЕ И ДОПОЛНЕННОЕ.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія Товарищества „Общественная Польза“
Б. Подъяческая, № 39. с. д.

*Приступая ко второму изданію, редакція «Сборника» считаетъ своимъ долгомъ принести благодарность всѣмъ лицамъ и учрежденіямъ, особенно земскимъ управамъ, откликнувшимся на просьбу о доставленіи статей, замѣтокъ и матеріаловъ, относящихся до вопроса о мелкой земской единицѣ. Безъ такого содѣйствія оказалось бы совершенно невозможнымъ составить очеркъ положенія вопроса о мелкой земской единицѣ въ литературѣ, какъ прежнихъ годовъ, такъ и современной, и въ земской и общественной средѣ.*

*Первое изданіе настоящей книги встрѣчено было многочисленными и весьма обстоятельными отзывами печати* [1]). *Принявъ съ благодарностью всѣ сдѣланныя замѣчанія, редакція дополнила настоящее изданіе статьями Н. Е. Кудрина, В. М. Гессена и О. Солнердаля (переводъ сдѣланъ съ рукописи, написанной авторомъ для «Сборника»). Кромѣ того, нѣкоторымъ дополненіямъ и измѣненіямъ подверглись статьи П. Г. Виноградова (изложенъ школьный актъ, обнародованный по выходѣ 1-го изданія), И. М. Страховскаго и І. В. Гессена (нѣкоторыми вновь доставленными матеріалами). Въ приложеніи же перепечатана, съ разрѣшенія наслѣдниковъ, замѣчательная статья покойнаго А. Д. Градовскаго—«Всесословная мелкая единица». Написанная болѣе 20 лѣтъ назадъ, эта статья не только не утратила интереса современности, но и до сихъ поръ остается исходнымъ пунктомъ всѣхъ сужденій по разсматриваемому вопросу.*

*Наконецъ, статья Г. И. Шрейдера—«Мелкая земская единица съ точки зрѣнія современнаго земскаго хозяйства» перенесена во второй выпускъ, который выйдетъ въ свѣтъ одновременно съ настоящимъ изданіемъ. Въ этомъ выпускѣ предположено сосредоточить освѣщеніе вопроса о мелкой земской единицѣ съ точки зрѣнія переживаемаго нами момента.*

---

[1]) *См. подробности объ этомъ въ статьѣ М. Ипполитова, во 2-мъ выпускѣ „Сборника“.*

Поставленный на очередь многими земскими собраніями, затронутый многими изъ числа уѣздныхъ комитетовъ, учрежденныхъ по иниціативѣ совѣщанія о нуждахъ сельско-хозяйственной промышленности, вопросъ о мелкой земской единицѣ (по прежней терминологіи—всесословной или безсословной волости) приближается, повидимому, если не къ разрѣшенію, то къ всестороннему обсужденію. Оно наступаетъ для него при условіяхъ существенно иныхъ, чѣмъ прежде. Было время, когда всесословная волость казалась средствомъ поднять помѣстное дворянство, вознаградить его, отчасти, за отмѣну крѣпостного права. Убѣдясь въ неосуществимости этой мечты, сторонники до-реформенныхъ порядковъ стали непримиримыми противниками всесословной волости, во всѣхъ ея видахъ и подъ всѣми ея именами — и эта вражда еще усилилась съ тѣхъ поръ, какъ мелкая земская единица вошла (въ началѣ восьмидесятыхъ годовъ) въ составъ земской программы, направленной къ расширенію и укрѣпленію самоуправленія. Такое явленіе повторялось каждый разъ, когда, послѣ долгихъ періодовъ молчанія, вызваннаго безнадежностью, вновь заходила рѣчь о необходимости подвести фундаментъ подъ зданіе земскихъ учрежденій. Теперь къ прежнимъ двумъ мнѣніямъ, прямо противоположнымъ между собою, прибавилось третье, не отвергающее, въ принципѣ, мелкую земскую единицу, но признающее ее *несвоевременною*. Этотъ взглядъ нашелъ выраженіе и въ земствѣ, и въ литературѣ; исходя изъ него, съѣздъ дѣятелей по кустарной промышленности, въ 1902-мъ году, высказался противъ безотлагательнаго устройства мелкой земской единицы, за которое годомъ раньше энергично выступилъ московскій сельско-хозяйственный съѣздъ.

Что забота о хозяйственныхъ нуждахъ населенія должна начинаться въ возможно большей близости къ нему и затѣмъ, расширяясь и углубляясь, подниматься все выше и выше—это такая простая истина, которая еще раньше чувствуется, чѣмъ сознается. Слабые ея отголоски можно найти уже въ до-реформенномъ управленіи государственными крестьянами. Подъ ея вліяніемъ редакціонныя комиссіи возложили на волостной сходъ попеченіе о всѣхъ предметахъ, относящихся до хозяйственныхъ и общественныхъ дѣлъ цѣлой волости. И дѣйствительно, волость, какъ территорія, на столько велика, что располагаетъ достаточными средствами, личными и имущественными, для созданія и веденія скромнаго общаго дѣла — и, вмѣстѣ съ тѣмъ, настолько мала, что все

предпринимаемое ею можетъ быть основано на самомъ точномъ знаніи мѣстныхъ условій. Съ этой точки зрѣнія она имѣетъ преимущество и передъ сельскими обществами, какъ передъ единицами слишкомъ дробными, и передъ уѣздомъ, какъ единицей слишкомъ крупной. Если дѣйствительность не оправдала ожиданій, если волость, въ огромномъ большинствѣ случаевъ, не внесла и не вноситъ ничего цѣннаго въ хозяйственный бытъ крестьянъ, если волостной сходъ обратился въ плохо дѣйствующій избирательный механизмъ, то это еще не значитъ, чтобы не нужна была промежуточная ступень, созданная положеніями 19-го февраля 1861 года. Вся бѣда въ томъ, что она не получила нормальнаго развитія; ея вовсе не коснулось прогрессивное движеніе, проявлявшееся, отъ времени до времени, въ другихъ сферахъ. Застывъ и омертвѣвъ, она стала послѣдней спицей въ бюрократической колесницѣ, вмѣсто того, чтобы быть начальной ячейкой живого организма. Все то, что іерархически стоитъ надъ нею, давитъ ее своею тяжестью, уничтожаетъ ея самодѣятельность и самобытность. Для ея главныхъ задачъ не остается мѣста среди постоянно растущей массы посторонніхъ функцій. Возвратить волость къ ея настоящему назначенію, сохраняя за нею сословный и административный характеръ, невозможно: это доказалъ съ поразительною ясностью сорокалѣтній опытъ. Предстоитъ одно изъ двухъ: или отказаться отъ этой пользы, которую можетъ принести непосредственное соприкосновеніе хозяйственныхъ учрежденій съ народной массой, или кореннымъ образомъ измѣнить положеніе и роль волости въ нашей общественной жизни.

Территоріально волость обнимаетъ собою извѣстную часть уѣзда, заключенную въ опредѣленныя границы; юридически она представляется черезполосной, потому что въ ней разбросаны, какъ анклавы, неподвѣдомственные ей участки земли и группы населенія. Эта аномалія была когда-то неизбѣжной: на другой день послѣ отмѣны крѣпостного права фактическая свобода крестьянъ могла быть достигнута только путемъ совершеннаго разъединенія прежнихъ властителей и подвластныхъ. Теперь условія уже не тѣ: взаимодѣйствіе всѣхъ составныхъ частей населенія, переставъ быть опаснымъ, сдѣлалось необходимымъ. Параллельно съ числомъ и важностью общихъ интересовъ растетъ и сознаніе ихъ общности. Возьмемъ, для примѣра, область народнаго образованія. Не такъ еще давно большимъ распространеніемъ пользовалось мнѣніе, что народной массѣ не нужна — или, пожалуй, даже вредна — грамотность, что начальныя школы—роскошь, о которой, если хотятъ, пускай заботятся сами крестьяне. Въ другой формѣ и по другимъ мотивамъ подобный взглядъ не былъ чуждъ и крестьянамъ. Новымъ духомъ повѣяло послѣ открытія земскихъ учрежденій: въ крестьянской средѣ нерасположеніе или равнодушіе къ школѣ стало уступать мѣсто сначала привычкѣ, потомъ смутному предчувствію пользы, наконецъ,— совершенно ясному ея пониманію. Слабѣли или исчезали, вмѣстѣ съ

тѣмъ, и предразсудки иного рода: становилось очевидно, что начальная школа, поднимая качество народнаго труда, оказываетъ услуги не однимъ только крестьянамъ. Соединеніе обоихъ теченій — идущаго сверху и идущаго снизу — обязано своимъ развитіемъ стремленію къ всеобщему обученію, съ такою силой проявившемуся въ послѣднее время. Рядъ аналогичныхъ явленій можно прослѣдить и въ другихъ сферахъ. Отсюда неизбѣжно долженъ былъ возникнуть вопросъ, почему совмѣстная дѣятельность всѣхъ группъ населенія пріурочивается только къ уѣзду, не спускаясь ниже? Развѣ есть существенная разница между хозяйственными задачами всего уѣзда и хозяйственными задачами его составныхъ частей? Развѣ земство можетъ входить во всѣ подробности мѣстной жизни? Развѣ населеніе волости, разсматриваемое, какъ одно цѣлое, не должно приходить на помощь земству, участвуя въ его предпріятіяхъ или пополняя ихъ пробѣлы? Если, напримѣръ, въ завершеніи школьной сѣти заинтересованы всѣ жители уѣзда, то почему же та доля средствъ и труда, которая требуется для этого на мѣстахъ, падаетъ не на все населеніе волости? Сколько силъ пропадаетъ даромъ, сколько остается несдѣланнаго или недодѣланнаго только потому, что одна часть населенія отстранена отъ волостного хозяйства, а другая ведетъ его при условіяхъ до крайности неблагопріятныхъ! Крестьяне обременены волостными сборами, изъ которыхъ лишь самая малая часть идетъ на хозяйственныя волости. Всего дороже стоитъ волости содержаніе волостного старшины и волостного писаря, не столько завѣдующихъ волостью сколько исполняющихъ приказанія начальства. Какъ административные агенты, они оказываютъ услуги всѣмъ живущимъ въ волости, всѣмъ владѣющимъ въ ней землею, безъ различія сословій. Пока вознагражденіе за эти услуги не принято на счетъ государства, оно, по всей справедливости, должно было бы лежать на *всемъ* населеніи волости. Съ усиленіемъ средствъ волости явилась бы возможность увеличить хозяйственные ея расходы, теперь, большею частью, сведенные почти на нѣтъ—а новымъ плательщикамъ волостныхъ сборовъ нельзя было бы не предоставить участія въ завѣдываніи дѣлами волости.

Таковъ, въ главныхъ чертахъ, ходъ мыслей, давно уже породившій убѣжденіе въ необходимости всесословной волости или мелкой земской единицы. Эти выраженія могутъ быть понимаемы и какъ синонимы; но не случайно первое, съ нѣкоторыхъ поръ, все больше и больше уступаетъ мѣсто второму. Первоначально предполагалось, что всесословная волость можетъ и должна замѣнить собою всецѣло крестьянскую, отличаясь отъ нея только своимъ составомъ и соединяя хозяйственныя функціи съ административными, даже судебными (въ лицѣ реформированнаго волостного суда). Положеніе дѣлъ существенно измѣнилось, когда, въ 1889 г., созданы были новые судебно-административные порядки. Всесословная волость въ томъ видѣ, какъ она проектировалась въ началѣ восьмидесятыхъ годовъ, осуществима только при такомъ измѣненіи этихъ

порядковъ, на которое теперь расчитывать нельзя. Возможнымъ остается только преобразованіе хозяйственной организаціи, въ ея послѣднихъ развѣтвленіяхъ. Новому понятію соотвѣтствуетъ и новый терминъ, подчеркивающій обѣ характерныя черты проектируемой единицы: ея небольшіе размѣры и ея тѣсную связь съ земствомъ. Мелкая земская единица дѣлаетъ излишней нынѣшнюю крестьянскую волость, но не потому, чтобы она становилась на ея мѣсто, а потому, что она допускаетъ болѣе раціональное устройство низшей административно-полицейской агентуры, случайно и неудачно пріуроченной къ сословно-волостному строю. Сама по себѣ мелкая земская единица должна быть ничѣмъ инымъ, какъ новымъ „земскимъ учрежденіемъ“, однороднымъ съ нынѣ существующими. Подобно имъ (или, лучше сказать, подобно первоначальному ихъ образцу, значительно измѣненному положеніемъ 1890 года), она должна обнимать собою всѣ составныя части населенія; подобно имъ, она должна давать широкій просторъ выборному началу, какъ въ своихъ распорядительныхъ собраніяхъ, такъ и въ своихъ исполнительныхъ органахъ; подобно имъ, она должна вѣдать всѣ отрасли мѣстнаго хозяйства. Нѣтъ надобности, поэтому, въ особыхъ правилахъ, которыя опредѣляли бы кругъ дѣйствій мелкой земской единицы. Наслѣдуя отъ крестьянской волости заботу объ удовлетвореніи хозяйственныхъ нуждъ населенія, мелкая земская единица должна наслѣдовать отъ нея и право самообложенія. Лишенная этого права, она явилась бы подчиненной уѣздному земству, зависимой отъ него во всѣхъ своихъ начинаніяхъ; ея иниціатива была бы поставлена въ самыя тѣсныя границы, интересъ къ ея дѣлу не могъ бы стать живымъ и глубокимъ. Успѣшнѣе и правильнѣе сдѣлалось бы исполненіе постановленій уѣздныхъ земскихъ собраній, но они не пополнялись бы мѣрами, вызваннымп ближайшимъ изученіемъ мѣстныхъ условій. Что касается до опасности чрезмѣрнаго обложенія, то гарантіей противъ нея можетъ служить какъ установленіе максимальныхъ нормъ волостного сбора, такъ и право жалобы уѣздному земскому собранію.

Составляя большой шагъ впередъ къ всестороннему удовлетворенію мѣстныхъ нуждъ, мелкая земская единица сблизила бы между собою различныя группы населенія, теперь слишкомъ мало соприкасающіяся другъ съ другомъ—или соприкасающіяся лишь въ томъ, что ихъ разъединяетъ. Въ хозяйственной жизни деревни частные интересы, ведущіе къ столкновеніямъ, къ борьбѣ, слишкомъ легко заставляютъ забывать объ общихъ. Въ уѣздномъ земскомъ собраніи малочисленные представители личнаго землевладѣнія и сельскихъ обществъ встрѣчаются рѣдко и ненадолго. Въ теченіе трехъ-четырехъ дней въ году гласные отъ крестьянъ едва успѣваютъ прислушаться къ рѣчи гласныхъ отъ землевладѣльцевъ, едва успѣваютъ настолько войти въ свое положеніе, чтобы принять непринужденное участіе въ обмѣнѣ мыслей. При нынѣ дѣйствующей избирательной системѣ, при значительно уменьшенномъ числѣ гласныхъ отъ сельскихъ обществъ, цѣлыя волости, притомъ подолгу,

остаются вовсе не представленными въ земскомъ собраніи. Вопросы, къ нимъ относящіеся, сплошь и рядомъ разрѣшаются, de facto, помимо гласныхъ отъ крестьянъ. Совершенно иною была бы роль крестьянъ въ волостномъ собраніи: оно созывалось бы гораздо чаще, толковало бы только о предметахъ, хорошо знакомыхъ каждому участнику, и никого не стѣсняло бы новизною, непривычностью обстановки. Ставя лицомъ къ лицу сосѣдей, соединяя ихъ, какъ равныхъ, въ одной и той же работѣ, оно позволяло бы имъ чувствовать себя членами одного цѣлаго, во многомъ солидарными между собою.

Мелкая земская единица ни въ чемъ не измѣнила бы значенія и устройства нынѣ существующихъ земскихъ учрежденій. Для волости—или вообще для части уѣзда, какое бы она ни получила наименованіе—новая организація была бы тѣмъ же самымъ, чѣмъ уѣздное земство является для уѣзда, губернское—для губерніи. Компетенція губерискихъ и уѣздныхъ земскихъ собраній могла бы остаться прежняя, какъ и кругъ дѣйствій губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ управъ. Нѣтъ, поэтому, причины опасаться, что мелкая земская единица испортитъ сдѣланное земствомъ: заведетъ, напримѣръ, школу грамоты—вмѣсто правильно организованной земской школы, обратится вмѣсто врача—къ фельдшеру или даже къ знахарямъ. Возможно, конечно, что иная мелкая земская единица открыла бы у себя школу грамоты, наняла бы фельдшера — но это было бы *дополненіемъ*, а не *упраздненіемъ* земской заботы о народномъ образованіи и народномъ здоровьѣ. Скажемъ болѣе: мы далеко не увѣрены въ томъ, что мелкая земская единица, предоставленная сама себѣ, ограничилась бы самыми элементарными формами обученія и леченія. Различіе между правильно организованной школой и школой грамотности крестьяне, въ огромномъ большинствѣ случаевъ, очень хорошо понимаютъ. Сплошь и рядомъ они обращаются къ земству съ просьбой открыть у нихъ земскую школу, ассигнуя на нее, съ своей стороны, такія средства—деньгами или натурой (квартира, отопленіе, прислуга),—которыхъ хватило бы на устройство нѣсколькихъ школъ грамоты. Во многихъ мѣстахъ крестьяне назначаютъ добавочныя суммы на содержаніе врачебныхъ пунктовъ или пріемныхъ покоевъ—и если всего чаще такія суммы идутъ на содержаніе фельдшеровъ (или фельдшерицъ), то это объясняется просто непосильностью для одной крестьянской волости расхода на содержаніе врача. При нашихъ громадныхъ разстояніяхъ и рѣдкомъ населеніи нельзя, притомъ, обойтись безъ второстепеннаго врачебнаго персонала, который, подъ ближайшимъ надзоромъ и руководствомъ врачей, можетъ приносить и, дѣйствительно, приноситъ не мало пользы.

Отношенія мелкой земской единицы къ уѣздному земству могли бы быть опредѣлены по образцу отношеній уѣзднаго земства къ губернскому. Подобно тому, какъ уѣздное земство исполняетъ порученія губернскаго (по распоряженію дорожнымъ капиталомъ, по ремонтированію губерн-

скихъ дорогъ, по земскому страхованію и т. п.), сохраняя самостоятельность во всемъ остальномъ, мелкая земская единица могла бы исполнять порученія уѣзднаго (а въ случаѣ надобности—и губернскаго) земства, дѣйствуя, вмѣстѣ съ тѣмъ, и по собственной иниціативѣ. Неоцѣнимыя услуги могли бы оказать земству исполнительные органы мелкой земской единицы, принимая на себя ближайшее попеченіе о земскихъ зданіяхъ (школьныхъ, больничныхъ и т. п.) и сооруженіяхъ (дорогахъ, мостахъ, гатяхъ), ближайшій надзоръ за исполненіемъ земскихъ обязательныхъ постановленій, собраніе данныхъ для текущей земской статистики. Земству, помимо исключительныхъ случаевъ, не было бы надобности пріискивать особыхъ санитарныхъ и дорожныхъ попечителей, завѣдующихъ военно-конской повинностью, корреспондентовъ статистическаго бюро, разъ что всѣ эти функціи, съ гораздо большимъ удобствомъ и успѣхомъ могли бы быть сосредоточены въ рукахъ уполномоченныхъ мелкой земской единицы. Если бы продовольственная часть, при замѣнѣ временныхъ правилъ 1900 года постояннымъ закономъ, была возвращена въ вѣдѣніе земства, мелкая земская единица послужила бы готовой рамкой для самой трудной и хлопотливой части этого дѣла—для приведенія въ ясность степени нужды и для составленія списковъ нуждающихся. Къ мелкой земской единицѣ могли бы быть пріурочены пожарныя общества или дружины, кредитныя или ссудо-сберегательныя товарищества; она могла бы принять на себя посредничество между земствомъ и населеніемъ въ продажѣ сѣмянъ, искусственныхъ удобреній, земледѣльческихъ орудій; только на ея почвѣ была бы, наконецъ, возможна прочная организація общественнаго призрѣнія. Въ настоящее время губернское земство оказываетъ поддержку уѣзднымъ въ устройствѣ пріемныхъ покоевъ, школьныхъ зданій, народныхъ библіотекъ и т. п. На тѣхъ же основаніяхъ возможна была бы поддержка мелкой земской единицы уѣзднымъ (или губернскимъ) земствомъ, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ (напр., при первоначальныхъ затратахъ на пріюты для дѣтей, стариковъ, неизлечимо-больныхъ)—и государствомъ. Такое взаимодѣйствіе — самый удобный способъ исполненія задачъ, превыщающихъ мѣстныя силы. Доставляя необходимыя средства, оно служитъ ручательствомъ въ производительномъ и осторожномъ ихъ употребленіи. Небольшая общественная группа, задумавшая извѣстное дѣло и принявшая на себя часть сопряженныхъ съ нимъ расходовъ, прямо заинтересована въ томъ, чтобы оно удалось какъ нельзя лучше—и, благодаря близости къ нему, всего больше можетъ содѣйствовать его успѣху.

Исполнительные органы мелкой земской единицы могутъ быть до безконечности разнообразны. Нѣтъ надобности установлять для нихъ одну опредѣленную форму; нѣтъ надобности требовать, чтобы они непремѣнно образовали коллегію—или, наоборотъ, чтобы исполнительная власть сосредоточивалась въ рукахъ одного лица. Все зависитъ здѣсь отъ элементовъ, изъ которыхъ состоитъ постоянное населеніе данной мѣстности.

Гдѣ много землевладѣльцевъ, живущихъ въ своихъ имѣніяхъ, гдѣ есть врачъ, не слишкомъ обремененный разъѣздами, или учитель, не уѣзжающій на лѣто, тамъ волостное собраніе легко можетъ найти охотниковъ взять на себя, безвозмездно или за небольшое вознагражденіе, исполненіе отдѣльныхъ функцій, соединимыхъ съ другими занятіями. Врачъ, напримѣръ, можетъ стать санитарнымъ попечителемъ; учитель можетъ наблюдать за дорогами, исправленіе которыхъ производится большею частью въ неучебное время; одинъ изъ землевладѣльцевъ можетъ быть поставленъ во главѣ пожарной части, на другихъ можетъ быть возложено завѣдываніе богадѣльней, пріютомъ, пріемнымъ покоемъ. Все остальное, въ такихъ случаяхъ, можетъ быть ввѣрено одному грамотному лицу, которому, при несложности волостного дѣлопроизводства, нетрудно будетъ обойтись безъ содѣйствія канцеляріи. Издержки управленія, при такомъ порядкѣ, будутъ весьма незначительны, тѣмъ болѣе, что за исполненіе порученій земскаго собранія или земской управы нѣкоторымъ исполнительнымъ органамъ волости могло бы быть назначаемо скромное вознагражденіе изъ земскихъ средствъ.

Не ошибаемся ли мы, однако, предполагая, что между тѣми мѣстными жителями и землевладѣльцами, которые не входятъ теперь въ составъ волости, найдется достаточно желающихъ участвовать въ дѣлахъ мелкой земской единицы, являться въ ея собранія, завѣдывать ея предпріятіями? Мы думаемъ, что нѣтъ. Кто подолгу жилъ въ деревнѣ, тотъ знаетъ, какъ тяжело иногда положеніе человѣка, вынужденнаго присутствовать, сложа руки, при явныхъ злоупотребленіяхъ, оставаться пассивнымъ зрителемъ апатіи, бездѣйствія и застоя. Не всякій располагаетъ фактическимъ вліяніемъ, могущимъ иногда замѣнить собою законное право; не всегда удобно пускать въ ходъ такое вліяніе, если оно и существуетъ. Паденіе искусственной перегородки, отдѣляющей теперь на мѣстахъ одну часть населенія отъ другой, будетъ радостно привѣтствуемо многими, усматривающими въ отчужденіи отъ массы не привилегію, а лишеніе. Другихъ заставитъ примкнуть къ новому дѣлу простой расчетъ: они поймутъ, что не абсентеизмъ можетъ оградить интересы землевладѣльцевъ, какъ плательщиковъ волостного сбора. Однажды пущенное въ ходъ, колесо мелкой земской единицы коснется такихъ сторонъ дѣйствительности, къ которымъ трудно оставаться систематически равнодушнымъ. И едва ли есть основаніе опасаться, что на волостныхъ собраніяхъ большую роль будетъ играть борьба, вызываемая низменными побужденіями. Должности, замѣщеніе которыхъ будетъ зависѣть отъ собранія, будутъ не настолько привлекательны, чтобы изъ-за нихъ завязывались происки, интриги; не будутъ, за рѣдкими исключеніями, разгораться страсти и при обсужденіи небольшихъ предпріятій, посильныхъ для мелкой земской единицы. Можно ожидать оживленныхъ споровъ изъ-за расходной смѣты, особенно со стороны новыхъ членовъ волости, прежде ничего не вносившихъ на ея нужды; но, вѣдь, и кресть-

яне не очень-то податливы на увеличеніе расходовъ, значительная часть которыхъ падаетъ на нихъ самихъ, и притомъ, какъ уже замѣчено выше, ростъ обложенія можетъ быть поставленъ въ извѣстныя границы. Само собою разумѣется, что волостныя собранія, какъ и всякія другія, будутъ далеки отъ совершенства; мелкая земская единица, особенно въ первое время, не будетъ свободна отъ недостатковъ; мы думаемъ только, что она окажется жизнеспособной и успѣшно замѣнитъ собою, въ сферѣ мѣстнаго хозяйства, явно и безнадежно несостоятельную крестьянскую волость.

Сомнѣніе въ цѣлесообразности мелкой земской единицы мотивируется иногда указаніемъ на то, что къ общественному дѣлу можно относиться сознательно и безпристрастно лишь съ нѣкотораго разстоянія; вблизи „злобы дня“ отвлекаютъ вниманіе отъ заботъ о будущемъ; „интересы колокольни“ заслоняютъ широкія общественныя перспективы. Намъ кажется, что, именно, „интересамъ колокольни“ и должна служить мелкая земская единица; заботу о „широкихъ перспективахъ“ она спокойно можетъ предоставить земскимъ собраніямъ и по составу, и по назначенію своему гораздо болѣе приспособленнымъ къ этой задачѣ. Если одни общественныя дѣла лучше поддаются изученію съ нѣкотораго разстоянія, то другія, наоборотъ, требуютъ чуть ли не микроскопическаго изслѣдованія и рѣшаются всего лучше при непосредственномъ соприкосновеніи съ предметомъ. Злобой дня исчерпывается здѣсь вся потребность; нѣтъ надобности заглядывать далеко въ будущее, чтобы починить поврежденный мостъ или пристроить оспротѣвшаго ребенка. Извѣстная доля предусмотрительности и вдумчивости необходима, конечно, и въ дѣлахъ, интересующихъ только небольшую мѣстность, небольшую группу населенія; но гдѣ же основаніе предполагать, что особенно мала эта доля будетъ, именно, въ мелкой земской единицѣ? Мелкая земская единица должна отчасти замѣнить собою нынѣшнюю крестьянскую волость, отчасти взять на себя функціи сельскихъ обществъ (напр., по общественному призрѣнію); что же даетъ право думать, что она менѣе ихъ окажется пригодной къ такому дѣлу? Не слѣдуетъ ли, наоборотъ, ожидать, что, благодаря присоединенію къ волостному сходу людей болѣе образованныхъ и развитыхъ, благодаря, съ другой стороны, обложенію волостнымъ сборомъ имуществъ, теперь отъ него изъятыхъ, оно будетъ обладать такими личными и имущественными средствами, которыя расширятъ предѣлы и поднимутъ уровень ея дѣятельности? Если высшій общественный классъ, несмотря на цѣлый рядъ неблагопріятныхъ условій, вносилъ и вноситъ въ земство много прогрессивнаго и свѣжаго, то что же помѣшаетъ его представителямъ способствовать обновленію и оживленію мельчайшихъ частей государственнаго организма?

Высказывалось опасеніе, что съ устройствомъ мелкой земской единицы къ ней перейдетъ производство выборовъ въ уѣздное земское со-

браніе, къ явному ущербу для земскаго дѣла, такъ какъ при этомъ неизбѣжно уменьшится число интеллигентныхъ гласныхъ. Мы думаемъ, что земская избирательная система вовсе не состоитъ въ неразрывной связи съ существованіемъ или несуществованіемъ мелкой земской единицы. Пока признается необходимымъ обезпечить въ земствѣ преобладаніе за дворянствомъ, до тѣхъ поръ не можетъ быть и рѣчи о замѣнѣ представительства по сословнымъ группамъ—представительствомъ по территоріальнымъ участкамъ. Къ чему привела бы, впрочемъ, такая замѣна, это, въ нашихъ глазахъ, вопросъ спорный: если сельскіе избирательные сходы, при дѣйствіи земскаго положенія 1864-го года, часто выбирали въ гласные личныхъ землевладѣльцевъ, то и теперь выбранными отъ участковъ могли бы оказаться далеко не одни крестьяне, даже при отсутствіи въ законѣ какихъ бы то ни было на этотъ счетъ ограниченій. Другое опасеніе, гораздо болѣе серьезное, вызывается настоящимъ положеніемъ сельскаго населенія, состоящаго подъ опекой судебно-административной власти. Предполагается, что эта опека послѣдуетъ за крестьянами и въ мелкую земскую единицу, сразу лишитъ ее всякой самостоятельности и обратитъ ее въ орудіе стремленій, чуждыхъ интересамъ народной массы. Съ этимъ предположеніемъ мы согласиться не можемъ. Само собою разумѣется, что если бы руководителемъ мелкой территоріальной единицы явился земскій начальникъ, то въ этой единицѣ не было бы ничего земскаго—и вмѣстѣ съ тѣмъ ничего похожаго на истинное самоуправленіе. Не того, конечно, хотѣли и хотятъ прежніе и нынѣшніе защитники всесословной волости или мелкой земской единицы: объединеніе элементовъ, изъ которыхъ слагается мѣстное населеніе, дорого имъ не какъ средство усовершенствованія бюрократическаго механизма, а какъ источникъ самостоятельной жизни, какъ гарантія личной и коллективной иниціативы. Безспорно, этому не благопріятствуетъ положеніе вещей, созданное законодательствомъ 1889-го года; тѣмъ не менѣе, рядомъ съ нимъ—но не внутри его—есть мѣсто для мелкой земской единицы, имѣющей чисто *хозяйственный* характеръ. Почему крестьянская волость потеряла почти всецѣло свой хозяйственный характеръ, и потеряла его, въ значительной степени, еще раньше 1889-го года? Съ одной стороны—потому, что волостное правленіе обратилось въ низшую административную инстанцію, подчиненную, зависимую, подавленную канцелярскими обязанностями; съ другой стороны—потому, что въ составѣ волости не было (и нѣтъ) элементовъ, способныхъ постоять за ея права и поддержать вѣрность ея настоящему призванію. Пускай административная служба, которую теперь несутъ волостной старшина и волостной писарь, отойдетъ къ низшимъ агентамъ власти, не имѣющимъ никакихъ точекъ соприкосновенія съ самоуправленіемъ ни крестьянскимъ, ни общимъ всесословнымъ; пускай мелкая территоріальная единица, обнимающая собою все, безъ различія сословій, населеніе данной мѣстности, унаслѣдуетъ хозяйственныя функ-

ціи нынѣшней крестьянской волости, расширивъ и углубивъ ихъ соотвѣтственно новому своему составу—и многое, о чемъ теперь нельзя и мечтать, перейдетъ въ область дѣйствительности, подготовляя дальнѣйшій подъемъ народной массы. Непосредственный, минимальный результатъ новаго порядка выразился бы въ облегченіи матеріальной и нравственной тяготы, теперь лежащей на крестьянахъ: *матеріальной*—потому, что содержаніе низшихъ агентовъ власти, какъ административной (нынѣшнихъ волостныхъ старшинъ и писарей), такъ и полицейской (сотскихъ), было бы принято на счетъ казны (или на счетъ всесословной мелкой единицы); *нравственной*—потому, что всякое внѣшнее давленіе на членовъ волостного собранія и на избранныхъ имъ должностныхъ лицъ могло бы встрѣтить со стороны болѣе обезпеченныхъ и болѣе вліятельныхъ обитателей волости. Въ крестьянской волости власть имѣющее лицо, обладающее настойчивостью и не особенно стѣсняющееся закономъ, не встрѣчаетъ большею частью никакого серьезнаго противодѣйствія. Въ печати было оглашено не мало случаевъ, когда волостные сходы, подъ давленіемъ „превосходящей силы“, вводили волость въ значительные расходы на предпріятія, польза которыхъ была болѣе чѣмъ сомнительна для крестьянъ. Гораздо менѣе вѣроятны будутъ подобныя явленія въ мелкой земской единицѣ, какъ потому, что между участниками ея собраній найдутся, во многихъ случаяхъ, люди независимые по своему положенію, нелегко поддающіеся офиціальнымъ внушеніямъ, такъ и потому, что расходы, принятые собраніемъ, упадутъ не на однихъ только крестьянъ. Если не что-нибудь другое, то собственный интересъ заставитъ землевладѣльцевъ подавать голосъ противъ фантастическихъ затѣй или несообразно высокихъ затратъ—а за землевладѣльцами сравнительно легко будетъ пойти и крестьянамъ. Всего правильнѣе, конечно, было бы, согласно съ мнѣніемъ московскаго сельскохозяйственнаго съѣзда, исключить изъ собраній мелкой земской единицы (и, тѣмъ болѣе, изъ ея исполнительныхъ органовъ) всѣхъ занимающихъ на ея территоріи какія бы то ни было административныя или судебныя должности; но, если бы даже это не было признано возможнымъ, волостное собраніе, соединяющее въ себѣ всѣ сословія, оказалось бы болѣе свободнымъ отъ постороннихъ вліяній, чѣмъ нынѣшній волостной сходъ. Привычка дѣйствовать самостоятельно, пріобрѣтенная крестьянами на волостномъ собраніи, была бы перенесена ими, затѣмъ, и въ свою замкнутую сферу.

Несвоевременность учрежденія мелкой земской единицы мотивируется, между прочимъ, указаніемъ на обособленность и неразвитость крестьянской массы. Нужно сначала—такъ разсуждаютъ противники безотлагательности реформы—уравнять крестьянъ съ остальными сословіями и поднять ихъ умственный уровень, путемъ болѣе широкаго распространенія школъ, съ болѣе обширной образовательной программой. Мы вполнѣ сочувствуемъ и тому, и другому—но не видимъ причины

располагать одинаково необходимыя преобразованія въ извѣстной хронологической послѣдовательности, между тѣмъ какъ ничто не мѣшаетъ приступить къ нимъ одновременно. Поднятіе народнаго образованія потребуетъ многихъ и многихъ лѣтъ; неужели во все это время должна существовать по прежнему нынѣшняя волость, обременяющая бѣднѣйшую часть населенія непроизводительными платежами и лишающая крестьянъ, de facto, хозяйственнаго самоуправленія? Обособленіе крестьянъ было бы поколеблено самымъ устройствомъ мелкой земской единицы; на этой почвѣ обнаружилась бы всего скорѣе возможность освободить сельское населеніе отъ тяготѣющей надъ ними опеки.

Какъ сгруппировать различные элементы, могущіе войти въ составъ мелкой земской единицы, какъ распредѣлить представительство ихъ, не нарушая ничьихъ законныхъ интересовъ—это вопросъ сложный и трудный, въ разсмотрѣніе котораго мы здѣсь не входимъ. Замѣтимъ только одно: если бы даже онъ былъ, на первый разъ, разрѣшенъ не вполнѣ удачно, мелкая земская единица все-таки могла бы оказаться небезполезной, какъ исходная точка для дальнѣйшей работы. Это доказываетъ примѣръ земства, которое, несмотря на всѣ несовершенства своего устройства, сыграло и продолжаетъ играть такую важную роль въ русской общественной жизни.

*К. Арсеньевъ.*

## Самоуправленіе.

Въ теченіе всего XIX вѣка во всѣхъ государствахъ Европы наблюдается постепенное и неуклонное развитіе началъ самоуправленія.

Обратнаго движенія въ пользу казенной администраціи, которая бы развилась на счетъ самоуправленія, на западѣ почти нигдѣ не происходило, а если оно гдѣ-либо и было, то всегда имѣло характеръ шага назадъ, который дѣлаютъ затѣмъ, чтобы прыгнуть дальше впередъ.

Однако, несмотря на все значеніе, которое самоуправленіе имѣетъ въ общественной жизни всѣхъ современныхъ культурныхъ народовъ, юридическая природа его далеко не можетъ считаться окончательно выясненною.

У насъ въ Россіи за послѣднія 15—20 лѣтъ самоуправленіе переживаетъ довольно острый кризисъ, весьма тяжело отражающійся на всемъ ходѣ нашего мѣстнаго управленія. Въ значительной степени кризисъ этотъ объясняется рядомъ недоразумѣній, которыя можно устранить только посредствомъ точнаго выясненія сущности даннаго института.

Поэтому намъ кажется, что въ настоящее время и чисто теоретическое изслѣдованіе въ этой области можетъ имѣть существенное практическое значеніе.

Чтобы выяснить, въ чемъ заключается сущность самоуправленія, постараемся прослѣдить такъ называемую нѣмцами Dogmengeschichte этого понятія, — разберемъ теоріи, которыя по интересующему насъ вопросу смѣняли другъ друга въ наукѣ государственнаго права.

Разборъ этихъ теорій, находящихся въ извѣстной исторической и логической преемственности, позволитъ намъ установить основные элементы этого понятія.

Изъ теорій, пытавшихся объяснить правовую природу самоуправленія, мы остановимся, главнымъ образомъ, на ученіяхъ нѣмецкихъ юристовъ. Хотя почти всѣ основныя идеи, разработанныя въ трудахъ германскихъ ученыхъ, заимствованы ими изъ Франціи, Бельгіи или Англіи, но лишь у нѣмцевъ эти идеи получили ту обработку и критическую провѣрку, которая одна даетъ высказываемымъ положеніямъ дѣйствительную научную цѣнность.

## I.

### *Теорія „свободной общины“.*

Первая половина XIX вѣка, приблизительно до революціонныхъ движеній 1848 г., дала весьма мало въ смыслѣ научной разработки вопроса о самоуправленіи. Научная мысль, всегда отражающая настроеніе общества, была поглощена вопросами конституціоннаго характера: народнымъ представительствомъ, раздѣленіемъ властей, отвѣтственностью министровъ; въ противовѣсъ стѣснительнымъ административнымъ мѣрамъ разрабатывались вопросы о правахъ человѣка и гражданина, о свободѣ печати, слова, совѣсти. Системы управленія, въ особенности мѣстнаго, привлекали сравнительно мало вниманія.

Но уже и въ то время вопросъ о самоуправленіи настойчиво стучался въ дверь. Въ началѣ XIX вѣка общинными дѣлами и общиннымъ имуществомъ завѣдывали казенные чиновники. Эта система довела общинное хозяйство до полнаго упадка. Въ особенности обострился вопросъ въ Бельгіи, присоединенной вѣнскимъ конгрессомъ къ Нидерландамъ. До того общины и провинціи Бельгіи пользовались значительною самостоятельностью, совершенно затѣмъ подавленною нидерландскимъ правительствомъ.

Революціонное движеніе 1830 г., приведшее къ отдѣленію Бельгіи отъ Нидерландовъ, было вызвано отчасти угнетеніемъ самостоятельности общинъ. Въ увлеченіи, вполнѣ понятномъ въ этотъ моментъ, національный учредительный конгрессъ 1830 г. призналъ, что на ряду съ конституціонными властями: законодательною, судебною и исполнительною, существуетъ еще четвертая — общинная, le pouvoir municipal, — равноправная съ тѣми тремя, такъ сказать, равнородная съ ними; въ силу этой власти, присущей общинамъ, онѣ имѣютъ право завѣдывать своими собственными дѣлами, независимо отъ вмѣшательства со стороны государства.

Это ученіе, сводящееся къ мысли, что община есть нѣчто, имѣющее самостоятельное право на существованіе, чему государство обязано предоставить въ опредѣленномъ кругѣ дѣлъ полную свободу—нашло сочувственный отзвукъ во всей Европѣ и главнымъ образомъ въ германской государственной наукѣ [1]).

Теоріи германскихъ публицистовъ, выработавшіяся въ эту эпоху [2]) и позднѣйшими учеными окрещенныя теоріями „свободной общины“—der

[1]) На этомъ значеніи относящихся сюда постановленій бельгійской конституціи и на разборѣ тѣхъ французскихъ писателей, которымъ принадлежатъ мысли, положенныя въ основу этихъ постановленій, подробно останавливается Hatschek. Die Selbstverwaltung. 1899 г., стр. 60—79.—Ср. G. Jellinek. System der subjectiven öffentlichen Rechte, 1892 г., стр. 264—269.

[2]) Въ Германіи сознаніе необходимости освободить общины отъ казеннаго бюрократическаго управленія уже ранѣе того отразилось въ Пруссіи въ изданіи такъ называемаго штейновскаго Stadtordnung 19 ноября 1808 г., вскорѣ нашедшаго отзвукъ и въ другихъ германскихъ государствахъ (въ Баваріи законы

freien Gemeinde,—въ основной своей тенденціи сводились къ подысканію научнаго основанія для ограниченія вмѣшательства бюрократіи во всѣ проявленія общественной жизни, или, какъ тогда говорили (и какъ многіе говорятъ и до сихъ поръ), для ограниченія всемогущества государственной власти. На ряду съ неприкосновенными для государства „правами человѣка и гражданина", по нѣмецкой терминологіи — Grundrechte der Bürger, писатели этого направленія создали также и неприкосновенныя права общинъ—Grundrechte der Gemeinde.

Эта теорія отразилась и на „Имперской" германской конституціи 1848 года, въ особой статьѣ перечислявшей Grundrechte der Gemeinde [1]), а также на конституціяхъ отдѣльныхъ германскихъ государствъ, которыя были изданы подъ непосредственнымъ вліяніемъ „Имперской" конституціи 1848 г. [2]).

Правамъ общинъ, сообразно съ господствовавшимъ тогда въ германской наукѣ государственнаго права умозрительнымъ направленіемъ, придавался такой видъ, какъ будто права эти апріорнымъ путемъ выведены изъ самой природы общины какъ таковой, тогда какъ на дѣлѣ здѣсь заключались требованія, которыми, примѣняясь къ существующимъ порядкамъ и историческимъ воспоминаніямъ, старались какъ-нибудь ограничить всемогущество бюрократіи [3]).

Изложенное ученіе, какъ въ лицѣ своихъ наиболѣе крайнихъ представителей [4]), стремившихся обратить общины въ родъ независимыхъ государствъ въ государствѣ [5]), такъ и въ лицѣ болѣе умѣренныхъ сторонниковъ общинной самостоятельности [6]),—сторонниковъ такъ называемой vermittelnde System,—установило рядъ положеній, которыя въ томъ или другомъ сочетаніи и по сейчасъ являются составными элементами каждой научной теоріи, стремящейся выяснить юридическую природу самоуправленія.

---

1818 г., въ Вюртембергѣ 1822 г., въ Баденѣ 1831 г. и др.). Это новое общинное законодательство сводилось къ передачѣ выборнымъ органамъ общинъ дѣлъ по управленію общиннымъ имуществомъ и нѣкоторыхъ дѣлъ общиннаго хозяйства. Въ эту первую эпоху общинныхъ реформъ роль германской науки права свелась къ тому, что она подсказала и формулировала общее направленіе ихъ, но не сдѣлала попытокъ дать какую-либо юридическую конструкцію получившихся отношеній.

[1]) Art XI § 184. Jede Gemeinde hat als Grundrechte ihrer Verfassung...

[2]) Напр., Прусская конституція 5 декабря 1848 г. и прусскій временный законъ объ общинномъ устройствѣ отъ 17 марта 1849 г. (ст. 4); Австрійская Конституція 4 марта 1848 г. § 33, и др.

[3]) См. Hatschek. Die Selbstverwaltung. Стр. 73—77.

[4]) Maurenbrecher. Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts, изд. 1847 г., стр. 292.—Ahrens, Naturrecht изд. 1871 г., т. II, стр. 481—482.

[5]) Stüve. Wesen und Verfassung der Landgemeinden in Nidersachsen, 1851 г., стр. 257.

[6]) H. A. Zachariae. Deutsches Staats-und-Bundesrecht. Изд. 1853 г., т. I, стр. 516—534.—Dahlmann. Die Politik. Изд. 1847 г., стр. 241—263.—v. Gerber. Grundzüge des deutschen Staatsrechts. Изд. 1880 г., стр. 59–62.

Писатели этого направленія усматривали сущность самоуправленія (и вмѣстѣ съ тѣмъ юридическое основаніе для ограниченія вмѣшательства государствъ въ дѣла общинъ) въ томъ, что общины, по самой природѣ своей, самостоятельны, онѣ не государствомъ созданы и имъ лишь признаны, и потому имѣютъ самостоятельное право управлять своими собственными дѣлами [1]). Отсюда выводили слѣдующіе элементы понятія самоуправленія: 1) оно есть управленіе собственными дѣлами общинъ, дѣлами, по существу своему отличными отъ дѣлъ государственнаго управленія; 2) общины являются субъектами принадлежащихъ имъ правъ, отдѣльными отъ государствъ юридическими лицами, почему всякое незаконное вмѣшательство государства въ дѣла общины есть нарушеніе ея правъ, и 3) должностныя лица общиннаго управленія суть органы не государства, а общинъ или, въ лицѣ ихъ, самого общества.

Такое опредѣленіе сущности самоуправленія скоро вызвало противъ себя серьезнѣйшія возраженія.

Прежде всего, бросилось въ глаза, что нельзя считать сельскія и городскія общины единственнымъ возможнымъ видомъ самоуправленія. Уже и тогда въ Германіи правами самоуправленія несомнѣнно обладали и болѣе крупныя территоріальныя единицы,—Kreise, Bezirke, Provinzien; то-же наблюдалось и въ другихъ государствахъ, во Франціи, Англіи, Бельгіи. Были попытки отрицать у болѣе крупныхъ территоріальныхъ подраздѣленій способность быть самоуправляющимися единицами, но тотъ фактъ, что болѣе крупныя единицы нерѣдко обладали всѣми тѣми полномочіями, что и общины, заставилъ отказаться отъ отождествленія самоуправленія со свободнымъ общиннымъ управленіемъ, и такимъ образомъ пришлось признать, что подъ это понятіе могутъ быть подводимы и болѣе крупные территоріальные союзы [2]).

Распространеніе понятія самоуправленія очень скоро вызвало дальнѣйшіе шаги въ томъ-же направленіи, и многіе писатели [3]) начали

---

[1]) Brater, статья Gemeinde въ Staatswörterbuch Bluntschli.—Aretin. Constitutionelles Staatsrecht, herausgegeben v. Rotteck. II изд., т. III, стр. 22 сл.—H. v. Gagern, Staatslexikon Rotteck-Welcker'a, статья Centralisation.—Zöpfl. Grundsätze des deutschen Staatsrechts. 4 изд., II, стр. 567.—Mittermayer, статья Gemeinde въ словарѣ Weiske.—Weiske. Gemeinde, als Korporation, введеніе къ Sammlung der neueren deutschen Gemeindegesetze 1848.—H. A. Zachariae. Deutsches Staats-und-Bundesrecht. 3 изд., т. I, стр. 559 сл.—Stahl. Rechtsphilosophie IV изд., II², стр. 19—40.—Ahrens. Naturrecht 1871, т. II, стр. 482—O. Gluth. Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler Begriffsbestimmung, 1887. стр. 98 (Gluth, впрочемъ, на стр. 9 той же книги, повидимому, осуждаетъ это ученіе).

[2]) Въ настоящее время это признаютъ всѣ пишущіе по вопросу о самоуправленіи.

[3]) Такое распространеніе понятія самоуправленія мы встрѣчаемъ у Bluntschli въ его статьѣ Körperschaften, помѣщенной въ Staatswörterbuch (впослѣдствіи, впрочемъ, Bluntschli какъ будто отказался отъ этого взгляда),—Schäffle. Bau und Leben des sozialen Körpers т. IV, изд. 1878 г., стр. 287 (онъ подводитъ

подводить подъ это понятіе рядъ нетерриторіальныхъ союзовъ, какъ напр., Advokatenkammer, церковныя учрежденія (тамъ, гдѣ они не имѣютъ характера государственныхъ учрежденій, но гдѣ государство признаетъ за ними извѣстныя публичныя права), наконецъ, распространенные въ Германіи Deichverbände и Wasserverbände (союзы, имѣющіе цѣлью совмѣстное устройство плотинъ или совмѣстную эксплоатацію воды: за этими союзами германскія законодательства признаютъ извѣстную принудительную власть надъ своими сочленами).

Такое расширеніе понятія самоуправленія нельзя не признать безусловно правильнымъ. Несомнѣнно, что между территоріальными союзами, каковы напр., наши земства, съ одной стороны, и союзами профессіональными и сословными обществами съ другой [1]), имѣется рядъ существенныхъ отличій. Во-первыхъ, къ территоріальнымъ союзамъ человѣкъ принадлежитъ помимо своей воли, въ силу самаго факта пребыванія на данной территоріи, тогда какъ, напр., къ вступленію въ сословіе адвокатовъ законъ никого не принуждаетъ [2]). Во-вторыхъ, выходъ изъ территоріальнаго союза нерѣдко представляется фактически невозможнымъ потому, что человѣкъ, переѣзжая, напр., изъ одного города въ другой, не выходитъ вовсе изъ вѣдѣнія городского самоуправленія, а только мѣняетъ одно городское управленіе на другое, ибо, по общему правилу, вся территорія государства бываетъ сплошь покрыта самоуправляющимися единицами [3]). Наконецъ въ-третьихъ, территоріальныя самоуправляющіяся единицы представляютъ ту особенность, что имъ подчинены самыя разнообразныя стороны жизни всей массы обывателей, тогда какъ вѣдѣнію профессіональныхъ союзовъ

---

подъ понятіе самоуправленія тѣ союзы—Berufskörperschaften,—которые имѣютъ существованіе, независимое отъ воли отдѣльныхъ членовъ, и стоятъ надъ ними).—O. Gierke. Deutsches Genossenschaftsrecht, т. I § 57. E., § 59. B., § 68. B.—Ulbrich. Ueber öffentliche Rechte und Verwaltungsgerichtsbarkeit 1875, стр. 33—36 и 51 (различаетъ politische Selbstverwaltungskörper—территоріальные союзы—и Zwangsverbände einzelner Berufsstände oder Zweige der wirtschaftlichen Arbeit: Deich- und Wasserverbände и Advokatenkammer).—v. Stengel. Organisation der preussischen Verwaltung стр. 14 (всѣ союзы, которые завѣдуютъ интересами, признаваемыми государствомъ публичными).—Otto Mayer. Theorie des französischen Verwaltungsrechts 1884, стр. 500 (церковь). Ср. Sarwey. Allgemeines Verwaltungsrecht 1884, § 60, § 271, выноска 3.—E. Meier въ статьѣ, помѣщенной въ Encyklopedie Holtzendorf'a II изд. т. I, стр. 853 сл.—A. Hänel. Deutsches Staatsrecht. I стр. 139—145.—v. Kirchenheim. Verwaltungsrecht 1885, стр. 40—41.—Наиболѣе подробно обоснована эта точка зрѣнія у L. v. Stein. Verwaltungslehre т. I ч. 2 стр. 8, 22.—Ср. его же Handbuch des Verwaltungsrechts, изд. 1876, стр. 18 сл.

[1]) Тамъ, гдѣ они не носятъ принудительнаго характера, создаваемаго у насъ, напр., для податныхъ обществъ обязанностью „избрать родъ жизни".

[2]) См. по этому поводу замѣчанія у L. v. Stein'a въ Verwaltungslehre т. 1. ч. 2, стр. 22.—Ср. Jellinek. System der subjektiven öffentlichen Rechte, стр. 262.

[3]) Россія, какъ извѣстно, представляетъ одно изъ рѣдкихъ и рѣзкихъ исключеній изъ этого общаго правила.

подчинена только профессіональная дѣятельность тѣхъ, всегда немногочисленныхъ, лицъ, которыя въ нихъ вступили.

Несомнѣнно, что, благодаря указаннымъ различіямъ, союзы, которымъ государство предоставляетъ въ какомъ либо отношеніи осуществленіе функцій публичной власти, имѣютъ гораздо меньшее значеніе съ точки зрѣнія возможнаго вліянія ихъ на жизнь обывателей.

Но по существу своему многіе профессіональные и другіе союзы, хотя и не являются территоріальными общинами, тѣмъ не менѣе удовлетворяютъ всѣмъ признакамъ, въ которыхъ видѣли отличительныя черты самоуправленія: они имѣютъ свой кругъ дѣлъ, предоставленныхъ ихъ исключительному вѣдѣнію; государство можетъ вмѣшиваться въ ихъ дѣла лишь въ случаяхъ, точно указанныхъ въ законѣ, и въ формѣ, закономъ установленной; эти союзы имѣютъ свои собственные выборные органы; имъ предоставлены извѣстныя правительственныя функціи, извѣстныя функціи власти. Таковы, напр., наши совѣты присяжныхъ повѣренныхъ, исполняющіе функцію надзора за профессіональною дѣятельностью присяжной адвокатуры и управляющіе дѣлами сословія.

Вотъ почему безъ явной непослѣдовательности нельзя было отрицать за подобнаго рода союзами характера, хотя и не территоріальныхъ, но тѣмъ не менѣе самоуправляющихся единицъ.

Но если и оставить въ сторонѣ вопросъ, можно-ли признавать самоуправляющимися единицами нетерриторіальные союзы—вопросъ многими писателями все еще разрѣшаемый въ отрицательномъ смыслѣ [1])—, то во всякомъ случаѣ надо признать, что прежнее ограниченіе понятія самоуправленія однѣми лишь общинами должно быть признано безусловно невѣрнымъ, и что понятіе это необходимо распространить и на болѣе крупныя, созданныя государствомъ административныя единицы, управляемыя выборными должностными лицами, и въ извѣстномъ кругѣ дѣлъ пользующіяся охраняемой закономъ самостоятельностью отъ вмѣшательства органовъ казенной администраціи.

Сторонники прежней теоріи „свободной общины“ крайне неохотно пошли на уступку. Исторически община, дѣйствительно, была старше государствъ Западной Европы. Поэтому, объ общинѣ можно было гово-

[1]) Исключаютъ изъ понятія самоуправленія всѣ нетерриторіальныя единицы: O. Gluth. Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler Begriffsbestimmung. 87—98.—Inama Sternegg. Verwaltungslehre im Umrissen. 1870 стр. 25.—H. Schulze. Deutsches Staatsrecht 1881, стр. 409—410.—Max Seydel. Bayerisches Staatsrecht III стр. 39 выноска 3. Всѣ эти писатели, весьма категорично выражая свое мнѣніе, не приводятъ, однако, въ пользу его никакихъ доводовъ.—Rosin. Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung въ Annalen des Deutschen Reichs 1883, стр. 310 находитъ, что нетерриторіальные союзы должны быть исключены изъ понятія самоуправленія въ виду государственно правового характера этого понятія.—G. Meyer. Staatsrecht 1878 г., стр. 254 выноска 6., исключаетъ нетерриторіальные союзы изъ понятія самоуправленія на томъ основаніи, что принадлежность къ этимъ союзамъ не основывается на законѣ.

рить, какъ объ естественномъ, въ силу вещей необходимомъ, союзѣ, который созданъ не государствомъ и который поэтому является для государства неприкосновеннымъ.

Возведеніе въ самоуправляющіяся единицы болѣе крупныхъ территоріальныхъ областей было очевидно дѣломъ государственной власти. Отстаивать самостоятельность такихъ самоуправляющихся единицъ противъ поползновеній правительства, ссылаясь на естественныя, независимыя отъ государствъ права ихъ, было бы совершенно странно.

У старой теоріи уходила почва изъ-подъ ногъ. Отнимался главный юридическій доводъ въ пользу неприкосновенности правъ самоуправляющихся единицъ [1]).

Затѣмъ, самое понятіе самоуправленія теряло всякую опредѣленность. Прежде было ясно: самоуправляющаяся единица это сельская или городская община, пользующаяся самостоятельностью въ завѣдываніи своими дѣлами. Что такое община—казалось, не требовало опредѣленія; что такое ея собственныя дѣла—это вытекало изъ самаго понятія общины.

Перенесеніе понятія самоуправленія на болѣе крупныя территоріальныя дѣленія возбудило цѣлый рядъ сомнѣній по вопросамъ, какія именно изъ тѣхъ болѣе крупныхъ дѣленій должны быть сдѣланы самоуправляющимися единицами, какія дѣла должны быть имъ поручены.

Оказалось, что самостоятельность общины, въ смыслѣ наличности и своего собственнаго не отъ государства полученнаго права на существованіе, и своихъ собственныхъ задачъ—этотъ признакъ, въ глазахъ германскихъ юристовъ связывавшій всѣ остальные элементы самоуправленія въ одно органическое или логическое цѣлое,—самъ долженъ быть исключенъ изъ понятія самоуправленія.

И тѣ три элемента самоуправленія, въ которыхъ видѣли его, такъ сказать, производные признаки (кругъ дѣлъ, обособленный отъ дѣлъ государственнаго управленія; право на завѣдываніе этими дѣлами, принадлежащее общинамъ, какъ особымъ отъ государства юридическимъ лицамъ, и выборность должностныхъ лицъ общины), лишенные реальной почвы, лишенные ихъ объединяющаго начала, разбрелись; и каждый изъ этихъ элементовъ сталъ для извѣстной группы теорій самостоятельнымъ центромъ, около котораго они стали группироваться и которымъ они стали связывать остальные признаки самоуправленія.

Разсмотримъ эти теоріи.

---

[1]) Именно на этомъ основаніи нѣкоторые изъ наиболѣе яркихъ представителей прежняго направленія, какъ напр., H. v. Gagern. Centralisation въ Staatslexikon Rotteck-Welcker'a стр. 470, указывая на то, что самое существованіе болѣе крупныхъ единицъ не независимо отъ государства, отказывались признавать ихъ самоуправляющимися единицами, ограничивая это понятіе однѣми общинами.

## II.

*Хозяйственныя и общественныя теоріи самоуправленія.*

По мѣрѣ выясненія того, что самоуправленіе не тождественно съ общиннымъ управленіемъ, на мѣсто понятія „свободной общины", какъ основного признака самоуправленія, оказалось необходимымъ подыскать какой-либо другой признакъ. Его усмотрѣли въ томъ, что самоуправленіе есть завѣдываніе дѣлами не государственнаго управленія, а собственными дѣлами самоуправляющихся единицъ.

Но какія-же дѣла могутъ быть признаны этими „собственными дѣлами"?

Въ трудахъ германскихъ конституціоналистовъ середины вѣка вопросъ о самоуправленіи очень скоро принялъ характеръ одного изъ лозунговъ въ ихъ борьбѣ противъ всемогущества государственной власти. А такъ какъ вопросъ первоначально возникъ главнымъ образомъ въ виду упадка, въ который казенное завѣдываніе привело общинное хозяйство, то, прежде всего, остановились на томъ опредѣленіи, что „собственныя" дѣла общины—это дѣла общиннаго хозяйства, и что, слѣд., самоуправленіе есть завѣдываніе дѣлами мѣстнаго хозяйства.

На этой точкѣ зрѣнія, обыкновенно даже безъ указанія, что это хозяйство не частно-правовое, а публичное (см. Hatschek, Die Selbstverwaltung стр. 75, выноска 2) стоятъ всѣ представители школы „свободной общины", причемъ тѣ изъ нихъ, кто не рѣшается особенно рѣзко настаивать на опредѣленіи самоуправленія, какъ свободнаго общиннаго управленія, выдвигаютъ на первый планъ негосударственный и преимущественно хозяйственный характеръ дѣятельности органовъ самоуправленія [1]).

Но теорія эта не успѣла получить сколько-нибудь законченной научной формулировки, ибо весьма скоро обнаружилось, что въ хозяйственномъ характерѣ дѣятельности органовъ самоуправленія не только нельзя видѣть, такъ сказать, основного признака самоуправленія, но и вообще нельзя утверждать, чтобы компетенція ихъ ограничивалась хозяйственными дѣлами.

Почти повсемѣстно органамъ самоуправленія, помимо дѣлъ чисто хозяйственнаго характера, предоставляется и предоставлялось также завѣдываніе и мѣстною полиціею, призрѣніе бѣдныхъ, руководство противопожарными и санитарными мѣрами и другія дѣла, явно носящія не частно-правовой, не хозяйственный характеръ. Осуществленіе всѣхъ этихъ функцій несомнѣнно сообщало органамъ самоуправленія значеніе органовъ публичной власти.

Кромѣ того, очевидно было, что общинное хозяйство, какъ и хозяйство другихъ самоуправляющихся единицъ, рѣзко отличается отъ хозяйства частныхъ лицъ и даже частно-правовыхъ союзовъ, какъ на-

[1]) См. выше стр. 4.

примѣръ, акціонерныхъ и другихъ обществъ. Устанавливая налоги, такъ или иначе регулируя пользованіе общиннымъ имуществомъ, община не вступаетъ въ договорныя отношенія со своими членами. Во многихъ дѣлахъ общиннаго хозяйства община выступаетъ не какъ субъектъ частнаго права, заключающій гражданскіе договоры съ другими лицами, а какъ органъ публичной власти, обладающій правомъ принуждать тѣхъ, кто не желаетъ подчиняться устанавливаемымъ порядкамъ, хотя бы и по дѣламъ хозяйственнымъ. И такъ, хозяйственная дѣятельность органовъ самоуправленія, подобно хозяйственной, финансовой дѣятельности государства, имѣетъ принудительный, публично-правовой характеръ.

Въ чистомъ видѣ хозяйственная теорія,—въ смыслѣ теоріи, стремящейся свести всю дѣятельность самоуправляющихся единицъ къ вопросамъ строго-хозяйственнымъ, весьма скоро утратила всякій авторитетъ въ наукѣ права.

Тѣмъ не менѣе, въ обществѣ теорія эта жива до сихъ поръ, и на ней сходятся представители различнаго рода направленій.

На исключительно хозяйственномъ характерѣ дѣятельности органовъ самоуправленія настаиваютъ и тѣ, кто желаетъ убѣдить правительственныя сферы, что введеніе самоуправленія не представляетъ опасности для государственной власти, и что она не заинтересована подвергать существующіе органы самоуправленія особенно строгому контролю казенной администраціи, и тѣ, кто стремится урѣзать компетенцію самоуправленія, отнять у него наиболѣе жизненныя функціи.

Отстаиваніе хозяйственной теоріи имѣло именно этотъ смыслъ у большинства германскихъ писателей, приведенныхъ нами выше на стр. 4-й. Повидимому, тотъ же смыслъ имѣло оно у лицъ, проводившихъ наше земское положеніе 1864 г., старательное подчеркиваніе чисто хозяйственнаго его характера.

Компетенція органовъ самоуправленія вообще имѣетъ повсемѣстно тенденцію къ постепенному расширенію. Обратное движеніе, отнятіе у самоуправляющихся единицъ уже предоставленныхъ имъ полномочій наблюдалось лишь въ эпохи, наиболѣе реакціонно настроенныя, и всегда такое умаленіе учрежденій „общественнаго управленія“ имѣло временный характеръ: отобранное скоро возвращалось имъ вновь. Но когда органы самоуправленія лишались тѣхъ или другихъ функцій, то это чаще всего дѣлалось именно въ виду ихъ якобы хозяйственнаго характера, съ которымъ несовмѣстимы были тѣ или другія несомнѣнно публично-правовыя функціи.

Во всякомъ случаѣ, въ настоящее время теорія эта никакого научнаго значенія не имѣетъ [1]).

[1]) Невозможность усматривать сущность самоуправленія въ хозяйственной дѣятельности мѣстныхъ общеній вовсе не исключаетъ того, что при нѣкоторыхъ

Но вмѣстѣ съ тѣмъ въ наукѣ права продолжаетъ пользоваться извѣстнымъ авторитетомъ теорія вполнѣ аналогичная, видящая сущность самоуправленія въ предоставленіи мѣстному обществу завѣдыванія своими общественными, не государственными дѣлами управленія.

Сторонники этой теоріи [1]) противополагали дѣятельность органовъ самоуправленія государственному управленію не только по субъекту—органы самоуправленія для нихъ суть органы не государства, а мѣстныхъ союзовъ,—но и по самому содержанію, по самому существу этой дѣятельности. Сущность самоуправленія они усматривали въ томъ, что въ его компетенцію входитъ безразличное, съ точки зрѣнія государства, осуществленіе мѣстными союзами тѣхъ задачъ, которыя эти союзы сами себѣ ставятъ.

Ученіе о негосударственномъ характерѣ дѣятельности самоуправленія является вполнѣ естественнымъ и понятнымъ лишь у тѣхъ вполнѣ послѣдовательныхъ сторонниковъ этой теоріи, которые, какъ, напримѣръ, Rössler [2]), стремятся отождествить самоуправляющіяся единицы со всякаго рода частными союзами и корпораціями, благотворительными и учеными обществами, промышленными компаніями и т. п. Дѣятельность подобныхъ союзовъ по самому существу своему, какъ по содержанію, такъ и по всей своей постановкѣ, очевидно совершенно отлична отъ административной дѣятельности государства. Однако, между всевозможными общеніями частнаго характера и самоуправляющимися единицами существуетъ коренное различіе, дѣлающее отнесеніе тѣхъ и другихъ въ одну и ту же юридическую и политическую категорію безусловно невозможнымъ.

Сущность этого различія весьма ясно формулирована проф. Н. М. Коркуновымъ [3]). Прежде всего, дѣятельность и самое существованіе всевозможныхъ частныхъ союзовъ всегда имѣетъ факультативный характеръ: государство не требуетъ отъ клубовъ, акціонерныхъ компаній и ученыхъ обществъ, чтобы они образовывались; предоставивъ имъ извѣстный кругъ дѣлъ, не требуетъ, чтобы они его осуществили непремѣнно во всемъ объемѣ. Между тѣмъ, образованіе самоуправляющихся единицъ не ставится въ зависимость отъ усмотрѣнія мѣстнаго населенія. Государство, установивъ самоуправляющіяся единицы, придаетъ имъ обязательный, принудительный характеръ, весьма часто об-

---

политическихъ и общественныхъ условіяхъ компетенцію извѣстныхъ самоуправляющихся единицъ бываетъ цѣлесообразнѣе ограничить дѣлами преимущественно хозяйственнаго характера.

[1]) Zöpfl. Grundsätze des deutschen Staatsrechts 1863 § 425.—Westerkamp. Ueber die Reichsverfassung стр. 238.—v. Kirchenheim. Verwaltungsrecht 1884. стр. 40.—R. v. Mohl. Encyklopedie der Staatswissenschaften. Изд. 1872, стр. 666 сл.—Точно также негосударственный характеръ дѣятельности самоуправляющихся единицъ подчеркиваютъ Schäffle и O. Gierke.

[2]) Das Sociale Verwaltungsrecht 1872 г., стр. 42 сл.

[3]) Русское государственное право, томъ II 1892 г. стр. 366—369.

ращая въ повинность самую службу въ нихъ. Что же касается содержанія дѣятельности органовъ самоуправленія, то и тутъ государство возлагаетъ на нихъ рядъ задачъ, исполненіе которыхъ носитъ опять-таки обязательный характеръ.

Наконецъ, принадлежность человѣка къ тому или другому частноправовому союзу, къ благотворительному обществу, къ клубу, равно какъ и выходъ изъ него, зависитъ отъ его доброй воли; такимъ образомъ, отъ самого человѣка зависитъ и подчиненіе требованіямъ этого союза. Между тѣмъ, принадлежность къ той или другой самоуправляющейся единицѣ и подчиненіе ей устанавливаются самимъ закономъ. Правда, обыкновенно можно порвать связь съ данной самоуправляющейся единицей, выѣхавъ изъ ея территоріи, но, во-первыхъ, не у всѣхъ имѣется фактическая и юридическая возможность это сдѣлать, а, во-вторыхъ, такъ какъ по общему правилу все государство раздѣлено на самоуправляющіяся единицы, то человѣкъ можетъ выѣхать изъ одной, не иначе какъ входя тутъ же въ другую.

Такимъ образомъ, самоуправляющіяся единицы, какъ съ точки зрѣнія задачъ, ими исполняемыхъ, такъ и съ точки зрѣнія власти, принадлежащей имъ надъ обывателями, являются союзами принудительными. Поэтому конструкція самоуправленія, какъ совершенно своеобразнаго вида принудительныхъ союзовъ, въ основу которой положено отождествленіе ихъ съ союзами совершенно иного характера, — представляется совершенно несостоятельной.

Этой явной несообразности избѣгаютъ нѣкоторые представители разсматриваемой нами теоріи, усматривая сущность самоуправленія въ завѣдываніи своими собственными, общественными дѣлами, по самой природѣ своей отличными отъ дѣлъ государственнаго управленія, или, какъ выражались нѣкоторые писатели—публично-правовыми, но не государственными дѣлами.

Эта теорія въ теченіе довольно продолжительнаго времени имѣла значительное число сторонниковъ и насчитывала среди нихъ людей съ весьма крупными научными именами; но она съ самаго начала натолкнулась на затрудненіе, такъ сказать, завѣщанное ей уже разсмотрѣнною нами хозяйственною теоріею самоуправленія.

Представители хозяйственной теоріи тщетно стремились установить, какія именно дѣла общиннаго управленія должны быть признаны чисто хозяйственными, не заключающими въ себѣ элемента власти. Какъ мы видѣли, такихъ чисто хозяйственныхъ дѣлъ найдено быть не могло въ виду принудительнаго характера общиннаго, земскаго хозяйства.

Представители этой теоріи постоянно стремились дать списокъ такихъ дѣлъ, подвѣдомственныхъ органамъ самоуправленія, которыя, по существу своему, отличались бы отъ дѣлъ государственнаго управленія.

При этомъ оказывалось, что либо дѣлами негосударственнаго ха-

рактера приходилось признавать мѣстную полицію [1]), дорожное дѣло, раскладку казенныхъ и установленіе мѣстныхъ налоговъ и тому подобныя дѣла, государственное значеніе коихъ очевидно для всякаго непредубѣжденнаго человѣка, либо что общественнымъ дѣламъ приходилось давать такое опредѣленіе, подъ которое не подходили всѣ сколько-нибудь важныя дѣла, въ дѣйствительности постоянно поручаемыя органамъ самоуправленія. Но самое слабое мѣсто этой теоріи состояло не столько въ томъ, что ея сторонникамъ не удавалось составить достаточно пространнаго списка негосударственныхъ публично правовыхъ дѣлъ, предоставленныхъ органамъ самоуправленія, сколько въ томъ, что такихъ дѣлъ вовсе и не можетъ быть.

Государственный характеръ всей дѣятельности самоуправляющихся единицъ былъ весьма ярко обрисованъ двумя писателями — L. v. Stein'омъ и главнымъ образомъ R. v. Gneist'омъ, послѣ нихъ у общественной теоріи почти не осталось сторонниковъ. L. v. Stein со свойственною ему вычурною манерою извлекать всѣ свои положенія, полныя жизненной правды, изъ какихъ-то мало понятныхъ, парадоксальныхъ апріорныхъ положеній, выводилъ государственный характеръ дѣятельности самоуправляющихся союзовъ изъ существа государства и общества, довольно своеобразно имъ понимаемаго [2]). Едва ли ходъ разсужденій Stein'а можетъ кого либо убѣдить. Но есть положенія, которыя, разъ будучи категорично высказаны, уже становятся достояніемъ человѣческаго ума, и затѣмъ вопросъ идетъ лишь о подысканіи имъ достаточно убѣдительныхъ доказательствъ.

Такъ было и со многими положеніями, которыми наука государственнаго права обязана L. v. Stein'у, между прочимъ, и съ тѣмъ, что всякое управленіе (Verwaltung) есть государственное дѣло, и что, слѣдовательно, тотъ, кто несетъ обязанности по управленію, исполняетъ дѣло государства.

Нескончаемою цѣпью примѣровъ, заимствованныхъ изъ исторіи управленія въ Англіи, Gneist показалъ, что всѣ тѣ обязанности, которыя лежали на англійскомъ самоуправленіи—обязанности по охраненію земскаго мира, по раскладкѣ государственныхъ налоговъ, по установленію налоговъ мѣстныхъ, по завѣдыванію путями сообщенія, призрѣнію бѣдныхъ и т. п.—суть обязанности, имѣющія своимъ предметомъ осуществленіе на мѣстахъ задачъ государственнаго управленія, государственнаго какъ по значенію, которое придаетъ имъ англійское законодательство, такъ и по самому содержанію этихъ задачъ.

Эти выводы, полученные собственно изъ одной только англійской исторіи, безусловно могли претендовать на самое общее значеніе, ибо

---

[1]) На западѣ завѣдываніе ею почти повсемѣстно составляетъ обязанность органовъ самоуправленія, а не казенной администраціи.

[2]) Verwaltungslehre m. I ч. 2 стр. 6—33, ср. Handbuch des Verwaltungsrechts 1876, стр. 37.

очевидно, что тѣ же задачи государственнаго характера, которыя поручались органамъ самоуправленія въ Англіи, поручались, или должны были бы поручаться, имъ и на континентѣ Европы, и что повсемѣстно законодательство должно разсматривать эти задачи, сообразно съ самымъ существомъ и значеніемъ ихъ, какъ задачи государственнаго управленія. Только такая точка зрѣнія на функціи, исполняемыя органами самоуправленія, отвѣчаетъ современнымъ взглядамъ на существо государственной власти.

Если средневѣковое государство мирилось съ фактомъ юридической подчиненности однихъ людей другимъ или однихъ классовъ населенія другимъ, не вмѣшиваясь въ отношенія, возникающія на почвѣ этой зависимости, то современное государство признаетъ, что всякая зависимость однихъ людей отъ другихъ, хотя бы и носящихъ званіе органовъ самоуправленія, должна находиться подъ контролемъ государства и можетъ быть допускаема государствомъ, лишь поскольку эта зависимость приводитъ къ такому положенію вещей, которое государствомъ признается желательнымъ и полезнымъ.

Если феодальное государство предоставляло отдѣльнымъ общинамъ и даже частнымъ лицамъ осуществлять, какъ имъ заблагоразсудится, принадлежащія имъ права вотчинной полиціи и суда, считая это какъ бы ихъ личнымъ частнымъ дѣломъ, то современное государство такого порядка терпѣть не можетъ. Во-первыхъ, оно признаетъ себя „монополистомъ принужденія“ и ни у кого другого не допускаетъ самостоятельной, не делегированной отъ государства и не подлежащей его контролю принудительной власти, наличность же такой власти требуется для осуществленія почти всѣхъ задачъ, возложенныхъ на органы самоуправленія. Во-вторыхъ, то или другое осуществленіе задачъ, порученныхъ органамъ самоуправленія—общественное призрѣніе, дорожное дѣло, мѣры санитарныя, мѣстное обложеніе, раскладка государственныхъ налоговъ — представляютъ, съ точки зрѣнія интересовъ всего мѣстнаго населенія, а иногда и цѣлаго государства, столь серьезное практическое значеніе, что порядокъ и способъ осуществленія этихъ задачъ современное государство не можетъ не регулировать своими законами, и надзоръ за ихъ исполненіемъ не можетъ не считать одною изъ существеннѣйшихъ задачъ внутренняго управленія.

Такимъ образомъ, по самой концепціи современнаго государства, предметы, входящіе въ компетенцію органовъ самоуправленія, должны быть признаны задачами государственнаго управленія. И если современное государство возлагаетъ на какое либо лицо, на какой либо территоріальный или иной союзъ исполненіе подобныхъ задачъ, то это можетъ обусловливаться лишь соображеніями цѣлесообразности, — предположеніемъ, что такое то лицо или такой то союзъ справятся съ данною задачею лучше „непосредственныхъ“ органовъ государства,—но никакъ не тѣмъ соображеніемъ, что, напр., раскладка налоговъ дорожное дѣло,

санитарныя мѣропріятія или призрѣніе бѣдныхъ являются вопросами, въ правильной постановкѣ которыхъ заинтересованы лишь разнаго рода мѣстные союзы, а не государство. И дѣйствительно, тамъ, гдѣ почему либо не существуетъ органовъ самоуправленія, дѣлами, составляющими обычную компетенцію самоуправленія, завѣдуютъ органы государства.

Въ виду этихъ соображеній, въ настоящее время почти всѣ научные изслѣдователи вопроса о самоуправленіи признаютъ государственный характеръ и государственное значеніе всѣхъ задачъ, осуществляемыхъ органами самоуправленія [1]), и потому естественно должны были отказаться отъ мысли видѣть характерный, существенный признакъ самоуправленія въ томъ, что органы его завѣдуютъ какими-то общественными дѣлами, по существу своему отличающимися отъ дѣлъ государственнаго управленія.

Чтобы спасти негосударственный характеръ дѣятельности органовъ самоуправленія и опровергнуть доводъ противниковъ, что въ компетенцію самоуправляющихся единицъ входитъ много дѣлъ, являющихся несомнѣнно мѣстными дѣлами государственнаго управленія, представители старой, общественной теоріи часто приводили слѣдующее соображеніе. Государство можетъ переносить на общины много задачъ государственнаго управленія, и въ такихъ случаяхъ нельзя говорить о негосударственномъ характерѣ этой дѣятельности. Но у общинъ есть и свои собственныя дѣла, не отъ государства полученныя, вытекающія изъ самаго существа общинъ или общества; завѣдываніе этими общественными дѣлами и составляетъ существо самоуправленія. Такимъ образомъ, было установлено два круга дѣйствій—Wirkungskreis—самоуправляющихся единицъ: собственный—eigener Wirkungskreis, и препорученный государствомъ—übertragener Wirkungskreis. По мысли этой теоріи, завѣдываніе „собственными“ дѣлами общинъ составляетъ сущность самоуправленія, тогда какъ исполненіе дѣлъ, препорученныхъ отъ государства, является чѣмъ-то случайнымъ, по мнѣнію нѣкоторыхъ, даже нежелательнымъ, ибо возлагаетъ на самоуправляющіяся единицы дѣла,

[1]) Въ числѣ изслѣдователей, признающихъ государственный характеръ задачъ, возложенныхъ на самоуправленіе, можно назвать Laband. Staatsrecht des deutschen Reichs, т. I, изд. 1895 г., стр. 93—94 и рецензія на книгу Polvliet, помѣщенная въ Rechtsgeleerd Magazijn 1891 г. стр. 147—155.—Jellinek. System der subjectiven öffentlichen Rechte 1892, стр. 262—263.—Otto Mayer. Рецензія на книгу Gluth'a, помѣщенная въ Arch. für öffentl. Recht 1887, стр. 482. Его же Theorie des französischen Verwaltungsrechts 1884, стр. 427.—G. Meyer. Deutsches Staatsrecht. 1895, стр. 299. Sarwey. Staatsrecht des Königreichs Würtemberg 1883, II стр. 257.—Gaupp. Staatsrecht des K. Würtemberg (въ коллекціи Marquardsen). 185.—Gareis. Allgemeines Staatsrecht (въ колл. Marquardsen) стр. 87.—Löning. Lehrbuch des deutschen Varwaltungsrechts 1884, стр. 35.—Ph. Zorn. Reichsstaatsrecht, I стр. 77.—Hänel. Deutsches Staatsrecht I стр. 137.—K. Bornhak. Preussisches Staatsrecht, ч. II, стр. 103—104.—Schön. Das Recht der Kommunalverbände in Preussen 1897, стр. 5.—O. Gluth. Selbstverwaltung стр. 69,—и мн. др.

не соотвѣтствующія сущности самоуправленія и служащія лишь удобнымъ предлогомъ для вмѣшательства государства въ его дѣла [1]).

Но и этотъ выходъ не спасалъ негосударственнаго характера самоуправленія, и не давалъ возможности объяснить сущность самоуправленія тѣмъ, что это есть завѣдываніе общественными, не государственными дѣлами управленія.

Такихъ дѣлъ никому не удалось указать. И дѣйствительно, если мы просмотримъ, напр., какія изъ дѣлъ, перечисленныхъ въ ст. 2 Пол. Зем. Учр., могутъ быть признаны дѣлами, не имѣющими характера дѣлъ государственнаго управленія, то сюда можно будетъ отнести, развѣ, завѣдываніе капиталами и другими имуществами земства. Но, конечно, не въ завѣдываніи какими-либо капиталами и имуществами состоитъ сущность земскаго самоуправленія.

Различіе между собственными дѣлами самоуправляющихся единицъ и дѣлами, препорученными имъ отъ государства, выработавшееся подъ вліяніемъ указаннаго нами ученія, существуетъ въ томъ или другомъ видѣ почти во всѣхъ законодательствахъ Западной Европы, но въ настоящее время оно имѣетъ совершенно иное значеніе: существуютъ дѣла, въ которыхъ органы самоуправленія подчинены болѣе строгому надзору министерствъ и зависящихъ отъ нихъ органовъ мѣстной администраціи,— эти дѣла называются дѣлами препорученными; тѣ же дѣла, гдѣ законъ признаетъ возможнымъ установить менѣе стѣснительныя формы надзора, составляютъ „собственныя“ дѣла общинъ и другихъ самоуправляющихся единицъ.

Такимъ образомъ, различіе этихъ двухъ родовъ дѣлъ наука права теперь связываетъ лишь съ различіемъ въ формахъ надзора за самоуправляющимися единицами, но не видитъ средства установить самую природу самоуправленія [2]).

---

[1]) Это раздѣленіе собственныхъ и препорученныхъ дѣлъ можно найти почти у всѣхъ старыхъ писателей, цитированныхъ нами на стр. 4. Изъ болѣе новыхъ писателей пытаются установить матеріальное различіе собственныхъ и препорученныхъ дѣлъ и выводятъ это различіе изъ самой природы самоуправляющихся единицъ: Rosin. Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, стр. 292.—Anschütz. Kritische Studien zur Lehre von Rechtssatz und formellen Gesetz. 1891, стр. 81.—v. Kirchenheim. Verwaltungsrecht 1885, стр. 40.—Mohl. Encyklopedie der Staatswissenschaften 1872, стр. 670.—Neukamp, въ статьѣ помѣщенной въ Arch. für öffentliches Recht т. IV, стр. § 51.—Вообще высказываются противъ этого дѣленія Bornhak. Preussisches Staatsrecht, т. II, стр. 101—104.—H. Schulze. Deutsches Staatsrecht 1881, стр. 409.—Gareis. Allgemeines Staatsrecht (въ коллекціи Marquardsen'a) стр. 86.—Jellinek. System der subjektiven öffentlichen Rechte. 1892, стр. 280.—Настаиваетъ на вредѣ для самоуправленія отъ этихъ препорученныхъ дѣлъ O. Gierke. Genossenschaftsrecht § 57, ч. IV.

[2]) См. A. Hänel. Staatsrecht des deutschen Reichs. т. I, стр. 137.—Эту же чисто формальную точку зрѣнія можно прослѣдить и у всѣхъ современныхъ французскихъ изслѣдователей по вопросамъ административнаго права. Отъ нихъ она перешла къ Otto Mayer. Theorie des französischen Verwaltungsrechts. 1885,

Такъ неудачно окончились попытки конструировать самоуправленіе, какъ дѣятельность, по роду своему, по самому своему существу отличающуюся отъ административной дѣятельности государства.

Эти теоріи вполнѣ правильно подмѣтили, что самоуправляющаяся единица выдѣлена изъ системы общей администраціи. Но разборъ ихъ, какъ намъ кажется, доказываетъ, что они напрасно видѣли основаніе обособленности органовъ самоуправленія отъ „непосредственныхъ“ органовъ государства въ томъ, будто они дѣлаютъ разное дѣло.

Несмотря на свою несомнѣнную теоретическую несостоятельность, изложенная теорія имѣетъ еще извѣстное число сторонниковъ, думающихъ найти въ негосударственномъ характерѣ дѣятельности самоуправляющихся единицъ опору въ борьбѣ противъ чрезмѣрнаго подчиненія органовъ самоуправленія контролю администраціи и полагающихъ, что признаніе государственнаго характера задачъ самоуправленія поведетъ къ полному подавленію его самостоятельности. Но научныя теоріи вообще плохое орудіе въ борьбѣ съ тѣмъ, кому принадлежитъ власть и отъ усмотрѣнія кого зависитъ подчинить органы самоуправленія въ той или другой степени контролю администраціи.

Къ тому же, если бы самостоятельность органовъ самоуправленія основывалась только на научно несостоятельныхъ теоріяхъ, то съ нею давно пришлось-бы покончить. Но, къ счастью для самоуправленія, оно имѣетъ болѣе твердую опору.

## III.

### *Самоуправляющаяся единица, какъ юридическое лицо.*

Въ настоящее время наибольшимъ распространеніемъ пользуется и насчитываетъ среди своихъ сторонниковъ всѣхъ наиболѣе выдающихся юристовъ теорія, стремящаяся объяснить всѣ основныя черты самоуправленія тѣмъ, что органы самоуправленія хотя и исполняютъ функціи государственнаго управленія, но являются органами не государства, какъ особаго юридическаго лица, а общинъ, провинцій, территоріальныхъ и другихъ союзовъ, какъ особыхъ отъ государства публично-правовыхъ юридическихъ лицъ [1]).

---

стр. 427.—Вовсе не различаетъ этихъ двухъ категорій дѣлъ E. Löning. Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts § 7 II и § 48 II.—Georg Meyer. Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, стр. 299.—Gareis. Allgemeines Staatsrecht. 86—88.

[1]) Laband. Staatsrecht des deutschen Reichs. Томъ I, изд. II, стр. 98.—Ph. Zorn. Reichsstaatsrecht. I (изд. I), стр. 77.—H. Schulze. Preussisches Staatsrecht т. II, стр. 3.—Gaupp. Staatsrecht des Königreichs Würtemberg (въ коллекціи Marquardsen). 85.—K. v. Stengel. Organisation der preussischen Verwaltung. 11—14. Ernst Meyer. Verwaltungsrecht въ Encyklopedie Holtzendorff'a. III изд., стр. 1092 г. сл.—Ulbrich. Rechtsbegriff des Verwaltungsrechts. Grünhuts Zeitschr., IX, стр. 14.—Его же Oesterreichisches Staatsrecht 414 ff.—Haenel. Deutsches Staatsrecht I, стр. 135—145.—Gluth. Selbstverwaltung.—Rosin. Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, стр. 310.—Jellinek. System der subjektiven öffentlichen Rechte,

При выясненіи смысла и значенія этой конструкціи самоуправленія, надо имѣть въ виду, что, по господствующему ученію, отдѣльныя должности не являются субъектами осуществляемыхъ ими правительственныхъ правъ: эти права принадлежатъ не имъ, не должностнымъ лицамъ, даже не должностямъ, какъ особымъ юридическимъ лицамъ, а государству, и отъ его имени осуществляются отдѣльными должностными лицами. Поэтому должность никогда не можетъ имѣть никакихъ правъ по отношенію къ государству, и между ними невозможны никакія юридическія отношенія [1]).

Въ противоположность этому, всѣ самоуправляющіяся единицы признаются сторонниками разсматриваемой теоріи субъектами предоставленныхъ имъ правительственныхъ правъ, т. е. эти права разсматриваются, какъ уступленныя государствомъ въ полное обладаніе самоуправляющимся единицамъ.

Эта теорія сводитъ къ одному основному руководящему началу всѣ типическіе признаки самоуправленія и такимъ образомъ какъ будто объясняетъ самое существо его природы. Дѣйствительно, коль скоро правительственныя права въ дѣлахъ мѣстнаго государственнаго самоуправленія передаются государствомъ разнаго рода мѣстнымъ союзамъ въ полное обладаніе, то отсюда, конечно, слѣдуетъ, что государство, въ настоящее время признающее неприкосновенность принадлежащихъ кому либо правъ, обязано уважать и права общинъ, земствъ и т. п. Коль скоро земство есть юридическое лицо, обособленное отъ государства, завѣдываніе его дѣлами должно быть поручено органамъ самого земства, а не органамъ государства; отсюда необходимость выборныхъ земскихъ органовъ въ противоположность органамъ, назначеннымъ отъ правительства. Коль скоро земство есть юридическое лицо, всякія пререканія между органами государства и органами земства представляютъ собою споръ о правѣ, почему пререканія эти обыкновенно и разрѣшаются въ порядкѣ административной юстиціи.

По нашему мнѣнію, эта теорія съ научной точки зрѣнія несостоятельна, а съ практической безсодержательна и безполезна.

I. Прежде всего, бросается въ глаза, что до самаго послѣдняго времени всѣ юристы, держащіеся этого взгляда на самоуправленіе, ограничивались тѣмъ, что лишь высказывали его, не стараясь приводить какіе-либо доводы, какъ будто выставляемое ими положеніе очевидно само собою или

---

1892 г. стр. 262—280 сл.—Otto Mayer. Deutsches Verwaltungsrecht, 1896 г., стр. 375 сл. и мн. др.—По желанію, списокъ этотъ можетъ быть произвольно удлиняемъ, ибо въ него могутъ быть включены почти всѣ современные германскіе писатели, по тому или другому поводу затрогивающіе вопросъ о самоуправленіи.

[1]) См., напр., Laband. Staatsrecht des deutschen Reichs, т. II, изд. III, стр. 322.—Jellinek. System der subjektiven öffentlichen Rechte, 1892 г., стр. 112 сл. Сравни однако Bernatzik. Die juristische Persönlichkeit der Behörden, въ Archiv für öffentliches Recht, томъ V (1892 г.).

съ очевидностью вытекаетъ изъ самаго понятія публично-правового юридическаго лица.

Такой очевидности нѣтъ и не можетъ быть. Не можетъ быть ужъ потому, что самое понятіе юридическаго лица, даже въ той области, гдѣ оно первоначально выработалось, въ области гражданскаго права, представляется въ высшей степени туманнымъ и невыясненнымъ [1]). Даже и въ гражданскомъ правѣ вопросъ, подходитъ ли данное явленіе подъ понятіе юридическаго лица, нерѣдко представляетъ чрезвычайныя трудности для разрѣшенія. Замѣтимъ, что, напр., относительно акціонерныхъ обществъ, не смотря на то, что этотъ вопросъ имѣетъ уже огромную литературу, до сихъ поръ не рѣшено, могутъ ли они быть признаны юридическими лицами или нѣтъ [2]). А по вопросу, что такое юридическое лицо публичнаго права, у каждаго писателя свое опредѣленіе, и ни одно изъ нихъ не можетъ быть признано принятымъ наукою, какъ очевидно правильное [3]).

1. Что же касается тѣхъ доводовъ, въ которыхъ сторонники разсматриваемой теоріи думаютъ найти доказательства ея справедливости, то здѣсь, повидимому, наибольшее значеніе имѣетъ имущественная правоспособность самоуправляющихся единицъ.

Хотя по общему правилу самоуправляющіяся единицы со сколько нибудь правильно постановленною организаціей обладаютъ имущественною правоспособностью, однако въ этой послѣдней нельзя видѣть не только сущности, но и отличительнаго признака самоуправленія уже потому, что собственнымъ имуществомъ обладаютъ не только самоуправляющіяся единицы, какъ напр., земская губернія [4]), но и административныя дѣленія государства, которыя не имѣютъ органовъ самоуправленія, какъ напр., губернія неземская [5]). Вообще же, если разсматривать вопросъ не

---

[1]) Ср. Becker. Zur Lehre vom Rechtssubjekt въ Jahrbücher für Dogmatik, XII, стр. 1 сл.—Jhering, Geist des römischen Rechts III, 1. (III изд.) § 60—61.—Thon. Rechtsnorm und subjektives Recht. 1878 г., стр. 216 сл.—Windscheid. Pandekten. I. § 49.

[2]) А. И. Каминка. Акціонерныя компаніи т. I, Спб. 1902 г., стр. 394—490.

[3]) Существующія опредѣленія публично-правового юридическаго лица могутъ быть разбиты на слѣдующіе три типа. Одни съ Laband'омъ (Staatsrecht, т. I, изд. 3, стр. 51) во главѣ считаютъ, что юридическое лицо—субъектъ правъ (Die juristische Person ist Rechtssubjekt). Другіе, напр., Rosin (Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung въ Annalen des deutschen Reichs 1883 г., стр. 286—289) считаютъ, что юридическое лицо есть то, что обладаетъ ein rechtliches für-sich-Wollendürfen, или иначе то, чему сообщено извѣстное право ради его интересовъ (Subjekt eines bestimmtes Rechtes ist diejenige Persönlichkeit, in deren Interesse dasselbe von der Rechtsordnung verliehen ist). Третьи, какъ напр., Jellinek (System der subjektiven öffentlichen Rechte 1892 г., стр. 28), отождествляя юридическое лицо съ правоспособностью вообще, напираютъ на то, что для субъекта права необходимымъ признакомъ является воля, и что, слѣдовательно, юридическое лицо должно обладать органомъ, выражающимъ его волю.

[4]) Пол. зем. учр., ст. 2 п. 2.

[5]) Напр., прилож. къ ст. 13, § VII п. 4, уст. зем. пов. По прод. 1890 г.

только съ точки зрѣнія дѣйствующаго русскаго права, то въ имущественной правоспособности самоуправляющихся единицъ уже потому нельзя видѣть существеннаго признака самоуправленія, что есть самоуправляющіяся единицы, никакого собственнаго имущества не имѣющія [1]).

2. Если же мы обратимся къ признаку, наиболѣе существенному для понятія публично-правового юридическаго лица, а именно къ правительственнымъ его полномочіямъ, то и тутъ не будемъ въ состояніи усмотрѣть сколько-нибудь серьезныхъ основаній, которыя позволяли бы утверждать, что сущность отличія самоуправляющихся единицъ отъ административныхъ дѣленій государства сводится къ тому, что органы самоуправленія являются субъектами принадлежащихъ имъ правъ, а органы административныхъ дѣленій—нѣтъ.

Говорятъ, что отдѣльныя должности и органы административныхъ дѣленій государства обладаютъ не *собственными* полномочіями, а осуществляютъ права государства, тогда какъ органы самоуправляющихся единицъ осуществляютъ права, принадлежащія этимъ единицамъ. Но по какому же признаку можно опредѣлить, что данное право, данная административная функція принадлежитъ не государству, а самой самоуправляющейся единицѣ? Старая общинная теорія самоуправленія имѣла на это готовый отвѣтъ: извѣстныя функціи принадлежатъ самимъ общинамъ, а не государству, потому что не были получены ими отъ государства, а искони принадлежали общинамъ. Но такое предположеніе самостоятельнаго, независимаго отъ государства происхожденія общинъ и ихъ правительственныхъ функцій, какъ мы видѣли, не можетъ быть допущено. И наши волости, и города, и земства получили свои функціи отъ государства. Функціи губернатора точно такъ-же установлены закономъ, какъ и функціи земства. И между губернаторомъ и земствомъ никакого различія въ происхожденіи ихъ правъ установить нельзя.

3. Признакъ принадлежности правъ органамъ самоуправленія, какъ отдѣльнымъ отъ государства юридическимъ лицамъ, видѣли также въ неотъемлемости этихъ правъ, въ неприкосновенности ихъ для государства. Но такая неприкосновенность правъ, напр., нашего земства или французской коммуны существуетъ только для органовъ казенной администраціи, но никакъ не для самого государства въ лицѣ его верховной власти, которая, сообщивъ закономъ земству извѣстныя функціи, закономъ же можетъ и измѣнить ихъ или вовсе отнять, какъ можетъ тоже самое сдѣлать и съ функціями губернатора. Для другихъ же административныхъ властей полномочія, предоставленныя закономъ губернатору, столь же неприкосновенны, какъ и полномочія, предоставленныя земству.

4. Какъ на общій признакъ принадлежности права, указывали на

[1]) Таковы многія самоуправляющіяся единицы въ Англіи, не имѣющія никакого имущества, принадлежащаго имъ на правѣ собственности, и получающія всѣ необходимыя для нихъ средства путемъ установленныхъ ими налоговъ.

безконтрольность въ пользованіи даннымъ правомъ [1]). Но и при этой точкѣ зрѣнія нельзя видѣть отличія ихъ отъ органовъ казенной администраціи въ томъ, что самоуправляющіяся единицы являются субъектами предоставленныхъ имъ правъ, ибо очевидно, что и земство, и губернаторъ въ пользованіи своими полномочіями, хотя быть можетъ и въ разной формѣ, оба подлежатъ контролю правительства, и въ настоящее время мы вообще не можемъ допустить, чтобы у кого либо были такія правительственныя права, которыя не подлежали бы контролю государства.

5) Дальнѣйшимъ доводомъ разсматриваемой теоріи служитъ ссылка, что органы самоуправленія осуществляютъ волю не государства, а данной самоуправляющейся единицы. Но воля есть психическое свойство, не могущее принадлежать предметамъ неодушевленнымъ или отвлеченнымъ. И если мы говоримъ о волѣ государства, общины, то это можетъ имѣть значеніе лишь юридической фикціи, метафоры, которою мы переносимъ волю органа какого-либо юридическаго лица на самое юридическое лицо, принимаемъ, напримѣръ, волю главы государства или волю министра за волю самого государства. Съ этой точки зрѣнія каждый органъ государства въ предѣлахъ предоставленной ему компетенціи представляетъ волю государства. Если мы признаемъ данную функцію принадлежащею не государству, а какому-либо другому юридическому лицу, то мы должны будемъ говорить, что должностное лицо или вообще правительственный органъ, осуществляющій эту функцію, представляетъ волю не государства, а того юридическаго лица. Но такъ какъ никакимъ опытнымъ путемъ воля юридическаго лица (а не его органа) установлена быть не можетъ, то вопросъ, чью волю исполняетъ или представляетъ данное физическое лицо, можетъ быть разрѣшенъ только въ зависимости отъ того, чьимъ органомъ мы его признаемъ, кому, по нашему мнѣнію, принадлежитъ осуществляемое имъ правительственное право. Поэтому, *если бы* было доказано, что въ сферѣ полномочій, предоставленныхъ органамъ самоуправленія, правительственныя права принадлежатъ не государству, а самоуправляющимся единицамъ, какъ особымъ публично-правовымъ юридическимъ лицамъ, то въ такомъ случаѣ являлся бы вполнѣ обоснованнымъ выводъ, что органы самоуправленія представляютъ волю не государства, а этихъ самоуправляющихся единицъ. Но само по себѣ недопускающее провѣрки и потому голословное заявленіе, что органы самоуправленія представляютъ волю не государства, а самоуправляющихся единицъ, вообще не можетъ служить доводомъ, что-либо доказывающимъ, въ частности не можетъ доказывать, что самоуправляющіяся единицы суть публично-правовыя юридическія лица и этимъ отличаются отъ административныхъ дѣленій государства.

6) Затѣмъ, въ доказательство того же положенія приводятъ слѣ-

[1]) Jellinek. System der Staatenverbindungen, стр. 42.

дующія соображенія: субъектомъ даннаго права является тотъ, въ чьихъ интересахъ право это установлено; у общинъ и вообще у самоуправляющихся единицъ имѣются интересы и жизненныя цѣли, особые отъ жизненныхъ цѣлей и интересовъ государства.

Эти интересы общинъ и составляютъ „собственныя“ дѣла ихъ въ отличіе отъ дѣлъ, „препорученныхъ“ государствомъ. Послѣднія вѣдаются самоуправляющимися единицами въ интересахъ государства; слѣдовательно, государство является субъектомъ осуществляемыхъ при этомъ правительственныхъ правъ. „Собственныя“ же дѣла общинъ вѣдаются ими въ собственныхъ своихъ интересахъ,—слѣдовательно, субъектомъ осуществляемыхъ при этомъ правительственныхъ правъ являются сами общины и вообще самоуправляющіяся единицы.

Но само собою разумѣется, что тутъ даже и наиболѣе послѣдовательный сторонникъ только-что приведенной теоріи, самъ Rosin [1]), не въ состояніи опредѣлить, какія именно дѣла управленія, исполняемыя органами самоуправленія, входятъ въ ихъ собственныя жизненныя задачи, какія въ жизненныя задачи государства.

Стремленіе разграничить эти двѣ сферы есть ничто иное, какъ стремленіе провести старую общественную теорію самоуправленія, теорію, оказавшуюся, какъ мы уже видѣли [2]), безусловно несостоятельной и осужденную современной наукой.

Если-же подъ собственными жизненными цѣлями данной самоуправляющейся единицы понимать, какъ это дѣлаетъ Rosin, мѣстныя цѣли, въ противоположность національнымъ, то на это нельзя не замѣтить, что мѣстные интересы могутъ быть и у неземской губерніи, вообще у всякаго административнаго дѣленія государства, и такимъ образомъ окажется необходимымъ приписать публично-правовую личность и имъ, т. е. признать, что отыскиваемое отличіе самоуправляющихся единицъ отъ административныхъ дѣленій государства проскользнуло между пальцевъ.

7. Въ значительной степени предрасполагаетъ въ пользу разсматриваемой теоріи то соображеніе, что пререканія между органами самоуправленія и органами казенной администраціи обыкновенно разрѣшаются въ формѣ административнаго процесса (административная юстиція). Но въ дѣйствительности этотъ порядокъ разрѣшенія дѣлъ рѣшительно ничего не доказываетъ: въ формѣ административнаго процесса разрѣшаются не только вопросы, вызываемые столкновеніемъ субъективныхъ правъ. Нерѣдко административный процессъ является формою, въ которой разрѣшается вопросъ объ объективномъ правѣ, въ

---

[1]) Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung. Annalen des Deutschen Reichs 1883 г., стр. 286—300.

[2]) См. выше стр. 13—18.

частности, дѣла и пререканія учрежденій казенной администраціи между собою [1]).

8. Въ самое послѣднее время въ германской юридической литературѣ мы встрѣчаемъ новый доводъ у Hugo Preuss'a и у іенскаго профессора Paul Schön.

Hugo Preuss [2]), ссылаясь на Laband'a, замѣчаетъ, что самое слово самоуправленіе (Selbstverwaltung) по буквальному, этимологическому своему смыслу является противоположеніемъ „быть управляемому", т. е. обозначаетъ ничто другое, какъ именно свойство субъекта, въ противоположность объекту, и такъ какъ тутъ рѣчь идетъ о правоотношеніяхъ, то—свойства субъекта правъ, т. е. юридическаго лица [3]).

Schön говоритъ, что право самоуправленія не можетъ обозначать ничего другого, кромѣ права или обязанности самому управлять; отсюда вытекаетъ, что самоуправленіе можетъ осуществляться только (юридическимъ) лицомъ—только оно можетъ само дѣйствовать [4]).

Юридическая конструкція самоуправленія, основанная на разложеніи слова самоуправленіе на двѣ половины, можетъ произвести съ точки зрѣнія научной техники впечатлѣніе лишь какого-то убожества, напоминая то знаменитое опредѣленіе слова magister, которымъ германскіе гуманисты вышучивали вырождавшуюся схоластику: magister—тотъ, кто знаетъ въ три раза (ter) больше (magis) простого студента.

Самая необходимость прибѣгать къ подобнымъ разсужденіямъ крас-

---

[1]) P. Laband. Staatsrecht des Deutschen Reichs, томъ II, изд. II, стр. 343.—G. Meyer. Verwaltungsrecht, т. I, изд. I, стр. 37 и 46.—Otto Mayer. Deutsches Verwaltungsrecht, т. I, стр. 163—164.—Ph. Zorn. Kritische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit. Verwaltungsarchiv. т. II, (1894 г.), стр. 108 и passim.—v. Stengel. Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, томъ II, стр. 35. Разрѣшенію I департамента Сената подлежатъ не только столкновенія между земствомъ и казенною администраціею (пол. зем. учр., ст. 89), но и столкновенія между двумя министрами (учр. Пр. Сен., ст. 19, п. 3 а и учр., мин. ст. 176 п. 1 и 2), а законы, устанавливающіе кругъ вѣдомства отдѣльныхъ министерствъ, какъ это всѣми признается, устанавливаютъ не субъективныя права министерствъ, а объективный правопорядокъ.

[2]) Hugo Preuss, Gemeinde, Staat, Reich, als Gebietgenossenschaften. 1889 г., стр. 222.

[3]) „Selbstverwaltung, „sagt Laband treffend", bedeutet seinem Wortsinn nach den Gegensatz von verwaltet werden. Das heisst aber nichts anderes, als die Eigenschaft eines Subjekts im Gegensatz zum Objekt, und da es sich um Rechtsverhältnisse handelt, die Eigenschaft eines Rechtssubjekts, d. h. einer Person". I. c.

[4]) Das Recht der Kommunalverbände in Preussen. 1897 (составляетъ дополнительный томъ къ Staatsrecht der Preussischen Monarchie L. v. Rönne) стр. 5: „Recht der Selbstverwaltung (kann) nichts anders bedeuten als die Jemandem beigelegte Befugniss bezw. die ihm obliegende Pflicht selbst zu verwalten, d. h. eine eigene Thätigkeit zur Erreichung der Staatszwecke zu entwickeln. Darin liegt zunächst, dass die Selbstverwaltung nur von einer Persönlichkeit ausüben werden kann—selbsthandelnd auftreten".

норѣчивѣйшимъ образомъ доказываетъ, что въ пользу этой теоріи самоуправленія никакихъ серьезныхъ доводовъ привести нельзя.

9. Существуетъ, однако, одинъ фактъ, который, хотя обыкновенно и не приводится, какъ прямое доказательство, но, конечно, болѣе всякихъ другихъ доказательствъ предрасполагаетъ каждаго видѣть въ органахъ самоуправленія органы не государства, а какого-то другого юридическаго лица. Фактъ этотъ—выборность органовъ самоуправленія.

Дѣйствительно, въ частномъ правѣ, какъ и въ обыденной жизни, тотъ, кто мною для чего-либо избранъ, является моимъ представителемъ. Но въ публичномъ правѣ это отождествленіе избраннаго мною и моего представителя совершенно недопустимо.

Въ частномъ правѣ избирающій обыкновенно переноситъ на своего избраннаго принадлежащія ему полномочія; поэтому избранный обыкновенно представляетъ или замѣняетъ личность избравшаго или избравшихъ. Въ публичномъ правѣ избранный не является представителемъ своихъ избирателей. Послѣдніе никакихъ своихъ полномочій избранному не передаютъ: тѣхъ полномочій, которыя будутъ у избраннаго у его избирателей не было. Городское избирательное собраніе ни въ полномъ своемъ составѣ, ни въ части не имѣетъ правъ городскихъ гласныхъ. Эти права принадлежатъ лишь тѣмъ, кто избранъ собраніемъ въ гласные.

Избранный мною повѣренный можетъ осуществлять только тѣ права, которыя принадлежатъ мнѣ, избравшему его. Избранный на какую-либо публичную должность получаетъ права этой должности, которыхъ у избирателей не было и которыя сообщены этой должности не избирателями, а закономъ [1]).

Избраніе мѣстнымъ населеніемъ, сравнительно съ назначеніемъ отъ правительства, представляетъ весьма существенныя различія какъ съ точки зрѣнія практической, бытовой, такъ и формально-юридической. Но было-бы совершенно ошибочно видѣть юридическое различіе этихъ двухъ способовъ замѣщенія должностей въ томъ, что назначеніе отъ правительства представляетъ административный актъ, а замѣщеніе должности по выбору никакого административнаго акта не представляетъ [2]).

Если подъ административнымъ актомъ понимать такое дѣйствіе, которое является осуществленіемъ извѣстной правительственной функціи, причемъ дѣйствіе это исходитъ отъ лица или учрежденія, закономъ на то уполномоченнаго, то нѣтъ никакого основанія не признавать выборовъ, произведенныхъ, напримѣръ, земскимъ избирательнымъ собраніемъ административнымъ актомъ.

---

[1]) Ср. М. Б. Горенбергъ. О городскихъ выборахъ. „Вѣстникъ Права“ 1902 г. кн. IV—V, стр. 3.

[2]) Какъ это утверждаетъ, напр., Otto Mayer—абсолютно, впрочемъ, безъ всякой мотивировки.—Deutsches Verwaltungsrecht, II. стр. 402.

Въ этомъ, по нашему мнѣнію, никакого сомнѣнія быть не можетъ; вопросъ можетъ быть только въ томъ, отъ кого исходитъ административный актъ: отъ государства-ли, отъ какого-либо другого юридическаго лица или отъ самого избирающаго установленія.

Общераспространенное мнѣніе видитъ въ выборахъ, произведенныхъ населеніемъ данной мѣстности, актъ, исходящій отъ самой этой мѣстности, какъ нѣкоего обособленнаго цѣлаго. Въ этихъ выборахъ видятъ непосредственное выраженіе воли даннаго избирающаго округа. Если бы это было вѣрно, то надо было-бы признать этотъ округъ юридическимъ лицомъ. Но такое пониманіе выборовъ ни въ какомъ случаѣ недопустимо. Средневѣковые юристы допускали возможность чтобы корпорація, universitas, дѣйствовала не только per alium — черезъ представителя, но и per ipse—непосредственно [1]). Въ настоящее время такая точка зрѣнія безусловно недопустима: юридическія лица признаются непосредственно недѣеспособными и поэтому могущими дѣйствовать только черезъ посредство своихъ органовъ и представителей. Этому основному принципу въ современной конструкціи юридическихъ лицъ безусловно противорѣчилъ бы взглядъ, который признавалъ бы въ избирательной коллегіи, въ избирательномъ собраніи не органъ какого-либо юридическаго лица, а самое это юридическое лицо, непосредственно проявляющее свою волю.

Поэтому, если въ избирательномъ собраніи не видѣть правительственнаго установленія, выражающаго свою собственную волю, то въ немъ можно видѣть выраженіе воли какого либо юридическаго лица, чьимъ представителемъ или органомъ оно является. Такимъ юридическимъ лицомъ можетъ быть или государство или самоуправляющаяся единица.

Несомнѣнно, что въ избирательномъ собраніи можно видѣть органъ самоуправляющейся единицы. Сама по себѣ такая точка зрѣнія возможна: если мы признаемъ даннаго человѣка или данное установленіе органомъ того или другого юридическаго лица, то въ волеизъявленіяхъ этого человѣка или установленія мы должны будемъ видѣть волеизъявленія даннаго юридическаго лица. Но при этомъ надо помнить, что такой переносъ воли физическаго лица или физическихъ лицъ на то или другое юридическое лицо есть пріемъ чисто логическій, умственный, которому въ физическомъ, реальномъ мірѣ ничего не соотвѣтствуетъ.

Если по какимъ либо основаніямъ мы предварительно рѣшимъ, что данное физическое лицо или коллегія есть органъ того или иного юридическаго лица, то всѣ волеизъявленія этого человѣка или коллегіи должны будутъ нами приниматься за волеизъявленія подлежащаго юридическаго лица и имѣть соотвѣтственныя юридическія послѣдствія. Но

[1]) См. O. Gierke. Das deutsche Genossenschaftsrecht. т. III, стр. 220—221.

безъ такого предварительнаго признанія человѣка или коллегіи органомъ даннаго юридическаго лица, дѣйствія этого человѣка, взятыя сами по себѣ, всегда останутся его личными дѣйствіями. Другими словами, признаніе дѣйствій человѣка или коллегіи выраженіемъ воли юридическаго лица можетъ являться лишь послѣдствіемъ того, что они уже признаны его органами, но никакъ не обратно.

Поэтому выборы на должность, напр., по земскому управленію только въ томъ случаѣ могли-бы быть признаны за выраженіе воли данной губерніи или даннаго уѣзда, если-бы предварительно было какимъ либо образомъ установлено, что избирательное собраніе представляетъ волю именно уѣзда, какъ юридическаго лица.

Между тѣмъ, какъ мы видѣли, всѣ попытки какимъ либо путемъ уловить эту обособленную отъ государства личность самоуправляющейся единицы неизмѣнно оканчивались неудачею.

И если мы примемъ во вниманіе, что обязанности, возложенныя на органы самоуправленія, сводятся къ исполненію мѣстныхъ задачъ *государственнаго* управленія, то несомнѣнно признаемъ, что органы, исполняющіе эти задачи, суть органы государственнаго управленія, и что, слѣдовательно, избраніе этихъ органовъ государственнаго управленія несомнѣнно можетъ разсматриваться, какъ актъ, входящій въ сферу государственнаго управленія. И если избирательное собраніе представляетъ чью-либо чужую, не свою волю, то эта чужая воля несомнѣнно проще всего и естественнѣе всего можетъ разсматриваться, какъ воля государства [1]).

Поэтому выборность органовъ самоуправленія сама по себѣ отнюдь не можетъ служить доказательствомъ, что самоуправляющіяся единицы суть публично-правовыя юридическія лица, осуществляющія въ выборахъ свою собственную волю.

Все сказанное можно слѣдующимъ образомъ резюмировать.

Не существуетъ соображеній или фактовъ, которые обязывали бы видѣть сущность самоуправленія въ томъ, что самоуправляющіяся единицы, въ отличіе отъ отдѣльныхъ должностей, территоріальныхъ дѣленій или вѣдомствъ, являются публично-правовыми юридическими лицами. Всѣ приводимыя въ пользу этой теоріи доказательства доказываютъ

---

[1]) И намъ кажется, что съ точки зрѣнія проявленія государственной воли нельзя усматривать никакого существеннаго различія между избраніемъ уѣзднаго гласнаго и назначеніемъ уѣзднаго исправника. И тотъ, и другой исполняютъ функціи государственнаго управленія. И тотъ, и другой вступаютъ въ должность на основаніи соотвѣтствующаго акта подлежащаго органа: одинъ избирается опредѣленною коллегіей, другой назначается губернаторомъ. И тотъ, кто не желаетъ ограничиваться тѣмъ, что будетъ усматривать въ этомъ назначеніи или въ этихъ выборахъ выраженіе воли губернатора или избирательнаго собранія, а будетъ стремиться подыскать какого-либо болѣе высокаго носителя этой воли, будетъ болѣе послѣдователенъ, если усмотритъ этого носителя въ государствѣ, чѣмъ въ губерніи или уѣздѣ.

лишь, что такое допущеніе не противорѣчитъ цѣлому ряду основныхъ признаковъ самоуправленія. Но чтобы существо самоуправленія заключалось въ томъ, чтобы самоуправляющіяся единицы были публично-правовыми юридическими лицами — остается недоказаннымъ, ибо всѣ эти признаки самоуправленія легко объяснимы и безъ допущенія разсматриваемой теоріи.

II. Эта теорія могла бы быть допущена, какъ пріемъ изложенія, сводящій рядъ отдѣльныхъ признаковъ самоуправленія къ одному началу. Но къ такому пріему надо относиться съ извѣстной осторожностью. Сведеніе отличительныхъ признаковъ какого-либо института къ одному руководящему началу можетъ, конечно, раскрывать истинную его природу, но бываетъ, что оно лишь успокаиваетъ мысль на чисто внѣшнихъ обобщеніяхъ, наталкивающихъ мысль на ложные пути.

Намъ кажется, что объясненіе самоуправленія, какъ управленія путемъ передачи государствомъ ряда функцій мѣстнаго государственнаго управленія въ руки особыхъ публично-правовыхъ юридическихъ лицъ, является именно такимъ объясненіемъ, которое представляется весьма закругленнымъ и гладкимъ обобщеніемъ, но по существу своему не способно рѣшительно ничего выяснить.

1. Какъ извѣстно, самоуправленіе представляетъ—по крайней мѣрѣ при извѣстныхъ условіяхъ — несомнѣнныя преимущества сравнительно съ казенною бюрократическою администраціею. Съ точки зрѣнія теоріи самоуправленія, какъ системы публично-правовыхъ юридическихъ лицъ, это преимущество объяснено быть не можетъ: почему юридическія лица, съ неизвѣстнымъ, часто случайнымъ составомъ, должны дѣйствовать лучше тѣхъ физическихъ лицъ, которыя вполнѣ сознательно, со строгимъ выборомъ будутъ назначены министрами для исполненія тѣхъ же функцій? Въ концѣ концовъ, и юридическое лицо будетъ дѣйствовать черезъ физическихъ лицъ. Такъ почему же тѣ физическія лица, которыя будутъ органами юридическихъ лицъ, будутъ дѣйствовать лучше органовъ государства?

2. Затѣмъ, извѣстно, что не при всякой постановкѣ органовъ самоуправленія они функціонируютъ одинаково хорошо. Если лишить ихъ всякой самостоятельности, поставить подъ строжайшій контроль правительства, то отъ самоуправленія останется только одна внѣшняя безжизненная оболочка. Изъ самаго понятія юридическаго лица нельзя вывести никакой опредѣленной мѣры самостоятельности, въ которой оно нуждается. Собственно говоря, изъ этого понятія вообще никакой мѣры самостоятельности не вытекаетъ. Ея даже вовсе и не требуется. И данная административная единица, поставленная подъ мертвящій контроль администраціи, лишенная всякой самостоятельности, т. е. поставленная въ условія, исключающія всякое самоуправленіе, все таки можетъ удовлетворять тѣмъ признакамъ, благодаря которымъ самоуправляющіяся единицы признаются юридическими лицами. Нашъ дореформенный го-

родъ, подобно городу послѣ 1870 г., имѣлъ и свое имущество, и свои выборные органы съ установленной закономъ компетенціею, — словомъ, съ точки зрѣнія разсматриваемой теоріи, вполнѣ могъ быть признанъ юридическимъ лицомъ, тогда какъ несомнѣнно, что наше дореформенное городовое устройство совершенно не отвѣчало самымъ элементарнымъ требованіямъ правильной постановки самоуправленія.

Еслибы сущность самоуправленія состояла въ томъ, что извѣстное территоріальное дѣленіе государства возводится въ публично-правовую юридическую личность, то земское положеніе 1890 г. столь же соотвѣтствовало бы истинной природѣ и сущности самоуправленія, какъ и земское положеніе 1864 г.: земство—съ точки зрѣнія сторонниковъ разсматриваемой теоріи—было и осталось юридическимъ лицомъ.

3. Какъ извѣстно, для правильнаго функціонированія самоуправленія въ качествѣ положительной живой силы, а не одной видимости, необходимо не только, чтобы органамъ его была предоставлена извѣстная самостоятельность, но чтобы ихъ вѣдѣнію былъ предоставленъ извѣстный, болѣе или менѣе широкій кругъ дѣлъ. Самоуправляющаяся единица, въ компетенцію которой входило бы нѣсколько дѣлъ, не представляющихъ для данной мѣстности и ея населенія никакого практическаго интереса, неминуемо начала бы чахнуть, и отъ нея остался бы какой-то безформенный остовъ безъ всякаго реальнаго значенія. Исторія французскаго arrondissement показываетъ это съ достаточною убѣдительностью. Arrondissement имѣетъ свой выборный органъ—conseil d'arrondissement; и въ кругу порученныхъ ему дѣлъ этотъ conseil несомнѣнно (въ той же мѣрѣ, какъ и другіе органы самоуправленія) является субъектомъ предоставленныхъ ему правительственныхъ правъ. Но благодаря тому, что кругъ этихъ дѣлъ слишкомъ узокъ, стремленіе сдѣлать изъ arrondissement самоуправляющуюся единицу не удалось [1]), хотя онъ и является публично-правовымъ юридическимъ лицомъ, какъ это признается всѣми сторонниками разбираемойтеоріи.

4. Громадное большинство изслѣдователей придаетъ существенное значеніе выборному началу, считая, что назначеніе органовъ самоуправленія чинами казенной администраціи искажаетъ его природу. И нельзя не признать, что хотя выборность не составляетъ сущности самоуправленія, не составляетъ даже постояннаго его признака, ибо существуютъ органы самоуправленія, назначаемые администраціей, — но, какъ мы это увидимъ ниже, только выборность органовъ самоуправленія вполнѣ отвѣчаетъ сущности этого института. Между тѣмъ, съ точки зрѣнія теоріи самоуправленія, какъ юридическаго лица, назначеніе его органовъ столь же допустимо, какъ и выборы ихъ. Громадное большинство

---

[1]) M. Hauriou. Etude sur la décentralisation. 1892. „Ces conseils (les c. d'arrondissement) sont élus, mais ils n'ont pas d'attributions relatives à l'arrondissement... (et) comme tentative de décentralisation ils ont echoué" (стр. 13).

тѣхъ юридическихъ учрежденій, которыя ближе всего подходятъ къ самоуправляющимся единицамъ, т. наз., Anstalt — имѣютъ органы, назначаемые правительствомъ, и тѣмъ не менѣе не перестаютъ быть юридическими лицами.

Поэтому намъ кажется, что и положительный отвѣтъ на вопросъ, является ли данное административное дѣленіе публично-правовымъ юридическимъ лицомъ, самъ по себѣ безусловно недостаточенъ для опредѣленія, соотвѣтствуетъ ли устройство этого административнаго дѣленія началамъ и природѣ самоуправленія, или не соотвѣтствуетъ.

Такимъ образомъ, ссылка на то, что самоуправляющіяся единицы суть публично-правовыя юридическія лица, въ дѣйствительности не объясняетъ ихъ своеобразнаго положенія въ системѣ государственнаго управленія, предоставленной имъ самостоятельности, какъ не объясняетъ и того, въ чемъ состоитъ преимущество самоуправленія передъ бюрократіей.

Поэтому ни наука права, ни политическая мысль не должны успокаиваться на этой конструкціи, она совершенно безсильна выяснить сущность, природу и государственное значеніе самоуправленія.

## IV.

### *Политическія теоріи.*

Остается еще третья группа теорій, — видящихъ сущность самоуправленія въ своеобразномъ личномъ составѣ органовъ администраціи.

I. Согласно нѣкоторымъ теоріямъ этого типа, основное отличіе органовъ самоуправленія отъ органовъ общей администраціи состоитъ въ томъ, что личный составъ первыхъ не принадлежитъ къ профессіональному чиновничеству. Должностныя лица органовъ самоуправленія исполняютъ свои обязанности не по назначенію отъ правительства, а по выбору мѣстнаго населенія, или, если и назначаются правительствомъ, то несутъ свою службу безмездно. Благодаря этимъ должностямъ, въ учрежденія мѣстнаго управленія получаютъ доступъ представители общественныхъ элементовъ.

Сторонники разсматриваемаго направленія склонны видѣть въ привлеченіи общественныхъ элементовъ къ участію въ мѣстномъ управленіи результатъ или проявленіе не столько какого-либо юридическаго начала, сколько извѣстнаго политическаго пріема. Поэтому такія теоріи нерѣдко называются политическими теоріями самоуправленія [1]).

[1]) Нѣкоторые изслѣдователи, усматривающіе существо самоуправленія какъ въ томъ, что это есть система управленія, заключающаяся въ передачѣ государствомъ извѣстныхъ административныхъ функцій особымъ публично-правовымъ юридическимъ лицамъ, такъ и въ томъ, чтобы органы этихъ юридическихъ лицъ были не чиновниками, а представителями мѣстнаго общества,—обыкновенно называютъ первый изъ указываемыхъ ими элементовъ самоуправленія его юридической, а второй—его политической стороной. См. Rosin, Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung. Стр. 310 и 320.—Max Seydel. Bayerisches Staatsrecht. III, стр. 39, выноска 3.

Пока эти теоріи, говоря объ участіи обществъ въ мѣстномъ управленіи, остаются въ области общихъ соображеній и, главнымъ образомъ, въ области общихъ выраженій, онѣ производятъ въ высшей степени убѣдительное впечатлѣніе, но стоитъ только отъ общихъ соображеній перейти къ конкретнымъ фактамъ, чтобы убѣдиться, что этимъ теоріямъ во всякомъ случаѣ не удалось установить, въ чемъ состоитъ существо, жизненное значеніе самоуправленія.

Если обратиться прежде всего къ самому понятію Ehrenamt, почетной должности, этого, по словамъ Gneist'а, архимедова пункта самоуправленія, то насъ прежде всего поразитъ разнообразіе существующихъ опредѣленій этого понятія.

1. Gneist, самый видный представитель и даже духовный отецъ большинства теорій этого типа, самъ видѣлъ существо почетной должности въ ея безплатности. Его опредѣленіе почетной должности выработалось подъ вліяніемъ дореформенныхъ англійскихъ порядковъ, главнымъ образомъ, подъ вліяніемъ должности англійскаго мирового судьи, чиновника, назначаемаго королемъ и несущаго свою службу безвозмездно [1]).

Но, какъ показалъ Laband [2]), полученіе жалованья или безмездность вообще не существенны для служебнаго положенія лица и принадлежности его къ системѣ самоуправленія или общей администраціи. Дѣйствительно, еслибы платности данной должности можно было придавать какое-либо значеніе, то члена земской управы, какъ лицо, получающее содержаніе, нельзя было-бы считать органомъ самоуправленія, за то таковымъ являлся бы причисленный безъ жалованья къ департаменту министерства или къ канцеляріи губернатора. Поэтому очевидно, что безплатность нельзя считать тѣмъ элементомъ, который создаетъ самое существо самоуправленія.

Gneist полагалъ, что чиновникъ, не получающій жалованья и потому лично не зависящій отъ службы, не будетъ слугою партіи, стоящей у власти [3]), безпрекословно исполняющимъ все, что ему ни прикажутъ изъ министерства. Въ глазахъ Gneist'а безплатность являлась гарантіей внѣпартійности и какъ-бы коррективомъ къ смѣнѣ министерствъ при парламентарной формѣ правленія. Но нельзя не признать, что это коррективъ совершенно неудовлетворительный. Безплатность должностей мѣстнаго управленія, возведенная въ систему, не только не исключала бы партійности управленія, но на дѣлѣ вызывала бы лишь

[1]) Этой же точки зрѣнія на существо самоуправленія, какъ системы безплатныхъ должностей, держатся также R. v. Mohl. Encyklopedie der Staatswissenschaften, изд. 1872 г., стр. 234. E. Löning. Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts § 7, стр. 35 и Sarwey. Allgemeines Verwaltungsrecht (въ коллекціи Marquardsen'a), стр. 99.

[2]) Staatsrecht des deutschen Reiches, II изд., т. I, стр. 94—96.

[3]) Gneist. Der Rechtsstaat. 1872, стр. 161.

самыя крайнія и вредныя ея проявленія. Безплатность должностей обусловливаетъ то, что онѣ могутъ быть занимаемы лицами, принадлежащими лишь къ наиболѣе богатымъ классамъ, совершенно не нуждающимся въ заработкѣ. Какъ въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ, такъ и во всемъ государствѣ достаточные классы населенія имѣютъ свои интересы, нерѣдко совершенно обособленные отъ интересовъ остального населенія. И еслибы завѣдываніе дѣлами мѣстнаго управленія было предоставлено исключительно представителямъ этихъ богатыхъ классовъ, и еслибы къ тому же органамъ этого мѣстнаго управленія была предоставлена извѣстная самостоятельность передъ органами центральнаго управленія, то несомнѣнно, что вся мѣстная администрація получила-бы характеръ управленія опредѣленною партіею, партіею крупнаго землевладѣнія, и, какъ это всегда бываетъ, когда управленіе переходитъ въ руки какой-либо партіи,—оно неминуемо подчинилось бы всецѣло ея интересамъ [1]).

2. Такъ какъ всѣ существующія въ настоящее время системы самоуправленія дѣйствительно отнюдь не состоятъ только изъ безплатныхъ должностей (члены земскихъ управъ и соотвѣтствующихъ имъ учрежденій въ Западной Европѣ), то отъ опредѣленія почетной должности, даваемаго Gneist'омъ и его сторонниками, пришлось отказаться, и сущность самоуправленія начали видѣть въ системѣ выборныхъ должностей—безразлично, платныхъ или безвозмездныхъ.

Это пониманіе сущности самоуправленія является наиболѣе распространеннымъ и въ научной литературѣ, французской, русской,—и въ обществѣ. Оно есть то опредѣленіе, которое пользуется наибольшею популярностью.

Источники распространенности такого пониманія самоуправленія двоякіе. Во-первыхъ, въ пользу этого взгляда говоритъ фактъ, что на дѣлѣ большинство органовъ самоуправленія дѣйствительно избираются населеніемъ, а не назначаются правительствомъ; во вторыхъ, въ пользу того же взгляда предрасполагаетъ стремленіе противополагать самоуправленіе государственному управленію, и такъ какъ обыкновенно государство противополагается обществу, населенію, то въ органахъ самоуправленія стремятся видѣть органы не государства, органы, назначенные не государственной властью, а избранные населеніемъ.

Но, прежде всего, какъ ни часто встрѣчаются выборныя должности въ органахъ самоуправленія,—отождествлять выборность должностей съ самоуправленіемъ совершенно невозможно. Выборныя должности могутъ быть и бываютъ въ учрежденіяхъ, ничего общаго съ самоуправленіемъ не имѣющихъ. Въ германской арміи офицеры избираются товарищами, въ дореформенной Россіи земскій исправникъ и засѣдатели земскаго

---

[1]) Ср. по этому вопросу также: Neukamp. Selbstverwaltung im Rechtssinne. Archiv für öffentliches Recht, т. IV, стр. 434—436.

суда были выборными должностями. Но неужели ихъ можно считать органами самоуправленія? Англійскій мировой судья назначается королемъ, но признается органомъ самоуправленія. Несомнѣнно, что французскій мэръ во всѣ времена являлся органомъ коммуны, но были періоды, когда эта должность замѣщалась по назначенію отъ правительства. Въ германскомъ правѣ мы имѣемъ Amtsvorsteher, Amtmann и Bürgermeister, которыхъ всѣ юристы признаютъ за органы самоуправленя, но которые являются должностями по назначенію [1]).

Наконецъ, во всякомъ органѣ самоуправленія есть извѣстный персоналъ (чиновники канцелярій управъ), который служитъ по найму, по назначенію и тѣмъ не менѣе является органами самоуправленія, а никакъ не казенной администраціи. Словомъ, понятія выборной должности и должности самоуправленія не покрываютъ другъ друга. Поэтому и видѣть въ выборности сущность самоуправленія рѣшительно невозможно.

3. Нѣкоторые писатели, какъ напр., Georg Meyer [2]), Lieber [3]), Const. Rössler [4]), все въ томъ же стремленіи связать органы самоуправленія съ обывателемъ, а не съ правительствомъ, думаютъ замѣнить понятіе выборности (или безвозмездности) тѣмъ, что у органовъ самоуправленія ихъ служба не является Mittelpunkt'омъ ихъ жизни. При такомъ пониманіи почетной должности существеннымъ признакомъ ея является, чтобы данное лицо оставалось по преимуществу членомъ окружающаго общества, чтобы служба его носила характеръ лишь побочнаго занятія, не составляющаго цѣли жизни человѣка и не поглощающаго его цѣликомъ, какъ это бываетъ у профессіональныхъ чиновниковъ (Berufsbeamte). Но само собою разумѣется, что побочный характеръ дѣятельности, во-первыхъ, вовсе не является юридическимъ признакомъ, характеризующимъ какую-либо систему управленія. Для многихъ чиновниковъ министерствъ или губернскихъ учрежденій получаемое по должности содержаніе не составляетъ исключительнаго источника средствъ жизни, и тѣмъ не менѣе они не становятся отъ того органами самоуправленія. Наоборотъ, человѣкъ можетъ отдать всю свою жизнь службѣ секретаремъ управы, ея членомъ, предсѣдателемъ; получаемое имъ содержаніе можетъ оказаться главнымъ, если не единственнымъ источникомъ его средствъ; и тѣмъ не менѣе такое лицо, отдающее всего себя земской службѣ, конечно, будетъ, вопреки мнѣнію G. Meyer'а, органомъ самоуправленія, а не казенной администраціи.

Вообще, еслибы былъ правиленъ взглядъ на самоуправленіе, какъ

[1]) Neukamp. Der Begriff der Selbstverwaltung im Rechtssinne. Archiv für öffentl. Recht, томъ VI, стр. 383.

[2]) Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1895, стр. 89. Ср. его же статью въ Handbuch der politischen Oekonomie. III т., стр. 690.

[3]) Ueber bürgerliche Freiheit und Selbstverwaltung, 1860, стр. 207.

[4]) Studien zur Fortbildung der Preussischen Verfassung, 1864, т. II, стр. 5.

на систему должностныхъ лицъ, которыя спеціально не готовились къ административной дѣятельности и смотрятъ на службу, какъ на нѣчто для нихъ второстепенное и побочное, то вообще странно было бы относиться къ самоуправленію, какъ къ чему-то серьезному, и повсемѣстное неуклонное его развитіе являлось бы совершенно непонятнымъ.

Такимъ образомъ, всѣ попытки такъ или иначе опредѣлить, что такое почетная должность (Ehrenamt), своеобразное служебное положеніе которой будто бы создаетъ самую сущность самоуправленія, окончились совершенною неудачею. Повидимому, и впредь неудача будетъ неизмѣннымъ удѣломъ всякой попытки найти въ томъ или иномъ служебномъ положеніи органовъ самоуправленія юридическую форму, юридическое выраженіе принципа, что самоуправленіе есть участіе народа, общества въ дѣлахъ мѣстнаго управленія.

Самоуправленіе, разсматриваемое, какъ проявленіе этого политическаго принципа, очевидно, не можетъ быть сведено къ тому или другому положенію отдѣльныхъ должностныхъ лицъ (выборныхъ или безвозмездно исправляющихъ свои обязанности и потому независимыхъ); юридически своеобразное положеніе органовъ самоуправленія сводится не только къ личной независимости отдѣльныхъ должностныхъ лицъ,—не только къ независимости земскихъ гласныхъ отъ администраціи, но и къ независимости самыхъ учрежденій: земское собраніе не находится въ іерархическомъ подчиненіи ни у какого органа администраціи [1]).

II. Видя невозможность установить какое бы то ни было твердое опредѣленіе понятія „почетной должности“, многіе изслѣдователи опредѣляютъ самоуправленіе, какъ участіе общества въ мѣстномъ управле-

---

[1]) Не спасаетъ этой теоріи „почетныхъ должностей“ и та поправка, которую въ нее въ послѣднее время вноситъ рядъ изслѣдователей; они опредѣляютъ юридическую сущность самоуправленія, какъ передачу государствомъ извѣстныхъ правительственныхъ функцій особымъ отъ государства публично-правовымъ юридическимъ лицамъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ въ системѣ почетныхъ должностей усматриваютъ политическую сторону самоуправленія, средство привлечь населеніе къ управленію. (При этомъ, пожалуй, стоитъ указать, что эти изслѣдователи слову „политическій“ отнюдь не придаютъ противогосударственнаго или революціоннаго характера; говоря, что участіе населенія въ мѣстномъ управленіи есть принципъ политическій, они желаютъ только сказать, что это участіе не имѣетъ характера какого-либо юридическаго отношенія между народомъ и властью. См. Rosin, цитируемое ниже мѣсто). Къ сторонникамъ этого взгляда можно причислить Rosin. Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, стр. 310 и 319—320.—Съ нимъ согласенъ M. Seydel. Bayerisches Staatsrecht, III, стр. 39, выноска 3.—Bornhak. Preussisches Staatsrecht, II, стр. 107—108.—K. v. Stengel. Staatsrecht der Preussischen Monarchie (коллекція Marquardsen), стр. 294.—Но, какъ мы видѣли, юридическая природа самоуправленія отнюдь не исчерпывается тѣмъ, что это есть управленіе особыхъ публично-правовыхъ юридическихъ лицъ государствомъ. Что же касается понятія почетной должности, то оно, и будучи низведено до второстепеннаго элемента самоуправленія, всетаки остается неопредѣленнымъ и неопредѣлимымъ.

ніи, какъ самодѣятельность общества или гражданъ, въ какой бы формѣ это участіе гражданъ ни выражалось [1]).

Въ основѣ своей эта теорія [2]) покоится на противоположеніи чиновниковъ, какъ людей, поступившихъ на службу и тѣмъ самымъ переставшихъ быть гражданами, обывателями, членами общества,—органамъ самоуправленія, которые и при исполненіи служебныхъ обязанностей остаются гражданами.

Но такое противоположеніе на столько преувеличенно-каррикатурно, что его нельзя класть въ основу научныхъ построеній. Поступленіе на службу не есть контрактъ, которымъ человѣкъ всецѣло продаетъ свое тѣло и душу дьяволу. Правда, чиновники иногда въ значительной мѣрѣ проникаются „интересами вѣдомства“ и взглядами начальства, но чиновникъ, и находясь на службѣ, сохраняетъ способность быть мужемъ, отцомъ семейства, домовладѣльцемъ, квартиронанимателемъ, помѣщикомъ, сотрудникомъ газеты, можетъ быть участникомъ въ промышленномъ предпріятіи,—словомъ, сохраняетъ способность быть обывателемъ и чувствовать на самомъ себѣ или на своихъ близкихъ всѣ интересы „общества“, той среды, къ которой онъ принадлежитъ. Поэтому противоположеніе чиновника обывателю не соотвѣтствуетъ дѣйствительности.

Точно такъ-же совершенно недопустимо и отождествленіе органа самоуправленія съ обывателемъ. Когда губернаторъ предсѣдательствуетъ въ губернскомъ присутствіи, или предсѣдатель управы въ управѣ, то оба исполняютъ государственное дѣло,—оба являются органами государства. Согласно изложенному нами выше, и всякій обыватель, участвуя, напр., въ избраніи гласнаго, участвуетъ въ этомъ избраніи въ качествѣ установленнаго закономъ органа государственной власти, а не въ качествѣ

---

[1]) Такая конструкція самоуправленія, какъ самодѣятельности гражданъ, встрѣчалась еще въ эпоху господства общественныхъ теорій самоуправленія, когда считалось, что органы самоуправленія завѣдуютъ какими-то негосударственными дѣлами управленія.—См. H. v. Gagern, статьи Bureaucratie и Centralisation въ III томѣ Staatslexicon Rottek-Welcker'a.—Bluntschli. Lehre von modernem Staate. 1876, Politik als Wissenschaft, стр. 78 сл.—Крайній представитель этого направленія K. Rössler. Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts I. Das sociale Verwaltungsrecht, 1872, стр. 44—47, въ особенности выноска 6.—Но если принять ту точку зрѣнія, что самоуправленіе есть самодѣятельность гражданъ, и что вмѣстѣ съ тѣмъ самоуправленіе есть завѣдываніе какими-то негосударственными дѣлами, то со стороны Rössler'a вполнѣ послѣдовательно включать въ понятіе самоуправленія: вступленіе въ бракъ, духовное общеніе съ другими людьми (чтеніе писемъ и газетъ?). Laband (Staatsrecht des Deutschen Reichs. Томъ 1, изд. II, стр. 96) вполнѣ правъ, говоря, что съ этой точки зрѣнія и куреніе табаку можетъ разсматриваться, какъ самоуправленіе. Словомъ, при такомъ пониманіи самоуправленіе теряетъ значеніе государственно-правового понятія.

[2]) Въ числѣ сторонниковъ ея можно назвать Sarwey, Verwaltungsrecht (въ коллекціи Marquardsen), стр. 100.—Tellkampf, Selbstverwaltung, 15—16.—v. Kirchenheim, Verwaltungsrecht, стр. 40. Этого же взгляда на самоуправленіе держится и громадное большинство русскихъ писателей.

обывателя. Другая точка зрѣнія нынѣ недопустима. Было время, въ эпоху патримоніальнаго, сословнаго государства, когда избраніе представителя въ собраніе государственныхъ чиновъ или въ какой-нибудь городской совѣтъ не могло разсматриваться, какъ участіе въ актѣ по государственному управленію, и когда избранный являлся представителемъ правъ своихъ избирателей, а не государственной власти. И несомнѣнно, что все еще держащіяся идеи, унаслѣдованныя нами отъ прежнихъ временъ, препятствуютъ установленію правильныхъ взглядовъ на существо современнаго самоуправленія.

Въ средніе вѣка въ западной Европѣ существовало отчетливое противоположеніе народа и князя. Это были двѣ стороны, находившіяся въ весьма сложныхъ юридическихъ отношеніяхъ. Народъ въ лицѣ государственныхъ сословій, государственныхъ чиновъ имѣлъ свой органъ, который вступалъ съ княземъ въ договорныя соглашенія. Чиновники были не органами государства, а личными слугами князя. Государственные чины тоже не были органами государства, а представителями избравшаго ихъ сословія. Въ мѣстномъ управленіи власть князя была ограничена вотчинными правами, принадлежавшими то отдѣльнымъ землевладѣльцамъ, то сельскимъ и городскимъ общинамъ, правами нерѣдко болѣе древними, чѣмъ права государства, въ составъ котораго входили данныя имѣнія или общины. Права эти разсматривались, какъ нѣчто такое, что получено не отъ князя, что старше его власти, и что поэтому является для него неприкосновеннымъ.

Эта двойственность Fürst'a и Land'a, князя и земли, и это признаніе за отдѣльными подданными или за опредѣленными группами ихъ или за территоріальными единицами особыхъ правъ, независимыхъ отъ князя и въ принципѣ неприкосновенныхъ для него, держалось напр. въ Германіи до эпохи абсолютизма, когда независимая сила всѣхъ сословій и отдѣльныхъ лицъ была сломлена княжескою властью, отождествившею себя и своихъ чиновниковъ съ самимъ государствомъ.

Когда въ XIX вѣкѣ возникъ вопросъ сначала о конституціонной формѣ правленія, потомъ о самоуправленіи, то и въ парламентахъ, и въ органахъ самоуправленія, перенося на новыя учрежденія старые взгляды, начали видѣть представителей народа, противополагавшагося князю или даже государству. Но въ XIX вѣкѣ князь или король и его чиновники сами уже не противополагались государству: они стали его органами, представителями государства, какъ политически организованнаго народа.

Сначала *въ* народномъ представительствѣ видѣли ограниченіе государственной власти: ограниченіе ея властью представителей народа. Но не подлежитъ ни малѣйшему сомнѣнію, что конституціонная форма правленія не ограничиваетъ государственной власти, и что, напримѣръ, въ Англіи „король въ парламентѣ“, т. е. король съ парламентомъ, столь же неограниченъ, сколь и любой абсолютный монархъ. Поэтому

въ народномъ представительствѣ нельзя видѣть ограниченія государственной власти: оно есть ограниченіе власти государя и органовъ администраціи, но никакъ не власти самаго государства, и притомъ ограниченіе правами не народа, не отдѣльныхъ его представителей, депутатовъ, а правами парламента, какъ государственнаго учрежденія.

Прежнее пониманіе самоуправленія, какъ правъ отдѣльныхъ общинъ и даже лицъ, правъ, найденныхъ образовывающимися государствами уже готовыми и ограничивающихъ правительственныя права князя и его чиновниковъ,—пониманіе, вполнѣ соотвѣтствовавшее дѣйствительному положенію вещей въ средневѣковомъ государствѣ, было перенесено и на современное, созданное государствомъ, самоуправленіе. Но это новое самоуправленіе никакихъ правъ особо отъ государства не имѣетъ и имѣть не можетъ: всѣ его права получены отъ государства; государствомъ же въ законодательномъ порядкѣ эти права въ любой моментъ могутъ быть и отмѣнены, и измѣнены.

Перенесеніе представленій, выработавшихся на старомъ средневѣковомъ самоуправленіи, на новое современное безъ сомнѣнія въ значительной степени обусловливалось именно тѣмъ, что современное народное представительство пытались по старымъ традиціямъ разсматривать, какъ ограниченіе государственной власти властью народа.

Нынѣ, когда выяснена природа народнаго представительства, какъ органа государственной власти, пора признать органами государственной власти и выборные органы самоуправленія. Конечно, между ними и органами казенной администраціи принципіально можетъ быть разногласіе во взглядахъ и въ стремленіяхъ, но разногласія могутъ быть и между казенною администраціею и судомъ, даже между различными административными вѣдомствами.

Эти разногласія между самоуправленіемъ и казенною администраціею вполнѣ объясняются различнымъ подборомъ личнаго состава, различіемъ, такъ сказать, профессіональныхъ взглядовъ, вырабатывающихся при разнаго рода дѣятельности, различіемъ интересовъ разныхъ вѣдомствъ и учрежденій,—и для объясненія тѣхъ особенностей, которыя отличаютъ дѣятельность органовъ самоуправленія отъ дѣятельности казенной администраціи незачѣмъ прибѣгать къ недопустимымъ фикціямъ, будто органы администраціи суть органы государства, существующаго отдѣльно и самостоятельно отъ народа, а органы самоуправленія—органы народа, существующаго и дѣйствующаго отдѣльно и самостоятельно отъ государства.

## V.

### *Сущность самоуправленія.*

Нами были разобраны основные типы существующихъ въ наукѣ государственнаго права теорій, стремящихся объяснить сущность самоуправленія. Разборъ этотъ, какъ кажется, даетъ полное основаніе для слѣдующихъ выводовъ:

1. въ самоуправленіи нельзя видѣть осуществленія общинами и другими самоуправляющимися единицами непосредственно имъ принадлежащихъ и не отъ государства полученныхъ правъ на завѣдываніе своими дѣлами; слѣдовательно, самоуправленіе есть осуществленіе правительственныхъ правъ по порученію отъ государства;

2. въ самоуправленіи нельзя видѣть завѣдыванія какими бы то ни было негосударственными дѣлами управленія; слѣдовательно, самоуправленіе есть дѣятельность, состоящая въ исполненіи мѣстныхъ задачъ государственнаго управленія;

3. въ самоуправленіи нельзя видѣть осуществленія задачъ управленія не самимъ государствомъ, а какими-либо другими публично-правовыми юридическими лицами, которымъ государство передаетъ принадлежащія ему правительственныя права; слѣдовательно, самоуправленіе есть исполненіе задачъ государственнаго управленія самимъ государствомъ;

и, наконецъ, 4. сущность самоуправленія нельзя видѣть и въ томъ, что государство дѣйствуетъ черезъ лицъ, принадлежащихъ не къ правительственному организму, а къ мѣстному обществу; слѣдовательно, органы самоуправленія являются непосредственными органами и представителями самого государства.

Такимъ образомъ, мы пришли къ слѣдующему положенію: самоуправленіе есть завѣдываніе государствомъ черезъ государственныхъ должностныхъ лицъ дѣлами мѣстнаго государственнаго управленія.

Подобный выводъ носитъ чисто отрицательный характеръ, ибо онъ лишь отвергаетъ все, въ чемъ думали видѣть сущность самоуправленія, какъ системы управленія, по существу своему отличающейся отъ общей администраціи.

Но въ этомъ выводѣ, при всемъ его отрицательномъ характерѣ, съ точки зрѣнія всѣхъ разсмотрѣнныхъ нами до сихъ поръ теорій, есть одинъ положительный элементъ; изъ него слѣдуетъ, что самоуправленіе есть видъ *мѣстнаго* государственнаго управленія.

Нѣкоторые юристы, полагая, повидимому, что „мѣстное государственное управленіе“ есть ближайшее родовое понятіе (genus proximum) для самоуправленія, думали найти differentiam specificam въ понятіи децентрализаціи, т. е. въ томъ, что органы самоуправленія не находятся въ іерархической подчиненности центральнымъ учрежденіямъ [1]).

---

[1]) Таково мнѣніе H. Schulze, Preussisches Staatsrecht. § 127—128.—Neukamp. Der Begriff der Selbstverwaltung im Rechtssinne. Archiv für öffentliches Recht, т. IV, стр. 530—550. Ср. Gaupp. Staatsrecht des Königreichs Würtemberg. Отъ писателей этого направленія надо строго отличать, т. ск., словесно съ ними совпадающихъ французскихъ юристовъ, по отношенію къ самоуправленію всегда употребляющихъ терминъ décentralisation: русскому и нѣмецкому термину децентрализація у французскихъ писателей соотвѣтствуетъ терминъ déconcentration; французскій терминъ décentralisation вполнѣ соотвѣтствуетъ русскому самоуправленію, нѣмецкому Selbstverwaltung и обыкновенно понимается французскими писателями въ смыслѣ управленія выборными органами.

Но, какъ показалъ Laband [1]), децентрализація ни въ коемъ случаѣ не можетъ служить отличительнымъ признакомъ самоуправленія. Дѣйствительно, хотя всѣ органы самоуправленія и относятся къ виду децентрализованныхъ учрежденій, но децентрализованы могутъ быть и органы казенной администраціи. Напр., земскіе начальники въ дѣлѣ примѣненія ст. 61 пол. зем. нач. являются вполнѣ децентрализованнымъ органомъ; даже жалобъ на неправильное примѣненіе этой статьи законъ, собственно говоря, не допускаетъ. Увольненіе чиновниковъ „по третьему пункту“ тоже вполнѣ децентрализовано: всѣ начальники мѣстныхъ учрежденій могутъ увольнять безъ объясненія причинъ назначаемыхъ ими чиновниковъ, причемъ пользованіе этимъ правомъ не подлежитъ никакому контролю высшихъ властей не только по жалобамъ заинтересованныхъ лицъ, но и въ порядкѣ ревизіонномъ или въ порядкѣ надзора. Постановленія губернскихъ присутствій по дѣламъ административнымъ (кромѣ дѣлъ о поземельномъ устройствѣ крестьянъ) тоже являются окончательными и не допускаютъ обжалованія.

Однако, никто не назоветъ земскаго начальника, примѣняющаго ст. 61, губернатора, увольняющаго чиновника по третьему пункту, или губернское присутствіе, разсматривающее жалобу на земскаго начальника по административному дѣлу, органомъ самоуправленія.

Органы самоуправленія, дѣйствительно, всегда являются децентрализованными органами мѣстнаго управленія [2]), но не всякое децентрализованное учрежденіе есть органъ самоуправленія. Децентрализація возможна и въ учрежденіяхъ казенной администраціи.

Такимъ образомъ, не „мѣстное государственное управленіе“ является genus proximum для самоуправленія, а „децентрализованное (мѣстное) государственное управленіе“.

Въ чемъ же надо видѣть differentiam specificam самоуправленія, тотъ его видовой признакъ, который отличаетъ его отъ децентрализованнаго казеннаго управленія?

Прежде, чѣмъ дать непосредственный отвѣтъ на этотъ вопросъ, мы позволимъ себѣ остановиться на нѣсколькихъ соображеніяхъ общаго характера.

Централизація, являясь несомнѣннымъ благомъ, съ точки зрѣнія внесенія въ государственное управленіе единства и внѣшняго порядка, вмѣстѣ съ тѣмъ страдаетъ и существенными, неотъемлемо ей принадлежащими отрицательными сторонами.

---

[1]) Staatsrecht des Deutschen Reichs, т. II, изд. II, стр. 96.

[2]) Одно время R. v. Gneist въ своемъ стремленіи сблизить самоуправленіе съ административною юстиціей признавалъ высшія инстанціи административныхъ судовъ, т. е. центральныя учрежденія, за органы самоуправленія (Zur Verwaltungsreform und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preussen. 1880, стр. 48). Но это мнѣніе, впослѣдствіи, повидимому, оставленное и Gneist'омъ, послѣдователей не нашло, какъ явно не соотвѣтствующее установившемуся словоупотребленію.

Признаніе окончательной рѣшающей силы лишь за постановленіями центральныхъ учрежденій приводитъ, прежде всего, къ тому, что преобладающее вліяніе въ дѣлахъ мѣстнаго управленія получаютъ учрежденія, должностныя лица которыхъ не знаютъ мѣстныхъ условій, не чувствуютъ мѣстныхъ потребностей и заочно не могутъ представить себѣ житейской бытовой обстановки, въ которой происходитъ примѣненіе даннаго закона, данной административной мѣры.

Въ результатѣ оказывается либо, что мѣропріятія правительства получаютъ характеръ, не вполнѣ соотвѣтствующій дѣйствительнымъ потребностямъ населенія и самой администраціи,—либо, что центральныя учрежденія поступаютъ подъ диктовку мѣстныхъ, и, такимъ образомъ, мѣры, формально исходящія отъ центральныхъ учрежденій, въ дѣйствительности исходятъ отъ мѣстныхъ органовъ. При такомъ порядкѣ отвѣтственность за практичность и цѣлесообразность даннаго мѣропріятія нерѣдко ложится на центральное установленіе, которое по существу дѣла могло лишь дать формальную санкцію мѣрѣ, предложенной мѣстнымъ органомъ; этотъ же послѣдній, дѣйствительный авторъ данной мѣры, покрытый санкціей центральнаго управленія, не можетъ нести никакой формальной отвѣтственности.

А въ концѣ концовъ выходитъ, что на практикѣ ни на комъ никакой отвѣтственности не лежитъ. Къ тому же при формально проведенной централизаціи по каждому данному вопросу является крайне труднымъ опредѣлить, гдѣ кончается дѣятельность мѣстнаго органа, гдѣ начинается дѣятельность центральнаго, какой съ виду самостоятельный актъ мѣстнаго учрежденія внушенъ ему изъ центра, какой актъ центральнаго установленія есть только формальная санкція мѣры, предложенной мѣстнымъ органомъ; поэтому всякая критика дѣйствій мѣстныхъ органовъ, всякая жалоба на нихъ по начальству является не только критикою чиновника, этимъ самымъ начальствомъ руководимаго, но косвенно критикою и самого начальства. Такія жалобы не могутъ расчитывать на особенный успѣхъ. И высшее начальство, фактически безотвѣтственное по высокому своему положенію, стремится прикрыть дѣйствія своихъ подчиненныхъ.

Относясь недоброжелательно къ самому факту жалобъ на своихъ подчиненныхъ, начальство при системѣ централизаціи обыкновенно и по собственной иниціативѣ не склонно пресѣкать ихъ не вполнѣ правильныя или даже вовсе незаконныя мѣры.

По общему правилу, когда для достиженія удобныхъ намъ цѣлей другое лицо сдѣлаетъ что-либо не вполнѣ правильное, то съ нашей стороны эта „формальная неправильность“ обыкновенно не вызываетъ слишкомъ сильнаго протеста. А благодаря централизаціи, порождающей не только солидарность мѣстныхъ органовъ съ ихъ начальствомъ, но и желаніе подслужиться тому, отъ кого зависитъ ихъ судьба, незаконныя дѣйствія мѣстныхъ органовъ сплошь да рядомъ являются лишь резуль-

татомъ стремленія угодить начальству, стремленія болѣе сильнаго, нежели страхъ нарушить законъ.

Мѣропріятія, предписываемыя изъ центра, могутъ и не вполнѣ соотвѣтствовать закону. При подчиненномъ положеніи мѣстныхъ органовъ и при зависимости ихъ личнаго состава отъ центральныхъ установленій незаконность распоряженія начальства не только не можетъ встрѣтить никакого протеста со стороны его подчиненныхъ органовъ, но, несомнѣнно, и незаконное распоряженіе найдетъ самыхъ ревностныхъ исполнителей.

Однимъ изъ неизбѣжныхъ послѣдствій централизаціи является косность законодательства и административной политики. Коль скоро все направленіе внутренняго управленія формально признается исходящимъ отъ центральныхъ установленій, коль скоро имъ принадлежитъ иниціатива дѣйствующихъ законовъ, всякое представленіе мѣстныхъ подчиненныхъ органовъ о необходимости перемѣны направленія политики или о неудобствахъ существующихъ узаконеній неизмѣнно принимаетъ характеръ критики подчиненнымъ дѣйствій начальства, т. е. характеръ чего-то совершенно недопустимаго. Подчиненныя мѣстныя учрежденія не только не могутъ настойчиво выставлять на видъ своему начальству о неудобствѣ предпринимаемыхъ имъ мѣръ, но естественно стремятся всячески скрыть всѣ отрицательныя ихъ стороны, всѣ связанныя съ ними неудобства. Авторскимъ самолюбіемъ обладаетъ и начальство, и ему тоже свойственно видѣть въ своихъ распоряженіяхъ актъ глубокой государственной мудрости и находить, что данное распоряженіе только въ томъ случаѣ можетъ вызвать какія-либо неудобства, если мѣстные органы дѣйствуютъ неумѣло; и тотъ подчиненный, который усматриваетъ въ существующемъ порядкѣ вещей,—въ особенности въ только-что установленномъ,—порядокъ идеальный, несомнѣнно кажется начальству необыкновенно умнымъ и талантливымъ администраторомъ. Отсюда неизмѣнно оптимистическій тонъ всѣхъ представленій и донесеній подчиненныхъ мѣстъ, — тонъ, весьма мало содѣйствующій устраненію существующихъ непорядковъ.

Административная централизація имѣетъ и ту вредную сторону, что неизбѣжно порождаетъ въ мѣстныхъ органахъ извѣстную апатію: если мѣстный чиновникъ знаетъ, что каждая имъ предложенная мѣра будетъ пересматриваться въ центрѣ, можетъ быть тамъ подвергнута передѣлкамъ, лишающимъ ее всякаго жизненнаго значенія, что въ случаѣ, если предложеніе окажется неугоднымъ центру, оно можетъ навлечь на автора всякія непріятности, а если оно понравится, формально приметъ видъ мѣры, исходящей отъ столицы, отъ какого-либо директора департамента, который припишетъ себѣ всю заслугу,—то у многихъ опустятся руки.

Органы мѣстной администраціи, назначенные изъ центра, сплошь да рядомъ являются для данной мѣстности лицами совершенно посторонними, чужими, незнакомыми мѣстному населенію; въ глазахъ его у этихъ чиновниковъ можетъ быть формальный авторитетъ вицъ-мундира, но они не могутъ пользоваться дѣйствительнымъ вліяніемъ, которое мо-

жетъ быть лишь у органа правительства, обладающаго извѣстнымъ авторитетомъ въ глазахъ населенія.

Не только чиновники, назначенные изъ лицъ, съ данною мѣстностью вовсе незнакомыхъ и ей совершенно чуждыхъ, но даже и тѣ чиновники, которые назначаются министерствами изъ мѣстныхъ жителей, — въ качествѣ лицъ, выбранныхъ центральнымъ установленіемъ или его мѣстнымъ представителемъ, отъ нихъ зависящихъ, находятся въ непосредственной связи съ центромъ, а не съ управляемою ими мѣстностью. Они знаютъ, что вся ихъ дальнѣйшая судьба зависитъ отъ того или другого отношенія къ нимъ ихъ начальства, а не мѣстнаго населенія. Поэтому личный составъ казенной администраціи всегда страдаетъ отчужденностью отъ мѣстнаго населенія, отчужденностью, которая отражается, конечно, самымъ вреднымъ образомъ на пониманіи мѣстными органами нуждъ и потребностей населенія.

Затѣмъ, бюрократически централизованное управленіе всегда должно страдать формализмомъ, механическимъ раздробленіемъ страны на отдѣльныя вѣдомства, неспособныя понять нуждъ населенія, не видящія его дѣйствительной жизни.

Централизація управленія неизбѣжно связана со спеціализаціею задачъ управленія (такъ называемая, „реальная система“), съ раздѣленіемъ управленія на вѣдомства. Въ виду всегдашней одностороннести каждаго спеціалиста, въ каждомъ вѣдомствѣ вырабатываются свои специфическіе взгляды; что еще гораздо хуже, вырабатывается свой вѣдомственный патріотизмъ, свои „интересы вѣдомства“, за которыми чиновники часто не хотятъ, а иногда даже и не могутъ чувствовать интересовъ управляемыхъ; и во всѣхъ государствахъ бывали эпохи, когда борьба враждующихъ вѣдомствъ опредѣляла или даже замѣняла собою дѣйствительное государственное управленіе.

Мѣстные органы отдѣльныхъ министерствъ точно такъ-же проникаются „интересами вѣдомства“ и на мѣстахъ по-своему продолжаютъ борьбу, происходящую въ центрѣ. Въ мѣстныхъ органахъ—что, пожалуй, всего существеннѣе — повторяется та же спеціализація дѣла, какая установлена въ центрѣ. Каждое учрежденіе занимается какою-либо спеціальною группою вопросовъ, и ни одно не чувствуетъ данной мѣстности, какъ единаго цѣлаго.

Такимъ образомъ, съ точки зрѣнія законности управленія и его цѣлесообразности, бюрократическая административная централизація представляетъ весьма яркія отрицательныя стороны.

Средствомъ борьбы съ этими отрицательными сторонами является административная децентрализація, т. е. предоставленіе извѣстнаго ряда дѣлъ въ завѣдываніе, въ качествѣ окончательной инстанціи, мѣстнымъ учрежденіямъ. Въ силу этого, прежде всего, само собою отпадаетъ указанное выше взаимное укрывательство мѣстныхъ и центральныхъ учрежденій. Разъ рѣшающій голосъ по извѣстнымъ дѣламъ предоставляется

мѣстнымъ учрежденіямъ, съ центральныхъ тѣмъ самымъ снимается отвѣтственность, всецѣло переходящая на мѣстные органы. По этимъ дѣламъ центральныя учрежденія перестаютъ быть солидарными отвѣтчиками или соучастниками съ мѣстными, и такимъ образомъ оказывается возможность поставить мѣстныя учрежденія подъ дѣйствительный контроль центральныхъ. Завѣдываніе дѣлами мѣстнаго управленія переходитъ къ мѣстнымъ учрежденіямъ, во всякомъ случаѣ лучше знакомымъ съ мѣстными условіями. А такъ какъ эти мѣстныя установленія являются отвѣтственными за ходъ дѣлъ, то у нихъ появляется непосредственный интересъ не къ сокрытію неудобствъ, связанныхъ съ существующими порядками, а къ исправленію ихъ.

Преимущества дѣйствительнаго установленія децентрализаціи стоятъ внѣ всякаго сомнѣнія, но, къ сожалѣнію, административная децентрализація никогда не бываетъ истинною, даже и тамъ, гдѣ она установлена самыми категорическими постановленіями закона; эти постановленія скоро обращаются въ мертвую букву, приходятъ въ забвеніе и въ дѣйствительной жизни иногда бываетъ почти невозможно уловить проявленіе установленной законами независимости мѣстныхъ органовъ администраціи.

Органы казенной администраціи назначаются или министрами или подчиненными имъ органами; поэтому подборъ личнаго состава таковъ, что онъ прежде всего обезпечиваетъ дѣятельность мѣстныхъ органовъ согласно со взглядами и въ духѣ центральныхъ.

Затѣмъ, мѣстные органы казенной администраціи зависятъ отъ центральныхъ не только въ смыслѣ полученія наградъ и дальнѣйшаго движенія по службѣ, но и въ томъ отношеніи, что отъ центральнаго органа всегда зависитъ или вовсе уволить мѣстнаго чиновника (или лицо, назначившее его), или же мелочными придирками ежедневно отравлять его жизнь и сживать со свѣту.

Такіе органы, хотя бы законъ и предоставлялъ имъ извѣстную самостоятельность, все таки останутся представителями центральной власти, смотрящими на всѣ мѣстныя пользы и нужды глазами ихъ начальства, съ этими условіями вовсе незнакомаго. По самому своему происхожденію должностныя лица мѣстныхъ органовъ казенной, даже и децентрализованной, администраціи всегда тѣснѣе связаны съ центральными учрежденіями, чѣмъ съ мѣстнымъ населеніемъ.

Самостоятельность органовъ казенной администраціи никогда не можетъ быть велика еще и потому, что въ случаѣ какого-либо пререканія между мѣстнымъ органомъ администраціи и центральнымъ они никогда не ставятся въ положеніе двухъ равноправныхъ сторонъ, и рѣшающій голосъ принадлежитъ обыкновенно или самому пререкающемуся центральному органу, или же въ лучшемъ случаѣ какому-либо другому, рѣшающему дѣло по докладу или даже при участіи пререкающагося центральнаго органа.

Такимъ образомъ, по точному смыслу закона, децентрализованные

мѣстные органы казенной администраціи на дѣлѣ всегда являются пассивными и послушными подчиненными министровъ и ревностными исполнителями всего, что̀ имъ прикажутъ изъ центра.

Исторія губернаторской должности является примѣромъ, достаточно краснорѣчиво подтверждающимъ только-что сказанное. Губернаторы существовали до министерствъ и при учрежденіи послѣднихъ не были имъ подчинены. Законъ озаботился даже поставить ихъ въ положеніе, независимое ни отъ какого опредѣленнаго министерства: по закону губернаторы назначаются Высочайшею властью по представленіямъ комитета министровъ. Губернаторы по закону все еще остаются по весьма многимъ дѣламъ въ положеніи органовъ, не находящихся въ іерархическомъ подчиненіи министру внутреннихъ дѣлъ. Но на дѣлѣ, какъ извѣстно, губернаторы всецѣло обратились въ чиновниковъ вѣдомства этого министерства, оказались іерархически подчиненными этого министра.

Такимъ образомъ, административная казенная децентрализація, являясь въ значительной степени лишь кажущеюся, на дѣлѣ сама по себѣ не въ состояніи вполнѣ устранить большинство неудобствъ, которыя неразрывно связаны съ самимъ существомъ административной централизаціи.

Поэтому, при всей пользѣ, приносимой децентрализованными учрежденіями казенной администраціи, въ нихъ нельзя видѣть средства, устраняющаго всѣ вредныя послѣдствія административной централизаціи.

Мало того, что казенныя децентрализованныя учрежденія обыкновенно оказываются не въ состояніи сбросить съ себя зависимость отъ центральныхъ органовъ и потому обыкновенно страдаютъ многими изъ недостатковъ учрежденій централизованныхъ, — намъ думается, что устраненіе этой зависимости, еслибы оно когда-либо было достигнуто, само оказалось бы несомнѣннымъ зломъ. Предоставленіе полной самостоятельности органамъ администраціи, остающимся организованными бюрократически, назначаемымъ изъ центра, не связаннымъ своими интересами съ мѣстнымъ населеніемъ, не связаннымъ съ этимъ населеніемъ и общностью взглядовъ, заинтересованнымъ не въ удовлетвореніи нуждъ населенія, а въ плавномъ ходѣ бюрократической машины, само собою разумѣется, могло бы на дѣлѣ привести къ самымъ плачевнымъ результатамъ.

Но средства, позволяющія установить дѣйствительную, не на бумагѣ только существующую децентрализацію и вмѣстѣ съ тѣмъ устранить рядъ вредныхъ сторонъ ея, существуютъ, и средствами этими являются именно всѣ тѣ юридическіе институты, въ которыхъ различные изслѣдователи думали найти существо самоуправленія.

Отсутствіе личной зависимости состава органовъ мѣстнаго управленія, зависимости, выражающейся какъ въ томъ или другомъ подборѣ этого личнаго состава, такъ и въ отношеніяхъ служебной подчиненности (дисциплинарныя взысканія, награды, дальнѣйшее движеніе по службѣ), можетъ создаваться или путемъ избранія мѣстнымъ населеніемъ личнаго состава мѣстныхъ административныхъ установленій,

или же хотя бы и назначеніемъ отъ правительства, но при томъ условіи, чтобы выборъ назначаемаго не зависѣлъ отъ усмотрѣнія министерства, и чтобы въ дальнѣйшей своей службѣ назначенный не находился въ зависимости отъ центральныхъ административныхъ учрежденій[1]).

Это, тѣмъ или другимъ способомъ создаваемое, лично независимое положеніе должностныхъ лицъ мѣстныхъ установленій, какъ мы видѣли, ни само по себѣ, ни тѣмъ болѣе въ видѣ какого-либо опредѣленнаго способа обезпечить эту независимость, не исчерпываетъ собою сущности самоуправленія, но является однимъ изъ тѣхъ условій, которыя необходимы, чтобы децентрализація мѣстнаго управленія носила дѣйствительный, а не фиктивный характеръ.

Кромѣ лично независимаго положенія служащихъ въ мѣстныхъ органахъ, для дѣйствительности децентрализаціи необходима и, такъ сказать, предметная независимость самихъ учрежденій—необходимо, чтобы въ предѣлы вѣдомства мѣстныхъ учрежденій центральныя установленія могли вмѣшиваться лишь въ опредѣленной формѣ и лишь въ опредѣленныхъ случаяхъ. Для этого необходимо установить, чтобы случаи возможныхъ столкновеній мѣстныхъ органовъ съ центральными разрѣшались не этими послѣдними, а какими-нибудь третьими учрежденіями. Тогда споръ между центральнымъ органомъ и мѣстнымъ неизбѣжно получаетъ характеръ спора о правѣ, приближающагося къ судебному разбирательству, почему повсемѣстно устанавливается ближайшая связь между самоуправленіемъ и административною юстиціей.

Правовая охрана предѣловъ компетенціи органовъ самоуправленія придаетъ ей характеръ субъективныхъ правъ этихъ органовъ; понятно, почему сущность самоуправленія могли стараться усмотрѣть въ томъ, что самоуправляющіяся единицы суть субъекты предоставленныхъ имъ правъ, при чемъ, въ виду обычнаго смѣшенія правъ министерствъ и подчиненныхъ имъ органовъ съ правами государства, права самоуправляющихся единицъ разсматривались, какъ права, направленныя противъ государства или какъ права, ограничивающія права государства.

Какъ мы видѣли, теорія, сводящая сущность самоуправленія къ тому, что самоуправляющіяся единицы суть юридическія лица, принята быть не можетъ. Но тотъ фактъ, что компетенція органовъ самоуправленія почти всегда получаетъ внѣшній видъ субъективныхъ правъ, вполнѣ объясняетъ распространенность этой теоріи.

То же самое значеніе средства обезпечить самостоятельность мѣстныхъ учрежденій имѣетъ и выдѣленіе въ ихъ компетенцію дѣлъ, носящихъ по преимуществу характеръ дѣлъ мѣстныхъ, не затрагиваю-

[1]) Такъ, напр., въ Англіи мировые судьи могутъ считаться людьми, независимыми отъ министерства, хотя и назначаются королемъ по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, ибо министръ обязанъ представить всѣхъ, заявившихъ желаніе быть назначенными, коль скоро они доказали, что имѣютъ болѣе 100 фунтовъ стерлинговъ ежегоднаго дохода.

щихъ общегосударственныхъ интересовъ и касающихся такихъ предметовъ, завѣдываніе которыми съ успѣхомъ можетъ быть поручено только мѣстнымъ учрежденіямъ: въ противномъ случаѣ центральные органы, смотрящіе на себя, какъ на единственныхъ представителей общегосударственныхъ интересовъ, всегда находили бы достаточный поводъ для вмѣшательства въ дѣла, предоставленныя мѣстнымъ учрежденіямъ.

Какъ мы видѣли, оказалась совершенно тщетною попытка найти дѣла управленія по природѣ своей не государственныя, и поэтому въ завѣдываніи такими дѣлами, само собою разумѣется, нельзя видѣть сущности самоуправленія. Но для дѣйствительности децентрализаціи необходимо предоставить мѣстнымъ учрежденіямъ такія дѣла, которыя не по природѣ своей, а по взглядамъ, существующимъ въ административныхъ сферахъ, представляется политически безопаснымъ предоставить мѣстнымъ учрежденіямъ.

Установленіе полной децентрализаціи управленія, т. е. децентрализаціи власти, при сохраненіи бюрократической подчиненности личнаго состава мѣстныхъ учрежденій и при сохраненіи порядка назначенія этого состава центральными установленіями представляетъ, какъ мы уже имѣли случай замѣтить, весьма серьезную опасность, что дѣла мѣстнаго управленія будутъ вѣдаться самымъ неудовлетворительнымъ образомъ.

Тѣ три способа, которыми обезпечивается дѣйствительная самостоятельность мѣстныхъ учрежденій, въ особенности взятые всѣ въ совокупности, даютъ средство не только *обезпечить* самостоятельность, но и *обезвредить* всѣ ея отрицательныя стороны.

Децентрализація опасна тѣмъ, что лишаетъ центральные органы средствъ надзора за мѣстными органами и средствъ воздѣйствія на нихъ. При сохраненіи низкаго уровня служащихъ, обусловливающагося и сравнительно приниженнымъ служебнымъ положеніемъ чиновъ мѣстныхъ казенныхъ учрежденій, дѣятельность послѣднихъ можетъ принять направленіе, совершенно несоотвѣтствующее потребностямъ населенія.

Средствомъ замѣнить надзоръ высшихъ установленій контролемъ общественнаго мнѣнія является гласный характеръ дѣятельности, по крайней мѣрѣ, части органовъ самоуправленія, а, засимъ, избраніе должностныхъ лицъ самоуправленія и непремѣнно на болѣе или менѣе краткій срокъ [1]).

---

[1]) Той же цѣли отчасти служитъ и назначеніе органовъ самоуправленія изъ мѣстныхъ нотаблей, т. е. изъ лицъ, которыя по своему выдающемуся общественному положенію должны быть особенно чуткими къ своей репутаціи. Но само собою понятно, что такая предполагаемая чуткость на дѣлѣ можетъ и не существовать, и что человѣкъ, хотя бы и принадлежащій къ высшему слою мѣстнаго общества, можетъ придавать значеніе мнѣнію лишь незначительнаго круга лицъ, совершенно пренебрегая мнѣніемъ, быть можетъ, и вполнѣ справедливымъ, всего окружающаго населенія. Поэтому, съ точки зрѣнія контроля общественнаго мнѣнія, избраніе населеніемъ является гораздо лучшимъ средствомъ, чѣмъ назначеніе хотя бы и мѣстныхъ нотаблей.

Тѣ же выборы устанавливаютъ, какъ мы уже указывали, извѣстный представительный характеръ должностей органовъ самоуправленія. Представительство не можетъ, конечно, имѣть характера какого-либо юридическаго отношенія, существующаго между выбранными и его избирателями, но устанавливаетъ между ними извѣстную нравственную связь, вполнѣ восполняющую для органовъ самоуправленія ту связь чиновника съ его начальствомъ, которая порывается въ истинно децентрализованныхъ учрежденіяхъ.

Такимъ образомъ, средства обезпечить независимость должностныхъ лицъ отъ центра, употребляемыя при самоуправленіи, являются вмѣстѣ съ тѣмъ средствами установить связь этихъ должностныхъ лицъ съ мѣстнымъ населеніемъ и поставить ихъ подъ контроль послѣдняго.

Но выборность должности сама по себѣ еще не въ состояніи гарантировать удовлетворительнаго состава служащихъ. Лица, въ дореформенное время избиравшіяся дворянствомъ, въ нравственномъ и умственномъ отношеніи стояли ниже всякой критики. Служебная постановка этихъ должностей была такова, что человѣкъ, себя уважающій, на нихъ не шелъ. При правильной постановкѣ самоуправленія, такъ сказать, предметная самостоятельность органовъ самоуправленія, т. е. установленіе точныхъ предѣловъ вмѣшательству центральныхъ учрежденій и присвоеніе предоставленной мѣстнымъ органамъ компетенціи характера правъ, снабженныхъ юридическими средствами защиты, создавая въ высшей степени обезпеченное, самостоятельное положеніе органовъ самоуправленія, привлекаетъ на службу въ нихъ лицъ, особенно дорожащихъ своимъ нравственнымъ достоинствомъ и убѣжденіями. Поэтому, въ такихъ системахъ самоуправленія, въ которыхъ самостоятельность его органовъ дѣйствительно обезпечена, личный составъ въ нравственномъ и умственномъ отношеніи бываетъ обыкновенно во много разъ выше личнаго состава учрежденій казенной администраціи [1]).

Наконецъ, ограниченіе компетенціи органовъ самоуправленія, нравственно связанныхъ съ мѣстнымъ населеніемъ дѣлами мѣстнаго характера, создаетъ совершенно особенный интересъ должностныхъ лицъ самоуправленія къ порученнымъ имъ дѣламъ. Получается впечатлѣніе, будто, въ противоположность чиновникамъ общей администраціи, занятымъ казеннымъ, чужимъ дѣломъ, органы самоуправленія, или даже въ лицѣ ихъ все мѣстное населеніе, представителями котораго они какъ будто являются, вѣдаютъ свои собственныя дѣла, сами управляютъ ими.

[1]) Эта благая сторона самоуправленія можетъ быть вполнѣ парализована не только поставленіемъ выборныхъ органовъ въ приниженное служебное положеніе, какъ это было въ нашемъ дореформенномъ строѣ, но и искусственнымъ исключеніемъ изъ числа избирателей и избираемыхъ всѣхъ высшихъ въ нравственномъ и умственномъ отношеніи слоевъ населенія, какъ это дѣлаютъ наши законы о крестьянскомъ и городскомъ самоуправленіи.

. Такое впечатлѣніе, производимое постановкою самоуправленія и вполнѣ объясняющее самый этотъ терминъ, является лишь косвеннымъ послѣдствіемъ совокупности юридическихъ элементовъ, на которые разлагается данный институтъ, и которые сводятся къ тому, что, являясь средствомъ обезпечить юридическую самостоятельность органовъ мѣстнаго управленія, они вмѣстѣ съ тѣмъ служатъ установленію фактической связи ихъ съ мѣстнымъ населеніемъ.

Такъ какъ органы самоуправленія, даже будучи выборными, несомнѣнно являются органами государства и юридически не могутъ быть признаны представителями мѣстнаго населенія, и такъ какъ, сколько бы ни ограничивалась компетенція самоуправленія дѣлами мѣстнаго характера, эти дѣла все-таки являются не собственными дѣлами мѣстнаго населенія, а дѣлами мѣстнаго государственнаго управленія,—то конструкція самоуправленія, какъ самодѣятельности мѣстнаго общества, является научно недопустимою.

Но тотъ фактъ, что постановка дѣятельности органовъ самоуправленія производитъ впечатлѣніе, будто въ ихъ лицѣ само общество завѣдуетъ своими собственными дѣлами, остается фактомъ, имѣющимъ громадное практическое значеніе и во многомъ объясняющимъ и даже обусловливающимъ собою и то бодрое оживленіе, которое вносится въ мѣстную жизнь развитіемъ самоуправленія, и то превосходство личнаго состава, и ту преданность дѣлу и увлеченіе работою, которыя столь выгодно отличаютъ органы самоуправленія отъ казенныхъ чиновниковъ.

На основаніи всего изложеннаго мы можемъ прійти къ слѣдующему опредѣленію самоуправленія:

Самоуправленіе есть децентрализованное государственное управленіе, гдѣ самостоятельность мѣстныхъ органовъ обезпечена системою такого рода юридическихъ гарантій, которыя, создавая дѣйствительность децентрализаціи, вмѣстѣ съ тѣмъ обезпечиваютъ и тѣсную связь органовъ мѣстнаго государственнаго управленія съ данною мѣстностью и ея населеніемъ.

## VI.

### *Мелкая земская единица.*

Установленное нами понятіе самоуправленія даетъ основаніе для цѣлаго ряда практическихъ выводовъ; на нѣкоторыхъ изъ нихъ мы позволимъ себѣ остановить вниманіе читателя.

I. Цѣль установленія самоуправленія—созданіе учрежденій, не находящихся въ іерархическомъ подчиненіи органамъ центральной администраціи, министерствамъ. Но это сравнительно самостоятельное положеніе органовъ мѣстнаго управленія покупается довольно дорогой цѣною нѣкотораго разрушенія единства управленія. Отрицательныя стороны особенно сильно сказываются въ первое время по учрежденіи каждаго даннаго органа самоуправленія, сказываются въ видѣ взаим-

ныхъ пререканій, стремленія отказать другъ другу въ содѣйствіи, которое требуется существомъ дѣла или категорическимъ постановленіемъ закона.

Въ самомъ фактѣ появленія самостоятельныхъ органовъ самоуправленія тѣ органы казенной администраціи, которые раньше завѣдывали предметами, переданными самоуправленію, естественно должны видѣть умаленіе своей власти, личную свою деградацію, какъ это было, напр., съ губернаторами послѣ введенія земскихъ учрежденій: и естественно, что органы казенной администраціи сразу оказываются въ положеніи почти явной вражды къ органамъ самоуправленія.

Съ теченіемъ времени между предметами вѣдомства и предѣлами власти органовъ казенной администраціи и органовъ самоуправленія устанавливаются болѣе или менѣе ясные межевые знаки, воспоминанія чиновниковъ объ утраченныхъ функціяхъ теряютъ свою горечь, и, мало по малу, если нѣтъ никакихъ вредныхъ привходящихъ условій, между казенною администраціею и органами самоуправленія устанавливается вмѣсто доброй ссоры болѣе или менѣе худой миръ.

Что это—миръ далеко не прочный, конечно, отрицать нельзя. Но нельзя отрицать и того, что въ нетвердости и въ необезпеченности этого мира лежитъ одно изъ главныхъ достоинствъ самоуправленія—постоянный и бдительный взаимный контроль центральныхъ и мѣстныхъ учрежденій другъ надъ другомъ и невозможность того, чтобы мѣстныя и центральныя учрежденія систематически являлись одни укрывателями грѣховъ другихъ.

Но эти благія послѣдствія самоуправленія возможны только при томъ условіи, чтобы мѣстные органы дѣйствительно пользовались самостоятельностью, которая составляетъ сущность самоуправленія. Если именно въ тотъ моментъ, когда органу самоуправленія потребуется проявить всю свою самостоятельность, противясь какому-либо распоряженію центральныхъ учрежденій, незаконному или не соотвѣтствующему мѣстнымъ пользамъ и нуждамъ, малопонятнымъ для того, кто самъ сидитъ въ центрѣ, вдали отъ управляемой мѣстности, если въ такой моментъ мѣстный органъ окажется въ фактической зависимости отъ министерства и его угодливымъ слугою, то самоуправленіе не въ состояніи будетъ выполнить ту самую задачу, ради которой государство идетъ на несомнѣнную, но съ лихвою могущую окупиться жертву, нарушая единство своей администраціи и тѣмъ создавая въ ней извѣстное треніе.

Такимъ образомъ, устанавливается слѣдующее положеніе: самоуправленіе можетъ принести существенную пользу, а не служить лишь источникомъ помѣхъ скорому и спорому ходу административной работы, въ томъ лишь случаѣ, если самостоятельность, формально предоставленная органамъ мѣстнаго управленія, не будетъ парализована возможностью какого-либо закулиснаго вліянія министерствъ или его мѣстныхъ органовъ.

II. Какъ мы видѣли, централизація имѣетъ, между прочимъ, и ту вредную сторону, что, такъ сказать, расщепляетъ страну, какъ нѣчто живое, цѣлое, на рядъ вѣдомствъ, изъ коихъ каждое проводитъ свою политику, каждое видитъ только маленькій уголокъ дѣйствительной жизни.—Децентрализованныя учрежденія могутъ быть построены или на томъ же вѣдомственномъ началѣ, или же могутъ объединить данное территоріальное дѣленіе въ единое цѣлое.

Децентрализованныя учрежденія, входящія въ составъ казенной администраціи, т. е. непосредственно подчиненныя министерствамъ, никогда не могутъ отрѣшиться отъ строго вѣдомственнаго характера. Уже одинъ тотъ фактъ, что чины даннаго учрежденія назначаются какимъ либо министерствомъ и имъ представляются къ наградамъ и къ повышенію по службѣ, исключаетъ возможность, чтобы какое-либо другое министерство согласилось поручить этому учрежденію какія-нибудь свои дѣла, имѣющія болѣе или менѣе существенное значеніе. Поэтому децентрализованные органы казенной администраціи представляютъ на мѣстахъ ту же разрозненность и раздробленность, которая существуетъ въ центрѣ и которая мѣшаетъ имъ понимать и чувствовать истинныя жизненныя потребности данной мѣстности.

Конечно, и органы самоуправленія могутъ быть организованы на томъ же вѣдомственномъ началѣ, но они могутъ и объединять какую-либо мѣстность въ живой организмъ, не расщепленный на вѣдомства, по большей части случайно выработавшіяся. Съ этой точки зрѣнія въ рысшей степени существенно различіе, такъ называемыхъ, территоціальныхъ и нетерриторіальныхъ самоуправляющихся единицъ. Къ первымъ относятся наши уѣздныя и губернскія земства, города, французскія communes, départements, въ германскихъ государствахъ разнаго рода Kreise, Bezirke, Provinzien, Länder; ко вторымъ—наши совѣты присяжныхъ повѣренныхъ, разнаго рода сословныя учрежденія, биржи; во французскомъ правѣ подобные органы самоуправленія получили особенное развитіе подъ названіемъ établissements publics [1]).

Нетерриторіальными союзами, хотя бы и съ выборной организаціей и значительной степенью самостоятельности, наука государственнаго права и политическая мысль вообще занимается мало. Имъ приписывается весьма мало значенія, многіе изслѣдователи [1]) даже и вовсе отказываются подводить ихъ подъ понятіе самоуправленія.

По поводу же территоріальныхъ самоуправляющихся единицъ постоянно приходится наталкиваться на выраженія вродѣ Naturnothwendigkeit, Naturwuchsigkeit общинъ; общины и другія территоріальныя самоуправляющіяся единицы gewordene союзы, naturels; имъ по-

---

[1]) Hauriou. Précis du droit administratif. 1893, стр. 227—234. См. перечисленіе этихъ établissements на стр. 331—333.

[2]) См. выше, стр. 7.

стоянно приписываются собственныя жизненныя цѣли, собственная жизнь, не зависящая отъ произвола государства. Община—живой организмъ; самоуправленіе, какъ живая дѣятельность, постоянно противополагается мертвому, мертвящему формализму механическаго управленія бюрократіи.

Всѣ эти метафорическія выраженія, по нашему мнѣнію, конкретно означаютъ, что вѣдомственная или сословная раздробленность замѣняется такимъ порядкомъ управленія, который объединяетъ данную самоуправляющуюся единицу и такимъ образомъ создаетъ возможность сознательно разбираться въ возникающихъ вопросахъ управленія.

Если этому объединяющему значенію органовъ самоуправленія при дают какое-то особенное, чуть не мистическое значеніе въ Западной Европѣ, гдѣ, благодаря солидарности министерствъ, въ значительной степени смягчается разрозненность враждующихъ между собою вѣдомствъ, то тѣмъ большее значеніе объединяющая роль земствъ должна имѣть именно въ Россіи.

Поэтому при обсужденіи вопроса о желательныхъ для Россіи административныхъ реформахъ необходимо помнить объ органическомъ порокѣ нашей казенной—центральной и мѣстной—администраціи, объ ея вѣдомственной раздробленности. Необходимо помнить, что только органы самоуправленія, построенные на территоріальномъ или земскомъ началѣ, а не на началѣ предметной или сословной спеціализаціи, способны явиться средствомъ борьбы противъ расщепленія мѣстности и способомъ созданія учрежденій, которыя будутъ управлять данною мѣстностью, какъ единымъ цѣлымъ, отдавая себѣ сознательный отчетъ въ ея дѣйствительныхъ потребностяхъ и во взаимномъ ихъ соотношеніи.

III. Органы самоуправленія—органы государственнаго управленія. Государственное управленіе логически немыслимо безъ исполнительныхъ органовъ; поэтому и самоуправленіе не можетъ быть лишено ихъ.

1. Съ точки зрѣнія организаціи этихъ исполнительныхъ органовъ существующіе типы самоуправленія можно разбить на три группы. Къ первой относятся самоуправляющіяся единицы, которыя обладаютъ органомъ, постановляющимъ по извѣстному кругу дѣлъ рѣшенія, которыя, однако, приводятся въ исполненіе исключительно органами казенной администраціи. Таковы были до 1871 года французскіе департаменты: всѣ постановленія департаментскихъ совѣтовъ (conseils généraux), собиравшихся дважды въ годъ, приводились въ исполненіе префектомъ.

Ко второй группѣ можно отнести тѣ самоуправляющіяся единицы, которыя, какъ наше земство или какъ современный французскій департаментъ (послѣ закона 10 августа 1871 г.), имѣютъ, помимо рѣшающаго органа, органъ исполнительный, выборный, или вообще независимый отъ казенной администраціи, но этотъ органъ лишенъ принудительной власти и вообще возможности непосредственнаго воздѣйствія на населеніе, а; обязанъ для этого обращаться къ содѣйствію казенной администраціи

кромѣ того, недостаетъ мѣстныхъ органовъ, несущихъ чисто исполнительныя функціи и являющихся тѣмъ, что французы называютъ agents d'information et de transmission.

Къ третьей группѣ можно отнести самоуправляющіяся единицы, которыя имѣютъ независимые отъ казенной администраціи мѣстные исполнительные органы; таковы, напримѣръ, французскія общины, исполнительнымъ органомъ которыхъ является меръ съ подчиненными ему лицами.

2a. Если задаться вопросомъ о сравнительномъ превосходствѣ каждаго изъ этихъ трехъ типовъ самоуправленія, то прежде всего нельзя не замѣтить, что первый съ казеннымъ исполнительнымъ органомъ типъ, отъ котораго, впрочемъ, отказались и положительныя законодательства-представляется съ теоретической точки зрѣнія безусловно несостоятельнымъ.

Необходимость по каждому дѣлу входить въ сношенія съ органомъ казенной администраціи при всегдашнихъ неладахъ ея съ самоуправленіемъ создаетъ ежедневные поводы для дальнѣйшаго взаимнаго недовольства, для постоянныхъ пререканій и споровъ, занимающихъ все вниманіе и время органовъ самоуправленія и администраціи и отвлекающихъ ихъ отъ полезной работы. Вмѣстѣ съ тѣмъ, самоуправленіе лишается всякой дѣйствительной силы, оказывается въ фактической зависимости отъ казенной администраціи. Такимъ образомъ создается самый обостренный антагонизмъ отдѣльныхъ органовъ управленія, антагонизмъ, который, при безсиліи самоуправленія, лишаетъ его возможности приносить какую-либо дѣйствительную пользу.

2b. Сравнительно гораздо болѣе практична система, представителями которой являются русское земство и французскіе департаменты. Она снабжаетъ органы самоуправленія независимыми отъ казенной администраціи исполнительными органами, лишенными, однако, принудительной власти и мѣстныхъ органовъ.

При этой системѣ по многимъ дѣламъ органамъ самоуправленія оказывается возможнымъ не вступать въ непосредственное соприкосновеніе съ органами казенной администраціи, прося ихъ помощи или содѣйствія. Такимъ образомъ устраняется значительное количество тренія, значительное количество поводовъ къ столкновеніямъ и взаимному недовольству; устраняется мелочная зависимость органовъ самоуправленія отъ мѣстныхъ низшихъ органовъ казенной администраціи. Отъ этого выигрываетъ достоинство и самостоятельность органовъ самоуправленія; оно становится, по крайней мѣрѣ, въ нѣкоторыхъ дѣлахъ дѣйствительною властью, какая только и можетъ удовлетворять возложеннымъ на нее задачамъ управленія, а главное, самоуправленіе перестаетъ быть чѣмъ-то способнымъ лишь на критикующія дѣйствія и на оппозицію, и становится, хотъ бы по тѣмъ дѣламъ, по которымъ оно не нуждается въ содѣйствіи казенной администраціи, дѣйствительною рабочею силою.

2c. Но отсутствіе собственныхъ органовъ, облеченныхъ принуди-

тельною властью,—а въ случаѣ, если самоуправляющаяся единица представляетъ сколько-нибудь крупное территоріальное дѣленіе, отсутствіе органовъ, которые на мѣстахъ являлись-бы, такъ сказать, глазами и руками центральнаго, неминуемо должно повести къ ряду самыхъ нежелательныхъ послѣдствій.

Потребность каждой самоуправляющейся единицы въ такого рода исполнительныхъ органахъ, которые были-бы облечены принудительною властью и являлись-бы органами не казенной администраціи, а именно самоуправленія, обусловливается прежде всего разнородностью этихъ элементовъ, между которыми, по самой ихъ природѣ, долженъ существовать, по крайней мѣрѣ, по нѣкоторымъ дѣламъ извѣстный антагонизмъ въ смыслѣ разнаго пониманія мѣстныхъ пользъ и нуждъ. Поэтому порученіе дѣйствительнаго исполненія постановленій органовъ самоуправленія чинамъ казенной администраціи приводитъ къ тому, что эти постановленія приводятся въ исполненіе лицами, вовсе не заинтересованными въ ихъ энергичномъ исполненіи самымъ халатнымъ образомъ.

Нерѣдко также при приведеніи въ дѣйствіе эти постановленія совершенно искажаются, а то и вовсе оставляются въ бездѣйствіи подъ какими-либо болѣе или менѣе благовидными предлогами. Пожалуй, еще болѣе вреднымъ, чѣмъ отсутствіе органовъ съ принудительною властью, является то положеніе вещей, когда самоуправляющаяся единица обладаетъ лишь органами, находящимися въ ея центрѣ, а сама она территоріально представляетъ столь крупную величину, что исполненіе возложенныхъ на нее задачъ управленія возможно лишь на мѣстахъ. Таковы, напримѣръ, наши уѣздныя земства. Само собою очевидно, что въ самомъ уѣздномъ городѣ невозможно ни принятіе санитарныхъ или продовольственныхъ мѣръ, ни производство всѣхъ дорожныхъ работъ по уѣзду.

Большинствомъ задачъ управленія можно руководить изъ центра, но осуществлять ихъ можно только на мѣстахъ. Мало того, для разумнаго планомѣрнаго руководства большинствомъ дѣлъ, порученныхъ земству, органъ власти, находящійся въ уѣздномъ городѣ, долженъ получать съ мѣстъ рядъ точныхъ и подробныхъ свѣдѣній. Заставлять органы самоуправленія получать эти свѣдѣнія отъ мѣстныхъ органовъ казенной администраціи, дѣйствующихъ по указаніямъ свыше, значитъ, въ лучшемъ случаѣ, обращать самоуправленіе въ нѣчто, дѣйствующее подъ вліяніемъ казенной администраціи, подъ вліяніемъ негласнымъ, не формальнымъ, а потому не допускающимъ не только отвѣтственности, но даже и провѣрки. Чаще же всего отсутствіе мѣстныхъ органовъ ставитъ сколько-нибудь крупныя самоуправляющіяся единицы по самымъ существеннымъ изъ ввѣренныхъ имъ дѣлъ въ совершенно безпомощное положеніе, въ необходимость основывать свои мѣропріятія на свѣдѣніяхъ, случайно получаемыхъ отдѣльными должностными лицами органовъ самоуправленія.

Такимъ образомъ теоретически правильною можетъ быть признана постановка только тѣхъ системъ самоуправленія, гдѣ, во-первыхъ, орга-

намъ его сообщается не только право составлять постановленія, но и власть принудительно приводить ихъ въ исполненіе, а во-вторыхъ, гдѣ болѣе или менѣе крупныя единицы имѣютъ собственные мѣстные исполнительные органы.

3. Предоставленіе органамъ самоуправленія самостоятельной принудительной, полицейской власти на практикѣ встрѣчается лишь тамъ, гдѣ наблюдаются уже болѣе или менѣе нормальныя отношенія самоуправленія и казенной администраціи; поэтому у насъ при постоянной склонности беззавѣтныхъ приверженцевъ казенной администраціи упрекать земство чуть-ли не въ политической неблагонадежности, при ненормальныхъ, благодаря земскому положенію 1890 г., отношеніяхъ земствъ къ губернаторской власти и къ министерству внутреннихъ дѣлъ, о предоставленіи земству принудительной власти, т. е. о непосредственномъ подчиненіи ему органовъ полиціи говорить, пожалуй, еще рано.

Но созданіе такихъ мѣстныхъ органовъ уѣзднаго земства, которые являлись бы его исполнительными органами и вмѣстѣ съ тѣмъ служили средствомъ ознакомленія съ положеніемъ на мѣстахъ ввѣренныхъ земству дѣлъ, съ пользами и нуждами даннаго участка,—созданіе такихъ органовъ, представляясь настоятельною необходимостью, вызываемою самою сущностью нынѣ возложенныхъ на земство задачъ управленія,—съ административно-политической точки зрѣнія никакихъ возраженій вызывать не можетъ.

4. Что касается ихъ организаціи теоретически она можетъ имѣть двоякую форму: во-первыхъ, это могутъ быть, напр., для нашего земства, органы, назначенные земскою управою или выбранные земскимъ собраніемъ; во-вторыхъ, выбранные какою либо меньшею самоуправляющеюся единицею, приходомъ, крестьянскою волостью, всесословною волостью.

Логически мыслимы обѣ системы, но нельзя не отдать предпочтенія второй. Если отъ мѣстнаго органа требовать, чтобы онъ являлся для земства источникомъ дѣйствительно правильныхъ свѣдѣній о положеніи даннаго участка, данной волости, то его надо поставить внѣ личной зависимости отъ земства; въ противномъ случаѣ, этотъ органъ, даже если онъ назначенъ и не изъ лицъ, чуждыхъ данному участку и не только формально съ нимъ связанныхъ, въ силу одной своей зависимости отъ земства, будетъ видѣть и сообщать не столько то, что есть, сколько то, что угодно назначившимъ его членамъ управы или партіи земскаго собранія, его избравшей. Къ тому же мѣстный органъ земства, стоящій въ іерархической зависимости отъ него, будетъ, подобно чиновнику казенной администраціи, исполнителемъ не только того, что на него возложено закономъ, и не только законныхъ постановленій земства, но, конечно, и всякихъ, хотя бы и незаконныхъ желаній и стремленій лицъ и партій, господствующихъ въ земствѣ.

Словомъ, мѣстные земскіе органы, назначаемые или избираемые самимъ земствомъ, страдали бы всѣми недостатками казенныхъ чиновни-

ковъ и внесли бы въ земство всѣ отрицательныя стороны казенной администраціи, въ устраненіи которыхъ и состоитъ политическая задача самоуправленія.

Такимъ образомъ естественнымъ мѣстнымъ органомъ болѣе крупныхъ самоуправляющихся единицъ являются единицы болѣе мелкія. Въ силу однородности ихъ происхожденія между болѣе крупною и мелкою самоуправляющеюся единицею не только не можетъ существовать какого либо антагонизма, мѣшающаго правильному ходу работы, но, напротивъ, между ними естественно должно существовать извѣстное единство взглядовъ, что, конечно, весьма желательно для спорой работы. Вмѣстѣ съ тѣмъ, въ силу отсутствія іерархическаго подчиненія личнаго состава органовъ, мелкая единица не будетъ пассивнымъ исполнителемъ воли и желаній единицы болѣе крупной, но можетъ быть дѣйствительной представительницей интересовъ каждой данной мѣстности.

Отсутствіе у нашего земства мѣстныхъ исполнительныхъ и наблюдательныхъ органовъ, какъ мы уже указывали, не можетъ не отражаться самымъ вреднымъ образомъ на всемъ ходѣ земской жизни. Поэтому созданіе всесословной волости, какъ мелкой самоуправляющейся единицы, включенной въ общую систему земскихъ учрежденій, т. е. созданіе мелкой земской единицы, явилось бы самымъ цѣлесообразнымъ средствомъ восполнить этотъ недостатокъ.

IV. 1. Созданіе всесословной волости, какъ мелкой земской единицы, отвѣчало бы не только потребностямъ и нуждамъ современнаго уѣзднаго и губернскаго земскаго управленія. Интересы земства въ этомъ вопросѣ совпадаютъ съ интересами самихъ волостей.

Всѣ органы самоуправленія, какъ и всѣ другіе мѣстные органы государства, находятся въ инстанціонномъ подчиненіи другимъ органамъ. Таковъ основной принципъ современнаго административнаго права, цѣлесообразность и жизненность котораго стоятъ внѣ всякаго сомнѣнія.

Мелкая самоуправляющаяся единица, напр., волость, очевидно тоже должна будетъ быть поставлена инстанціонно подъ какія либо другія установленія. Такими установленіями можетъ быть или какой либо органъ казенной администраціи или земство [1]).

---

[1]) Въ иностранныхъ законодательствахъ постановка подобной дилеммы была бы принципіальною ошибкою: тамъ, помимо органовъ казенной администраціи и самоуправленія, есть еще одна категорія административныхъ установленій—это, т. наз., административные суды; и органы самоуправленія подчиняются преимущественно контролю этихъ послѣднихъ. У насъ органомъ административной юстиціи можетъ быть признанъ I Департаментъ Пр. Сената, но очевидно, что подчинить волости непосредственно Сенату совершенно немыслимо.—Въ такъ называемыхъ смѣшанныхъ административныхъ губернскихъ присутствіяхъ обыкновенно принято усматривать начатки административной юстиціи. Но нельзя не признать, что по составу своему, а главное по служебному положенію всѣхъ своихъ членовъ, по установленному въ нихъ порядку дѣлопроизводства, эти присутствія являются не судебными установленіями, а органами казенной админи-

Хотя инстанціонная подчиненность органовъ самоуправленія по общему правилу сводится лишь къ праву отмѣнять неправильныя ихъ постановленія, безъ права вносить въ нихъ какія либо измѣненія, и такимъ образомъ извѣстная доля самостоятельности во всякомъ случаѣ остается обезпеченною за самоуправленіемъ, но самое подчиненіе органа самоуправленія чуждому ему по духу и по направленію органу казенной администраціи создаетъ почву для постоянныхъ столкновеній и препирательствъ, которыя, въ концѣ концовъ, не могутъ не отражаться самымъ вреднымъ образомъ на всей дѣятельности мѣстныхъ установленій.

Эти отрицательныя стороны инстанціоннаго подчиненія органовъ самоуправленія казенной администраціи могутъ быть парализованы тѣмъ, что администрація получаетъ право надзора лишь за законностью распоряженій органовъ самоуправленія, но не за цѣлесообразностью, не за соотвѣтствіемъ ихъ пользамъ и нуждамъ мѣстнаго населенія.

Но, по крайней мѣрѣ при господствующемъ у насъ отношеніи къ самоуправленію, весьма трудно надѣяться, чтобы законодательство ограничилось лишь такою формою надзора, въ особенности по отношенію къ болѣе мелкимъ единицамъ, по необходимости стоящимъ въ отношеніи рабочихъ силъ, которыми онѣ могутъ располагать, на весьма скромной высотѣ. Такія самоуправляющіяся единицы всегда будутъ давать поводъ для вмѣшательства въ самое существо ихъ дѣятельности, и весьма трудно предположить, чтобы наше законодательство въ скоромъ времени могло признать распоряженія органовъ мелкихъ самоуправляющихся единицъ вовсе не подлежащими контролю съ точки зрѣнія ихъ цѣлесообразности.

Такъ какъ, согласно изложенному, этотъ контроль весьма опасно поручать органамъ казенной администраціи, то его остается поручить лишь болѣе крупнымъ самоуправляющимся единицамъ, которыя и по тѣмъ рабочимъ силамъ, которыми онѣ могутъ располагать, и по большей широтѣ взглядовъ, и по независимости отъ вліянія политическихъ партій, образовавшихся и борящихся въ предѣлахъ данной волости,—несомнѣнно могутъ служитъ вполнѣ удовлетворительною инстанціею для разсмотрѣнія жалобъ на нецѣлесообразность постановленій мелкихъ самоуправляющихся единицъ.

---

страціи. Къ тому же нельзя не замѣтить, что самая возможность существованія сколько-нибудь широко поставленной административной юстиціи,—всегда разсматривающей вопросъ о правѣ,—у насъ подлежитъ еще большому сомнѣнію, въ силу какъ невыясненности основныхъ началъ нашего административнаго права, такъ и въ силу того, что „усмотрѣніе“ продолжаетъ играть въ немъ столь видную роль,—усмотрѣніе, установленное самимъ закономъ или вытекающее изъ общаго характера отношеній власти къ обывателю. Поэтому въ случаѣ подчиненія самоуправляющихся волостей какимъ-либо губернскимъ присутствіямъ,—мы будемъ имѣть подчиненіе органовъ самоуправленія органамъ не судебнымъ, а органамъ казенной администраціи.

Поэтому, когда въ Россіи будетъ создана правильно поставленная мелкая самоуправляющаяся единица, то ее необходимо—и въ ея же собственныхъ интересахъ, и въ интересахъ правильнаго хода земскаго управленія—подчинить болѣе крупнымъ существующимъ уже самоуправляющимся единицамъ, т. е. земству.

Итакъ, при реформѣ нашего волостного самоуправленія, какъ въ интересахъ правильной постановки дѣлъ, которыя будутъ поручены этой реформированной волости, такъ и тѣхъ дѣлъ, которыя нынѣ вѣдаются земствомъ, самоуправляющаяся единица должна быть построена на бессословномъ территоріальномъ началѣ и введена въ систему нашихъ земскихъ учрежденій въ видѣ третьей, низшей ступени ихъ.

*Н. Лазаревскій.*

## Мѣстное самоуправленіе въ Англіи [1]).

Какъ извѣстно, нѣтъ страны, въ которой современный строй былъ бы такъ тѣсно связанъ по своему общему смыслу и подробностямъ организаціи съ историческими началами, какъ въ Англіи. Ни ея конституція, ни ея мѣстныя учрежденія, ни ея судебные порядки не могутъ быть описаны и поняты иначе, какъ историческимъ путемъ, потому что ни тѣ, ни другія, ни третьи не были придуманы и устроены за одинъ разъ и умозрительными способами, а возникали постепенно, въ силу медленнаго примѣненія къ обстоятельствамъ и какъ бы органическаго развитія задачъ и средствъ. Поэтому, для нашей цѣли необходимо намѣтить моменты историческаго роста, прежде чѣмъ говорить о современномъ положеніи и роли мѣстныхъ учрежденій [2]).

1. Особенности англійской мѣстной организаціи начинаютъ обозначаться очень рано, уже въ феодальную эпоху. Тогда какъ въ Германіи и Франціи феодальная аристократія разбила національное и государственное единство и образовала въ мѣстностяхъ рядъ почти самостоятельныхъ княжествъ и сеньерій, въ Англіи особыя условія норманнскаго завоеванія привели къ раннему сосредоточенію націи и государственной власти, а въ мѣстной жизни сохранили значеніе за всесословными областными и мѣсными союзами. Мэноріальные лорды, правда, захватили значительныя полномочія въ управленіи мѣстными дѣлами, и ихъ вотчинныя куріи стали полицейскими и судебными центрами для зависимаго населенія, но важнѣйшая въ полицейскомъ отношеніи изъ этихъ курій—лета (court-leet) сохранила прямую связь съ государственной организаціей, а, что еще важнѣе, древніе территоріальные союзы графства, сотни и даже деревни (villa, township) не потеряли вполнѣ своего значенія, а

---

[1]) Главныя пособія для изученія исторіи и практики мѣстнаго управленія въ Англіи: *Gneist*, Das englische Verwaltungsrecht. Berlin, 1883, 2 тома; *J. Redlich*, Englische Lokalverwaltung. Leipzig, 1901; *Chalmers*, Local government, 1882; *Blake Odgers*, Local government. 1901. Литература по отдѣльнымъ вопросамъ будетъ приведена впослѣдствіи.

[2]) Въ настоящемъ очеркѣ будетъ обращено преимущественное вниманіе на „земскую“ организацію: городской придется касаться лишь попутно, а своеобразныя учрежденія Лондона останутся совсѣмъ въ сторонѣ.

продолжали дѣйствовать независимо отъ появившихся на ихъ почвѣ мэноровъ, какъ для производства разнаго рода фискальныхъ и полицейскихъ разслѣдованій, такъ и для содѣйствія королевскимъ судьямъ въ проведеніи началъ общаго права Англіи. На этихъ мѣстныхъ союзахъ лежало представленіе (presentment) обвиняемыхъ въ преступленіяхъ и разрѣшеніе фактическихъ вопросовъ, возникавшихъ при судебномъ производствѣ. Не можетъ быть рѣчи, конечно, о какой либо предвзятой теоріи самоуправленія въ эту эпоху, и нельзя не замѣтить, что самыя формы фактической самодѣятельности различныхъ союзовъ скорѣе тяготили населеніе, нежели удовлетворяли его запросамъ; но за всѣмъ тѣмъ остаются три существенныхъ факта: во 1-хъ, уже въ XII вѣкѣ въ Англіи начинаетъ складываться общее право, проникающее, благодаря сильной государственной власти, во всѣ части королевства; во 2-хъ, сохраняютъ жизненность древніе территоріальные союзы и дѣленія и въ 3-ихъ, во всѣхъ проявленіяхъ мѣстной жизни сказывается общественное начало: не только въ графствѣ и сотнѣ, но и въ самомъ мэнорѣ средоточіемъ является курія, гемотъ, т. е. собраніе населенія.

2. Двойственность началъ, проходившихъ въ средневѣковомъ англійскомъ строѣ, естественно вызывала борьбу между ними. Король и королевскіе судьи стремились расширить сферу вмѣшательства государственной власти, а это заставляетъ феодальныхъ владѣльцевъ сплотиться и, отказавшись отъ личнаго своеволія, проводить общественную программу, которая ставила землевладѣльческую аристократію, какъ передовой классъ, соблюдающій и защищающій интересы всего населенія. Въ исторіи парламента это теченіе выразилось, какъ извѣстно, въ образованіи, рядомъ съ чисто феодальной палатой лордовъ, палаты общинъ, т. е. соединенія организованныхъ территоріальныхъ союзовъ—графствъ и городовъ, въ которыхъ среднее и мелкое рыцарство представляло интересы не своего сословія только, а всесословныхъ областей, изъ которыхъ состояла Англія. Въ мѣстной организаціи также происходилъ любопытный процессъ развитія. Сотни и села мало по малу приходили въ упадокъ, но и мэноры, которые содѣйствовали ихъ постепенному раздробленію, не могли стать устойчивой единицей мѣстнаго управленія: приблизительно съ XIV вѣка они стали разлагаться подъ вліяніемъ преобразованія натуральнаго хозяйства въ денежное и успѣховъ государственной власти. А между тѣмъ, какъ разъ при большей подвижности общества, при учащавшихся и осложнявшихся сношеніяхъ между его членами, при возрастающей потребности въ государственномъ порядкѣ, становилась необходимой прочная и цѣлесообразная организація мѣстныхъ силъ и отношеній. Англійское общество ищетъ этой организаціи въ двухъ направленіяхъ: въ передачѣ мѣстныхъ судебно-полицейскихъ полномочій руководящимъ классамъ тогдашняго экономическаго строя—рыцарству въ графствахъ и купечеству въ городахъ, и въ образованіи мелкихъ мѣстныхъ единицъ новаго типа—приходовъ.

Отправленіе правосудія въ мелкихъ дѣлахъ, какъ тяжебныхъ, такъ и уголовныхъ, не могло оставаться въ рукахъ мэноріальныхъ курій, не могло и сдѣлаться достояніемъ центральныхъ судовъ, которымъ безъ того было болѣе чѣмъ достаточно дѣла при разборѣ важнѣйшихъ дѣлъ. Если бы, однако, короли рѣшительно одержали верхъ въ политической борьбѣ, то имъ, вѣроятно, удалось бы продвинуть въ мѣстности судей, прямо уполномоченныхъ ими, и такимъ образомъ захватить для коронныхъ чиновниковъ позицію, которая обезпечила бы монархической власти господство въ мѣстностяхъ. Для всего будущаго развитія Англіи оказалось существеннымъ, что и въ борьбѣ за мѣстныя полномочія, какъ и въ состязаніи за центральную власть, короли принуждены были считаться и мириться съ силою общественныхъ элементовъ.

Въ XIV вѣкѣ вырабатывается для разрѣшенія мелкихъ судебныхъ дѣлъ, для приведенія приговоровъ въ исполненіе, для предупрежденія преступленій и охраненія общественнаго порядка или, какъ тогда говорили, мира—учрежденіе мировыхъ судей; въ 1360 году оно было окончательно сформировано закономъ 39 Edw. III, c. 1. Въ силу этого закона и нѣкоторыхъ другихъ примкнувшихъ къ нему въ скоромъ времени постановленій, мировые судьи назначаются королемъ, но не иначе, какъ изъ мѣстныхъ помѣщиковъ въ графствахъ и изъ почетнѣйшихъ гражданъ въ городахъ [1]), причемъ въ каждой области или городѣ нѣсколько судей должны быть людьми съ юридическимъ образованіемъ. Дѣятельность новыхъ судей была поставлена подъ контроль центральныхъ судовъ, съ правомъ для послѣднихъ требовать отчета (Certiorari) въ тѣхъ или другихъ дѣйствіяхъ мѣстной магистратуры. Для производства важнѣйшихъ дѣлъ и разрѣшенія апелляцій судьи собирались четыре раза въ годъ на съѣзды (Quarter Sessions). За немногими исключеніями должность мироваго судьи была безвозмездной, чѣмъ само по себѣ обусловливалось, что она попала въ руки людей обезпеченныхъ и не слишкомъ обремененныхъ профессіональными обязанностями. Важность дѣла, интересъ къ нему и общественное вліяніе съ ними связанное, были, однако, настолько значительны, что и въ помѣщичьемъ классѣ, и среди богатаго купечества городовъ съ самаго начала было множество охотниковъ на эти должности, и рано выработался взглядъ, что корона должна привлекать такихъ охотниковъ, которые пользовались общимъ уваженіемъ въ мѣстности, не разбирая партій и не подбирая себѣ какой либо особой партіи. По существу компетенція мировыхъ судей скоро распространилась на всѣ мѣстные интересы и связанныя съ ними мелкія дѣла гражданскаго свойства, какъ судебныя, такъ и административныя. Въ послѣднемъ отношеніи важно, что къ нимъ перешли какъ полицей-

[1]) Само собою разумѣется, что положеніе мировыхъ судей въ городахъ значительно отличалось отъ ихъ положенія въ сельскихъ мѣстностяхъ, но мы не будемъ входить въ разсмотрѣніе этихъ отличій, такъ какъ для насъ интересна „земская“, а не городская организація.

скія функціи охраненія порядка, задержанія обвиняемыхъ и подозрительныхъ лицъ, наблюденія за тюрьмами, такъ и заботы о благоустройствѣ— о дорогахъ, объ упорядоченіи торговли, о надзорѣ за рабочимъ населеніемъ [1]), о вліяніи на установленіе подходящихъ цѣнъ и заработковъ и т. п.

Въ общемъ, институтъ мировыхъ судей, которому суждено было играть такую выдающуюся роль въ общественной жизни Англіи, съ самаго начала сложился подъ вліяніемъ нѣсколькихъ своеобразныхъ началъ.

a) Это институтъ аристократическій и притомъ въ двухъ отношеніяхъ: онъ совершенно отстраняетъ низшіе, т. е. мало обезпеченные и живущіе личнымъ трудомъ, классы отъ мѣстнаго управленія, но онъ въ то же время ограничиваетъ вмѣшательство короны въ мѣстную жизнь, такъ какъ ея право назначенія строго ограничено принадлежностью назначаемаго къ мѣстному обществу и обычаемъ, который приводитъ къ передачѣ полномочій мировыхъ судей всѣмъ выдающимся кандидатамъ мѣстнаго общества. Такимъ образомъ сложилось не мѣстное чиновничество, а мѣстная должностная аристократія на землевладѣльческомъ основаніи.

b) Дѣятельность мировыхъ судей представляетъ неразрывное соединеніе судебныхъ и административныхъ полномочій, но, между тѣмъ какъ при подобномъ „смѣшеніи властей“ правомѣрность дѣятельности приносится обыкновенно въ жертву административному произволу и сосредоточеніе власти предназначено главнымъ образомъ для подавленія общественной самостоятельности, въ Англіи, при соединеніи административнаго и судебнаго элементовъ, получилъ преобладаніе послѣдній, весь административный порядокъ подчиненъ контролю судовъ и проникнутъ началами общаго права. Соединеніе властей является такимъ образомъ гарантіей правомѣрности административныхъ дѣйствій.

c) Мѣстная дѣятельность мировыхъ судей имѣетъ единоличный характеръ, а по важнѣйшимъ вопросамъ пріурочивается къ областнымъ дѣленіямъ, графствамъ [2]). Такимъ образомъ институтъ мировыхъ судей не знаетъ мелкихъ земскихъ единицъ за предѣлами городскихъ корпорацій.

3. Одновременно съ развитіемъ аристократической магистратуры мировыхъ судей идетъ образованіе другого, демократическаго института мѣстной жизни—прихода. Церковные интересы не укладывались въ си-

---

[1]) Къ этому времени относится развитіе обширнаго и стѣснительнаго законодательства о рабочихъ (statutes of labourers).

[2]) Промежуточной формой являются коллегіальныя засѣданія малыхъ сессій (Petty Sessions), но на нихъ рѣшаются главнымъ образомъ судебныя дѣла, да и самая коллегіальность вызвана въ данномъ случаѣ желаніемъ обезпечить серьезное и компетентное разсмотрѣніе дѣлъ, а не необходимостью разграничить интересы мѣстныхъ союзовъ.

стему самоуправленія графствъ и городскихъ корпорацій. Церковь обращалась съ своими потребностями непосредственно къ паствѣ и не могла допустить полной замѣны большинства своихъ прихожанъ немногими помѣщиками. Оттого при упадкѣ древнихъ территоріальныхъ союзовъ и преобладаніи въ гражданскихъ отношеніяхъ помѣщичьей аристократіи самопроизвольно выдвигается для наблюденія за церковными имуществами и воспособленія церковнымъ потребностямъ приходское собраніе, состоящее подъ предсѣдательствомъ священника изъ всѣхъ самостоятельныхъ хозяевъ прихода, не исключая и женщинъ, ведущихъ самостоятельное хозяйство, и безъ всякихъ сословно-іерархическихъ разграниченій.

Для производства необходимыхъ расходовъ собраніе устанавливало мѣстный сборъ (rate), а для употребленія собранныхъ денегъ и завѣдыванія церковнымъ имуществомъ избирало церковныхъ старостъ (church wardens), которые были обязаны представлять отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ и издержкахъ слѣдующему собранію. Такимъ образомъ, въ этой формѣ какъ бы возраждался древній сельскій сходъ (town-mot) и притомъ не только для чисто церковныхъ дѣлъ: церкви имѣли обширныя обязанности по призрѣнію нуждающихся, раздачѣ пособій, устройству благотворительности, и въ этихъ отношеніяхъ приходъ становился учрежденіемъ, важнымъ для всего гражданскаго общества. Надо прибавить, что ростъ этого учрежденія былъ чисто фактическій, обусловленный потребностями и обычаями, и законодательная власть не принимала въ немъ никакого прямого участія. Во всякомъ случаѣ описанные порядки, зародившіеся въ XIV вѣкѣ, окончательно сформировались къ XVI-му.

4. Эпоха Тюдоровъ и Стюартовъ замѣчательна, какъ извѣстно, попытками королей развить начало монархической прерогативы и властнаго вмѣшательства во всѣ области государственной жизни. Мѣстныя учрежденія естественно подверглись при этомъ энергическому натиску. Генрихъ VIII, Елизавета, Іаковъ I и Карлъ I также мало расположены были примириться съ аристократическимъ самоуправленіемъ графствъ и самостоятельною жизнью приходовъ, какъ и съ законодательнымъ верховенствомъ парламента или со строгою правомѣрностью общихъ судовъ. Притомъ процессъ соціальнаго переустройства, обострившійся въ XVII вѣкѣ, требовалъ во всякомъ случаѣ энергичнаго вмѣшательства государства, и короли на время захватили руководящую роль въ воздѣйствіи на этотъ процессъ. Разложеніе общиннаго землевладѣнія, упадокъ крѣпостничества, переустройство религіозныхъ отношеній и связанная съ нимъ ликвидація учрежденій католической церкви, захваты новаго дворянства, находившагося подъ патронатомъ королей, первыя попытки заморскихъ предпріятій и всемірной торговли, всѣ эти могучія, безпокойныя проявленія новаго времени вносили постоянное броженіе въ общество и вызывали разнообразныя мѣры къ упорядоченію и цѣлесообразному направленію пробудившихся силъ. Въ частности, особенно жгучимъ становился въ это безпокойное время вопросъ о бѣдныхъ: надо было что

нибудь дѣлать, чтобы избавиться отъ бродяжничества и перекочевокъ остававшихся безъ работы и пропитанія людей, надо было заботиться систематически и въ обширныхъ размѣрахъ о тѣхъ, кто не имѣлъ ни средствъ къ жизни, ни силы работать. Законодательство XVII вѣка съ разныхъ сторонъ приступаетъ къ разрѣшенію вытекающихъ отсюда задачъ, прибѣгаетъ ко всевозможнымъ мѣрамъ устрашенія и подавленія, къ установленію максимальныхъ цѣнъ и обязательныхъ заработковъ, но признаетъ и попытки самоуправляющихся союзовъ, въ особенности городовъ, къ устройству работныхъ домовъ и призрѣнія неспособныхъ къ труду [1]). Завершеніемъ законодательныхъ мѣропріятій въ этомъ направленіи былъ законъ 1601 г. (43 Eliz. c. 2), имѣющій капитальное значеніе не только въ исторіи общественнаго призрѣнія, но и въ исторіи мѣстныхъ учрежденій. Этимъ закономъ было вмѣнено въ обязанность приходамъ облагать населеніе мѣстности сборомъ на бѣдныхъ (poor-rate) въ цѣляхъ устройства работныхъ домовъ для нуждающихся въ работѣ, больницъ, пріютовъ и богадѣленъ для неспособныхъ къ труду дѣтей, стариковъ, больныхъ и увѣчныхъ, сумасшедшихъ. Надзоръ за дѣйствіями приходовъ въ этомъ направленіи былъ порученъ мировымъ судьямъ и назначаемымъ ими приходскимъ надзирателямъ (overseers). Цѣлью всѣхъ относящихся сюда мѣропріятій и распоряженій была поставлена пріостановка блужданій бездомнаго и бездѣльнаго люда, и въ связи съ этимъ приходамъ и судьямъ были предоставлены обширныя полномочія по водворенію такихъ людей на мѣста постояннаго жительства и заключенію ихъ въ работные дома и тюрьмы. Если такимъ образомъ сфера дѣйствій обычныхъ мѣстныхъ властей этими распоряженіями расширяется и укрѣпляется, то въ то же время вводится новое начало въ организацію всего дѣла: короли вмѣшиваются самымъ энергичнымъ образомъ въ руководство всѣми этими отношеніями и мѣрами, развивая въ этомъ направленіи начальническую дѣятельность тѣхъ центральныхъ учрежденій, въ которыхъ осуществлялась идея личнаго правленія Монарха. Если при отправленіи своихъ обязанностей мѣстныя власти затруднены отсутствіемъ опредѣленныхъ законныхъ формъ, или стѣснены тѣми или другими общими законами, онѣ обращаются къ „суду бѣдныхъ людей“ или „суду прошеній“, который старается развить дискреціонное примѣненіе соображеній соціальной справедливости и пользы наперекоръ судамъ общаго права [2]). Тайный Совѣтъ составляетъ инструкціи (books of orders), разсылаетъ циркуляры, требуетъ отчетовъ и всячески подтягиваетъ мѣстную администрацію. Особеннаго напряженія достигаетъ это вмѣшательство центральной власти въ періодъ личнаго правленія Карла I.

---

[1]) Лондонъ показалъ дорогу въ этомъ отношеніи устройствомъ работнаго дома въ Брайдуель.

[2]) См., напр., Drewe and another v. Wilkyn въ Select cases of the Court of Requests, ed. Leadam (Selden Soc. XII), p. 196.

Въ это время Тайный Совѣтъ образовалъ особую комиссію, дѣятельными членами которой были Страффордъ, Лаудъ, Фальклендъ, и развилъ своего рода королевскій соціализмъ, вмѣшиваясь не только въ общественное призрѣніе по существующимъ законамъ, но регулируя цѣны, посредничая между предпринимателями и рабочими. Для практики мѣстныхъ учрежденій эпоха монархической прерогативы несомнѣнно выдвинула начало важное и полезное, но пока преждевременное вслѣдствіе той политической комбинаціи, въ которой оно являлось,—начало центральнаго контроля, которому суждено было возродиться въ XIX вѣкѣ при болѣе благопріятныхъ и нормальныхъ условіяхъ [1]).

Политика Стюартовъ потерпѣла крушеніе, потому что англичане не расположены были ради тѣхъ или другихъ подачекъ пожертвовать главными устоями своего общественнаго быта—верховенствомъ закона и свободой совѣсти. Въ сферѣ мѣстныхъ учрежденій королямъ удалось учредить на время спеціальные областные совѣты, развить юрисдикцію Тайнаго Совѣта и исказить строй городскихъ корпорацій передачей ихъ полномочій небольшимъ группамъ, такъ называемыхъ, „свободныхъ гражданъ (freemen)“, но не удалось ни разорвать связи мировыхъ судей съ судьями общаго права, ни подорвать самостоятельность приходовъ, ни остановить появленіе конгрегацій, свободныхъ общинъ сектантовъ, не подчинявшихся официальной церкви. Послѣднее обстоятельство заслуживаетъ особеннаго вниманія, потому что, хотя свободныя церковныя общины не имѣютъ никакихъ прямыхъ полномочій по мѣстному управленію, но онѣ могущественно содѣйствовали поддержанію среди народа духа ассоціаціи: онѣ вызывали дѣятельное общеніе между своими членами не только по вѣроисповѣднымъ вопросамъ, но и по всему строю бытовыхъ отношеній, приводили къ взаимной матеріальной поддержкѣ и самообложенію въ предѣлахъ отдѣльныхъ общинъ и представляли прекрасный зародышъ, изъ котораго въ извѣстный моментъ всегда могло развиться крѣпкое мѣстное самоуправленіе на демократическихъ основаніяхъ, что и имѣло мѣсто при переходѣ конгрегацій въ Сѣверо-американскія колоніи.

5. Крушеніе королевской прерогативы въ революціяхъ XVII вѣка обезпечило господство за землевладѣльческой аристократіей. Благодаря особенностямъ избирательной системы, она располагала большинствомъ въ парламентѣ; а съ помощью института мировыхъ судей держала въ рукахъ мѣстное управленіе. Соціальное преобладаніе этого класса, къ которому перешла почти вся земельная собственность въ странѣ, не вызывало систематическаго противодѣйствія со стороны другихъ частей населенія, потому что оно связано было съ необычайными успѣхами колоніальной и торговой политики, съ побѣдами надъ Франціей и Испаніей,

[1]) По вопросу о дѣятельности монархіи въ эту эпоху, см. особенно книгу Миссъ Леонардъ, The early history of English poor relief. Cambridge. 1900.

обезпечившими за Англіей первенство на моряхъ, съ захватами громадныхъ территорій и командующихъ позицій во всѣхъ частяхъ свѣта Этимъ удовлетворялись стремленія разроставшагося торговаго класса и открывались выходы для безпокойныхъ элементовъ низшихъ классовъ общества. Въ этотъ періодъ блестящихъ внѣшнихъ успѣховъ землевладѣльческая олигархія вырабатывала механизмъ парламентскаго правленія и закрѣпляла пріобрѣтенныя права и преимущества въ мѣстной жизни, но отстраняла всѣ попытки серьезныхъ реформъ политическаго или соціальнаго свойства. Характерными для ея дѣятельности въ мѣстной жизни являются акты 5 Geo. II, с. 18; 18 Geo. II, с. 20, которыми устанавливается формальное требованіе, чтобы мировыми судьями назначались лица, имѣющія не менѣе ста фунтовъ дохода отъ имѣній.

Законы времени Карла II (14 Car. II, с. 4 и 25 Car. II, с. 2), отстранявшіе католиковъ и диссентеровъ отъ участія въ мѣстномъ управленіи, еще болѣе суживали кругъ лицъ, которымъ поручалось завѣдываніе мѣстными дѣлами. Несмотря на нѣкоторыя неизбѣжныя проявленія сословнаго эгоизма, выражавшіяся особенно въ жестокомъ преслѣдованіи нарушеній права собственности и положеній объ охотѣ, „Сквайрархія“ въ общемъ снискала себѣ добрую славу своимъ веденіемъ мѣстныхъ дѣлъ. Этому содѣйствовали не только политическій смыслъ и опытность этого класса, но также два условія, которыя особенно ясно выдвигаются въ это время, но которыя сохранили свое значеніе и до сихъ поръ. Во первыхъ, судебный характеръ института мировыхъ судей не допускалъ грубаго административнаго произвола или обособленія администраціи въ профессіональный классъ, устраивающій для себя особую подсудность, права и привилегіи. Напротивъ, побѣда парламента надъ королемъ была одержана во имя единства и господства общаго права, и, какъ ни были несовершенны и недостаточны англійскіе законы и правовые порядки, самый фактъ тѣсной связи съ общими судами и зависимости отъ общаго права создавалъ здоровую атмосферу для мѣстныхъ дѣятелей и открывалъ пути къ постепенному исправленію недостатковъ и погрѣшностей. Во-вторыхъ, по всѣмъ вопросамъ, требовавшимъ дополненія, измѣненія, толкованія дѣйствовавшихъ правилъ, предполагалось и осуществлялось вмѣшательство парламента, который вступилъ въ роль, принадлежавшую раньше королю и его административнымъ совѣтамъ. Помимо текущаго вліянія, которое оказывали выдвинутые парламентскимъ большинствомъ кабинетъ и министръ внутреннихъ дѣлъ, капитальное значеніе имѣло законодательное вмѣшательство парламента въ порядкѣ, такъ называемаго, частнаго законодательства (Private bills), въ силу котораго великое множество полномочій, разрѣшеній, организаціонныхъ измѣненій вырабатывалось для тѣхъ или другихъ отдѣльныхъ территорій, городовъ, селъ, мѣстныхъ группъ и ассоціацій въ большинствѣ случаевъ по ихъ собственной иниціативѣ и особымъ упрощеннымъ способамъ комитетскаго разслѣдованія [1]). Конечно, эта при-

[1]) Главная работа по исторіи частнаго законодательства – Clifford, History of Private Bill legislation. 1887.

вычка издавать частные законы запутывала административный строй, вводила въ него множество варіантовъ, шероховатостей и даже противорѣчій, но она содѣйствовала постоянному притоку частныхъ улучшеній, въ которыхъ постепенно намѣчались новые пути для общаго развитія. Уже въ XVIII вѣкѣ и въ началѣ XIX образуются на этихъ основаніяхъ въ городахъ многочисленныя комиссіи для производства „улучшеній“ (improvement commissioners), которыя двигаютъ впередъ городское благоустройство. Кромѣ того, этимъ путемъ поддерживалась живая связь между мѣстными дѣятелями и верховнымъ политическимъ учрежденіемъ страны, и, какъ ни узки были основанія избирательной системы, связь эта обезпечивала за сильными потребностями мѣстностей и широкую гласность и воздѣйствіе общественнаго мнѣнія. Въ остальномъ мѣстное управленіе велось на началѣ полной автономіи территорій и городовъ.

6. Олигархическій характеръ англійскаго управленія XVIII вѣка не могъ удержаться уже потому, что сама соціальная основа англійской жизни измѣнилась. Вслѣдствіе „промышленной революціи“ во второй половинѣ вѣка произошло такое перемѣщеніе населенія въ города и настолько усилилось экономическое значеніе индустріальныхъ и торговыхъ классовъ, что руководящая роль землевладѣльцевъ въ политикѣ и самоуправленіи становилась невозможной. Приходилось думать и о расширеніи избирательнаго права, и о реформѣ городского управленія, и объ улучшеніи матеріальнаго и нравственнаго положенія низшихъ классовъ. Неизбѣжныя реформы были задержаны борьбой противъ революціонной Франціи и Наполеона, и успѣшное проведеніе этой борьбы нѣсколько подновило авторитетъ землевладѣльческой аристократіи, но поворотъ общественнаго мнѣнія и политической мысли въ демократическомъ направленіи намѣчался все опредѣленнѣе, а въ массахъ чувствовалось зловѣщее броженіе, которое предстояло не подавить, а обезвредить. Парламентская реформа 1832 года является событіемъ, которое знаменуетъ выходъ англійскаго общества на новый путь: она не произвела радикальной перемѣны въ составѣ парламента, но все-таки значительно расширила и расчистила доступъ къ нему и въ большой мѣрѣ уравновѣсила вліяніе земельной аристократіи вліяніемъ среднихъ классовъ городского общества.

Тотчасъ по введеніи новой избирательной системы начались крупныя административныя реформы, которыя придали мѣстному самоуправленію новый видъ и новыя силы, нисколько не подрывая его испытанныхъ историческихъ основъ. Уже въ 1834 году прошла коренная реформа общественнаго призрѣнія. Матеріальнымъ побужденіемъ къ ней было неряшливое и ложнофилантропическое отношеніе къ этому дѣлу со стороны приходскихъ организацій и въ особенности мировыхъ судей, которые мало по малу обратили общественное призрѣніе въ неразборчивую раздачу пособій, деморализировавшую рабочій классъ и подрывавшую благосостояніе исправныхъ плательщиковъ мѣстныхъ сборовъ.

Законъ 1834 года выдвинулъ противъ этого зла два средства: инспекцію центральнаго учрежденія при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ и болѣе цѣлесообразную организацію мѣстной дѣятельности. За приходскими надзирателями было оставлено лишь взиманіе сбора, а распредѣленіе его, устройство и управленіе работныхъ домовъ, пріютовъ и т. п. было поручено союзамъ приходовъ (unions), во главѣ которыхъ были поставлены совѣты попечителей. Попечителями (guardians), помимо мировыхъ судей, явились лица, избранныя плательщиками сбора по приходамъ, причемъ наиболѣе обложенные подавали по нѣскольку голосовъ (до 12). Новой системой достигалось значительное упрощеніе и сосредоточеніе органовъ, возможность заводить значительныя учрежденія, которыя были-бы не по средствамъ отдѣльнымъ приходамъ, уменьшеніе случайныхъ подачекъ, бдительный контроль и направляющія указанія со стороны центральнаго совѣта и его инспекторовъ. Появленіе послѣднихъ ничуть не подрѣзывало развитія автономныхъ органовъ по мѣстностямъ, но дополняло ихъ дѣятельность началомъ провѣрки и надзора. Послѣдней инстанціей въ случаѣ споровъ и недоразумѣній по прежнему являлись суды [1]).

Реформа муниципалитетовъ, послѣдовавшая въ 1835 году, отправлялась отъ другого начала—отъ признанія за всѣми плательщиками городскихъ сборовъ права дѣятельнаго участія въ самоуправленіи. Она покончила съ господствомъ городскихъ олигархій и замѣнила ихъ для административныхъ дѣлъ выборными думами, состоящими изъ совѣтниковъ, избираемыхъ на 3 года плательщиками, и изъ альдерменовъ, избираемыхъ на 6 лѣтъ совѣтниками. Судебныя дѣла остались въ рукахъ назначаемыхъ по старому мировыхъ судей. Созданная закономъ 1835 года форма имѣла очень большое историческое значеніе, потому что она распространилась мало по малу путемъ частной передачи корпораціонныхъ правъ отъ старыхъ муниципалитетовъ на всевозможныя городскія поселенія, а затѣмъ послужила примѣромъ для общей реформы мѣстнаго управленія въ концѣ вѣка. Важнѣйшими ея началами необходимо признать широкое привлеченіе плательщиковъ къ муниципальной жизни, строго выборный характеръ городской администраціи и отдѣленіе административныхъ полномочій отъ судебныхъ.

Въ 1848 году компетенція мѣстныхъ органовъ и земскаго, и городского типа была существенно расширена введеніемъ въ нее въ обширныхъ размѣрахъ санитарной полиціи. Подъ вліяніемъ научнаго разъясненія гигіеническихъ условій и возрастающихъ запросовъ культурнаго населенія на чистоту и доброкачественность обстановки санитарныя требованія получили въ Англіи невиданное до той поры значеніе: населеніе было уже слишкомъ воспитано въ соціальномъ отношеніи,

[1]) Объ исторіи общественнаго призрѣнія въ Англіи см. особенно *Маскау*, History of the poor law 1899 (III томъ сочиненія Никольса на эту тему).

чтобы сложа руки ожидать появленія холеры и другихъ повальныхъ болѣзней. Актъ 1848 [1]) года создалъ центральный департаментъ или Совѣтъ Народнаго Здравія (Board of Health), которому было поручено образовывать, по требованію городскихъ поселеній, мѣстные Санитарные Совѣты по образцу попечительствъ общественнаго призрѣнія, а въ случаѣ ненормальной смертности даже обязывать города къ устройству этихъ Совѣтовъ. Въ городахъ съ муниципальнымъ устройствомъ обязанности Санитарныхъ Совѣтовъ возлагались на думы, а въ сельскихъ округахъ на попечительства. Въ соотвѣтствіи съ этой значительной ролью Центральнаго Совѣта при образованіи мѣстныхъ органовъ стояли обширныя полномочія его по контролю за всѣмъ санитарнымъ персоналомъ и инспекція учрежденій народнаго здравія. Самое же содержаніе полномочій, предоставляемыхъ Санитарнымъ Актомъ, было очень обширно: они распространялись не только на предупрежденіе повальныхъ болѣзней, устройство больницъ, устраненіе зловредныхъ условій (nuisances), но и на замощеніе и очистку улицъ, канализацію, водоснабженіе и т. п., однимъ словомъ, охватывали всю полицію благоустройства, поскольку она въ какомъ либо отношеніи касалась здоровья населенія. Законъ 1848 г. шелъ такъ далеко и, въ особенности, предоставлялъ такую значительную роль Центральному Совѣту, что вызвалъ сильную реакцію со стороны привыкшихъ къ мѣстной автономіи англичанъ. На нѣкоторое время было прекращено самое существованіе Центральнаго Совѣта и особенно ненавистныя его полномочія, напримѣръ, принудительное устройство мѣстныхъ Совѣтовъ, были отмѣнены; но въ общемъ реформа была настолько цѣлесообразна и необходима, что она укоренилась въ нѣсколько смягченномъ видѣ, въ силу закона 1871 года, причемъ Центральный Совѣтъ возродился съ обширными контрольными и инспекторскими полномочіями въ качествѣ Совѣта мѣстнаго управленія (Local government board). При этомъ санитарная организація изъ факультативной стала обязательной [2]).

Въ томъ же общемъ направленіи передачи административныхъ функцій особымъ ассоціаціямъ, занимающимъ промежуточное положеніе между приходомъ и графствомъ, развивалось дорожное дѣло, для котораго были образованы особые округи (highway districts). Общая же полиція, особенно плохо уживавшаяся съ приходской системой, была передана закономъ 1856 года графствамъ подъ надзоромъ министерства внутреннихъ дѣлъ.

Въ общемъ, наиболѣе характерными чертами этого періода являются

---

[1]) Для краткости я излагаю одновременно содержаніе какъ этого закона, такъ и тѣсно связанныхъ съ нимъ актовъ объ устраненіи «зловредныхъ условій» (Nuisance removal acts).

[2]) О санитарномъ законодательствѣ см. Sir *J. Simon* English sanitary institutions. 1890.

упадокъ приходовъ и нѣкоторая спеціализація института мировыхъ судей, съ одной стороны, возрожденіе демократіи плательщиковъ въ городской жизни, соединеніе приходовъ въ союзы съ разными совѣтами и попечительствами для удовлетворенія современныхъ соціальныхъ потребностей и развитіе инспекторскаго вмѣшательства центральныхъ учрежденій, съ другой.

7. Въ концѣ шестидесятыхъ годовъ обѣ политическія партіи, и либеральная, и консервативная, признали, что необходимо двинуть впередъ демократизацію англійскихъ учрежденій и прежде всего парламента, потому что того требуетъ измѣненіе соціальнаго строя націи. Говоря словами сотрудника Гладстона, Бродрика, вопросъ сводился къ слѣдующему: „должна-ли наша представительная система подвергаться время отъ времени измѣненіямъ въ соотвѣтствіи съ измѣняющимися въ силу соціальнаго развитія потребностями, или эта система должна быть преградой противъ этихъ потребностей. Если размыслить, какой хрупкой оказалась-бы подобная преграда при натискѣ исполинскихъ силъ, которыя работаютъ въ указанномъ направленіи, то отвѣтъ на вопросъ подсказывается самъ собою. Нація, выражающая свою волю и дѣйствующая черезъ посредство законодательнаго учрежденія, не можетъ разсматривать демократію, какъ явленіе, существующее внѣ ея, и не можетъ держаться государственнаго устройства болѣе аристократическаго, нежели требуетъ соціальное строеніе народа“ [1]).

Въ силу сознанія этихъ истинъ прошли одна за другой парламентскія реформы 1867 и 1884 года, доставившія избирательное право почти всѣмъ самостоятельнымъ хозяевамъ—мужчинамъ Соединеннаго Королевства, не исключая служащихъ и съемщиковъ квартиръ. Послѣдняя реформа стояла въ тѣсной связи съ стремленіемъ поднять уровень самаго заброшеннаго класса англійскаго общества, класса земледѣльческихъ рабочихъ. Расширеніе политическихъ правъ означало вступленіе въ новую эру соціальнаго законодательства, а для успѣшнаго разрѣшенія задачъ и практическаго осуществленія началъ этой эры прежде всего необходима была реформа мѣстнаго самоуправленія. Въ этомъ смыслѣ высказалась „радикальная“ программа 1885 года, формулированная подъ руководствомъ Чемберлена; такъ, именно, понималъ дѣло Гладстонъ, произнесшій въ 1889 году въ Манчестерѣ знаменательныя слова: „Необходимо подойти какъ можно ближе къ массамъ народа и воспользоваться стариннымъ раздѣленіемъ страны на приходы, чтобы провести въ сознаніе крестьянъ и земледѣльческихъ рабочихъ принципы и обязанности мѣстнаго управленія и обезпечить за ними его благодѣянія“. Но и дѣятели консервативной партіи приложили руки къ плодотворной работѣ политическаго воспитанія народа путемъ учрежденія подчиненныхъ парламентовъ (Sub-parlaments), какъ выражался Милль. Имена Ритчи и

[1]) Essays on reform 22; ссылка у Редлиха, Englische Lokalverwaltung, 214.

Джесса Коллинса будутъ записаны въ исторіи развитія англійскаго самоуправленія наряду съ именами Гошена, Форстера и Фаулера.

Въ началѣ новой эры достойнымъ образомъ стоитъ выработанный Форстеромъ законъ 1870 г. о народномъ образованіи. Для распространенія обязательнаго всеобщаго обученія и успѣшнаго веденія народношкольнаго дѣла были учреждены школьные совѣты (Schoolboards) во всѣхъ мѣстностяхъ, еще не достигшихъ всеобщаго обученія. Выборщиками въ эти совѣты явились всѣ хозяева-плательщики мѣстныхъ сборовъ, безъ различія пола и безъ увеличенія числа голосовъ для наиболѣе обложенныхъ. Для этихъ выборовъ была даже введена система, такъ называемой, сводной подачи голосовъ (cumulative vote), обезпечивающая извѣстное представительство сколько-нибудь значительному меньшинству [1]). Территоріей школьнаго совѣта является округъ, состоящій изъ одного или нѣсколькихъ приходовъ, или мѣстность, пользующаяся правами муниципалитета. Если въ мѣстности уже дѣйствуетъ достаточное число, такъ называемыхъ, вольныхъ школъ, то вмѣсто школьнаго совѣта учреждается попечителями о бѣдныхъ мѣстный „Комитетъ, слѣдящій за посѣщеніемъ школъ“ (School attendance Committee). Такимъ образомъ, необходимое при демократическомъ развитіи попеченіе объ образованіи народа было возложено на мѣстныя общества, а правительство оставило за собою роль совѣтчика и инспектора, которая была ближайшимъ образомъ поручена Совѣту Народнаго Просвѣщенія (Education Board). На этихъ началахъ дѣло было поведено энергично и успѣшно, и страна, которая еще въ шестидесятыхъ годахъ представляла на-половину безграмотное или малограмотное населеніе и обязана была какими ни на есть успѣхами въ области воспитанія иниціативѣ частныхъ лицъ и ассоціацій и религіозной пропагандѣ, уже въ концѣ семидесятыхъ покрылась сѣтью благоустроенныхъ школъ [2]).

Въ намѣченныхъ до сихъ поръ успѣхахъ мѣстнаго самоуправленія останавливаетъ на себѣ вниманіе одна особенно характерная черта: органы и учрежденія возникаютъ въ мѣстной жизни вслѣдъ за потребностями и въ удовлетвореніе появляющихся порознь потребностей. Такимъ образомъ, мѣстное самоуправленіе XIX вѣка является въ истинномъ смыслѣ слова дѣтищемъ его соціальной политики. Съ одной стороны проводились перечисленныя общія мѣры, съ другой вырабатывались безчисленныя улучшенія „частнаго“ законодательства и возникали постановленія о баняхъ и прачешныхъ, о народныхъ библіотекахъ и читальняхъ, о надзорѣ за продажей съѣстныхъ припасовъ, о контролѣ надъ мѣрами и вѣсами, объ устройствѣ и содержаніи общественныхъ садовъ и скверовъ

[1]) Каждый выборщикъ получаетъ столько голосовъ, сколько предстоитъ избрать представителей, но можетъ сводить эти голоса по своему желанію и сосредоточить ихъ хотя бы на одномъ лицѣ.

[2]) О народномъ образованіи въ Англіи см. H. Craik, The State in it's relation to education. 1896.

о надзорѣ за ремесленными заведеніями по законамъ о фабричной инспекціи, объ ассенизаціи нездоровыхъ мѣстностей и постройкѣ жилищъ для рабочихъ, о ветеринарныхъ мѣрахъ, о рѣчной полиціи, о сохраненіи общинныхъ земель и выгоновъ, о мѣрахъ для содѣйствія сельскому хозяйству и т. п. Учрежденія, завѣдывавшія всѣми этими дѣлами, возникали врозь, относительно территорій, наложенныхъ другъ на друга и переплетавшихся другъ съ другомъ на самые разнообразные лады, а такъ какъ учрежденія эти почти всѣ были выборныя, то въ каждой мѣстности плательщики сборовъ призывались къ весьма многочисленнымъ выборнымъ дѣйствіямъ и, конечно, не могли слѣдить за всѣми съ одинаковымъ вниманіемъ и интересомъ. Упрощеніе этого „хаотическаго состоянія“ становилось настоятельной потребностью на ряду съ приведеніемъ отдѣльныхъ частей машины въ соотвѣтствіе съ демократическимъ духомъ времени. Первый шагъ въ этомъ направленіи былъ сдѣланъ актомъ 1888 года, предложеннымъ Ритчи. Сущность этого акта сводится къ распространенію на графство административныхъ началъ, выработанныхъ и испытанныхъ въ практикѣ городовъ. Прекращается всевластіе мировыхъ судей, дѣятельность которыхъ отнынѣ сосредоточивается на судебныхъ дѣлахъ, между тѣмъ какъ мѣстная администрація предоставляется „подчиненнымъ парламентамъ“—совѣтамъ графствъ. Учрежденія эти состоятъ изъ совѣтниковъ и альдерменовъ, избираемыхъ плательщиками по способу, примѣняющемуся въ городскомъ управленіи. На графства переходятъ какъ административныя дѣла, вѣдавшіяся до той поры съѣздами (quarter sessions), такъ и значительная часть надзора за входящими въ территоріи графствъ мѣстными учрежденіями. Капитальный шагъ къ возрожденію графства, какъ живого областного союза съ демократическимъ основаніемъ, требовалъ необходимаго дополненія въ переустройствѣ мѣстныхъ единицъ, входящихъ въ составъ области. Нѣкоторыя относящіяся сюда черты билля Ритчи были устранены во время обсужденія его въ парламентѣ, и вопросъ былъ окончательно разработанъ уже въ биллѣ Фаулера, проведенномъ въ 1894 г. въ послѣднее министерство Гладстона. Этимъ закономъ въ основу мѣстнаго управленія былъ вновь положенъ приходъ, какъ мелкая земская единица съ организаціей юридическаго лица и съ неограниченнымъ ни цензомъ, ни поломъ правомъ плательщиковъ непосредственно участвовать въ приходскомъ собраніи въ малыхъ приходахъ и избирать членовъ приходскаго совѣта въ большихъ. Приходы соединяются въ округа (districts), которымъ принадлежатъ важнѣйшія функціи по приведенію въ исполненіе законодательства санитарнаго и дорожнаго, между тѣмъ какъ попеченіе о бѣдныхъ и школьное дѣло остаются въ рукахъ особыхъ учрежденій.

Окружные совѣты замѣщаются демократическими выборами. Начала упрощенія функцій и болѣе или менѣе симметричнаго подчиненія территорій низшихъ учрежденій высшимъ проведены настолько послѣдова-

тельно, насколько это возможно въ Англіи съ ея сложной исторической организаціей [1]).

Судя по опыту истекшихъ послѣ изданія указанныхъ законовъ лѣтъ, въ успѣхѣ произведенныхъ демократическихъ реформъ не можетъ быть ни малѣйшаго сомнѣнія. Все болѣе и болѣе широкіе круги англійскаго общества вступали въ область мѣстнаго самоуправленія, и отъ этого общественная справедливость, административная цѣлесообразность и органическая связь между классами англійскаго населенія только выигрывали. Въ общемъ, достаточные люди и въ частности землевладѣльцы и домовладѣльцы до сихъ поръ играютъ руководящую роль въ этомъ управленіи, благодаря безплатности званія гласнаго и уваженію къ ихъ знаніямъ и политическому опыту. Но демократическая основа выборной системы направляетъ дѣятельность мѣстныхъ учрежденій все сильнѣе въ сторону попеченія объ интересахъ большинства и, въ особенности, о людяхъ, поставленныхъ невыгодно въ жизненной борьбѣ. Нѣтъ недостатка въ признакахъ того, что низшіе классы, привыкшіе къ организаціи и самостоятельности въ своихъ религіозныхъ и промышленныхъ союзахъ, начинаютъ заботиться о своихъ мѣстныхъ интересахъ не только косвенно, путемъ выборовъ, но и путемъ непосредственнаго участія въ управленіи. Въ этомъ направленіи, повидимому, предстоитъ дальнѣйшее развитіе приходской единицы, наиболѣе доступной такому непосредственному воздѣйствію [2]).

8. Переходя къ описанію дѣйствующей системы мѣстнаго управленія, мы прежде всего остановимся на самой мелкой единицѣ этого управленія—приходѣ. Роль, выпавшая приходу, объясняется главнымъ образомъ тѣмъ, что при преобладаніи въ Англіи разселенія по фермамъ и хуторамъ, сплошныя селенія являются сравнительной рѣдкостью, и населеніе не соединяется въ естественныя сельскія группы: поэтому самымъ простымъ исходнымъ пунктомъ для его распредѣленія по мелкимъ территоріальнымъ единицамъ оказались приходы при церквахъ, собиравшихъ это населеніе по праздникамъ. Съ теченіемъ времени надъ церковными приходами выдвинулись гражданскіе, не всегда совпадавшіе съ первымъ по территоріи. Мы будемъ имѣть въ виду лишь эти гражданскіе приходы: ихъ считалось въ Англіи въ 1898 году 13,083; причемъ необходимо имѣть въ виду, что въ городахъ, вмѣщавшихъ по цензу 1891 года 71,7% населенія, приходская организація примѣняется лишь въ церков-

[1]) Я ограничиваюсь пока самымъ краткимъ указаніемъ на содержаніе законовъ 1888 и 1894, такъ какъ объ ихъ подробностяхъ, составляющихъ дѣйствующее право настоящаго времени, придется говорить въ систематической части статьи.

[2]) Радикальныя ассоціаціи уже высказываются рѣшительно противъ системы управленія, которая требуетъ «поѣздокъ въ кабріолетѣ» (horse and trap system). Въ ихъ программахъ поэтому выдвигается стремленіе усилить по мѣрѣ возможности приходы.

номъ отношеніи, а низшимъ гражданскимъ дѣленіемъ является округъ (district) [1]).

Участниками приходскаго управленія являются всѣ лица, внесенныя въ списки избирателей для парламента и совѣтовъ графствъ, т. е. всѣ лица, достигшія 21 года и ведущія особое хозяйство, состоящія на службѣ или снимающія отдѣльную квартиру, со включеніемъ женщинъ [2]). Въ приходахъ съ населеніемъ, не превышающимъ 300 человѣкъ, дѣла ведутся на общихъ собраніяхъ всѣхъ членовъ прихода, въ общинахъ съ 300 и болѣе жителей—въ выборныхъ приходскихъ совѣтахъ. Приходское собраніе сходится по меньшей мѣрѣ два раза въ годъ въ малыхъ приходахъ и по меньшей мѣрѣ одинъ разъ въ общинахъ, гдѣ есть совѣты. Въ первомъ случаѣ оно избираетъ предсѣдателя и надзирателей (не менѣе двухъ) для веденія текущихъ дѣлъ, исполненія постановленій, раскладки и взиманія сборовъ. Во-второмъ она избираетъ членовъ совѣта и разсматриваетъ важнѣйшія изъ дѣлъ, предоставленныхъ веденію совѣта, имѣетъ право избирать комиссіи и принимать резолюціи по всѣмъ вопросамъ, касающимся прихода. Въ частности, ему предоставлено утверждать мѣстное обложеніе, если послѣднее не превышаетъ 3 пенсовъ въ фунтѣ ($^1/_{80}$), провѣряетъ отчеты по приходскимъ благотворительнымъ учрежденіямъ, разрѣшаетъ важнѣйшіе вопросы. Права приходовъ съ совѣтами нѣсколько значительнѣе, и потому приходы съ населеніемъ менѣе 300 жителей могутъ просить графство объ учрежденіи совѣта, причемъ, если въ приходѣ болѣе ста жителей, учрежденіе его при наличности просьбы со стороны населенія обязательно.

Полномочія приходовъ слѣдующія:

1) Завѣдываніе приходскими благотворительными учрежденіями и капиталами. Однако, если эти учрежденія и капиталы имѣютъ спеціально-церковное назначеніе, гражданскій приходъ не касается ихъ. Въ другихъ случаяхъ онъ избираетъ уполномоченныхъ для завѣдыванія ими.

2) Пріобрѣтеніе и завѣдываніе недвижимымъ имуществомъ для общеполезныхъ цѣлей. На этомъ основаніи приходъ можетъ построить общинный домъ (hall) съ библіотекой и читальней. Конечно, такой домъ будетъ центромъ для административной и общественной жизни прихода. Въ силу законовъ 1890 и 1900 года (Housing of the poor Land allotments acts) могутъ быть построены жилища для рабочихъ и пріобрѣтены или наняты для нихъ мелкіе участки, размѣромъ до одного акра каждый для хлѣбопашеской обработки и до 4 акровъ подъ пастбища. Въ случаѣ отсутствія общаго выгона и площадки или сада для игръ (recreation

[1]) По приходскому управленію см. руководство Haddon'a.

[2]) Лишаются голоса умалишенные, обвиненные по суду, несостоятельные, пользовавшіеся пособіемъ въ силу законовъ о бѣдныхъ, состоящіе въ договорныхъ отношеніяхъ (напр., по поставкамъ) съ приходомъ, кромѣ, впрочемъ, лицъ, заключившихъ договоръ о пользованіи землею; наконецъ, состоящіе на службѣ прихода.

ground), они могутъ быть также пріобрѣтены приходомъ. Во всѣхъ этихъ случаяхъ приходъ дѣйствуетъ самостоятельно, если дѣло идетъ о наймѣ и удается уговориться съ владѣльцами земли. Если же имѣется въ виду покупка земли, или владѣлецъ ея не согласенъ предоставить ее въ пользованіе или продать, приходъ долженъ обратиться къ содѣйствію округа, а въ случаѣ бездѣятельности послѣдняго къ графству. Лишь послѣднему предоставлено право экспропріаціи. На обязанности прихода лежитъ забота о тропахъ и охрана дорожныхъ сервитутовъ (rights of way), которые имѣютъ въ Англіи большое значеніе въ виду существованія латифундій родовой и денежной аристократіи. Точно также приходъ долженъ слѣдить за сохраненіемъ общинныхъ земель (Commons, roadside waste). Въ случаяхъ, когда необходимо вести тяжбы, приходъ обращается къ округу. Наконецъ, у прихода могутъ быть спеціальныя полномочія по устройству бань, народныхъ читаленъ и библіотекъ, освѣщенію улицъ и т. п., если онъ заявилъ о своемъ желаніи воспользоваться относящимися сюда разрѣшительными актами парламента.

3) Заботы о благоустройствѣ прихода. На этомъ основаніи учреждаются, напр., пожарныя команды, регулируется водоснабженіе.

Издержки прихода покрываются изъ мѣстнаго сбора на бѣдныхъ, причемъ совѣты могутъ тратить самостоятельно, какъ сказано, не болѣе нежели по 3 пенса на фунтъ подлежащаго обложенію дохода, а съ согласія собраній до 6 пенсовъ [1]). Въ случаѣ устройства читаленъ, бань или освѣщенія испрашиваются особые кредиты, и для болѣе значительныхъ затратъ могутъ быть заключены займы, не иначе, однако, какъ съ разрѣшенія графства и центральнаго совѣта по мѣстному управленію, притомъ если сумма долга не превышаетъ половины оцѣненнаго имущества прихода.

Чтобы дать понятіе о дѣятельности приходовъ, приведу кое-какія частности изъ жизни одного изъ нихъ.

Возьмемъ Ньюикъ съ Сессексѣ, приходъ, который публикуетъ годовые отчеты о своей дѣятельности въ мѣстной газетѣ. Народонаселеніе прихода по цензу 1891 года 1,033; территорія 1977 акровъ, приходскихъ избирателей 200, подлежитъ обложенію имущество на 4,199 фунтовъ. Вотъ отчетъ за 1899/900 годъ [2]):

*Участки земли.* Комиссія имѣетъ возможность пріобрѣсти землю и вскорѣ представитъ совѣту окончательный и полный планъ въ этомъ отношеніи.

*Справочныя книги.* Прибавлено нѣсколько экземпляровъ новыхъ актовъ парламента.

[1]) Облагаются доходы съ недвижимыхъ имуществъ (real property) и притомъ съ извѣстными ограниченіями. О системѣ мѣстнаго обложенія *см. Blunden*, Local taxation and finance. 1895.

[2]) Записи расположены въ алфавитномъ порядкѣ заглавій; allotments books of reference, bye-laws и т. д.

*Обязательныя постановленія о постройкахъ.* Въ виду того, что постоянно возводятся въ приходѣ неудовлетворительныя въ санитарномъ отношеніи постройки, совѣтъ обратился къ подлежащимъ властямъ (въ окружный совѣтъ), прося издать обязательныя постановленія о производствѣ построекъ въ округѣ. Отвѣтъ былъ полученъ отрицательный, но въ виду важности вопроса, совѣтъ, вѣроятно, будетъ настаивать (жалоба въ графство).

*Благотворительныя учрежденія.* На вопросъ, существуютъ ли въ приходѣ какія нибудь благотворительныя средства, полученъ отвѣтъ отъ комиссіи, что не существуетъ, но необходимо навести дополнительныя справки.

*Дороги въ округѣ.* Совѣтъ продолжалъ свои настоянія относительно дорогъ (въ округѣ) и добился нѣкоторыхъ улучшеній.—Совѣтъ рѣшилъ, если дороги впредь не будутъ въ лучшемъ состояніи, ходатайствовать не о передачѣ ихъ въ завѣдываніе прихода на основаніи § 15 закона 1894 года о мѣстномъ управленіи, а о передачѣ ихъ въ завѣдываніе графства согласно § 16 этого закона.

*Воспитаніе.* Два курса для женщинъ и для дѣвочекъ были проведены мистрисъ Гравели съ хорошимъ успѣхомъ по порученію Совѣта графства. Остается устроить профессіональные или иные курсы для мужчинъ и мальчиковъ, и секретарь по устройству курсовъ (м-ръ Юнгъ) заявилъ, что онъ готовъ произнести объ этомъ рѣчь на митингѣ.

*Финансы.* Замѣтно значительное улучшеніе. Финансовая комиссія разсмотрѣла всѣ выдачи, произведенныя по приказу Совѣта, какъ въ уплату по счетамъ, такъ и въ видѣ чрезвычайныхъ вознагражденій служащимъ. Кромѣ того, была выяснена причина возрастанія мѣстнаго сбора (poor rate) за май 1898. Выяснено, что плательщики сбора имѣютъ право разсматривать протоколы окружного Совѣта. Комиссія по устройству канализаціи дала объясненія относительно значительнаго особаго обложенія для производства канализаціи и представила докладъ объ этомъ.

*Пожарная организація.* Обращались къ обществу для устройства увеселительныхъ костровъ (Bonfire Boys Society), но безуспѣшно. Надо рѣшить, повторять-ли обращеніе въ будущемъ году, или что дѣлать. Необходимо навести справки въ приходахъ, которые успѣшно покончили это дѣло.

*Тропинки для пѣшеходовъ.* Комиссія собрала свѣдѣнія о содержаніи въ прошломъ наиболѣе важныхъ тропинокъ, въ видахъ выясненія вопроса, на комъ лежитъ обязанность исправлять ихъ.

*Больница для заразныхъ.* Совѣтъ поддержалъ обращеніе къ властямъ относительно устройства въ округѣ больницы для заразныхъ, и таковая, вѣроятно, будетъ устроена.

*Приходскіе документы.* Комиссія ничего не могла сдѣлать вслѣдствіе отсутствія указаній со стороны Совѣта.

*Почта.* Совѣтъ исходатайствовалъ у почтоваго управленія новый ящикъ при Cornwell's Bank. На прошеніе о томъ, чтобы письма, опущенныя въ ящикъ при желѣзнодорожной станціи, отправлялись по воскресеньямъ, послѣдовалъ отказъ.

*Представительство въ Окружномъ Совѣтѣ и Совѣтѣ Попечителей.* Записка, представленная приходомъ въ 1898, привела не къ усиленію представительства Ньюика, но къ соотвѣтственному усиленію сельскаго представительства въ Совѣтѣ попечителей насчетъ городского.

*Вывозъ нечистотъ.* Санитарныя власти нѣсколько измѣнили способы надзора и обработку полей орошенія. Еще не выяснено, насколько эти перемѣны улучшатъ канализацію и уменьшатъ обложеніе.

*Паровыя машины на дорогахъ.* Совѣтъ графства, согласно просьбѣ прихода, опубликовалъ правила относительно движенія паровыхъ машинъ по дорогамъ.

*Желѣзныя дороги.* Въ виду заявленія желѣзнодорожной компаніи, что движеніе поѣздовъ между Льюисомъ и Ньюикомъ приноситъ убытокъ, приходъ просилъ компанію направить поѣздъ до Истъ-Гринстеда, и эта просьба была поддержана приходомъ Истъ-Гринстедъ и еще четырьмя. Компанія, однако, предпочла оставить поѣздъ по прежнему кромѣ субботы, а въ этотъ день, въ видѣ опыта, пускать его до Истъ-Гринстеда.—Черезъ посредство Брайтонскаго клуба для игры въ мячъ Совѣтъ выхлопоталъ пониженіе платы на субботнемъ поѣздѣ.

*Фондъ для экипировки волонтеровъ.* По просьбѣ лорда-лейтенанта приходъ открылъ сборъ пожертвованій на этотъ фондъ и отправилъ 14 фунтовъ, 9 шиллинговъ и 6 пенсовъ казначею фонда [1]).

Въ большинствѣ случаевъ сельскіе приходы находятся подъ значительнымъ вліяніемъ сквайровъ благодаря давленію послѣднихъ на фермеровъ и на сельскихъ рабочихъ. Поэтому примѣненіе актовъ парламента, разрѣшающихъ устройство жилищъ для рабочихъ, пріобрѣтеніе участковъ, устройство общеполезныхъ учрежденій подвигается пока довольно медленно. Но другія стороны приходской жизни,—все, что касается санитарной обстановки, водоснабженія, защиты общинныхъ правъ, уже реализуется весьма усердно, а затѣмъ и въ отношеніи къ улучшеніямъ соціальнаго характера замѣтно движеніе впередъ и стремленіе дѣйствовать въ духѣ городовъ, которые въ этомъ отношеніи дѣлаютъ очень много. Такъ, если постройка общественныхъ коттеджей для рабочихъ въ Англіи еще едва намѣчается и въ 1900 году еще лишь одинъ Пенсгерстъ въ Кентѣ фактически провелъ устройство шести коттеджей [2]), то пріобрѣтеніе участковъ и раздача ихъ въ пользованіе ра-

---

[1]) Five years fruits of the Parish councils act (Fabian tract, № 105), 19.

[2]) Въ Ирландіи вслѣдствіе особенно тяжелыхъ аграрныхъ условій это дѣло теперь въ полномъ ходу - построено до 15,000 коттеджей.

бочимъ семьямъ уже выражается въ почтенной цифрѣ 15,000 акровъ. Вообще приходское управленіе въ селахъ призвано, повидимому, содѣйствовать осуществленію поправокъ въ печальномъ ходѣ земледѣльческаго развитія Англіи, который совершенно лишилъ ея земледѣльцевъ земли, уничтожилъ крестьянство и сдѣлалъ изъ англійскихъ земледѣльческихъ рабочихъ самый нуждающійся и безпомощный классъ населенія [1]).

9. Сельскіе приходы соединяются въ 683 сельскихъ округа, которымъ соотвѣтствуютъ 786 городскихъ округовъ, представляющіе низшія дѣленія въ городскомъ устройствѣ. Избирательная система та же, что и въ приходахъ. Дѣла ведутся Совѣтомъ, члены котораго избираются на три года. Совѣтъ самъ избираетъ своего предсѣдателя и платнаго секретаря (Clerk). Затѣмъ спеціальныя отрасли поручаются вѣдѣнію комиссій и въ извѣстныхъ случаяхъ разрѣшается образовывать мѣстныя комиссіи, которымъ можетъ быть передано завѣдываніе дѣлами, касающимися ближайшимъ образомъ того или другого прихода: благодаря этому возможна своеобразная комбинація полномочій прихода и округа для нѣкоторыхъ мѣстностей.

Обязанности округа касаются главнымъ образомъ трехъ отраслей: дополнительной дѣятельности по отношенію къ приходамъ, о чемъ уже было говорено, дорожнаго дѣла и санитарной полиціи. По вопросу о дорогахъ на округѣ лежитъ устройство и исправленіе дорогъ и мостовъ, кромѣ главныхъ (main), завѣдываніе которыми предоставлено графствамъ.

Сложныя и многообразныя обязанности вытекаютъ изъ санитарной компетенціи округа, для осуществленія которой послѣдній содержитъ медиковъ и санитарныхъ инспекторовъ (inspectors of nuisances). Сюда относятся: вывозъ нечистотъ, канализація, забота о водоснабженіи, надзоръ за подвальными помѣщеніями, постоялыми дворами и меблированными комнатами, надзоръ за всѣми помѣщеніями вообще съ правомъ закрывать ихъ, если они вредны для здоровья, и принуждать владѣльцевъ исправлять и поддерживать ихъ согласно требованіямъ гигіены, надзоръ за продажей съѣстныхъ припасовъ, оповѣщеніе о заразительныхъ болѣзняхъ, забота о больницахъ и кладбищахъ, устройство коттеджей и квартиръ въ случаѣ недостатка въ оныхъ; изданіе правилъ и надзоръ за судоходствомъ по каналамъ и т. п. Кромѣ того, Совѣтъ можетъ испросить у центральнаго учрежденія по мѣстному управленію разрѣшеніе контролировать новыя постройки, освѣщеніе, бойни, извозный промыселъ.

Чтобы составить себѣ болѣе опредѣленное понятіе о кругѣ дѣятельности округовъ, мы опять обратимся къ частному примѣру, и, именно,

---

[1]) Ср. Parish and district councils, what they are and what they can do. (Fabian tract № 62).

возьмемъ находящійся въ Кентѣ сельскій округъ Тонбриджъ (Tonbridge Rural) [1]). Онъ состоитъ изъ двѣнадцати приходовъ, которые лежатъ кольцомъ вокругъ выдѣлившихся изъ его территоріи городскихъ округовъ—Тёнбриджъ (Tonbridge Urban), Саутборо (Southborough) и Тёнбриджъ Уеллсъ. Одинъ изъ приходовъ описываемаго сельскаго округа (Lamberhurst) принадлежитъ къ графству Сессексъ. Площадь, занимаемая округомъ—45.000 акровъ, населеніе по цензу 1891 года 17,253; подлежащее обложенію имущество оцѣнено въ 131.000 фунтовъ. Совѣтъ состоитъ, главнымъ образомъ, изъ фермеровъ, есть одинъ или два сквайра. Дороги содержатся въ прекрасномъ состояніи, часто съ тротуарами для пѣшеходовъ съ одной стороны. Возникаютъ иногда споры съ крупными землевладѣльцами по поводу проходовъ по ихъ землѣ (Right of way) и исправленія дорогъ и мостовъ. Такъ, лордъ Камденъ отказалъ приходу Пемберн въ дорожномъ сервитутѣ на Chalke fields, но, подъ давленіемъ округа, согласился открыть взамѣнъ другой проходъ; лордъ Де Лайль отказывается чинить мостъ въ Гейесденѣ и т. п.

Канализація устроена въ нѣсколькихъ приходахъ, но въ большинствѣ случаевъ нечистоты и помои вывозятся бочками на поля окрестныхъ фермеровъ. Въ одномъ приходѣ пріобрѣтена особая ферма для полей орошенія, въ трехъ другихъ случаяхъ принимаются мѣры и сдѣланы займы для той же цѣли. Планы новыхъ построекъ представляются на утвержденіе архитекторовъ округовъ и для производства построекъ изданы обязательныя постановленія. Вопросъ о водоснабженіи стоялъ остро въ одномъ приходѣ (Speldhurst): состоялось соглашеніе съ городскимъ округомъ Тёнбриджъ Уеллсъ о доставленіи необходимаго количества воды изъ городского водопровода. Для заразныхъ больныхъ устроены двѣ больницы—одна собственно окружная для разнаго рода болѣзней, другая въ соединеніи съ сосѣднимъ округомъ для оспенныхъ. Помѣщенія для рабочихъ признаются достаточными и исправными, и округъ не предполагаетъ строить коттеджей или квартирныхъ домовъ. Дѣятельность санитарныхъ инспекторовъ выражается въ цѣломъ рядѣ частныхъ наблюденій и мѣръ; но не было необходимости въ особенно значительныхъ перестройкахъ или преслѣдованіяхъ за неисправное содержаніе домовъ. На нужды округа идетъ приблизительно 1 шиллингъ 5 пенсовъ мѣстнаго сбора, достигающаго въ общемъ 4 шиллинговъ въ фунтѣ подлежащаго обложенію дохода.

10. Видоизмѣненіемъ округа является союзъ приходовъ (Union) съ совѣтомъ попечителей во главѣ. Въ тѣхъ случаяхъ, когда въ союзъ входятъ лишь сельскіе приходы, разницы между округами и союзами собственно нѣтъ, такъ какъ члены окружного совѣта являются въ то же время попечителями; но часто въ однихъ союзахъ соединены сельскія и

[1]) По протоколамъ округа за 1900 г., любезно сообщеннымъ мнѣ секретаремъ округа.

городскія единицы, и тогда составъ совѣта попечителей видоизмѣняется: въ немъ засѣдаютъ наравнѣ съ сельскими окружными совѣтниками спеціально избранные на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и первые, городскіе попечители. Всѣхъ союзовъ въ Англіи и Уельсѣ 649. Главной обязанностью союзовъ является забота о бѣдныхъ [1]), слѣдовательно,—устройство работныхъ домовъ, убѣжищъ, пріютовъ, больницъ для сумасшедшихъ, организація помощи нуждающимся на мѣстахъ ихъ жительства, забота о враждебной помощи для неимущихъ. Кромѣ того, въ связи съ призрѣніемъ дѣтей, на нихъ лежатъ обязанности по воспитанію послѣднихъ—наблюденіе за посѣщеніемъ школъ, обученіе ихъ ремесламъ. По закону 1897 г. 60/61 Victoria, c. 57 (Infant Life protection Act) на союзы возложена обязанность слѣдить за дѣтьми, которыя подвергаются дурному обращенію или забрасываются родителями. Исполненіе актовъ прививанія оспы также поручено союзамъ. Наконецъ, они являются высшей административной инстанціей для провѣрки раскладки мѣстныхъ сборовъ (poor-rate) надзирателями приходовъ. На ихъ рѣшенія можетъ быть жалоба лишь въ судебномъ порядкѣ—четвертнымъ съѣздамъ мировыхъ судей.—Спеціальныя отрасли дѣятельности союзовъ передаются въ завѣдываніе комиссій, которыя лишь о важнѣйшихъ дѣлахъ докладываютъ Общему Собранію. Управленіе учрежденіями союза, назначеніе пособій на мѣстахъ и врачебная помощь поручаются платнымъ служащимъ. Во главѣ отчетности и переписки стоятъ секретарь (clerk) и его помощникъ, тоже съ жалованьемъ. Опредѣленіе окладовъ и самыя назначенія дѣлаются въ данномъ случаѣ съ утвержденія Центральнаго Совѣта. Прибавимъ, что въ союзахъ особенно охотно и съ пользою работаютъ женщины.

Для частнаго примѣра возьмемъ опять Тонбриджъ [2]) Въ качествѣ союза онъ обнимаетъ четырнадцать приходовъ, такъ какъ Сессекскій приходъ (Lamberhurts) тянетъ къ одному изъ Сессекскихъ союзовъ, но за то къ Тонбриджскому союзу присоединены городскіе округа—Тонбриджъ, Саутборо и Тёнбриджъ Уеллсъ. Работа союза распредѣляется между слѣдующими комиссіями: по раскладкѣ, по управленію работнымъ домомъ, по составленію договоровъ, по посѣщенію школъ, по призрѣнію умалишенныхъ и финансовой.

Центромъ для общественнаго призрѣнія является работный домъ въ Пемберн на 350 мѣстъ. Кромѣ того, 800 человѣкъ пользовались пособіями на дому. Работный домъ является въ настоящее время главнымъ образомъ богадѣльней для престарѣлыхъ и увѣчныхъ. Здоровыхъ, способныхъ къ труду въ немъ немного, и это главнымъ образомъ—мужчины, жены или дѣти которыхъ взяты на попеченіе въ домъ: въ этихъ

[1]) Лучшая книга по практикѣ законодательства о бѣдныхъ *Aschrott*, The English poor law. 1898.

[2]) По протоколамъ 1901 года.

случаяхъ мужья также привлекаются туда изъ опасенія, что иначе они забросятъ свои семейства. По отношенію къ дѣтямъ преслѣдуется цѣль какъ можно менѣе связывать ихъ съ обстановкой работнаго дома. Большая часть находится за небольшую плату на попеченіи семействъ, согласившихся принять ихъ. Существовавшая прежде при работномъ домѣ школа закрыта и живущія тамъ дѣти отправляются въ общую школу въ Пембери. По окончаніи курса начальной школы ихъ пристраиваютъ для обученія ремесламъ или обязанностямъ домашней прислуги. Всѣ дѣти, отданныя на попеченіе въ частныя семьи или школы, находятся подъ постояннымъ наблюденіемъ попечительницъ, которыя посѣщаютъ ихъ и слѣдятъ за ихъ потребностями и развитіемъ.

11. Организація начальнаго обученія въ Англіи до послѣдняго времени стояла въ связи отчасти съ приходской системой, отчасти съ союзами приходовъ. Государство требуетъ, чтобы всѣ дѣти проходили семиклассный курсъ начальнаго обученія, и для удовлетворенія этой потребности служатъ какъ школы, учрежденныя частными предпринимателями и обществами, такъ и школы, учрежденныя на средства мѣстностей. Первыя играютъ очень значительную роль въ Англіи, потому что онѣ устраивались и устраиваются въ цѣляхъ обученія съ опредѣленной вѣроисповѣдной окраской: большая ихъ часть устроена при участіи пасторовъ англиканской церкви, но есть и училища, открытыя, такъ называемыми, нонконформистами, т. е. сектами, не признающими общенія съ государственной церковью. Хотя содержатся эти училища отчасти на добровольныя приношенія, но государство поддерживаетъ ихъ субсидіями подъ условіемъ соблюденія двухъ правилъ: провѣрки удовлетворительности ихъ порядка инспекторами совѣта народнаго просвѣщенія и соблюденія свободы совѣсти. Послѣднее правило сводится къ тому, что вѣроисповѣдное преподаваніе Закона Божія должно совершаться въ первый или послѣдній часъ каждаго дня, такъ чтобы дѣти, не принадлежащія къ государственному исповѣданію, могли быть освобождены на это время [1]). Во всякомъ случаѣ противуположность между „вольными“ (voluntary) и государственными (boards) школами глубокая, она отражается на всей организаціи школьнаго дѣла. Въ вольныхъ школахъ училось въ 1895 году 2,500.000 дѣтей, а въ государственныхъ около 2,000,000. Средства на содержаніе первыхъ лишь на одну пятую состояли изъ пожертвованій, а на четыре пятыхъ получались изъ ассигнованій Совѣта народнаго просвѣщенія (grants). Тѣмъ не менѣе, управленіе школами и матеріальныя заботы о нихъ находились въ рукахъ управляющихъ (managers), избираемыхъ жертвователями. Вмѣшательство государства выражалось въ контролѣ правительственной инспекціи, и въ наблюденіи комиссій,

[1]) Въ государственныхъ школахъ читается Библія и даются къ ней объясненія религіознаго и нравственнаго свойства, не затрогивающія вѣроисповѣдныхъ различій.

избираемыхъ совѣтами попечителей, за посѣщеніе школъ дѣтьми (School attendance commitees). Наоборотъ, для управленія государственными школами дѣйствуютъ въ отдѣльныхъ приходахъ или въ группахъ приходовъ школьные совѣты, на которыхъ лежитъ какъ забота о матеріальной обстановкѣ—строеніяхъ, классномъ матеріалѣ и т. п., такъ и наблюденіе за учебно-воспитательнымъ дѣломъ и избраніе учительскаго персонала. Средства на содержаніе школъ доставляются главнымъ образомъ мѣстнымъ обложеніемъ, а затѣмъ ассигнованіями изъ государственнаго казначейства по рекомендаціи инспекторовъ, которые, разумѣется, контролируютъ государственныя школы такъ-же, какъ и вольныя. Выборы въ совѣты производятся на общихъ началахъ съ тою разницею, что избирателямъ предоставлено право сводной подачи голоса (см. выше). Въ мѣстности, которую мы брали какъ примѣръ, въ округѣ Тонбриджъ графства Кентъ, приходы распредѣляются приблизительно пополамъ между вольными и государственными школами—къ западу отъ трехъ городскихъ участковъ преобладаютъ первыя, къ востоку послѣднія и, въ связи съ этимъ, въ западной части дѣйствуютъ комиссіи попечителей для наблюденія за посѣщеніемъ школъ, а въ восточной школьные совѣты.

Въ 1902 году послѣдовалъ новый законъ (2 Edw. VII, c. 42), который переноситъ и объединяетъ полномочія по завѣдыванію школьнымъ дѣломъ въ совѣтахъ графствъ и городовъ, приравненныхъ графствамъ. Меньшіе города, если въ нихъ болѣе 10.000 жителей и, такъ называемые, городскіе округа, если въ нихъ болѣе 20.000 жителей, подчиняются графствамъ по вопросамъ „высшаго“ образованія, т. е. образованія, высшаго нежели начальное, а по отношенію къ послѣднему являются самостоятельными мѣстными единицами. Такимъ образомъ, приходы и союзы приходовъ потеряли ту роль, которая предоставлялась имъ прежнимъ законодательствомъ по устройству школъ (School boards) или по наблюденію за ихъ посѣщеніемъ (School attendance Commitees). При этомъ имѣется въ виду объединить начальное и дальнѣйшее образованіе на началахъ планимѣрной координаціи и устранить дуализмъ государственныхъ школъ и „вольныхъ“, т. е. церковныхъ школъ разнаго рода. И тѣ, и другія по отношенію къ преподаванію общихъ предметовъ, воспитательной организаціи, надзору и средствамъ на содержаніе школъ, которыя впредь должны во всѣхъ случаяхъ производиться изъ мѣстнаго обложенія въ количествѣ, въ большей части случаевъ, не болѣе двухъ пенсовъ въ фунтѣ подлежащаго обложенію дохода. Установленіе программъ, устройство школъ всякаго рода и наблюденіе за нимъ предоставляется, подъ контролемъ Совѣта народнаго воспитанія (Education board), совѣтамъ графствъ и другимъ, соотвѣтствующимъ имъ учрежденіямъ, причемъ они избираютъ особыя комиссіи, которымъ делегируются эти дѣла, за исключеніемъ вопросовъ, касающихся обложенія и займовъ, которые обсуждаются самими Совѣтами. Въ комиссіи по воспитанію, кромѣ

членовъ, избранныхъ Совѣтами изъ своей среды, кооптируется, на правахъ членовъ, извѣстное число свѣдущихъ лицъ и среди послѣднихъ могутъ быть какъ мужчины, такъ и женщины.

По вопросамъ религіознаго воспитанія дуализмъ между государственными и церковными школами, однако, не устраняется. Между тѣмъ какъ въ школахъ, учрежденныхъ самими Совѣтами, не должно быть оказываемо никакого предпочтенія тому или другому вѣроисповѣданію и формѣ церковной іерархіи, школы, устроенныя на пожертвованія тѣхъ или другихъ церковныхъ обществъ и снабженныя ими школьными зданіями, остаются вѣроисповѣдными по отношенію къ преподаванію Закона Божія, хотя дѣти, посѣщающія ихъ, не могутъ быть принуждаемы къ посѣщенію уроковъ Закона Божія, если родители ихъ этого не желаютъ. Въ управленіи тѣхъ и другихъ школъ замѣчается та существенная разница, что завѣдываніе первыми находится въ рукахъ Совѣта попечителей (managers), изъ которыхъ четыре избираются графствами, а два приходомъ, а для вторыхъ Совѣтъ попечителей состоитъ изъ четырехъ лицъ, избираемыхъ жертвователями или членами религіозной конгрегаціи, которая первоначально устроила школу, и двухъ по выбору Совѣта графства. Такъ какъ назначеніе учителей предоставляется этимъ Совѣтамъ попечителей, то въ школахъ церковнаго устроенія учительскій персоналъ получаетъ опредѣленную вѣроисповѣдную окраску, что̀ прямо устраняется въ школахъ государственнаго происхожденія. За веденіемъ школьнаго дѣла въ согласіи съ намѣреніями жертвователей имѣетъ право слѣдить въ школахъ церковнаго устроенія епископъ.

Актъ, главныя основанія котораго мы изложили, вызвалъ горячую борьбу и до сихъ поръ возбуждаетъ къ себѣ враждебное отношеніе въ широкихъ кругахъ населенія, такъ что заходила даже рѣчь въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ о пассивномъ сопротивленіи въ видѣ неуплаты мѣстныхъ сборовъ. Хорошія его стороны, состоящія въ объединеніи и упрощеніи школьной администраціи и въ приведеніи въ связь начальнаго и „дальнѣйшаго“ образованія всѣми признаются. Большая часть оппонентовъ готова даже признать, что Совѣты и комиссіи графствъ являются болѣе подходящими руководителями и организаторами образованія, нежели приходы съ ихъ мелкими интересами и ограниченнымъ подборомъ людей. Но великое негодованіе возбуждаетъ вѣроисповѣдная окраска, которая утверждается за большей половиной школъ на томъ основаніи, что церковныя общества позаботились о постройкѣ для нихъ зданій, и преобладаніе въ попечительныхъ Совѣтахъ представителей не мѣстныхъ плательщиковъ, которые будутъ содержать школы, а церковныхъ обществъ, которыя ихъ построили.

Указываютъ, и не безъ основанія, на то, что подборъ учителей въ зависимости отъ вѣроисповѣдной точки зрѣнія и составъ попечительныхъ Совѣтовъ отразится не только на преподаваніи Закона Божія, но на всемъ строѣ школы, который, какъ провозглашено въ другихъ статьяхъ

акта, долженъ былъ бы находиться въ полномъ завѣдываніи свѣтскихъ властей.

12. Такъ какъ цѣлью настоящихъ очерковъ является характеристика не областнаго, а мѣстнаго управленія, то я не буду излагать обстоятельно организацію графства, а лишь коснусь тѣхъ ея сторонъ, которыя непосредственно затрогиваютъ мѣстную жизнь [1]). Въ общемъ достаточно указать, что избирательная система графства является распространеніемъ муниципальной и основана на предоставленіи голоса всѣмъ самостоятельнымъ хозяевамъ, не исключая женщинъ, которыя, однако, въ отличіе отъ мѣстныхъ выборовъ не могутъ быть избираемы въ совѣтники или альдермены. Управленіе ведется цѣлымъ рядомъ комиссій, а общее собраніе дѣйствуетъ лишь въ важнѣйшихъ случаяхъ.

Въ административной компетенціи графствъ, поскольку она касается мѣстныхъ интересовъ, можно различить двѣ главныя группы дѣлъ: дѣятельность графствъ по провѣркѣ, дополненію и измѣненію мѣръ, принимаемыхъ мѣстными организаціями, и дѣятельность ихъ для удовлетворенія мѣстныхъ нуждъ взамѣнъ мѣстныхъ организацій. Первой категоріи мы уже касались не одинъ разъ; къ ней относятся: наблюденіе за состояніемъ дорогъ въ округахъ и прямое вмѣшательство для исправленія дорогъ, находящихся въ дурномъ состояніи; наблюденіе за исполненіемъ санитарнаго законодательства округами; рѣшеніе въ послѣдней инстанціи дѣлъ объ устройствѣ жилищъ для рабочихъ и о пріобрѣтеніи для нихъ участковъ, когда требуется принудительное отчужденіе земель; мѣры для упрощенія и видоизмѣненія мѣстныхъ территоріальныхъ дѣленій по заявленію съ ихъ стороны или соглашенію съ ними, наконецъ мѣры по начальному образованію.

Гораздо значительнѣе группа дѣлъ, которая выдѣлена въ исключительное завѣдываніе графства, хотя ею затрогиваются мѣстные интересы. Сюда относятся: завѣдываніе учрежденіями для умалишенныхъ, организація и содержаніе исправительныхъ пріютовъ; содержаніе главныхъ дорогъ и опредѣленіе того, какія дороги должны считаться главными; содержаніе мостовъ для проѣзда; ветеринарныя мѣры; выдача концессій на содержаніе театровъ и увеселительныхъ заведеній всякаго рода; забота о среднемъ и профессіональномъ образованіи (Secondary and technical education); опредѣленіе убытковъ, понесенныхъ частными лицами и обществами въ случаѣ какихъ либо безпорядковъ; представленіе возраженій противъ частныхъ биллей, вносимыхъ въ парламентъ, если они касаются графства или находящейся въ немъ мѣстности. [2]) Наконецъ, на графствѣ лежитъ организація и содержаніе полиціи, причемъ однако дѣйствуетъ не совѣтъ графства, а соединенная комиссія

[1]) Для изученія организаціи графства можно рекомендовать, кромѣ общихъ сочиненій, *Humphrey and Bazalgette.* The law relating to County Councils. 1889.

[2]) Въ этомъ отношеніи замѣчается важное различіе между графствами и городами: послѣдніе имѣютъ право не только возражать противъ частныхъ биллей, но и вносить ихъ.

Совѣта и мировыхъ судей. Кромѣ того полиція графства подчинена инспекціи и отчасти прямому вмѣшательству министерства внутреннихъ дѣлъ.

Въ общемъ слѣдуетъ отмѣтить стремленіе современнаго англійскаго законодательства децентрализовать, насколько возможно, контроль надъ мѣстной жизнью и перенести его въ значительной степени изъ центральныхъ учрежденій и, въ частности, изъ парламента въ графства. Послѣднія признаются достаточно освѣдомленными и гражданскими зрѣлыми, чтобы разрѣшать вопросы, которые до послѣднихъ реформъ часто восходили до парламента, и проводить самостоятельно такія дѣла первостепенной важности, какъ напр. организацію народнаго образованія.

Отъ своей всеобъемлющей компетенціи въ дѣлахъ области и мѣстностей *мировые судьи* [1]) сохранили въ настоящее время главнымъ образомъ судебную часть, т. е. судоговореніе въ мелкихъ уголовныхъ и гражданскихъ, административныхъ и полицейскихъ дѣлахъ. Однако, уже изъ этой судебной дѣятельности вытекаетъ воздѣйствіе на разрѣшеніе цѣлаго ряда административныхъ дѣлъ. Такъ, мировые судьи рѣшаютъ въ послѣдней инстанціи споры о правильности раскладки мѣстныхъ сборовъ, объ отвѣтственности родителей за посѣщеніе школъ дѣтьми, о нарушеніяхъ санитарныхъ уставовъ и обязательныхъ постановленій и т. п. Въ видѣ переживанія ихъ чисто административной компетенціи за ними осталось весьма важная въ практической жизни выдача свидѣтельствъ на право торговли крѣпкими напитками.

13. Чрезвычайно важнымъ органомъ въ системѣ англійскаго управленія является центральный Совѣтъ по дѣламъ мѣстнаго управленія—Local government board, президентъ котораго засѣдаетъ въ парламентѣ и, обыкновенно, бываетъ членомъ кабинета. [2]) Это учрежденіе выросло, какъ мы видѣли, благодаря развитію начала инспекціи съ одной стороны—ассигнованіямъ пособій изъ государственнаго казначейства съ другой. Будучи совершенно чуждо духу бюрократическаго всевластія и чиноначитанія, который такъ хорошо извѣстенъ на континентѣ, оно тѣмъ не менѣе оказываетъ существенное вліяніе на ходъ дѣлъ, какъ дѣятельнымъ контролемъ, такъ и совѣтами и отчетами.

Дѣятельность упомянутаго учрежденія сводится, главнымъ образомъ, къ осуществленію трехъ функцій: наблюденію за правильнымъ ходомъ мѣстнаго управленія, разрѣшенію и утвержденію нѣкоторыхъ дѣйствій этого управленія и провѣркѣ его финансовой отчетности какъ съ формальной, такъ и съ матеріальной стороны. Въ связи съ этими функціями стоитъ право издавать въ опредѣленныхъ предѣлахъ и формахъ постановленія и распоряженія.

---

[1]) Главное руководство по теперешней практикѣ мировыхъ судей. *Symie*, Ahandbook for the justices of the peace at Quarter sessions. 1898.

[2]) Главная работа о немъ *Maltbie*. English local government of to-day (Studies edited by the of facultypolitical science in the Columbia University, № 4). 1897.

Работа Совѣта расчленяется по четыремъ департаментамъ—инспекціи бѣдныхъ, инспекціи строительной, инспекціи санитарной и инспекціи финансовой. Въ другомъ министерствѣ—именно въ Совѣтѣ народнаго просвѣщенія или воспитанія (Education board) сосредоточена пятая контрольная организація—школьная инспекція. Затѣмъ, надзоръ за полицейскими силами страны ведется министерствомъ внутреннихъ дѣлъ; министерство торговли имѣетъ право разрѣшать мѣстностямъ устройство газовыхъ заводовъ, электрическихъ и водяныхъ двигателей, желѣзныхъ дорогъ легкой постройки и т. п. Министерство земледѣлія наблюдаетъ за примѣненіемъ ветеринарнаго законодательства и мѣръ противъ вредныхъ насѣкомыхъ. Наконецъ, для обозрѣнія каждой отдѣльной отрасли управленія или быта могутъ быть образованы спеціальныя комиссіи съ правомъ требовать свѣдѣнія и отбирать показанія.

Не входя въ частные случаи вмѣшательства центральныхъ органовъ и особенно совѣта мѣстнаго управленія въ мѣстныя дѣла, *я считаю* необходимымъ остановить вниманіе на нѣкоторыхъ общихъ административныхъ пріемахъ, характерныхъ для англійской системы управленія.

Прежде всего необходимо имѣть въ виду, что центральный Совѣтъ является судебнымъ мѣстомъ (Court of record). Изъ этого вытекаетъ, во-первыхъ, его право требовать отъ лицъ и учрежденій всякаго рода показаній и свѣдѣній, въ случаѣ надобности подъ присягой, и съ наложеніемъ наказаній за „пренебреженіе къ судебному мѣсту“ (Contempt of court). Во-вторыхъ, центральный Совѣтъ разрѣшаетъ въ послѣдней инстанціи пререканія между подвѣдомственными ему учрежденіями или между частными лицами и этими учрежденіями.

Центральный Совѣтъ издаетъ постановленія, распоряженія и наказы для примѣненія и разъясненія актовъ парламента (general orders, provisional orders), которые отчасти прямо предусматриваютъ возможность подобныхъ постановленій и наказовъ. Въ то же время приняты характерныя мѣры противъ злоупотребленія этимъ правомъ. Наказы (general orders), въ силу законодательства о бѣдныхъ, должны быть предварительно опубликованы въ правительственной газетѣ и, хотя затѣмъ они приводятся немедленно въ исполненіе, но въ то же время они кладутся на столъ въ парламентѣ, могутъ быть подвергнуты оспариванію и отмѣнены приказомъ кабинета, какъ королевскаго Совѣта (Order in Council), или постановленіемъ парламента. Что касается „предварительныхъ правилъ“, которыя обыкновенно издаются для отдѣльныхъ мѣстностей въ силу санитарнаго законодательства или актовъ объ улучшеніяхъ, то имъ должно предшествовать не только заблаговременное опубликованіе, но и разслѣдованіе на мѣстѣ, и они считаются утвержденными лишь послѣ того, какъ ихъ формально утвердилъ парламентъ постановленіемъ, которое дѣлается разъ въ годъ по представленію центральнаго Совѣта для всѣхъ такихъ правилъ. При этомъ бываютъ случаи, что нѣкоторыя изъ этихъ предварительныхъ правилъ оспариваются, а иногда и отмѣняются.

Мѣропріятія мѣстныхъ учрежденій требуютъ по существу у тверженія центральнаго совѣта главнымъ образомъ въ слѣдующихъ случаяхъ: при изданіи обязательныхъ постановленій (bye laws); при заключеніи займовъ; при назначеніи нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ, напр. секретарей округовъ, медиковъ, санитарныхъ инспекторовъ и т. п.

Весьма могущественнымъ средствомъ для проведенія вліянія центральныхъ учрежденій служитъ ассигнованіе пособій мѣстнымъ учрежденіямъ изъ государственнаго казначейства. Послѣднія во многихъ случаяхъ не могутъ обойтись безъ такихъ пособій, и отказъ въ нихъ во всякомъ случаѣ отзывается накладно на количествѣ мѣстныхъ сборовъ. Между тѣмъ полученіе пособій и субсидій обусловливается примѣненіемъ правилъ и исполненіемъ требованій центральныхъ учрежденій. Особенно яркій примѣръ этой практики представляетъ школьная организація.

Провѣрка денежныхъ отчетовъ мѣстныхъ учрежденій дѣлается спеціальными аудиторами, которые очень строго относятся къ своему дѣлу и сплошь и рядомъ отказываютъ въ одобреніи тѣмъ или другимъ тратамъ.

Въ 1898—99 г. было, напр., отказано въ одобреніи различнымъ тратамъ въ 2033 случаяхъ. Въ 1106 изъ этихъ случаевъ мѣстныя учрежденія жаловались на эти резолюціи аудиторовъ центральному совѣту, который, однако, въ большинствѣ подтвердилъ рѣшенія своихъ подчиненныхъ. Послѣдствіемъ такого забракованія статьи расхода является, собственно говоря, отнесеніе ея на счетъ лица, ее произведшаго, но обыкновенно центральный Совѣтъ ограничивается признаніемъ неправильности и снимаетъ матеріальную отвѣтственность съ провинившагося.

Въ нѣкоторыхъ крайнихъ случаяхъ центральный Совѣтъ имѣетъ право смѣстить платнаго чиновника того или другого мѣстнаго учрежденія за неправильное или небрежное исполненіе обязанностей. Такіе случаи весьма рѣдки: въ 1895 году изъ 22882 платныхъ должностныхъ лицъ принуждены были подать въ отставку 51 и уволены безъ прошенія 55.

Право центральнаго Совѣта имѣетъ такимъ образомъ скорѣе нравственное значеніе. Въ общемъ практика центральныхъ инспекторскихъ учрежденій вполнѣ оправдала возлагавшіяся на нее надежды и, говоря словами ея поклонника, американца Малтби [1]),—„она доказала, что можно, не разрушая мѣстной автономіи, установить систему административнаго контроля изъ центра для того, чтобы обезпечить годную администрацію и въ то же время не подрывать идей и началъ, которыя составляютъ издавна славу англійскихъ и англо-американскихъ (anglican) учрежденій“.

14. Высшій политическій надзоръ и направленіе мѣстныхъ дѣлъ находятся въ рукахъ *парламента*, который не вполнѣ передовѣрилъ свои

[1]) *Maltbie*, English local government of to day, 276.

полномочія въ этихъ отношеніяхъ различнымъ министерствамъ и кабинету. Отвѣтственность послѣднихъ передъ парламентомъ во всякомъ случаѣ обезпечиваетъ возможность поднять любой вопросъ, обратить вниманіе на любое злоупотребленіе или упущеніе, подвергнуть критикѣ любую мѣру административныхъ властей. Помимо того, какъ мы видѣли, наказы и постановленія центральныхъ совѣтовъ проходятъ процедуру утвержденія, которая можетъ въ каждый данный моментъ обратиться въ разсмотрѣніе по существу. Но наиболѣе характерной и своеобразной является непосредственная дѣятельность парламента по разрѣшенію административныхъ дѣлъ, которая выражается въ такъ называемомъ частномъ законодательствѣ или законодательствѣ по частнымъ случаямъ (private bill legislation). Смыслъ этой отрасли дѣятельности парламента заключается въ томъ, что частные уставы различныхъ учрежденій, корпорацій и союзовъ, всевозможныя измѣненія и уклоненія отъ общихъ законовъ проходятъ черезъ разсмотрѣніе и санкцію парламента. Процедура для этого совершенно особенная. Въ началѣ сессіи парламентъ избираетъ три комиссіи—по порядку дѣлопроизводства (of Standing orders), по подбору спеціальныхъ комиссій (of Selection) и по желѣзнымъ дорогамъ и каналамъ. Назначеніе послѣдней ясно. Первая разсматриваетъ частные билли и петиціи съ формальной стороны, вторая составляетъ спеціальныя комиссіи по группамъ подлежащихъ разсмотрѣнію предметовъ. Частные билли разсматриваются послѣдними какъ бы въ судебномъ порядкѣ, при участіи адвокатовъ со стороны какъ лицъ, поддерживающихъ билль, такъ и его оппонентовъ, и съ допросомъ всѣхъ тѣхъ, чьи показанія могутъ освѣтить дѣло. Рѣшенія спеціальныхъ комиссій—въ сущности окончательныя, такъ какъ хотя билль и представляется въ общее засѣданіе палатъ для третьяго чтенія, но за послѣднее время это обратилось въ чистую формальность. Напротивъ, окончаніе процедуры въ одной палатѣ не гарантируетъ отъ поправокъ въ комиссіи другой палаты, и для принятія билля необходимо согласіе обѣихъ палатъ, какъ и для всякаго другого билля. При помощи этой процедуры парламентъ справляется съ великимъ множествомъ постановленій и распоряженій административнаго свойства, и поддерживаетъ основное начало, что ему принадлежитъ политическое верховенство, учредительная власть и право непосредственнаго вмѣшательства во всѣхъ отрасляхъ.

15. Другой не менѣе существенной чертой англійскаго административнаго строя является его тѣсная связь съ судебнымъ порядкомъ и подчиненіе всѣхъ административныхъ распоряженій контролю судовъ. До сихъ поръ въ англійскомъ правѣ существуютъ четыре средства для привлеченія любого административнаго дѣла на разсмотрѣніе центральныхъ судовъ: *mandamus*, т. е. вызовъ дѣла въ то или другое судебное мѣсто; *certiorari*—требованіе отчета въ судѣ о тѣхъ или другихъ дѣйствіяхъ администраціи; *prohibition*, т. е. запрещеніе административному учрежденію или лицу вести какое либо дѣло; наконецъ *habeas corpus*, т. е. тре-

бованіе о представленіи въ судъ лица, задержаннаго по-чьему либо приказу. Но существеннѣе, нежели эти исключительныя или выходящія изъ употребленія средства, — возможность для всякаго гражданина привлечь къ отвѣтственности любое должностное лицо или учрежденіе за нарушеніе общаго права или законовъ и оспаривать въ судѣ любое обращенное къ нему требованіе властей, какъ незаконное. Къ этимъ средствамъ приходится прибѣгать довольно рѣдко, но именно потому, что путь къ нимъ всегда открытъ: и должностныя лица, и учрежденія и не помышляютъ отступать отъ строгаго исполненія закона и ясно сознаютъ свою зависимость отъ общаго права страны. И какъ разъ вслѣдствіе того, что эти основныя начала вполнѣ установлены и всѣми признаны, суды не чувствуютъ никакого антагонизма по отношенію къ администраціи и поддерживаютъ ея цѣлесообразныя требованія въ тѣхъ случаяхъ, когда они неразумно оспариваются.

Тысячелѣтняя исторія и теперешняя практика мѣстнаго самоуправленія въ Англіи выясняютъ, какъ мнѣ кажется, помимо всѣхъ частностей организаціи и методовъ, глубокое вліяніе нѣсколькихъ общихъ началъ, которыя можно приблизительно резюмировать въ слѣдующихъ положеніяхъ:

I. Управленіе является лишь примѣненіемъ законовъ и общаго права и въ этомъ смыслѣ всецѣло подчинено контролю судебной власти.

II. Вся непосредственная административная работа ведется мѣстными самоуправляющимися учрежденіями.

III. Роль центральнаго управленія сводится по существу къ учредительнымъ дѣйствіямъ, инспекціи, повѣркѣ отчетности, консультаціямъ, „своднымъ обзорамъ“ и изслѣдованіямъ.

IV. Значительнѣйшая часть административной работы ведется и велась окружными и областными комиссіями, но въ городскихъ обществахъ и приходахъ сложились мѣстныя реальныя организаціи, которыя выступали съ рѣшительнымъ вліяніемъ въ различныя эпохи англійской исторіи.

V. Первенствующее значеніе для административнаго воспитанія англійскаго населенія имѣла жизненность частныхъ ассоціацій — религіозныхъ, филантропическихъ и экономическихъ. Благодаря имъ классы общества, подолгу устраненные отъ участія въ управленіи, дѣлались участниками этого управленія не въ качествѣ неумѣлыхъ новичковъ, а съ запасомъ выдержки, зрѣлости и опыта.

VI. Разгадка гармоническаго отношенія классовъ англійскаго общества другъ къ другу лежитъ, наряду съ успѣшностью національной дѣятельности, въ привычкѣ, рано усвоенной высшими классами, принимать во вниманіе интересы низшихъ, отстаивать ихъ наравнѣ со своими и уступать во-время требованіямъ неизбѣжнаго соціальнаго прогресса.

*П. Виноградовъ.*

## Низшая земская единица въ Соединенныхъ Американскихъ Штатахъ.

§ 1.

Новѣйшими работами по исторіи американскихъ учрежденій вполнѣ установленъ тотъ фактъ, что англійскіе политическіе и административные порядки послужили образцомъ для тѣхъ, которые мы встрѣчаемъ и по настоящій день въ большинствѣ штатовъ Сѣверной Америки. Сказанное справедливо и по отношенію къ системѣ мѣстнаго самоуправленія въ частности по отношенію къ устройству низшей его единицы, общины-прихода. Такъ какъ первые колонисты вышли изъ сѣверо-восточной половины Англіи, изъ Іоркшира и Норфолька, то неудивительно, что нѣкоторыя особенности мѣстнаго устройства этихъ графствъ перенесены были и въ Новый Свѣтъ, гдѣ имъ суждено было пустить глубокіе корни въ почву и сдѣлаться однимъ изъ условій успѣшнаго развитія самоуправленія на низшей ступени административной лѣстницы. Характерной чертой сѣверо-восточной части Англіи надо признать сохраненіе въ ней еще въ 16 и 17 столѣтіяхъ—эпохи, съ которой начинается колонизація Англіей Новаго Свѣта,—многихъ сторонъ древнѣйшаго устройства англо-саксонской сельской общины, не смотря на происшедшій въ Великобританіи, какъ и повсюду, процессъ феодализаціи. Подъ позднѣйшей надстройкой помѣстья продолжали держаться исконные порядки мірского владѣнія нѣкогда свободнаго крестьянства, призваннаго нынѣ нести барщину въ пользу земельнаго собственника, но вознаграждаемаго за свой подневольный трудъ дворовыми надѣлами въ открытыхъ поляхъ и правомъ пользоваться въ предѣлахъ хозяйственной нужды нераздѣльными пастбищами и пустошью, а также лѣсомъ для топлива и построекъ. Въ отличіе отъ русскаго міра, сельская община восточныхъ графствъ Англіи не знала другой системы распредѣленія имущественныхъ выгодъ между своими членами, кромѣ той, которая ставитъ величину надѣла въ зависимость отъ хозяйственной способности двора, въ частности отъ количества рабочаго скота, находившагося въ его обладаніи и поступавшаго въ общую впрягу. Этимъ объясняется существованіе рядомъ полныхъ и половинныхъ надѣловъ, до такъ называемой „боваты“ включительно, т. е. надѣла, полагавшагося семьѣ, владѣвшей всего на всего однимъ воломъ.

Каждый надѣлъ состоялъ, какъ и у насъ, изъ суммы полосъ, или дѣлянокъ, разбросанныхъ въ различныхъ „конахъ“ одного и того же селенія—помѣстья. Величиною надѣла въ пашняхъ опредѣлялся и размѣръ пользованія нераздѣльными угодьями; но такъ какъ первая зависѣла отъ наличности большаго или меньшаго числа рабочихъ животныхъ, то очевидно, что въ концѣ концовъ рѣшающимъ обстоятельствомъ при опредѣленіи правъ пользованія отдѣльныхъ дворовъ являлась ихъ хозяйственная способность.

Опускаю рядъ подробностей касательно условій, въ какія поставлены были, наряду съ владѣльцами надѣловъ, дворовые крестьяне, извѣстные въ Англіи подъ наименованіемъ котаріевъ, или владѣльцевъ усадьбы съ прилегающей къ ней землею, такъ называемымъ коттеджомъ. Для нашей цѣли достаточно указать на то, что, не въ примѣръ прочему населенію, имущественныя права дворовыхъ крестьянъ не стояли ни въ какомъ опредѣленномъ отношеніи къ ихъ хозяйственной способности, а зависѣли въ большей или меньшей степени отъ доброй воли помѣщика. Крестьянство сѣверо-восточныхъ графствъ Англіи настолько сжилось съ только что описанными порядками, что, когда въ серединѣ 16-го столѣтія начался процессъ огораживанія открытыхъ полей и упраздненія надѣльной системы, въ интересахъ болѣе хозяйственной эксплоатаціи почвы, въ формѣ ли личнаго завѣдыванія ею помѣщикомъ или свободнаго и срочнаго фермерства, главнымъ очагомъ противодѣйствія этимъ нежелательнымъ для крестьянъ новшествамъ сдѣлалось графство Норфолькъ, гдѣ простой народъ поднялся противъ огораживателей подъ главенствомъ мѣстнаго народнаго мирового судьи Кэта. На экономической основѣ мірского хозяйства развилась въ сѣверо-восточной Англіи и вся система низшаго самоуправленія общины-прихода съ ея мірскимъ собраніемъ, извѣстнымъ подъ наименованіемъ leet, съ выборными обвинительными и судебными присяжными, вѣдавшими всякаго рода крестьянскія тяжбы и полицейскіе проступки подъ предсѣдательствомъ избраннаго или поставленнаго помѣщикомъ управителя—рива, болѣе или менѣе отвѣчавшаго понятію нашего бурмистра. Сельскій сходъ съ его полицейски-судебными функціями являлся одновременно и церковно-приходскимъ собраніемъ. Какъ таковое, онъ выбиралъ своего старосту, сборщика церковной десятины, а со времени перехода въ руки государства (при Елизаветѣ) обязанностей общественнаго призрѣнія, ранѣе осуществляемыхъ монастырскими обителями и епископіями, и особаго надзирателя за бѣдными. Это выборное лицо завѣдывало раскладкой и сборомъ налога въ пользу нищихъ и принимало мѣры къ призрѣнію неимущихъ, или путемъ доставленія имъ работы въ особо устроенныхъ для того мастерскихъ (рабочіе дома), или въ формѣ снабженія нуждающихся натуральнымъ и денежнымъ пособіемъ. Если прибавить къ только что указаннымъ органамъ общинно-приходскаго управленія избираемыхъ сходомъ низшихъ полицейскихъ служителей, или констеблей, полевыхъ стражей и позднѣйшихъ по времени

надзирателей за дорогами, то мы получимъ болѣе или менѣе полное представленіе о томъ, чѣмъ являлся въ дѣйствительности англійскій township, т. е. сельская община съ ея многообразнымъ характеромъ низшаго органа хозяйственнаго, административно-полицейскаго и церковнаго управленія.

Сѣверо-восточная половина Англіи, въ которой въ наиболѣе чистомъ видѣ сохранился этотъ типъ, рано сдѣлалась также очагомъ церковной реформы, задуманной впервые Виклефомъ въ серединѣ 14 вѣка, осуществленной частично Генрихомъ VIII-мъ и нашедшей себѣ полное выраженіе въ передовыхъ сектахъ англійскаго раскола, въ такъ называемыхъ пресвитеріанахъ и индепендентахъ. Сѣверо-восточная половина Англіи въ 14 вѣкѣ, посѣщаемая странствующими пресвитерами, такъ называемыми лолардами, учениками и послѣдователями Виклефа, въ серединѣ 17-го вѣка поставляетъ Кромвелю важнѣйшій контингентъ народнаго ополченія, того закованнаго въ желѣзо войска круглоголовыхъ, съ помощью котораго парламенту удается выйти побѣдителемъ изъ восьмилѣтняго столкновенія съ придворной партіей кавалеровъ. Въ промежутокъ между обѣими эпохами, при начавшихся въ правленіе Елизаветы религіозныхъ преслѣдованіяхъ, изъ той же сѣверо-восточной половины, въ частности изъ Іоркшира и Норфолька, выходятъ основатели древнѣйшихъ поселеній въ сѣверныхъ штатахъ Америки, колоній Новаго Плимуса и Самма. Какъ послѣдователи Кальвинистскаго толка, по которому церковныя дѣла вѣдаются собраніями прихожанъ, не знающими надъ собою другой власти, кромѣ ими же постановленныхъ пресвитеровъ, первые выселившіеся сперва въ Голландію, а оттуда въ Новый Свѣтъ, сектанты очевидно были настроены въ смыслѣ благопріятномъ не только сохраненію, но и дальнѣйшему развитію на возможно широкихъ началахъ системы общинно-приходскаго управленія, завѣщанной имъ предками и оживленной проповѣдью самоуправляющаго церковнаго сообщества. Немудрено послѣ этого, если главной ихъ заботой при поселеніи на американскомъ материкѣ было оживить систему сельской общины, совпадающей съ границами церковнаго прихода. Демократическій составъ поселенцевъ устранялъ всякую мысль о подчиненіи возрожденной ими общины какой либо вотчинной власти. Вотъ почему, въ отличіе отъ метрополіи, въ колоніяхъ Новой Англіи мы встрѣчаемся съ одной свободной общиной, владѣющей землей на тѣхъ же началахъ надѣльной системы и коллективнаго пользованія угодьями, какая столѣтіями ранѣе упрочилась въ Англіи, но помимо всякаго обязательства нести барщину, натуральные и денежные платежи въ чью бы то ни было пользу. Древнѣйшей изъ колоній Новой Англіи, какъ извѣстно, былъ Плимусъ. Изъ дневника Джона Мортона, принявшаго участіе въ его основаніи, мы узнаемъ, что послѣ высадки эмигрантовъ на американскій материкъ было тотчасъ же приступлено къ нарѣзкѣ земли отдѣльнымъ семьямъ, для чего установленъ былъ первоначально средній

размѣръ личнаго надѣла. Каждой семьѣ предоставлено было затѣмъ большее или меньшее число такихъ надѣловъ сообразно числу ея членовъ. Неженатымъ было приказано селиться по выбору въ той или другой семьѣ съ тѣмъ, чтобы вести съ нею хозяйство сообща. Надѣлы, какъ и въ Англіи, были составлены изъ полосъ, разсѣянныхъ по разнымъ полямъ или конамъ. Въ нераздѣльное пользованіе поступили прилегающіе къ поселенію пастбища и лѣса. Позднѣе однохарактерные порядки упрочились въ двухъ другихъ колоніяхъ: въ Салемѣ и Сандвичѣ. Лѣса и пастбища оставлены были въ общемъ владѣніи; удобная для обработки земля раздѣлена на болѣе или менѣе равные участки, поступившіе въ томъ или другомъ числѣ въ обладаніе отдѣльныхъ дворовъ, сообразно ихъ наличному составу.

На содержаніе школъ и бѣдныхъ выдѣляются каждый разъ извѣстные участки—практика, примѣръ которой мы находимъ и въ Европѣ, въ частности въ Швейцаріи съ ея приходскими землями (biens des fabriques) и землями для неимущихъ (biens des pauvres или Armengüter). И политическое и церковное устройство сельской общины—тауншипъ (township) въ предѣлахъ Новой Англіи въ значительной степени приближается къ образцу метрополіи. Сельскій сходъ, являющійся одновременно и приходскимъ собраніемъ (open vestry), выбираетъ и своихъ полицейскихъ служителей, констеблей, и своего церковнаго старосту независимо отъ пресвитера. Мірское собраніе разбираетъ гражданскія тяжбы и полицейскіе проступки съ помощью обвинительныхъ и судебныхъ присяжныхъ; подобно своему англійскому прототипу оно выбираетъ особыхъ десятниковъ для надзора за второстепенными подраздѣленіями, какими являются по отношенію ко всему селу болѣе тѣсные околотки, составленные по меньшей мѣрѣ изъ десяти дворовъ. Этимъ десятскимъ между прочимъ поручается наблюденіе за тѣмъ, чтобы каждый ходилъ по воскресеньямъ на церковную службу и соблюдалъ на ней требованія тишины и благопристойности. Тѣмъ же лицамъ въ колоніи Массачусетской бухты предоставленъ надзоръ за питейными домами и право сажать пьяницъ и нарушителей общественнаго порядка въ городскую клѣть и выставлять ихъ въ такомъ видѣ на рынкѣ. Въ этой клѣти надо видѣть первообразъ позднѣйшей американской тюрьмы. Функціи десятскихъ настолько совпадаютъ съ тѣми, которыя несутъ избранные полицейскіе служители, что современемъ терминъ—малый констебль—вытѣсняетъ собою болѣе ранній—десятскаго. И этимъ выборнымъ охранителямъ мира поручается забота о поимкѣ воровъ и разбойниковъ, надзоръ за бродягами, пьяницами и всѣми тѣми, кто послѣ десяти часовъ вечера позволитъ себѣ шумное и непристойное поведеніе. Тѣ же констебли блюдутъ за тѣмъ, чтобы никто не поселился въ общинѣ безъ вѣдома и согласія міра, очевидно потому, что съ пребываніемъ въ ея границахъ связаны были извѣстныя имущественныя выгоды, требующія въ свою очередь соотвѣтственныхъ пожертвованій со

стороны болѣе раннихъ поселенцевъ. Проходитъ рядъ поколѣній, прежде чѣмъ отъ нераздѣльнаго пользованія члены новоанглійскаго тауншипъ рѣшаются перейти къ системѣ обособленныхъ дворовыхъ участковъ, послѣ чего вопросъ о допущеніи новыхъ поселенцевъ уже перестаетъ задѣвать непосредственно имущественные интересы прежнихъ и рѣшается поэтому каждый разъ съ меньшею строгостью.

Причина, по которой общинѣ Новой Англіи пришлось играть несравненно большую роль, чѣмъ та, какая вышла на долю сельскаго міра въ метрополіи, лежитъ, какъ мы видѣли, прежде всего въ отсутствіи всякой подчиненности ея вотчинной власти помѣщика. Не малое значеніе слѣдуетъ также приписать въ этомъ отношеніи тѣсному общенію съ приходомъ и тому рѣшающему вліянію, какое въ церковной администраціи у передовыхъ сектъ англійскаго протестантизма, сдѣлавшихся на почвѣ новаго свѣта государственными вѣроисповѣданіями, играетъ общее собраніе паствы, выбирающей изъ своей среды и пресвитера и церковнаго старосту.

Къ этимъ двумъ обстоятельствамъ, обусловившимъ собою преобладающую роль новоанглійскаго міра въ сферѣ мѣстнаго управленія, надо присоединить еще одно. Между общиной и провинціей или графствомъ мы не встрѣчаемъ въ колоніяхъ Новой Англіи никакого посредствующаго административнаго дѣленія. Имъ остался неизвѣстнымъ округъ или уѣздъ, тогда какъ въ метрополіи такой посредствующей административной единицей была съ древнѣйшихъ временъ все болѣе и болѣе терявшая свои функціи въ пользу помѣстья „сотня“ (Hundred). Вотъ почему многія изъ тѣхъ функцій, которыя въ Англіи падали на долю сотенныхъ властей, въ сѣверныхъ штатахъ Америки осуществлялись и доселѣ осуществляются общинными или мірскими властями. Община (таунъ)— говоритъ профессоръ Гауартъ—лучшій знатокъ исторіи мѣстнаго управленія въ Америкѣ, навсегда осталась центромъ трехъ важнѣйшихъ вѣтвей управленія—фискальнаго, полицейскаго и военнаго. Ея органамъ поручено было взиманіе какъ мірскихъ сборовъ, такъи сборовъ въ пользу провинціи или графства. Раскладка и отчетность по производству этихъ сборовъ падала на общинныя власти.

Міръ являлся въ свою очередь низшимъ органомъ полицейскаго управленія; охрана внутренняго міра и спокойствія была ввѣрена заботливости его выборныхъ; наконецъ, на каждую общину падала обязанность содержать отдѣльный корпусъ народнаго ополченія или милиціи, призванной къ защитѣ страны одинаково отъ внутреннихъ и внѣшнихъ враговъ. Независимо отъ этихъ троякихъ функцій новоанглійскій тауншипъ являлся избирательнымъ округомъ и посылалъ отъ себя двухъ или трехъ представителей въ общее собраніе депутатовъ всего штата. И въ сферѣ судебнаго управленія міръ можетъ считаться низшей земской единицей, такъ какъ въ немъ засѣдалъ постоянный судъ избранныхъ его общимъ собраніемъ комиссаровъ; рѣшенія ихъ даже по

маловажнымъ дѣламъ не считались окончательными и могли быть обжалованы въ апелляціонномъ порядкѣ предъ высшими судами.

Въ новоанглійскомъ мірѣ, говоритъ въ свою очередь другой знатокъ американской исторіи—профессоръ Фискъ изъ Гарварда, народъ въ полномъ смыслѣ слова управляетъ своими судьбами. Всѣ лица, мужскаго пола, достигшіе совершеннолѣтія, т. е. 21 лѣтняго возраста, призваны участвовать въ собраніяхъ и выборахъ и нести тѣ или другія должности по полномочію своихъ согражданъ.

Народъ самъ облагаетъ себя налогами. Однажды въ годъ, обыкновенно въ мартѣ или апрѣлѣ, созывается мірской сходъ, на которомъ право дѣлать тѣ или другія предложенія признается за каждымъ совершеннолѣтнимъ. Въ прежнее время полагалась особая пеня со всѣхъ неявившихся на собраніе. Нынѣ обходятся и безъ нея. Нерѣдко въ старые годы мѣстомъ собранія служилъ храмъ, теперь „мірской“ домъ, или таунголь.

На мірскомъ собраніи разсматриваются самые разнообразные вопросы, касающіеся общиннаго управленія. Предложенныя мѣры тутъ же обсуждаются и вотируются. Тѣ, въ пользу которыхъ не оказалось большинства, считаются отвергнутыми. На общемъ сходѣ опредѣляется также размѣръ предстоящихъ въ ближайшемъ году расходовъ и соотвѣтственно сумма мѣстнаго обложенія. На немъ же производится выборъ общинныхъ властей. Важнѣйшими исполнительными органами въ каждой общинѣ или мірѣ являются такъ называемые „выборные“ или „selectmen“. Мы находимъ ихъ въ разномъ числѣ, отъ трехъ до девяти, сообразно протяженію и населенности отдѣльныхъ общинъ. Нигдѣ, однако, число ихъ не является четнымъ: обстоятельство, мѣшающее равному раздѣлу голосовъ при спорныхъ рѣшеніяхъ. Выборнымъ принадлежитъ руководство всѣми общественными дѣлами міра. Они издаютъ приказы о созывѣ народныхъ собраній, причемъ въ призывныхъ письмахъ (warrants) должно быть обозначено каждый разъ, какими дѣлами предстоитъ заняться будущему собранію, и только эти дѣла и поступаютъ на обсужденіе. Отъ выборныхъ зависитъ также проведеніе дорогъ въ предѣлахъ прихода, выдача разрѣшеній на открытіе какихъ бы то ни было увеселительныхъ заведеній или питейныхъ домовъ. Ими составляются списки присяжныхъ, въ кругъ ихъ вѣдомства входятъ также заботы о гигіенѣ и объ ассенизаціи, въ томъ числѣ право требовать изолированія лицъ, страдающихъ заразительной болѣзнью. Нерѣдко они выступаютъ въ роли раскладчиковъ мѣстныхъ сборовъ и надзирателей за бѣдными.

Такъ какъ въ отличіе отъ Англіи общины сѣверныхъ штатовъ Америки владѣютъ значительными имуществами, то выборнымъ принадлежитъ администрація послѣднихъ и представительство имущественныхъ интересовъ прихода передъ графствомъ и его органами.

На ряду съ выборными мы встрѣчаемъ въ числѣ главныхъ чиновниковъ общиннаго управленія мірского пасаря, которому, между прочимъ,

поручено веденіе списковъ рожденій, браковъ и смертности. Нужно-ли прибавлять, что онъ завѣдуетъ всѣмъ письмоводствомъ въ предѣлахъ общины, что имъ составляются списки кандидатовъ на общественныя должности и отмѣчается число полученныхъ ими голосовъ на выборахъ, въ его же вѣдѣніи давать письменныя удостовѣренія лицамъ, нуждающимся въ нихъ для вступленія въ супружество.

Каждая община имѣетъ также своего казначея, къ нему поступаетъ доходъ отъ мѣстнаго обложенія, изъ котораго и производятся выдачи для покрытія текущихъ расходовъ. Казначей обязанъ строгой отчетностью въ своихъ доходахъ и расходахъ и каждый годъ представляетъ письменный докладъ объ этомъ выборнымъ и мірскому собранію.

Одинъ или два полицейскихъ служителя подъ именемъ „констеблей“ завѣдуютъ въ общинѣ полиціей безопасности и приводятъ въ исполненіе приказы судей и выборныхъ. На нихъ падаетъ задержаніе преступниковъ и доставленіе ихъ въ тюрьму, а также созывъ присяжныхъ. Во многихъ общинахъ констебли являются одновременно сборщиками мѣстныхъ налоговъ, хотя, по общему правилу, эта функція предоставляется самостоятельнымъ чиновникамъ, также назначаемымъ по выбору.

Составленіе падатныхъ списковъ, гдѣ оно не возложено на выборныхъ, составляетъ предметъ вѣдомства раскладчиковъ или ассесоровъ, выбираемыхъ мірскимъ сходомъ въ числѣ трехъ или болѣе человѣкъ.

Забота о призрѣніи бѣдныхъ поручается особымъ надзирателямъ, которымъ подчинена администрація домовъ для нищихъ; тѣмъ же лицамъ предоставляется входить въ переговоры съ органами общественнаго призрѣнія сосѣднихъ общинъ и условливаться съ ними насчетъ принятія тѣхъ или другихъ мѣръ по доставленію работы и пріюта неимущимъ.

Каждый міръ имѣетъ свой школьный комитетъ. Еще въ 1647 году колоніей Массачусетской бухты принято было за правило, что въ общинѣ съ населеніемъ не менѣе 50 семей или дворовъ должно быть открыто по крайней мѣрѣ одно учебное заведеніе для преподаванія чтенія и письма.

Въ тѣхъ же, въ которыхъ число дворовъ не меньше 100, школа должна готовить дѣтей къ поступленію въ высшее учебное заведеніе, Гарвардскій колледжъ (нынѣ университетъ). Члены школьнаго комитета выбираются на 3 года и смѣняются по третямъ. Ихъ обязанность посѣщать всѣ публичныя школы общины, по крайней мѣрѣ разъ въ мѣсяцъ, и составлять годовой отчетъ о состояніи школьнаго дѣла. Выборъ учебниковъ и кандидатовъ на учительскія должности входитъ также въ число ихъ функцій. Лицо, признанное ими наиболѣе отвѣчающимъ требованіямъ добраго учителя, получаетъ въ томъ письменное удостовѣреніе, копія съ котораго вручается мірскимъ „выборнымъ“. Съ момента выдачи этой копіи преподаватель уполномоченъ получать жалованье. Учителя назначаются срокомъ на годъ, но, при отсутствіи какихъ бы то

ни было поводовъ къ недовольству, ихъ выборъ подтверждается изъ года въ годъ. Хотя въ Массачусетсѣ лѣтъ 15 тому назадъ допущено опредѣленіе учителей на должность безъ срока—впредь до открытія противъ нихъ судебнаго преслѣдованія, что одинаково въ Англіи и Америкѣ выражается специфическимъ терминомъ „пока продлится ихъ доброе поведеніе“, тѣмъ не менѣе и по настоящій день только меньшинство общинъ воспользовалось этой возможностью отступать отъ формальностей ежегодно повторяемыхъ выборовъ. Во многихъ общинахъ комитетъ назначаетъ еще особаго надзирателя за школами, который является, такъ сказать, его исполнительнымъ органомъ. Помимо всѣхъ названныхъ властей, мы находимъ въ общинахъ Новой Англіи, въ частности въ штатѣ Массачусетсъ, еще особыхъ надзирателей за дорогами, которые должны заботиться о содержаніи ихъ въ исправности въ предѣлахъ общины и въ случаѣ нужды принимаютъ мѣры къ ихъ поправкѣ. Полевые стражи задерживаютъ пригульный скотъ, оповѣщая о томъ его хозяевъ или разыскивая этихъ послѣднихъ въ случаѣ необходимости съ помощью публикацій. Надзиратели за межами, выбираемые наравнѣ съ полевыми стражами тѣмъ же мірскимъ сходомъ, являются третейскими разбирателями во всѣхъ спорахъ о границахъ между сосѣдями домохозяевами. Они могутъ предписать по своему усмотрѣнію возведеніе загородей и стѣнъ.

Мѣрами и вѣсами завѣдуетъ рядъ агентовъ, изъ которыхъ одни своими клеймами удостовѣряютъ длину и качество поступающаго въ продажу строевого лѣса, а другіе дѣлаютъ тоже по отношенію къ дровяному, тогда какъ третьи въ качествѣ особыхъ надзирателей наблюдаютъ за тѣмъ, чтобы купцы и ремесленники отпускали товаръ по опредѣленнымъ мѣрамъ и вѣсамъ. Только что упомянутые чиновники назначаются на должности не мірскимъ сходомъ, а такъ называемыми выборными; всѣ остальныя власти подлежатъ баллотировкѣ въ народномъ собраніи. Прежде чѣмъ приступить къ выборамъ, послѣднее баллотируетъ предсѣдателя, носящаго характерное названіе „умѣрителя“ (moderator), что одно уже указываетъ на его миссію сдерживать враждующія партіи и препирающихся ораторовъ въ предѣлахъ благопристойности.

Одной изъ важнѣйшихъ функцій мірского собранія надо считать опредѣленіе размѣра той суммы, какая должна быть добыта путемъ мѣстнаго обложенія для покрытія мѣстныхъ издержекъ. Государство и провинція пользуются мірскимъ управленіемъ для взиманія слѣдуемыхъ имъ сборовъ. Такъ какъ предварительно эти сборы распредѣляются между общинами, то мірскимъ раскладчикамъ заранѣе извѣстно, какая сумма должна быть разверстана между плательщиками для покрытія фискальныхъ требованій одновременно міра, провинціи и государства. Всѣ эти сборы взыскиваются совмѣстно, причемъ большую половину ихъ составляютъ тѣ, которые идутъ на удовлетвореніе потребностей

общины. Налогъ падаетъ частью на личность, частью на собственность, причемъ, какъ и въ Англіи, различается собственность „реальная“ и „личная“. Прямая подать принимаетъ форму поголовнаго сбора и не можетъ превышать суммы 2-хъ долларовъ или четырехъ руб. съ совершеннолѣтняго мужчины. Въ случаѣ несостоятельности того или другого плательщика, раскладчики вправѣ освободить его отъ всякаго платежа. Что касается до налога на собственность, то онъ болѣе или менѣе великъ, смотря по тому, идетъ ли рѣчь о собственности „реальной“ или „личной“. Послѣдняя болѣе или менѣе совпадаетъ съ положеніемъ движимой собственности, тогда какъ первая соотвѣтствуетъ недвижимой и состоитъ изъ земель и построекъ. Церкви, кладбища, земли подъ университетами, школами, учрежденіями общественнаго призрѣнія, наконецъ государственныя зданія не подлежатъ обложенію и въ такой же точно мѣрѣ свободны отъ него домашняя утварь, цѣной не свыше тысячи долларовъ (2 т. рублей) и жалованье не свыше 2-хъ тыс. долл. (4 тыс. руб.), наконецъ земледѣльческія и рабочія орудія. На самихъ плательщиковъ возложена обязанность объявлять стоимость ихъ имуществъ. Они дѣлаютъ это, отвѣчая на вопросные пункты, разосланные имъ въ письменномъ видѣ раскладчиками. При возвращеніи этихъ списковъ съ отвѣтами противъ каждой графы плательщикъ удостовѣряетъ клятвенно, что оцѣнка произведена имъ правильно по силѣ его разумѣнія. Тѣмъ самымъ онъ принимаетъ на себя отвѣтственность за лжесвидѣтельство въ томъ случаѣ, если будетъ доказано, что объявленная имъ стоимость ниже дѣйствительной. Если въ теченіе 6—8 недѣль не послѣдуетъ отвѣта со стороны плательщика, раскладчикамъ предоставляется составить собственную оцѣнку подлежащаго налогу имущества. Въ такомъ случаѣ плательщику предоставляется ходатайствовать предъ раскладчиками объ уменьшеніи суммы оцѣнки, разъ послѣдняя покажется чрезмѣрной.

Помимо участія въ выборѣ мірскихъ властей и въ завѣдываніи фискальными интересами общины, народное собраніе имѣетъ нѣкоторую второстепенную законодательную власть въ томъ смыслѣ, что издаетъ регламенты мѣстнаго характера и значенія. Они извѣстны въ Америкѣ подъ стариннымъ англійскимъ названіемъ by laws, т. е. законовъ общины или міра [1]).

## II.

Если я позволилъ себѣ остановиться съ нѣкоторою подробностью на устройствѣ низшей земской единицы въ сѣверныхъ приатлантическихъ

[1]) Слово by (старошведское bu) означаетъ собою не иное что, какъ поселокъ; въ этомъ смыслѣ употребляется оно какъ въ старинныхъ памятникахъ скандинавскаго права, между прочимъ въ Остготалагъ, такъ и въ датскихъ округахъ Англіи, въ названіяхъ отдѣльныхъ мѣстностей, какъ напримѣръ Дерби; русскіе публицисты неудачно переводятъ bylaw терминомъ «призаконія».

штатахъ, то потому, что оно послужило образцомъ не столько для юга, сколько для запада Американской федерации, для всѣхъ тѣхъ новыхъ территорій, постепенно переходившихъ на положеніе самостоятельныхъ членовъ союзнаго государства, начало которымъ было положено вслѣдъ за созданіемъ самой федерации, а именно въ 1787 г.

Самыя условія колонизаціи южныхъ штатовъ были неблагопріятны развитію самоуправляющейся общины. Мѣсто ея занимаетъ помѣстье, устроенное по образцу англійскаго „manor“ и вскорѣ получившее постоянный контингентъ несвободныхъ воздѣлывателей въ лицѣ рабовъ негровъ. Въ жалованныхъ грамотахъ, выданныхъ частнымъ владѣльцамъ такихъ колоній, какъ Мериландъ или Пенсильванія, англійскіе короли изъ династіи Стюартовъ ни словомъ не упоминаютъ объ общинахъ и общинныхъ властяхъ, а только о графствахъ и помѣстьяхъ. Такъ Карлъ I даруетъ лорду Балтимору (въ 1632 году) и его наслѣдникамъ право обращать въ помѣстья отдѣльныя земли уступленной имъ области и создавать въ нихъ вотчинные суды, а Карлъ II, надѣляя приблизительно тѣми же правами Пэна, владѣльца Пэнсильваніи, въ 1681 году, предвидитъ въ своей жалованной грамотѣ созданіе въ ближайшемъ будущемъ только помѣстій и графствъ. Такимъ образомъ помѣстье играетъ въ южныхъ штатахъ роль, которая въ сѣверныхъ принадлежитъ общинѣ; высшую же ступень по отношенію къ нему составляетъ графство, соотвѣтствующее нашей губерніи. Самая экстензивность плантаторскаго хозяйства, направленнаго главнымъ образомъ на разведеніе табаку съ помощью несвободнаго труда, являлась препятствіемъ развитію той низшей земской единицы, какую въ Новой Англіи представлялъ собою сельскій міръ. Трудно было поставить подъ одну администрацію разбросанные на большомъ пространствѣ латифундіи американскихъ рабовладѣльцевъ, да въ этомъ и не было ближайшей необходимости при широкомъ развитіи вотчинной власти и сосредоточеніи въ рукахъ помѣстныхъ судовъ, цѣликомъ скопированныхъ съ англійскаго образца, той суммы полицейско-финансовыхъ функцій, какія въ сѣверныхъ штатахъ осуществлялись общинами свободныхъ колонистовъ. Правда, и на югѣ сдѣлана была попытка позднѣйшаго привитія англійской системы приходскаго самоуправленія, и въ метрополіи получившей сколько-нибудь широкое развитіе только съ эпохи реформаціи, и возложенія на приходъ обязанностей по сбору церковной десятины и общественному призрѣнію.

Въ Виргиніи, самомъ обширномъ изъ южныхъ штатовъ и древнѣйшемъ по времени, приходское устройство вводится не раньше, какъ въ 1657 году, когда комиссарамъ, завѣдующимъ администраціей графствъ и играющимъ въ нихъ ту же роль, какая еще недавно въ Англіи принадлежала мировымъ судьямъ и ихъ съѣздамъ, предоставлено было право разбивать графство на приходы. Жителямъ каждаго прихода дозволено было облагать себя натуральными сборами на содержаніе причта и на

призрѣніе бѣдныхъ. Эти сборы обыкновенно платились табакомъ. Вырученныя отъ продажи его суммы шли на покрытіе мѣстныхъ издержекъ прихода. Завѣдываніе его административными интересами поручено было не общему собранію прихожанъ, совпадавшему, какъ мы видѣли, въ Англіи съ мірскимъ сходомъ, а приходскимъ совѣтамъ, обыкновенно изъ 12 человѣкъ, не считая мѣстнаго священника и избираемаго приходомъ церковнаго старосты. Эти приходскіе совѣты являются прямымъ снимкомъ съ тѣхъ, которые созданы были въ Англіи со времени реформаціи и постепенно присвоили себѣ функціи, ранѣе осуществлявшіяся общимъ сходомъ всѣхъ прихожанъ.

Дѣленіе графства на приходы, какъ мы видѣли, поставлено было въ зависимость отъ усмотрѣнія его администраторовъ, но такъ было только на первыхъ порахъ. Въ скоромъ времени изъ факультативнаго такое дѣленіе сдѣлалось обязательнымъ, и все же системѣ приходскаго самоуправленія не удалось пустить прочныхъ корней ни въ Виргиніи, ни въ другихъ южныхъ штатахъ. Оно встрѣчало непреодолимое препятствіе къ своему развитію въ господствѣ эксплуатируемыхъ рабскимъ трудомъ латифундій и въ проистекающей отсюда изолированности отдѣльныхъ поселеній. Первоначально избираемые всѣми прихожанами 12 выборныхъ, составлявшихъ такъ называемый тѣсный приходъ, пріобрѣли со временемъ право восполнять свой составъ путемъ собственнаго выбора и обратились такимъ образомъ мало по малу въ замкнутую корпорацію Отъ нихъ стало зависѣть назначеніе церковныхъ старостъ и приходскаго писаря. Сборъ десятины и осуществленіе обязанностей надзирателя за бѣдными обыкновенно входили въ предметъ вѣдомства, первый—старосты, второе—самихъ членовъ тѣснаго прихода, т. е. 12-ти „выборныхъ“. Въ одной лишь Каролинѣ, благодаря позднѣйшей иммиграціи въ нее французскихъ гугенотовъ, горцевъ Шотландіи и нѣмцевъ—лютеранъ изъ рейнскаго Палатината, приходское управленіе сохранило присущее ему въ сѣверныхъ штатахъ демократическое устройство. Выборъ уполномоченныхъ отъ прихода производился ежегодно всѣми налоговыми плательщиками. Не только церковный староста, но и пресвитеръ попадали на должность въ силу избранія. Наконецъ, съ 1719 года каждый приходъ Каролины сталъ непосредственно посылать своихъ представителей въ низшую палату штата, производя съ этою цѣлью выборы на общихъ сходахъ. Но и въ Каролинѣ начавшееся развитіе приходскаго управленія на чисто демократической основѣ было вскорѣ задержано быстрымъ ростомъ рабства негровъ и связаннаго съ нимъ роста крупной собственности. Управленіе поэтому уже съ конца 17-го вѣка приходитъ въ замѣтный упадокъ, а въ началѣ 19 слѣдуетъ и законодательная его отмѣна сперва въ нагорной части штата, а затѣмъ и въ низменной.

Отлично отъ юга складывается самоуправленіе низшей земской единицы въ западныхъ штатахъ Америки. Извѣстно, что эти послѣдніе

образовались изъ той обширной области, какая уступлена была федеральному правительству Виргиніей, Пенсильваніей, Мериляндомъ, Массачусетсомъ и Коннектекутомъ къ западу отъ Аллеганскихъ горъ.

Покупка Луизіаны у Франціи, отдѣленіе Техаса отъ Испаніи и добровольное присоединеніе его къ американской федераціи, наконецъ завоеваніе Флориды, Калифорніи и Орегона отъ Испаніи и рядъ послѣдовательныхъ соглашеній съ краснокожими, все болѣе и болѣе ограничивавшими область ихъ поселеній или такъ назыв. индѣйской территоріи, постепенно довели до береговъ Тихаго океана на западѣ и Гвинейскаго залива на югѣ область, на первыхъ порахъ едва достигавшую до береговъ Миссури и Миссисипи.

Распоряженіе ею перешло въ руки федеральнаго правительства, которое, разумѣется, всячески поощряло иммиграцію, допуская колонистовъ сперва къ свободному занятію земель, а позднѣе къ покупкѣ ихъ у него по самой ничтожной цѣнѣ (долларъ и 25 сентовъ, т. е. $2^1/_2$ рубля за акръ или полъ-десятины).

Благодаря такой политикѣ сотни и тысячи переселенцевъ двинулись на западъ не только изъ Виргиніи и Пенсильваніи, но и изъ Нью-Іорка и другихъ болѣе сѣверныхъ штатовъ. Переселенцы, очевидно, являлись на новую родину съ готовыми правовыми воззрѣніями и административными привычками. Неудивительно поэтому, если и строй мѣстнаго самоуправленія складывался въ большинствѣ западныхъ штатовъ по типу тѣхъ, изъ которыхъ шла эмиграція. Въ виду этого общинно-приходское управленіе пустило прочные корни въ Мичиганѣ и Иллинойсѣ, населенныхъ выходцами изъ сѣвера, незнавшими рабства неграми; въ рабовладѣльческомъ же штатѣ Миссури, получившемъ главный контингентъ своего населенія изъ Виргиніи, низшимъ подраздѣленіемъ явилось, какъ и въ ней, помѣстье; совокупность ихъ образовала собою графство или губернію.

Поземельная политика федеральнаго правительства и его отношеніе къ дѣлу народнаго образованія во вновь создаваемыхъ имъ штатахъ въ значительней степени обусловили собою счастливыя особенности общиннаго управленія въ томъ видѣ, въ какомъ оно упрочилось на американскомъ западѣ особенно тамъ, гдѣ навсегда осталось неизвѣстнымъ рабство негровъ. Большинство такихъ штатовъ расположено къ сѣверу отъ теченія рѣки Огайо и той линіи, которая идетъ отъ ея устья параллельно экватору вплоть до Тихаго Окена. Эта линія совпадаетъ съ 36° 30′ сѣверной широты.

Поселенію колонистовъ на Западѣ предшествовала, по общему правилу, слѣдующая землемѣрная операція, производимая по иниціативѣ и на средства федеральнаго правительства. Вся свободная къ занятію площадь разбивалась на квадраты въ 6 миль длины и 6 миль ширины. Каждый изъ этихъ квадратовъ дѣлился на 36 подраздѣленій, или секцій, содержащихъ по квадратной милѣ или 640 акровъ. Въ свою оче-

редь каждая секція подраздѣляема была на 16 квадратовъ въ 40 акровъ каждая. Эти то квадраты и поступали въ продажу. Но въ любой территоріальной единицѣ, заключавшей въ себѣ 6 миль въ длину и столько же въ ширину и обозначаемой на оффиціальномъ языкѣ терминомъ—община или тауншипъ, одна или двѣ полныя секціи, обыкновенно секція за номеромъ 16 и секція за номеромъ 32, не поступая въ продажу частнымъ лицамъ, пріурочивались къ покрытію издержекъ по устройству и содержанію школъ. Такимъобразомъкъ каждой общинѣ или тауншипѣ одна квадратная миля навсегда поступала въ распоряженіе комиссіи, завѣдующей школьнымъ дѣломъ и выбираемой всѣми жителями одной и той же общины, т. е., какъ мы видѣли, территоріи въ 36 квадр. миль. Школа становится первымъ связующимъ звеномъ между сошедшимися съ разныхъ сторонъ колонистами, отправнымъ пунктомъ всего послѣдующаго развитія низшей земской единицы.

Ближайшіе виновники только что описанной системы земельнаго и мѣстнаго устройства американскаго запада, системы, нашедшей выраженіе себѣ уже въ ордонансѣ 1787 года о порядкѣ, въ какомъ федеративное правительство призвано къ созданію новыхъ территоріи, прекрасно сознавали, что всеобщее образованіе и преслѣдующая эту цѣль начальная школа лучше всего способны сплотить воедино пеструю массу разноплеменныхъ піонеровъ запада. Въ этой увѣренности они предприняли то, чего не сдѣлалъ до нихъ ни одинъ законодатель. Они признали школу имѣющей такое же право на недвижимую собственность, какое въ старые годы и на старомъ континентѣ признаваемо было за дружинниками и совѣтниками счастливыхъ полководцевъ и завоевателей, за церквами и монастырскими корпораціями. Знаменитый ордонансъ 1787 года рѣшилъ въ принципѣ, что $^{1}/_{32}$ часть каждой общины или земельнаго округа, предназначаемаго федеральнымъ правительствомъ для продажи колонистамъ, должна быть оставлена въ рукахъ штата или территоріи для покрытія получаемыми съ него доходами издержекъ по народному образованію. Съ теченіемъ времени этой одной тридцать второй части оказалось мало, и въ 1848 году, согласно предложенію сенатора Дугласа, рѣшено было увеличить ее вдвое, т. е. довести размѣры уступаемаго школамъ участка до одной шестнадцатой township'а или поступающаго къ колонистамъ округа. Съ этого года девятнадцати штатамъ роздано было федеральнымъ правительствомъ для цѣлей народнаго образованія въ сложности болѣе 106,000 квадр. миль, пространство, превышающее своими размѣрами площадь, занятую штатомъ Нью-Іоркъ и всѣми тѣми, которые извѣстны подъ наименованіемъ ново-англійскихъ. И все же получаемаго съ нея дохода оказалось недостаточнымъ для оплаты всѣхъ издержекъ школьнаго дѣла:—приходамъ запада пришлось не разъ обращаться къ добавочному мѣстному налогу для пополненія дефицита. Выдѣляя сперва $^{1}/_{32}$, затѣмъ одну шестнадцатую township'а на содержаніе школъ, федеральное правительство ставило отдѣльнымъ штатамъ требо-

ваніе немедленнаго открытія учебнаго заведенія въ каждой общинѣ или township.

Приходская школа становится съ момента ея возникновенія центромъ, вокругъ котораго группируются остальные интересы міра.

Для завѣдыванія ею въ каждомъ „мірѣ“ (township) устанавливается особая администрація въ лицѣ иногда трехъ, а иногда и одного инспектора народныхъ школъ; на него послѣдовательно возложены были обязанности и надзирателя за бѣдными, и раскладчика, и сборщика мѣстныхъ налоговъ; во многихъ штатахъ къ инспекторамъ присоединены были со временемъ комиссары по управленію дорогами, полицейскіе служители, или констебли, и мировые судьи.

Особенность приходскаго управленія на Западѣ составляетъ его чисто демократическій характеръ. Послѣдній выступаетъ и въ фактѣ назначенія на всѣ должности путемъ народныхъ выборовъ, и въ самомъ широкомъ участіи въ послѣднихъ всѣхъ совершеннолѣтнихъ мужчинъ, въ нѣкоторыхъ же новѣйшихъ штатахъ не однихъ мужчинъ, но и женщинъ. Объ этой сторонѣ мѣстнаго самоуправленія въ Америкѣ я позволю себѣ сказать еще нѣсколько словъ. Женщины пользуются правомъ голоса на школьныхъ собраніяхъ въ штатахъ Канзасъ, Небраска, Мичиганъ, Дакота и Вайомингъ, а также въ трехъ старыхъ штатахъ: въ Нью-Іоркѣ, Вермонтѣ и Нью-Гемпширѣ. Онѣ принимаютъ участіе въ выборѣ школьныхъ властей одновременно въ Колорадо и Миннезоттѣ.

Въ нѣкоторыхъ штатахъ такое право предоставляется только незамужнимъ женщинамъ, напр. въ Индіанѣ; въ другихъ, въ Кентукки въ томъ числѣ, только замужнимъ, имѣющимъ по меньшей мѣрѣ одного ребенка. Есть и такіе штаты, въ которыхъ, какъ напр., въ Орегонѣ, право голосованія принадлежитъ только вдовамъ. Во многихъ штатахъ женщины имѣютъ право не только выбирать, но и быть выбранными на мѣстныя должности, такъ въ Иллинойсѣ, Іовѣ, Канзасѣ, Луизіанѣ, Мичиганѣ, Миннезоттѣ, Вайомингѣ, а изъ старыхъ штатовъ въ Массачусетсѣ, Пенсильваніи и Вермонтѣ. Это право въ названныхъ штатахъ примѣнимо одинаково ко всѣмъ должностямъ; въ другихъ штатахъ женщины допускаются къ занятію только извѣстныхъ постовъ: завѣдующаго школьнымъ дѣломъ въ Колорадо, члена школьнаго комитета въ Нью-Гемпширѣ и Родъ-Эйландѣ и ко всѣмъ вообще должностямъ, за исключеніемъ спеціально указанныхъ въ законѣ, въ Калифорніи, безусловно ко всѣмъ и на равныхъ правахъ съ мужчинами въ странѣ Мормоновъ—въ Ута.

Указавши на существенныя различія въ характерѣ и ходѣ развитія общинныхъ учрежденій на Сѣверѣ, Югѣ и Западѣ американской федераціи, мы не можемъ не сказать, что въ послѣднее время, съ момента торжества сѣвера надъ югомъ, эти различія начинаютъ исчезать довольно быстро въ томъ смыслѣ, что къ югу и западу примѣняется новымъ законодательствомъ система обязательнаго дѣленія графствъ на общины и функціи послѣднихъ все болѣе и болѣе расширяются.

Мы не желали бы покончить съ этимъ возможно краткимъ описаніемъ низшей земской единицы въ Соединенныхъ Штатахъ Америки, не указавъ на то обстоятельство, что она является общей на всемъ протяженіи страны, безъ различія города отъ села. Городъ, читаемъ мы напримѣръ, въ гл. 28-й Массачусетскаго свода, имѣетъ тѣ же обязанности и соотвѣтственно осуществляетъ тѣ же права, что и сельская община. Въ полномъ соотвѣтствіи съ сказаннымъ городской голова или мэръ и городскіе гласные или альдермэны надѣлены тѣми же полномочіями, какими въ сельскихъ общинахъ пользуются такъ называемые выборные. Городскіе же совѣты играютъ приблизительно ту же роль, какую въ общинахъ мірскія собранія. Въ этомъ отношеніи американскіе порядки, приближаясь къ англійскимъ, проводятъ присущій имъ принципъ даже съ большею строгостью. Англійское право на практикѣ нерѣдко отступаетъ отъ подведенія города подъ понятіе общины—прихода. Такіе центры всемірной торговли, какъ Лондонъ напр. съ его пятимилліоннымъ населеніемъ, плохо укладываются въ тѣсныя рамки приходскаго устройства. Многолюдные города, какъ превосходящіе сложностью возникающихъ въ нихъ административныхъ вопросовъ ту провинцію или графство, въ предѣлахъ котораго они расположены, обнаруживаютъ вполнѣ понятное стремленіе уподобиться ему въ своей организаціи. Возведеніе города на степень графства означаетъ ничто иное, какъ признаніе со стороны правительства основательности такихъ притязаній и распространеніе на городъ общихъ съ графствомъ учрежденій. Ничего подобнаго такой практикѣ мы не находимъ въ Америкѣ, гдѣ торговые и промышленные центры, какъ Бостонъ или Чикаго, по своей внутренней организаціи походятъ на сельскую общину или town. Всего чаще они являются не единой общиной, а цѣлымъ союзомъ общинъ, которыми въ такомъ случаѣ считаются отдѣльные кварталы города. Это обстоятельство позволяетъ сохранить въ Америкѣ за городскимъ самоуправленіемъ въ большей или меньшей степени тѣ же широкія демократическія основы, какими отличается мірское управленіе сельскихъ общинъ. Другая особенность американской системы общиннаго устройства—это уподобленіе общины юридическому лицу или корпораціи. Какъ таковая, община имѣетъ право владѣть собственностью, пріобрѣтать и отчуждать имущества, заключать договоры и займы и отвѣчать передъ судами въ имущественныхъ искахъ. И этой чертою американскіе порядки приближаются къ англійскому образцу, въ которомъ приходы, явившіеся на смѣну общинъ, также признаются корпораціями; но тогда какъ недостатокъ денежныхъ средствъ не позволяетъ имъ въ Англіи накоплять имущества и еще въ концѣ 18 вѣка сдѣлалъ необходимымъ соединеніе приходовъ въ союзы или въ уніи, на которые и распространено было право считаться корпораціями и владѣть имуществомъ, въ Америкѣ тауншипы, уже благодаря надѣленію ихъ сотнями и даже тысячами квадратныхъ акровъ для цѣлей народнаго образованія, являются владѣльцами довольно цѣнной собствен-

ности, какъ недвижимой, такъ и движимой. Широта функцій, предоставленныхъ низшей земской единицѣ въ Америкѣ въ сферѣ имущественныхъ интересовъ, особенно рѣзко бросается въ глаза при сопоставленіи ихъ, напр. съ общинами Франціи и вообще континента Европы. Въ американскихъ сводахъ нѣтъ и помина о тѣхъ ограниченіяхъ самодѣятельности общинъ въ дѣлѣ пріобрѣтенія и отчужденія имуществъ, заключенія договоровъ и въ частности займовъ, о которыхъ сплошь и рядомъ заходитъ рѣчь на старомъ материкѣ.

Весьма велика также свобода общинъ въ сферѣ самообложенія для покрытія мѣстныхъ издержекъ на образованіе, общественное призрѣніе, на проведеніе дорогъ и каналовъ и вообще съ цѣлью удовлетворенія разнообразнѣйшихъ задачъ внутренняго благоустройства. Въ этомъ, какъ и въ правѣ издавать мѣстные регламенты, bylaws, американское законодательство слѣдовало англійскому образцу.

Вліяніе метрополіи сказывается и въ томъ фактѣ, что, въ отличіе отъ континентальной Европы, самоуправленіе общины не ограничивается одной сферой экономическихъ интересовъ, но охватываетъ собой всѣ стороны мѣстной жизни, не исключая полиціи безопасности и суда. Въ отличіе отъ англичанъ и благодаря воздѣйствію политической теоріи, въ частности знаменитому ученію Монтескье о раздѣленіи властей, нашедшему горячихъ приверженцевъ въ творцахъ конституціи отдѣльныхъ штатовъ и всей федераціи, американцы не склонны и на низшихъ ступеняхъ мѣстнаго управленія соединять въ одномъ лицѣ функціи административныя и судебныя. Тогда какъ въ Англіи до реформъ Гладстона и Дизраэли мировые судьи и ихъ съѣзды сосредоточивали въ своихъ рукахъ самыя разнообразныя обязанности одинаково по администраціи и суду, въ Америкѣ оба вида функцій присвоены были разнымъ учрежденіямъ: административныя—„выборнымъ“, судебныя—судьямъ въ тѣсномъ смыслѣ слова. Первымъ запрещено вмѣшиваться въ сферу отправленія юстиціи, вторымъ принимать полицейскія мѣры. Каждая власть имѣетъ свой опредѣленный кругъ вѣдомства, за предѣлы котораго она выходить не въ правѣ.

Существеннымъ отличіемъ американской системы мѣстнаго самоуправленія отъ англійской надо признать также широкое господство практики назначенія на должность путемъ народныхъ выборовъ. Въ этомъ отношеніи не дѣлается исключеній даже для судебныхъ мѣстъ. Народное избраніе составляетъ общую черту, если не въ старыхъ штатахъ, какъ напр. въ Массачусетсѣ, гдѣ по крайней мѣрѣ судьи не зависятъ въ своемъ выборѣ отъ народа, то въ штатахъ запада; эти отличія касаются впрочемъ болѣе провинціальнаго, нежели общиннаго устройства. Въ предѣлахъ низшей земской единицы всѣ должности избирательныя. Выборъ производится или прямо мірскимъ собраніемъ или уполномоченными имъ чиновниками и совѣтами. Для осуществленія нѣкоторыхъ задачъ общиннаго самоуправленія ради обезпеченія бли-

жайшаго контроля со стороны народа или, точнѣе, всѣхъ совершеннолѣтнихъ, гдѣ одного пола, а гдѣ и обоихъ, установилась практика дробить общины на округа и союзы округовъ или уніи. Въ каждомъ изъ такихъ подраздѣленій имѣется свой надзиратель за бѣдными и свой инспекторъ народныхъ школъ, дѣйствующій подъ ближайшимъ контролемъ также выборнаго школьнаго совѣта. Только въ небольшихъ общинахъ завѣдываніе интересами народнаго образованія сосредоточивается въ рукахъ одного школьнаго комитета.

Изъ сдѣланнаго нами сопоставленія американскихъ порядковъ общиннаго самоуправленія съ англійскими легко придти къ заключенію, что, отправляясь отъ англійскаго образца, американская политическая жизнь внесла существенныя измѣненія какъ въ самый механизмъ административнаго устройства низшей земской единицы, такъ и въ характеръ приводящей ее въ движеніе силы. Этою силою въ Америкѣ является не земельная аристократія, а простое гражданство; вотъ почему законодательство и обезпечиваетъ перевѣсъ избранію надъ назначеніемъ. При всемъ томъ не трудно усмотрѣть, что американскія общинныя учрежденія не болѣе, какъ демократизированныя англійскія. Англійское самоуправленіе, которое Гнейстъ считалъ неразрывно связаннымъ съ крупнымъ землевладѣніемъ и аристократическимъ складомъ общества, оказалось способнымъ пустить корни на демократической почвѣ новаго свѣта. Его аристократическія основы замѣнены были народными, даровое несеніе земской службы уступило мѣсто хорошей оплатѣ ея управляемыми, назначеніе на должность правительствомъ — избранію. Но всѣ счастливыя особенности англійскаго сельфъ-говернмента были удержаны; мѣстнымъ центрамъ дарована самостоятеляная жизнь, а ихъ населенію—возможность пріобрѣсти въ служеніи интересамъ ближайшаго околотка ту практическую опытность, безъ которой немыслимо болѣе серьезное участіе въ направленіи дѣлъ страны. Развитіе самодѣятельности и созданіе предварительной школы для будущихъ политическихъ руководителей націи—таковы тѣ выгодныя послѣдствія для общихъ судебъ страны, какія обезпечиваетъ собою, какъ извѣстно, всякая система мѣстнаго самоуправленія.

Но и эти задачи, какъ бы существенны они ни были, не могутъ считаться конечною его цѣлью. Она всецѣло лежитъ въ управленіи народомъ согласно его дѣйствительнымъ нуждамъ и желаніямъ. Вѣдь лучшимъ судьею этихъ нуждъ и желаній, очевидно, являются мѣстные жители съ своимъ двойнымъ характеромъ обывателей и налоговыхъ плательщиковъ, обывателей, на которыхъ невыгодно отражаются всѣ мѣстныя нестроенія, и плательщиковъ, обязанныхъ покупать цѣною собственныхъ пожертвованій всякое улучшеніе въ сферѣ мѣстнаго благоустройства. При такихъ условіяхъ едва-ли можно ожидать съ ихъ стороны и той косности, которая не мирится ни съ какими нововведеніями, и той расточительности, которая грозитъ задолженностью и конечнымъ

разореніемъ общины. Единственная опасность, лежащая на пути успѣшнаго функціонированія мірского самоуправленія въ Америкѣ, это вполнѣ понятное желаніе спорящихъ за власть партій обратить мѣстные выборы въ орудіе къ достиженію собственныхъ цѣлей. Неудивительно потому, если въ наши дни всѣ истинные патріоты, всѣ тѣ, кто серьезно относится къ задачѣ частныхъ комитетовъ освободить администрацію отъ тлетворнаго вліянія партійной политики (civil service reform), одинаково озабочены мыслью о томъ, чтобы вернуть американскія общины къ старой традиціи живущихъ своими собственными интересами „міровъ“, міровъ, недоступныхъ стороннимъ воздѣйствіямъ и преслѣдующихъ одну задачу—наилучшаго управленія мѣстными дѣлами.

*Максимъ Ковалевскій.*

## Страница изъ исторіи земскихъ реформъ въ Пруссіи.

I.

Прислушиваясь издалека къ происходящимъ у насъ преніямъ о мелкой земской единицѣ, я вспоминалъ объ аналогичномъ движеніи въ Германіи, свидѣтелемъ котораго мнѣ пришлось быть въ 1890—91 гг., при обсужденіи реформы общиннаго устройства въ прусской палатѣ и на конгрессѣ Общества соціальной политики. Аналогія, конечно, не полная: другія условія общественной и экономической жизни вызываютъ другія задачи, другіе способы ихъ осуществленія и своеобразную постановку отношеній между отдѣльными группами населенія. Черты сходства превышаютъ однако различія, и, быть можетъ, моя справка окажется небезполезной при разрѣшеніи стоящаго у насъ на очереди сложнаго вопроса.

Пренія въ прусской палатѣ вызваны были проектами министра Герфурта, задавшагося цѣлью устранить хаосъ законоположеній, эдиктовъ, циркуляровъ и частныхъ обычаевъ, при которомъ объ единствѣ общиннаго права не могло быть рѣчи даже въ предѣлахъ одного уѣзда. Великій преобразователь старой Пруссіи, Штейнъ, расчитывалъ въ нѣсколько лѣтъ создать положеніе о земскомъ самоуправленіи на тѣхъ же началахъ широкой самодѣятельности и отдѣленія коммунальныхъ функцій отъ полицейско-административныхъ, которыя положены были имъ въ основаніе городового положенія 1808 г. Маленькимъ преемникамъ Штейна на осуществленіе этой задачи потребовалось почти цѣлое столѣтіе. У насъ нѣтъ мѣста и времени, чтобы прослѣдить различные фазисы борьбы за коммунальную реформу, закончившейся на юго-западѣ Германіи сближеніемъ земскаго съ городовымъ устройствомъ, тогда какъ въ восточныхъ провинціяхъ Пруссіи еще до 70-хъ годовъ 19-го вѣка между городомъ и деревней сохранился контрастъ, напоминающій различіе между дореформеннымъ строемъ и правовымъ порядкомъ въ государствѣ. Несовмѣстимость такого состоянія деревни съ новыми нормами государственнаго строя и измѣненіями въ экономической жизни побудила, наконецъ, даже Бисмарка осуществить нѣкоторыя требованія реформъ земскаго самоуправленія: окружными и провинціальными законами 1873

1875, 1881 г.г. создано было представительство сельскихъ интересовъ, приближающееся къ программѣ либерализма эпохи Штейна. Деревня восточно-прусскихъ провинцій, однако, осталась въ старомъ „патріархальномъ“ неустройствѣ, отчасти подъ командой юнкера, сохранившаго нѣкоторыя полицейскія полномочія и сумѣвшаго выдѣлить себя изъ податной сферы воздѣйствія обществъ: въ 1890 г. еще насчитывали въ Пруссіи, рядомъ съ 37319 сельскими общинами, 16403 „вотчины“—Gutsbezirke, изъ которыхъ иныя превышали, по населенности, сосѣднія деревенскія общины, но совершенно не имѣли общиннаго управленія; различіе между Востокомъ и Западомъ выражалось нагляднѣе всего въ томъ, что въ 7 восточныхъ провинціяхъ Пруссіи на *сто* самостоятельныхъ общинъ приходилось 63 Gutsbezirke, въ то время какъ въ Рейнской провинціи на *тысячу* общинъ были только 6 вотчинныхъ владѣній. Чѣмъ сложнѣе становились задачи мѣстнаго управленія, тѣмъ меньше само правительство могло удовлетвориться его архаическимъ устройствомъ, державшимся только, благодаря упорному сопротивленію дворянства, которое не желало выпускать изъ рукъ власти въ деревнѣ. Въ сліяніи съ деревенскими обществами опасались усиленія податнаго бремени.

Реформы 70-хъ и 80-хъ годовъ создали современный порядокъ окружного и провинціальнаго самоуправленія, но пока самая мелкая единица—община—оставалась въ допотопномъ неустройствѣ, крупное землевладѣніе фактически сохраняло въ своихъ рукахъ всю власть и всѣ привилегіи. Опасность этого положенія съ государственной точки зрѣнія состояла въ томъ, что между городской и сельской культурой пропасть все увеличивалась; города шли впередъ на всѣхъ путяхъ коммунальной дѣятельности, подымали народное образованіе, обезпечивали бѣдныхъ и увеличивали производительную дѣятельность своего населенія, сельское же самоуправленіе ограничивалось минимумомъ общественной помощи, предоставляя личность себѣ самой. Даже для осуществленія давно признанныхъ обязанностей общежитія, какъ то школьнаго дѣла и дорожнаго хозяйства, феодальное устройство общины оказывалось тормазомъ, грозившимъ пониженіемъ матеріальной и духовной жизни населенія, такъ что изъ государственнаго бюджета по необходимости и независимо отъ меньшаго благосостоянія деревни приходилось все больше приплачивать къ расходамъ земства. Попытки создать промежуточныя группы между общиной и округомъ, предпринятыя закономъ 1875 г. объ окружномъ управленіи, мало улучшали общее состояніе и не приносили большой пользы: въ т. наз. Zweck-Verb, ände союзахъ общинъ для опредѣленныхъ задачъ,—школьныхъ, дорожныхъ и т. п. дѣятельность парализовалась отсутствіемъ системы въ низшемъ коммунальномъ устройствѣ. Неоднократно высказывалось въ парламентѣ, что все земское зданіе не имѣло базиса, и провинціальныя и окружныя учрежденія „висѣли въ воздухѣ“, являлись надстройками надъ колеблющимся, слабымъ и неудовлетворительнымъ зданіемъ примитивной общины. Вслѣдствіе инду-

стріализаціи страны и распаденія старыхъ общинныхъ началъ послѣдняя потеряла характеръ земельнаго товарищества и не пріобрѣла значенія политическаго союза, который въ состояніи былъ бы осуществлять новыя задачи, обсуждающіяся въ тѣсномъ районѣ.

Реформа 1891 г. устранила самые рѣзкіе архаизмы прежняго строя въ 7 восточныхъ провинціяхъ Пруссіи и сдѣлала попытку удовлетворить требованіямъ, раздававшимся еще съ 1848 года, соединенія въ общую земскую дѣятельность всѣхъ живыхъ элементовъ мелкой земской единицы. Landgemeindeordnung 1891 г.—компромиссъ не только между передовыми и феодальными партіями прусской палаты, но и между юнкерствомъ и правительствомъ. Чтобы осуществить что нибудь, министру Герфурту пришлось сдѣлать уступки во многихъ частяхъ своего проэкта: сохранить значительную часть Gutsbezirke, урѣзать избирательныя права не владѣльческихъ жителей общинъ, отказаться отъ принужденія во всѣхъ случаяхъ, гдѣ землевладѣльческое большинство окружныхъ собраній добровольно не пойдетъ на созданіе жизнеспособныхъ низшихъ органовъ. Что правительству и палатѣ удалось осуществить, это—единство общиннаго устройства, правильное представительство и возможность соединенія нѣсколькихъ общинъ въ большій союзъ, со включеніемъ въ него помѣщиковъ, крестьянъ и интеллигентныхъ элементовъ деревни. Къ идеямъ закона и къ мыслямъ, выраженнымъ при его обсужденіи, мы сейчасъ перейдемъ. Раньше, однако, нужно въ самыхъ сжатыхъ чертахъ изложить сущность дѣйствующаго земскаго устройства [1]).

Сельская община теперь включаетъ всѣхъ живущихъ въ ея предѣлахъ лицъ. Въ общинахъ, въ которыхъ число полномочныхъ членовъ меньше 40, всѣ они eo ipso участвуютъ въ общинныхъ собраніяхъ. Въ общинахъ съ большимъ числомъ избирателей введено общинное *представительство*, состоящее изъ 9—24 выборныхъ гласныхъ, управляющаго общиной и его замѣстителя. Общинное представительство составляетъ бюджетъ на текущій годъ, назначаетъ налоги въ дополненіе къ государственнымъ налогамъ и распредѣляетъ ихъ, слѣдитъ за управленіемъ и рѣшаетъ всѣ прочія дѣла общины. Оно выбирается на шесть лѣтъ такимъ образомъ, что каждые два года обновляется треть его состава. Избирательнымъ правомъ пользуются всѣ лица, прожившія по крайней мѣрѣ годъ въ общинѣ и платящія 3 марки поземельнаго налога и налога съ построекъ или же обладающія ежегоднымъ доходомъ не менѣе 660 М. Для выборовъ избиратели дѣлятся на три класса по суммѣ уплачиваемыхъ ими прямыхъ налоговъ такимъ образомъ, что на каждый классъ

---

[1]) Ср. D-ra *Georg Stuz*, Die Kommunalverbände in Preussen, Berlin 1888 (bei Springer). *Halbey*, Die preussische Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen Berlin 1892 (Neymann). Provinzialordnung von 1875 mit der Novelle von 1881, Kreisordnung von 1871 u. Landgemeindeordnung (текстъ законовъ) въ изданіи „Preussische Gesetze", Breslau 1900—1902 (Kern). *Graf Hugde Grais*, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preussen und dem Reich 14 Aufl. 1900 (Berlin, Springer).

приходится треть общей суммы прямыхъ налоговъ. Каждый классъ выбираетъ треть гласныхъ изъ числа пользующихся въ общинѣ избирательнымъ правомъ, причемъ, однако, выбираемый не долженъ непремѣнно принадлежать къ тому классу избирателей, который выбираетъ его. Общинное представительство на двѣ трети должно состоять изъ землевладѣльцевъ. Землевладѣльцы имѣютъ по мѣрѣ ихъ земельной собственности отъ 1 до 4 голосовъ.

Наравнѣ съ общинами стоятъ самостоятельныя крупныя помѣстья (Gutsbezirke). Владѣлецъ занимаетъ въ нихъ мѣсто управляющаго общиной. Органа, соотвѣтствующаго общинному представительству, въ нихъ не существуетъ.

Нѣсколько общинъ или самостоятельныхъ помѣстій или тѣхъ и другихъ составляютъ Amtsbezirk. Его органы суть Amtsaussachuss и Amtsvorsteher. Первый состоитъ изъ представителей всѣхъ общинъ и помѣстій, входящихъ въ составъ волости. Если Amtsbezirk состоитъ лишь изъ одной общины, то общинное представительство или собраніе отправляетъ также обязанности Amtsausschuss'a. Amtsvorsteher назначается на шесть лѣтъ оберъпрезидентомъ провинціи. Право предложенія подходящаго кандидата на этотъ постъ предоставлено, однако, *окружному* земскому собранію. Amtsbezirk созданъ главнымъ образомъ для облегченія веденія полицейскихъ дѣлъ.

Округъ включаетъ нѣсколько Amtsbezirk'овъ и, слѣдовательно, состоитъ изъ городскихъ и сельскихъ общинъ и самостоятельныхъ помѣстій. Города съ населеніемъ свыше 25000 (въ Вестфаліи: свыше 30000, въ Рейнской провинціи: свыше 40000), могутъ выступить изъ округа и образовать самостоятельный городской округъ (Stadtkreis). Такому шагу, однако, непремѣнно должно предшествовать точное опредѣленіе границъ новообразуемаго округа и отношеній его къ старому округу, къ которому онъ принадлежалъ. Органы округа суть окружное собраніе (Kreisversammlung или Kreistag) и окружная управа (Kreisausschuss).

Окружное собраніе въ округахъ съ населеніемъ до 25000 состоитъ изъ 25 выборныхъ гласныхъ; дальше на каждые 5000, а свыше 100000 на каждые 10000 населенія прибавляется по одному гласному. Окружному собранію подлежатъ всѣ коммунальныя дѣла округа. Оно составляетъ бюджетъ на текущій годъ, назначаетъ и распредѣляетъ налоги въ дополненіе къ государственнымъ, рѣшаетъ вопросы, касающіеся общественныхъ работъ и предпріятій округа, учреждаетъ служебныя должности въ интересахъ округа, установляетъ число служащихъ, ихъ жалованье и пр. Окружное собраніе занимаетъ въ округѣ положеніе тождественное съ положеніемъ общиннаго представительства въ общинѣ. Оно выбирается на шесть лѣтъ. Для выборовъ образуются три группы или избирательныхъ союза (Wahlverbände): союзъ крупныхъ землевладѣльцевъ, союзъ сельскихъ общинъ и союзъ городовъ, входящихъ въ составъ округа. Союзъ городовъ выбираетъ столько гласныхъ,

сколько причитается ему по отношенію числа городскихъ избирателей къ числу всѣхъ избирателей округа, но во всякомъ случаѣ не больше половины, а если во всемъ округѣ лишь одинъ городъ, не больше трети окружнаго собранія. Остающіяся послѣ вычета городскихъ гласныхъ мѣста окружнаго собранія распредѣляются поровну между союзами крупныхъ землевладѣльцевъ и сельскихъ общинъ. Установленный для разграниченія этихъ двухъ союзовъ цензъ весьма различенъ по мѣстнымъ условіямъ. Въ общемъ цензъ для причисленія къ союзу крупныхъ землевладѣльцевъ равняется 225 М. поземельнаго налога. Въ уѣздахъ (Regierungsbezirk) Кобленца и Трира онъ пониженъ до 150 М, въ уѣздѣ Штральзунда повышенъ до 750 М., Кромѣ того, въ союзъ крупныхъ землевладѣльцевъ входятъ промышленники, платящіе съ промышленныхъ заведеній на сельской землѣ по крайней мѣрѣ 300 М. промысловаго налога. Если число избирателей союза крупныхъ землевладѣльцевъ слишкомъ мало, то, вмѣсто дѣленія поровну съ союзомъ сельскихъ общинъ, выпадающее на долю крупныхъ землевладѣльцевъ число мѣстъ окружнаго собранія не должно превышать—въ восточныхъ провинціяхъ полнаго числа, въ западныхъ половины самихъ избирателей. Остающіяся мѣста занимаются выборными гласными сельскихъ общинъ. Предсѣдателемъ окружнаго собранія состоитъ ландратъ, назначаемый королемъ, причемъ, однако, окружное собраніе пользуется правомъ предложенія подходящаго кандидата. Въ замѣстители ландрата окружное собраніе выбираетъ двухъ гласныхъ на шесть лѣтъ, утверждаемыхъ оберъпрезидентомъ. Окружное собраніе созывается ландратомъ непремѣнно разъ въ годъ, а кромѣ того по мѣрѣ надобности.

Окружная управа, предсѣдателемъ которой также состоитъ ландратъ, выбирается окружнымъ собраніемъ на шесть лѣтъ абсолютнымъ большинствомъ. Кромѣ ландрата, въ ея составъ входятъ шесть членовъ. Окружная управа подготовляетъ и приводитъ въ исполненіе постановленія окружнаго собранія, управляетъ округомъ, высказываетъ свое мнѣніе по поводу предлагаемыхъ ей правительствомъ вопросовъ. Она же—низшая инстанція по дѣламъ административной юстиціи. Ландрату предоставленъ надзоръ за полицейскимъ управленіемъ всего округа, Amtsbezirk'овъ, общинъ и помѣстій.

Уѣздъ (Regierungsbezirk), слѣдующее по объему дѣленіе, не имѣетъ коммунальной организаціи подобно округу и провинціи. Онъ учрежденъ исключительно въ цѣляхъ государственнаго управленія. Во главѣ стоитъ назначаемый королемъ Regierungspraesident съ многочисленными помощниками по администраціи. Въ его рукахъ сосредоточено управленіе полиціей всего уѣзда. Остальныя дѣла дѣлятся на двѣ группы: 1) школьныя и церковныя дѣла, и 2) прямые налоги, лѣсное хозяйство и государственныя имущества. Каждая изъ этихъ двухъ группъ завѣдывается правленіемъ изъ помощниковъ Regierungspraesident'а. Для постановленій (исполняемыхъ названными административными органами) и въ

качествѣ органа административной юстиціи, предоставляющаго среднюю инстанцію между окружной управой и высшимъ административнымъ судомъ (Oberverwaltungsgericht), учреждена уѣздная комиссія (Bezirksausschuss). Ея предсѣдателемъ состоитъ Regierungspraesident, кромѣ него въ ея составъ входятъ еще два члена, назначаемые королемъ пожизненно, и четыре члена, *выбираемые провинціальной управой* (Provinzialausschuss). *Провинціальный союзъ* (Provinzialverband), соотвѣтствующій нашему губернскому земству, состоитъ изъ всѣхъ находящихся въ предѣлахъ провинціи округовъ. Его органы суть провинціальное собраніе или ландтагъ (Prorinziallandtag), провинціальная управа (Provinzialausschuss), съ директоромъ въ главѣ (Landesdirektor) Правительственный надзоръ принадлежитъ оберъпрезиденту. Провинціальный ландтагъ состоитъ изъ депутатовъ, выбираемыхъ на шесть лѣтъ городскими и сельскими округами.

Въ городскихъ округахъ (Stadtkreise) депутаты выбираются общимъ засѣданіемъ магистрата и городскихъ гласныхъ (Stadtverordnete), въ сельскихъ — окружнымъ собраніемъ. Число выбираемыхъ отдѣльнымъ округомъ депутатовъ опредѣляется по числу его населенія передъ каждыми новыми выборами провинціальной управой. Депутатами могутъ быть только лица, имѣвшія, по крайней мѣрѣ въ теченіе года, мѣсто жительства или земельную собственность въ предѣлахъ провинціи. Ландтагъ созывается королемъ по крайней мѣрѣ каждые два года и самъ выбираетъ своего предсѣдателя. Представителемъ правительства при немъ состоитъ обыкновенно оберъпрезидентъ. Ландтагъ взыскиваетъ свое мнѣніе относительно всѣхъ дѣлъ, предлагаемыхъ правительствомъ на его разсмотрѣніе и рѣшаетъ коммунальныя дѣла провинціи. Къ послѣднимъ относятся: проведеніе дорогъ, меліораціи, устройство и поддержка коммунальныхъ больницъ и учрежденій для душевно-больныхъ, глухонѣмыхъ и слѣпыхъ, попеченіе о бѣдныхъ. Провинціальный ландтагъ составляетъ бюджетъ провинціи, назначаетъ провинціальные налоги и распредѣляетъ ихъ по округамъ. Провинціальная управа и директоръ (Landesdirektor) выбираются ландтагомъ, управа на шесть лѣтъ, съ трехгодичнымъ обновленіемъ половины ея состова, ладнъ-директоръ на срокъ отъ 6 до 12 лѣтъ. Директоръ долженъ быть утвержденъ королемъ. Онъ же входитъ въ составъ управы, состоящей, кромѣ него, изъ предсѣдателя и 7—13 членовъ. *Провинціальный совѣтъ* (Provinzialrat), въ составъ котораго входитъ президентъ провинціи, одинъ членъ по назначенію и пять членовъ, выбираемыхъ провинціальнымъ собраніемъ, является совѣщательнымъ учрежденіемъ при высшемъ представителѣ администраціи и органовъ административной юстиціи.

Кромѣ коммунальныхъ союзовъ, окружныхъ и провинціальныхъ, существуютъ еще два рода коммунальныхъ союзовъ, по объему не совпадающіе ни съ однимъ изъ перечисленныхъ дѣленій.

1) Samtgemeinden—союзы такихъ мелкихъ общинъ, которыя, каж-

дая въ отдѣльности, вслѣдствіе недостатка денежныхъ средствъ, не въ состояніи вести надлежащимъ образомъ отрасли хозяйства, требующія болѣе крупныхъ расходовъ, какъ школьное дѣло, попеченіе о бѣдныхъ, пожарное дѣло, мѣстная полиція и др. Такія дѣла ведутся всѣми входящими въ составъ Samtgemeinde общинами сообща, тогда какъ остальное управленіе остается раздѣльнымъ.

2) Такъ называемые Zweckverbände, занимающіе видное мѣсто въ Landgemeindeordnung 1891 года. Это—общинные союзы, имѣющіе лишь *одну опредѣленную цѣль*, главнымъ образомъ, школьное и дорожное дѣла и попеченіе о бѣдныхъ. Они образуются изъ самостоятельныхъ общинъ и помѣстій, интересы которыхъ сходятся относительно одной опредѣленной задачи, тогда какъ во всѣхъ другихъ отношеніяхъ существуетъ различіе. Статуты такого союза утверждаются окружной управой, которой предоставлено право организовать такіе союзы даже противъ воли участвующихъ въ нихъ общинъ, если это предоставляется желательнымъ въ общемъ интересѣ.

Чтобы дать представленіе о финансовой постановкѣ земскихъ учрежденій въ Пруссіи, мы приводимъ нижеслѣдующую таблицу, въ которой указаны расходы всѣхъ видовъ *союзовъ*, но не вошли расходы отдѣльныхъ общинъ.

## Расходы прусскихъ коммунальныхъ союзовъ (уѣздныхъ и провинціальныхъ земствъ, и общинныхъ союзовъ для школьнаго дѣла и благотворительности) за 1897—98 годъ.

| Коммунальные союзы. | ВСЕГО. | Экстраординарные. | Ординарные | Расходы на управленіе. | Дорожные. | На меліораціи. | Общественное призрѣніе. | Учрежденія для душевнобольныхъ, глухонѣм. и слѣпыхъ. | Благотворительность. | Искусство и наука. | Принудительное воспитаніе. | Остальные. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Восточная Пруссія . | 4.559.000 | 161.055 | 4.397.945 | 339.341 | 2.163.800 | 30.000 | 102.184 | 972.364 | 299.652 | 37.324 | 53.000 | 400.280 |
| Западная Пруссія . . | 3.749.000 | 620.000 | 3.129.590 | 227.129 | 834.398 | 138.274 | 476.600 | 551.700 | 92.838 | 40.000 | 39.656 | 779.395 |
| Бранденбургъ . . . . | 6.681.750 | 984.400 | 5.697.330 | 309.727 | 2.070.900 | 112.100 | 753.400 | 1.974.370 | 15.000 | 7.200 | 49.800 | 404.833 |
| Померанія . . . . . | 4.330.147 | 686.500 | 3.643.647 | 337.883 | 1.563.700 | — | 396.500 | 569.520 | 172.500 | 15.500 | 37.100 | 550.944 |
| Познань . . . . . | 4.685.725 | 2.000 | 4.683.725 | 292.041 | 2.763.693 | 120.958 | 355.751 | 431.900 | 124.184 | 45.103 | 32.340 | 517.755 |
| Силезія . . . . . | 7.745.800 | 12.156 | 7.737.644 | 584.850 | 2.976.993 | 116.000 | 773.278 | 2.039.882 | 184.698 | 193.600 | 141.780 | 722.563 |
| Саксонія . . . . . | 6.429.621 | 628.406 | 5.801.215 | 370.790 | 3.152.332 | 66.370 | 454.870 | 900.295 | 50.262 | 23.700 | 71.300 | 711.296 |
| Шлезвигъ Гольштин. | 5.334.054 | 2.039.253 | 3.294.801 | 168.883 | 1.369.000 | 63.500 | 861.312 | 201.090 | 90.246 | 42.700 | 59.000 | 439.070 |
| Ганноверъ . . . . . | 6.929.603 | 64.732 | 6.864.871 | 378.344 | 3.751.102 | 77.680 | 1.716.970 | 180.744 | 69.154 | 45.400 | 52.000 | 593.477 |
| Вестфалія . . . . . | 7.139.300 | 1.771.700 | 5.367.600 | 218.500 | 2.714.000 | 92.700 | 891.700 | 423.880 | 55.082 | 52.200 | 35.000 | 884.518 |
| Кассель . . . . . | 3.077.778 | 374.700 | 2.703.078 | 253.981 | 1.310.811 | 45.000 | 129.668 | 233.803 | 421.431 | 91.325 | 21.239 | 195.820 |
| Висбаденъ . . . . . | 3.616.700 | 1.457.500 | 2.159.200 | 144.137 | 1.312.914 | 50.000 | 300.838 | 182.902 | 22.810 | 192 | 34.868 | 110.539 |
| Рейнская провинція . | 10.076.753 | — | 10.076.753 | 410.810 | 5.328.629 | 415.345 | 1.190.500 | 1.227.115 | 14.000 | 201.425 | 102.750 | 1.186.179 |
| Гогенцоллернъ . . . | 284.200 | 49.579 | 234.621 | 27.654 | 136.391 | 7.350 | 25.110 | 4.200 | 8.977 | — | 625 | 21.314 |
| ИТОГЪ . . | 74.640.001 | 8.851.981 | 65.783.020 | 4.064.090 | 31.448.663 | 1.335.277 | 8.428.681 | 9.893.765 | 1.570.434 | 795.669 | 730.458 | 7.520.983 |

Сравненіе бюджетовъ городскихъ и сельскихъ общинъ, къ сожалѣнію, возможно только по отношенію къ серединѣ 80-хъ годовъ, такъ какъ послѣдующая сравнительная статистика городскихъ и земскихъ финансовъ не полна, но несомнѣнно, что за послѣднія 20 лѣтъ разница въ пользу городовъ еще гораздо значительнѣе. Тогда—въ 1883—84 г.г., расходъ прусскихъ городовъ на народное образованіе, пути сообщенія, общественное призрѣніе и всѣ другія статьи мѣстнаго управленія достигалъ 272 милліоновъ въ годъ. Расходъ сельскихъ общинъ не превышалъ еще 100 милліоновъ. Если сложить бюджеты Landgemeinden съ бюджетами земскихъ союзовъ,то для середины 90-хъ гг. получится сумма около 220 милліоновъ, тогда какъ бюджеты городовъ превышали 350 милліоновъ.

Перейдемъ теперь къ интересующимъ насъ дебатамъ.

## II.

Въ обществѣ соціальной политики, поставившемъ реформу общиннаго устройства на обсужденіе, въ связи съ вопросомъ о лучшемъ удовлетвореніи мѣстныхъ нуждъ въ другихъ формахъ земской организаціи [1]), референтъ Зомбартъ, выступая защитникомъ реформы общины на началахъ сліянія всѣхъ сословій и представительства всѣхъ мѣстныхъ интересовъ, высказывается, однако, за созданіе новой единицы, значительно большей, чѣмъ мелкая община, и въ то же время не настолько обширной, чтобы не возможна была личная близость участниковъ. Это, по его мнѣнію, Amtsbezirk, созданный окружнымъ положеніемъ 1872 г., имѣющій теперь преимущественно или даже исключительно только полицейскія функціи и соотвѣтствующій по объему нашей волости. Конструируя „идеальную“ единицу, достаточно обширную для исполненія экономическихъ и соціально-политическихъ задачъ мѣстной жизни, Зомбартъ видитъ ее въ корпораціи, составляющей представительство отъ 10—15 общинъ съ 3—5 тысячами душъ и соединяющей въ себѣ интеллигентность помѣщика, пастора, учителя, съ практическимъ смысломъ выборныхъ отъ крестьянъ. При такихъ размѣрахъ получается земская единица, достаточно самостоятельная въ финансовомъ отношеніи и въ то же время наилучшимъ образомъ выражающая именно мѣстныя нужды, способная взять на себя исполненіе ближайшихъ задачъ мѣстнаго характера. Подъ другимъ названіемъ это въ сущности та же Sammtgemeinde, образцы которой встрѣчаются на Рейнѣ и въ другихъ частяхъ Пруссіи, п. ч. Amtsbezirk въ такой конструкціи не ограничивается исполненіемъ одной задачи, но охватываетъ совокупность чисто-мѣстныхъ обязанностей, имѣетъ свой бюджетъ, свои исполнительные органы. Смыслъ тѣхъ и другихъ (Sammtgemeinde и Amtsbezirke въ идеѣ Зомбарта) состоитъ не въ томъ, что община отказывается отъ самостоятельнаго существованія: она сохраняетъ прежде всего свое значеніе *хозяйственной* корпораціи и оставляетъ за собою нѣкоторую часть своихъ административныхъ функцій, отдавая другія, вмѣстѣ съ болѣе сложными экономическими и культурными задачами, болѣе крупной единицѣ, въ которую она входитъ корпоративно, какъ ея часть. Противъ такой постановки возражаютъ, что община—по большей части, исторически сложившаяся единица, тогда какъ Sammtgemeinde—искусственный продуктъ, въ которомъ нельзя ожидать ни активнаго участія членовъ

[1]) Ср. Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik 1890 (Schriften der Vereins Bd. 47). По обыкновенію, Общество до съѣзда опубликовало изслѣдованіе по трактуемому вопросу: die Landgemeinde in den östlichen Provinzen Preussens, Bd 43—44 Schriften.

союза, ни мѣстнаго патріотизма: какъ ни конструировать новую единицу, она останется лишь союзомъ округа, уѣзда и легко можетъ повести лишь къ усиленію бюрократическаго элемента, не принося существенной пользы въ сравненіи съ нынѣшнимъ представительствомъ интересовъ, выводящихъ за границу деревни, въ окружныхъ и провинціальныхъ земскихъ учрежденіяхъ. Другое дѣло—союзы общинъ для исполненія одной конкретной задачи, школьной, дорожной или пожарной, такіе союзы не уменьшаютъ интенсивности общинной жизни, не затрогиваютъ самостоятельности общинъ, а только дополняютъ ее.

Шмоллеръ назвалъ послѣдній взглядъ—идеаломъ прусскаго сановничества. Опытъ Англіи показываетъ, какъ усложняется весь аппаратъ мѣстнаго управленія и разрывается единство общинной жизни, если отдѣльныя отрасли, какъ школьное, дорожное, пожарное и др. дѣла, выдѣляются въ особыя задачи союзовъ. Южно-германская и западно-европейская континентальная община не знаютъ этихъ раздѣленій. Къ точкѣ зрѣнія Шмоллера въ дебатахъ съѣзда присоединился и извѣстный знатокъ административнаго права, баронъ Райтценштейнъ: сельская община иногда можетъ быть достаточно велика и богата для исполненія ближайшихъ обязанностей самоуправленія, но въ большинствѣ случаевъ мы имѣемъ дѣло съ карликами, Zwerggemeinden, и разстояніе между такой миніатюрной единицей и окружнымъ самоуправленіемъ слишкомъ велико, оно должно быть выполнено болѣе жизнеспособной организаціей, дѣятельной и связанной общими интересами. Порученіе земскихъ задачъ спеціальнымъ союзамъ ведетъ къ одностороннему и мертвому формализму, который убиваетъ живую земскую дѣятельность. Гошенъ характеризовалъ англійскую систему Zweckverbände словами: хаосъ учрежденій, хаосъ налоговъ, хаосъ въ территоріальномъ раздѣленіи. Другой ораторъ, представитель крестьянскихъ обществъ на конгрессѣ, депутатъ рейхстага, Виссеръ, выступая съ требованіемъ отмѣны привилегій крупнаго землевладѣнія и включенія его въ общую съ крестьянами общинную организацію, склоняется также въ пользу идеи Sammtgemeinde. Послѣднія могутъ послужить укрѣпленіемъ мѣстнаго самоуправленія, какъ болѣе жизнеспособныя единицы, обладающія и большей платежеспособностью, и, что всего важнѣе, большей интеллигентностью и умѣньемъ „смотрѣть дальше церковной башни“. Слишкомъ расширять границы такихъ „сборныхъ общинъ“ не слѣдуетъ: единица въ 3—5 тысячъ душъ, какъ предлагалъ Зомбартъ (другіе шли еще дальше и опредѣляли нормальную Sammtgemeinde въ 10000 душъ), делегату крестьянъ представляется рискованнымъ экспериментомъ: не нужно идти дальше пространства, на которомъ люди знаютъ другъ друга и имѣютъ сходныя условія жизни, связаны извѣстными традиціями. Если вы хотите сохранить нынѣшній принципъ земельныхъ отношеній и поддержать значеніе крестьянства, въ качествѣ оплота порядка и устойчиваго общественнаго строя, восклицаетъ этотъ делегатъ

крестьянъ, спѣшите реформировать земское устройство на началѣ сотрудничества помѣщичьихъ и крестьянскихъ, культурныхъ и рабочихъ элементовъ, не отстанвайте привилегій, проводите справедливость въ систему налоговъ, создайте одинаковыя права и обязанности избирательной системы.

Сходныя мысли развивалъ на конгрессѣ человѣкъ съ совершенно другими политическими взглядами и другого общественнаго положенія—ученый сельскій хозяинъ и администраторъ проф. Тиль (Thiel). Въ качествѣ „горячаго сторонника руководящей роли крупнаго землевладѣнія“ и яраго защитника современнаго государственнаго порядка, Тиль требуетъ отъ землевладѣльцевъ, отъ всѣхъ зажиточныхъ и интеллигентныхъ людей деревни пойти объ руку съ крестьянствомъ, разрѣшать съ нимъ общія мѣстныя дѣла, сойтись ближе, „какъ человѣкъ съ человѣкомъ“. Предоставить эту задачу *добровольному* „сотрудничеству“, ожидать, что безъ общей принудительной организаціи въ новыхъ формахъ общиннаго строя будутъ достигнуты такіе же результаты, значитъ—проявлять оптимизмъ, граничащій съ квіетизмомъ. Тиль не отрицаетъ, что въ сельскихъ товариществахъ—кредитныхъ, сберегательныхъ, мелiоративныхъ и т. п. есть уже довольно значительный капиталъ общаго труда крестьянства и интеллигенціи, но это не форма сотрудничества, которая въ состояніи перебросить мостъ черезъ сословія и враждебные интересы: въ состояніи же это сдѣлать лишь здоровая общинная жизнь, охватывающая *всѣ* мѣстныя нужды и протекающая въ предѣлахъ земской единицы, которая самостоятельно (и съ достаточными финансами) распоряжается ближайшими своими дѣлами, отдавая болѣе обширному союзу лишь то, что выходитъ изъ круга чисто мѣстныхъ обязанностей. Роль вождей, прибавляетъ Тиль, которая принадлежала прежде дворянству въ силу привилегій рожденія и владѣнія, теперь нужно заработать и заслужить! Тиль отдаетъ Sammtgemeinde предпочтеніе какъ предъ обособленной общиной, такъ и предъ концентраціей главныхъ статей земской дѣятельности въ земскихъ крупныхъ учрежденіяхъ окружного и провинціальнаго характера.

Резюмируя высказанныя на конгрессѣ мнѣнія, Шмоллеръ могъ заявить, что, не смотря на то, что въ собраніи не было недостатка въ защитникахъ землевладѣльческихъ и дворянскихъ привилегій, всѣ были согласны, что реформа земскаго самоуправленія необходима, и что безъ созданія живой коммунальной дѣятельности, основанной на сотрудничествѣ всѣхъ сословій, трудно расчитывать на оздоровленіе сельскихъ условій. Матеріальный и нравственный прогрессъ сельскаго населенія, а вмѣстѣ съ тѣмъ спокойное государственное развитіе въ значительной степени зависятъ отъ земской реформы. Какъ ее начать „снизу“, въ устройствѣ деревенской общины—для значительнаго большинства вполнѣ ясно: нужно приближеніе организаціи общины къ тому порядку, который въ городахъ созданъ городовымъ положеніемъ. Очень значительная часть

общинъ, однако, представляютъ черезчуръ мелкую единицу. Чѣмъ ее замѣнить? Сліяніемъ нѣсколькихъ общинъ и Gutsbezirke въ большую единицу. Въ какую — относительно этого мнѣнія разошлись: одни отстаиваютъ нынѣшній округъ, другіе высказываются за Zweckverbände для одной опредѣленной задачи, третьи отдаютъ предпочтеніе Sammtgemeinde. Лично Шмоллеръ становится, подобно Тилю, Зомбарту и Райтценштейну, на сторону послѣдней, находя для нея уже готовую форму въ нынѣшнихъ Amtsbezirke, соотвѣтствующихъ нашей волости.

Переходя къ преніямъ въ прусской палатѣ, приведу прежде всего выдержку изъ объяснительной записки къ правительственному проекту о пользѣ расширенія избирательнаго права менѣе осѣдлыхъ и малоимущихъ членовъ общества. „Расширеніе избирательнаго права имѣетъ цѣлью увеличеніе числа дѣятельныхъ и способныхъ лицъ въ общинномъ управленіи“, заявляетъ правительство. „Необходимо привлечь къ коммунальной дѣятельности безпрестанно возрастающее число мѣстныхъ жителей, не владѣющихъ землей: арендаторовъ, промышленниковъ, ремесленниковъ, рабочихъ, учителей и чиновниковъ. Число этихъ при нынѣшнемъ положеніи неполноправныхъ лицъ въ восточныхъ провинціяхъ Пруссіи превышаетъ 120000, платящихъ около двухъ милліоновъ общиннаго налога. Населеніе, несущее такую значительную часть податнаго бремени, должно участвовать въ рѣшеніи общинныхъ дѣлъ. Это требованіе проведено въ Австріи, во многихъ германскихъ государствахъ, даже въ западныхъ провинціяхъ Пруссіи. Только на востокѣ коммунальная жизнь и коммунальное законодательство находились въ продолжительномъ періодѣ застоя“. Разумная часть крестьянскаго населенія, читаемъ мы въ запискѣ, также считаетъ нынѣшній порядокъ не соотвѣтствующимъ основнымъ правовымъ понятіямъ, а расширеніе избирательнаго права весьма желательнымъ въ интересахъ общинъ. Опасенія, будто лица, не владѣющія землей, односторонне будутъ дѣйствовать въ свою пользу, совершенно неосновательны: вѣдь, коммунальное самоуправленіе именно должно соединять представителей отдѣльныхъ интересовъ и удовлетворять эти интересы по мѣрѣ ихъ значенія. Поэтому не можетъ причинить вреда, если каждая часть общиннаго населенія будетъ отстаивать свои нужды. Это какъ разъ въ порядкѣ вещей. „Но несомнѣнно найдется и между не владѣющими землей большое число самоотверженныхъ дѣятелей, которые, помимо удовлетворенія собственныхъ потребностей, будутъ обращать вниманіе на общія нужды и пользы всего общиннаго населенія“.

Чтобы предлагаемая законопроектомъ мѣра дѣйствительно повела къ значительному измѣненію противъ существующаго порядка, къ привлеченію большаго числа полезныхъ членовъ общины, цензъ не долженъ быть установленъ высокій. „Нельзя принципіально исключить

отъ участія въ коммунальномъ дѣлѣ рабочихъ. Такое участіе развиваетъ въ нихъ уваженіе къ порядку и законности“ [1]).

Возраженія противъ этихъ идей исходили отъ могущественной въ прусскомъ ландтагѣ консервативной партіи. Не отрицая необходимости широкаго самоуправленія, она допускала его развитіе лишь въ окружныхъ и провинціальныхъ учрежденіяхъ. Деревня же, какъ таковая, должна сохранить свой традиціонный характеръ, административное политическое значеніе сельской общины основывается на земельномъ устройствѣ и чисто аграрныхъ экономическихъ интересахъ. При этомъ феодалы отстаивали сохраненіе Gutsbezirke, какъ пріобрѣтенное право и залогъ господства. Противъ консерваторовъ неоднократно выступалъ въ дебатахъ консервативный министръ Герфуртъ [2]). Защищая правительственный проектъ, министръ останавливается прежде всего на союзахъ общинъ. Преимущество онъ признаетъ за упомянутыми Zweckverbände. Рѣже встрѣчается случай, что коммунальные интересы соприкасающихся общинъ совершенно одинаковы и, слѣдовательно, представляется возможность образованія Sammtgemeinde. Чаще интересы нѣсколькихъ общинъ и помѣстій сходятся лишь относительно одной опредѣленной задачи, тогда какъ во всѣхъ другихъ отношеніяхъ существуетъ большое различіе. Такія обстоятельства приводятъ къ образованію Zweckgemeinde, союза исключительно для совмѣстной работы надъ одной опредѣленной задачей. Если нельзя добиться добровольнаго соглашенія, то можетъ имѣть мѣсто принужденіе, съ согласія окружной управы. Потребность въ такихъ союзахъ существуетъ главнымъ образомъ относительно попеченія о бѣдныхъ, школьнаго и дорожнаго дѣла.

Далѣе министръ обращаетъ вниманіе на два важныя измѣненія, относящіяся къ избирательному праву и къ выбору общиннаго представительства. До сихъ поръ избирательное право обусловливается владѣніемъ землей. Подобный порядокъ противорѣчитъ справедливости, исключая часть плательщиковъ общинныхъ налоговъ, а также интересамъ самихъ общинъ, отнимая у нихъ содѣйствіе большого числа полезныхъ мѣстныхъ жителей. Но съ другой стороны, всеобщее избирательное право не соотвѣтствуетъ преобладающему экономическому характеру общинъ, особенно въ восточныхъ провинціяхъ. Поэтому надо придерживаться извѣстнаго ценза и трехклассной системы, а кромѣ того, въ виду преобладающихъ интересовъ сельскаго хозяйства въ общинахъ, надо обезпечить этимъ интересамъ преобладающее представительство. Въ правительственномъ проектѣ избирательное право предоставляется и неземлевладѣльцамъ, пользующимся ежегоднымъ доходомъ въ 660 М. Этимъ постановленіемъ даруется избирательное право болѣе чѣмъ

[1]) Verhandlungen des Preuss. Abgeordnetenhauses, Session 1890—91, Anlagen Bd. I, 286—88.

[2]) Verhandlungen des Preuss. Abg. Stenographische Berichte. Session 1890—91 Bd. I, 204—206.

120000 мѣстныхъ жителей. Не надо опасаться, что неземлевладѣльцы могутъ получить перевѣсъ, ибо, во-первыхъ, имъ противостоятъ 950000 крестьянъ и землевладѣльцевъ, платящихъ 34 милліона общиннаго налога, а во-вторыхъ, постановляется, что какъ въ общинномъ представительствѣ, такъ и въ общинномъ собраніи владѣльцамъ земли принадлежатъ по крайней мѣрѣ двѣ трети голосовъ.

До сихъ поръ общинное представительство учреждалось лишь какъ исключеніе, по собственному желанію общины. Изъ 24400 общинъ лишь 1800 пользуются таковымъ, хотя почти во всѣхъ округахъ существуютъ общины, въ которыхъ число полноправныхъ жителей превышаетъ 100, даже 200. А при такомъ числѣ цѣлесообразное веденіе дѣлъ общиннымъ собраніемъ врядъ ли представляется возможнымъ. Эта нецѣлесообразность устраняется постановленіемъ проекта, что введеніе представительства обязательно, если число избирателей превышаетъ 30, но оно возможно и при меньшемъ числѣ по желанію общины.

„Значеніе проекта“, заканчиваетъ министръ, „не исчерпывается однако, указаніемъ на такія частичныя улучшенія. Онъ созданъ съ цѣлью укрѣпленія солидарности мелкаго и крупнаго землевладѣнія, съ цѣлью пробужденія въ восточныхъ провинціяхъ коммунальной жизни, привлеченія къ общинной дѣятельности энергіи и умственныхъ силъ всѣхъ мѣстныхъ жителей. Въ этомъ именно состоитъ его соціальное значеніе. Если въ послѣднее время соціалдемократія провозглашаетъ лозунгъ: Въ деревню (Auf die Dörfer!!), если она старается распространить свою агитацію на сельское населеніе, то это доказываетъ, что она постигла истину старой поговорки: „мужикъ отстаиваетъ насъ въ битвахъ и одерживаетъ побѣды“ (Der Bauer schlägt unsere Schlachten und gewinnt unsere Siege). Чтобы противопоставить этому наводненію твердую плотину, законодательство также должно пойти въ деревню. Предлагаемая Landgemeindeordnung будетъ твердымъ фундаментомъ этой плотины“.

*Прямо* только незначительная горсть консерваторовъ высказалась противъ всей реформы, *косвенно*, однако, почти вся юнкерская партія добивалась крушенія проекта, вставляя въ него поправки, которыми искажались его современныя черты: право образованія союзовъ, избирательная система. Старыя привилегіи Gutsbezirke старались отстоять. Въ защиту реформы выступилъ, однако, депутатъ національно-либеральной партіи, которому никто въ палатѣ не могъ отказать въ высокомъ авторитетѣ—проф. Гнейстъ [1]). Знаменитый юристъ, въ противоположность консервативнымъ противникамъ соединенія общины въ жизнеспособный союзъ, замѣчаетъ, что, въ виду громадной пользы, приносимой общинными союзами, надо настаивать на *принудительномъ образованіи* таковыхъ, въ случаѣ если невозможно добиться добровольнаго со-

[1]) Stenogr. Ber Bd. IV, стр. 1833—36.

глашенія всѣхъ заинтересованныхъ. Но съ другой стороны, чрезмѣрное развитіе Zweckverbände можетъ привести къ безконечнымъ спорамъ о компетентности и, при возрастающей путаницѣ, въ концѣ концовъ къ уничтоженію всякой коммунальной жизни въ общинахъ, какъ это показываетъ примѣръ Англіи. Поэтому, признавая вполнѣ великую пользу разумнаго, умѣреннаго развитія Zweckverbände, Гнейстъ не соглашается и съ министромъ и безусловное предпочтеніе отдаетъ Sammtgemeinden: повсюду, гдѣ интересы нѣсколькихъ общинъ приблизительно одинаковы, надо приступить къ образованію полнаго союза, Samtgemeinde вмѣсто Zweckverband'a, причемъ отдѣльная община можетъ сохранить и нѣкоторыя особенности. Во всѣхъ случаяхъ, гдѣ главные интересы общинъ сходны, Sammtgemeinde ведетъ къ еще болѣе значительному упрощенію и удешевленію управленія.

Тѣ же самыя причины, которыя принуждаютъ къ образованію общинныхъ союзовъ, ростъ фабрично-заводской промышленности и передвиженія населенія, приводятъ къ требованію расширенія общиннаго избирательнаго права. И здѣсь мы имѣемъ дѣло съ неотложнымъ требованіемъ справедливости. Господа юнкера забываютъ, что послѣдствіемъ ихъ сопротивленія будетъ „соединеніе обиженныхъ интересовъ и правовыхъ понятій въ возрастающей оппозиціи, и что это, рано или поздно, приведетъ къ радикальной перестройкѣ всей нашей коммунальной жизни, подъ господствомъ партійныхъ воззрѣній“. Государство не можетъ допустить ни застоя, ни радикальной ломки всего коммунальнаго строя. Живое коммунальное устройство не можетъ образоваться подъ вліяніемъ партійныхъ соображеній и принциповъ, ибо въ государственной и политической экономіи нѣтъ категорическаго императива, а существуетъ лишь живой опытъ. Въ предлагаемой теперь Landgemeindeordnung партійныя соображенія не играютъ роли. Но потому и надо осуществить эту реформу теперь, чтобы не подвергнуть коммунальнаго строя опасности въ будущемъ. „Государству должны быть слишкомъ дороги интересы самоуправленія“. Нынѣшнія общины уже не замкнутыя общества земледѣльцевъ, исполняющія кое-какъ отдѣльныя задачи, наиболѣе соотвѣтствующія ихъ интересамъ: они—незамѣнимые органы государственнаго управленія, въ которыхъ нуждается государство для удовлетворенія мѣстныхъ потребностей. Предоставленіе избирательнаго права всѣмъ плательщикамъ общинныхъ налоговъ, по убѣжденію Гнейста, обезпечиваетъ здоровое развитіе коммунальнаго самоуправленія въ будущемъ. Такое важное дѣло никто не можетъ назвать безцѣльнымъ новшествомъ. „Радостно мы привѣтствуемъ“, восклицаетъ Гнейстъ, „стремленіе правительства къ укрѣпленію сельскихъ общинъ, какъ живыхъ, дѣятельныхъ членовъ государства. Этотъ принципъ коммунальной жизни—высшій принципъ, исходная точка въ наше время соціальной борьбы. Кромѣ семейной и коммунальной жизни мы не имѣемъ никакой опоры противъ анти-общественныхъ теченій“.

Депутатъ Рикертъ [1]), вождь одной изъ либеральныхъ партій, также выступаетъ въ защиту правительственнаго проекта, въ сущности столь слабо удовлетворяющаго требованіямъ его партіи. „Если бы я смотрѣлъ на этотъ проектъ съ партійной точки зрѣнія“, заявляетъ онъ, „то, пожалуй, я бы присоединился къ консерваторамъ, нагромождающимъ камни по пути. Ибо если не удастся осуществить эту умѣренную реформу теперь, то скоро осуществилась бы реформа болѣе коренная и болѣе въ нашемъ духѣ. Будь я пессимистъ, я бы сказалъ себѣ, что въ культурномъ развитіи народовъ такой короткій срокъ времени не имѣетъ большого значенія и что поэтому, можетъ быть, было бы выгоднѣе отказаться вовсе отъ этой скромной реформы, чтобы зато въ будущемъ достигнуть лучшей. Но я не пессимистъ; я твердо убѣжденъ, что скорое измѣненіе положенія сельскихъ общинъ имѣетъ огромное значеніе, до того въ этомъ убѣжденъ, что говорю вамъ: нельзя замедлить ни на одинъ день осуществленіе этой необходимой реформы. Корни государства лежатъ въ разумномъ и раціональномъ самоуправленіи, къ которому привлекаются всѣ самостоятельные элементы для рѣшенія собственныхъ дѣлъ. Такое самоуправленіе необходимо, какъ непоколебимый фундаментъ нашего государственнаго строя. Поэтому нельзя медлить ни минуты, чтобы сохранить его. Только такой твердый фундаментъ дѣлаетъ насъ способными выдерживать бури и вьюги. Въ началѣ нашего столѣтія просвѣщенные государственные люди, подъ вліяніемъ той же идеи, создали городовое положеніе 1808 года. Они были убѣждены, что въ томъ же духѣ должна быть проведена реформа сельскихъ порядковъ. Но 80 лѣтъ прошли въ бездѣйствіи вслѣдствіе побѣды реакціи. Мы не предаемся иллюзіямъ насчетъ нынѣшняго проекта, но все же я повторяю: привѣтствуемъ даже самый незначительный прогрессъ въ великомъ дѣлѣ реформы, ибо мы признаемъ его значеніе для государства. Мы всѣ должны желать, чтобы въ населеніи пробудился общинный смыслъ, чтобы государство въ низшихъ органахъ зиждилось на своихъ самостоятельныхъ, сознающихъ долгъ, гражданахъ, считающихъ себя не представителями клочковъ земли, а представителями общества, общественныхъ нуждъ и интересовъ“.

Бывшій министръ финансовъ, Гобрехтъ, также указываетъ на соціально-политическое значеніе проекта и напоминаетъ, что правительство не имѣетъ болѣе дѣйствительнаго средства для воспитанія населенія къ извѣстной зрѣлости политическихъ сужденій, къ чувству отвѣтственности и законности, чѣмъ привлеченіе по возможности всѣхъ къ участію въ общественной жизни.

Ограничимся приведенной справкой. Для восточныхъ провинцій Пруссіи результатомъ парламентскихъ дебатовъ было очень скромное, считавшееся съ „пріобрѣтенными правами“, но все же однородное общинное положеніе, имѣющее сравнительно съ прежнимъ порядкомъ большія пре-

[1]) Stenogr. Bericht, Bd. I, S. 229—36.

имущества. Сельскія общества получили представительный режимъ, правильные бюджеты и контроль, что особенно важно было въ связи съ упорядоченіемъ общинныхъ финансовъ параллельной реформой Микеля (передача мѣстнымъ финансамъ земельнаго и промысловаго налога). Избирательное право распространено на всѣхъ плательщиковъ налоговъ, такъ что деревенская интеллигенція и часть рабочихъ получила участіе въ общинныхъ дѣлахъ. „Вотчинные участки“ не уничтожены, но при извѣстныхъ условіяхъ могутъ быть соединены съ деревенскими общинами. И, высказываясь за принудительное образованіе новой земской единицы, законъ 1891 г. облегчаетъ ея возникновеніе въ формѣ Zweckverband или Sammtgemeinde. Консервируя нѣкоторыя черты отжившей эпохи, законодательство открываетъ возможность сотрудничества всѣхъ земскихъ элементовъ въ новыхъ рамкахъ и съ широкими культурными и соціально-политическими задачами.

Одно я только хотѣлъ бы прибавить въ заключеніе. Реформа общиннаго положенія на началахъ, противорѣчащихъ историческому понятію сельской общины, какъ земледѣльческаго товарищества, т. е. уничтоженіе или ослабленіе связи съ крестьянскимъ землевладѣніемъ возможно только при индивидуализаціи и индустріализаціи западно европейской деревни. Гдѣ характеръ экономическаго товарищества сохранился, община, какъ таковая, можетъ войти въ составъ большей организаціи, но сама не въ состояніи взять на себя административныя и культурныя задачи, выдвигаемыя новыми условіями общежитія.

*Г. Іоллосъ.*

## Мѣстное самоуправленіе въ Норвегіи.

### *Предварительныя замѣчанія.*

До 1837 года мѣстное управленіе находилось въ первой инстанціи въ рукахъ особыхъ чиновниковъ, въ слѣдующей инстанціи въ рукахъ департамéнтовъ, въ послѣдней инстанціи въ рукахъ короля. Правда, изстари были въ обычаѣ сходки горожанъ и народа въ деревняхъ. Но сходки эти не имѣли права выносить постановленій и не обладали никакой самостоятельной властью. Особенно послѣ 1660 года, когда былъ введенъ неограниченный образъ правленія, сходки эти становились все рѣже и постепенно утрачивали свое значеніе. Вмѣсто нихъ въ городахъ развился институтъ „выборныхъ людей“ или „лучшихъ гражданъ“. Прежде всего онъ былъ введенъ въ городѣ Бергенѣ въ 1680 году. Выборные люди должны были избираться магистратомъ изъ горожанъ, и на обязанности ихъ лежало „наблюденіе за всѣмъ, что происходитъ въ городѣ, разъѣзды и совѣщанія время отъ времени съ магистратомъ“. Въ изданномъ въ 1687 году уложеніи для Норвегіи значится: „лучшіе граждане, ежегодно назначаемые въ Тингъ, должны подтверждать подписью, что составленный бургомистромъ и совѣтомъ отчетъ вѣренъ во всемъ, что касается налоговъ и доходовъ“. Такимъ образомъ въ сущности это есть, вмѣстѣ съ тѣмъ, нѣчто въ родѣ ревизіоннаго комитета. Эта мысль, осуществленная на примѣрѣ Бергена, проводится затѣмъ въ цѣломъ рядѣ особыхъ постановленій для отдѣльныхъ городовъ, причемъ сфера дѣятельности выборныхъ людей расширяется, и въ королевскихъ распоряженіяхъ неоднократно говорится о „довѣріи, которымъ должны обыкновенно пользоваться представители горожанъ“, о томъ, чтобы они „въ качествѣ честныхъ и разумныхъ гражданъ пеклись по мѣрѣ силъ своихъ объ истинномъ благѣ городовъ“. Но права ихъ никогда не шли далѣе подачи ходатайствъ и проектовъ, замѣчаній относительно смѣтъ городского бюджета, просмотра и критики отчетовъ передъ отправленіемъ на окончательную ревизію въ правительственный департаментъ.

Въ деревняхъ не было ничего соотвѣтствующаго этому, и завѣдываніе мѣстными интересами оставалось исключительно въ рукахъ правительственныхъ властей. Только въ дѣлахъ, касающихся школы и благотво-

рительности, привлекались, въ качествѣ совѣтчиковъ, отдѣльныя лица изъ прихода, выбираемыя самими чиновниками. Но это начинаніе повлекло за собой то, что въ королевскомъ постановленіи отъ 1741 года появилось замѣчаніе слѣдующаго содержанія: „дозволяется самимъ общинамъ, лучше всего знакомымъ съ нуждами своихъ округовъ и со всѣми обстоятельствами, вносить предложенія относительно лучшихъ способовъ обученія молодежи, а также взять въ свое вѣдѣніе сборы и исчисленіе необходимыхъ школьныхъ расходовъ“. Послѣ этого перваго шага были учреждены особыя школьныя комиссіи для каждаго прихода, въ которыхъ засѣдали по 4 человѣка изъ прихода, выбранныхъ чиновниками.

Когда Норвегія послѣ отдѣленія отъ Даніи въ 1814 году издала для себя конституцію, по которой власть издавать и утверждать законы перешла къ избираемому народомъ стортингу, и народъ оцѣнилъ всѣ преимущества собственнаго веденія своихъ дѣлъ, ощутилась несообразность рѣшенія мѣстныхъ дѣлъ исключительно королевскими чиновниками, несоотвѣтствовавшая уже взглядамъ народа. Поэтому почти сейчасъ же началась работа по организаціи мѣстнаго самоуправленія съ тѣмъ, чтобы права перешли болѣе или менѣе непосредственно къ жителямъ общины. Послѣ продолжительной подготовительной работы, распространившей въ ширь идею самоуправленія и встрѣчавшей временами сильное противодѣйствіе со стороны королевской власти, 14 января 1837 года были санкціонированы два „закона о выборныхъ совѣтахъ“, одинъ для деревни, другой для городовъ. Эти законы впослѣдствіи подвергались измѣненіямъ, изъ коихъ нѣкоторыя имѣли рѣшающее значеніе въ смыслѣ организаціи мѣстной администраціи.

Для болѣе яснаго пониманія послѣдующаго слѣдуетъ также предварительно замѣтить, что государство раздѣлено въ гражданскомъ отношеніи на амты (губерніи); амты дѣлятся въ административномъ отношеніи на фогтаты, которые распадаются на сельскія общины и ленсманскіе участки; города непосредственно подчинены областямъ. Въ судебномъ отношеніи самый узкій кругъ образуетъ лагтингъ (первая палата); въ церковномъ отношеніи пасторатъ, т. е. округъ съ своей главной церковью. Одинъ или нѣсколько пасторатовъ составляютъ приходъ.

Административными властями являются амтманы (префекты), затѣмъ фогты (исправники); имъ подчинены ленсманы (полицейскіе офицеры), назначаемые фогтами. Ленсману подвѣдомственъ цѣлый рядъ дѣлъ административныхъ и частью судебныхъ; для этой должности теперь не требуется никакого спеціальнаго образованія. Сельскіе округа большею частью совпадаютъ съ сельскими общинами, но въ нихъ иногда можетъ быть нѣсколько ленсмановъ.

Въ городахъ административные чиновники называются магистратами. Но въ маленькихъ городахъ нѣтъ особыхъ магистратскихъ чиновниковъ. Ихъ обязанности возлагаются въ такихъ случаяхъ на чиновниковъ, ко-

торые по существу имѣютъ другія занятія, обыкновенно на полицей-мейстеровъ и городскихъ фогтовъ.

### *Органы городского самоуправленія.*

Въ силу закона 1837 года каждый городъ образуетъ самостоятельную общинную единицу. Въ деревнѣ такая единица должна обыкновенно совпадать съ приходомъ и составляетъ сельскую общину (кантонъ). Но такъ какъ границы церковной единицы не всегда являются удобными границами для сельской общины въ виду ея функцій и интересовъ, то король можетъ регулировать границы иначе—путемъ раздѣленія приходовъ, особенно если требуется раздѣлить ихъ и въ церковномъ отношеніи, или путемъ установленія для общины совершенно независимыхъ границъ. Такое урегулированіе не представляетъ собой рѣдкаго явленія. Рѣшающее значеніе имѣютъ при этомъ желанія общинъ.

Органами городского и сельскаго самоуправленія, установленными законами о выборныхъ совѣтахъ, являются административный (управа) и представительный (дума) совѣты. Предполагалось, что главное вліяніе будетъ принадлежать первому, а послѣдній будетъ имѣть рѣшающій голосъ только въ особыхъ случаяхъ. Между тѣмъ въ дальнѣйшемъ развитіи практика и позднѣйшее законодательство повели къ тому, что представительный совѣтъ (правленіе сельской общины и городское правленіе или подъ однимъ общимъ названіемъ—общинное правленіе) остался главнымъ, между тѣмъ какъ административный совѣтъ принялъ скорѣе характеръ комитета, въ которомъ подготовляются дѣла.

Число представителей устанавливается для городовъ по количеству населенія, но оно не можетъ быть ниже 20 и выше 84 и всегда должно дѣлиться на 4. Въ деревнѣ число представителей колеблется между 12 и 48. Если сельская община состоитъ изъ нѣсколькихъ пасторатовъ, число представителей отъ каждаго должно дѣлиться на 4. Для сельской общины, раздѣленной на пасторатъ, число представителей устанавливается для каждаго пастората отдѣльно областнымъ тингомъ въ зависимости отъ количества населенія, податного сбора и другихъ мѣстныхъ условій. Этимъ имѣлось въ виду поставить вліяніе отдѣльныхъ пасторатовъ въ бо́льшую зависимость отъ интересовъ и количества населенія.

Въ городѣ представители выбираются горожанами въ судахъ первой инстанціи, въ деревнѣ по пасторатамъ, если имѣется раздѣленіе на пасторатъ. Право голоса по нынѣ дѣйствующимъ законамъ имѣютъ: 1) мужчины, норвежскіе граждане, 25 лѣтъ, имѣющіе пятилѣтнюю осѣдлость въ странѣ, 2) женщины при тѣхъ же условіяхъ, если онѣ сами платятъ налогъ, соотвѣтствующій доходу минимумъ въ 300 кронъ въ годъ, или владѣютъ общимъ имуществомъ съ мужемъ, платящимъ налогъ, соотвѣтствующій такому доходу.

Какъ мужчины, такъ и женщины должны къ тому же жить постоянно въ городѣ или сельской общинѣ въ теченіе двухъ послѣднихъ лѣтъ. За это время они не должны пользоваться общественной благотворительностью, обвиняться въ крупныхъ преступленіяхъ, быть лишенными правъ или объявленными несостоятельными [1]).

Списки имѣющихъ право голоса ведутся въ деревнѣ ленсманомъ, въ городѣ—магистратомъ. Каждый имѣющій право голоса вносится въ списокъ, независимо отъ его собственнаго желанія. Въ извѣстный срокъ до выборовъ, происходящихъ осенью, списки просматриваются и провѣряются составителемъ и административнымъ совѣтомъ, затѣмъ подвергаются обнародованію, при чемъ объ этомъ дѣлается особое объявленіе, затѣмъ снова поступаютъ въ тѣ же руки вмѣстѣ съ возможными обжалованіями и замѣчаніями и затѣмъ снова вывѣшиваются для обнародованія въ общинномъ помѣщеніи.

Выборы производятся каждые три года послѣ предварительнаго оповѣщенія. Руководятъ выборами въ деревнѣ ленсманы и администрація, по возможности при участіи представителей, подъ предсѣдательствомъ члена, избраннаго самимъ выборнымъ бюро. Въ городахъ выборное бюро состоитъ изъ магистрата и административнаго совѣта.

Подача голосовъ можетъ производиться въ нѣсколькихъ мѣстахъ въ предѣлахъ города, сельской общины или пастората подъ наблюденіемъ по крайней мѣрѣ трехъ лицъ, избранныхъ выборнымъ бюро, изъ которыхъ одно должно принадлежать къ выборному бюро или къ представительному совѣту. Голоса подаются письменно самими голосующими, если только они не представятъ уважительныхъ причинъ неявки. Каждый долженъ подать голосъ за столько именъ, сколько установлено для округа.

Записки съ голосами поступаютъ въ запечатанномъ конвертѣ въ собраніе выборнаго бюро, которое приступаетъ къ подсчету голосовъ послѣ разсмотрѣнія заявленій о неявкѣ по уважительнымъ причинамъ, удаленія незаконно поданныхъ записокъ и разрѣшенія другихъ могущихъ возникнуть спорныхъ вопросовъ.

Избираемымъ можетъ быть каждый имѣющій право голоса въ городѣ, сельской общинѣ или пасторатѣ—мужчина или женщина. (Въ цѣломъ рядѣ общинъ избираются женщины). Выбранными считаются полу-

---

[1]) Для права голоса въ законѣ 1837 года были выставлены тѣ же самыя условія, что и для гражданскихъ выборовъ, именно—сверхъ требованія быть норвежскимъ гражданиномъ, не моложе 25 лѣтъ, съ пятилѣтней осѣдлостью въ странѣ, необходимо быть: а) должностнымъ лицомъ или б) въ деревнѣ—владѣльцемъ или арендаторомъ внесенной въ податной списокъ земли, въ городахъ—домовладѣльцемъ или землевладѣльцемъ или имѣть ремесленное свидѣтельство. Немалочисленный рабочій классъ, классъ мелкихъ ремесленниковъ, мелкіе чиновники и всевозможные служащіе остались такимъ образомъ безъ права голоса. Впослѣдствіи право голоса въ гражданскихъ и общинныхъ выборахъ неоднократно расширялось.

чившіе наивысшее число голосовъ. Получившіе затѣмъ наибольшее число голосовъ числятся кандидатами-замѣстителями.

Закономъ 1896 года введены пропорціональные выборы, на тотъ случай, когда объ этомъ поступаетъ своевременное заявленіе. Требованіе должно исходить по крайней мѣрѣ отъ $^1/_5$ внесенныхъ въ списки избирателей, когда число ихъ 5000 или менѣе, въ другихъ случаяхъ не менѣе, чѣмъ отъ тысячи избирателей. Въ городахъ такое требованіе должно исходить отъ $^1/_4$ избирателей, если число ихъ 8000 или менѣе, въ другихъ случаяхъ по крайней мѣрѣ отъ 1600 избирателей. Пропорціональные выборы, для которыхъ существуютъ опредѣленныя правила, ведутся по такъ называемой системѣ списковъ. Каждый списокъ долженъ быть подписанъ по крайней мѣрѣ 20 избирателями; и если выборное бюро принимаетъ списокъ, какъ удовлетворяющій требованіямъ закона, оно даетъ подпись съ обозначеніемъ группы, отъ которой исходитъ списокъ, и обнародываетъ его. Избиратели не должны тогда пользоваться особыми листами. На листахъ обозначается, сколько разъ повторяется имя одного или нѣсколькихъ кандидатовъ, не приходится наполнять листъ столькими именами, сколько избирается представителей. Такой порядокъ выборовъ имѣетъ цѣлью обезпечить каждой организованной партіи, что изъ среды ея будетъ выбрано число представителей, соотвѣтственно ея силѣ сравнительно съ другими партіями.

Избранные такимъ образомъ представители въ свою очередь выбираютъ изъ своей среды $^1/_4$ своего числа въ члены административнаго совѣта. Выбираются также и замѣстители. По требованію четырехъ представителей и къ этимъ выборамъ можетъ быть примѣнена система пропорціональныхъ выборовъ.

Одновременно съ выборомъ административнаго совѣта представители выбираютъ также предсѣдателя и вице-предсѣдателя.

Въ члены административнаго совѣта или предсѣдатели не могутъ избираться правительственный судья первой инстанціи, фогты и ленсманы, а также лица, обязанныя давать какіе бы то ни было отчеты общинной кассѣ. Префектъ не можетъ быть избранъ и въ представители.

Составленное такими выборами правленіе сельской общины функціонируетъ 3 года.

Каждый можетъ отказаться отъ избранія на вторичный срокъ. Если кто-нибудь изъ выбранныхъ подвергается преслѣдованію за преступленіе или теряетъ право голоса по какимъ-нибудь другимъ причинамъ, это влечетъ за собой исключеніе временно или совсѣмъ изъ членовъ общиннаго правленія. Выбранные обязаны участвовать въ засѣданіяхъ правленія сельской общины и административнаго совѣта, въ собраніяхъ и назначаемыхъ комиссіяхъ. Манкировки безъ достаточныхъ основаній могутъ повлечь за собой штрафъ, налагаемый самимъ правленіемъ (административнымъ совѣтомъ). Выборнымъ не дается и не дозволяется брать самимъ какое бы то ни было вознагражденіе за трудъ,

за разъѣзды или на проживаніе въ мѣстѣ собранія. То же относится и къ предсѣдателю. Но правленіе можетъ въ помощь ему приглашать платнаго секретаря, что теперь и дѣлается во всѣхъ городахъ и получаетъ все болѣе и болѣе широкое распространеніе въ сельскихъ округахъ. Точно также ему разрѣшаются расходы на протоколы, письменныя принадлежности и т. п. (канцелярскіе расходы).

### *Порядокъ обсужденія, собранія, инициатива и подготовленіе дѣлъ.*

Предсѣдатель долженъ наблюдать за веденіемъ книгъ общиннаго правленія и административнаго совѣта и заботиться о храненіи какъ ихъ, такъ и коммунальныхъ бумагъ и всевозможныхъ документовъ.

Когда предсѣдатель находитъ, что очередныя дѣла требуютъ обсужденія, онъ созываетъ собраніе; но собранія могутъ также созываться и административнымъ совѣтомъ, что однако случается рѣдко. Въ приглашеніи на собраніе, которое должно обнародываться своевременно и установленнымъ порядкомъ, долженъ быть ясно обозначенъ предметъ обсужденія. Обсужденію подлежатъ только объявленныя дѣла, обыкновенно заблаговременно выставленныя на просмотръ, развѣ, впрочемъ, всѣ выразятъ согласіе на измѣненіе порядка дня. Собранія, въ томъ числѣ и всѣ частныя собранія пастората, ведутся предсѣдателемъ, который долженъ изложить сущность каждаго дѣла, прежде чѣмъ будетъ приступлено къ разсмотрѣнію его.

Обсужденіе рѣшенія допускается лишь при наличности свыше половины членовъ.

Засѣданія представительнаго совѣта происходятъ публично, если только противное не постановлено большинствомъ голосовъ. Относительно засѣданій административнаго совѣта въ законѣ не имѣется правилъ, и они часто ведутся при закрытыхъ дверяхъ.

Послѣ каждаго собранія предсѣдатель представляетъ префекту копію съ протокола — въ городахъ это дѣлается черезъ магистратъ. Каждое дѣло, подлежащее разсмотрѣнію въ общинномъ правленіи (представительномъ совѣтѣ), вносится черезъ административный совѣтъ.

Право внесенія дѣла въ административный совѣтъ предоставлено каждому. Если дѣло вносится однимъ изъ членовъ административнаго совѣта, это можетъ происходить непосредственно въ собраніи. Но обсужденіе въ такомъ случаѣ по закону откладывается, чтобы быть поставленнымъ на очередь дня предсѣдателемъ. Въ остальныхъ случаяхъ всѣ дѣла должны поступать черезъ предсѣдателя, и проекты, касающіеся экономическихъ или финансовыхъ дѣлъ всей общины или ея части, а также общественныхъ учрежденій, тоже должны непосредственно отсылаться къ нему. Когда дѣло подается черезъ начальство, оно откладывается, если только не заключаетъ въ себѣ жалобы на всѣхъ членовъ админи-

стративнаго совѣта или на кого-нибудь изъ нихъ въ отдѣльности. Это правило сформулировано въ законѣ такъ широко, что включаетъ въ себя почти всѣ случаи. Но все же есть нѣкоторые проекты, которые не могутъ сюда войти, напр. если община хочетъ ввести новыя учрежденія. Такіе проекты могутъ свободно посылаться черезъ начальство.

Само собой разумѣется, подавать проекты въ общинное правленіе черезъ предсѣдателя и административный совѣтъ можетъ и само начальство—префекты, а въ городахъ магистраты, равно какъ и департаменты. Существуетъ даже различіе между этими проектами и другими, заключающееся въ томъ, что они дѣйствительно должны быть разсмотрѣны адмистративнымъ совѣтомъ и могутъ быть отвергнуты только послѣ разсмотрѣнія, между тѣмъ какъ частные проекты и предложенія могутъ быть отложены административнымъ совѣтомъ безъ ближайшаго разсмотрѣнія или мотивировки.

Дѣла могутъ подготовляться особыми назначенными для этого комитетами. Такіе комитеты имѣются въ большинствѣ городовъ для большей части дѣлъ, а въ болѣе значительныхъ сельскихъ общинахъ для извѣстнаго рода дѣлъ. При этомъ въ опредѣленныхъ случаяхъ могутъ выбираться люди и со стороны. Тогда это обыкновенно называется комиссіей. Но обязаны брать на себя такія функціи только члены общиннаго правленія.

### *Общественный контроль общиннаго правленія.*

Рѣшенія, принятыя на собраніяхъ административнаго и общиннаго правленія, не сразу вступаютъ въ силу. Въ большей части рѣшенія считаются принятыми лишь въ томъ случаѣ, если они не встрѣчаютъ противодѣйствія со стороны префекта, или если они еще разъ подтверждены на слѣдующемъ собраніи.

При изданіи закона о выборныхъ совѣтахъ казалось необходимымъ установить постоянное наблюденіе за тѣмъ, какъ органы самоуправленія будутъ пользоваться своими правами. Контроль долженъ былъ вестись въ деревнѣ фогтомъ, въ городахъ магистратомъ и, кромѣ того, въ томъ и другомъ случаѣ префектомъ.

Фогты имѣли право присутствовать на каждомъ собраніи административнаго и представительнаго совѣта, но безъ права голоса; и имъ должны были представляться копіи съ протоколовъ. Между тѣмъ закономъ 1894 года была уничтожена должность фогтовъ, и ихъ обязанности распредѣлены между другими чиновниками, при чемъ, однако, проведеніе этого закона было возложено на правительство съ извѣстными оговорками. Послѣ того какъ законъ этотъ получилъ силу въ большей части страны, участіе фогтовъ въ общинномъ правленіи и ихъ контроль отпали сами собой, такъ какъ эти полномочія не были переданы кому либо изъ другихъ чиновниковъ.

Въ городахъ магистратъ присутствуетъ обыкновенно на всѣхъ собраніяхъ и въ цѣломъ рядѣ случаевъ пользуется правомъ принимать участіе въ рѣшеніяхъ административнаго совѣта. Онъ является посредникомъ при передачѣ дѣлъ между административнымъ совѣтомъ и особыми комиссіями съ правомъ въ извѣстныхъ сферахъ общиннаго управленія,—какъ, напр., въ школьномъ дѣлѣ, общественной благотворительности, строительной части — направлять цѣлый рядъ дѣлъ, преимущественно бюджетъ, частью самостоятельно, частью вмѣстѣ съ административнымъ совѣтомъ. Онъ также раздѣляетъ съ административнымъ совѣтомъ право и обязанность приводить въ дѣйствіе постановленія общиннаго правленія. Въ этомъ послѣднемъ отношеніи самимъ закономъ ему установлены очень тѣсныя границы.

Контроль префекта выражается въ томъ, что онъ во всякое время можетъ потребовать протоколы и бумаги. Затѣмъ онъ можетъ во всякое время потребовать созыва собранія административнаго совѣта для обсужденія вносимыхъ имъ проектовъ, но съ условіемъ заблаговременнаго предупрежденія, и имѣетъ право присутствовать на собраніяхъ. Но онъ не имѣетъ права настаивать на опредѣленномъ рѣшеніи. Наконецъ, въ его обязанности входитъ пересмотръ полученныхъ отъ предсѣдателя копій и рѣшеніе вопроса, могутъ ли принятыя постановленія вступить въ законную силу.

Если онъ несогласенъ съ рѣшеніемъ административнаго совѣта, онъ можетъ требовать внесенія дѣла въ представительный совѣтъ, хотя бы по закону оно подлежало только административному совѣту. Если онъ несогласенъ съ рѣшеніемъ представительнаго совѣта, созваннаго по его требованію или самостоятельно, онъ можетъ настаивать, чтобы дѣло еще разъ подверглось обсужденію въ новомъ собраніи, оповѣщая объ этомъ обычнымъ способомъ и выставляя копію съ протокола прежняго засѣданія за подписью префекта на общее разсмотрѣніе по крайней мѣрѣ за 14 дней. Въ новомъ собраніи общиннаго правленія все это должно быть доложено предсѣдателемъ, прежде чѣмъ произойдетъ баллотировка. Предметомъ баллотировки является прежнее рѣшеніе. Но могутъ быть внесены измѣненія, не имѣющія существеннаго значенія для смысла рѣшенія. Если $^2/_3$ собравшихся представителей, имѣющихъ право голоса, принимаютъ рѣшеніе, оно тотчасъ же и безусловно считается дѣйствительнымъ.

Если на первомъ засѣданіи дѣло рѣшено большинствомъ менѣе $^2/_3$ голосовъ, то и меньшинство можетъ требовать внесенія его на новое обсужденіе, и это происходитъ тѣмъ же порядкомъ, какъ и въ томъ случаѣ, когда требованіе исходитъ отъ префекта.

Если и на второмъ собраніи, созванномъ по требованію префекта или меньшинства, рѣшеніе будетъ принято большинствомъ менѣе $^2/_3$, то дѣло по требованію блышей части этого меньшинства должно быть передано на рѣшеніе правительства. Если такого требованія не послѣдуетъ, то рѣшеніе тотчасъ же вступаетъ въ силу.

Вообще же постановленія общиннаго правленія могутъ быть переданы правительству только въ томъ случаѣ, если они обязываютъ общину производить расходы болѣе, чѣмъ въ теченіе 5 предстоящихъ лѣтъ (сюда не относится утвержденіе расходовъ „на первое время“, или на наемныхъ служителей по договору), или если дѣло касается продажи земельной собственности, влекущей за собой уничтоженіе или уменьшеніе доходовъ.

Въ первомъ изъ названныхъ случаевъ мотивомъ является желаніе не дозволить общинамъ дѣлать займы для учрежденій, важныхъ и выгодныхъ лишь въ настоящемъ, и переносить расходы на будущее, обременяя ими слѣдующее поколѣніе.

Рѣшеніе правительства ограничивается утвержденіемъ или отмѣной принятаго большинствомъ постановленія. Правительство не можетъ ни утвердить предложенія меньшинства, ни постановить какое-либо самостоятельное рѣшеніе по дѣламъ общины.

Право префекта требовать пересмотра и передачи дѣлъ правительству примѣняется все рѣже и рѣже, между тѣмъ какъ авторитетъ общиннаго правленія постоянно возрастаетъ. Особенно рѣдко случается, чтобы принятое большинствомъ рѣшеніе не принималось во вниманіе. Кстати слѣдуетъ замѣтить, что все вышеизложенное относится лишь къ рѣшеніямъ въ тѣсномъ смыслѣ слова, т. е. влекущимъ за собой извѣстныя дѣйствія за счетъ и рискъ общины. Все же, касающееся выраженія мнѣній и не влекущее за собой непосредственныхъ дѣйствій, получаетъ силу послѣ перваго постановленія при простомъ большинствѣ голосовъ, и никто не имѣетъ права требовать пересмотра вопроса. Характерно, что въ цѣломъ рядѣ статей департаментъ истолковалъ смыслъ закона, сужая его въ пользу независимости общиннаго правленія. Наконецъ, слѣдуетъ замѣтить, что требованіе пересмотра можетъ относиться только къ постановленіямъ и не распространяется на ихъ проведеніе.

### *Распредѣленіе полномочій между административнымъ и представительнымъ совѣтомъ.*

Въ силу закона о выборныхъ совѣтахъ, рѣшенія представительнаго совѣта требуются только въ случаяхъ, касающихся утвержденія окладовъ или новыхъ предпріятій, продажи или покупки имѣній и передачи или продажи правъ. Далѣе, назначеніе двухъ членовъ для ревизіи и утвержденія общинныхъ отчетовъ должно всегда производиться общимъ собраніемъ общиннаго правленія. Но кромѣ того законъ гласитъ, что всякое дѣло, которое административный совѣтъ признаетъ важнымъ, можетъ — а если начальство потребуетъ этого, должно—передаваться на рѣшеніе представительнаго совѣта. Какъ уже было упомянуто, дальнѣйшее развитіе шло въ такомъ направленіи, что

теперь большая часть дѣлъ, не возложенныхъ закономъ исключительно на административный совѣтъ, обсуждается представительнымъ совѣтомъ, и параллельно съ этимъ на практикѣ, а затѣмъ и въ законахъ представительный совѣтъ сталъ называться сельскимъ, городскимъ или общиннымъ правленіемъ. Административный совѣтъ функціонируетъ въ большинствѣ случаевъ лишь какъ подготовительный комитетъ, изъ котораго исходятъ предложенія въ представительный совѣтъ принять извѣстнымъ образомъ сформулированное постановленіе.

Къ особымъ функціямъ административнаго совѣта, находящимся исключительно въ его вѣдѣніи, относится въ силу закона о выборныхъ совѣтахъ наблюденіе за веденіемъ и составленіемъ отчетовъ общинной кассы или ея отдѣленій и за представленіемъ ихъ на утвержденіе правленія округа или города, а также за тѣмъ, чтобы каждый составленный отчетъ публично выставлялся въ удобномъ мѣстѣ послѣ обычнаго оповѣщенія объ этомъ въ полной и отчетливо сдѣланной копіи, по крайней мѣрѣ на мѣсяцъ, и чтобы копіи разсылались въ правительственные департаменты. Кромѣ того, административный совѣтъ долженъ приглашать кассировъ и составителей отчетовъ.

Затѣмъ, на обязанности административнаго совѣта лежитъ получать всѣ принятыя въ общинномъ правленіи постановленія и слѣдить за ихъ исполненіемъ. Если для этого требуется содѣйствіе правительственныхъ властей, сношенія съ ними происходятъ черезъ предсѣдателя.

Одна изъ спеціальныхъ функцій административнаго совѣта содѣйствовать начальству разъясненіями и соображеніями, которыя могутъ потребоваться въ дѣлахъ, касающихся всей общины или какой-нибудь ея части. Этимъ центральная администрація пользовалась съ самаго начала въ довольно значительныхъ и съ теченіемъ времени все возрастающихъ размѣрахъ. Теперь разъясненія собираются не только по поводу дѣлъ, о которыхъ можно сказать, что они касаются отдѣльно общины или вообще общинныхъ дѣлъ, но также и по поводу дѣлъ, имѣющихъ болѣе непосредственное отношеніе къ общему управленію страной. Дѣло въ такомъ случаѣ поступаетъ на разсмотрѣніе всѣхъ административныхъ совѣтовъ страны, или, что случается все чаще и чаще, общинныхъ правленій. Получающіяся мнѣнія пользуются совершенно особымъ вниманіемъ, если значительное большинство сходится въ большемъ или меньшемъ числѣ пунктовъ. Собираніе такихъ мнѣній стало частымъ явленіемъ также и при составленіи проектовъ болѣе или менѣе важныхъ законовъ.

Съ другой стороны, слѣдуетъ замѣтить, что на практикѣ иниціатива проектовъ законовъ и предложеній, касающихся вопросовъ, подлежащихъ центральной администраціи, большею частью исходитъ отъ общинныхъ правленій. Когда это случилось въ первый разъ, административный совѣтъ получилъ отъ правительства строгое замѣчаніе. Теперь подобный порядокъ считается не только допустимымъ, но и желательнымъ, если это только дѣлается bona fide.

*

Наконецъ, законъ о выборныхъ совѣтахъ возлагаетъ на административный совѣтъ охрану правъ общины, наблюденіе за точнымъ и аккуратнымъ веденіемъ ея имущественныхъ дѣлъ и заботы о всѣхъ ея нуждахъ и благѣ.

Что извѣстныя обязанности, какъ, напримѣръ, слѣдить за веденіемъ и ежегоднымъ составленіемъ отчетовъ, возложены спеціально на административный совѣтъ, явствуетъ изъ того, что только его члены подлежатъ въ случаѣ промедленія или небрежности уголовной или гражданской отвѣтственности. Представители также отвѣчаютъ за разумное и законное исполненіе своихъ обязанностей, какъ вообще всѣ власти и чиновники. Но и на практикѣ послѣдніе рѣже подлежатъ отвѣтственности.

Спеціальные законы—изъ которыхъ многіе приведены ниже — устанавливаютъ почти что безконечный рядъ обязанностей органовъ общиннаго самоуправленія. Въ этихъ законахъ они называются то общиннымъ правленіемъ, то административнымъ совѣтомъ.

### *Функціи общины.*

Мѣстное самоуправленіе должно въ силу закона о выборныхъ совѣтахъ блюсти интересы округа, пастората или города. Законъ не опредѣляетъ ближе, что понимается подъ этими интересами, и правленіе округа или города не стѣснено ничѣмъ, оно можетъ утверждать расходы, на что угодно (за исключеніемъ платы своимъ членамъ). Но допускается—и на практикѣ утверждалось не разъ—нѣчто въ родѣ пособія отдѣльнымъ лицамъ.

Само собой разумѣется, что обыкновенно общинному правленію приходится заниматься лишь дѣлами, встрѣчающимися постоянно и въ большинствѣ общинъ. Но бываютъ часто случаи, что правленіе отдѣльной общины беретъ на себя особыя дѣла, напр. покупку и эксплоатацію пароходовъ для облегченія сообщенія съ моремъ, выпускъ акцій съ цѣлью проведенія желѣзныхъ дорогъ и каналовъ въ своемъ округѣ, закупку лѣсовъ съ цѣлью препятствія переходу ихъ къ капиталистамъ чужихъ округовъ, покупку усадебъ для образцовыхъ хозяйствъ и земледѣльческихъ школъ, учрежденіе ремесленныхъ, промышленныхъ, техническихъ и другихъ учебныхъ заведеній съ цѣлью содѣйствія спеціальному образованію. Случается, напримѣръ, что города даютъ свое согласіе на конгрессы и съѣзды, на празднества по случаю разныхъ торжествъ. То же бываетъ и въ сельскихъ округахъ и относится главнымъ образомъ къ празднествамъ въ память особо важныхъ событій для исторіи округа или его экономическаго развитія. Сельскія общины гарантируютъ, въ предѣлахъ извѣстной суммы, частные взносы въ сберегательныя кассы.

Главнѣйшія функціи, поименованныя лишь въ общихъ чертахъ въ законѣ о выборныхъ совѣтахъ, были впослѣдствіи детально разрабо-

таны въ отдѣльныхъ законахъ. Уже съ 1837 года законодательство отводитъ органамъ мѣстнаго самоуправленія все болѣе широкія сферы полномочій. Важнѣйшая часть наиболѣе существенныхъ общинныхъ функцій будетъ разсмотрѣна по пунктамъ.

### 1. Бюджетъ и распредѣленіе налоговъ.

Общинное правленіе, какъ упомянуто выше, самостоятельно рѣшаетъ относительно расходовъ и обязательствъ, возлагаемыхъ на общину помимо постановленій закона. Вопросъ объ утвержденіи расхода или принятіи обязательства большею частью рѣшается отдѣльно для каждаго случая. Но въ цѣломъ рядѣ пунктовъ могутъ утверждаться и постоянные расходы съ установленіемъ крайняго срока, въ предѣлахъ котораго община обязывается производить эти расходы. Сюда относятся главнымъ образомъ вознагражденіе постояннымъ служащимъ, проценты и взносы по займамъ, безъ погашенія и съ погашеніемъ. Для того, чтобы каждый гражданинъ имѣлъ возможность слѣдить постоянно за экономическимъ положеніемъ, удѣляя этой цѣли не болѣе вниманія, чѣмъ другимъ, въ такой же степени полезнымъ, оказалось необходимымъ ежегодно составлять экономическій обзоръ. Для городовъ такое распоряженіе было издано закономъ 1837 года. Въ немъ говорится, что ежегодно до 1-го августа должны „обсуждаться всѣ предстоящія въ новомъ году работы, учрежденія и т. п. въ предѣлахъ города и относящихся къ нему владѣній, а также проектъ отчета городской кассы со смѣтой издержекъ, изготовляемый по этому поводу магистратомъ, равно какъ и прочіе расходы, могущіе лечь въ предстоящемъ году на городскую кассу“, при чемъ одновременно „должны обсуждаться—на основаніи закона или установившагося правила—способы реализаціи суммы, необходимой для покрытія всѣхъ общественныхъ расходовъ, требуемыхъ по смѣтѣ“. Подобное распоряженіе не вошло въ законъ о сельскихъ общинахъ. Съ одной стороны, административный совѣтъ, не имѣвшій здѣсь въ своемъ составѣ какого-либо правительственнаго чиновника, какъ магистратъ, для составленія смѣты, не считался пригоднымъ для такой работы, съ другой стороны, въ деревнѣ и не ощущалось тогда такой потребности въ этомъ, благодаря существовавшему способу распредѣленія налоговъ. Послѣ того какъ въ теченіе столѣтія установилось настоящее пониманіе веденія общинныхъ дѣлъ, и функціи увеличились въ числѣ и возрасли въ значеніи, въ деревнѣ также стало обычнымъ явленіемъ составленіе смѣтъ и обзоровъ, называющихся обыкновенно бюджетомъ. Это было подтверждено закономъ 1882 года.

Доходы общины состоятъ главнымъ образомъ изъ налоговъ. Полномочія общины въ этомъ отношеніи и способъ дѣйствія установлены въ законѣ 15 апрѣля 1882 года и добавленіи къ нему. Законъ прежде всего повелѣваетъ, чтобы въ каждой общинѣ составлялся бюджетъ съ тѣмъ, что-

бы администрація каждаго общиннаго учрежденія дѣлала смѣту расходовъ, которые она считаетъ особенно настоятельными въ наступающемъ году. То, что такимъ образомъ принято заключеніемъ общиннаго правленія, можетъ быть разложено на недвижимую собственность (налогъ на недвижимую собственность, въ деревнѣ называющійся обыкновенно кадастровымъ налогомъ), на имущество гражданъ и ихъ ежегодные доходы, при чемъ общинное правленіе въ извѣстныхъ, закономъ установленныхъ предѣлахъ само опредѣляетъ, какая часть всего налога должна быть отнесена на долю каждаго изъ этихъ источниковъ.

Для распредѣленія налоговъ въ соотвѣтствующемъ департаментѣ ведется особый списокъ (матрикулъ). Критеріемъ для распредѣленія налоговъ служитъ внесенная подъ каждый номеръ расцѣнка, выраженная въ налоговыхъ маркахъ, подраздѣленныхъ на сто налоговыхъ эръ. Вся земельная собственность страны, за вычетомъ городской земли, оцѣнивается въ общемъ въ 500,000 налоговыхъ марокъ. Онѣ распредѣляются по областямъ, областной налогъ распредѣляется по округамъ, окружной по сельскимъ общинамъ и, наконецъ, общинный по дворамъ и хозяйствамъ, при чемъ каждое образуетъ особый земельный номеръ. (Послѣднее распредѣленіе и оцѣнка произведены большой комиссіей съ нѣсколькими подкомиссіями въ 1865—1880 г.). При раздѣлѣ земельнаго номера можетъ дробиться и оцѣнка. Это рѣшаютъ 4 лица, избираемыя каждый разъ особо судомъ первой инстанціи изъ числа оставшихся послѣ выборовъ кандидатовъ, о которыхъ рѣчь идетъ ниже въ пунктѣ 9.

Списки недвижимой собственности въ городахъ ведутся отдѣльно каждымъ магистратомъ. Критеріемъ для обложенія налогами служитъ здѣсь такса налоговъ, которая устанавливается комиссіей, назначаемой общиннымъ правленіемъ всякій разъ, когда оно находитъ это необходимымъ. Предполагается, что эта такса налоговъ соотвѣтствуетъ общей стоимости недвижимой собственности, включая туда и стоимость построекъ и товаровъ.

При ежегодномъ распредѣленіи налоговъ сумма, назначенная къ обложенію недвижимой собственности, раскладывается въ сельскихъ общинахъ на весь матрикулъ, въ городахъ на всю таксу. То, что выпадаетъ на каждый отдѣльный номеръ, является налоговой единицей.

До закона о налогахъ 1882 года матрикульные налоги являются единственной формой обложенія сельскихъ общинъ, хотя уже въ 1860 году былъ сдѣланъ опытъ обложенія собственности и доходовъ на школьные расходы. Съ теченіемъ времени все сильнѣе и сильнѣе чувствовалась несправедливость такого положенія, такъ какъ и въ деревнѣ развились другія занятія, кромѣ эксплоатаціи земли.

Налоги на имущество и доходъ распредѣляются между лицами, пользующимися доходами. Если сельская община имѣетъ нѣсколько пасторатовъ съ особыми въ каждомъ управленіями школьными и благотворительными дѣлами, расходы по этимъ отраслямъ распредѣляются только меж-

ду лицами, принадлежащими къ этимъ именно пасторатамъ и подлежащими обложенію налогами. Даже и въ тѣхъ случаяхъ, когда пасторатъ не имѣютъ особыхъ управленій названными отраслями, собраніе общиннаго правленія и представителей отъ отдѣльныхъ пасторатовъ можетъ, съ особаго разрѣшенія префектуры, распредѣлять свои расходы неравномѣрно между отдѣльными пасторатами съ тѣмъ, чтобы въ каждомъ производилось потомъ дальнѣйшее распредѣленіе налоговъ между всѣми платящими членами. Такое распредѣленіе дѣйствительно не болѣе, чѣмъ на 5 лѣтъ.

Распредѣленіе налоговъ между всѣми подлежащими обложенію производится распредѣлительной комиссіей, состоящей изъ людей, выбранныхъ общиннымъ правленіемъ изъ своей среды или со стороны, смотря по желанію. Комиссія обязывается производить, согласно инструкціямъ, получаемымъ отъ общиннаго правленія, основательную оцѣнку имущества и доходовъ лицъ, отмѣченныхъ въ качествѣ подлежащихъ обложенію. При этомъ могутъ приниматься показанія самихъ платящихъ налоги, и подъ страхомъ строгаго взысканія запрещается давать ложныя свѣдѣнія. Причитающаяся сумма налоговъ дѣлится на общую стоимость всего имущества и всѣхъ подлежащихъ налогамъ доходовъ, затѣмъ производится процентное вычисленіе, по которому распредѣлительная комиссія обкладываетъ каждое отдѣльное имущество и доходъ.

Въ законѣ о налогахъ имѣется рядъ правилъ съ таблицами, по которымъ первыя 100, 150, 180 и т. д. кронъ дохода могутъ не подлежать обложенію, при чемъ сумма возрастаетъ пропорціонально числу необезпеченныхъ дѣтей. Правила эти имѣютъ цѣлью облегчить тяжесть налоговъ мало обезпеченнымъ классамъ и семьямъ. Далѣе въ законѣ даны указанія, какая часть всего налога можетъ быть разложена на имущества и какая на доходы. Примѣненіе тѣхъ и другихъ правилъ оставляетъ всегда большій или меньшій просторъ постановленіямъ общиннаго правленія, принимающаго во вниманіе особыя обстоятельства общины.

Оцѣнки имуществъ и доходовъ могутъ быть опротестованы, и, если жалоба не принимается во вниманіе распредѣлительной комиссіей, она поступаетъ въ контрольную комиссію, выбранную такимъ же образомъ.

При извѣстныхъ условіяхъ въ пасторатахъ съ самостоятельнымъ веденіемъ школьныхъ и благотворительныхъ дѣлъ могутъ учреждаться свои особыя распредѣлительныя комиссіи.

Община должна сама заботиться о взиманіи налоговъ. Это возлагается на платныхъ кассировъ и административный совѣтъ. Общиннымъ правленіемъ можетъ быть установленъ одинъ или нѣсколько сроковъ платежа и извѣстный процентъ, соотвѣтствующій каждой отсрочкѣ. Общинное правленіе можетъ въ виду особыхъ причинъ, если оно найдетъ ихъ уважительными, сложить или понизить отдѣльный налогъ. Такія отдѣльныя льготы не можетъ оказывать распредѣлительная комиссія.

Оцѣнка распредѣлительной и контрольной комиссіи ложится также въ основаніе распредѣленія государственныхъ налоговъ, которые раскладываются непосредственно на имущество и доходъ гражданъ, при чемъ однако оцѣнки, особенно общественныхъ учрежденій, могутъ подвергаться пересмотру податной комиссіи, отдѣльной для каждой области.

Платятъ общинный или городской налогъ главнымъ образомъ лица, имѣющія жительство или ведущія дѣла и имѣющія свою контору въ предѣлахъ общины или города. Сверхъ того подлежитъ обложенію налогомъ всякое имущество и доходъ съ недвижимой собственности или съ дѣла, тѣсно связаннаго съ недвижимой собственностью, независимо отъ того, гдѣ живетъ владѣлецъ. Общества считаются относящимися туда, гдѣ помѣщается правленіе. Имущественнымъ и подоходнымъ налогомъ не обкладываются нѣкоторыя перечисленныя въ законѣ общественныя и полуобщественныя учрежденія, равно какъ и благотворительныя учрежденія, желѣзныя дороги и каналы. Но вообще освобождать отъ налоговъ можетъ только общинное правленіе.

## 2. Благотворительность.

Законодательство, послѣднимъ актомъ 19 мая 1900 г., возлагаетъ на общины заботы о такихъ членахъ своихъ, которые не имѣютъ средствъ для жизни или леченія въ случаѣ болѣзни, не будучи въ состояніи зарабатывать необходимое и не имѣя никого, кто былъ бы обязанъ ихъ содержать (такими лицами считаются мужъ или жена, родители, дѣти и до извѣстной степени хозяева по отношенію къ прислугѣ). Обязанность наблюдать за этимъ лежитъ на комитетѣ о бѣдныхъ, состоящемъ изъ приходскаго священника и нѣсколькихъ мужчинъ или женщинъ, выбранныхъ общиннымъ правленіемъ на 3 года изъ своей среды или со стороны. Одна треть членовъ выбываетъ ежегодно. „Въ городахъ кромѣ того участвуетъ въ комитетѣ чиновникъ отъ магистрата или полиціи. Благотворительный комитетъ самъ избираетъ изъ своей среды правленіе. Оно ведетъ назначаемыя заблаговременно собранія, въ которыхъ должно присутствовать болѣе $^1/_3$, чтобы принятыя рѣшенія могли считаться дѣйствительными. Оно утверждаетъ всѣ расходы на благотворительныя дѣла, считающіеся обязательными для общины. Оно должно вести дневникъ, протоколы засѣданій и списки лицъ, пользующихся пособіями. Съ разрѣшенія общиннаго правленія могутъ быть сверхъ того приглашены платные инспектора, и вообще надзоръ за всей благотворительной частью можетъ быть порученъ платному служащему. Кромѣ того имѣются платные кассиры въ тѣхъ случаяхъ, когда въ функціи общинныхъ кассировъ не входитъ благотворительная часть.

Большая часть общинъ имѣетъ постояннаго платнаго врача; цѣлый рядъ общинъ имѣетъ собственные дома для бѣдныхъ, и работные дома, гдѣ безработные получаютъ небольшой заработокъ.

Какъ уже упомянуто, нѣкоторые пасторaты самостоятельно вѣдаютъ свои дѣла, относящіяся къ благотворительности. Весь округъ дѣлится общиннымъ правленіемъ на извѣстное число участковъ, поступающихъ въ вѣдѣніе одного или нѣсколькихъ членовъ благотворительнаго комитета или инспекторовъ.

Когда кто-нибудь оказывается въ стѣсненномъ положеніи, онъ долженъ обратиться—самъ или черезъ другихъ—въ благотворительный комитетъ того благотворительнаго округа, въ которомъ онъ находится. Но чаще всего обращеніе происходитъ черезъ отдѣльнаго члена комитета или инспекціи. Послѣ этого благотворительный комитетъ разсматриваетъ въ собраніи предложеніе и выноситъ постановленіе. Пособіе выдается или прямо деньгами, или товаромъ, или же просителю обезпечивается безплатное помѣщеніе, леченіе или уходъ—напр. дѣтямъ, больнымъ, душевнобольнымъ и престарѣлымъ.

Если въ поддержкѣ нуждается лицо, не имѣющее въ общинѣ осѣдлости—для чего требуется пребываніе въ одной и той же общинѣ въ теченіе двухъ лѣтъ подрядъ—община можетъ требовать, чтобы пособіе было восполнено цѣликомъ или на $^2/_3$ изъ кассы той общины, гдѣ это лицо пользуется правами осѣдлости, или же, если таковой не имѣется, изъ государственной кассы.

### 3. Школьное дѣло.

По закону 1827 года получилъ силу фактически отчасти существовавшій уже и раньше порядокъ, по которому общины—тогдашніе приходы—принимаютъ участіе въ расходахъ на народныя школы, и руководство школьнымъ дѣломъ возложено на извѣстныхъ лицъ, живущихъ въ предѣлахъ прихода. Впослѣдствіи не разъ издавались законы, стремившіеся къ лучшей организаціи школьнаго дѣла; послѣдній законъ относится къ 26 іюня 1889 года съ нѣкоторыми позднѣйшими измѣненіями и добавленіями. Они возлагаютъ на общину особое участіе въ регулированіи школьныхъ дѣлъ, при чемъ общинному правленію принадлежитъ или право свободнаго распоряженія, если оно не стѣснено закономъ, или же вліяніе на административную сторону дѣла. Минимальный объемъ преподаванія установленъ закономъ [1]). Но въ большинствѣ случаевъ общинное правленіе расширяетъ его какъ непосредственно въ нормальныхъ школахъ, такъ и при помощи открытія школъ дополнительныхъ. Общинное правленіе устанавливаетъ вознагражденіе учителямъ и учительницамъ, при чемъ минимумъ опредѣленъ закономъ. Вопросы школьной администраціи, не требующіе утвержденія, подлежатъ вѣдѣнію школьнаго правленія. Оно назначаетъ учителей съ одобренія инспекціи. Оно имѣетъ право

[1]) Минимальное число школьныхъ недѣль для каждаго ребенка 12. Каждый ребенокъ обязанъ посѣщать школу въ возрастѣ 7—15 лѣтъ. Обычный минимумъ недѣль: 18 въ деревнѣ и 36 въ городахъ, гдѣ школа посѣщается ежедневно, между тѣмъ какъ въ городахъ это бываетъ только по 2 или 3 дня.

отказывать учителямъ, вырабатывать школьные планы, планъ занятій, правила школьной дисциплины и экзаменовъ и устанавливать объемы отдѣльныхъ предметовъ преподаванія. Оно учреждаетъ инспекціонные комитеты для каждаго школьнаго округа и отчасти устанавливаетъ ихъ полномочія. Кромѣ того, школьное правленіе ведетъ контроль надъ преподающими внѣ народныхъ школъ. На расходы по народнымъ школамъ государство вноситъ сумму, которая устанавливается въ зависимости отъ окладовъ, выплачиваемыхъ общиной учителямъ—обыкновенно $^{1}/_{3}$ ихъ.

Общины могутъ пользоваться — и нѣкоторыя дѣйствительно пользуются — правомъ распоряженія расходами для выдачи въ школьное время безплатныхъ обѣдовъ дѣтямъ, пользующимся недостаточнымъ питаніемъ, благодаря плохому матерьяльному положенію родителей. Какъ сельскія, такъ и городскія общины выдаютъ бѣднымъ дѣтямъ безплатно учебники и школьныя принадлежности.

Законъ 27 іюля 1896 года даетъ общинамъ возможность въ значительной степени вліять и на содержимыя государствомъ среднія и высшія учебныя заведенія. Цѣлый рядъ городскихъ и сельскихъ общинъ открылъ безплатный или почти безплатный доступъ въ среднюю школу каждому живущему въ общинѣ ребенку. Какъ уже упомянуто, общины даютъ субсидіи всевозможнымъ профессіональнымъ школамъ или содержатъ такія школы всецѣло на свой счетъ.

Въ заключеніе остается замѣтить, что стортингъ утверждаетъ ежегодно извѣстную сумму въ распоряженіе правительства для распредѣленія между общинами съ условіемъ, чтобы въ каждой изъ нихъ по крайней мѣрѣ такой же взносъ дѣлался общиннымъ правленіемъ или частными лицами, и наконецъ, что библіотеки находятся въ вѣдѣніи трехъ выбранныхъ общиннымъ правленіемъ лицъ.

### 4. Церковныя дѣла.

Въ законѣ 3 августа 1897 года о церквахъ и кладбищахъ предписывается, чтобы сельскія общины — за исключеніями, установленными самимъ закономъ—владѣли своей или своими церквами, и чтобы церковныя имущества и доходы отъ нихъ не отчуждались. Если церкви—какъ это раньше по большей части имѣло мѣсто въ деревняхъ—принадлежатъ частнымъ лицамъ, то на общины возлагается обязанность выкупа. Общины должны въ такихъ случаяхъ утверждать необходимые для этого расходы, равно какъ и расходы на поддержаніе церквей или на новыя постройки, если таковыя требуются. Надзоръ за церквами ведется частью общинными чиновниками, по выбору приходскаго правленія, частью чиновниками церковнаго и духовнаго вѣдомства. Ни одна церковь не можетъ быть снесена или подвергнута значительной перестройкѣ безъ согласія короля, новая церковь не можетъ быть воздвигнута безъ проекта, одобреннаго королемъ.

Въ силу закона 14 іюля 1897 года окладъ церковнослужителей, состоявшій прежде главнымъ образомъ изъ всевозможныхъ побочныхъ доходовъ, пожертвованій и десятинъ, регулируется по среднему церковному доходу и, въ предѣлахъ установленнаго закономъ минимума и максимума, выплачивается частью общиной, частью государствомъ.

### 5. Пути сообщенія.

Вліяніе общинъ на пути сообщенія въ странѣ было совершенно незначительно до 1851 года. Законъ этого года съ позднѣйшими дополнительными законами радикально измѣнилъ положеніе дѣлъ.

Теперь большія дороги и болѣе значительныя проселочныя, проведеніе которыхъ наложило бы несоотвѣтственные расходы на одну или нѣсколько общинъ, проводятся по рѣшенію стортинга за счетъ государства. Но расходъ утверждается лишь въ томъ случаѣ, когда гарантируется пособіе со стороны области. Если область объявляетъ согласіе на предложенный проектъ, она вноситъ пособіе — или сполна, затѣмъ распредѣляя расходъ на всю область обычнымъ путемъ, или же лишь частью, если особенно заинтересованныя общины раньше выразили согласіе на извѣстный взносъ.

Остальныя проселочныя дороги проводятся областными инженерами путей сообщенія на средства или отдѣльной общины, или всей области при спеціальныхъ взносахъ наиболѣе заинтересованныхъ общинъ.

Поддержаніе дорогъ возлагается на землевладѣльцевъ дорожнымъ закономъ 1851 года, обязывающимъ ихъ совершать необходимыя работы въ предѣлахъ участковъ, на которые община подраздѣляется на основаніи кадастровъ. Позднѣе постепенно вводится все болѣе и болѣе утверждающійся порядокъ, по которому издержки по поддержанію дорогъ оплачиваются всей общиной и затѣмъ распредѣляются между всѣми платящими налоги.

Паромы содержатся во многихъ мѣстахъ на счетъ общины.

Относительно проведенія и поддержки дорогъ въ городахъ существуютъ отдѣльные законы. Дѣлается это обыкновенно за счетъ самихъ городовъ.

### 6. Почтовыя станціи.

Въ законѣ (послѣднее распоряженіе отъ 1893 г.) постановлено, чтобы въ сельскихъ округахъ и городахъ имѣлись почтовыя станціи, гдѣ бы каждый могъ получить въ короткое время почтовый экипажъ для проѣзда, въ предѣлахъ извѣстнаго участка, за небольшую плату, установленную закономъ. Забота о томъ, чтобы такія учрежденія имѣлись повсюду, лежитъ на общинахъ, и общинное правленіе можетъ въ случаѣ надобности утверждать добавочную прибавку лицамъ, берущимъ на себя подобное занятіе. Мѣсто для почтовыхъ станцій и подробныя правила

указываются префектомъ послѣ того, какъ выскажется общинное правленіе. При особыхъ условіяхъ общинное правленіе можетъ съ разрѣшенія правительства повысить установленную закономъ плату.

### 7. Строительная часть.

Вліяніе общины на относящіяся къ этой отрасли дѣла выражается съ одной стороны въ томъ, что коммунальные чиновники или члены общиннаго правленія принимаютъ участіе въ администраціи въ качествѣ членовъ комиссій, съ другой стороны въ томъ, что цѣлый рядъ административныхъ рѣшеній можетъ быть принятъ только послѣ того, какъ будетъ испрошено мнѣніе общины, и въ большинствѣ случаевъ административныя рѣшенія носятъ лишь характеръ утвержденій общинныхъ постановленій.

Административная власть въ этихъ дѣлахъ подлежитъ въ первой инстанціи повѣрочной комиссіи, строительной или комиссіи общественнаго здравія, или же всѣмъ этимъ комиссіямъ въ совокупности.

Въ городахъ въ строительныхъ комиссіяхъ принимаютъ участіе между прочимъ два лица, выбранныхъ магистратомъ и административнымъ совѣтомъ. Въ деревняхъ строительныя комиссіи состоятъ почти исключительно изъ членовъ, выбранныхъ общиной. Въ повѣрочныя комиссіи входятъ всѣ члены строительныхъ комиссій, а въ городахъ кромѣ того магистратъ, въ качествѣ предсѣдателя, и два члена, выбранныхъ административнымъ совѣтомъ изъ своей среды—мужчины или женщины. Въ деревняхъ тотъ же составъ за исключеніемъ магистрата. Комиссіи общественнаго здравія, которыя имѣютъ между прочимъ дѣло не только съ строительной частью, но и со всѣмъ, касающимся общественной гигіены, состоятъ въ деревняхъ изъ всего общиннаго правленія или его части по собственному выбору правленія. Въ городахъ для участія въ комиссіи общественнаго здравія выбираются 3 члена городского правленія. Какъ въ деревняхъ, такъ и въ городахъ постояннымъ не выборнымъ предсѣдателемъ является врачъ, назначаемый отъ правительства.

Повѣрочная комиссія должна для каждаго случая разрабатывать подробный планъ или дѣлать измѣненія въ старомъ, когда это необходимо. Планъ (равно какъ и всякія измѣненія) предъявляется общинному правленію и въ случаѣ принятія посылается на одобреніе короля [1]), послѣ чего считается утвержденнымъ.

Остальныя рѣшенія и постановленія повѣрочной комиссіи, равно

---

[1]) Когда въ норвежскомъ законодательствѣ говорится, что рѣшеніе или постановленіе издается королемъ, это значитъ, что оно или принято имъ въ государственномъ совѣтѣ, или же, что чаще всего бываетъ съ правительственными инструкціями, передается правительству, т. е. имѣющимся въ Норвегіи отвѣтственнымъ членамъ государственнаго совѣта. Иногда же оно подлежитъ и названному въ инструкціи департаменту.

какъ строительной и комиссіи общественнаго здравія—по скольку комиссіи эти не переходятъ рамокъ, установленныхъ для ихъ дѣятельности закономъ—являются самостоятельными и могутъ быть измѣнены или отмѣнены лишь высшими административными властями. Споры о томъ, остались ли комиссіи въ предѣлахъ своей компетенціи, могутъ быть рѣшены только судомъ.

### 8. Морское дѣло.

Благодаря значительному береговому протяженію страны, сообщеніе съ моремъ играетъ въ ней видную роль, и законъ регулируетъ морское дѣло подробными постановленіями. Общинное правленіе распространило свое вліяніе и на эту область — съ одной стороны назначеніемъ морского управленія, съ другой рядомъ правилъ относительно пользованія пристанями, освѣщенія гаваней. Кромѣ того оно устанавливаетъ налоги въ пользу морской кассы, которые могутъ взиматься съ входящихъ и выходящихъ кораблей и вообще съ пользующихся пристанями.

### 9. Законодательная власть и судъ.

Рядъ законовъ даетъ общинамъ право издавать постановленія, касающіяся благоустройства и порядка, при чемъ тѣми же законами установлены наказанія за ихъ нарушенія. Правила составляются и издаются общиннымъ правленіемъ, но должны утверждаться королемъ для полученія силы закона. Общины воспользовались этимъ правомъ въ широкихъ размѣрахъ. Подробное разсмотрѣніе всѣхъ областей, охватываемыхъ этими правилами, завело бы слишкомъ далеко; достаточно упомянуть, что сюда входятъ между прочимъ постановленія, касающіяся устройства концертовъ, драматическихъ представленій, всевозможныхъ увеселеній, какъ то: цирковъ, звѣринцевъ, танцовальныхъ залъ и ярмарокъ, пользованія путями и имуществомъ, общественнаго порядка, сосѣдскаго права и т. д.

По всѣмъ вопросамъ, касающимся общественной гигіены, правила, за нарушеніе которыхъ законъ также устанавливаетъ извѣстныя наказанія, могутъ издаваться и комиссіями общественнаго здравія.

Далѣе, общинное правленіе имѣетъ вліяніе на составъ суда. Характерно для хода развитія положеніе мировыхъ комиссій.

Всякій правовой споръ долженъ прежде всего разсматриваться мировымъ совѣтомъ, состоящимъ изъ двухъ, иногда трехъ членовъ и называемымъ мировой комиссіей. Мировыя комиссіи введены закономъ 1824 года. По этому закону въ городѣ магистратъ, въ деревнѣ амтманъ предлагаютъ по два или по три кандидата на каждую должность члена. Имѣющіе право голоса въ общинѣ выбираютъ изъ числа предложенныхъ. Въ 1842 году законъ измѣненъ въ томъ направленіи, что право пред-

ложенія перешло къ общинному правленію, а въ 1891 году право предложенія совсѣмъ уничтожено, и имѣющіе право голоса выбираютъ прямо и безъ всякихъ ограниченій членовъ мировыхъ комиссій.

По законамъ 1869, 1879 и 1881 года мировыя комиссіи получили судебныя полномочія въ менѣе значительныхъ дѣлахъ.

Въ гражданскомъ процессѣ въ судахъ первой инстанціи принимаютъ участіе присяжные по дѣламъ, касающимся недвижимой собственности, мореходства и ремесленнаго дѣла. Присяжные для каждаго дѣла особо назначаются правительственнымъ судьей изъ числа имѣющихъ въ общинѣ право голоса и выбранныхъ общиннымъ правленіемъ. Но выборамъ не подлежатъ судьи, высшіе административные и военные чиновники, члены правительства и двора и адвокаты.

Въ предпринятомъ теперь пересмотрѣ законодательства относительно гражданскаго процесса предлагается участіе присяжныхъ по большинству дѣлъ (исключаются лишь незначительныя дѣла) не только въ судѣ первой инстанціи, но и въ апелляціонномъ, за исключеніемъ только верховнаго суда. Это предложеніе навѣрно будетъ проведено, не встрѣтивъ противодѣйствія ни съ чьей стороны.

Присяжные пользуются тѣми же правами, что и правительственные судьи, и они могутъ даже оказывать на послѣднихъ давленіе, такъ какъ ихъ—большинство.

Изъ того же состава, изъ котораго привлекаются присяжные, назначаются и защитники, и эксперты, и оцѣнщики, имѣющіе въ норвежскомъ гражданскомъ судопроизводствѣ необыкновенно широкія права и рѣшающія полномочія.

Наконецъ, присяжные принимаютъ участіе и въ уголовномъ судопроизводствѣ—въ менѣе значительныхъ дѣлахъ въ качествѣ судей наравнѣ съ правительственнымъ судьей, въ болѣе значительныхъ—въ качествѣ жюри. Привлекаются они по жребію изъ среды выборныхъ такимъ же самымъ образомъ, какъ и для участія въ качествѣ присяжныхъ въ гражданскихъ дѣлахъ. Женщины также могутъ быть избираемы.

### 10. Полномочія общины по законамъ о спиртныхъ напиткахъ.

Въ послѣднія десятилѣтія общины получили—къ большой пользѣ для дѣла—особенно значительныя полномочія въ регулированіи вопроса о спиртныхъ напиткахъ. Относящіяся сюда постановленія имѣются въ законѣ 18 іюня 1884 г. о разливѣ и продажѣ пива, вина, меда и сидра (съ нѣкоторыми позднѣйшими измѣненіями и добавленіями) и въ законѣ 24 іюля 1894 г. о продажѣ и разливѣ водки.

Въ городахъ право разлива упомянутыхъ въ первомъ законѣ спиртныхъ напитковъ присвояется общиной. Общинное правленіе опредѣляетъ

число лицъ, могущихъ получить право разлива, но разрѣшеніе каждому въ отдѣльности дается магистратомъ и административнымъ совѣтомъ. Право разлива можетъ также даваться и обществу, которое обязуется употреблять доходъ на общеполезныя цѣли, дѣятельность его въ такомъ случаѣ опредѣляется правилами, принятыми общиннымъ правленіемъ и утвержденными сверхъ того королемъ. Но доходъ общества не можетъ поступать на расходы, которые община обязана покрывать изъ своей кассы.

Въ городахъ продажа пива, вина, меда и сидра ничѣмъ не стѣснена. Но съ согласія короля общинное правленіе можетъ постановить, чтобы розничная продажа, т. е. продажа бутылками менѣе 40 или 50 метровъ пива, вина и проч. дозволялась только лицамъ, получившимъ на это особое разрѣшеніе, которое выдается также магистратомъ или административнымъ совѣтомъ. Такой порядокъ является теперь преобладающимъ.

Въ деревняхъ дѣйствуютъ тѣ же правила, только право разлива дается здѣсь общиннымъ правленіемъ всего округа, и для ограниченія продажи не требуется согласія короля. Въ деревняхъ пивоварни имѣютъ право непосредственной продажи, если только общинное правленіе не запретитъ этого большинствомъ $^2/_3$ голосовъ.

И въ городахъ, и въ деревняхъ общинное правленіе можетъ ограничить время розлива, а въ городахъ также и время продажи, въ предѣлахъ, установленныхъ въ законѣ о продажѣ водки. Отдѣльныя исключенія въ особыхъ случаяхъ могутъ однако допускаться въ городахъ съ согласія полицеймейстера, въ деревняхъ—общиннаго правленія или ленсмана на основаніи общихъ или особыхъ полномочій отъ общиннаго правленія. Въ городахъ право разлива, а въ деревняхъ какъ разлива, такъ и торговли обложено особымъ налогомъ въ общинную кассу отъ 8—400 кронъ, повышающимся съ разрѣшенія короля. Но въ городахъ административный совѣтъ можетъ освобождать отъ налога трактирщиковъ, станціонныхъ буфетчиковъ и отельщиковъ, имѣющихъ право продажи или разлива пива посѣтителямъ или проѣзжимъ.

Еще болѣе широкія полномочія даны общинѣ водочнымъ закономъ.

За исключеніемъ оптовой продажи (по меньшей мѣрѣ 250 литровъ), право которой принадлежитъ винокурнямъ, дестиляторамъ и купцамъ, продажа и розливъ водки можетъ вестись въ городахъ только обществами вышеупомянутаго рода. Вопросъ объ открытіи новаго общества или закрытіи существующаго рѣшается непосредственно баллотировкой всѣхъ имѣющихъ въ городѣ осѣдлость мужчинъ и женщинъ свыше 25 лѣтъ. Баллотировка производится каждыя 5 лѣтъ, и для закрытія существующаго общества требуется согласіе болѣе $^1/_2$ всѣхъ имѣющихъ право голоса; болѣе $^1/_2$ всѣхъ голосовъ требуется также и для учрежденія новаго общества. При этомъ всѣ неподанные голоса считаются поданными за существующее положеніе вещей. Но баллотировка назначается

только въ томъ случаѣ, если за 6 мѣсяцевъ до истеченія пятилѣтняго срока въ общинное правленіе поступаетъ относительно этого требованіе, исходящее по крайней мѣрѣ отъ $^1/_{20}$ имѣющихъ право голоса. Баллотировка можетъ производиться по пасторатамъ или участкамъ на основаніи подробныхъ правилъ, изданныхъ общиннымъ правленіемъ и утвержденныхъ королемъ.

Разрѣшивъ учрежденіе въ городѣ общества, общинное правленіе можетъ дать ему опредѣленныя права розничной торговли, а магистратъ и административный совѣтъ могутъ, при соблюденіи извѣстныхъ условій, распространять эти права на купцовъ. Такимъ же образомъ устанавливаются и извѣстныя права разлива, которыя могутъ быть даны тѣми же властями хозяевамъ отелей, закрытымъ обществамъ (клубамъ) и ресторатораамъ при театрахъ за опредѣленный налогъ.

Въ деревняхъ продажа водки можетъ производиться только въ винокурняхъ и партіями въ 250 литровъ, а въ меньшихъ дозахъ только имѣющимъ право разлива или же для техническихъ и медицинскихъ потребностей. Право разлива водки въ деревнѣ можетъ быть дано только съ королевскаго разрѣшенія, по предложенію сельской общины. Разрѣшается разливъ только гостиницамъ, отелямъ, ресторанамъ при санаторіяхъ и курортахъ и исключительно гостямъ и проѣзжимъ. При этомъ возможно еще ограниченіе извѣстной частью года и другими условіями, установленными правленіемъ сельской общины.

Эти постановленія законодательства оказали очень сильное вліяніе на уменьшеніе пьянства. Существуютъ большіе сельскіе участки, гдѣ спиртные напитки не могутъ ни продаваться, ни разливаться; подобное же запрещеніе продажи и разлива водки относится къ цѣлому ряду городовъ.

---

Сфера дѣятельности общиннаго правленія приблизительно и ограничивается перечисленнымъ. Самостоятельное участіе общины предполагается почти во всѣхъ отрасляхъ административной и законодательной дѣятельности; исчерпывающее перечисленіе функцій завело бы однако слишкомъ далеко. Но все же слѣдуетъ хотя бѣгло перечислить отдѣльные случаи. Такъ, правленіе сельской общины имѣетъ очень серьезное, въ большинствѣ случаевъ даже рѣшающее, вліяніе на назначеніе ленсмановъ, и очень рѣдко амтманы назначаются не изъ числа трехъ предложенныхъ правленіемъ сельской общины кандитатовъ. Для поддержки мелкаго землевладѣнія государство учредило особый фондъ, изъ котораго выдаются займы отдѣльнымъ лицамъ. Въ тѣхъ случаяхъ, когда община является поручителемъ, какъ это обыкновенно и бываетъ, и когда займы отдѣльнымъ лицамъ не превышаютъ 500 кронъ, община можетъ взять на себя контроль и распоряженіе раздачей денегъ. Далѣе, государство учредило особый домовый фондъ съ цѣлью обезпеченія воз-

можности рабочимъ и безземельнымъ крестьянамъ пріобрѣтать дома при помощи льготныхъ займовъ. При выдачѣ этихъ займовъ община является неизбѣжнымъ посредникомъ, такъ какъ она получаетъ отъ государства извѣстную сумму съ обязательствомъ слѣдить за тѣмъ, чтобы сумма эта была надлежащимъ образомъ роздана и возвращена обратно. Пользуясь этимъ, община часто закупаетъ на полученныя отъ государства деньги крупные участки и потомъ раздробляетъ ихъ. Но она можетъ выдавать ссуды и на самостоятельную покупку мелкихъ хозяйствъ. Далѣе слѣдуетъ упомянуть, что община имѣетъ вліяніе на урегулированіе охотничьяго и рыболовнаго промысла, на правила пользованія гатями, на правила охраны лѣсовъ отъ пожаровъ и порубокъ. Черезъ своихъ уполномоченныхъ община принимаетъ косвенное участіе въ надзорѣ за фабриками, въ контролѣ надъ бойнями, въ борьбѣ съ эпизотіями. Въ ея рукахъ находится воспитаніе подкинутыхъ дѣтей, надзоръ за конторами для найма и подысканія работъ и т. п.

### *Единеніе общинъ.*

Если возникаютъ предпріятія, требующія совмѣстныхъ дѣйствій нѣсколькихъ общинъ, допускается такой порядокъ, при которомъ каждое правленіе, рѣшивъ за себя, войти ли въ предпріятіе, разрабатываетъ въ отдѣльности детальныя и окончательныя правила, и затѣмъ всѣ правленія взаимно обязываютъ другъ друга контрактомъ подчиняться выработаннымъ ими правиламъ. Въ этомъ случаѣ правила разрабатываются самостоятельно въ каждомъ правленіи. Но можетъ быть устроено и общее собраніе всѣхъ правленій сельскихъ общинъ подъ предсѣдательствомъ выбраннаго на этотъ случай лица. Въ такомъ случаѣ принимаются постановленія большинства собравшихся, причемъ постановленія эти считаются обязательными для каждой общины, правленіе которой согласилось принять участіе въ собраніи.

### *Областныя общины.*

Всѣ сельскія общины въ предѣлахъ одной области образуютъ вмѣстѣ извѣстную единицу съ особыми функціями. Дѣла этой большой общины ведутся такъ называемымъ областнымъ тингомъ, въ составъ котораго входятъ предсѣдатели правленія каждой отдѣльной сельской общины данной области съ префектомъ въ качествѣ обязательнаго предсѣдателя, но онъ не имѣетъ голоса при баллотировкахъ. На префектѣ лежитъ обязанность подготовленія и доклада подлежащихъ обсужденію дѣлъ.

---

За время дѣйствія обрисованной выше формы самоуправленія, населеніе норвежскихъ общинъ сильно возросло и обнаружило необыкновенные успѣхи въ экономическомъ отношеніи; уровень общаго образованія повысился, улучшилась постановка спеціальнаго практическаго образованія,

и населеніе получило всѣ данныя для дальнѣйшей работы на завоеванномъ уже пути. Конечно, эти успѣхи не могутъ быть отнесены исключительно на счетъ господствовавшей за этотъ періодъ формы правленія въ государствѣ и общинѣ. Но во всѣхъ слояхъ распространено сознаніе, что эта форма управленія сильно содѣйствовала возможности использовать въ такой степени всѣ силы страны.

Между тѣмъ въ самое послѣднее время начало обнаруживаться недовольство общиннымъ законодательствомъ. По этому поводу 4 года тому назадъ была учреждена комиссія для пересмотра, и въ ней въ настоящее время стоитъ на очереди проектъ совершенно новой редакціи законовъ. Предлагаютъ между прочимъ совершенно видоизмѣнить функціи магистрата, преобразовавъ эту должность въ должность общинныхъ чиновниковъ, выбираемыхъ городскимъ правленіемъ и подчиненныхъ ему. Предлагаютъ преобразовать административный совѣтъ, оставивъ за нимъ лишь функціи повседневнаго управленія. Предлагаютъ, чтобы предсѣдатель обладалъ большей властью и выбирался не посредственно лицами, имѣющими право голоса, чтобы отмѣнены были полномочія префекта и обязанности его ограничивались надзоромъ за тѣмъ, чтобы не допускались противорѣчащія закону постановленія. Предлагаютъ болѣе точныя правила для установленія границъ сельскихъ общинъ. И, наконецъ, имѣется въ виду воспрепятствовать тому, чтобы общинныя функціи дробились въ такой степени, какъ это дѣлается теперь, и возлагались на отдѣльные пасторы. Далѣе, комитету принадлежитъ мысль уничтожить часть постановленій спеціальнаго законодательства и нѣкоторыя отдѣльныя правила.

Но не замѣтно тенденціи ограничить мѣстное самоуправленіе. Наоборотъ, какова бы ни была въ концѣ концовъ судьба новаго закона, онъ будетъ содѣйствовать лишь усиленію и развитію самоуправленія, даже если функціи его будутъ вдвинуты въ болѣе твердыя рамки. Попытка преобразованія вызвана твердымъ убѣжденіемъ, что путь, избранный въ 1837 году, оказался вѣрнымъ путемъ, и что параллельно съ расширеніемъ полномочій возрастаетъ и чувство отвѣтственности и пониманіе дѣла. Все это проникнуто уваженіемъ къ тому труду, который положилъ съ 1837 года цѣлый рядъ лучшихъ людей страны на то, чтобы посредствомъ самоуправленія поднять матеръяльное положеніе и развить духовныя силы народа.

*О. Солнёрдаль.*

## Французская коммуна.

Коммуна представляетъ собою и нѣчто большее, и нѣчто меньшее, чѣмъ основная административная клѣточка. Съ одной стороны, она проявляется въ функціяхъ, которыя не могутъ войти въ рамки чисто формальнаго административнаго существованія. Съ другой стороны, она подвергается такому давленію, такому, если можно такъ выразиться, сплющиванью со стороны болѣе крупныхъ единицъ и органовъ администраціи, что утрачиваетъ въ значительной степени свой характеръ первоначальной ячейки.

Самымъ удобнымъ пріемомъ для ознакомленія съ основными чертами, съ сущностью французской коммуны будетъ краткое изложеніе исторіи самого явленія и выражающаго его слова. Только этимъ путемъ мы можемъ отрѣшиться отъ того формализма въ опредѣленіи, который характеризуетъ значительное число чисто юридическихъ французскихъ трактатовъ, говорящихъ, въ числѣ прочихъ административныхъ органовъ, и о коммунѣ и приписывающихъ послѣдней исключительно законодательное происхожденіе. Дѣйствительно, вотъ, напр., какъ опредѣляетъ коммуну (commune) Бланшъ (Blanche):

Скученіе жителей, которое получаетъ свое существованіе, какъ составная часть государства, и свои особыя права, какъ моральная и коллективная личность, отъ муниципальнаго учрежденія, дарованнаго ему закономъ.

„Репертиторій“ Бекэ (Bequet) даетъ съ своей стороны такое опредѣленіе:

Моральная личность, которая образована скученіемъ жителей элементарнаго дѣленія территоріи республики, отмежеваннаго закономъ, и которую законъ ставитъ одновременно органомъ общей администраціи государства и управительницею своихъ частныхъ интересовъ, на извѣстныхъ условіяхъ и подъ извѣстнымъ контролемъ.

Приведя эти цитаты, А. Сувиронъ (Souviron), авторъ статьи о „коммунѣ“ въ „Большой энциклопедіи“ Ламиро, считаетъ долгомъ прибавить:

Оба эти опредѣленія представляютъ коммуну какъ исключительное созданіе закона; но это преувеличенно; во всѣ времена, люди, соединенные естественными узами, группировались между собой и составляли скученія, имѣющія общіе интересы: инстинктъ общественности, потребность взаимной помощи и защиты вызвали

эти группировки, которыя всего чаще были лишь признаны и регламентированы закономъ. [1]).

Мы встрѣтимъ, впрочемъ, теперь эту историческую и реалистическую точку зрѣнія, въ противоположность абстрактно правовой, у наиболѣе серьезныхъ писателей по вопросамъ администраціи. Такъ Симонэ въ своемъ руководствѣ къ государственному и административному праву начинаетъ отдѣлъ о „коммунѣ“ слѣдующими словами:

Коммуна не представляетъ собой, какъ департаментъ или округъ, произвольнаго созданія законодателя; она возникла изъ самой природы вещей. Повсюду, гдѣ извѣстное число семей сошлось на опредѣленной части территоріи, создались и общіе интересы. Чтобы управлять ими, надо было избирать администраторовъ. Такимъ образомъ идея коммунальной ассоціаціи является во всѣхъ мѣстахъ и во всѣ времена [2]).

Съ своей стороны послѣднее изданіе „Словаря французской администраціи“ Мориса Блока предпосылаетъ статьѣ о „коммунальной организаціи“ слѣдующее введеніе:

Какъ далеко мы ни восходимъ въ нашей исторіи, мы констатируемъ существованіе скученій семействъ, соединенныхъ отношеніями сосѣдства, союзами, общими потребностями и интересами. Ихъ организація, ихъ названіе, ихъ роль мѣнялись вмѣстѣ съ нравами и политическими обстоятельствами; но въ основаніи постоянно находится ассоціація, въ настоящее время называемая именемъ коммуны [3]).

Мы сейчасъ увидимъ, какъ мало даже само названіе „коммуна“ можетъ быть пріурочено только къ настоящему времени: это названіе, какъ и сама вещь, которая носитъ его, имѣетъ за собой длинную исторію. Нѣтъ ничего поучительнѣе въ этомъ смыслѣ, какъ внимательное чтеніе тѣхъ страницъ въ знаменитомъ словарѣ средневѣковой латыни Дюканжа, которыя содержатъ объясненіе термина „коммуна“ и родственныхъ съ нимъ словъ. Изучая семью этихъ терминовъ, вы, дѣйствительно, замѣчаете не одно только этимологическое родство между ними, но жизненную связь явленій и вещей, носившихъ эти близкія имена и характеризовавшихся однимъ общимъ признакомъ: группировкой коллективныхъ интересовъ, затрогивающихъ разнообразныя, но глубоко реальныя стороны человѣческаго общежитія. Я приведу нѣсколько словъ изъ цѣлаго ряда, заключеннаго между терминами *Communa* и *Communus* [4]).

---

[1]) *Grande encyclopédie*, изд. Lamirault, Парижъ, безъ обозначенія даты, т. XII, стр. 125 (статья «Commune» появилась приблизительно въ 1887).

[2]) J.—B. Simonet, *Traité élémentaire de droit public et administratif;* Парижъ, 1897, 3-е изд., стр. 342, § 883.

[3]) Maurice Blok., *Dictionnaire de l'administration française;* Парижъ, 1898, 4-е изд., стр. 1673 (съ приложеніемъ 3-мъ 1900).

[4]) Du Cange, *Glossarium mediae et infimae latinitatis;* Парижъ, изд. Firmin-Didot, т. II (1842), стр. 481—489.

Возьмемъ, напр., такія родственныя этимологическія формы, какъ *Communa*, *Commune*, *Communia*, *Communio*, *Communitas*. Всѣ онѣ представляютъ собой или синонимы для обозначенія одной и той же вещи, или названія различныхъ вещей, но соединенныхъ, какъ только-что было сказано, признакомъ общности, коллективности извѣстныхъ дѣйствій. Оставляя въ сторонѣ нѣкоторыя болѣе частныя значенія терминовъ, — въ родѣ хотя бы *Commune* въ смыслѣ „сбора, которымъ облагали себя какъ духовныя, такъ и свѣтскія лица для поддержанія и защиты безопасности и общественнаго спокойствія, именуемаго *міромъ Божіимъ* (Treuga Dei)“, или *Communia* въ смыслѣ „имущества, находящагося въ общемъ владѣніи канониковъ даннаго кафедральнаго собора“,—оставляя въ сторонѣ эти спеціальные термины, мы можемъ свести различныя значенія всей семьи родственныхъ словъ къ двумъ основнымъ группамъ. Это, съ одной стороны, земельная община, характеризующаяся общиннымъ пользованіемъ нѣкоторыми землями, по преимуществу пастбищами и лѣсомъ. Это, съ другой стороны, городская община, получившая тѣмъ или инымъ путемъ муниципальную хартію и представляющая собою болѣе или менѣе автономную политическую или, по крайней мѣрѣ, административную единицу. Цементомъ общинъ перваго рода были по преимуществу земельныя отношенія; цементомъ вторыхъ, главнымъ образомъ, муниципальные интересы [1]).

Дюканжъ, ссылаясь на Феста, сообщаетъ намъ, что уже у римлянъ земельная община (Communia) была по преимуществу „совмѣстнымъ пастбищемъ, полемъ, предоставленнымъ для пасенія сосѣдямъ сообща“ [2]). Съ своей стороны англійскій легистъ Расталлъ (цитируемый Дюканжемъ въ современномъ ему французскомъ переводѣ) говоритъ: „община есть право, которое человѣкъ имѣетъ пускать свой скотъ на пастбище или пользоваться и занимать землю, каковая не есть его почва“. Еще подробнѣе опредѣляетъ общину другой англійскій легистъ, знаменитый Брактонъ: „община, по отношенію къ тому, что называется пастбищемъ, касается всего, что можетъ быть съѣдено или стравлено, въ широкомъ

---

[1]) Я съ сожалѣніемъ отказываюсь ради краткости отъ изображенія той болѣе полной и въ извѣстномъ смыслѣ первоначальной формы общины, которая подъ именемъ compagnie, или ménage de champs, или вообще communauté являлась семейно-родовымъ общежитіемъ въ родѣ сербской задруги, была очень распространена въ до-революціонное время и встрѣчается въ видѣ крайне рѣдкаго исключенія до сихъ поръ на почвѣ Франціи. Она была замѣчательно рельефно описана въ XIII-мъ вѣкѣ Филиппомъ-де-Бомануаромъ (*Coutumes de Beauvoisis*) въ XVI-мъ Ги Кокиллемъ (*Commentaire sur la coutume du Nivernais*), и т. д.

[2]) У такъ называемыхъ писателей-землемѣровъ (agrimensores) Рима, напр. Юлія Фронтина и его комментатора Агѳна Урбика, община, понимаемая, главнымъ образомъ, какъ совмѣстное пастбище, называется communia, communalia, а также pro indiviso (нераздѣльная собственность). См. первый томъ (латинскій текстъ и рисунки) нѣмецкаго изданія этихъ писателей Рудорфомъ, Блумэ и Латманомъ: *Die Schriften der romischen Feldmesser*; Берлинъ, 1848, напр. на стр. 15 (Frontini, *De controversiis*, I).

или узкомъ значеніи этого слова,—въ широкомъ, если кто въ чужой собственности имѣетъ общее пользованіе пастбищемъ, какъ-то травой, различнымъ кормомъ для свиней (pessona) [1]), будетъ-ли то жолудь или орѣхъ и все, что ни разумѣется подъ этимъ названіемъ, а также древесными листьями и вѣтвями; въ узкомъ же смыслѣ, если кто будетъ имѣть какую-либо одну или двѣ изъ перечисленныхъ вещей".

---

Таково первоначальное значеніе слова община или коммуна (communia). Это, прежде всего, совмѣстное владѣніе и пользованіе извѣстными категоріями земельной собственности. Но, само собою разумѣется, рядомъ съ этими аграрными были и другіе коллективные интересы, на почвѣ которыхъ населеніе феодальной Франціи слагалось въ мѣстныя территоріальныя группы, связывавшія своихъ членовъ могучими, но неопредѣленными отношеніями сосѣдства, взаимопомощи и самозащиты. И недаромъ Огюстэнъ Тьерри въ своихъ „Разсужденіяхъ объ исторіи Франціи", служащихъ введеніемъ къ его великолѣпнымъ „Разсказамъ изъ временъ Меровинговъ", считаетъ нужнымъ замѣтить, что

*Communia*, на латинскомъ языкѣ документовъ, предшествовавшихъ XII-му вѣку, имѣетъ неопредѣленный смыслъ *компаніи*, собранія, пользованія сообща [2])

Но это слово пріобрѣло гораздо болѣе опредѣленный характеръ, благодаря энергичному движенію городовъ, которые, начиная съ XII-го столѣтія, добиваются отъ короля и сеньйоровъ большей или меньшей автономіи и присвоиваютъ себѣ болѣе спеціальнымъ образомъ расплывчатый дотолѣ терминъ „коммуны" (communia), тогда какъ прочіе союзы начинаютъ называться предпочтительно communaltés, communetés и communautés (по латыни communitas). Въ концѣ XIII-го вѣка (около 1283) Бомануаръ въ извѣстной уже не разъ цитированной различными юристами фразѣ отмѣчаетъ успливающійся процессъ дифференціаціи этихъ понятій и словъ, говоря въ своемъ трактатѣ объ обычаяхъ страны вокругъ Бовэ (это такъ называемая Beauvaisis ou Beauvoisis):

Другой способъ *компаніи*, который возникаетъ въ цѣляхъ *communalité*, имѣетъ мѣсто у жителей городовъ, въ которыхъ нѣтъ *коммуны* и т. д. [3]).

---

[1]) Pessona означаетъ спеціальное пастбище для свиней.

[2]) Augustin Thierry, *Récit des temps mérovingiens;* Парижъ, 1840, т. I, стр. 289 предисловія: „Considérations sur l'histoire de France".

[3]) Ph. de Beaumanoir, *Coutumes de Beauvoisis*, XXI, 27 (стр. 317 тома I-го изданія „Société de l'Histoire de France"; Парижъ, 1842): „L'autre maniere ce compaignie qui se fet par reson de *communalté*, si est des habitants es viles on il n'apas communes, c'on apele viles bateices (въ другихъ манускриптахъ baele reshes и ballereisces). Замѣчу, что слово compaignie указываетъ на первоначальный смыслъ семейно-родовой общины, члены которой ѣдятъ одинъ и тотъ же хлѣбъ и потому называются «однохлѣбниками» или буквально «сохлѣбниками» (com-pains), т. е. слово въ слово такъ почти какъ древніе греки называли, если вѣрить Аристотелю, членовъ общей семьи,—напр. Харондъ—«однодежниками» (ὁμοδίπτυοι), замѣшивающими хлѣбъ въ то же дежѣ, а Эпименидъ—«одноясленниками» (ὁμόδαποι). См. Aristot, polit., I, 2, стр. 1252 изд. Bekkeri.

Здѣсь слову „коммуна“ уже приписывается совершенно опредѣленный смыслъ, а именно тотъ, на который указываетъ вторая категорія значеній, собранныхъ Дюканжемъ: коммуна есть „совокупность жителей города или укрѣпленнаго мѣста, основанная на уступкѣ сеньйора или короля и связанная взаимной присягой и извѣстными законами“ (incolarum urbis aut oppidi universitas, domino, vel rege concedente, sacramente invicem, certisque legibus astricta). И Дюканжъ даетъ рядъ цитатъ, изъ которыхъ ясно вырисовывается характеръ этой, пользующейся извѣстными правами и автономіей коммуны. Что касается самаго процесса ея возникновенія, то, несмотря на эрудицію и критическій умъ Дюканжа, которые поражаютъ въ человѣкѣ такого неисторическаго вѣка, какимъ былъ XVII-ый во Франціи, нашъ ученый авторъ излагаетъ его односторонне; и его взглядъ, съ послѣдующими преувеличеніями, держался вплоть до 20-хъ годовъ XIX-го вѣка, а именно до историческихъ работъ Сисмонди и въ особенности Огюстэна Тьерри. Дюканжъ со словъ монаха Ордерика Виталія приписываетъ, напр., распространеніе коммунъ во Франціи Людовику VI, который, будто бы видя угнетеніе провинцій феодалами, обратился за помощью къ „епископамъ всей Галліи“ и черезъ нихъ потребовалъ, чтобы „пресвитеры“ шли на помощь королю съ „знаменами и прихожанами“. Эта приходская милиція вмѣстѣ съ другими привилегіями, дарованными королями, составила, во мнѣніи авторовъ въ родѣ Анкетиля или аббата Велли, исходный пунктъ всего освободительнаго движенія. И, чтобы зазвучали новыя, гордыя ноты при оцѣнкѣ этого историческаго процесса, надо было явиться ученымъ изслѣдователямъ изъ среды либеральной буржуазіи.

Въ надѣлавшихъ въ свое время такого шума „Письмахъ объ исторіи Франціи“ Огюстэнъ Тьерри, дѣйствительно, уже говоритъ:

Между всѣми словами политическаго языка Среднихъ вѣковъ, которыя только дошли до насъ, слово *коммуна*, можетъ быть, всего болѣе потеряло свое первоначальное значеніе. Сведясь на терминъ, обозначающій простое сельское дѣленіе управляемое зависимыми властями, оно уже не производитъ никакого впечатлѣнія на умы; и мы должны употреблять усилія, чтобы подвести снова подъ этотъ въ извѣстномъ родѣ дискредитированный знакъ тѣ великія идеи, которыя онъ напоминалъ нѣсколько вѣковъ тому назадъ. Поэтому и революція, которую наши историки называютъ именемъ *освобожденія* коммунъ, не получаетъ въ ихъ разсказѣ своего настоящаго характера. Слабые остатки старинной муниципальной организаціи городовъ Франціи, сохранившіеся до 1789 г., способствовали, я не сомнѣваюсь въ этомъ, охлажденію воображенія современныхъ писателей и ихъ заблужденію относительно первобытнаго состоянія этихъ городовъ, равно какъ природы общественнаго измѣненія, совершившагося въ XII-мъ вѣкѣ. Не знаю, какое-то странное представленіе о смиренныхъ просьбахъ со стороны буржуа и отеческой кротости со стороны королей, подписывавшихъ коммунальныя хартіи, бросаетъ смутное освѣщеніе на всѣ событія, которыя предшествовали или слѣдовали

за подписью этихъ хартій. Вмѣсто того, чтобы подробно разсказывать эти событія, наши историки довольствуются тѣмъ, что воспроизводятъ кой-какіе обрывки неточныхъ диссертацій. Основываясь на томъ, что протоколъ хартій содержитъ обыкновенно слово concessi, «я даровалъ», они приписываютъ политикѣ королей результаты народнаго возстанія и перелицовываютъ въ административную реформу одно изъ самыхъ энергичныхъ движеній демократическаго духа [1]).

Еще опредѣленнѣе тотъ же авторъ выражается объ этомъ предметѣ въ своемъ сочиненіи, спеціально посвященномъ „Исторіи третьяго сословія“:

Муниципальная исторія старинной Франціи, представляющая основаніе и главную часть исторіи третьяго сословія, лишь въ наши дни достигла въ общественномъ мнѣніи той высокой степени значенія и интереса, которой она заслуживала. Для этого надо было, чтобы современныя революціи, развертываясь передъ нашими глазами, научили насъ видѣть и понимать революціи Среднихъ вѣковъ. Такимъ образомъ былъ данъ новый историческій смыслъ тому, что называли чрезчуръ скромнымъ именемъ освобожденія коммунъ; и такимъ же образомъ признали всѣ характерныя черты настоящей революціи въ событіи, которое классифицировалось до сихъ поръ среди простыхъ административныхъ реформъ французскаго королевства [2]).

Вотъ какъ, дѣйствительно, на основаніи изслѣдованій Тьерри, Рэнуара, Гизо, Глассона, Віоллэ и т. д., представляется исторія commune и родственной ей communauté. Сначала оба термина, въ особенности послѣдній, означаютъ старинныя группировки жителей какъ города, такъ и деревень, которые выростаютъ естественно изъ общности земельныхъ и другихъ интересовъ и порою среди смутъ феодальнаго времени энергично заявляютъ о своемъ существованіи. Въ XI-мъ и отчасти XII-мъ вѣкахъ общины крестьянъ играютъ, напр., немалую роль въ борьбѣ противъ притѣсненій феодаловъ. Но съ XII-го же вѣка центръ сопротивленія переносится въ города, гдѣ ремесла и торговля создаютъ могучій запасъ силъ въ формирующемся третьемъ сословіи; и отсюда стремленіе къ независимости переходитъ въ среду крестьянскаго населенія, которое, по примѣру городского, успѣваетъ добиться мѣстами коммунальной организаціи въ отдѣльныхъ деревняхъ или даже группахъ деревень. Но въ то время, какъ эти сельскія по большей части зачаточныя коммуны являются результатомъ „вліянія городовъ на деревню“,—въ чемъ Тьерри видитъ одинъ изъ „великихъ соціальныхъ фактовъ XII-го и XIII-го вѣковъ“,—коммунальное движеніе распространяется въ город-

---

[1]) См. письмо тринадцатое въ: Augustin Thierry, *Lettres sur l'histoire de France;* Парижъ, 10-е изд., 1856, стр. 136.

[2]) Augustin Thierry, *Essai sur l'histoire de la formation et des progres du Tiers Etat;* Парижъ, 1855, т. II, стр. 38—39 (т. X „Oeuvres completes“, 3 изд.).

скихъ центрахъ всей Франціи, хотя въ разныхъ формахъ и при различныхъ историческихъ условіяхъ.

---

На югѣ Франціи традиціи римскихъ муниципій сохранялись довольно живо въ теченіе всѣхъ Среднихъ вѣковъ и, какъ только обстоятельства сложились благопріятнымъ образомъ, выразились въ республиканской организаціи многихъ южныхъ городовъ. Инсуррекціонное движеніе итальянскихъ городскихъ центровъ противъ власти боровшихся между собой папъ и императоровъ создало, какъ извѣстно, во второй половинѣ XI-го вѣка цѣлый рядъ республиканскихъ муниципій въ Ломбардіи и Тосканѣ. Въ XII-мъ вѣкѣ это движеніе переходитъ въ южную Францію, гдѣ города въ родѣ Тулузы и Авиньона быстро передаютъ свою муниципальную организацію и другимъ городскимъ центрамъ. И добровольно или противъ своего желанія синьоры принуждены признать этихъ „капитуловъ“ и „консуловъ“, въ то время, какъ въ оффиціальныхъ документахъ слово „республика“ начинаетъ прилагаться къ значительному числу городскихъ муниципій. Это движеніе, охватившее, согласно Тьерри, южную треть Франціи, распространялось съ юга на сѣверъ.

Навстрѣчу ему, съ сѣвера на югъ, шло собственно такъ называемое „освобожденіе коммунъ“, которыя отражали на себѣ свободолюбивый и демократическій духъ учрежденій, характеризовавшихъ общественный строй германскихъ варваровъ. Здѣсь появилась такъ называемая „присяжная коммуна“ (commune jurée), которая, связывая жителей взаимной клятвой, вырывала у королей и феодаловъ,—нерѣдко силою и инсуррекціей,—гарантіи двоякой свободы: старой общинной свободы распоряжаться своими землями и заботиться о своихъ непосредственныхъ интересахъ; и новой феодальной свободы быть госпожею у себя внутри стѣнъ, какъ сеньйоръ былъ господиномъ въ своихъ владѣніяхъ [1]). Когда читаешь у Тьерри исторію коммунъ въ родѣ Ле-Мана, Камбрэ, Лана, Сэнъ-Кантэна, Везелэ, ясно видишь, какую роль прямое или косвенное употребленіе силы играло въ такъ называемомъ дарованіи хартіи. Но если даже и не обобщать процесса этого инсуррекціоннаго движенія на всѣ коммуны, то ихъ исторія показываетъ во всякомъ случаѣ, что право имѣть свою милицію, избирать своихъ администраторовъ и судей, рас-

---

[1]) Конечно, съ точки зрѣнія исторической нельзя слишкомъ рѣзко противополагать первобытную общину городской и присяжной. Въ очень многихъ случаяхъ торговая гильдія, ремесленный цехъ, религіозное братство и вообще мѣстная ассоціація, всѣ формы которой были такъ распространены въ Средніе вѣка, предшествовала образованію городской муниципіи. Любопытно, что у словъ *communitas* или *communia* былъ еще синонимъ въ словѣ *universitas*; и какъ разъ это же слово было приложено къ обозначенію средневѣкового „университета“, какъ корпораціи профессоровъ и студентовъ. Съ другой стороны слово *universita* до сихъ поръ употребляется во многихъ мѣстахъ Италіи для обозначенія общинныхъ земель.

предѣлять и взимать налоги, словомъ, быть въ извѣстномъ районѣ своимъ собственнымъ полноправнымъ сеньёромъ, казалось людямъ феодальнаго образа мыслей опаснымъ нововведеніемъ, а самое слово „коммуна“ чѣмъ-то ненавистнымъ: communio autem, novum ac pessimum nomen, такъ начинаетъ свою характеристику средневѣковой коммуны монахъ Гиберъ изъ Ножана.

Между муниципальнымъ теченіемъ, которое шло, какъ было уже сказано, съ юга на сѣверъ, и коммунальнымъ теченіемъ, которое распространялось съ сѣвера на югъ, оставалась промежуточная зона, соотвѣтствовавшая центральной Франціи и характеризовавшаяся промежуточнымъ же неопредѣленнымъ типомъ своихъ муниципальныхъ учрежденій. Городскіе центры этой полосы пріобрѣли нѣкоторую самостоятельность лишь мало-по-малу; и если успѣли получить право выбора своихъ должностныхъ лицъ, то ихъ автономія была очень узкой. Интересно даже, что самые крупные города этой зоны, какъ, напр., Парижъ, Орлеанъ, Буржъ, не были никогда коммунами, а лишь простыми communautés; и здѣсь мы подходимъ къ вопросу о различіи, которое окончательно сложилось между двумя категоріями поселеній.

И у собственно коммунъ, и у простыхъ communautés было нѣчто общее, а именно у нихъ была собственность, были и другіе общіе интересы. Поэтому и communautés могли пріобрѣтать и отчуждать имущество, вести тяжбы, какъ юридическое лицо, и пользовались даже нѣкоторыми привилегіями. Но у нихъ не было права имѣть собственную милицію, и ихъ юрисдикція, если вообще существовала, ограничивалась лишь вопросами полиціи и внутренняго благочинія. Ихъ администрація находилась или въ рукахъ королевскихъ или феодальныхъ чиновниковъ, или въ рукахъ выборныхъ властей; но въ послѣднемъ случаѣ мѣстные агенты находились въ тѣсной зависимости отъ центральной власти или сеньёра. Наконецъ, и съ финансовой точки зрѣнія communautés были подчинены гораздо болѣе строгому контролю.

Любопытно, однако, что строгое различіе между терминами communes и communautés появляется только въ XIV-мъ вѣкѣ, т. е. когда собственно такъ называемыя коммуны находились уже въ періодѣ своего упадка, вызваннаго главнымъ образомъ политикой центральной власти. Дѣйствительно, короли, которые въ XII-мъ вѣкѣ довольно охотно учреждали коммуны, а особенно помогали образованію ихъ на земляхъ феодаловъ, въ слѣдующемъ вѣкѣ уже стремятся всячески препятствовать ихъ возникновенію и, начиная съ Людовика IX или Святого, разрушаютъ всяческими способами уже существующія. Крѣпнущая центральная власть, ослабивъ феодаловъ, обращается теперь противъ своихъ прежнихъ союзниковъ въ борьбѣ, и парламенты и легисты систематически разоряютъ коммуны громадными штрафами, вызывая ихъ умышленно на ликвидацію. При королѣ Филиппѣ Прекрасномъ,—или „Фальшивомъ монетчикѣ“, какъ народъ называлъ его за вѣчную перечеканку денегъ,—

коммуны получили ударъ, отъ котораго уже не могли оправиться. И послѣдніе остатки муниципальныхъ свободъ были уничтожены три вѣка спустя желѣзной рукой Ришелье. Нигдѣ, впрочемъ, процессъ нивеллирующей и деспотической централизаціи не зашелъ такъ далеко, какъ въ королевской Франціи XVII-го и XVIII-го вѣковъ.

Само собою разумѣется, что центральная власть, раздавивъ казавшіяся ей опасными автономныя учрежденія, была щедра, однако, на мѣстныя привилегіи и вызывала даже къ жизни новыя мелкія единицы, не имѣвшія ничего общаго съ прежними могущественными коммунами среднихъ вѣковъ. Интересно, что наканунѣ французской революціи слово commune находилось еще по традиціи въ употребленіи наряду со словомъ communauté; и, напр., въ объявленіи 11 февраля 1764 г., изданномъ Людвикомъ XV и касающемся реформы коммунальныхъ доходовъ, мы встрѣчаемъ безразлично терминъ communes и communautés. Можно, однако, установить извѣстную разницу между этими терминами, согласно наиболѣе частому и принятому въ то время обыкновенію. Commune употреблялось лишь по старой памяти и прилагалось чаще всего къ тѣмъ городамъ, которые были извѣстны въ исторіи своими муниципальными учрежденіями. Communauté обозначало преимущественно деревенское поселеніе и совпадало довольно часто, но далеко не всегда, съ приходомъ (paroisse). Тѣ поселенія, которыя, будучи городскими центрами, не обладали въ прежнее время коммунальными учрежденіями, назывались villes de bourgeoisie. Ихъ было особенно много въ центральной Франціи, т. е. въ мѣстностяхъ, которыя составили ядро королевскихъ владѣній. Итакъ чаще всего наканунѣ революціи мы встрѣчаемъ бокъ о бокъ и въ извѣстномъ противоположеніи термины communautés и villes, наряду съ которыми и по традиціи сохранилось слово commune. У этихъ различныхъ мелкихъ административныхъ единицъ существовалъ органъ управленія подъ названіемъ муниципалитета, который состоялъ сначала изъ выборныхъ лицъ (хотя и находившихся въ строгой зависимости отъ центральной власти), а затѣмъ, со времени эдикта 1692, изъ лицъ, купившихъ свою должность у правительства и имѣвшихъ право передавать эти купленныя административныя функціи по наслѣдству.

---

Съ этими-то мелкими единицами пришлось считаться новому правительству, выросшему изъ революціи 1789 г. и желавшему провести сверху до низу государственнаго организма выборное начало. Декретъ 14-го декабря 1789 г. призналъ легальное существованіе 44000, т. е. почти всего числа тогдашнихъ муниципалитетовъ; но онъ приложилъ къ нимъ систему выборовъ, которая проходила, впрочемъ, по всей лѣстницѣ государственныхъ и административныхъ учрежденій и была освящена окончательно конституціей 3-го сентября 1791 г. Каждая изъ 44000 коммунъ (такъ была названа теперь, безъ различія своего происхожденія, самая

мелкая административная единица, которую законъ не столько опредѣлялъ, впрочемъ, сколько описывалъ), каждая коммуна, говоримъ мы, въ административномъ отношеніи управлялась теперь съ одной стороны и по мелкимъ дѣламъ муниципалитетомъ, состоявшимъ изъ совѣта и управы и имѣвшимъ во главѣ мэра; а съ другой стороны и по болѣе важнымъ дѣламъ, общимъ совѣтомъ, заключавшимъ въ своей средѣ, кромѣ муниципальныхъ совѣтниковъ, еще и двойное въ сравненіи съ ними число нотаблей. Всѣ члены муниципалитета и нотабли избирались общимъ собраніемъ всѣхъ активныхъ гражданъ [1]) коммуны на два года; и общее же собраніе избирало тоже на два года такъ называемаго прокурора коммуны, который обязанъ былъ защищать ея интересы, присутствовать на всѣхъ собраніяхъ и высказывать свое мнѣніе по всѣмъ вопросамъ, подлежащимъ обсужденію. Дѣйствія коммунальной администраціи были раздѣлены на двѣ группы: одни изъ нихъ касались общаго управленія и совершались подъ непосредственнымъ руководствомъ высшей администраціи; другія относились къ собственно муниципальной дѣятельности и были лишь подчинены наблюденію и инспекціи административной (уѣздной и департаментской) іерархіи.

Конституція 2-го августа 1795 г. сохранила спеціальную администрацію лишь для коммунъ отъ 5000 до 100000 жителей, ввела тройные муниципалитеты въ болѣе крупныхъ коммунахъ и учредила простыхъ агентовъ полицейской власти въ болѣе мелкихъ, а въ общемъ усилила контроль центральной администраціи.

Съ конституціей декабря 1799 г., послѣдовавшей за переворотомъ 18-го Брюмера, мы дѣлаемъ громадный шагъ назадъ: вся мѣстная администрація назначается въ сущности первымъ консуломъ, который по закону выбираетъ подходящихъ лицъ изъ списка представляемыхъ ему кандидатовъ, „пользующихся мѣстнымъ довѣріемъ“, а вскорѣ освобождается и отъ этой простой формальности.

Мы возвращаемся къ избирательному принципу только при Людовикѣ-Филиппѣ: хартія, санкціонировавшая іюльскую революцію, торжественно обѣщаетъ „даровать странѣ муниципальныя учрежденія, основанныя на выборной системѣ“. И дѣйствительно законъ 21 марта 1831 г. организуетъ выборные муниципальные совѣты, но на почвѣ очень ограниченной подачи голосовъ [2]). Мэръ же и его помощники, въ которыхъ законъ видитъ лицъ, исполняющихъ двойную функцію и представителей центральной власти, и представителей коммуны, назначаются центральнымъ правительствомъ,—хотя и изъ среды членовъ муниципалитета. Съ другой стороны законъ 18-го іюля 1837 г. раздѣляетъ всѣ рѣшенія муни-

[1]) „Активнымъ гражданиномъ“, по конституціи 1791 г., назывался, какъ извѣстно, всякій французъ, достигшій 25-лѣтняго возраста и платившій прямой налогъ не ниже средней стоимости трехъ дней труда.

[2]) При реставраціи число избирателей не превышало 80.000 на всю Францію, при Людовикѣ-Филиппѣ 240.000.

ципальныхъ совѣтовъ на три категоріи: къ первой относятся дѣла,— очень немногочисленныя, впрочемъ,—которыя коммуна рѣшаетъ; ко второй дѣла, которыя она лишь обсуждаетъ; къ третьей принадлежатъ простыя „мнѣнія“ и „пожеланія“, высказываемыя совѣтами.

Послѣ революціи 1848 г. муниципальныя учрежденія снова вступаютъ на путь развитія: всеобщая подача голосовъ, провозглашенная въ сферѣ законодательныхъ выборовъ, прилагается и къ муниципальнымъ: вмѣстѣ съ тѣмъ совѣты получаютъ право назначать мэровъ и помощниковъ, но за важнымъ исключеніемъ окружныхъ городовъ и коммунъ, населеніе которыхъ превышаетъ 6000 жителей. Въ этихъ послѣднихъ мэры назначаются центральной властью, хотя и изъ среды муниципальнаго совѣта.

Имперія декабрьской ночи снова прерываетъ успѣхи автономіи и выборнаго начала въ мѣстныхъ учрежденіяхъ. Конституція 14-го января 1852 г. опредѣляетъ, что всѣ мэры будутъ назначаться центральною властью и при томъ вовсе не непремѣнно изъ среды муниципальныхъ совѣтниковъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ декреты 25-го марта 1852 г. и 13-го апрѣля 1861 г., носящіе иронически-громкое названіе „декретовъ объ административной децентрализаціи“, увеличиваютъ власть префектовъ и подъ-префектовъ по отношенію къ мѣстнымъ дѣламъ, но отнюдь не расширяютъ полномочій выборныхъ учрежденій. У французовъ эти мэры остались извѣстными подъ названіемъ „декретовъ о деконцентраціи“, такъ какъ имѣютъ цѣлью лишь разсѣяніе центральной власти, но нисколько не ослабляютъ административной опеки правительства надъ обществомъ: это приблизительно то, что кн. Мещерскій въ „Гражданинѣ“ проектируетъ для нашихъ губернаторовъ. Лишь въ 1867 г. законъ 24-го іюля расширилъ нѣсколько компетенцію муниципалитетовъ.

Разгромъ второй имперіи, захлебнувшейся въ крови и грязи, и установленіе третьей республики имѣли своимъ результатомъ и возвращеніе къ болѣе либеральнымъ тенденціямъ государства въ области мѣстныхъ учрежденій, и дальнѣйшее развитіе автономіи мелкой административной единицы. Но и этотъ прогрессъ совершается не безъ препятствій и отражаетъ на себѣ колебанія вправо и влѣво общей государственной власти. Такъ закономъ 14-го апрѣля 1871 г. Національное Собраніе возвратило муниципальнымъ совѣтамъ право избирать мэровъ и ихъ помощниковъ изъ своей среды, но оставляя за центральнымъ правительствомъ право этого выбора въ окружныхъ и департаментскихъ городахъ и въ центрахъ, населеніе которыхъ превышаетъ 2000 жителей. Законъ 20-го января 1874 г., отмѣчавшій первые шаги правительства Макъ-Магона по пути реакціи, снова возвращался къ традиціямъ имперіи: выбору мэровъ правительствомъ. Но все усиливавшееся сопротивленіе республиканцевъ замысламъ монархической реставраціи нашло выраженіе въ законѣ 12-го августа 1876 г., который опять передалъ муниципальному совѣту назначеніе мэровъ и помощниковъ во всѣхъ коммунахъ,

за исключеніемъ кантональныхъ, окружныхъ и департаментскихъ городовъ. Но и это исключеніе было устранено закономъ 28-го марта 1882 г., который не случайно былъ вотированъ новою палатою послѣ разгрома монархическихъ партій на лѣтнихъ выборахъ 1881 г. Лишь городъ Парижъ остался—и остается до сихъ поръ—при исключительномъ режимѣ. Наконецъ, послѣднимъ законодательнымъ актомъ, касающимся муниципальныхъ учрежденій, былъ законъ 5-го апрѣля 1884 г., который является кодификаціей всего предшествующаго законодательства въ этой области.

---

Отъ исторіи мелкой административной единицы мы перейдемъ теперь къ изображенію ея настоящаго положенія и отчасти тѣмъ вопросамъ, которые волнуютъ здѣсь умы современныхъ французовъ: этому мы и посвятимъ вторую половину нашего этюда. Въ своемъ теперешнемъ видѣ французская коммуна носитъ на себѣ слѣды—правда, очень ослабленные—своей долгой исторіи, въ которой, какъ мы видѣли, перекрещивались, по крайней мѣрѣ, два ряда явленій: коллективные, по преимуществу, земельные интересы первоначальной общины; и политическіе интересы болѣе поздняго самоуправляющагося цѣлаго. Первые, хотя и потерпѣвъ очень сильные удары отъ общей экономической эволюціи, лучше сохранили свой самостоятельный характеръ. И съ этой точки зрѣнія коммуна представляетъ собою, выражаясь на языкѣ современнаго права, юридическую личность, имѣющую свою собственность, свои имущественныя и пр. права. Что же касается до ея прежней политической роли, то историческій процессъ централизаціи власти, совершавшійся съ большою энергіею на почвѣ Франціи, оставилъ современной коммунѣ лишь слабую степень самоуправленія, сдѣлавъ изъ коммуны низшую административную единицу, надъ которой возвышается болѣе крупная административная единица, округъ (arrondissement), а надъ послѣднимъ еще высшая, департаментъ [1]). На эту сторону преимущественно и направлены планы административной децентрализаціи, составляющей издавна одинъ изъ параграфовъ политическихъ программъ передовыхъ демократическихъ партій. Мы сейчасъ познакомимся съ французской коммуной въ ея двоякомъ видѣ.

Выше было сказано, что коммуна есть самая мелкая административная единица. Дѣйствительно, ниже ея управленіе не спускается. Въ офиціальныхъ документахъ она играетъ роль первоначальнаго элемента. Въ переписяхъ населенія, которыя дѣлаются правильно во Франціи черезъ каждыя пять лѣтъ, вы, напр., не найдете статистики, идущей ниже коммуны. Деревни, поселки, фермы соединяются въ офиціальныхъ документахъ въ одно цѣлое, и это цѣлое—коммуна; населеніе же отдѣль-

[1]) Кантонъ, представляющій собою промежуточное дѣленіе между коммуной и округомъ, не есть административная единица, а лишь судебная: въ каждомъ кантонѣ долженъ находиться мировой судья.

ныхъ частей коммуны, этихъ, такъ сказать, атомовъ—коммунальной молекулы нигдѣ офиціально не показывается [1]). Вы найдете, правда, цифры населенія этихъ частей въ почтовомъ указателѣ (Dictionnaire des postes et telegraphes) и различныхъ департаментскихъ ежегодникахъ;но эти цифры настолько приблизительны, что, напр., въ разныхъ изданіяхъ почтоваго словаря вы увидите ихъ безъ измѣненія въ теченіе цѣлаго двадцатилѣтія, тогда какъ цифры коммунъ даются въ каждомъ новомъ изданіи согласно послѣдней переписи.

Французскую коммуну можно было бы, пожалуй, уподобить нашему сельскому обществу, въ томъ случаѣ, когда къ нему присчитываются отдѣльные хутора и усадьбы; но во всякомъ случаѣ не нашей деревнѣ. Не надо, кромѣ того, забывать, что французскіе офиціальные документы не знаютъ различія между городомъ и деревней: и городское и сельское поселеніе называется въ нихъ безразлично „коммуной“. Есть, правда, нѣсколько законодательныхъ текстовъ начала прошлаго вѣка, говорящихъ о „городахъ“; но это скорѣе уступка обыкновенному языку, называющему городомъ болѣе крупныя или торгово-промышленныя коммуны. Во всякомъ случаѣ, одинъ изъ старыхъ законопроектовъ—дать офиціальное названіе города всякой коммунѣ, имѣющей не менѣе 2000 жителей, былъ отвергнутъ еще при Людовикѣ-Филиппѣ; и съ тѣхъ поръ законъ знаетъ, собственно говоря, коммуну.

Сколько же считается всего во Франціи коммунъ? Мы видѣли выше, что, вопреки мнѣнію, преувеличивающему разрушительный характеръ первой революціи въ дѣлѣ администраціи, учредительное собраніе признало въ 1789 г. громадное большинство, а именно 44.000 тогдашнихъ муниципалитетовъ. Съ тѣхъ поръ были сдѣланы болѣе или менѣе удачныя попытки уменьшить число этихъ мелкихъ единицъ, самая дробность которыхъ является препятствіемъ для надлежащаго выполненія различныхъ хозяйственныхъ и культурныхъ задачъ, лежащихъ на нихъ. Начиная съ 1836 г. ихъ считалось 37.140; въ 1866,—37.548; въ 1872 г.—(послѣ потери Эльзаса-Лотарингіи), 35.989; въ 1876,—36.056; въ 1886—36.121; въ 1896—36.170; въ 1901—36.192. Итакъ, послѣ довольно значительнаго сокращенія числа коммунъ въ первой трети XIX-го вѣка, ихъ цифра остается почти на одномъ уровнѣ; и процессъ соединенія мелкихъ коммунъ въ одно цѣлое почти не замѣчается. Преобладающимъ типомъ французской коммуны является мелкая единица. Согласно даннымъ переписи 1901 г., число коммунъ, населеніе которыхъ не превышаетъ 500 жителей, простирается до 18.502, т. е. немногимъ болѣе половины всего числа коммунъ. А если къ этому присоединить 14.982 коммуны съ населеніемъ отъ 501 до 2.000 человѣкъ, то мы получимъ

---

[1]) Исключеніе составляютъ поселенія, или части коммунъ (section decommunes), имѣющія болѣе 1000 жителей; скученнаго населенія они показываются въ переписяхъ въ особой рубрикѣ, послѣ статистики коммунъ.

общую цифру 33.384 коммуны, показывающую, что $^{11}/_{12}$ всѣхъ коммунъ Франціи представляютъ собою небольшія поселенія [1]). Не забудьте, кромѣ того, что населеніе этихъ коммунъ часто довольно сильно разбросано, такъ какъ общее число населенныхъ мѣстъ,—деревень, деревушекъ, мѣстечекъ, дѣленій коммуны,—въ упомянутыхъ 36.000 коммунахъ равняется, по вычисленію одного офиціальнаго документа, 491.800, и изъ нихъ лишь 35.847 „дѣленій коммуны“ (section de commune), обладающихъ независимыми отъ цѣлой коммуны общинными землями, пользуются, на ряду съ цѣлыми коммунами, правами юридической личности [2]).

Вотъ нѣсколько примѣровъ, показывающихъ максимальные и минимальные предѣлы общинъ, какъ по отношенію къ пространству, такъ и по отношенію къ населенію. Самой обширной коммуной является Арль (въ департаментѣ устьевъ Роны): 103.018 гектаровъ, т. е. болѣе 1.030 кв. километровъ, при чемъ на долю самого города Арля приходится лишь очень незначительная часть: самой мелкой коммуна Кастельморонъ, въ Жирондѣ, которая занимаетъ едва 4 гектара. Съ другой стороны, самой населенной коммуной является Парижъ, 2.714.068 жителей (по послѣдней переписи 24-го марта 1901 г.); самой малолюдной, коммуна Морто, въ департаментѣ Верхней Марны: всего 13 жителей. Среднее же ариѳметическое даетъ для каждой коммуны 1.460 гектаровъ пространства и 1.076 жителей (для каждаго же населеннаго мѣста всего 70 жителей). При этомъ надо замѣтить, что отъ переписи до переписи число самыхъ мелкихъ коммунъ, ниже 400 жителей возрастаетъ, что объясняется отливомъ поселянъ въ городъ и какъ относительнымъ, такъ и (легкимъ) абсолютнымъ уменьшеніемъ сельскаго населенія.

---

Что же является органомъ управленія коммуны въ ея двоякомъ значеніи: и какъ юридической личности, имѣющей свои особые интересы, и какъ самой мелкой единицы общей администраціи? „Муниципалитетъ (corps municipal), состоящій изъ муниципальнаго совѣта, мэра и одного или нѣсколькихъ помощниковъ мэра (adjoints)“—отвѣчаетъ намъ статья I закона 1884 г. Муниципальный совѣтъ состоитъ изъ различнаго числа членовъ, согласно подробной таблицѣ, которая даетъ, какъ минимумъ, 10 членовъ для коммунъ, число жителей которыхъ не превышаетъ 500 и постепенно повышая, доводитъ число муниципальныхъ совѣтниковъ до 36 въ коммунахъ, населенныхъ болѣе, чѣмъ 60.000 жителей. КъЛіону, который, за исключеніемъ Парижа (о немъ ниже), является единственной коммуной, заключающей въ себѣ нѣсколько мэрій,—прилагается особый законъ, дающій этому городу 54 члена.

---

[1]) См. *Dénombrement de la population*, 1901; Парижъ, 1902, стр. 832—833 (выводы доклада министра внутреннихъ дѣлъ).

[2]) *Résultats statistiques du denombrement de 1891;* Парижъ, 1894, стр. 85.

Муниципальный совѣтъ есть строго выборное учрежденіе, т. е. является однимъ изъ результатовъ функціонированія избирательныхъ правъ, дающихъ возможность французскому гражданину участвовать,— по крайней мѣрѣ, теоретически—въ управленіи страной при посредствѣ своихъ представителей. Общая форма выборовъ во Франціи есть, какъ извѣстно, всеобщая подача голосовъ, и со времени закона 1884 г. списокъ политическихъ избирателей сливается со спискомъ избирателей муниципальныхъ. Избирателемъ можетъ быть всякій французъ (мужскаго пола,—дополняетъ одно разъясненіе), достигшій 21 года, пользующійся своими гражданскими и политическими правами и могущій доказать свое пребываніе въ данной коммунѣ въ теченіе, по крайней мѣрѣ, шести мѣсяцевъ. Избраннымъ можетъ быть всякій избиратель, достигшій 25-лѣтняго возраста. Разница между политическими и муниципальными выборами заключается въ томъ, что первые происходятъ по округамъ и даютъ право избирателю вотировать лишь за одного кандидата; вторые же совершаются по спискамъ (scrutin de liste) для всей коммуны, т.е. каждый избиратель имѣетъ право занести въ свой бюллетень столько именъ, сколько требуется избрать въ данной коммунѣ муниципальныхъ совѣтниковъ.

Муниципальный совѣтъ избирается на четыре года въ первое воскресенье мѣсяца мая. Онъ можетъ быть, въ случаѣ надобности, пріостановленъ на срокъ не больше мѣсяца префектомъ, который обязанъ немедленно увѣдомить о своемъ рѣшеніи министра внутреннихъ дѣлъ. Онъ можетъ быть совсѣмъ распущенъ, но не иначе, какъ на основаніи мотивированнаго декрета президента республики, и при томъ декрета, принятаго въ совѣтѣ министровъ. Въ случаѣ распущенія муниципальнаго совѣта, равно какъ коллективной подачи въ отставку всѣхъ его членовъ, чисто текущія дѣла коммуны исполняются такъ называемой „спеціальной делегаціей“, которая назначается по декрету президента въ составѣ отъ трехъ до семи членовъ, смотря по населенію коммуны, и функціонированіе которой продолжается до выбора новаго муниципальнаго совѣта и во всякомъ случаѣ не долѣе, какъ въ теченіе двухъ мѣсяцевъ.

Муниципальные совѣты собираются четыре раза въ годъ (въ февралѣ, маѣ, августѣ и ноябрѣ) на обыкновенныя сессіи, продолжительность каждой изъ которыхъ не превышаетъ пятнадцати дней, хотя можетъ быть продолжена съ разрѣшенія подъ-префекта. Сессія, въ теченіе которой обсуждается бюджетъ, можетъ продолжаться шесть недѣль. Сверхъ обыкновенныхъ сессій могутъ имѣть мѣсто сессіи чрезвычайныя, или по предписанію префекта или подъ-префекта, или по рѣшенію мэра обязаннаго во всякомъ случаѣ созвать совѣтъ на чрезвычайную сессію, разъ онъ получилъ мотивированную о томъ просьбу со стороны большинства членовъ совѣта. Въ томъ и другомъ случаѣ мэръ извѣщаетъ префекта или подъ-префекта о созывѣ чрезвычайнаго собранія вмѣстѣ съ мотивами, вызвавшими его; и на такой сессіи совѣтъ долженъ заниматься исключительно спеціальнымъ предметомъ, обусловившимъ его созывъ.

Муниципальный совѣтъ не можетъ обсуждать дѣлъ, если большинство его членовъ не присутствуетъ; и лишь въ случаѣ двоекратнаго созыва на протяженіи трехъ дней, его рѣшенія считаются дѣйствительными, не смотря на какое бы то ни было число членовъ. Засѣданія совѣта открыты публикѣ и происходятъ подъ предсѣдательствомъ мэра въ коммунальномъ зданіи (мэріи), а въ случаѣ отсутствія такого и на частной квартирѣ по усмотрѣнію мэра. Въ теченіе сессіи совѣтъ можетъ выбрать изъ своей среды особыя комиссіи, которыя могутъ функціонировать, для подготовки того или другого вопроса, и между сессіями. Законъ предоставляетъ мэру право созывать и предсѣдательствовать на засѣданіяхъ упомянутыхъ комиссій.

---

Однимъ изъ важнѣйшихъ вопросовъ муниципальной практики является вопросъ о полномочіяхъ совѣтовъ: въ какой мѣрѣ коммуна можетъ осуществлять свои рѣшенія въ общемъ механизмѣ страны? Конечно, низшая административная единица вѣдаетъ прежде всего свои частные интересы, но, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, касается и общихъ. Законъ различаетъ три категоріи вопросовъ, составляющихъ предметъ обсужденій муниципальныхъ совѣтовъ: такъ называемыя регламентарныя постановленія или рѣшенія; постановленія, подлежащія одобренію высшей администраціи; и мнѣнія, пожеланія, заявленія и т. п.

Первая категорія постановленій, включающая постановленія регламентарныя, касается исключительно обыкновенныхъ „дѣлъ коммуны“ и, согласно закону, не нуждается въ одобреніи высшей администраціи, а подлежитъ исполненію въ силу самаго характера своего (exécutoires par elles mêmes). Такъ какъ такія дѣла составляютъ большинство муниципальныхъ постановленій, то умѣренные французскіе юристы и администраторы не нахвалятся широтою взглядовъ законодателя, высказавшихся въ формулѣ „дѣла коммуны“; и, напр., въ уже цитированномъ нами словарѣ французской администраціи Мориса Блока читаемъ:

Это серьезное нововведеніе, придающее закону существенно либеральный характеръ; это лишній шагъ по пути децентрализаціи [1]).

Но когда вспоминаешь, что этотъ же „либеральный“ законъ объявляетъ и рѣшенія по „дѣламъ коммуны“ входящими въ законную силу лишь мѣсяцъ спустя послѣ того, какъ они сообщаются префекту; и когда другой ученый комментаторъ прибавляетъ, что этотъ срокъ дается для того, чтобы префектъ могъ разсмотрѣть упомянутыя рѣшенія съ точки зрѣнія общаго законодательства и полномочій коммуны [2]), то широта административной децентрализаціи по закону 1884 г. вырисовывается въ довольно скромныхъ размѣрахъ. Все дѣло, очевидно, лишь въ томъ,

[1]) Maurice Block, l. c., стр. 1684, § 134.
[2]) Simonet, l. c., стр. 366.

что префектъ не прибѣгаетъ къ процедурѣ одобренія для категоріи этихъ рѣшеній; но онъ имѣетъ полное право пріостановить въ теченіе мѣсяца исполненіе принятыхъ постановленій и объявить ихъ, напр., послѣ обсужденія въ совѣтѣ префектуры (чисто бюрократическомъ органѣ), вполнѣ недѣйствительными (nulles de plein droit). И лишь въ томъ случаѣ, если префектъ совершилъ ошибку въ истолкованіи полномочій общины по данному вопросу, муниципальный совѣтъ можетъ обжаловать рѣшеніе префекта за превышеніе власти въ Государственномъ совѣтѣ (Conseil d'Etat, другое высшее, но опять-таки чисто бюрократическое учрежденіе которое Франція унаслѣдовала въ сущности еще отъ до-революціонной эпохи: недаромъ, словарь Мориса Блока называетъ этотъ органъ „традиціоннымъ во Франціи").

Такимъ образомъ, мы видимъ, что даже въ самыхъ заурядныхъ „дѣлахъ" коммуна далеко не пользуется автономіей. Еще лучше ограниченность ея правъ уясняется изъ разсмотрѣнія рѣшеній второй категоріи, рѣшеній, которыя законъ признаетъ „исключительно важными" и по отношенію къ которымъ онъ требуетъ одобренія префекта. Статья 60-я закона 1884 г. содержитъ тринадцать группъ этихъ болѣе важныхъ вопросовъ; но комментаторы указываютъ, что это перечисленіе отнюдь не носитъ исчерпывающаго характера, и что сюда слѣдуетъ прибавить опредѣленія другихъ статей и спеціальныхъ законовъ, находящихся еще въ силѣ. Для того, чтобы читатель имѣлъ, однако, понятіе, что считается здѣсь „исключительно важнымъ" я упомяну нѣсколько рубрикъ 60-й статьи. Таковы, напр., контракты, срокъ которыхъ превышаетъ 18 лѣтъ; постройка, расширеніе и наименованіе улицъ; устройство коммунальныхъ садовъ или скверовъ; учрежденіе ярмарокъ; право дарового выпаса; отчужденіе и обмѣнъ коммунальной собственности; составленіе коммунальнаго бюджета, и т. д. Если законъ считаетъ эти предметы особо важными, то отсюда можно заключить, какъ должны быть мелки вопросы, по которымъ законъ не требуетъ одобренія префекта.

Что касается до рѣшеній, нуждающихся въ этомъ одобреніи, то въ этомъ пунктѣ слѣдуетъ отмѣтить развѣ только желаніе законодателя завернуть въ либеральныя формы довольно жесткую дѣйствительность. Законъ констатируетъ, что, не смотря на необходимость одобренія высшей власти, между муниципальнымъ совѣтомъ и префектомъ нѣтъ въ сущности іерархическаго отношенія подчиненнаго и начальника; что префектъ вмѣшивается только какъ представитель центральной власти и блюститель общихъ государственныхъ интересовъ. Какъ бы то ни было, префектъ можетъ дать или не дать разрѣшенія; и „либеральный" законодатель ограничиваетъ власть префекта лишь тѣмъ, что запрещаетъ ему измѣнять самое постановленіе муниципальнаго совѣта, а предписываетъ въ теченіе мѣсяца или цѣликомъ одобрить его, или отвергнуть какъ таковое. Въ случаѣ отказа префекта утвердить рѣшеніе муниципалитета, послѣдній можетъ только ходатайствовать передъ ми-

нистромъ внутреннихъ дѣлъ объ измѣненіи распоряженія префекта. Нѣкоторое вниманіе къ интересамъ коммуны можно видѣть впрочемъ, въ томъ, что законъ уподобляетъ молчаніе префекта его несогласію; и поэтому, если въ теченіе мѣсяца префектъ не далъ своего одобренія, то муниципалитетъ имѣетъ право обращаться за одобреніемъ къ самому министру.

Наконецъ, третья категорія предметовъ муниципальнаго обсужденія касается обязательныхъ или добровольныхъ мнѣній, требуемыхъ центральною властью по вопросамъ дорожной повинности, общественной благотворительности и т. д.; права избирать мэровъ и ихъ помощниковъ, предлагать кандидатовъ на должность муниципальнаго податного чиновника и т. д.; различныхъ протестовъ, имѣющихъ отношеніе къ интересамъ коммуны, напр., о размѣрахъ податного обложенія и, наконецъ, „пожеланій“ (voeux). Послѣднія, подобно пожеланіямъ, высказываемымъ генеральными совѣтами (нѣчто въ родѣ нашихъ губернскихъ земствъ, но съ гораздо большими полномочіями), не должны имѣть политическаго характера. Но по отношенію къ пожеланіямъ муниципалитетовъ прибавляется еще одно ограничивающее условіе: эти пожеланія должны носить строго мѣстный характеръ; они не могутъ касаться вопросовъ общей администраціи и даже „политической экономіи“, прибавляетъ законъ, разумѣя, очевидно, подъ этимъ задачи общей экономической политики.

---

Муниципальный совѣтъ избираетъ изъ своей среды, и на все время своего существованія, т. е. на четыре года, тайной подачей голосовъ и абсолютнымъ большинствомъ, мэра и его помощниковъ, число которыхъ колеблется, смотря по населенію коммуны, отъ одного до двѣнадцати, лишь для Ліона достигая семнадцати. Должность мэра и помощниковъ безплатна; но спеціальныя порученія, требующія издержекъ, возмѣщаются имъ изъ бюджета коммуны. Законъ даетъ довольно длинный списокъ должностей и функцій, считающихся несовмѣстимыми съ должностью мэра. Суть этихъ предосторожностей заключается въ желаніи законодателя избѣжать слитія въ однѣхъ рукахъ финансовыхъ интересовъ государства и отдѣльной коммуны, равно какъ отвѣтственности за извѣстныя дѣйствія и контроля надъ ними.

Соотвѣтственно съ двойнымъ характеромъ коммуны, и мэръ играетъ двоякую роль: какъ агентъ центральной власти и какъ представитель мѣстныхъ интересовъ коммуны. Какъ уполномоченный центральнаго правительства, мэръ заботится о публикаціи и исполненіи общихъ законовъ страны, и, въ случаѣ надобности, охраняетъ общественную безопасность государства, напр., когда мѣстный мятежъ пріобрѣтаетъ общеопасный характеръ: въ этомъ послѣднемъ случаѣ мэръ является исполнителемъ приказаній высшей власти.

Съ другой стороны онъ является органомъ муниципальныхъ властей

и распоряжается муниципальной и сельской полиціей (что не нужно смѣшивать,—разумѣется теоретически,—съ только-что приведеннымъ примѣромъ охраненія не мѣстнаго, а общегосударственнаго спокойствія: именно на этой почвѣ нерѣдко возникаютъ столкновенія между мѣстными властями и правительствомъ, напр., во время манифестацій, стачекъ, вообще коллективныхъ дѣйствій толпы, направленныхъ за или противъ извѣстнаго закона или распоряженія). Мэръ назначаетъ на всѣ коммунальныя должности, по отношенію къ которымъ законъ не опредѣлилъ особыхъ условій назначенія; и мэръ же отрѣшаетъ отъ этихъ должностей. Онъ выполняетъ извѣстные административные акты, касающіеся, напр., дорогъ, мѣстнаго бюджета, коммунальныхъ подрядовъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ онъ завѣдуетъ всѣми вообще интересами коммуны. Мэръ можетъ быть временно отстраненъ отъ должности,—префектомъ на 1 мѣсяцъ, министромъ внутреннихъ дѣлъ—на три; но для полнаго отрѣшенія отъ должности требуется декретъ президента республики, и тогда въ теченіе года переизбраніе мэра считается недѣйствительнымъ.

---

Что касается до самой коммуны, какъ извѣстной юридической личности (personne morale), имѣющей свои особые интересы, то въ этомъ отношеніи мелкая земская единица Франціи ведетъ свое начало отъ первобытной общины, обладавшей коллективными интересами, но подвергшейся сильному вліянію многовѣковой исторической среды. Коммуна обладаетъ своею собственностью, вступаетъ въ извѣстные договоры съ другими учрежденіями или лицами, является кредиторомъ, должникомъ, защищаетъ свои интересы передъ судомъ. Она, словомъ, представляетъ собою первобытную communauté, но претерпѣвшую такія сильныя измѣненія, какимъ только можетъ подвергнуться любое первоначальное учрежденіе, идущее отъ общинно-родового строя и, однако, погруженное въ лихорадочную атмосферу современнаго денежнаго хозяйства и всеобщей конкурренціи.

Коммуна, сказалъ я, обладаетъ собственностью. Современный законъ различаетъ двоякаго рода коммунальную собственность: патримоніальныя имущества (движимыя и недвижимыя), которыя исключаютъ индивидуальное пользованіе въ натурѣ со стороны жителей,—таковы коммунальныя зданія школъ, рынковъ, госпиталей, пріютовъ и т. д.; и собственно такъ называемую коммунальную собственность, которою члены коммунъ пользуются индивидуально и въ натурѣ,—таковы хотя бы общинные лѣса или пастбища, откуда всякій общинникъ можетъ брать лѣсъ или куда всякій же общинникъ можетъ посылать пастись свой скотъ. Мы знаемъ, что коммунальныхъ земель до сихъ поръ во Франціи остается болѣе 4.400.000 гектаровъ, или около одиннадцатой части всей земледѣльческой поверхности страны; и это, не смотря на длинный рядъ

законныхъ и беззаконныхъ мѣръ, расхищавшихъ коммунальную собственность [1]).

Въ настоящее время, несмотря на пристрастные комментаріи защитниковъ индивидуальной собственности quand même, большинство французскихъ юристовъ склоняется въ своемъ истолкованіи коммунальнаго законодательства къ тому мнѣнію, что такъ какъ коммуна есть юридическая личность, то ея земельная собственность не можетъ быть ликвидирована путемъ дарового раздѣла между отдѣльными членами; но что коммуна имѣетъ право отчуждать свои земли „жителямъ за деньги, когда предлагаемая цѣна серьезна и не имѣетъ цѣлью замаскировать даровой раздѣлъ» (Симонэ).

Само собою разумѣется, что при господствѣ денежнаго хозяйства коммуна можетъ поддерживать свое существованіе лишь путемъ установленія и расходованія бюджета, при чемъ этотъ коммунальный бюджетъ, подобно государственному и т. п., распадается на обыкновенный и чрезвычайный. Обыкновенные доходы составляются изъ доходовъ со всѣхъ имуществъ, которыми жители не пользуются въ натурѣ; изъ коммунальныхъ „дополнительныхъ сантимовъ“ (т. е. прибавочныхъ налоговъ, выражаемыхъ въ сотыхъ доляхъ общей суммы прямыхъ налоговъ); заставныхъ, мостовыхъ, рыночныхъ пошлинъ и т. д. и вообще всей той части налоговъ, таксъ и пошлинъ, взиманіе которой разрѣшено правительствомъ въ интересахъ коммунъ [2]).

Особая важность придается, впрочемъ, закономъ дѣленію не на обыкновенный и чрезвычайный бюджетъ, а на обязательный и необязательный (въ приложеніи къ расходамъ). Статья 136-я закона 1884 г. перечисляетъ не менѣе двадцати различныхъ рубрикъ обязательныхъ коммунальныхъ расходовъ: по производству переписей, поддержанію коммунальныхъ зданій и жалованью платнымъ служащимъ, народному образованію, призрѣнію дѣтей и сумасшедшихъ и т. д.

Коммунальный бюджетъ предлагается мэромъ, вотируется муниципальнымъ совѣтомъ и утверждается префектомъ. Въ случаѣ, если этотъ бюджетъ удовлетворяетъ обязательнымъ расходамъ и не устанавливаетъ чрезвычайныхъ статей дохода, высшая администрація не имѣетъ права измѣнять необязательныя смѣты такой коммуны. Что касается до коммунъ, ежегодный доходъ которыхъ равенъ, по крайней мѣрѣ, 3 милліо-

---

[1]) См. подробную статистику этой собственности и ея судьбы въ моей книгѣ: «Очерки современной Франціи» Спб., 1902, стр. 147 и слѣд.

[2]) Дополнительныхъ коммунальныхъ сантимовъ было во всѣхъ коммунахъ Франціи въ 1900 г. на сумму 195,326,502 фр. (изъ нихъ обыкновенныхъ и спеціальныхъ на 99.285,055 фр. и чрезвычайныхъ на 96.041,447 фр.). Заставныя пошлины (octrois) дали 335,193,424 фр. Съ другой стороны коммунальный долгъ, къ 31-му декабря 1899 г., достигалъ 3.881.352,204 фр. (изъ нихъ на одинъ Парижъ чуть не двѣ-трети: 2.387,216,295 фр.). См. *La situation financière des communes de France et d' Algérie en* 1900; Мелэнъ, 1901 (изд. мин. вн. дѣлъ), стр. VI—IX.

намъ франковъ, то ихъ бюджетъ подлежитъ одобренію президента республики по представленію министра внутреннихъ дѣлъ.

---

Въ заключеніе мнѣ остается указать читателю на исключенія изъ описаннаго здѣсь коммунальнаго режима и на нѣкоторыя дополнительныя формы организаціи коммунъ. Въ сущности единственнымъ, но очень важнымъ исключеніемъ изъ общаго правила является до сихъ поръ Парижъ, всегда, впрочемъ, находившійся на особомъ положеніи, въ которомъ сказывалась по большей части боязнь центральнаго правительства передъ громаднымъ и легко воспламеняющимся населеніемъ великаго города. Муниципалитетъ Парижа состоитъ изъ префекта Сенскаго департамента, полицейскаго префекта, мэровъ, ихъ помощниковъ и муниципальныхъ совѣтниковъ. Муниципальный совѣтъ заключаетъ 80 совѣтниковъ, выбираемыхъ въ количествѣ 4,—по одному на кварталъ,—отъ каждаго изъ 20 округовъ. Но въ Парижѣ нѣтъ центральной мэріи, а мѣсто мэра занимаютъ Сенскій префектъ для всѣхъ административныхъ дѣлъ и префектъ полиціи для муниципальной полиціи. Кромѣ того, въ каждомъ округѣ есть частная мэрія; но всѣ эти мэры и ихъ помощники—въ количествѣ отъ трехъ до пяти, смотря по округамъ,—назначаются президентомъ республики.

Муниципальный совѣтъ выбираетъ изъ своей среды президента, вице-президента и секретарей. Его полномочія, опредѣляемыя законодательствомъ, предшествовавшимъ закону 1874 г., такъ какъ этотъ послѣдній не примѣняется къ Парижу,—несомнѣнно менѣе значительны, чѣмъ полномочія любой, самой ничтожной французской коммуны. Мы видѣли, какія важныя стороны дѣятельности находятся въ рукахъ обоихъ префектовъ. Кромѣ того, въ то время, какъ мэръ любой коммуны является избранникомъ муниципальнаго совѣта и—въ большинствѣ административныхъ актовъ—дѣйствуетъ подъ контролемъ совѣта (и, конечно, наблюденіемъ высшей администраціи), Сенскій префектъ, несмотря на свою роль центральнаго мэра, является наоборотъ самъ контролеромъ муниципальнаго совѣта. Онъ имѣетъ право въ теченіе 30 дней или прямо объявлять недѣйствительными постановленія совѣта за нарушеніе закона или административнаго регламента или пріостанавливать ихъ исполненіе на 30 дней до декрета центральной власти (а къ числу такихъ постановленій принадлежитъ, напр., простое уменьшеніе заставныхъ городскихъ пошлинъ (octroi). Недаромъ такъ называемые автономисты города Парижа десятками лѣтъ борются за болѣе либеральный режимъ столицы.

Что касается до Ліона, то его организація отличается отъ обычной коммунальной лишь тѣмъ, что префектъ Ронскаго департамента распоряжается частью муниципальной полиціи. Рядомъ съ центральной мэріей функціонируетъ шесть окружныхъ мэрій, по одной въ каждомъ муниципальномъ округѣ; ихъ администраторами являются помощники мэра, по два для каждой мэріи.

Особый типъ сложной коммунальной организаціи, который пока еще

мало распространенъ, но можетъ съ теченіемъ времени сложиться въ новыя интересныя формы, это такъ называемый синдикатъ коммунъ, т. е. ассоціація отдѣльныхъ коммунъ, имѣющихъ какіе-нибудь постоянные интересы. Недостатокъ въ такой организаціи ощущался уже давно, и законъ 1884 г. разрѣшалъ съ этою цѣлью такъ называемыя „междукоммунальныя конференціи“, состоящія изъ собранія спеціальныхъ комиссій отъ каждаго муниципальнаго совѣта съ цѣлью обсужденія общихъ вопросовъ. Но эти конференціи носятъ случайный характеръ и не могутъ имѣть мѣсто иначе какъ по извѣщеніи о томъ префекта, который можетъ немедленно же распустить собраніе, если только ему покажется, что междукоммунальная конференція вышла изъ предѣловъ спеціальнаго предмета своихъ сужденій. Вотъ почему правительство третьей республики издало законъ 22-го марта 1890 г., разрѣшающій образованіе синдикатовъ коммунъ, которые ставятъ своею цѣлью преслѣдованіе, въ теченіе опредѣленнаго срока, общихъ интересовъ различныхъ коммунъ, получаютъ право юридической личности и управляются делегатами отъ вошедшихъ въ соглашеніе между собою муниципальныхъ совѣтовъ.

И кто знаетъ, не произойдетъ ли, между прочимъ, и на этой почвѣ тотъ объединительный процессъ, котораго ждутъ съ нетерпѣніемъ сторонники децентрализаціи, оплакивающіе дробность и недостатокъ автономіи мелкихъ административныхъ единицъ, равно какъ излишнее проявленіе правительственной опеки по отношенію къ мѣстнымъ учрежденіямъ?

---

Несмотря на прогрессъ республиканскаго законодательства, французская коммуна далеко не представляетъ собою той самостоятельной, хотя и мелкой ячейки, которую мечтали бы видѣть въ основаніи мѣстной администраціи сторонники всесторонняго развитія свободныхъ учрежденій. Можно было бы привести длинный списокъ авторовъ, которые занимались сравнительнымъ изученіемъ мелкой единицы во Франціи и другихъ культурныхъ странахъ и которые вынесли изъ этого сравненія невыгодныя заключенія для страны, провозгласившей „Права человѣка и гражданина“. Это совершенно такъ. Но не надо упускать изъ виду того обстоятельства, что съ одной стороны давленіе центральнаго правительства на коммуну смягчается на свободной почвѣ Франціи совокупностью демократическихъ учрежденій и могущественнымъ вліяніемъ общественнаго мнѣнія на власть; съ другой, что въ самой интенсивности борьбы здѣшнихъ партій лежитъ отчасти объясненіе, почему третья республика лишь медленно и, можно сказать, неохотно приводитъ въ гармонію общій политическій строй, основанный на началѣ верховенства народа, и мѣстную администрацію, построенную на строгомъ подчиненіи центральной исполнительной власти.

Дѣйствительно, было бы ошибкою полагать, что фактически французская коммуна находится въ томъ состояніи зависимости отъ пре-

фекта, на какое обрекаетъ ее до сихъ поръ законъ. Свобода печати и прочихъ формъ выраженія общественнаго мнѣнія; давленіе вліятельныхъ мѣстныхъ избирателей на депутатовъ, а черезъ нихъ и на министра; общее настроеніе населенія, привыкшаго къ независимости и отстаиванію своихъ правъ,—все это заставляетъ представителей администраціи вплоть до самыхъ высшихъ ступеней іерархіи осторожно пользоваться полномочіями, предоставленными закономъ, и въ особенности не вооружать своею опекою общественнаго мнѣнія страны. Нѣтъ ничего курьезнѣе поэтому, какъ изъ легальнаго положенія французской коммуны дѣлать аргументъ въ пользу сугубой административной опеки надъ мѣстными единицами въ тѣхъ странахъ, гдѣ общій политическій строй не имѣетъ ничего общаго съ учрежденіями современной Франціи.

*Н. Е. Кудринъ.*

## Сельская община въ Финляндіи.

Въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ мѣстное самоуправленіе сосредоточивается въ общинахъ, городскихъ и сельскихъ. Ни въ губерніяхъ, ни въ уѣздахъ, на которые Финляндія раздѣлена въ административномъ отношеніи, нѣтъ общественныхъ представительныхъ учрежденій. Хотя вопросъ объ ихъ образованіи неоднократно возбуждался въ сеймѣ, а въ 1882 и 1885 гг. составилъ даже предметъ правительственнаго предложенія, внесеннаго по ходатайству земскихъ чиновъ, однако, онъ не получилъ благопріятнаго разрѣшенія.

Въ половинѣ 60-хъ годовъ прошлаго столѣтія для завѣдыванія коммунальными дѣлами не было особыхъ установленій: ихъ вѣдали приходскія собранія, которыя, кромѣ собственно церковно-приходскихъ дѣлъ, рѣшали вопросы, касавшіеся призрѣнія бѣдныхъ, народнаго образованія, общественнаго здравія, пожарной части и т. п. Приходское собраніе созывалось настоятелемъ прихода, который въ немъ и предсѣдательствовалъ, и состояло изъ всѣхъ лицъ, владѣвшихъ въ приходѣ недвижимой собственностью, а когда дѣло касалось сборовъ со всего прихода,—изъ всѣхъ главъ семействъ. Постановленія приходскаго собранія подлежали обжалованію въ духовную консисторію, если касались духовныхъ дѣлъ и губернатора—въ прочихъ случаяхъ [1]). Отдѣльное отъ приходскаго общественное управленіе сельскихъ общинъ образовано на основаніи закона 6 февраля 1865 г. [2]). Законъ этотъ подвергся пересмотру на сеймѣ 1887 г. и замѣненъ Высочайшимъ постановленіемъ о сельскомъ общинномъ управленіи 15 мая 1898 г. [3]).

По общему правилу община совпадаетъ съ приходомъ: „каждый сельскій приходъ съ своею территоріею составляетъ отдѣльную общину“;

---

[1]) *I. P. Palmén.* Iuridisk handbok för medborgerlig bildning. Hlfs. 1859, стр. 130. Обзоръ иностр. законодательствъ о мѣстномъ управленіи, составленный въ канцеляріи Особой комм. для составл. проект. мѣстн. управл. Вып. XI. В. К. Финляндія.

[2]) См. *Малышевъ.* Общее уложеніе Финляндіи, стр. 153.

[3]) Сборникъ постановленій В. К. Финляндскаго. 1898 г., № 21.

однако допускается, съ согласія губернатора, какъ соединеніе нѣсколькихъ приходовъ въ одну общину, такъ и раздѣленіе общинъ, состоящихъ изъ нѣсколькихъ приходовъ. Соединять подъ однимъ общимъ управленіемъ сельскій и городской приходы воспрещается, но „если общность въ томъ или другомъ отношеніи будетъ признана необходимою“,—такое соединеніе можетъ быть допущено съ разрѣшенія Сената. Мѣстечко (koping), имѣющее свое управленіе, можетъ составлять общину отдѣльно, или вмѣстѣ съ сельскимъ приходомъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ община можетъ быть раздѣлена на округа, въ томъ или другомъ отношеніи независимые отъ общаго управленія общины. Такъ, по закону 17 марта 1879 г. община можетъ раздѣляться на участки для самостоятельнаго завѣдыванія призрѣніемъ бѣдныхъ, а по закону 24 мая 1898 г. право завѣдыванія въ томъ или другомъ отношеніи, подъ надзоромъ и контролемъ общины, начальными училищами, можетъ быть предоставлено училищнымъ округамъ, на которые каждая община обязана раздѣлить свою территорію „въ видахъ споспѣшествованія народному образованію въ уѣздѣ“.

Въ среднемъ выводѣ для всего края, въ 1891 г. на одну общину приходилось 711 кв. километровъ территоріи и 4600 душъ населенія [1]). По губерніямъ размѣры общинъ представляютъ большія колебанія.

| ГУБЕРНІИ. | Среднее на общину. Число общинъ. | Пространство кв. килом. | Населенія душъ. |
|---|---|---|---|
| Нюландская . . . . . | 38 | 291 | 4.411 |
| Або-Бьернеборгская . . . | 121 | 190 | 2.861 |
| Тавастгусская . . . . . | 48 | 373 | 4.855 |
| Выборгская . . . . . | 49 | 640 | 6.537 |
| Санъ-Михельская. . . . . | 26 | 663 | 6.757 |
| Куопіоская . . . . . | 33 | 1.082 | 8.419 |
| Вазаская. . . . . | 83 | 460 | 4.761 |
| Улеаборгская. . . . . | 68 | 2.305 | 3.351 |
| | 406 | 711 | 4.600 |

По пространству и населенію сельскія общины распредѣлялись такъ: До 100 кв. километр. имѣли 52 общины, отъ 101 до 500—252, отъ 501 до 2000—137, свыше 2.000—25. Число общинъ съ малымъ населеніемъ, не болѣе 1000 душъ, было незначительно: до 500 душъ—4 и отъ 501 до 1000—16; затѣмъ съ населеніемъ отъ 1001 до 3000 душъ было 239 общинъ, отъ 3001 до 5000—119 и свыше 5000—161.

Членомъ общины считается всякій (независимо отъ того, къ какому церковному приходу онъ приписанъ), кто тамъ имѣетъ или воздѣлываетъ землю, или владѣетъ иною недвижимостью, или занимается промысломъ, или ремесломъ, или имѣетъ мѣсто жительства, но къ участію въ рѣшеніи общественныхъ дѣлъ допускаются только тѣ члены общины обоего пола,

[1]) *Kyösti Järvinen*, Statisque financière des communes rurales de Finlande. (На шведскомъ яз.). T. I. Hlfs. 1899, Стр. 126 и слѣд.

которые пользуются правами финляндскихъ гражданъ, сами распоряжаются собою и своимъ имуществомъ (т. е. достигли гражданскаго совершеннолѣтія—21 г.), обязаны платить общинѣ подати, не состоять недоимщиками по платежу общинныхъ податей болѣе, какъ за предыдущій годъ, не находятся въ услуженіи у частныхъ лицъ и пользуются правами не опороченнаго по суду поведенія. Къ уплатѣ общинныхъ податей привлекаются члены общины, годовой доходъ которыхъ соотвѣтствуетъ не менѣе какъ двумъ „оброчнымъ единицамъ“; размѣръ послѣднихъ опредѣляется самою общиною на срокъ отъ трехъ до пяти лѣтъ и не можетъ быть ниже 100 марокъ и выше 300 мар. Въ 1900 г. оброчныя единицы были установлены:

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| въ | 100 | марокъ | въ 404 | общинахъ, |
| » | 150 | » | » 12 | » |
| » | 200 | » | » 50 | » |
| » | 300 | » | » 3 | » |

Такимъ образомъ, въ огромномъ большинствѣ общинъ (86,1%) подлежали платежу общинныхъ налоговъ, а слѣдовательно пользовались правомъ голоса въ общинномъ управленіи лица и товарищества, годовой доходъ которыхъ былъ не менѣе 200 мар. (двѣ оброчныя единицы), или 72 руб. Число лицъ, обложенныхъ коммунальными сборами, равнялось въ томъ же году 365 тыс. и составляло 15,5% населенія, числившагося по церковнымъ спискамъ. По губерніямъ процентъ плательщиковъ колебался между 21,4 (въ Нюландской) и 11,8 (въ Улеаборгской). Наибольшее число плательщиковъ — 80,6% — принадлежало къ земледѣльческому классу, 15,8%—къ торгово-промышленному, 2,6%—къ служилому; представители свободныхъ профессій, лица живущіе доходами и пр., составляли только 1%. Въ земледѣльческой группѣ самостоятельные землевладѣльцы составляли не много болѣе $^1/_3$ (36,6%) и по численности уступали безземельнымъ рабочимъ, батракамъ и пр., составлявшимъ 39,9%. Между плательщиками торгово-промышленнаго класса большинство (55%) принадлежало рабочимъ; за ними слѣдовали ремесленники—20,9%, торговцы составляли 6,6%, фабриканты—всего 1,5%. Весьма естественно, что при такомъ профессіональномъ составѣ большинство плательщиковъ обладало мелкими доходами; имѣвшіе годового дохода менѣе 1000 мар. (360 р.) составляли: въ среднемъ 80,4%, среди состоящихъ на государственной и общественной службѣ—53,3%, среди землевладѣльческаго класса,—80,2%, торговопромышленнаго—86,3%, прочихъ—60,1% [1]). Такимъ образомъ подавляющее большинство принадлежитъ наименѣе состоятельной части населенія; стало быть, въ рукахъ послѣдней сосредоточивается и общинное управленіе, т. е. удовлетвореніе важнѣйшихъ общественныхъ потребностей.

---

[1]) *Aug. Hielt.* Rösträtten i bondestandet och inkomstförhallandena pa landsbygden. Helsfs, 1902. Статистическое изслѣдованіе, произведенное ввиду пересмотра Сеймоваго устава 1869 г.

На общинныхъ собраніяхъ обсуждаются и рѣшаются дѣла: объ учрежденіи народныхъ училищъ и о споспѣшествованіи дѣлу народнаго образованія; о мѣрахъ, необходимыхъ для обезпеченія нравственности, общественнаго порядка и безопасности, для чего, равно какъ для улучшенія санитарной части въ общинѣ, могутъ быть издаваемы правила, и за ихъ нарушеніе установляемы денежныя взысканія въ размѣрѣ не свыше 50 мар.; объ устройствѣ санитарной части; о призрѣніи бѣдныхъ, причемъ община сама установляетъ подробности организаціи дѣла; о строеніяхъ и учрежденіяхъ общины; объ учрежденіи ссудныхъ и вспомогательныхъ магазиновъ, а также фондовъ для подобныхъ цѣлей; объ учрежденіи общественныхъ складочныхъ магазиновъ съ правомъ выдачи варрантовъ; объ охотѣ, звѣриной и рыбной ловлѣ и мѣрахъ къ истребленію вредныхъ животныхъ; о предупрежденіи и тушеніи пожаровъ въ селеніяхъ и лѣсахъ и объ учрежденіи обществъ взаимнаго страхованія; о пріобрѣтеніи средствъ на общія потребности общины посредствомъ раскладки или заключенія займа; о завѣдываніи кассами общины и прочимъ общественнымъ имуществомъ, а также о провѣркѣ представляемыхъ по онымъ отчетовъ. Какъ видно изъ этого перечня, компетенція сельской общины въ Финляндіи почти совпадаетъ съ компетенціей нашихъ земскихъ и городскихъ учрежденій, а въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ оказывается болѣе широкой.

Распорядительнымъ органомъ въ общинѣ служитъ общинное собраніе, состоящее, при разсмотрѣніи дѣлъ, касающихся всей общины, изъ всѣхъ, имѣющихъ право голоса, а при разсмотрѣніи вопросовъ, относящихся только до мантальной (т. е. обложенной поземельнымъ налогомъ) земли—изъ имѣющихъ право голоса по такой землѣ. Въ общинахъ, состоящихъ изъ нѣсколькихъ приходовъ, вопросы, касающіеся одного только прихода или округа, рѣшаются однимъ заинтересованнымъ приходомъ или округомъ. Въ общинномъ собраніи предсѣдательствуетъ избираемый на три года предсѣдатель. Послѣдній, а также вице-предсѣдатель избираются изъ числа имѣющихъ право голоса и проживающихъ въ общинѣ членовъ мужескаго пола, достигшихъ 25-лѣтняго возраста, неопороченнаго поведенія и не занимающихъ полицейскихъ должностей. Избранный не можетъ отказываться отъ принятія должности. Общинное собраніе созывается предсѣдателемъ по мѣрѣ надобности не менѣе четырехъ разъ въ годъ: въ январѣ—для провѣрки раскладочной вѣдомости и списка имѣющихъ право голоса членовъ общины, въ апрѣлѣ—для разсмотрѣнія годового отчета, въ сентябрѣ—для производства разныхъ выборовъ и въ декабрѣ—для утвержденія смѣты на слѣдующій годъ. Члены собранія пользуются различнымъ числомъ голосовъ, въ зависимости отъ размѣра платимыхъ налоговъ: на каждую оброчную единицу полагается одинъ голосъ, но никто не можетъ располагать, лично и по довѣренности, числомъ голосовъ, превышающимъ $^1/_{15}$ (по закону 1865 г.—$^1/_6$) участвующихъ въ голосованіи.

Свои полномочія,—за исключеніемъ рѣшенія вопросовъ о пріобрѣтеніи и отчужденіи недвижимыхъ имуществъ, заключеніи займовъ, новыхъ предпріятіяхъ, требующихъ новаго налога, а также выборовъ должностныхъ лицъ,—общинное собраніе можетъ передать представительному собранію *общинныхъ уполномоченныхъ*. Для такой передачи требуется двукратно выраженное согласіе $^2/_3$ голосовъ присутствовавшихъ на собраніяхъ членовъ. Уполномоченные избираются на 3 года изъ лицъ мужескаго пола, удовлетворяющихъ тѣмъ-же условіямъ, какія даютъ право на избраніе въ предсѣдатели общиннаго собранія, по возможности изъ проживающихъ въ разныхъ частяхъ общины, въ числѣ, пропорціональномъ населенію: на 2 тыс. и менѣе полагается отъ 9 до 18 уполномоченныхъ, на 2—4 тыс.—отъ 12 до 24, на 4—8 тыс.—отъ 15 до 36 и на населеніе свыше 8 тыс.—не менѣе 18 и не болѣе 42. Члены общинной управы могутъ быть избираемы въ числѣ не болѣе $^1/_3$ всего числа уполномоченныхъ. Принятіе избранія обязательно. Составъ уполномоченныхъ обновляется ежегодно по одной трети. Для законности собраній требуется присутствіе не менѣе $^2/_3$ всего числа уполномоченныхъ. Предсѣдательствуютъ предсѣдатель или вице-предсѣдатель, избираемые уполномоченными изъ своей среды на одинъ годъ; въ случаѣ отсутствія этихъ лицъ избирается предсѣдатель для даннаго засѣданія. За прибытіе безъ законной причины предсѣдатель и вице-предсѣдатель подвергаются взысканію по 6 мар., а уполномоченный—по 3, если-же засѣданіе не состоится—вдвое. Отъ общины зависитъ упразднить собраніе уполномоченныхъ и вновь сосредоточить всѣ дѣла въ общинномъ собраніи. При этомъ соблюдается тотъ-же порядокъ, что и при учрежденіи уполномоченныхъ.

Исполнительнымъ органомъ общиннаго управленія служитъ *общинная управа*, состоящая изъ избираемыхъ общиннымъ собраніемъ на три года предсѣдателя, вице-предсѣдателя и не менѣе трехъ членовъ. Не могутъ быть избираемы губернаторъ и судьи, а равно должностныя лица и служители, состоящіе на службѣ по общинному управленію. Ежегодно третья часть членовъ выбываетъ. Должности предсѣдателя и членовъ управы несовмѣстимы съ должностями предсѣдателя и вице-предсѣдателя общиннаго собранія и общинныхъ уполномоченныхъ. Для удобнѣйшаго завѣдыванія общинными дѣлами общинное собраніе раздѣляетъ общину на округа, изъ коихъ каждый поручается надзору одного изъ членовъ управы. Кромѣ завѣдыванія всѣми отраслями общиннаго хозяйства и управленія, общинная управа должна, какъ въ полномъ своемъ составѣ, такъ и черезъ отдѣльныхъ членовъ, наблюдать за охраненіемъ порядка въ предѣлахъ общины и предупреждать своеволіе и нарушеніе общихъ законовъ и особо установленныхъ правилъ и можетъ въ сихъ видахъ обращаться за помощью и содѣйствіемъ къ тѣмъ лицамъ, которыя будутъ для сего назначены общиннымъ собраніемъ, или же къ другимъ членамъ общины, въ порядкѣ, установленномъ общиннымъ собраніемъ.

При исполненіи этой обязанности управа пользуется необходимымъ содѣйствіемъ со стороны мѣстной полиціи [1]), которой въ свою очередь она должна оказывать содѣйствіе, когда полиція не въ состояніи сама предупредить своеволіе или безпорядки, или возстановить порядокъ. Съ разрѣшенія собранія управа можетъ нанять кассира, а также надзирателей и другихъ должностныхъ лицъ. Отвѣтственность за дѣятельность этихъ лицъ лежитъ на управѣ, которая руководитъ ими.

Для покрытія расходовъ, могущихъ потребоваться для пользы всей общины или на особенныя ея нужды, община можетъ устанавливать особыя подати, платежу которыхъ подлежатъ всѣ владѣющіе въ общинѣ недвижимой собственностью, или занимающіеся промысломъ или ремесломъ, а также имѣющіе въ ней мѣстожительство, независимо отъ вѣроисповѣданія и права гражданства. Платежу общинныхъ налоговъ подлежатъ и товарищества по получаемымъ въ общинѣ доходамъ съ недвижимости, промысла, коммерческаго предпріятія и пр. Основаніемъ обложенія служитъ доходъ, какимъ въ данномъ году каждый плательщикъ пользовался съ недвижимости, въ общинѣ находящейся, съ производимаго тамъ промысла и ремесла, а если онъ имѣетъ жительство въ общинѣ, то и съ жалованья, пенсіи, заработка и пр. Къ доходу причисляется и единовременное приращеніе имущества вслѣдствіе дара, наслѣдства и пр. Изъ валового дохода вычитаются „необходимые на содержаніе и обороты годовые расходы и рабочая плата“ и „всѣ взимаемые въ пользу казны, церкви или общины налоги всякаго наименованія и рода“. Не подлежатъ вычету: проценты по долгу, обезпеченному на имуществѣ, обязательства пожизненнаго содержанія, арендная плата съ казеннаго бостеля, расходы плательщика по содержанію его самого съ семействомъ, а именно: плата за помѣщеніе, собственное или наемное, жалованье прислуги и ея содержаніе, и т. п. Не подлежатъ вычету также расходы на расширеніе предпріятія, пріобрѣтеніе машинъ, на новыя постройки, распашку нови и т. п., и дивидентъ отъ акціонерныхъ обществъ, хотя бы эти общества были обложены податью. Извѣстный минимальный доходъ освобождается отъ обложенія; размѣръ такого дохода (оброчной единицы) опредѣляется, какъ сказано было, общиннымъ собраніемъ, въ размѣрѣ не менѣе 100 и не болѣе 300 мар. Доходъ, равный одной оброчной единицѣ, освобождается отъ обложенія совсѣмъ, а изъ доходовъ, соотвѣтствующихъ двумъ и тремъ единицамъ, не облагается по одной единицѣ: на комъ исчислены двѣ оброчныя единицы, платитъ за одну, а на комъ три единицы—за двѣ. Доходы, равные 4 и болѣе единицамъ, облагаются сполна. Раскладка сборовъ производится въ началѣ года, слѣдующаго за тѣмъ, за который взимается сборъ, таксаціонною комиссіею, либо состоящею изъ общинной

[1]) Уѣздная полиція состоитъ изъ короннаго фохта, коронныхъ ленсмановъ и полицейскихъ служителей, въ числѣ, опредѣляемомъ Сенатомъ по соглашенію съ генералъ-губернаторомъ. (Высоч. пост. 10 августа 1898 г.).

управы, усиленной выбранными для этого лицами, либо избранной особо. Въ комиссіи должны быть по возможности представлены всѣ группы плательщиковъ. Оцѣнкѣ подлежитъ доходъ, полученный плательщикомъ въ послѣднемъ истекшемъ году. Сборъ общинныхъ сборовъ производится общинной управой, или нѣкоторыми ея членами, или назначаемымъ управою сборщикомъ, а взысканіе недоимокъ, неуплаченныхъ въ теченіе двухъ мѣсяцевъ послѣ назначеннаго общиннымъ собраніемъ срока—коронным фохтомъ. Для ревизіи общиннаго хозяйства общинное собраніе избираетъ на три года изъ числа подходящихъ лицъ, проживающихъ въ предѣлахъ общины или внѣ оной, трехъ ревизоровъ, которые обязаны, подъ опасеніемъ законной отвѣтственности, повѣрять кассу, счета и имущество, движимое и недвижимое. Замѣчанія ревизоровъ разсматриваются общиннымъ собраніемъ и или оставляются имъ безъ послѣдствій, или передаются на разрѣшеніе третейскаго суда изъ лицъ, избираемыхъ общиннымъ собраніемъ и тѣмъ управленіемъ, отчетъ котораго вызвалъ замѣчанія. Рѣшеніе третейскаго суда окончательно.

Надзоръ за общинами принадлежитъ губернатору. До его *свѣдѣнія* доводится о состоявшемся выборѣ предсѣдателя и вице-предсѣдателя общиннаго собранія, общинныхъ уполномоченныхъ и общинной управы, и о порученіи рѣшенія дѣлъ общины, общиннымъ уполномоченнымъ и объ отмѣнѣ этого порядка. На *утвержденіе* губернатора представляются постановленія о раздѣленіи общинъ, состоящихъ изъ нѣсколькихъ приходовъ, и соединенія нѣсколькихъ приходовъ въ одну общину, проекты обязательныхъ постановленій и особаго устава для руководства при управленіи общиною, а также рѣшенія, касающіяся учрежденія страховыхъ отъ огня обществъ и заключенія займовъ на срокъ свыше 10 лѣтъ. Представленное на разсмотрѣніе губернатора рѣшеніе должно быть утверждено безъ измѣненій или отвергнуто; въ случаѣ отказа въ утвержденіи губернаторъ долженъ указать причины. Отказъ можетъ быть обжалованъ общиннымъ собраніемъ. *Утвержденію сената* подлежатъ постановленія общиннаго собранія, касающіяся продажи, заклада или обмѣна имуществъ или правъ, пожертвованныхъ или завѣщанныхъ общинѣ для общеполезныхъ цѣлей. Наконецъ, вмѣшательство администраціи въ общинныя дѣла вызываетъ жалобы. На рѣшенія всѣхъ органовъ общиннаго управленія могутъ быть приносимы жалобы губернатору, который можетъ отмѣнить рѣшеніе, противное закону или постановленное съ превышеніемъ власти, и измѣнить нарушающее частное право. Рѣшенія губернатора могутъ быть обжалованы въ сенатъ.

Законъ 1898 г. заключаетъ въ себѣ новую главу, которой не было въ законѣ 1865 г.,—о порядкѣ разрѣшенія дѣлъ, касающихся нѣсколькихъ общинъ. Такія дѣла разсматриваются *общимъ общиннымъ собраніемъ*, состоящимъ изъ уполномоченныхъ отъ заинтересованныхъ общинъ, избираемыхъ въ числѣ, пропорціональномъ населенію (отъ 2—для общинъ съ населеніемъ до 2 т., до 9—съ населеніемъ свыше 20 т.).

Для законности собранія требуется присутствіе не менѣе $^2/_3$ уполномоченныхъ. Предсѣдатель избирается уполномоченными изъ ихъ среды.

Въ 20-лѣтній періодъ 1880—1900 гг. расходы сельскихъ общинъ возросли съ 2.453.704 мар. до 4.970.537 мар., а доходы—съ 2.230.774 мар. до 5.074.183 мар. По предметамъ расходы распредѣлялись въ 1900 г.:

| | | |
|---|---|---|
| на общинное управленіе . . . . . | 330.906 | мар. |
| „ учебную часть. . . . . | 1.054.259 | „ |
| „ содержаніе почтовыхъ лошадей и пр. . . . . | 920.372 | „ |
| „ врачебную и санитарную часть . . . . . | 336.704 | „ |
| „ уплату долговъ . . . . . | 624 893 | „ |
| „ прочія надобности . . . . . | 1.703.403 | „ |
| Итого . . | 4.970.537 | „ |

До 1898 г. на сельской общинѣ не лежало никакихъ обязанностей по устройству такъ наз. „высшихъ", т. е. нормальныхъ школъ. Поэтому все, что сдѣлано въ этомъ отношеніи, можетъ быть разсматриваемо, какъ проявленіе самодѣятельности общинъ. Въ 1880 г. изъ 464 общинъ 224 совсѣмъ не имѣло школъ, 118 имѣло по 1 школѣ, 87—по 2, 23—по 3, 12—по 4 и болѣе. Въ $189^3/_7$ г. школы были уже въ 450 общинахъ, и изъ нихъ 291 имѣло болѣе 2 школъ. Наконецъ, въ 1899—900 г. не имѣло школъ только 8 общинъ, по одной было въ 125, и болѣе двухъ (въ одной общинѣ было 24 школы)—въ 336.

*В. Скалонъ.*

---

## Гмина въ губерніяхъ царства польскаго.

Слово *гмина* (commune, Gemeinde) занесено, вѣроятно, въ Польшу изъ Германіи въ средніе вѣка, когда опустошенная монгольскимъ нашествіемъ страна населялась пришельцами съ запада, селившимися на тевтонскомъ правѣ и потомъ ополячившимися. Польскій языкъ усвоилъ себѣ во многихъ словахъ номенклатуру ихъ устройства: *войтъ* отъ Vogt, *солтысы* отъ Schultheisser, *лавники* простой переводъ слова Scabini, Schoeffen. Гмины въ царствѣ польскомъ бываютъ или муниципалитеты, то есть города (числомъ 116) или сельскія общины, къ числу которыхъ отнесены прежнія мѣстечки или посады—числомъ 1249. Города не пользуются самоуправленіемъ, россійское городовое положеніе въ нихъ не введено въ виду незабытаго еще участія городского населенія въ возмущеніи 1863 г. Въ городахъ нѣтъ думъ, а только магистраты стараго россійскаго дореформеннаго порядка съ назначаемыми правительствомъ президентами или бургомистрами во главѣ. Эта часть общественнаго устройства сильно хромаетъ. Что касается до сельскихъ гминъ, то эта клѣточка самоновѣйшаго происхожденія, не старѣе XIX вѣка. Изъ частей прежней Польши, доставшихся Пруссіи, Наполеонъ въ 1807 г. образовалъ княжество Варшавское, ввелъ въ него гражданскій кодексъ французскій (code Napoléon), далъ личную свободу, но безъ земельнаго надѣла, крестьянамъ, объявилъ равенство всѣхъ передъ закономъ, раздѣлилъ край на департаменты, департаменты на подпрефектуры, а подпрефектуры на муниципалитетныя общины съ мэрами во главѣ. Потомъ, когда въ 1815 г. по вѣнскимъ трактатамъ создано было Александромъ I королевство или царство польское изъ части бывшаго княжества варшавскаго и земель, уступленныхъ Австріею, то ему дарована была конституція, въ статьѣ 84 которой выражено: *Il y aura des municipalités dans les villes. Un bailly* (войтъ) *dans chaque commune sera chargé de l'exécution des ordres de gouvernement et formera le dernier chainon du service administratif.* Всѣ состоянія вошли безразлично въ общину съ упраздненіемъ всякихъ сословныхъ средостѣній и съ подчиненіемъ одному гражданскому закону и общему государственному суду. Такъ какъ крестьянинъ не имѣлъ земли и состоялъ посему въ полной зависи-

мости отъ помѣщика, то уже подъ русскимъ владычествомъ возникла мысль о возложеніи званія войта на помѣщика (Законъ 30 мая 1818 г.). Помѣщикъ опредѣляемъ былъ войтомъ по распоряженію правительственной комиссіи дѣлъ внутреннихъ и духовныхъ. Предѣлы общины совпадали большею частью съ межами его имѣнія. Нежелающіе исправлять эту должность представляли на утвержденіе правительству вмѣсто себя замѣстителей, скудно ими оплачиваемыхъ. Когда началось въ концѣ пятидесятыхъ годовъ революціонное движеніе, правительство, чувствуя шаткость власти въ своихъ нижнихъ органахъ, войтахъ, стало искать иныхъ точекъ опоры, и указомъ 3 марта 1849 г. распорядилось устроить при войтахъ гминные совѣты изъ выборныхъ людей, утверждаемыхъ начальниками управъ. Эта мѣра не удалась, и помѣщики и крестьяне уклонялись отъ ея исполненія; указъ остался мертвою буквою. Среди разыгравшагося народнаго движенія для успокоенія его реформами сдѣланъ былъ начальникомъ гражданскаго управленія маркизъ А. Вѣлепольскій. Онъ задумалъ между прочимъ положить гминное устройство въ основаніе обширной автономной организаціи царства польскаго. Его задача состояла прежде всего въ томъ, чтобы искоренить въ гминномъ устройствѣ все, что напоминало вотчинную полицію и юстицію. Предположено сократить число гминъ (3069) почти на половину, увеличивъ ихъ размѣры, взявъ за основаніе новаго дѣленія *приходъ* и поставивъ во главѣ гмины выборнаго войта и гминный совѣтъ. Избирателями были бы всѣ мѣстные жители безъ различія состоянія и вѣроисповѣданія, совершеннолѣтніе мужчины съ цензомъ, опредѣляемымъ либо *землевладѣніемъ* (помѣщики, закладодержатели, арендаторы, управляющіе промышленными заведеніями, крестьяне, обязанные барщиною, или чиновники, имѣющіе болѣе 3-хъ морговъ земли, т. е. около $1^1/_2$ десятинъ), либо *доходомъ* (наниматели квартиръ цѣною свыше 15 руб. въ годъ, пользующіеся жалованьемъ или рентою свыше 90 руб.), либо родомъ *занятій* (купцы, мастера, учителя, артисты). Выборы должны были происходить по трехлѣтіямъ въ праздничные дни, въ канцеляріи войта, безъ рѣчей. Отъ войта, избираемаго на трехлѣтіе, требовалось, чтобы онъ имѣлъ болѣе 25 лѣтъ, былъ христіаниномъ и кончилъ по крайней мѣрѣ 4 класса въ уѣздномъ училищѣ. На каждую должность мѣстный губернаторъ назначалъ бы войта изъ числа трехъ получившихъ наибольшее число голосовъ кандидатовъ. Гминный совѣтъ долженъ былъ бы состоять подъ предсѣдательствомъ войта изъ мѣстнаго священника, учителя или ректора школы и изъ 6—12 выборныхъ, избираемыхъ на шесть лѣтъ, изъ которыхъ одна половина выбывала бы каждое трехлѣтіе. Отъ избираемыхъ требовалось бы, чтобы они были грамотны. Должности и войта и членовъ гминнаго совѣта были безмездныя. Войту подчинялись бы по деревнямъ выборные солтысы съ маленькимъ содержаніемъ; они могли быть и неграмотные. Совѣтъ долженъ былъ бы собираться дня на два по четвертямъ года. Онъ долженъ былъ составлять смѣту гминнымъ

расходамъ и доходамъ, ревизовать кассу, наблюдать за гминною собственностью, заботиться о содержаніи церквей, больницъ, училищъ, давать заключенія о нововведеніяхъ и усовершенствованіяхъ въ гминѣ; ходатайствовать о нуждахъ и потребностяхъ. Засѣданія совѣта предполагались при закрытыхъ дверяхъ, постановленія его поступали бы къ уѣздному начальнику, который могъ бы ихъ опротестовать въ теченіе 8 дней. Войтъ съ подчиненными ему солтысами и десятниками долженъ былъ входить съ составъ судебной полиціи и оказывать содѣйствіе органамъ юстиціи. Власти судебной онъ не имѣлъ никакой, кромѣ только того, что могъ бы подвергать штрафу въ 75 коп. или аресту на 24 часа лицъ, оказывающихъ ему сопротивленіе, причемъ подвергавшимся взысканіямъ предоставлялось бы право ихъ обжалованія.

Всесословная гмина проектировалась какъ первая ячейка общественнаго самоуправленія и какъ наинизшая единица государственной администраціи. Подъ нею не предполагалось никакихъ сельскихъ обществъ, состоящихъ изъ однихъ крестьянъ, которые по идеѣ Вѣлепольскаго не обособлялись въ отдѣльное состояніе. Гмина не должна была оставаться одинокою, она задумана какъ низшая ступень въ автономной системѣ управленія. Рядомъ съ нею проектировались совѣты городскіе, надъ гминами и городскими совѣтами стояли бы совѣты уѣздные, а надъ уѣздными губернскіе, наконецъ, уже съ 1861 г. былъ устроенъ особый государственный совѣтъ царства польскаго изъ однихъ сановниковъ по Высочайшему назначенію подобно государственному совѣту имперіи. Четыре закона о вышеупомянутыхъ совѣтахъ и пятый о выборахъ съ повышенными условіями ценза, составленные не безъ участія въ нихъ Вѣлепольскаго, Высочайше утверждены 24 мая (5 іюня) 1861 г. въ Москвѣ. Что касается до проекта о гминахъ, то онъ поспѣлъ только къ веснѣ 1863 г., когда революціонное движеніе пылало яркимъ пламенемъ. Вѣлепольскій въ іюнѣ 1863 г. уѣхалъ навсегда заграницу. Проектъ вмѣстѣ съ объяснительною запискою къ нему на французскомъ языкѣ, переданный въ учредительный комитетъ царства польскаго, достался въ руки Н. Милютина, Ю. Самарина и князя Черкасскаго, которымъ поручено было новое устроеніе края послѣ усмиренія мятежа и которые составляли крестьянскіе указы 19 февраля 1864 г., посѣтивъ царство польское осенью 1863 г.

Задача этихъ лицъ, которымъ поручено было устраивать край, заключалась главнымъ образомъ въ томъ, чтобы опереться на сельское населеніе, организовать его по шаблону положенія о крестьянахъ 19 февраля 1861 г., въ выработкѣ котораго они участвовали и, привлечь крестьянъ на сторону Россіи обезпеченіемъ имъ земельнаго надѣла и сервитутовъ въ земляхъ и лѣсахъ помѣщичьихъ. Въ Имперіи при освобожденіи крестьянъ они отдѣлены были цѣлою стѣною отъ помѣщиковъ. Составители положенія 19 февраля 1861 г. сооружали и замкнутое сельское общество и столь же замкнутую волость, и заключивъ въ эти клѣ-

точки бывшихъ крѣпостныхъ, брали ихъ подъ мощное бюрократическое попеченіе. Задача эта получила въ царствѣ польскомъ особую политическую окраску по причинѣ враждебнаго отношенія образованныхъ классовъ польскаго общества—помѣщиковъ, духовенства и большинства городского населенія къ правительству, вслѣдствіе чего можно было провести крестьянскую реформу радикальнѣе, чѣмъ въ Имперіи. Составителямъ указовъ 19 февраля 1864 г. о крестьянахъ въ царствѣ польскомъ удалось образовать исключительно изъ однихъ надѣленныхъ землею селянъ *сельскія общества* (ст. 264—275 учрежденія управленій въ ц. п, во II томѣ Свод. Законовъ, изд. 1892 г.) по образцу сельскихъ обществъ въ Имперіи (IX т. Св. Зак., изд. 1876 г., ст. 47—57 Общ. положенія о крестьянахъ). Когда приступлено было къ сооруженію надъ сельскимъ обществомъ верхняго этажа, соотвѣтствующаго *волости*, обнаружилась глубокая разница между матеріаломъ для этой постройки въ царствѣ польскомъ и въ Имперіи. Съ 1807 г., когда введенъ гражданскій кодексъ Наполеона, дана была крестьянамъ личная свобода и всѣ жители уравнены были передъ закономъ, произошла полная перетасовка людей всѣхъ сословій и вѣроисповѣданій, такъ что нельзя было образовать особаго крестьянскаго института изъ этой стертой въ одинъ сыпучій песокъ массы, въ которой уже не было особаго крестьянскаго обычая и не было возможности образовать особый крестьянскій судъ. Н. А. Милютину пришлось по необходимости воспользоваться проектомъ Вѣлепольскаго, урѣзавъ его, однако, и видоизмѣнивъ до неузнаваемости.

Н. А. Милютинъ совсѣмъ устранилъ изъ гмины не только мѣстнаго священника, что было бы объяснимо по тогдашнимъ соображеніямъ политическимъ, но и весь такъ называемый Tiers état, то есть всѣхъ представителей ума и капитала, обыкновенно самыхъ состоятельныхъ и сильно заинтересованныхъ въ благоустройствѣ общины. За исключеніемъ ихъ изъ гмины они не подлежали никакому обложенію, вслѣдствіе чего главнымъ финансовымъ источникомъ для гмины служилъ лишь поземельный сборъ, неуравнительный, собираемый съ трудомъ и въ маломъ количествѣ въ сравненіи съ возможнымъ подоходнымъ налогомъ. За исключеніемъ людей средняго состоянія изъ всесословной гмины образовалась гмина двусословная или, лучше сказать, чисто-землевладѣльческая, въ которой помѣщики сведены на одну ногу съ крестьянами съ одинаковыми единичными голосами; но такъ какъ ихъ немного, то они поставлены подъ прессомъ громаднаго крестьянскаго большинства, такъ что выборы въ войты обезпечены за лицами, которыхъ вынесетъ на своихъ плечахъ крестьянская толпа. Милютинъ счелъ лишнимъ обусловить выборы въ войты какимъ-нибудь образовательнымъ цензомъ, хотя бы такимъ, чтобы войтъ побывалъ въ начальномъ училищѣ. Войтъ можетъ быть безграмотный, въ виду чего къ нему приставленъ знающій грамоту и въ большинствѣ случаевъ всемогущій писарь. По проекту Вѣлепольскаго голосованіе при выборахъ предполагалось либо устное, либо тайное (за-

писками или шарами), но по указамъ 19 февраля 1864 г. оно заведено только явное и не безъ прямого на него вліянія администраціи. Средоточіемъ гминнаго управленія сдѣланъ не гминный совѣтъ, собирающійся четырежды въ году—онъ не введенъ вовсе, но столько же разъ созываемый безпорядочный гминный сходъ. При гминѣ устроено было нѣкоторое подобіе волостного суда, а именно *гминный* судъ подъ предсѣдательствомъ войта, дѣйствующаго вмѣстѣ съ выборными лавниками. Отъ волостного суда гминный судъ отличался, однако, тѣмъ, что ему подлежали не одни крестьяне, а и всѣ жители общины. Ему были подсудны гражданскія дѣла цѣною до 30 рублей (а по закону 30 ноября 1865 г. до 100 рублей) и уголовныя, влекущія за собою наказаніе выговоромъ, штрафомъ до 10 рублей и арестомъ до 7 дней. Съ волостнымъ судомъ сближало гминный судъ то обстоятельство, что оба судили дѣла преимущественно по совѣсти и безапелляціонно, что обжалованіе сихъ приговоровъ допускаемо было только въ такъ называемомъ кассаціонномъ порядкѣ и что жалобы на нихъ приносились не судебнымъ мѣстамъ, а крестьянскимъ комиссарамъ, крестьянскимъ присутствіямъ и инымъ административнымъ установленіямъ, вѣдающимъ крестьянскія дѣла. При введеніи въ царство польское съ 1876 года судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 г., эти гминные суды по указамъ 19 февраля 1864 г. были отмѣнены вслѣдствіе несовмѣстимости въ лицѣ войта по судебнымъ уставамъ властей административной и судебной. О замѣнившихъ вышеупомянутые гминные суды по указамъ 19 февраля 1864 г. новыхъ гминныхъ судахъ по правиламъ 19 февраля 1875 г. будетъ дано наше объясненіе въ концѣ настоящей статьи. Во всѣхъ другихъ своихъ частяхъ гминное устройство Милютинское дѣйствуетъ до настоящаго времени и имѣетъ слѣдующій видъ, не вполнѣ согласный съ тѣмъ, какимъ оно предустановлено въ законѣ (Учр. управ. губ. ц. п., ст. 203—263, во II т. Св. З.).

Въ гминѣ совмѣщаются: а) крестьяне съ семействами, живущіе въ отдѣльныхъ деревняхъ или колоніяхъ или особыми дворами по близости селеній и колоній и б) помѣщики и другіе владѣльцы фольварковъ, мызъ и домовъ, вмѣстѣ со своею прислугою, рабочими и оффиціалистами. По правиламъ раскладки расходовъ 19 апрѣля 1864 г. половина расходовъ отнесена на помѣщичьи владѣнія, а половина на крестьянъ. Гминный сходъ состоитъ изъ совершеннолѣтнихъ мужчинъ домохозяевъ, владѣющихъ на правахъ личной собственности землею въ размѣрѣ не менѣе 3 морговъ (около $1^1/_2$ десятинъ). Изъ схода исключены, хотя бы владѣли этого размѣра землею, лица духовнаго званія, мировые судьи и члены уѣздной полиціи. Рѣшенія схода дѣйствительны, когда въ немъ участвовало болѣе половины имѣющихъ голосъ домохозяевъ. По свѣдѣніямъ за 1899 г. такихъ домохозяевъ имѣлось въ ц. п. всего 650.530 человѣкъ, а гминъ 1249, значитъ среднимъ числомъ на гмину приходилось 521 человѣкъ, не считая землевладѣльцевъ некрестьянскаго происхожденія;

слѣдов., сходъ для дѣйствительности своихъ постановленій требуетъ присутствія приблизительно 300 человѣкъ.

Вѣдѣнію гминнаго схода подлежатъ: выборъ войта и другихъ гминныхъ должностныхъ лицъ, предметы, относящіеся до хозяйственныхъ и общественныхъ дѣлъ гмины, мѣры призрѣнія, завѣдываніе благотворительными заведеніями и начальными училищами, назначеніе и раскладка гминныхъ сборовъ и повинностей, распоряженіе общественнымъ гминнымъ имуществомъ, повѣрка дѣйствій и учетъ должностныхъ лицъ гмины, разрѣшеніе случаевъ, когда требуется на что либо согласіе всей гмины.

Гминные сходы созываются обязательно четырежды въ году, въ праздничные дни. Повѣрка дѣйствій и учетъ должностныхъ лицъ производятся на декабрьскомъ сходѣ; тогда же долженъ обсуждаться и быть утвержденъ бюджетъ гминнаго управленія на слѣдующій годъ, то есть разрѣшаются самоважнѣйшіе вопросы, касающіеся и экономическихъ и нравственныхъ интересовъ гмины. Такъ какъ въ каждой гминѣ должностныя лица избираются на три года, то всѣ губерніи ц. п. раздѣлены на три очереди; и каждый годъ совершаются выборы въ одной такой очереди сразу во всей губерніи. Списки членовъ схода не ведутся исправно, не бываетъ обыкновенно и повѣрки явившихся членовъ посредствомъ переклички. За неимѣніемъ закрытаго помѣщенія на нѣсколько сотъ, а иногда на тысячу человѣкъ, сходъ собирается подъ открытымъ небомъ на дворѣ близъ гминной канцеляріи. Участники сходятся до полудня; прежде чѣмъ сходъ откроется, они утомлены и голодны. Когда сходъ объявленъ войтомъ или солтысомъ открытымъ, писарь, стоя на крыльцѣ канцеляріи, читаетъ подлежащія утвержденію схода бумаги, между которыми на декабрьскомъ сходѣ бываетъ отчетъ за истекающій годъ и проектъ бюджета на слѣдующій. Собравшаяся слушать его толпа не имѣетъ яснаго понятія о расходахъ по гминному управленію, размѣщенныхъ въ 15—19 графахъ; она не понимаетъ счетоводства, боится новыхъ порядковъ, а главное расходовъ, которые она не въ состояніи контролировать. Она соглашается на составленный писаремъ протоколъ, лишь бы поскорѣе убраться домой. Если бы сходъ не согласился на обложеніе гмины какою-нибудь статьею повинностей или сборовъ, требуемыхъ уѣзднымъ начальствомъ или гминною канцеляріею, войтъ (по 9 пункту ст. 208 учр. у. г. ц. п.) имѣетъ право самъ составить раскладку, условившись съ уполномоченными, гдѣ они есть, и съ солтысами и ввести ее въ дѣйствіе. Имѣя это право, войтъ и писарь относятся къ сходу, какъ къ простой формальности гминнаго производства. Уѣздные начальники точно также признаютъ за сходами одно лишь право утверждать оптомъ все представленное гминною канцеляріею на утвержденіе схода. Гминное населеніе является, такимъ образомъ, только плательщикомъ сборовъ, налагаемыхъ по усмотрѣнію должностныхъ лицъ и иногда совсѣмъ несоотвѣтствующихъ мѣстнымъ потребностямъ, но составляющихъ иногда доходныя статьи для этихъ же

должностныхъ лицъ, напримѣръ, расходы на содержаніе разъѣздныхъ лошадей (такъ называемыя „стойки"), содержателями которыхъ являются обыкновенно гминные писаря. До 60 процентовъ гминныхъ сборовъ идутъ на жалованье для служащихъ и должностныхъ лицъ гмины.

Первое мѣсто на гминномъ сходѣ для охраненія на немъ законнаго порядка принадлежитъ гминному войту. Какъ уже замѣчено выше, отъ него не требуется никакого образовательнаго ценза. Онъ долженъ: 1) имѣть 25 лѣтъ, 2) быть христіаниномъ и 3) владѣть въ гминѣ землею въ размѣрѣ не менѣе 6 морговъ.

На должность войта избираются гминою два кандидата, изъ которыхъ одинъ назначается уѣзднымъ начальникомъ на должность войта, а другой дѣлается его замѣстителемъ. Уѣздный начальникъ можетъ забраковать выборы и назначить новые; еслибы и на этихъ новыхъ выборахъ избраны были кандидаты, которыхъ онъ не сочтетъ возможнымъ утвердить, то онъ представляетъ о томъ губернатору, который можетъ назначить третьи, окончательные выборы.

Независимо отъ этой власти браковать избранныхъ въ войты ненадежныхъ лицъ, уѣздные начальники присвоили себѣ вопреки закону (ст. 87, 198 и 207) право вліять непосредственно на выборъ войтовъ и, являясь на сходъ, лично предлагать своихъ кандидатовъ либо командировать на сходъ земскихъ стражниковъ, которые (вопреки 205 ст.) присутствуютъ на сходахъ въ неопредѣленномъ характерѣ не то надзирающаго, не то руководящаго начальства.

Выборы производятся посредствомъ открытой, конечно, устной подачи голосовъ, причемъ избиратель долженъ обладать извѣстнымъ гражданскимъ мужествомъ для подачи голоса противъ кандидата, рекомендуемаго администраціею. Если даже на сходѣ не присутствуетъ уѣздный начальникъ, то земскіе стражники запишутъ фамиліи избирателей, противившихся избранію рекомендуемыхъ начальствомъ кандидатовъ. Такъ какъ на сходахъ (ст. 210) дѣла рѣшаются либо по общему согласію безъ вотированія либо по большинству голосовъ, то способъ подсчета голосовъ весьма важенъ. Руководитель схода (войтъ или, если производятся выборы въ войты, одинъ изъ солтысовъ) предлагаетъ сходу раздѣлиться на двѣ стороны, на сторонниковъ и на противниковъ кандидата. Бываютъ случаи, когда счетчиками, вопреки закону, являются земскіе стражники. Бываетъ, что желаемое лицо провозглашается избраннымъ по глазомѣру, а въ протоколѣ отмѣчено только глухо: „большинство". Сбивчивость при опредѣленіи, на которой сторонѣ большинство, осложняется еще и тѣмъ, что для счетчика правая сторона становится лѣвою и наоборотъ—при перемѣнѣ имъ самимъ фронта—правая дѣлается лѣвою.

Обязанности гиннаго войта (ст. 216) по дѣламъ полицейскимъ и административнымъ столь обширны, что едва ли позволяютъ ему заняться какъ слѣдуетъ гминными дѣлами. Войтъ получаетъ предписанія и порученія отъ уѣзднаго начальника, отъ коммисара по крестьянскимъ

дѣламъ, отъ судебныхъ мѣстъ и прокуратуры, отъ учебнаго округа, военныхъ властей, судебныхъ приставовъ. Канцелярская работа громадна, тѣмъ болѣе, что въ гминной канцеляріи ведутся книги народонаселенія и акты негражданскаго состоянія лицъ нехристіанскихъ исповѣданій. Добавимъ частые выѣзды войта по дѣламъ службы и занятія его какъ сельскаго хозяина. По свойству самой своей должности хорошимъ войтомъ можетъ быть только способный, энергическій и самостоятельный въ гминныхъ дѣлахъ человѣкъ, между тѣмъ служебное положеніе его тяжело и незавидно. По 217 ст. у. у. г. ц. п. онъ обязанъ безпрекословно исполнять законныя требованія своего уѣзднаго начальника, который вправѣ какъ его, такъ и другихъ должностныхъ лицъ гминнаго управленія, подвергать замѣчаніямъ, выговорамъ, штрафу до 5 р. и аресту до 7 дней (ст. 257). На эти распоряженія о взысканіяхъ подвергшіяся имъ должностныя лица имѣютъ право принесенія жалобы въ 7 дневный срокъ губернатору. Выборныя гминныя должности обязательны. Отказываться отъ нихъ вправѣ только либо 1) достигшіе 60 лѣтъ, 2) либо одаренные сильными тѣлесными недугами, 3) либо прослужившіе по выборамъ полный 3 лѣтній срокъ, 4) либо неимѣющіе въ гминѣ постояннаго мѣстопребыванія.

Изъ должностныхъ лицъ гмины, кромѣ войта, слѣдуетъ обратить вниманіе на солтысовъ, гминнаго писаря и уполномоченныхъ, учрежденныхъ по положенію комитета ц. п. 1879 года.

Солтысы суть помощники войта по деревнямъ и колоніямъ, составляющимъ сельскія общества. Гдѣ нѣтъ особыхъ сборщиковъ податей, тамъ они отправляютъ и эту должность.—Какъ помощники войта они суть послѣднія звенья въ системѣ государственной администраціи и объ уклоненіи войта отъ закона обязаны доносить уѣздному начальнику. Они выбираются на сельскихъ сходахъ изъ среды схода, то есть изъ среды крестьянъ.

Въ гминахъ, въ которыхъ войтъ мало способенъ или недѣятеленъ, настоящимъ хозяиномъ и распорядителемъ бываетъ въ дѣйствительности гминный писарь. Законъ допускаетъ возможность обходиться безъ писаря, когда самъ войтъ возьметъ на себя все письмоводство по гминному управленію (ст. 238 у. у. г. ц. п.). Въ дѣйствительности такого совмѣщенія не бываетъ по сложности и обширности письмоводства.

Статья 246 прямо опредѣляетъ, что гминные писаря назначаются или по выбору гминнаго схода или по найму; если по найму, то этотъ наемъ бываетъ по взаимному соглашенію войта, солтысовъ и уполномоченныхъ гмины.—Но въ ст. 249 у. у. г. ц. п.,—въ отступленіе отъ общаго правила, что кто назначаетъ на должность, тотъ и смѣщаетъ съ нея,—дано безусловное право уѣздному начальнику увольнять гминныхъ писарей. Пользуясь этимъ, уѣздные начальники присвоили себѣ почти повсемѣстно право назначать гминныхъ писарей вопреки 246 статьѣ. Такимъ образомъ, въ средѣ гмины является вліятельное лицо, независи-

мое ни отъ схода, ни отъ гмины, не имѣющее съ гминою никакихъ общихъ интересовъ и смотрящее на свою должность какъ на средство извлеченія для себя изъ своего положенія наибольшаго числа личныхъ выгодъ. Такъ какъ власть назначать писарей перешла фактически къ уѣзднымъ начальникамъ, то сама справедливость требовала бы, чтобы они были отвѣтственны за всѣ преступленія по службѣ писарей, тѣмъ болѣе что по 89 ст. уѣзднымъ начальникамъ вмѣняется въ обязанность частная ревизія гминныхъ управленій, чего они не исполняютъ, полагаясь на писарей. Этой отвѣтственности уѣздные начальники, однако, не несутъ. Естественнымъ послѣдствіемъ такихъ отношеній бываетъ, что большинство растратъ гминныхъ суммъ и другихъ преступленій писарей остаются безнаказанными. Увѣренность въ снисходительности уѣздныхъ начальниковъ столь велика въ послѣднее десятилѣтіе, что созываются открыто гминные сходы для предложенія жителямъ гмины пополнить растраты, произведенныя гминными управленіями и простирающіяся на многія тысячи рублей, раскладкою ея на землевладѣльцевъ по моргамъ владѣемой ими земли для того, чтобы не привлекать виновныхъ къ отвѣтственности.

Въ составѣ гминнаго устройства имѣется еще одно новѣйшаго происхожденія учрежденіе, не вышедшее еще изъ зачаточнаго состоянія и неразвившееся, но на которое возлагаются надежды всѣми писателями, касавшимися гминнаго устройства; это такъ называемые гминные *уполномоченные*.

Эти должностныя лица не имѣютъ ничего общаго съ повѣренными, которымъ гмина, какъ юридическое лицо, можетъ довѣрять по своимъ дѣламъ совершеніе извѣстныхъ дѣйствій на судѣ, въ администраціяхъ и въ сношеніяхъ съ третьими лицами. Необходимо пояснить происхожденіе этого института уполномоченныхъ, который не предусматривался въ указахъ 19 февраля 1864 г. и заведенъ только по Высочайше утвержденному постановленію комитета по д. ц. п. 22 декабря 1879 г.

Уже въ началѣ настоящей статьи упомянуто было, что въ гминѣ по указамъ 19 февраля 1864 г. существовалъ гминный судъ подъ предсѣдательствомъ войта изъ лавниковъ; судъ этотъ вѣдалъ весьма мелкія дѣла, гражданскія и уголовныя, жителей гмины, но вмѣстѣ съ тѣмъ былъ родомъ совѣта при войтѣ, помогающимъ войту въ завѣдываніи кассою, въ повѣркѣ ея и въ дѣлахъ административныхъ.—Предъ введеніемъ въ ц. п. въ 1876 году судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 г. эти прежніе гминные суды, имѣвшіеся въ каждой гминѣ, были отмѣнены и заведены новые, хотя и называющіеся гминными, но распространяющіе свою компетенцію на нѣсколько гминъ въ совокупности и не имѣющіе притомъ никакихъ административныхъ функцій, а только судебныя. Эту убыль нѣкоторыхъ органовъ въ гминѣ для административныхъ функцій законодательство старалось возмѣстить учрежденіемъ въ 1879 г. двухъ гминныхъ уполномоченныхъ, избираемыхъ погодно гминнымъ

сходомъ изъ осѣдлыхъ въ гминѣ землевладѣльцевъ, владѣющихъ какимъ бы то ни было, хотя бы самымъ крошечнымъ участкомъ земли. Слабая сторона этого учрежденія заключается въ томъ, что оно дано гминѣ факультативно съ правомъ пользоваться имъ или не пользоваться. По 229 ст. у. у. г. ц. п. гминнымъ сходамъ *предоставляется* избирать особыхъ уполномоченныхъ, а по 230 статьѣ на нихъ возложены слѣдующія обязанности, касающіяся пользы и общественнаго хозяйства гмины: 1) составленіе вмѣстѣ съ войтомъ и солтысами подъ общею отвѣтственностью раскладки казенныхъ и гминныхъ повинностей: 2) содѣйствіе войту въ гминныхъ дѣлахъ; 3) назначеніе вмѣстѣ съ войтомъ и солтысами гминнаго писаря, если онъ опредѣляется по найму и 4) повѣрка гминныхъ суммъ и свидѣтельствованіе приходорасходныхъ книгъ.—Если бы уполномоченные были заведены во всѣхъ гминахъ обязательно, то изъ обоихъ уполномоченныхъ и войта образовалась бы коллегія, родъ маленькой гминной управы, крайне необходимой въ виду того, что сходъ, собирающійся по четвертямъ года на нѣсколько часовъ, физически неспособенъ гминой управлять. Уполномоченные имѣютъ передъ войтомъ и солтысами то преимущество, что не утверждаются и не смѣщаются никѣмъ до срока выбора и вступаютъ въ должность тотчасъ послѣ своего избранія. Уполномоченные распространены далеко не повсемѣстно; тамъ, гдѣ они заведены, ихъ выбираютъ или изъ крестьянъ или изъ мелкой шляхты, мало разнящейся по образованію отъ крестьянъ, или изъ болѣе крупныхъ землевладѣльцевъ. Обыкновенно ихъ участіе въ дѣлахъ бываетъ поверхностное и формальное, далеко не соотвѣтствующее той пользѣ, которую они могли бы принести, еслибы имъ присвоивалось болѣе серьезное значеніе. Къ сожалѣнію, ихъ существованіе не прочно, оно зависитъ отъ воли схода. Почти вездѣ, гдѣ они существуютъ, они наталкиваются на сопротивленіе и на противодѣйствіе не столько со стороны войта, сколько со стороны гминнаго писаря. Уполномоченные могли-бы мало по малу ознакомлять своихъ товарищей по сходу съ вопросами гминнаго управленія, на сколько эти вопросы возбуждаются по дѣламъ схода. Большинство писарей не любятъ такого контроля, признавая на него право только за уѣздными начальниками, которымъ они обязаны своимъ назначеніемъ, и крестьянскими комиссарами, ревизующими ссудо-сберегательныя кассы. Писаря стараются прежде всего, чтобы выборъ уполномоченныхъ былъ для нихъ удаченъ. Если уполномоченный не удобенъ, писарь старается по возможности затруднить контроль и сдѣлать его поверхностнымъ. Писарь изготовляетъ проектъ бюджета иногда за день до собранія схода, а иногда и въ день этого собранія, передъ самою повѣркою отчетныхъ дѣйствій должностныхъ лицъ и утвержденіемъ смѣты будущихъ расходовъ. Уполномоченному остается при такихъ условіяхъ обратиться только къ уѣздному начальнику съ жалобою. Можетъ послѣдовать перемѣна писаря, но послѣ этой перетасовки порядокъ службы можетъ и не перемѣниться. На сходѣ объясняться и

входить въ длинные споры неудобно. Мѣстныя власти не расположены признавать права свободной критики гминнаго производства. Разговоры уполномоченнаго съ жителями гмины внѣ гминнаго схода, въ особенности въ квартирѣ уполномоченнаго, могутъ быть разсматриваемы какъ волнованіе народа и служили предметами доносовъ.

Обзоръ современнаго гминнаго управленія въ ц. п. приводитъ къ нижеслѣдующимъ соображеніямъ. Исполнится скоро 40 лѣтъ съ того момента, когда въ указахъ 19 февраля 1864 г. сдѣланъ былъ опытъ гминнаго устройства, предпринятый въ самомъ разгарѣ революціоннаго польскаго движенія и основанный на соотвѣтствующихъ тому моменту политическихъ соображеніяхъ. — Реформа, задуманная Милютинымъ, остается на бумагѣ въ полной силѣ съ весьма незначительными измѣненіями. Изъ всякаго происхожденія рабочихъ землевладѣльцевъ, получившихъ въ 1864 г. земельные надѣлы, образовано крестьянство съ тою цѣлью, чтобы оно могло послужить крѣпкою точкою опоры для правительства, въ виду политической неблагонадежности другихъ классовъ населенія. Сведенное въ одну замлевладѣльческую гмину съ помѣщиками и другими замлевладѣльцами крестьянство получило въ ней по своей численности громадный и рѣшающій перевѣсъ, обезпеченный еще и тѣмъ, что изъ гмины старательно исключены люди средняго состоянія, мѣстные представители ума и капитала. Корпоративная самодѣятельность другихъ, кромѣ крестьянства, классовъ населенія устранена, заведенъ порядокъ чисто бюрократическаго управленія краемъ, на подкладкѣ—въ теченіе многихъ лѣтъ—военной диктатуры. Нѣкоторая доля самоуправленія, предоставленная землевладѣльческой гминѣ, могла бы принести полезные плоды, еслибы эта гмина не была вполнѣ одинока, еслибы она была только первою клѣточкою болѣе обширной организаціи, еслибы она образовала только первую ступень земства. По природѣ своей государство не можетъ не пещись объ укрѣпленіи связи между входящими въ составъ его странами посредствомъ одинаковыхъ для всего государства учрежденій.—Земства введены во внутреннихъ губерніяхъ имперіи; идетъ теперь вопросъ о примѣненіи земскаго хозяйства на западной ея окраинѣ, но ни въ правительствѣ, ни въ печати не подымали еще вопроса о введеніи земства въ царствѣ польскомъ.—Подобная задача будетъ со временемъ поставлена, она рѣшается не безъ нѣкоторыхъ затрудненій, зависящихъ отъ глубокаго различія между имперіею и царствомъ польскимъ въ томъ отношеніи, что въ царствѣ польскомъ нѣтъ никакихъ средостѣній, отдѣляющихъ одно состояніе отъ другого, вслѣдствіе чего въ имперіи каждое состояніе доставляетъ свой особый контингентъ для образованія одного общаго земскаго представительства. Одиночество гминъ въ странѣ, управляемой чисто бюрократически, повлекло за собою то неизбѣжное послѣдствіе, что само гминное самоуправленіе сдѣлалось чѣмъ-то воображаемымъ, существующимъ только на бумагѣ, а не въ дѣйствитель-

ности. Полагается по закону, что гмина управляется своимъ сходомъ, своими войсками и солтысами, а въ дѣйствительности ею управляютъ уѣздный начальникъ, гминный писарь и земскіе стражники, соотвѣтствующіе урядникамъ въ имперіи. Въ теченіе десятковъ лѣтъ администрація старалась устранять болѣе развитыхъ людей отъ участія въ гминныхъ дѣлахъ и съ помощью назначаемыхъ уѣздными начальниками писарей образованный элементъ былъ вытѣсненъ изъ гминнаго управленія.— Гмина силою вещей была вовлечена въ общій круговоротъ жизни уѣзда, и, превратившись главнымъ образомъ въ органъ чисто административнаго управленія, сдѣлалась почти неспособною заботиться о гминныхъ хозяйственно-общественныхъ дѣлахъ и нуждахъ. Отсутствіе въ гминѣ людей средняго состоянія, какъ плательщиковъ гминныхъ сборовъ, лишаетъ ее самаго обильнаго источника доходовъ и служитъ причиною тому, что ей не по силамъ содержать больницы, пріюты, благотворительныя заведенія, лекарей и повивальныхъ бабокъ, огнегасительные снаряды. Существуютъ начальныя училища, но гмина объ нихъ не заботится. Крестьянство вообще туго на подати, тяжело на подъемъ и неохотно содѣйствуетъ какимъ бы то ни было финансовымъ, хозяйственнымъ, гигіеническимъ и благотворительнымъ мѣропріятіямъ. Высшей администраціи приходится требовать, приказывать, понуждать.

При неимѣніи еще въ виду никакихъ плановъ и предположеній о введеніи въ царствѣ польскомъ земствъ, въ которыхъ гмины составляли бы первую лишь ступень земскаго самоуправленія, всѣ надежды и пожеланія мѣстной печати въ ц. п., по отношенію къ исправленію и усовершенствованію гминнаго института, сводятся только либо къ возстановленію силы явно несоблюдаемаго закона, либо къ развитію и распространенію уже существующаго, но на непрочномъ основаніи, органа земскихъ уполномоченныхъ. Эти требованія сводятся въ настоящее время: 1) къ устраненію полиціи отъ непосредственнаго вмѣшательства въ гминное управленіе и въ особенности къ строгому соблюденію ст. 198 учр. упр. г. ц. п., которая гласитъ, что лица, неимѣющія положительнаго по закону права участвовать въ дѣлахъ гминнаго схода, не могутъ участвовать въ его совѣщаніяхъ, ни даже являться на сходъ; 2) къ предоставленію, согласно 246 ст. того же учрежденія, гминнымъ сходамъ и гминнымъ должностнымъ лицамъ выбора гминныхъ писарей; 3) къ видоизмѣненію ст. 229 того же учрежденія возложеніемъ на гмину обязанности выбирать ежегодно въ помощь войту особыхъ уполномоченныхъ; 4) къ обязанію гминныхъ управленій, чтобы они составляли смѣту предстоящихъ годичныхъ расходовъ на слѣдующій годъ въ началѣ декабря каждаго года и такую смѣту, подписанную войтомъ, уполномоченными и солтысами, выставляли въ гминной канцеляріи по крайней мѣрѣ за десять дней до собранія земскаго схода; 5) къ соблюденію этого порядка и относительно годового отчета по гминѣ и отчета должностныхъ лицъ, съ тѣмъ чтобы за невозможностью заключенія отчета до конца

года повѣрка его была произведена на первомъ сходѣ послѣ новаго года.

Для сторонниковъ земствъ, учрежденныхъ въ 34 губерніяхъ имперіи, гмина царства польскаго интересна какъ опытъ созданія общины на выборномъ началѣ никакъ не мужицкой и по крайней мѣрѣ, если не всесословной, то двусословной. Опытъ этотъ, хотя самъ по себѣ весьма неудовлетворителенъ, показалъ, однако, что, вопреки ожиданіямъ Н. А. Милютина, интеллигентный классъ не будетъ подавленъ въ гминѣ численнымъ перевѣсомъ большинства, состоящаго изъ простонародья. Этотъ интеллигентный элементъ всплылъ наружу и взялъ верхъ надъ большинствомъ крестьянскимъ. Гминными войтами и иными должностными лицами бываютъ всего чаще не крестьяне, а мелкіе землевладѣльцы и помѣщики. Число соискателей должностей въ гминѣ несомнѣнно возросло бы еще и составъ гминныхъ должностныхъ лицъ сдѣлался бы лучше, еслибы были произведены тѣ перемѣны въ институтѣ, которыя теперь предлагаются. Еще полезнѣе было бы введеніе въ институтъ того средняго состоянія, то есть представителей умственнаго труда и капитала, безъ дѣятельнаго участія которыхъ гмина будетъ всегда страдать скудостью средствъ на самыя необходимыя потребности населенія.—

Для уясненія, какую пользу можетъ принести выборное начало правительству, даже въ странѣ, враждебно къ нему относящейся, и даже при предоставленіи ея выборнымъ власти судебной, можемъ сослаться на новые гминные суды, введенные въ царствѣ польскомъ при распространеніи на царство въ 1876 г. судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 г. По этимъ судебнымъ уставамъ судоустройство состоитъ изъ двухъ строеній: мировая юстиція (мировые судьи и ихъ съѣзды) и обыкновенные суды (окружные суды и судебныя палаты), оба строенія прикрыты общимъ куполомъ кассаціоннаго сената. Въ царствѣ польскомъ числится 116 городскихъ единицъ. Въ нихъ заведены мировые судьи, не выборные, какими они были по уставамъ 20 ноября 1864 г., но по назначенію правительства изъ коренныхъ русскихъ людей, дѣйствующихъ на русскомъ языкѣ при содѣйствіи переводчика. Трудность особенную представляли только сельскія гмины, съ населеніемъ, не понимающимъ по русски и привыкшимъ къ коллегіальному суду. Члены учредительнаго комитета въ царствѣ польскомъ, вводившіе въ дѣйствіе указы 19 февраля 1864 г., мирились со всесословною, какъ они ее называли, гминою, и находили, что выборные гминъ, въ которыхъ явный перевѣсъ на сторонѣ крестьянскаго элемента, не дадутъ мужика въ обиду и что они предпочтительнѣе русскихъ людей, которые способны со временемъ ополячиться. Вторую инстанцію и для мировыхъ судей составляли бы мировые съѣзды, въ которыхъ участвовали бы вмѣстѣ съ мировыми гминные судьи, являющіеся туда по очереди въ равномъ съ мировыми судьями числѣ. При обсужденіи этого вопроса, въ государственномъ совѣтѣ имперіи въ 1871 году значительное число голосовъ высказалось за дѣй-

ствующихъ съ переводчиками мировыхъ судей изъ коренныхъ русскихъ людей и за не введеніе съѣздовъ, а за подчиненіе всѣхъ мировыхъ судей окружнымъ судамъ, какъ въ Закавказскомъ краѣ. Вопросъ рѣшался въ то время, когда Н. Милютинъ былъ уже неизлѣчимо боленъ; министръ юстиціи Д. Набоковъ поддерживалъ мнѣніе, мотивированное Милютинымъ по слѣдующимъ его соображеніямъ: „лишить гминныя учрежденія власти судебной и передать ее всецѣло въ руки чиновниковъ значило бы ослабить единственно прочную и надежную опору русскаго дѣла въ царствѣ и притомъ ослабить ее въ самомъ существенномъ условіи ея дальнѣйшаго развитія, ибо не подлежитъ сомнѣнію, что не административная власть, по своему свойству подчиненная личному вліянію начальства, а одна судебная можетъ дѣйствительно способствовать развитію и укрѣпленію самостоятельности гмины, безъ чего она окажется безсильною для противодѣйствія враждебнымъ Россіи шляхетскимъ тенденціямъ“.

Новые суды только по имени могутъ считаться *гминными*; каждый изъ нихъ простираетъ свою власть на 2, 3 или 4 гмины, соединенныя въ одинъ судебный округъ. Всѣхъ гминъ въ ц. п. 1279, а гминныхъ судовъ только 374 (среднимъ числомъ въ гминномъ округѣ 300 квадр. верстъ и 15.000 жителей). Предсѣдательствуетъ на судѣ не войтъ, но особый *гминный судья*, засѣдаютъ лавники въ числѣ трехъ. Каждая гмина представляетъ одного выбраннаго ею кандидата, всѣхъ этихъ кандидатовъ можетъ забраковать губернаторъ и назначить новые выборы. По 488 ст. учрежд. судеб. установленій избранныхъ и пропущенныхъ губернаторомъ кандидатовъ утверждаетъ Министръ Юстиціи, но онъ властенъ ни одного изъ нихъ не утвердить и назначить помимо ихъ другихъ лицъ безъ участія. Отъ гминнаго судьи требуется, чтобы онъ имѣлъ 6 морговъ въ округѣ, былъ не моложе 25 лѣтъ, христіанинъ и окончилъ курсъ наукъ въ какомъ-нибудь училищѣ или прослужилъ трехлѣтіе въ должностяхъ, при исправленіи которыхъ пріобрѣлъ бы навыкъ къ производству судебныхъ дѣлъ (хотя бы въ званіи лавника). Каждая гмина представляетъ губернатору по два кандидата въ лавники. Производство суда и рѣшенія его излагаются на русскомъ языкѣ, но стороны могутъ объясняться на мѣстныхъ языкахъ и нарѣчіяхъ.

На практикѣ гминные суды не оправдали ожиданій ни ихъ сторонниковъ, которые проводили ихъ по соображеніямъ политическимъ, какъ орудіе противъ шляхты и р.-к. духовенства, ни тѣхъ, которые отвергали ихъ по чувству національному или аристократическому, какъ плодъ союза правительства съ простонародьемъ, съ тѣмъ, чтобы перемолоть на этихъ жерновахъ всю національную интеллигенцію. Какъ только разсѣченъ былъ аграрный вопросъ, острый антагонизмъ крестьянъ и помѣщиковъ самъ собою прекратился. Крестьяне стали охотно избирать въ судьи и лавники помѣщиковъ или такъ называемыхъ пановъ. Они дорожатъ тѣмъ, что могутъ объясняться съ судьею безъ посредства переводчика. Судъ

сдѣлался какимъ ему слѣдуетъ быть: безстрастнымъ регуляторомъ правоотношеній, весьма любимымъ и популярнымъ органомъ одного только правосудія. За сохраненіе гминныхъ судовъ въ ихъ настоящемъ видѣ высказалась на запросъ правительства магистратура Варшавскаго судебнаго округа въ 1888 году. Институтъ этотъ включенъ безъ измѣненій и въ проектъ пересмотрѣнныхъ судебныхъ уставовъ, внесенныхъ уже въ Государственный Совѣтъ.

*В. Спасовичъ.*

## Мелкая земская единица въ прибалтійскихъ губерніяхъ.

Въ трехъ прибалтійскихъ губерніяхъ не введено Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ. Но въ этихъ губерніяхъ земское хозяйство не опредѣляется и законами, изложенными въ Уставѣ о земскихъ повинностяхъ, а цѣлымъ рядомъ мѣстныхъ законовъ, которые, хотя и не вошли въ составъ свода мѣстныхъ узаконеній губерній Остзейскихъ 1845 г. и именуются въ немъ (ст. 3) „допускаемыми изъ законовъ общихъ о земскихъ повинностяхъ изъятіями“, тѣмъ не менѣе по существу своему являются въ большинствѣ случаевъ не изъятіями изъ общаго закона, а особыми мѣстными узаконеніями (ст. 1321 св. гражд. узак. изд. 1864 г.). Этотъ выводъ относится и къ Курляндской губерніи, въ которой, однако, общіе законы о земскихъ повинностяхъ въ нѣкоторыхъ частяхъ своихъ сохранили дѣйствіе (тамъ же).

Этимъ объясняется, что даже понятія „земское хозяйство“, „земскія повинности“, встрѣчающіяся случайно и въ мѣстныхъ законахъ, не всегда тождественны съ тѣми же терминами общихъ законовъ и что, слѣдовательно, при изображеніи мелкой земской единицы въ Прибалтійскомъ краѣ необходимо исходить изъ какой-либо условной терминологіи. Въ настоящемъ очеркѣ прилагательное „земскій“, „земское“, въ дальнѣйшемъ изложеніи, предлагается въ томъ объемѣ и съ тѣмъ содержаніемъ, которое оно имѣетъ въ Положеніи о губ. и уѣзд. учрежденіяхъ. Такимъ образомъ, очеркъ долженъ будетъ являться отвѣтомъ на вопросъ: какова та мелкая единица самоуправленія, которая въ Прибалтійскомъ краѣ завѣдываетъ дѣлами, которыя въ земскихъ губерніяхъ поручены земствамъ?

На ряду съ этимъ центральнымъ вопросомъ, характеристика сказанной мелкой единицы дастъ, разумѣется, еще нѣкоторый матеріалъ для отвѣта на вопросы объ иныхъ, не земскихъ функціяхъ этой единицы.

Мелкими единицами самоуправленія, завѣдывающими земскими дѣлами, являются въ Курляндской и Эстляндской губерніяхъ волостныя общества, а въ Лифляндской губерніи—волостныя общества и приходы.

Устройство волостныхъ обществъ во всѣхъ трехъ прибалтійскихъ губерніяхъ опредѣлено и создано закономъ. Устройство прихода, какъ

земской единицы Лифляндской губерніи, не основано на законодательныхъ опредѣленіяхъ, а лишь урегулировано нѣсколькими штрихами административною властью, б. генералъ-губернаторомъ въ 1870 и 1874 годахъ [1]). Приходъ, какъ земская единица, выросъ изъ жизни той отдаленной эпохи, когда церковь являлась организующимъ началомъ общественной жизни [2]), и пережилъ эту эпоху, охраняемый единственно обычнымъ правомъ [3]).

Другимъ контрастомъ между волостью и приходомъ является территоріальная структура ихъ.

Территоріальный составъ волостныхъ округовъ *однороденъ*, состоя исключительно изъ, такъ называемой, *крестьянской* земли всякаго рода имѣній, т. е. такой земли, которая предназначена закономъ для мелкой собственности или аренды, при чемъ для крестьянской земли частныхъ имѣній, Лифляндской и Эстляндской губерній, установлены минимальные и максимальные размѣры земельныхъ участковъ, между тѣмъ какъ территоріальный составъ сельскаго прихода, существующаго въ Лифляндской губерніи, разнороденъ, состоя изъ территорій волостей и изъ мызныхъ земель всякаго рода имѣній, т. е. тѣхъ земель, которыми собственникъ имѣнія вправѣ распоряжаться по своему усмотрѣнію. Такимъ образомъ, уѣзды Лифляндской губерніи покрыты неразобщенными пространствами приходскихъ территорій [4]), между тѣмъ какъ волостныя территоріи являются по очертаніямъ своимъ разбросанными на пространствѣ уѣздовъ островками, отдѣляемыми другъ отъ друга территоріей мызныхъ земель.

Отношенія между волостью и приходомъ, съ одной стороны, и другими самоуправляющимися единицами, съ другой, существенно различны: волости поставлены внѣ связи съ остальными земскими единицами, между тѣмъ какъ приходъ, если не юридически, то фактически можетъ быть разсматриваемъ не только какъ мелкая, но и какъ низшая земская единица, входящая какъ составная часть въ земское дѣло цѣлой губерніи [5]) (уѣзды Лифляндской губерніи не являются земскими единицами) [6]).

---

[1]) Ук. Лифл. Губ. Правл. 16 октября 1870 г. № 128 и 8 февр. 1874 г. № 7 отпечатаны въ сборникѣ узаконеній о кр. Приб. губ. *Рейтерна*, Спб., 1898 г. ч. IV стр. 381 и слѣд.

[2]) *Alex Tobien*, die Agrargesetzgebung Livlands im 19 Iahrhundert I Bd. Berlin 1899 стр. 34. Тоже въ русскомъ переводѣ: *Алекс. Тобинъ*, Лифлянд. аграрное законодательство въ 19 столѣтіи. Рига 1900 г. т. I. Положенія 1804 и 1819 гг., стр. 37.

[3]) *М. А. Зиновьевъ*. Опытъ изслѣдованія земскаго устройства Лифляндской губерніи. Рига. 1895 г. стр. 119—125.

[4]) Фактически и въ Эстляндской губерніи существуютъ приходы съ земскими функціями.

[5]) *М. А. Зиновьевъ*. Опытъ изслѣдованія зем. устр., стр. 31 и 46.

[6]) Засѣдающіе въ приходскихъ конвентахъ владѣльцы дворянскихъ вотчинъ съѣзжаются на Ландтагѣ (губернскія собранія). М. А. Зиновьевъ, тамъ же стр. 31.

Союзъ лицъ, входящихъ въ составъ волости и сельскаго прихода, опредѣляется различными принципами. Членами волостного союза являются лица, къ волости приписанныя (крестьяне), и лица, хотя и неприписанныя къ волости (всѣхъ сословій), но владѣющія въ предѣлахъ волостного округа недвижимымъ имуществомъ—крестьянскими участками, либо на правѣ собственности (когда участокъ проданъ изъ состава имѣнія), либо на правѣ арендномъ (когда участокъ еще не выдѣленъ изъ состава имѣнія). Разрядъ неосѣдлыхъ членовъ волости имѣетъ меньше правъ, но и меньше обязанностей въ волости. Разрядъ осѣдлыхъ членовъ, или разрядъ „дворохозяевъ“ (всякаго сословія), по мысли законодателя, долженъ играть первенствующую роль въ волостныхъ дѣлахъ. Такимъ образомъ, волостной союзъ разнороденъ по своему составу, слагаясь изъ двухъ главныхъ группъ, неосѣдлой крестьянской и изъ группы осѣдлой, она же всесословная группа собственниковъ и арендаторовъ крестьянскихъ участниковъ; совокупность этихъ участковъ составляетъ волостной округъ [1]).

Разнохарактеренъ или, вѣрнѣе, двойственнен также и личный составъ сельскаго прихода, а именно—одну группу членовъ образуютъ исключительно юридическія лица, т. е. мѣстныя волостныя общества, а вторую группу—владѣльцы дворянскихъ вотчинъ. Правомъ занятія должностей пользуются лишь послѣдніе [2]).

Въ составѣ приходскихъ учрежденій сказывается ихъ сословное происхожденіе. Слѣды такого происхожденія замѣтны въ личномъ участіи всѣхъ владѣльцевъ дворянскихъ вотчинъ въ приходскомъ собраніи (конвентѣ).

Описаніе волости Прибалтійскихъ губерній и сельскаго прихода Лифляндіи сведется къ изображенію въ волости такого типа земской единицы, который создался черезъ упраздненіе патримоніальныхъ полицейско-попечительныхъ правъ помѣщика, причемъ изгнанное вмѣшательство послѣдняго замѣняется постепенно возрастающей самостоятельностью волостей, подъ контролемъ правительственныхъ органовъ. Сельскій же приходъ создался изгнаніемъ церковнаго начала (секуляризаціею), съ замѣною старой формы церковно-религіозной сословной и національной общности административно-земскою.

Въ томъ и другомъ, какъ въ волости, такъ и въ приходѣ, мы видимъ оформленный союзный духъ, констатированный и легализированный. Въ этомъ исторически достовѣрномъ фактѣ кроется жизнеспособность самихъ учрежденій. Перетасовка ихъ составныхъ частей является вѣрнѣйшимъ средствомъ ихъ умерщвленія, вѣрнѣйшимъ средствомъ мобилизаціи всѣхъ элементовъ общества, которое сыпучимъ пескомъ покроетъ прежнюю культуру, пока новыя начала не осуществятъ

[1]) Ст. 16 *Положе. о вол. общ. упр.* 1866 г.

[2]) Полн. Собр. Зак. 1863 г. № 39619. Ср. *Зиновьевъ*, указ. соч. стр. 8 и 9.

новой организаціи, подъ напоромъ жизненныхъ, болѣе или менѣе постоянныхъ, преемственныхъ въ поколѣніяхъ, запросовъ.

*Волость.*

Высочайше утвержденное 19 февраля 1866 г. Положеніе о волостномъ общественномъ управленіи въ Остзейскихъ губерніяхъ (П П. С. З., 43034) опредѣляетъ до настоящаго времени волостное устройство въ Прибалтійскомъ краѣ, хотя проектъ Положенія, выработанный Комитетомъ Остзейскихъ дѣлъ, долженъ былъ быть введенъ въ дѣйствіе съ 1 октября 1866 г. на шесть лѣтъ съ тѣмъ, чтобы съ измѣненіями, какія по опыту окажутся нужными, онъ тогда уже былъ представленъ на окончательное утвержденіе въ установленномъ, для законодательныхъ дѣлъ, порядкѣ. Въ основѣ этого положенія лежитъ мысль объ обезпеченіи крестьянамъ самостоятельнаго общественнаго управленія—самостоятельнаго и независимаго прежде всего отъ помѣщичьяго вліянія, но затѣмъ и самостоятельнаго въ отношеніи къ правительственному вмѣшательству.

Предшествовавшіе этому положенію законы, опредѣлявшіе административное устройство крестьянъ хотя и въ различной степени, и въ различной формѣ, но все же вполнѣ опредѣленно предоставляли помѣщику права надзора и вмѣшательства въ дѣла крестьянскихъ обществъ, причемъ права эти истекали не изъ гражданскихъ правъ его, какъ собственника земли, но изъ правъ патримоніальныхъ, пережившихъ отмѣну крѣпостной зависимости, совершившуюся уже въ началѣ XIX столѣтія. Къ числу такихъ полномочій, сохраненныхъ за помѣщиками, какъ держателями волостной полиціи въ Курляндской губ. и вотчинной полиціи въ остальныхъ двухъ губерніяхъ, слѣдуетъ отнести право утвержденія и временнаго удаленія крестьянскихъ должностныхъ лицъ и контроля надъ ними, право провѣрки, отмѣны и утвержденія приговоровъ схода, право пріема въ составъ крестьянскаго общества новыхъ членовъ, право (до изданія правилъ 9 іюня 1863 г.) ограничить передвиженіе членовъ общества; наряду съ этимъ полномочія помѣщиковъ въ отношеніи къ отдѣльнымъ крестьянамъ въ дѣлахъ чисто-хозяйственныхъ, какъ-то: найма личнаго и аренды, выражавшіяся въ правѣ „домашняго наказанія“ и безспорнаго осуществленія своихъ претензій, конечно, также обусловливали зависимость крестьянскаго общественнаго управленія отъ помѣщика или вотчинной полиціи.

Прежнія патримоніальныя полномочія помѣщиковъ, поскольку они касались отдѣльныхъ крестьянъ и цѣлыхъ крестьянскихъ обществъ, служили двоякой цѣли, поддерживая руководящую роль помѣщика въ дѣлахъ крестьянскаго общественнаго управленія и оберегая его интересы и права, какъ собственника земли и работодателя. Если въ послѣднемъ отношеніи реформа 1866 г. косвеннымъ образомъ въ связи съ отмѣною издѣльно-арендныхъ договоровъ, практически тѣсно связанныхъ

съ дисциплинарною властью помѣщика, арендодателя, разоружила послѣдняго, какъ субъекта особыхъ патримоніальныхъ правъ, то въ первомъ отношеніи, требуя независимости и самостоятельности для волостныхъ обществъ, она тѣмъ не менѣе сохранила за помѣщикомъ нѣкоторыя права контроля надъ волостью; окончательное упраздненіе воспослѣдовало лишь съ преобразованіемъ полиціи въ Прибалтійскомъ краѣ, послѣ чего за владѣльцами вотчинъ сохранены были лишь нѣкоторыя права и обязанности по охраненію порядка и безопасности въ предѣлахъ принадлежащихъ ему мызныхъ земель (Зак. 9 іюня 1888 г. отд. III).

Такимъ образомъ, въ Прибалтійскомъ краѣ самостоятельность волостей осуществилась путемъ постепеннаго упраздненія патримоніальныхъ функцій помѣщика и въ этой именно постепенности многіе, не безъ основанія, видятъ нормальный ростъ общественной идеи, находившей одновременно свое практическое прочное и устойчивое осуществленіе въ той организаціи волости, которая представляется въ настоящее время весьма интереснымъ и жизнеспособнымъ типомъ мелкой земской единицы.

Но указанное постепенное упраздненіе полномочій помѣщика, тяготѣвшихъ надъ самостоятельностью волостей, ко времени преобразованія въ 1889 г. крестьянскихъ присутственныхъ мѣстъ изъ дворянскихъ выборныхъ коллегій со смѣшанными административными и судебными функціями въ единоличный правительственный органъ комиссаровъ по крестьянскимъ дѣламъ, въ руководящихъ административныхъ сферахъ стало признаваться недостаточнымъ для дѣйствительнаго практическаго осуществленія той полноты самостоятельности, которая имѣлась въ виду закономъ.

Не доставало, съ этой точки зрѣнія, полнаго разрыва взаимныхъ жизненныхъ отношеній между помѣщикомъ и волостью, поддерживавшихся главнымъ образомъ благодаря однопомѣстному свойству волостей и въ виду того, что помѣщикъ являлся либо арендодателемъ, или продавцемъ, а осѣдлый классъ членовъ волости арендаторами либо покупщиками находившейся въ ихъ владѣніи земли, обязанными помѣщику либо арендными платежами, либо остатками непогашенной покупной суммы; а также и благодаря тому, что помѣщикъ нерѣдко предоставлялъ волости тѣ или другія выгоды, какъ-то: помѣщенія подъ волостное правленіе, общественный магазинъ или школу, и въ силу всѣхъ этихъ обстоятельствъ являлся хотя и скрытымъ, но тѣмъ не менѣе сильнымъ факторомъ общественной самодѣятельности въ волости, который, смотря по личностямъ и по обстоятельствамъ, могъ весьма успѣшно, въ томъ или иномъ направленіи, опредѣлять теченіе общественныхъ дѣлъ.

Вопросъ о вліяніи помѣщика на жизнь волостей и о томъ, было ли это вліяніе естественнымъ дополненіемъ фактической незрѣлости волостей, или оно было насилованіемъ ихъ зрѣлой самостоятельности, не можетъ быть разрѣшенъ однимъ отвѣтомъ для всѣхъ волостей всего

Прибалтійскаго края; и, насколько вообще возможно окинуть общимъ взглядомъ разсматриваемое явленіе, руководствуясь собственнымъ и чужимъ опытомъ, въ результатѣ получится, что волости, по степени своей самостоятельности, крайне отличались между собою; самая жизненность волостной организаціи сказывается въ этихъ индивидуальныхъ особенностяхъ каждой волости. Въ общемъ же отстраненіе помѣщичьяго вліянія, а въ казенныхъ волостяхъ вліянія временныхъ владѣльцевъ казенныхъ имѣній, во многихъ случаяхъ повело къ росту иныхъ, внѣ волости лежащихъ вліяній, среди которыхъ то въ качествѣ союзниковъ, то въ качествѣ соперниковъ главную роль играютъ правительственные органы, съ одной, и націоналистическіе латышскіе и эстонскіе кружки, съ другой стороны, съ ихъ подвижной и крайне дѣятельной прессою. Такимъ образомъ, во многихъ случаяхъ изолированная волость оказалась изолированною лишь по внѣшнимъ признакамъ.

Самый способъ изолированія волостей заключался и заключается въ соединеніи нѣсколькихъ волостей въ одну.

Въ теченіе періода, предшествовавшаго преобразованіямъ 1888 и 1889 г.г., такія соединенія предпринимались и поощрялись лишь тогда, когда сами волости выражали желаніе соединяться или же когда существовавшія волости не были въ состояніи содержать волостныя учрежденія, къ которымъ тогда предъявлялись еще самыя умѣренныя требованія и которыя потому обходились значительно дешевле. Послѣ указаннаго періода требованія, предъявляемыя къ волостямъ административнымъ начальствомъ, стали форсироваться, въ интересахъ внѣшняго благоустройства, облегченія надзора и пр., а соединеніе волостей сдѣлалось предметомъ особаго усердія.

Исторія этого движенія не входитъ въ рамки настоящаго очерка. Важно лишь указать, что историческая группировка волостей въ десятилѣтіе между 1888 и 1898 г.г. подвергалась коренной перетасовкѣ, имѣвшей прежде всего своимъ послѣдствіемъ образованіе болѣе крупныхъ единицъ, а затѣмъ болѣе осязательную бюрократизацію условій волостной общественной дѣятельности; самое преобразованіе потребовало крупныхъ капитальныхъ затратъ, какъ напр., на постройку новыхъ общественныхъ зданій, которыя на довольно продолжительный періодъ времени легли бременемъ на волостные бюджеты.

Традиціоннымъ въ административныхъ сферахъ осталось воззрѣніе на этотъ разрывъ съ прошлымъ, какъ на безусловный прогрессъ, какъ на средство пониженія податного оклада волостныхъ сборовъ и упорядоченія волостного управленія [1]).

---

[1]) Иные взгляды, однако, высказалъ Курляндскій Губернаторъ на съѣздѣ Комиссаровъ въ 1900 г. въ Митавѣ, Курл. губ. вѣдомости. Въ 1880-хъ годахъ въ Курл. губ. было около 600 волостей, въ настоящее время—228. Въ той же приблизительно пропорціи уменьшено было количество волостей въ остальныхъ двухъ прибалтійскихъ губерніяхъ.

Для характеристики же Положенія о вол. общ. управленіи, съ одной стороны, и практическаго его примѣненія за послѣднія пятнадцать лѣтъ, съ другой, мелькомъ затронутый здѣсь вопросъ о соединеніи волостей чрезвычайно важенъ. Онъ показываетъ, что самостоятельность волостей, задуманная законодателемъ ко благу существовавшихъ волостей, преслѣдовалась администраторомъ ко благу вновь образуемыхъ волостей. И въ этомъ повторилось нерѣдко наблюдаемое явленіе искусственнаго насажденія съ пренебреженіемъ или недовѣріемъ къ существующимъ живымъ группамъ. Результатъ тотъ, что волости тѣснѣе вдвинуты въ сферу административнаго надзора и отъ самоуправляющихся общественныхъ группъ или корпорацій все болѣе приближаются къ излюбленному въ наше время типу административныхъ территоріальныхъ единицъ, которымъ предоставлены нѣкоторыя функціи самоуправленія.

## I.

### *Элементы волости.*

Въ волости слѣдуетъ различать два элемента: ея *территорію* и *союзъ членовъ*.

*Территорія* волости есть опредѣленная земская территорія (§ 1), то есть опредѣленная публичнымъ правомъ топографическая единица, называемая волостнымъ округомъ (§§ 16, 19, 35), состоящимъ: въ Лифляндской губерніи изъ повинностной земли, въ Эстляндской губерніи и на островѣ Эзелѣ изъ крестьянской арендной земли и въ Курляндской губерніи изъ крестьянскихъ арендныхъ участковъ (Gesinde), т. е. изъ того фонда каждаго имѣнія, который спеціальными законами предназначенъ для отдачи въ аренду или для продажи преимущественно наличнымъ арендаторамъ въ видѣ отдѣльныхъ участковъ [1]) (крестьян-

[1]) Въ мѣстныхъ крестьянскихъ положеніяхъ, дѣйствующихъ въ Лифляндской и Эстляндской губерніяхъ, выражено то общее начало, что бывшая въ извѣстному времени въ пользованіи членовъ крестьянскихъ обществъ земля изъ состава принадлежащихъ дворянамъ и инымъ частнымъ владѣльцамъ имѣній отчисляется въ особый фондъ, которымъ помѣщикъ вправѣ распоряжаться не иначе какъ отдачею его въ аренду или продажею въ видѣ отдѣльныхъ, опредѣленнаго размѣра, участковъ лицамъ всѣхъ сословій, пріобрѣтающимъ тѣмъ самымъ всѣ права и обязанности членовъ мѣстныхъ волостныхъ обществъ. Приведенное начало обусловило раздѣленіе всего пространства земель каждаго имѣнія на двѣ части, изъ которыхъ одна, обозначаемая вообще не совсѣмъ точно «крестьянскою землею» (повинностная въ Лифляндской губерніи, крестьянская арендная земля въ Эстляндской губерніи, а равно и на островѣ Эзелѣ, подчинена дѣйствію изложеннаго выше начала и вытекающимъ изъ него спеціальнымъ законамъ крестьянскихъ положеній, а другая, носящая названіе мызной, находясь въ безотчетномъ распоряженіи вотчинниковъ, напротивъ того—дѣйствію общаго гражданскаго права, кодифицированнаго въ ч. III Свода Мѣст. Узак. 1864 г.

Въ Курляндской же губерніи не образовано особой «крестьянской земли» съ

скіе участки, Gesinde, обстроенныя сельскохозяйственныя единицы въ среднемъ отъ 25—50 десятинъ, расположенныя особняками въ видѣ односелій). Лица всѣхъ сословій могутъ владѣть такими участками, фактически же громадное большинство арендаторовъ или собственниковъ, купившихъ участки отъ помѣщиковъ или выкупившихъ таковые у казны, принадлежатъ къ крестьянскому сословію. Изъ свойства волостного округа, какъ земской территоріи, вытекаетъ выраженное въ законѣ правило, что сословіе владѣльца земли въ предѣлахъ волости не можетъ вліять на ея территоріальный составъ (прим. къ § 1) и что составъ волостного округа можетъ быть видоизмѣняемъ лишь указанными въ самомъ законѣ способами, что, напр., сдѣлки частныхъ лицъ не могутъ вліять на составъ волостного округа, не получивъ характера публичныхъ актовъ черезъ утвержденіе.

Волостной округъ имѣетъ двоякое юридическое значеніе—во-первыхъ, какъ вещественное основаніе, какъ видимый районъ дѣятельности волостного общества, за предѣлами котораго общественные органы не могутъ проявлять какихъ либо правъ публичнаго характера, истекающихъ изъ самоуправленія, такъ напр., обложеніе земли, внѣ границъ волости лежащей, хотя бы принадлежащей члену ея, недопустимо,—во-вторыхъ же, какъ территорія опредѣленныхъ въ законѣ типовъ гражданско-правовыхъ отношеній по землѣ, наличность коихъ создаетъ членскія права въ волости. Съ точки же зрѣнія государственной волостной округъ не признается безусловнымъ административнымъ дѣленіемъ и, въ отношеніи правительственныхъ функцій, напр., волостному старшинѣ присвоена компетенція, выходящая за предѣлы этой территоріи [1]).

Важно отмѣтить, что по составнымъ элементамъ своимъ волостной округъ въ законѣ представляется совершенно однороднымъ, состоя изъ совокупности крестьянскихъ участковъ, являющихся совершенно однороднымъ типомъ мелкихъ сельскохозяйственныхъ предпріятій, для которыхъ, за исключеніемъ Курляндской губерніи, закономъ даже установленъ минимальный и максимальный размѣръ. Исходя изъ такого представленія, законъ упустилъ изъ виду, съ одной стороны, поземельное устройство во многихъ изъ имѣній казны, гдѣ наряду съ крестьянскими хозяйскими участками образованы были и затѣмъ перешли на выкупъ менѣе крупные участки отъ 15 десятинъ до 1 десятины, розданные преимущественно отставнымъ солдатамъ и части безземельныхъ,

---

постояннымъ назначеніемъ, а напротивъ, по примѣру Пруссіи, законодатель ограничился мѣрами охраненія арендаторовъ и поощренія перехода ихъ въ собственниковъ въ отношеніи къ бывшимъ 6 сент. 1863 г. въ арендѣ участкамъ. Разъ проданный участокъ тѣмъ самымъ освобождается отъ спеціальныхъ законовъ и подчиняется общему земскому праву, лишь въ публично правовомъ отношеніи совокупность этихъ участковъ составляетъ неизмѣнную территорію волостей. (Цирк. 4 марта 1867 г., ст. 1 прим., ст. 6 и 16 Полож. о вол. общ. упр. 1866 г. Рѣш. Общ. Собр. Сената № 21, 1896 г.).

[1]) Въ отношеніи дѣлъ по воинской повинности, по страхованію и др.

приписанныхъ къ волостямъ, при чемъ эти бобыльскіе, огородническіе и солдатскіе участки выдѣлялись то изъ состава мызныхъ, то изъ состава крестьянскихъ земель казенныхъ имѣній; съ другой стороны, по крайней мѣрѣ для Курляндской губ., и за симъ для всѣхъ участковъ въ казенныхъ имѣніяхъ законъ упустилъ изъ виду дробленіе и скопленіе участковъ, создающія постепенно большое разнообразіе въ типахъ хозяйственныхъ единицъ въ составѣ волостей. Наконецъ, устанавливая понятіе волостного округа, законъ не предвидѣлъ, что впослѣдствіи подъ мелкіе и средніе участки будутъ сдаваться въ аренду и продаваться и участки мызной зѣмли. Этотъ процессъ, не смотря на почти полное отсутствіе въ Прибалтійскомъ краѣ парцелляціи цѣлыхъ имѣній, замѣтно усиливается, и при бытовомъ сходствѣ владѣльцевъ-пріобрѣтателей этихъ участковъ съ большинствомъ хозяевъ въ предѣлахъ волостного округа и при той пользѣ, которую эти владѣльцы извлекаютъ для себя изъ волостныхъ учрежденій, вполнѣ естественно стремленіе волостей захватить и эту часть мызныхъ территорій въ свою компетенцію. Но это стремленіе при теперешнихъ законахъ не можетъ быть признано правомѣрнымъ. Вѣроятно, въ будущемъ волостной округъ обниметъ все мелкое землевладѣніе, а также могущее образоваться скопленіемъ мелкихъ единицъ крупное землевладѣніе, въ настоящее же время волостной округъ простирается исключительно на, такъ называемую, крестьянскую землю всякаго рода имѣній, въ техническомъ смыслѣ этого слова, имѣющаго къ тому другое назначеніе въ Эстляндской губ., Лифляндской губ. и на остр. Эзелѣ, нежели въ Курляндской губ., и другое значеніе въ казенныхъ волостяхъ, нежели въ частновладѣльческихъ. Этимъ, то есть историческимъ происхожденіемъ волостныхъ округовъ, объясняется неравномѣрность и причудливость ихъ очертаній и нерѣдко разрозненность составныхъ ихъ частей, въ особенности въ соединенныхъ волостяхъ.

*Союзъ членовъ*, образующій волостное общество, въ противоположность составу территоріи волости—неоднороденъ. Онъ распадается на двѣ главныя группы, образуемыя по двумъ различнымъ началамъ: по началу союзному и по началу вещному, при чемъ обосновываемыя первымъ началомъ членскія права менѣе обширны, чѣмъ тѣ, которыя истекаютъ изъ второго начала; кромѣ того, начало союзное носитъ сословный характеръ, начало же вещное—безсословно.

По началу вещному членами волостного общества являются лица, пріобрѣвшія въ собственность или взявшія въ аренду отдѣльные крестьянскіе участки, хотя бы лица эти въ волости не были приписаны, и къ какому бы сословію они ни принадлежали, т. е. такіе участки, которые входятъ въ территорію волости и которые по фактическимъ и юридическимъ признакамъ являются хозяйственными единицами, соотвѣтствующими не вездѣ точно опредѣленному понятію крестьянскаго участка. Выше мы указали, что вопреки предположенію законодателя въ настоя-

щее время въ волостномъ округѣ существуютъ и иныя хозяйственныя единицы, несоотвѣтствующія этому понятію, какъ то: фабрики, заводы, дома, кузницы, лавки, мелкіе сѣнокосные и огородническіе участки. Очевидно, формулированное выше вещное начало возникновенія членскихъ правъ совершенно не разрѣшаетъ вопроса о правоположеніи въ средѣ волостного общества собственниковъ или арендаторовъ подобнаго рода участковъ, и вокругъ этого вопроса образовалась довольно запутанная и противорѣчивая практика. Основная тенденція закона заключается въ предоставленіи руководящей роли въ волости собственникамъ и долгосрочнымъ арендаторамъ довольно значительныхъ сельскохозяйственныхъ единицъ, съ отстраненіемъ на задній планъ всѣхъ тѣхъ собственниковъ и арендаторовъ, объектъ владѣнія которыхъ не соотвѣтствуетъ понятію крестьянскаго участка. Права пріобрѣтателя и арендатора крестьянскаго участка отличаются всей полнотою членскихъ правъ: права личнаго участія на общемъ сходѣ (ст. 6), права занять важнѣйшія общественныя должности (ст. 28)—волостного старшины, помощника его и предсѣдателя волостного суда, права усиленнаго представительства на сходѣ выборныхъ (ст. 9), такъ какъ половина этого схода должна состоять изъ лицъ этого класса, хотя по численности своей этотъ классъ составляетъ всегда меньшинство всѣхъ членовъ общества.

Не смотря на очевидность такой тенденціи закона, остается спорнымъ, кого слѣдуетъ разумѣть подъ пріобрѣтателемъ крестьянскаго участка и кого подъ арендаторомъ участка, обладающимъ полнотою членскихъ правъ. Законъ по этому вопросу даетъ почву для слѣдующихъ выводовъ.

1) Полноправнымъ членомъ волости по владѣнію землею можетъ быть признанъ только такой (а) собственникъ участка, которому достался данный участокъ какъ самостоятельный, отдѣльный объектъ, слѣдовательно, въ составъ волостного общества не входитъ помѣщикъ, владѣющій въ составѣ вотчины и крестьянскими участками, невыдѣленными изъ состава вотчины (прим. къ ст. 1 Пол.); (б) полноправнымъ членомъ является, далѣе, лицо, арендующее у собственника имѣнія крестьян. участокъ, такъ какъ только этотъ видъ аренды подчиненъ спеціальнымъ объ арендѣ правиламъ крестьянскихъ положеній, о томъ, напр., чтобы заключенный между этими лицами договоръ непремѣнно совершался письменно съ укрѣпленіемъ договора крестьянскимъ присутственнымъ мѣстомъ, т. е. комиссаромъ по кр. дѣламъ и на срокъ не менѣе 6 лѣтъ въ Лифляндской (Пол. Лифл. 1860 г., ст. 119) и Эстляндской губерніяхъ (Пол. Эстл. 1856 г. ст. 65) и на 12 лѣтъ въ Курляндской (Прав. 6 сент. 1863 г. ст. 11) и на островѣ Эзелѣ (Прав. 19 февр. 1865 г. ст. 44), съ предоставленіемъ арендатору преимущественнаго права на дальнѣйшее арендованіе и на покупку участка, а также права на особое вознагражденіе за улучшенія, за отказъ въ продолженіи аренды, при новой сдачѣ участка въ аренду или при про-

даже другому лицу помимо арендатора на условіяхъ, на которыя согласенъ былъ бы и прежній арендаторъ; на ряду съ этимъ спеціальные законы разсматриваютъ такого арендатора, а не собственника вотчины, какъ субъекта всѣхъ лежащихъ на арендуемой землѣ сборовъ и податей и какъ субъекта публичныхъ правъ въ волостномъ обществѣ. Эти и нѣкоторыя другія особенности сказаннаго типа аренды, въ которомъ арендодателемъ долженъ быть непремѣнно собственникъ *имѣнія*, въ составъ коего входитъ данный арендуемый участокъ, образуютъ собою совершенно особенныя и притомъ длительныя отношенія по землѣ, въ отличіе отъ тѣхъ арендныхъ отношеній, которыя, возникая на почвѣ общаго земскаго права, могутъ основываться на словесныхъ соглашеніяхъ и быть краткосрочными.

Пока крестьянскій участокъ не отчужденъ изъ состава имѣнія, онъ непремѣнно находится въ квалифицированной арендѣ и представителемъ членскихъ правъ по этому участку является именно арендаторъ, а не собственникъ-помѣщикъ. Ко всѣмъ приведеннымъ преимуществамъ этого типа привилегированной аренды, слѣдовательно, присоединяется полнота членскихъ правъ въ волостномъ обществѣ для арендатора.

Соціальный смыслъ этихъ положеній о правахъ собственниковъ отчужденныхъ участковъ и арендаторовъ неотчужденныхъ участковъ ясенъ. Законодатель оставилъ внѣ волости помѣщика и, вмѣстѣ съ тѣмъ, открылъ доступъ въ волость лицамъ всѣхъ сословій, допуская ихъ въ классъ пріобрѣтателей отдѣльныхъ участковъ. Такимъ образомъ, волостное устройство основано главнымъ образомъ на контингентѣ среднихъ землевладѣльцевъ съ однородными интересами, достаточно зажиточныхъ и просвѣщенныхъ, ведущихъ почти всегда, при помощи наемнаго труда, довольно разностороннее хозяйство, отбывающихъ главнѣйшія повинности, какъ волостныя, такъ и земскія, и имѣющихъ такимъ образомъ за себя презумпцію способности къ руководительству общественными дѣлами. Вмѣстѣ съ тѣмъ только путемъ принятаго закономъ способа разграниченія между помѣщикомъ и пріобрѣтателемъ участка—съ одной стороны, съ другой стороны—между привилегированнымъ арендаторомъ и арендаторомъ общаго права, возможно было создать полное соотвѣтствіе между крестьянскими участками и членскими правами и обезпечить представительство по каждому отдѣльному участку. Иными словами, гдѣ помѣщикъ являлся собственникомъ, тамъ членскія права присвоены отдѣльнымъ арендаторамъ, а гдѣ участокъ проданъ отдѣльно, тамъ членомъ волости является только пріобрѣтатель, а не его арендаторы (если онъ сдаетъ участокъ въ аренду), иначе отъ пріобрѣтателя зависѣло бы создать многократныя членскія права, сдавая участокъ въ аренду одному или нѣсколькимъ лицамъ.

Вторая группа членовъ волости опредѣляется, какъ уже выше было указано, началомъ *личнымъ*. Въ отличіе отъ первой группы, опредѣляемой началомъ владѣнія, она является чисто сословною и членскія

права по этой группѣ не обосновываются наличностью особой *гражданско-правовой* сдѣлки, какъ-то куплею или арендою крестьянскаго участка, а тѣми основаніями, которыя лежатъ въ основѣ пріобрѣтенія сословныхъ правъ, то есть происхожденіемъ и принятіемъ. По происхожденію къ волости принадлежатъ лица, записанныя въ мѣстные ревизскіе и переводные списки. Черезъ особый актъ принятія возможно путемъ перечисленія перейти изъ одной волости въ другую. Такимъ образомъ, сословный союзъ, входящій въ волость, организованъ на корпоративныхъ началахъ, союзъ этотъ пополняется филіаціей, пріемомъ крестьянъ изъ другихъ обществъ, а уменьшается смертью, переходомъ членовъ въ другія общества и исключеніемъ порочныхъ членовъ, съ отдачею ихъ въ распоряженіе правительства, на общемъ основаніи.

Несмотря на такую корпоративную организацію, сословный союзъ имѣетъ въ волости второстепенное значеніе, во 1-хъ, въ виду того, что члены сословнаго союза, какъ таковые, т. е. если они одновременно не владѣютъ недвижимостью, не пользуются всею полнотою членскихъ правъ, и во 2-хъ, въ виду того, что они не объединены общими интересами, проживая часто на сторонѣ, не имѣя подчасъ никакихъ хозяйственныхъ интересовъ въ родной ихъ волости. Что касается правъ сословнаго или приписного члена волости, то они значительно ýже правъ членовъ-дворохозяевъ: на волостномъ сходѣ они участвуютъ черезъ особыхъ депутатовъ, по одному отъ десяти человѣкъ; въ сходѣ выборныхъ располагаютъ лишь половиною головъ, хотя бы по численности своей составляли больше половины всѣхъ членовъ волости; къ занятію общественныхъ должностей они не допускаются, за исключеніемъ должности магазиннаго надзирателя или полевого сторожа. Обязанности ихъ сводятся къ участію въ денежныхъ повинностяхъ и въ магазинной ссыпкѣ, замѣняемой для отсутствующихъ денежными взносами; этимъ обязанностямъ соотвѣтствуетъ право на призрѣніе и на леченіе за счетъ общества, право на полученіе ссудъ изъ магазина, а также ссудъ изъ волостной кассы въ случаѣ нужды.

Неосѣдлый классъ членовъ волости распадается на три разряда, которые на практикѣ имѣютъ значеніе исключительно избирательныхъ собраній. Первый изъ этихъ разрядовъ носитъ названіе разряда мызныхъ батраковъ и, слѣдовательно, состоитъ изъ приписанныхъ къ обществу лицъ, служащихъ по найму у помѣщиковъ (безразлично у мѣстнаго ли или посторонняго); второй разрядъ состоитъ изъ „хозяйскихъ батраковъ“, то есть приписанныхъ къ обществу лицъ, служащихъ у дворохозяевъ, а третій разрядъ—изъ „самостоятельныхъ неосѣдлыхъ членовъ“, т. е. ни въ чьемъ услуженіи не состоящихъ и не владѣющихъ въ обществѣ недвижимымъ имуществомъ ни на правѣ арендномъ, ни на правѣ собственности, на вышеизложенныхъ основаніяхъ.

Группировка приписного неосѣдлаго союза по этимъ тремъ разрядамъ не имѣетъ жизненнаго значенія, осложняетъ избирательный меха-

низмъ, обусловливаетъ путанную регистрацію правъ и могла бы быть замѣнена инымъ, болѣе простымъ распредѣленіемъ неосѣдлыхъ избирателей на отдѣльныя однородныя группы.

## II.

### *Организація волости.*

Волость совмѣщаетъ въ себѣ функціи волостныя и правительственныя. Организація волости пріурочена къ первымъ, выполненіе послѣднихъ обезпечивается правительственнымъ надзоромъ, обусловливающимъ разсмотрѣніе жалобъ на дѣйствія волостныхъ органовъ органами правительства и выражающимися въ правѣ послѣднихъ утверждать, удалять и предавать суду волостныхъ должностныхъ лицъ, въ правѣ наложенія на нихъ взысканій, въ правѣ провѣрки, отмѣны и замѣны приговоровъ и распоряженій волостныхъ органовъ не только съ точки зрѣнія законности, но въ нѣкоторыхъ случаяхъ и цѣлесообразности. Надзоръ этотъ, однако, не стѣсняетъ права обжалованія со стороны волостныхъ органовъ всѣхъ безъ исключенія распоряженій правительственныхъ органовъ, въ инстанціонномъ порядкѣ до II Деп. Прав. Сената включительно.

Органами волости являются: 1) общій волостной сходъ, 2) сходъ выборныхъ, 3) волостной старшина и его помощники и, наконецъ, 4) вспомогательные органы (магазинный надзиратель, писарь, школьный староста и др.).

1) Общій волостной сходъ составляютъ всѣ принадлежащіе къ волостному обществу совершеннолѣтніе и самостоятельные: (1) собственники недвижимыхъ имуществъ, а также (2) съемщики принадлежащихъ помѣщикамъ, казнѣ, городамъ и разнымъ заведеніямъ, обложенныхъ поземельными повинностями арендныхъ участковъ (Gesinde) и, наконецъ, по одному, назначаемому на одинъ избирательный срокъ (§ 8) человѣку на 10 взрослыхъ, принадлежащихъ къ обществу, (3) мызныхъ и (4) хозяйскихъ батраковъ и (5) самостоятельныхъ неосѣдлыхъ членовъ (§ 6, Пол. 1866 г.).

Изъ такого состава общаго схода видно, что по тремъ послѣднимъ разрядамъ должны производиться особые подготовительные выборы [1]). Общій сходъ можетъ быть созываемъ только для выбора волостныхъ должностныхъ лицъ (волостного старшины, его помощниковъ), выборныхъ и волостныхъ судей и для постановленія объ удаленіи порочныхъ членовъ общества. На практикѣ къ предметамъ вѣдомства общаго схода относится и вопросъ о соединеніи волости съ другою, причемъ рѣшеніе со включеніемъ условій соединенія имѣетъ скорѣе свойство заключенія, чѣмъ приговора.

Сходы отдѣльныхъ пяти разрядовъ, т. е. собственниковъ, аренда-

[1]) Инструкція о приведеніи въ дѣйств. Полож. §§ 9—12.

торовъ и трехъ разрядовъ неосѣдлыхъ членовъ допускаются съ разрѣшенія старшины и для сужденія исключительно о нуждахъ и пользахъ подлежащаго разряда.

Сходы первыхъ двухъ разрядовъ на практикѣ дѣйствительно созываются и въ развитіи ихъ дѣятельности ощущается нѣкоторая потребность, такъ какъ не только въ Лифляндской губ. по дѣламъ евангелической церкви и школы, но по всѣмъ вопросамъ о натуральныхъ повинностяхъ собственники и арендаторы являются соединенными особыми интересами и обязанностями, къ которымъ совершенно непричастны неосѣдлые члены.

2) Избирательное собраніе общаго схода выбираетъ собраніе представителей волости—сходъ выборныхъ, который составляютъ кромѣ старшины, выборные, избираемые общимъ сходомъ, числомъ отъ 8 до 24, смотря по количеству принадлежащихъ къ волости лицъ. Одна половина выборныхъ должна принадлежать къ разрядамъ собственниковъ и арендаторовъ, другая—къ разрядамъ неосѣдлыхъ членовъ. Срокъ отправленія обязанностей выборныхъ—трехлѣтній, сходъ выборныхъ пополняется ежегодно одною третью членовъ (§ 9 Пол.). Сходъ созывается волостнымъ старшиною, который предсѣдательствуетъ на сходѣ, или комиссаромъ, не менѣе одного раза въ годъ.

Вѣдѣнію схода выборныхъ подлежатъ (§ 11 Пол.):

а) постановленія о всѣхъ вообще предметахъ, относящихся до хозяйственныхъ и общественныхъ дѣлъ цѣлаго общества: . . . . г) совѣщанія и ходатайства объ общественныхъ нуждахъ и пользахъ общества; д) принесеніе начальству чрезъ особыхъ повѣренныхъ жалобъ и просьбъ по дѣламъ общества; е) назначеніе сборовъ [1]) на общественные расходы общества и опредѣленіе порядка ихъ взиманія съ тѣмъ, чтобы въ случаѣ распредѣленія сборовъ по числу душъ, въ число это входили всѣ принадлежащія къ обществу лица; ж) назначеніе жалованья должностнымъ лицамъ (§ 26) [2]); з) учетъ старшины и его помощниковъ и разсмотрѣніе принесенныхъ на нихъ жалобъ не полицейскаго свойства, а также сообщеніе этихъ жалобъ начальственному учрежденію въ случаѣ ихъ основательности; и) рѣшеніе всѣхъ тѣхъ случаевъ, когда по общему закону или особымъ о крестьянахъ постановленіямъ,

---

[1]) Право самообложенія, регулированное нѣсколько подробнѣе въ прежнихъ Положеніяхъ, благодаря редакціи п. е. § 11 Пол. 1866 г., чрезвычайно широко примѣняется въ Курляндской губерніи, въ силу п. 2, § 238 Пол., 1887 г., въ которомъ указывается, что раскладка производится «по совѣсти». Смотря по характеру господствующей на сходѣ партіи, волостной сборъ имѣетъ ту или иную тенденцію, то какъ налогъ, упадающій на трудоспособность, то какъ налогъ имущественный, или даже подоходный. Такимъ образомъ системы распредѣленія сборовъ очень пестры, часто случайны и измѣнчивы. Въ большихъ волостяхъ гарантій въ уравнительномъ распредѣленіи сборовъ мало.

[2]) Т. е. вол. старшинѣ, его помощникамъ, смотрителю магазина (?) и писарю

или вслѣдствіе частныхъ распоряженій правительства требуется согласіе или разрѣшеніе всего общества.

Предѣлы вѣдомства, указанные въ § 11 Положенія, довольно полно характеризуютъ компетенцію схода выборныхъ, къ которой слѣдуетъ прибавить выборъ смотрителя магазина и избраніе или наемъ волостного писаря.

Надзоръ за волостнымъ управленіемъ сказывается преимущественно въ надзорѣ за дѣятельностью схода выборныхъ, являющейся жизненнымъ нервомъ волости. Предѣлы правительственнаго надзора очерчены въ законѣ не вполнѣ опредѣленно, но на первомъ планѣ находится надзоръ за формальной законностью постановленій схода и разсмотрѣніе жалобъ на приговоры сходовъ, а лишь на второмъ планѣ, при наличности извѣстныхъ условій, имѣетъ мѣсто и надзоръ за цѣлесообразностью постановленій схода. Предѣлы власти органовъ надзора и объемъ самого понятія надзора вызываютъ рядъ сложнѣйшихъ вопросовъ административной практики, изъ которыхъ одинъ изъ наиболѣе характерныхъ—полноправность волостного общества, какъ юридическаго лица гражданскаго права, не смотря на поднадзорность всѣхъ его имущественныхъ сдѣлокъ административному начальству, поскольку онѣ „вредны для благосостоянія общества“, или когда онѣ приводятъ къ обремененію волостной кассы долгами (§ 12 Пол. 1866 г. и § 14 Прав. 11 іюня 1866 г.).

3) Исполнительнымъ органомъ волости является волостной старшина, избираемый на три года общимъ сходомъ изъ числа собственниковъ или арендаторовъ. Въ помощь ему избирается нѣсколько помощниковъ изъ той же группы осѣдлыхъ членовъ волости [1]).

Обязанности и права волостного старшины аналогичны съ тѣми, которыя предусмотрѣны въ Общемъ Положеніи о крест. (ст. 81—86). Наряду съ этимъ, какъ органъ волости, онъ приводитъ въ исполненіе приговоры схода, ведетъ регистрацію всѣмъ членамъ волости (такъ называемый, волостной списокъ), созываетъ и распускаетъ сходъ, предсѣдательствуетъ на немъ, наблюдаетъ за цѣлостью волостей территоріи, чѣмъ и обязывается къ возбужденію дѣлъ противъ помѣщика, въ случаѣ несоблюденія имъ постановленій крест. положеній о крестьянской землѣ.

Какъ органъ волостной полиціи, онъ вмѣстѣ съ помощниками своими и назначаемыми поочередно на шесть мѣсяцевъ десятниками подчиненъ уѣздной полиціи и, такимъ образомъ, является однимъ изъ звеньевъ полицейской организаціи.

Въ отношеніи полицейскаго порядка ему подлежатъ лишь лица податного сословія, проживающія въ волостномъ округѣ, которыхъ онъ вправѣ призывать къ личной явкѣ и штрафовать за неисполненіе законныхъ распоряженій (§§ 16, 22 и 24). Всѣ распоряженія старшинъ

[1]) Какихъ именно, ясно въ законѣ не сказано, и этимъ затрудняется безошибочное опредѣленіе того ценза, который даетъ право на занятіе должности.

могутъ быть обжалованы въ двухнедѣльный срокъ комиссару, а рѣшеніе послѣдняго губернскому по кр. дѣламъ присутствію и дальше Сенату.

Помощники волостного старшины, имѣющіе на сходѣ выборныхъ только совѣщательный голосъ, составляютъ со старшиною коллегію лишь по дѣламъ, сопряженнымъ съ расходованіемъ общественныхъ суммъ и при распредѣленіи повинностей (§ 23), въ остальномъ они либо подчинены старшинѣ, либо его вполнѣ замѣняютъ по опредѣленной очереди или въ опредѣленныхъ полицейскихъ участкахъ волостного округа (§ 17).

Волостному старшинѣ съ помощниками предоставляется назначать съ утвержденія схода выборныхъ должностныхъ лицъ для надзора по разнымъ частямъ волостного управленія, какъ-то: полевыхъ сторожей, надзирателей больницъ и другихъ общественныхъ учрежденій, полицейскихъ служителей и т. п. (прим. къ § 4). Смотритель магазина выбирается сходомъ выборныхъ. Писарь, для завѣдыванія письменною частью волостныхъ должностныхъ лицъ, а также для веденія протоколовъ общаго схода и схода выборныхъ и волостного суда, либо избирается сходомъ выборныхъ, либо назначается имъ по найму, на практикѣ почти всегда только на три года, хотя такой срокъ въ законѣ не опредѣленъ. Въ большихъ обществахъ, а равно если нѣсколько волостныхъ обществъ подвѣдомственны одному волостному суду, волостной судъ можетъ опредѣлить для себя писаря съ утвержденія съѣзда мировыхъ судей (§ 26). Разногласія по этому предмету разрѣшаются съѣздомъ мировыхъ судей (вол. суд. уст. 1889 г. ст. 16). Старшинѣ, помощникамъ и писарю назначается обществомъ жалованье (§ 26). То же право присвоено и предсѣдателю волостного суда, волостнымъ судьямъ и писарю волостного суда; въ волостныхъ судебныхъ участкахъ, состоящихъ изъ нѣсколькихъ волостей, вознагражденіе за службу назначается соединеннымъ собраніемъ сходовъ выборныхъ (ст. 47 вол. суд. уст.).

## III.

Переходя отъ структуры волости къ основнымъ принципамъ, являющимся двигателями въ теченіе общественныхъ ея дѣлъ, нельзя не остановиться на слѣдующихъ характерныхъ чертахъ.

Прибалтійская волость поражаетъ двойственностью своей структуры, объединяя все приписное населеніе крестьянскаго сословія, но не объединяя всего наличнаго населенія данной мѣстности, такъ какъ наличное населеніе лишь постольку входитъ въ составъ волости, поскольку оно либо приписано, либо владѣетъ недвижимостью въ предѣлахъ волости.

Такая структура создаетъ тѣсныя рамки и трудныя условія для осуществленія какихъ бы то ни было новыхъ начинаній въ области волостного самоуправленія. И, если перейти отсюда къ характеристикѣ основного принципа волостной самодѣятельности, то среди различныхъ

тенденцій первое мѣсто займетъ стремленіе остерегать плательщиковъ отъ повышенія сборовъ. Это стремленіе нерѣдко создаетъ активную борьбу противъ предъявляемыхъ со стороны требованій, исходящихъ теперь преимущественно отъ органовъ правительства по различнымъ предметамъ ихъ вѣдѣнія, такъ напр., отъ комиссаровъ по крест. дѣламъ въ отношеніи къ вопросамъ вознагражденія волостныхъ должностныхъ лицъ, улучшенія общественнаго призрѣнія, отъ полиціи—по вопросамъ натуральныхъ повинностей, въ особенности дорожной, отъ школьнаго начальства—въ отношеніи ремонта и расширенія школъ, а также матеріальнаго улучшенія положенія учителей, отъ съѣзда мировыхъ судей—въ отношеніи расходовъ по волостной судебной части.

Въ противодѣйствіи этимъ требованіямъ сходы выборныхъ проявляютъ особенную энергію, сознавая свою неприкосновенность, не стѣсняясь въ выборѣ средствъ, прибѣгая не только къ отказу отъ голосованія, но и къ неявкѣ на засѣданія, для законнаго состава которыхъ требуется $^2/_3$ имѣющихъ право голоса.

Должностныя лица, избранныя волостью, но тѣмъ не менѣе зависящія отъ различныхъ начальствъ, изощряются въ изысканіи способовъ примиренія сталкивающихся интересовъ.

Представители правительственныхъ учрежденій увлекаются желаніемъ всевозможныхъ улучшеній, среди которыхъ второстепенныя (какъ-то видныя и изящныя вывѣски на общественныхъ зданіяхъ) иногда выдвигаются рядомъ съ первостепенными нуждами, какъ-то: съ улучшеніемъ пищи для призрѣваемыхъ въ общественной богадѣльнѣ. Такимъ образомъ, органы правительства пріучаются видѣть въ волостномъ устройствѣ и самоуправленіи досадное препятствіе къ проведенію прогресса и просвѣщенія, привыкаютъ считать первымъ условіемъ успѣшнаго выполненія приписываемой ими себѣ попечительной роли, не присвоенной имъ въ законѣ, изысканіе средствъ косвеннаго понужденія волостей къ исполненію „своихъ обязанностей“, толкуемымъ то шире, то уже.

И дѣйствительно, наиболѣе важныя отрасли волостного самоуправленія поручены волостямъ закономъ и имѣютъ характеръ обязанностей. Сюда относится прежде всего содержаніе волостного общественнаго управленія и волостного суда. Уже выше было замѣчено, что параллельно высвобожденію волостей изъ-подъ помѣщичьей опеки и роста непосредственнаго правительственнаго надзора, требованія, предъявляемыя къ волостнымъ учрежденіямъ, къ должностнымъ лицамъ и волостному суду, возрасли, и соразмѣрно возрасли и расходы волостей. Всякое почти улучшеніе сопряжено съ расходами, все равно относится ли оно къ волостнымъ общественнымъ зданіямъ или къ волостнымъ должностнымъ лицамъ. Здѣсь, какъ и въ другихъ отрасляхъ, между необходимымъ и излишнимъ много мѣста для споровъ и пререканій, которыя и разыгрываются между органами волостными и правительственными. Противодѣйствіе волостей новымъ расходамъ столь же понятно, какъ по-

нятно и противоположное стремленіе органовъ надзора, стремящихся обставить наилучшимъ образомъ, по своимъ понятіямъ, волостныя учрежденія. Продовольственное дѣло такъ же относится къ исключительной обязанности волостей, и вся операція содержанія и храненія зернового запаса, управленія продовольственными средствами, заключающимися въ капиталахъ, разрѣшенія, взысканія и разсрочки ссудъ, отчетность и пр. выполняются сходомъ выборныхъ, волостнымъ старшиною и магазиннымъ смотрителемъ подъ контролемъ комиссара по кр. дѣламъ. Пререканія въ этой области происходятъ рѣже, такъ какъ законъ обязанности и права волостей регламентируетъ достаточно точно, хотя по нѣкоторымъ предметамъ безъ достаточнаго вниманія къ интересамъ послѣднихъ (такъ, напр., начало обязательности зерновыхъ запасовъ во многихъ волостяхъ, по мѣстнымъ условіямъ является излишнею и обременительною предосторожностью).

Волостное школьное дѣло въ формальномъ отношеніи, какъ обязанность волостей, схоже съ обязанностью содержанія волостного содержанія волостного управленія и суда, и тяжесть этой обязанности обусловлена тѣми же факторами, которыми вызвана теперешняя интенсивность первой. Опять та же тенденція органовъ надзора провести всевозможныя улучшенія въ школьномъ дѣлѣ, поставить школу на должную высоту, и при томъ школу, типъ которой выработанъ правительственной регламентаціей, а не мѣстною самодѣятельностью и которая вслѣдствіе этого не такъ близка сердцу сельскаго населенія, какъ то было бы желательно. Не понятно ли, почему волостныя общества отстаиваютъ status quo и съ подозрѣніемъ относятся ко всякому новшеству, какъ бы оно ни было современно или своевременно, зная, что увеличеніе сборовъ расходуемыхъ на несознанныя ими нужды явится ближайшимъ практическимъ результатомъ всякаго новаго мѣропріятія.

Общественное призрѣніе, въ отличіе отъ поименованныхъ отраслей волостного самоуправленія, хотя и имѣетъ характеръ обязанности, но вмѣстѣ съ тѣмъ представляется такой обязанностью, объемъ которой въ законѣ наименѣе опредѣленно очерченъ. Сказано только, что волости обязаны „призрѣвать“ бѣдныхъ членовъ своихъ, но чѣмъ достигается призрѣніе ихъ, какое вспомоществованіе является призрѣніемъ, на это въ законѣ нѣтъ указаній и все здѣсь зависитъ отъ усмотрѣнія схода.

Въ томъ же смыслѣ не опредѣлена и обязанность несенія расходовъ по леченію неимущихъ больныхъ, включая сюда и умалишенныхъ.

Весьма понятный пробѣлъ этотъ восполняется различными мѣрами, прилагаемыми къ дѣлу начальствомъ, которому подлежатъ жалобы призрѣваемыхъ или оставленныхъ безъ призрѣнія. И въ этомъ дѣлѣ приходится констатировать столь же понятное стремленіе начальства содѣйствовать по мѣрѣ силъ замѣнѣ первобытныхъ способовъ призрѣнія (которые иногда мало чѣмъ отличаются отъ специфическихъ наказаній за бѣдность) болѣе современными. Это стремленіе сводится къ требо-

ванію сооруженія волостныхъ богадѣленъ, къ устройству врачебной помощи, къ правильному уходу за больными, снабженію бѣдныхъ и больныхъ достаточною пищею и пр. Начальство выступаетъ въ роли адвоката бѣдныхъ, чистосердечно, но не всегда умѣло втягивая волости въ новые и новые расходы.

Въ итогѣ приходится сказать, что, какъ намъ кажется, въ большинствѣ волостей *внѣшній* прогрессъ въ волостныхъ предпріятіяхъ всего чаще вызванъ косвеннымъ давленіемъ извнѣ и такимъ образомъ обратно пропорціоналенъ интенсивности общественнаго самосознанія въ волости.

Этотъ (съ нашей точки зрѣнія) прискорбный фактъ, проявляющійся между прочимъ, и въ бюрократизаціи волостной службы, не равнозначущъ тому, что носителями прогресса является вообще меньшинство, роль котораго въ данномъ случаѣ взяло на себя просвѣщенное чиновничество; нѣтъ, этотъ фактъ отражаетъ въ себѣ навязанный характеръ прогресса въ волостныхъ дѣлахъ, который, вслѣдствіе этого, не только не обладаетъ одинаковой культурной и воспитательной цѣнностью, но, кромѣ того, мѣшаетъ, при различіяхъ въ понятіяхъ и въ языкѣ, росту чувства взаимнаго уваженія и симпатіи между волостью и органами надзора.

Вотъ почему не безъ грусти приходится удивляться красивымъ волостнымъ домамъ и магазинамъ, подчасъ роскошнымъ школамъ или привѣтливымъ богадѣльнямъ, въ которыхъ, однако, люди волости ходятъ на цыпочкахъ, какъ будто они чужіе. Тѣ, которые довольствуются внѣшнимъ прогрессомъ, не будутъ жалѣть о томъ, что привязанность къ общественному дѣлу какъ будто охладѣваетъ, и что на почвѣ неприкосновенности отмежеванной волости области самоуправленія общественное сознаніе сосредоточивается почти исключительно вокругъ одного моральнаго центра самозащиты.

Волость живуча, жизнеспособна, но не прогрессивна въ общепринятомъ смыслѣ этого слова. Но неизвѣстно ли, что послѣднее свойство рѣдко укореняется глубоко тамъ, гдѣ сильны первыя.

Объясненіе найдутъ въ соціальномъ составѣ волостного союза, не пригодномъ, вообще, для общественной предпріимчивости и для широкихъ мѣропріятій. Но не въ послѣднихъ слѣдуетъ видѣть назначеніе волости.

Если же волость дала хорошую, хотя и скромную школу [1]) съ безвозмезднымъ и обязательнымъ обученіемъ, если она дала честный судъ, и если она поддерживала одна, безъ посторонней помощи, продовольственную организацію, то она заслужила общую благодарность, она сдѣлала свое общегосударственное дѣло. И, кажется, она это дѣло сдѣлала, и сдѣлала лучше, чѣмъ полагаютъ слишкомъ взыскательные наблюдатели.

---

[1]) Для Лифляндской губ., Ландратская коллегія въ 1886 году, издала нынѣ уже устарѣвшіе матеріалы о положеніи приходскихъ и волостныхъ школъ. Другихъ статистическихъ работъ въ печати, насколько намъ извѣстно, не появилось.

*Приходъ въ Лифляндской губерніи* [1]).

Устройство земскихъ приходовъ Лифляндской губерніи опредѣляется въ настоящее время утвержденными б. прибалт. генералъ-губернаторомъ 15 іюля 1870 г. и выработанными Лифл. Ландтагомъ, собравшимся въ февралѣ того же года, правилами и о составѣ сельскихъ и лютеранскихъ церковныхъ и училищныхъ конвентовъ [2]) (ук. Лифл. губ. Правл. 16 окт. 1870 г., № 128) и инструкціею къ этимъ правиламъ (ук. Лифл. губ. правл. 8 февр. 1874 г., № 7) [3]). Сущность этихъ распоряженій заключается въ слѣдующемъ. Прежніе конвенты сельскихъ приходовъ раздѣляются: а) на приходскіе конвенты, на которыхъ обсуждаются дѣла прихода, не касающіяся лютеранскихъ церквей и школъ [4]) и б) на церковные и училищные конвенты исключительно для дѣлъ, касающихся лютеранскихъ церквей и школъ (ст. 1).

Отдѣльныя волостныя общества заступаются, во исполненіе § 20 (п. в и г) Положенія о вол. общ. упр. 19 февр. 1866 г., на приходскихъ конвентахъ сельскихъ приходовъ своими волостными старшинами (ст. 2). На лютеранскихъ же церк. и училищн. конвентахъ сельскихъ приходовъ члены волостныхъ обществъ, участвующіе въ отбываніи повинностей въ пользу лютеранскихъ церквей и школъ въ приходѣ, заступаются депутатами, избираемыми ими для той цѣли на 3 года: по одному для каждаго общества, изъ числа членовъ общества лютеранскаго исповѣданія. Въ выборѣ депутата участвуютъ по каждому воло-

---

[1]) Въ Эстляндской губ. приходское устройство сложилось на схожихъ съ лифляндскимъ основаніяхъ, но не было еще узаконено.

[2]) *В. Е. Рейтернъ*, Сборникъ узаконеній о крестьян. приб. губ. т. III, ч. IV стр. 381. Сбор. Узак. и мѣстн. пост. кас. главн. церк. попечит. Рига 1888

[3]) Тамъ же стр. 382.

[4]) Статья 596 Пол. о Лифл. кр. 1860 г. гласитъ: «Непосредственное наблюденіе за Евангелически-Лютеранскими школами» (какъ волостными, такъ и приходскими) и улучшеніе оныхъ ввѣряется въ каждомъ приходѣ мѣстному правленію приходскихъ школъ. Правленіе состоитъ подъ предсѣдательствомъ назначаемаго отъ прихода церковнаго попечителя изъ мѣстнаго пастора, учителя приходской школы и одного приходскаго школьнаго старшины, избраннаго всѣми церковными старостами и школьными старшинами подлежащаго прихода. Въ случаѣ неисполненія законныхъ опредѣленій и распоряженій правленія, оно требуетъ отъ волостного суда принятія надлежащихъ исполнительныхъ мѣръ или же буде нужно относится о томъ въ приходскій судъ». Приведенная статья, которая узаконяла существовавшій ранѣе порядокъ, послужила опорою для дѣятельности приходовъ въ школьномъ дѣлѣ, которымъ почти исключительно и занимались конвенты, ясно сознавая всестороннее значеніе школъ. Преимущественно настойчивости приходовъ слѣдуетъ приписать, что законъ объ обязательномъ обученіи не остался мертвою буквою.

стному обществу особо [1]) всѣ вообще отбывающіе повинности въ пользу лютеранскихъ церквей и школъ, собственники и арендаторы [2]) крестьянскихъ поземельныхъ участковъ; выборы производятся въ подлежащемъ общественномъ домѣ подъ руководствомъ волостного старшины, или, буде онъ православнаго исповѣданія, одного изъ его помощниковъ лютеранскаго исповѣданія, или, за неимѣніемъ таковаго, члена вол. суда лютеранскаго вѣроисповѣданія (ст. 3).

Представители крестьянъ на приходскихъ конвентахъ, равно какъ и на лютеранскихъ церковныхъ и училищныхъ конвентахъ, пользуются наравнѣ съ представителями дворянскихъ вотчинъ полнымъ правомъ голоса по всѣмъ дѣламъ, подлежащимъ обсужденію и рѣшенію, за исключеніемъ тѣхъ, которыя основаны на особомъ правѣ патронатства (ст. 4).

За каждую отдѣльную волость и отдѣльную дворянскую вотчину подлежащіе представители ихъ пользуются особымъ голосомъ (ст. 5).

За установленіемъ въ пунктѣ 2—5 новаго порядка заступанія прекращается прежнее участіе [3]) церковныхъ старостъ и старшинъ общества въ засѣданіяхъ церковныхъ и приходскихъ конвентовъ (ст. 6).

Изъ двухъ избираемыхъ каждымъ приходомъ церковныхъ попечителей одинъ выбирается приходскимъ конвентомъ, а другой лютеранскимъ церковнымъ и училищнымъ конвентомъ [4]) (ст. 7).

---

[1]) На практикѣ въ соединенныхъ волостяхъ (ср. выше) выборы производятся для всей волости, причемъ выбирается чаще всего одинъ депутатъ, который обладаетъ въ такомъ случаѣ нѣсколькими голосами; тоже самое практикуется на приходскихъ конвентахъ, въ которыхъ участвуютъ волостные старшины. Такимъ образомъ сліяніе волостей имѣло еще и то послѣдствіе, что оно объединило голоса волостныхъ обществъ на послѣдняго рода конвентахъ и голоса собственниковъ и арендаторовъ кр. участковъ на церк. и училищ. конвентахъ въ чемъ и сказывается лишній разъ специфическое значеніе сліянія волостей Въ маленькихъ приходахъ остр. Эзеля это существеннымъ образомъ мѣняетъ характеръ приходскаго устройства. «Въ приходѣ Ямма», говорится въ одномъ ходатайствѣ, «напр., тремъ голосамъ владѣльцевъ имѣній противостоялъ бы волостной старшина съ шестью голосами прежнихъ самостоятельныхъ волостей. Въ такомъ составѣ приходскіе конвенты остр. Эзеля никакъ уже нельзя будетъ назвать приходскими конвентами, они не представляются органами самоуправленія, а являются сходами, на которые крупные землевладѣльцы призваны лишь для выслушанія мнѣнія и окончательнаго рѣшенія единовластнаго волостнаго старшины». Впрочемъ, однородныя въ обратномъ смыслѣ послѣдствія имѣетъ соединеніе въ однѣхъ рукахъ всѣхъ помѣстій прихода, чему, насколько намъ извѣстно, тоже имѣется одинъ примѣръ въ Лифляндской губерніи.

[2]) Здѣсь опять таки подразумѣвается специфическая долгосрочная аренда по крестьянскому положенію, о которой подробно говорилось выше.

[3]) Участіе съ совѣщательнымъ голосомъ, практиковавшееся издавна.

[4]) Первый называется приходскимъ попечителемъ, второй церковнымъ попечителемъ. Къ тѣмъ и другимъ (§ 6 Инструкціи 8 февр. 1874 г.) примѣняется правило 1863 г. (П. С. З. № 39619), что могутъ быть избираемы только лица, владѣющія въ приходѣ имѣніями, или же состоящія арендаторами имѣній, если срокъ аренднаго контракта не менѣе 3-хъ лѣтъ, считая отъ времени избранія.

Приведенныя правила обособили въ церковномъ приходѣ двѣ организаціи; чисто-земскую и чисто-исповѣдную, къ которой, однако, примыкаетъ и школьное дѣло, но на которую вслѣдствіе этого и съ точки зрѣнія значенія мелкой земской единицы слѣдуетъ обратить вниманіе [1]). Вмѣстѣ съ тѣмъ, правила эти являются правительственною санкціею существовавшаго приходскаго устройства, которое получило косвенное законодательное признаніе въ законѣ 4 іюня 1901 г. „объ оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ Лифляндской губ. для обложенія земскимъ сборомъ“, согласно которому къ приходамъ пріурочена дѣятельность учрежденій, призванныхъ къ регистраціи недвижимостей и къ примѣненію къ нимъ оцѣночныхъ тарифовъ. Съ этою цѣлью въ каждомъ приходѣ образованы оцѣночныя комиссіи.

Къ правиламъ 15 іюня 1870 г. б. генералъ-губернаторъ издалъ въ 1872 г. особую инструкцію, которая слѣдующимъ образомъ разграничиваетъ компетенціи выдѣленныхъ изъ прихода правилами 1870 года двухъ учрежденій: „Къ предметамъ вѣдомства церковныхъ и училищныхъ конвентовъ принадлежитъ: совѣщаніе и постановленіе рѣшеній по всѣмъ касающимся евангелически-лютеранской церкви, пасторатовъ и школъ полицейскимъ и хозяйственнымъ дѣламъ, разрѣшеніе средствъ, требующихся на содержаніе сихъ учрежденій, равнымъ образомъ и выборовъ пастора тамъ, гдѣ этотъ выборъ не устраняется правомъ патронатства, а напротивъ, на основаніи ст. 292 (159) Уст. Ев.-Лют. церкви въ Россіи или на основаніи особаго учредительнаго акта подлежащей церкви, предоставленъ приходу, и, наконецъ, выборъ церковнаго попечителя и его субститута... Всѣ прочія дѣла, какъ-то: попеченіе о приходскихъ дорогахъ, разсмотрѣніе поступившихъ статистическихъ свѣдѣній и представленіе ихъ подлежащимъ властямъ, выборъ приходскихъ попечителей и ихъ субститутовъ и пр. подлежатъ вѣдомству приходскаго конвента, коль скоро не существуетъ особыхъ учрежденій для завѣдыванія ими (§ 1).

Указанія эти, какъ видно, довольно неопредѣленны и не даютъ яснаго представленія о дѣятельности приходскихъ учрежденій. Для полученія болѣе осязательныхъ данныхъ мы обратились къ исторіи одного изъ Лифляндскихъ приходовъ 1848 года по настоящее время. Обзоръ всѣхъ журналовъ или протоколовъ, обнимающихъ не болѣе двухсотъ сраницъ in folio, приводитъ къ заключенію, что до раздѣленія прихода на церковный и сельскій, имѣвшаго мѣсто въ 1870 году, дѣятельность конвента, собиравшагося большею частью 2 раза въ годъ, почти исключительно сосредоточивалась на школѣ и на церкви

[1]) Подробныя, хотя и нѣсколько устарѣвшія, данныя въ «Матеріалахъ къ изученію положенія лют. земскихъ нар. школъ въ Лифляндіи. Пер. съ нѣм. Рига. 1884 г.». Правилами 1887 г. роль приходскихъ учрежденій значительно была сужена въ пользу органовъ Министерства Народнаго Просвѣщенія.

(ремонтъ церкви, священнослужительскихъ домовъ), изрѣдка попадаются постановленія, касающіяся дорогъ, мостовъ и пр. Въ засѣданіяхъ изъ общаго числа 9 помѣщиковъ участвовало отъ 4—9; въ протоколахъ писались резолюціи, почти всегда безъ мотивовъ, пасторомъ, исполнявшимъ роль дѣлопроизводителя и нѣсколько подробнѣе останавливавшимся лишь на своихъ докладахъ, почти исключительно касавшихся школьнаго дѣла. По нѣкоторымъ дѣламъ участвовали представители крестьянскихъ обществъ (старшины и судьи) напр., по дѣлу о замѣнѣ подводной повинности денежнымъ взносомъ, объ опредѣленіи на деньги повинностей въ пользу пастора, и мнѣніе, высказанное ими, принимается конвентомъ.

Въ новѣйшее время постановленія конвента пишутся на двухъ языкахъ, представляются на утвержденіе губернскаго правленія, но также коротки и непритязательны. Весь механизмъ дѣлопроизводства укладывается въ нѣсколькихъ стереотипныхъ формахъ, и жизнь прихода какъ церковнаго, такъ и земскаго движется въ старыхъ рамкахъ, на почвѣ постоянныхъ, исторически преемственныхъ нуждъ. Губернское начальство внесло нѣкоторую регламентацію, но не слишкомъ обременительную, ограничиваясь только установленіемъ принципа распредѣленія повинностей денежныхъ и натуральныхъ между волостями, съ одной, и помѣстьями, съ другой стороны, и опредѣляя порядокъ замѣны нѣкоторыхъ натуральныхъ повинностей денежными.

Простота дѣлопроизводства въ приходской организаціи объясняется не сравнительно маленькимъ размѣромъ территоріальнаго пространства, ибо въ гораздо менѣе значительной волости дѣлопроизводство уже весьма обширно, а тѣмъ, что приходъ вѣдается только съ помѣщиками, съ одной, и съ волостями, съ другой стороны, не имѣя никакого дѣла съ отдѣльными членами волости. Исполнительнымъ органомъ прихода въ волости является старшина. Сборы и повинности распредѣляются между волостями и помѣстьями конвентомъ, а въ составѣ волости, между отдѣльными плательщиками, волостнымъ начальствомъ по разъ на всегда установленной системѣ. Въ среднемъ въ приходѣ имѣется около 8 волостей и столько же имѣній, такимъ образомъ приходское хозяйство ведется отъ имени 16 единицъ, а не отъ имени всѣхъ владѣльцевъ въ приходѣ. И съ этой точки зрѣнія приходъ является по отношенію къ волости земскою единицею высшею, въ отношеніи же къ помѣстьямъ— низшею земскою единицею [1]).

Совершенно согласно съ этимъ, какъ въ сельскихъ конвентахъ, такъ и въ исповѣдныхъ участвуютъ на равныхъ правахъ двѣ различныя

[1]) Лютеранскій церковный приходъ, какъ земская единица, до сихъ поръ отличается такою же двойственностью состава и не вѣдается съ отдѣльными прихожанами въ волости, а съ волостью, какъ цѣлымъ, послѣдняя жо вѣдается съ тѣми изъ членовъ, которые являются прихожанами. (Ср. подробности въ изслѣд. *М. А. Зиновьева*. Стр. 104 и слѣд., въ особенности стр. 115).

группы. Въ конвентахъ первой категоріи участвуютъ, съ одной стороны, офиціальные представители волости—старшины; въ конвентахъ второй категоріи депутаты отъ собственниковъ и арендаторовъ, избираемые по волостямъ и по одному отъ каждой, а съ другой стороны—владѣльцы полноправныхъ дворянскихъ вотчинъ, т. е. такихъ помѣстій прихода, которыя по своему размѣру обладаютъ всѣми правами, присвоенными помѣстью.

Выборныя [1]) приходскія должности имѣютъ характеръ почетныхъ, безвозмездныхъ должностей и на практикѣ весьма часто разсматриваются, какъ приготовительный стажъ къ занятію должности по уѣзднымъ дворянскимъ выборамъ и по губернскимъ земско-дворянскимъ, такъ какъ представляютъ изъ себя нѣкоторую гарантію детальнаго знакомства съ внутренними сельскими порядками и съ мѣстнымъ сельскимъ населеніемъ.

Бюджеты приходовъ какъ земскихъ, такъ и церковныхъ чрезвычайно умѣренны, тѣмъ болѣе что значительнѣйшая часть потребностей покрывается натурою и работою, и это въ мелкой земской единицѣ вполнѣ удобно еще во многихъ случаяхъ.

Этимъ отчасти и объясняется вообще умѣренность земскаго обложенія въ Лифляндской губерніи [2]).

Объектомъ обложенія въ пользу приходовъ служитъ исключительно земля. Въ этомъ заключается одна изъ особенностей чисто землевладѣльческаго характера прихода, въ которомъ интересы иныхъ промысловыхъ группъ, а тѣмъ паче жителей мѣстности вообще не представлены.

Какъ землевладѣльческая организація самоуправленія, приходъ, безъ сомнѣнія, является отсталою формою земскаго устройства, но, будучи отсталою по формѣ и во многихъ своихъ проявленіяхъ, она тѣмъ не менѣе вполнѣ еще жизнеспособна, по свойствамъ личнаго своего со-

---

[1]) То есть попечители церковный и приходскій, а также и другія должности съ спеціальными порученіями. Волостной старшина, являющійся, въ предѣлахъ компетенціи своей, исполнительнымъ органомъ прихода какъ чрезвычайно важный пособникъ въ приходскомъ дѣлѣ, долженъ былъ бы вознаграждаться за исполненіе обязанностей по приходскимъ дѣламъ, точно также какъ за исполненіе наиболѣе обременительныхъ правительственныхъ функцій, а то въ настоящее время дѣйствительно можно про него сказать: «на бѣднаго Макара всѣ шишки валятся».

[2]) По расчету, приводимому Министерствомъ Финансовъ, земскій поземельный сборъ составлялъ за 1890—99 г. въ среднемъ за годъ на 1 десятину 1) крестьянской (податной) земли, входящей: а) въ составъ частныхъ имѣній—4,93 к., б) въ казенныхъ имѣніяхъ—4,79 к. и в) пасторатскихъ имѣніяхъ—5,79 к., 2) мызной: а) частновладѣльческой—2,28 к. и б) пасторатской—4,45 коп. (казна пользуется неотмѣненною еще для мызныхъ земель свободою отъ земскихъ сборовъ). Между тѣмъ, въ Петербургской губ. взимается съ одной десятины крестьянской земли—25,8 к. земскаго сбора, съ частновладѣльческой—9,5 к., въ Псковской губерніи—40,1 коп. и 20,3 коп.

става, и въ значительной степени современна въ краѣ, гдѣ активный и постоянный интересъ къ мѣстнымъ дѣламъ, къ общей пользѣ и общимъ нуждамъ главнымъ образомъ сосредоточенъ въ землевладѣльческомъ и земледѣльческомъ классахъ, гдѣ другіе классы въ уѣздѣ крайне еще малочисленны и неравномѣрно распредѣлены, гдѣ они не имѣютъ еще консолидированныхъ специфическихъ особенностей, которыя могли бы обогатить новымъ содержаніемъ земско-приходскую дѣятельность.

Но врядъ-ли возможно сомнѣваться, что со временемъ включеніе въ приходское устройство и не земледѣльческихъ элементовъ въ качествѣ плательщиковъ и въ качествѣ управомоченныхъ на дѣятельное участіе членовъ представится вполнѣ естественнымъ ростомъ этихъ учрежденій.

*Баронъ А. Мейендорфъ.*

## Сельская коммуна въ Измаильскомъ уѣздѣ Бессарабской губерніи.

По Берлинскому трактату $^{1}/_{13}$ іюля 1878 г. часть Бессарабской территоріи, составляющая нынѣ Измаильскій уѣздъ и отторгнутая въ 1856 г. отъ Россіи въ пользу Румыніи, возвращена была подъ русское владычество. За двадцать съ лишнимъ лѣтъ управленія краемъ Румынія успѣла ввести свои законы, такъ что, когда въ 1878 г. эта мѣстность принята была отъ делегатовъ Румынскаго правительства нашими властями, сейчасъ же возникъ вопросъ о замѣнѣ румынскихъ порядковъ русскими законами; съ этой цѣлью неоднократно учреждались совѣщанія въ вѣдомствѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и между этими совѣщаніями, съ одной стороны, и различными центральными вѣдомствами и мѣстными властями, съ другой, возникла обширная переписка, представляющая богатѣйшій матеріалъ для выясненія положенія края. Этимъ матеріаломъ мы и воспользуемся въ настоящемъ очеркѣ.

Замѣна румынскихъ учрежденій русскими удалась лишь отчасти. 21 марта 1878 г. опубликованы были временныя правила о порядкѣ отправленія правосудія въ краѣ; 24 января 1879 г. состоялось Высочайшее повелѣніе объ устройствѣ опекунской части; 17 апрѣля того же года послѣдовало Высоч. утв. мнѣніе Госуд. Совѣта о взиманіи податей и другихъ окладныхъ сборовъ, въ 1884 г. введена всеобщая воинская повинность и т. д. Въ полицейскомъ отношеніи уѣздъ подчиненъ общему Бессарабскому губернскому управленію и состоитъ въ завѣдываніи уѣзднаго исправника, но административное дѣленіе, напр., не установлено никакимъ закономъ, а что касается земскихъ, городскихъ и сельскихъ общественныхъ учрежденій, то до сихъ поръ они дѣйствуютъ на основаніи румынскихъ законовъ, отъ которыхъ, впрочемъ, допущены нѣкоторыя отступленія, вызывавшіяся необходимостью согласовать эти учрежденія съ общимъ административнымъ строемъ.

Въ частности, общинное устройство (городскія и сельскія коммуны) регулируется и понынѣ „румынскимъ уставомъ объ общинахъ городскихъ и сельскихъ“ 1864 г. съ измѣненіями, введенными закономъ 13 марта 1874 г. Объ этомъ уставѣ одинъ изъ мѣстныхъ представителей правительственной власти, послѣ ознакомленія съ дѣйствіемъ закона на прак-

тикѣ, писалъ: „законы о коммунальномъ устройствѣ и управленіи заключаютъ въ себѣ неоспоримое достоинство—простоту и ясность, при которыхъ немыслима та сложность, а часто и запутанность общественныхъ отношеній, которыя необходимо являются при существованіи рядомъ съ всесословными и разныхъ сословныхъ учрежденій. Давая каждому жителю коммуны одинаковыя права (безъ различія сословій) и возлагая на нихъ одинаковыя обязанности, коммунальное устройство предупреждаетъ всѣ тѣ неудобства, какія представляетъ наше сельское, чисто крестьянское общественное управленіе, ставящее внѣ всякихъ правъ и обязанностей жителей, не принадлежащихъ къ крестьянскому сословію, и рѣшающее всѣ дѣла на сельскихъ сходахъ, обращающихся, въ большинствѣ случаевъ, въ чистую формальность, подъ вліяніемъ писарей и разныхъ заинтересованныхъ въ дѣлѣ должностныхъ и частныхъ лицъ". И при этомъ чрезвычайно любопытно отмѣтить то обстоятельство, что, по свидѣтельству мѣстныхъ властей, „со дня возсоединенія не встрѣтилось случаевъ, чтобы коммунальное устройство шло въ разрѣзъ съ какими бы то ни было учрежденіями Имперіи, или являлось затрудняющимъ администрацію противорѣчіями существующему порядку; однажды только возникъ вопросъ о пространствѣ вѣдомства коммунальнаго управленія, именно о томъ, вправѣ-ли коммунальный совѣтъ давать разрѣшенія на открытіе питейныхъ заведеній въ имѣніяхъ частныхъ землевладѣльцевъ (помѣщиковъ), которые, по уставу о питейномъ сборѣ Имперіи, сами даютъ такія разрѣшенія. По этому вопросу Бессарабскій губернаторъ, исходя изъ такого положенія, что во всесословной коммунѣ и помѣщикъ, не болѣе какъ одинъ изъ ея членовъ, пришелъ къ заключенію, что румынскій законъ, считая открытіе питейныхъ заведеній дѣломъ общественнымъ, а не частнымъ, предоставилъ исключительно коммунальнымъ совѣтамъ давать разрѣшенія на открытія сказанныхъ заведеній, и только лицамъ, извѣстнымъ въ коммунѣ, почему слѣдовало бы это право удержать за коммунами, пока онѣ будутъ существовать при нынѣшнемъ своемъ устройствѣ".

Въ силу разсматриваемаго румынскаго закона 1864 г. всѣ селенія, города и мѣстечки составляютъ независимыя общины—коммуны. Въ предѣлахъ Измаильскаго уѣзда имѣется 108 сельскихъ коммунъ, состоящихъ въ большинствѣ ($^2/_3$) каждая изъ одного селенія и только къ немногимъ изъ нихъ приписаны сосѣдніе поселки и города. Изъ этого числа девяносто шесть коммунъ образованы на надѣльныхъ земляхъ и состоятъ:—60 коммунъ изъ бывшихъ болгарскихъ колонистовъ и казенныхъ крестьянъ, а остальныя 36 состоятъ преимущественно изъ царанъ; всѣ они получили надѣлы отъ румынскаго правительства. Затѣмъ, 10 коммунъ состоятъ изъ поселянъ-собственниковъ, владѣющихъ землею въ силу пожалованій или по, такъ называемому, резешскому праву (т. е. праву потомственнаго пользованія мелкими земельными участками въ общей собственности нѣсколькихъ совладѣльцевъ). Остальныя двѣ ком-

муны состоятъ изъ безземельныхъ, занимающихся: христіане-земледѣліемъ на арендуемыхъ участкахъ, а евреи — торговлей и промыслами. Численность населенія коммуны колеблется между 94 семействами (227 душъ мужского пола) и 685 семействами (около 2200 душъ м. п.). Согласно ст. 3 закона, каждый житель обязанъ приписаться къ какой либо общинѣ и участвовать въ отбываніи общественныхъ повинностей. Такимъ образомъ,—коммуна представляетъ учрежденіе всесословное или, лучше сказать, безсословное, такъ какъ въ Измаильскомъ уѣздѣ не сохранилося существовавшаго до передачи его, по Парижскому трактату 1856 г., Румыніи раздѣленія населенія на сословія.

Независимость коммуны выражается въ томъ, что она признается юридическимъ лицомъ, сама должна заботиться о своихъ интересахъ и сама собою управляться.—Управленіе ввѣряется общинному совѣту, состоящему изъ 9—17 членовъ (въ зависимости отъ количества населенія), избираемыхъ членами общины, достигшими 21 лѣтняго возраста, жительствующими въ общинѣ не менѣе 2 л. и уплачивающими въ казну опредѣленнаго размѣра налогъ. Изъ числа избирателей исключаются лица, состоящія подъ покровительствомъ иностранной державы, солдаты, получающіе жалованье, и т. п. Евреи допускаются къ выборамъ съ нѣкоторыми ограниченіями. Избиратели дѣлятся на двѣ коллегіи въ зависимости отъ величины и свойства налога, причемъ, если первая коллегія (крупныхъ землевладѣльцевъ) состоитъ не болѣе чѣмъ изъ трехъ избирателей, то они всѣ входятъ въ составъ общиннаго совѣта, а вторая коллегія выбираетъ недостающихъ. Выборы происходятъ разъ въ четыре года, но могутъ быть назначены и экстраординарно, если не менѣе $^1/_3$ части совѣтниковъ выбыло изъ полнаго состава или если совѣтъ распущенъ (о чемъ мы скажемъ ниже).

Должности членовъ общиннаго совѣта несовмѣстимы ни съ какими должностями, по которымъ получается содержаніе отъ правительства, а также съ званіемъ священника или монаха.—Изъ числа избранныхъ въ общинный совѣтъ одинъ назначается министерствомъ внутреннихъ дѣлъ примаромъ, который, такимъ образомъ, будучи представителемъ общины, является вмѣстѣ съ тѣмъ делегатомъ центральной администраціи и находится въ подчиненіи правительству. — Съ присоединеніемъ края къ Россіи порядокъ замѣщенія должности примара измѣненъ: онъ не назначается правительствомъ, а выбирается общимъ голосованіемъ коммуны и утверждается (какъ и члены Совѣта) въ должности губернаторомъ.— Примаръ получаетъ жалованье изъ общинной кассы въ размѣрѣ до 1800 левовъ въ годъ по опредѣленію Общиннаго Совѣта.

Связь коммунъ съ общимъ строемъ управленія выражается, прежде всего, въ томъ, что онѣ состоятъ подъ наблюденіемъ Непремѣнныхъ Земскихъ Комитетовъ (Непремѣнные Земскіе Комитеты соотвѣтствуютъ нашимъ земскимъ управамъ. Земско-хозяйственная организація построена точно также на румынскихъ законахъ, румынскія земскія учрежденія

продолжаютъ понынѣ безостановочно свои дѣйствія, причемъ опредѣленія Земскихъ Совѣтовъ — соотвѣтствующихъ нашимъ земскимъ собраніямъ, разсматриваются бессарабскимъ губернаторомъ на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и постановленія земскихъ и городскихъ общественныхъ управленій другихъ уѣздовъ губерній). Всѣ распоряженія Общиннаго Совѣта сообщаются Непремѣнному Комитету и приводятся въ исполненіе лишь въ томъ случаѣ, если въ теченіе 30 дней Комитетъ не уничтожитъ ихъ, въ случаѣ если признаетъ ихъ несогласными съ законами. Цѣлый же рядъ дѣлъ (бюджеты, годовые отчеты о приходахъ и расходахъ и др.) требуютъ для приведенія ихъ въ исполненіе утвержденія Непремѣннаго Комитета. Наконецъ, нѣкоторыя дѣла (учрежденіе, измѣненіе и отмѣна общинныхъ налоговъ, принятіе пожертвованій выше опредѣленной цѣнности и др.) требуютъ испрошенія княжескаго указа. Въ Непремѣнный же Комитетъ подаются жалобы на неправильность общинныхъ выборовъ, онъ же разрѣшаетъ споры между отдѣльными коммунами. Въ случаѣ упорнаго превышенія Общиннымъ Совѣтомъ своей власти или если акты его нарушаютъ общественный порядокъ, князь вправѣ распустить Совѣтъ и уничтожить его рѣшеніе, но не иначе какъ издавъ мотивированный указъ объ этомъ и назначивъ не позже 2 мѣсяцевъ новые выборы.

На общину возлагается попеченіе о дѣлахъ вѣры и о церкви. Она платитъ священникамъ (при чемъ никто не обязанъ участвовать въ содержаніи причта того вѣроисповѣданія, къ которому не принадлежитъ). Община заботится о своихъ немощныхъ, подкидышахъ, о народномъ образованіи (въ Румыніи существуетъ обязательное обученіе, сообразно съ чѣмъ законъ требуетъ, чтобы въ каждой коммунѣ обязательно было мужское и женское училище), объ улучшеніи скотоводства и шелководства. Главнымъ источникомъ доходовъ сельскихъ коммунъ была отдача съ торговъ въ аренду общественныхъ питейныхъ заведеній, соединенная съ самымъ разрѣшеніемъ открытія заведеній. Эта статья приносила до 1886 года всѣмъ сельскимъ коммунамъ до 131 тысячи рублей въ годъ и составляла болѣе $^1/_3$ общей суммы всѣхъ коммунальныхъ доходовъ; но послѣ 1886 года, когда вошелъ въ силу законъ 14 мая 1885 года, отмѣнившій право сельскихъ обществъ давать разрѣшеніе на открытіе питейныхъ заведеній, и, затѣмъ, съ введеніемъ въ Бессарабской губерніи, 1 іюля 1896 года, казенной продажи питей (Высочайше утвержденное 2 мая 1896 года мнѣніе Государственнаго Совѣта, собр. узак., № 85, ст. 621), означенный доходъ значительно понизился. Другимъ источникомъ дохода служитъ 20% сборъ съ суммы прямыхъ казенныхъ налоговъ, составляющій для всѣхъ сельскихъ коммунъ 23,070 рублей въ годъ, изъ коихъ 18,062 рубля исчисляются съ личныхъ податей и 5,008 рублей съ налога на недвижимыя имущества. Остальные, затѣмъ, доходы сельскихъ коммунъ, допускаемые румынскими законами (съ вина, спирта, пива, дегтя, керосина, съ мѣръ и вѣсовъ, легитимаціонныхъ билетовъ, съ торгующихъ на базарѣ) представляютъ собою незначительныя цифры. При этомъ нужно

отмѣтить, что румынскій законъ (22 ноября 1871 г.) только исчисляетъ дозволяемые сборы и высшіе размѣры обложенія. Дозволеніе же вводить въ коммунѣ тѣ или другіе налоги зависитъ отъ разрѣшенія правительства. Поэтому въ разныхъ коммунахъ существуютъ различные сборы. Съ введеніемъ русскаго управленія были отмѣнены лишь сборы съ воска и восковыхъ свѣчей, съ игральныхъ картъ, какъ составляющіе монополію церквей и Императорскаго воспитательнаго дома.

Къ числу обязательныхъ расходовъ, возложенныхъ на коммуны, относятся: 1) содержаніе коммунальнаго управленія; 2) расходы по народному образованію; 3) содержаніе и ремонтъ общественныхъ зданій; 4) жалованье священникамъ и церковно-служителямъ тамъ, гдѣ церкви не имѣютъ достаточно собственныхъ доходовъ; 5) расходы на содержаніе пріютовъ для бѣдныхъ, немощныхъ, подкидышей; 6) содержаніе кладбищъ; 7) расходы на составленіе плановъ и планировку.

По бюджетамъ 108 сельскихъ коммунъ на 1897 годъ ожидалось коммунальныхъ доходовъ 617,208 руб. 34 коп., среднимъ числомъ 5715 руб. на коммуну, а расходовъ исчислено 571,428 руб. 83 коп., среднимъ числомъ—5,271 руб. на коммуну, или по 2 руб. 63 коп. на душу мужского пола. Около половины означенной общей суммы всѣхъ общинныхъ расходовъ приходится на содержаніе коммунальнаго управленія—141,902 руб. 41 коп. и на народное образованіе—118,209 р. 74 коп.

На содержаніе проселочныхъ и коммунальныхъ дорогъ сельскія коммуны имѣютъ право требовать отъ жителей трехдневной работы, причемъ поселянамъ не предоставлено права откупаться отъ натуральной повинности денежнымъ взносомъ.

Коммунальный Совѣтъ, говоритъ законъ, не управляетъ,—управляетъ одинъ примаръ, а Совѣтъ только контролируетъ и рѣшаетъ. Къ предметамъ вѣдомства Коммунальнаго Совѣта принадлежатъ: 1) бюджеты, отчеты о приходахъ и расходахъ; 2) поземельныя дѣла въ коммунахъ съ общиннымъ землевладѣніемъ, а также завѣдываніе общественными землями, оброчными статьями и зданіями, и 3) дѣла по устройству и содержанію церквей, школъ, пріютовъ и кладбищъ. Практика, впрочемъ, допустила существенное отступленіе отъ закона: по свидѣтельству мѣстной администраціи, распредѣленіе надѣльной земли между членами коммуны производится не Совѣтомъ, а сходомъ, собирающимся въ праздничные дни на церковной площади, и приговоры постановляются, какъ и въ русскихъ крестьянскихъ обществахъ, большинствомъ двухъ третей членовъ схода. Этотъ же порядокъ примѣняется ко всѣмъ вообще дѣламъ, касающимся хозяйственныхъ интересовъ сельскихъ коммунъ, а состоявшіеся по такимъ дѣламъ словесные приговоры схода сообщаются примару и коммунальному Совѣту, которые облекаютъ означенные приговоры въ установленную румынскими законами письменную форму совѣтскихъ опредѣленій.

Любопытно при этомъ отмѣтить, что на основаніи румынскихъ законовъ надѣлы даны не въ общинное владѣніе, а въ отдѣльную собствен-

ность каждаго, и всякій поселянинъ считается, поэтому, отдѣльнымъ частнымъ владѣльцемъ, распоряжающимся своимъ участкомъ на правахъ полнаго собственника, съ ограниченіями, указанными въ тѣхъ законахъ. Несмотря на это, по свидѣтельству мѣстной администраціи, въ Измаильскомъ уѣздѣ встрѣчается различная форма землевладѣнія. Въ общинахъ царанъ, выкупившихъ уже надѣлы, а также у поселянъ-собственниковъ, не получившихъ надѣла, соблюдается чисто подворный порядокъ владѣнія, при которомъ земельные участки переходятъ по наслѣдству, а споры о наслѣдствѣ разбираются подлежащими судебными учрежденіями. Въ селеніяхъ же бывшихъ болгарскихъ колонистовъ и государственныхъ крестьянъ, которые не выкупили сполна своихъ надѣловъ, участки для каждаго, получившаго надѣлъ, не нарѣзаны межевымъ порядкомъ и землевладѣніе имѣетъ характеръ общиннаго на слѣдующихъ основаніяхъ. Общинный (коммунальный) Совѣтъ, придерживаясь принятыхъ въ данной мѣстности правилъ сѣвооборота и расчетовъ, сколько необходимо въ данное время для жителей общины земли подъ пастбище и сѣнокосы, выдѣляетъ сначала эти послѣднія угодья, а остальную землю предоставляетъ подъ распашку для осеннихъ и весеннихъ посѣвовъ. Земля обыкновенно распредѣляется безъ остатка, но въ случаѣ надобности возвысить общинные (коммунальные) доходы для покрытія общинныхъ расходовъ, обыкновенныхъ или чрезвычайныхъ, какъ напр., на постройку церкви, школы и т. п., часть земли обращается въ оброчную статью, которая сдается съ торговъ. Камышевыя плавни, находящіяся на разливахъ рѣкъ Прута и Дуная и озеръ, составляютъ нераздѣльную собственность 39-ти селеній бывшихъ колонистовъ, въ томъ числѣ Бѣлграда, и находятся въ общемъ ихъ владѣніи.

На примара, какъ уже было замѣчено выше, возлагались многочисленныя обязанности, изъ числа которыхъ отошли веденіе метрическихъ книгъ, перешедшихъ къ духовнымъ учрежденіямъ, и судъ исправительной полиціи, упраздненный съ введеніемъ мировыхъ учрежденій. На обязанности примара остается поддержаніе общественнаго порядка, принятіе всѣхъ мѣръ, относящихся къ благосостоянію и спокойствію жителей общины, обнародованіе и приведеніе въ исполненіе законовъ, надзоръ за общинными имуществами, редакція бюджетовъ и т. д.

Намъ остается прибавить, что описанное устройство оказывается на практикѣ весьма цѣлесообразнымъ и что посему представители мѣстной власти постоянно высказывались за сохраненіе въ возсоединенномъ краѣ существующихъ порядковъ.

*І. Гессенъ.*

## Мѣстное самоуправленіе въ древней Руси.

За послѣднія десятилѣтія въ исторической литературѣ намѣчается очень характерное перемѣщеніе интереса: вмѣсто крупныхъ политическихъ организмовъ, историки начинаютъ изучать тѣ микроскопическія ячейки, изъ которыхъ эти организмы составлены.

Если первая половина XIX вѣка можетъ быть названа эпохой конституціонныхъ исторій (стоитъ вспомнить Гизо и Галлама), то вторая является эпохой исторіи общинной, деревенской. Нужно-ли объяснить возникновеніе англійскаго политическаго строя,—историкъ берется за англо-саксонское село или нормандскую баронію. На первыхъ страницахъ извѣстнаго Стэббсовскаго сборника документовъ по исторіи англійской конституціи, передъ великой хартіей вольностей, мы находимъ выдержки изъ Тацита, рисующія деревенскую общину древнихъ германцевъ. Начавъ писать исторію политическихъ учрежденій средневѣковой Франціи, Фюстель-де-Куланжъ прежде всего счелъ нужнымъ расчитаться съ вопросомъ объ этой германской общинѣ, и цѣлый томъ отвелъ помѣстью меровингской эпохи. Недавно появилось большое изслѣдованіе, посвященное французскому приходу въ средніе вѣка. Было бы утомительно перечислять работы, посвященныя исторіи деревни въ Германіи. Словомъ, какъ 70 лѣтъ назадъ сложилась целлюлярная физіологія, такъ теперь мы присутствуемъ при образованіи целлюлярной исторіи права и учрежденій.

Едва-ли нужно объяснять фактъ, столь логически вытекающій изъ всего политическаго опыта Западной Европы XIX в., какъ и изъ всѣхъ собранныхъ этимъ вѣкомъ данныхъ о прошлыхъ вѣкахъ. Что исторія дѣлается не въ парламентѣ и не на улицѣ, что и тамъ, и здѣсь мы имѣемъ дѣло съ результатами и симптомами процесса, а не съ его корнями,—это истина, уже вошедшая въ сознаніе каждаго средняго образованнаго человѣка. Оставляя въ сторонѣ жгучій—хотя, въ сущности, основанный на простомъ недоразумѣніи—вопросъ о взаимодѣйствіи „людей“ и „матеріальной обстановки“, мы все-таки должны будемъ сознаваться, что ходъ общественнаго процесса опредѣляется не тѣми идеями, какія высказываютъ въ данный моментъ интеллектуальные верхи общества-

По справедливому замѣчанію одного русскаго ученаго, идеи лишь тогда начинаютъ двигать массами, когда онѣ превращаются въ нѣчто такое, о чемъ уже не спорятъ, въ своего рода черноземъ мысли. Разсматривая то, что дѣлали и думали мелкіе люди въ мелкихъ дѣлахъ уѣзднаго городка или деревни, мы легче получимъ анализъ этого чернозема, нежели изучая журналы, газеты, крупныя научныя и литературныя произведенія той или другой эпохи. Англійское „господство права“ держится не столько на отчетливомъ сознаніи каждымъ англичаниномъ высоты этого принципа, сколько просто на привычкѣ дѣйствовать всегда по закону. Исторія англійской деревни лучше помогаетъ намъ понять, какъ сложилась эта привычка, нежели томы парламентскихъ рѣчей.

Взгляды, которые можно считать господствующими въ русскихъ историко-юридическихъ изслѣдованіяхъ, противорѣчатъ, однако, нашему утвержденію. У насъ давно стало азбучной истиной, что въ Россіи государство сформировалось раньше общества, что въ Россіи „историческій процессъ шелъ какъ разъ обратнымъ порядкомъ, сверху внизъ“. То, что на западѣ было лишь равнодѣйствующей различныхъ мѣстныхъ силъ, у насъ оказывается, по принятому мнѣнію, самостоятельнымъ источникомъ всякой общественной силы, въ томъ числѣ и всей областной политической жизни. Русское государство „само... старалось вызвать общественныя группы къ существованію и дѣятельности съ тѣмъ, чтобы воспользоваться этой дѣятельностью для своихъ собственныхъ цѣлей“ [1]). То, что всюду было твореніемъ, у насъ оказывается творцомъ. Самостоятельность общества и его творческую способность соглашаются признать лишь для самаго ранняго періода нашей исторіи, для Кіево-Новгородской Руси. Но, можетъ быть, именно поэтому на послѣднюю и смотрятъ какъ на отрѣзанный ломоть, который привлекаетъ вниманіе обще-русскаго историка не многимъ больше, чѣмъ Малороссія или Сибирь. Искать общественной самодѣятельности въ Московской Руси было бы нѣкотораго рода научной ересью или—еще хуже—отрыжкой славянофильства, попыткой вызвать изъ гроба давно похороненную наукой концепцію русской исторіи.

Намъ думается, что изложенный выше взглядъ самъ не такъ уже молодъ и свѣжъ. Не трудно вскрыть тѣ, отчасти метафизическія, отчасти практическія, во всякомъ случаѣ внѣ-научныя предпосылки, на какія онъ опирается. Въ основныхъ чертахъ такое пониманіе русскаго историческаго процесса сложилось съ 40-хъ по 60-е гг. и Б. Н. Чичеринъ былъ тогда его наиболѣе яркимъ выразителемъ [2]): и не даромъ новѣй-

[1]) Эта цитата, какъ и предыдущая, взята изъ „Очерковъ по исторіи русской культуры“ *П. Милюкова*, ч. I, *очеркъ третій*, гл. 1-я.

[2]) „Западные государи стремились къ уничтоженію слишкомъ большой самостоятельности мелкихъ союзовъ; Московскіе государи, напротивъ того, должны

шая, классическая работа о земскихъ сборахъ XVI вѣка, отрицающая всякую политическую роль этого учрежденія, посвящена именно ему. Но взгляды Чичерина сложились не индуктивнымъ путемъ наблюденія русской исторической дѣйствительности, а дедуктивнымъ: они были очень талантливымъ переложеніемъ для Россіи *гегелевской* схемы политическаго развитія. Всѣмъ извѣстно, какое положеніе занимаетъ въ этой схемѣ государство—„полное осуществленіе нравственной идеи, дѣйствительность нравственнаго духа или объективнаго разума. Оно не составляетъ уже средства для достиженія другихъ цѣлей; оно само есть абсолютная цѣль. Поэтому, оно имѣетъ верховное право надъ человѣкомъ, который въ немъ достигаетъ высшаго своего назначенія. Высшая обязанность человѣка быть членомъ государства“ [1]). Гегеля не даромъ обвинялъ одинъ французскій мыслитель въ „обожествленіи“ государства: и такое преувеличеніе его значенія въ настоящемъ естественно должно было привести гегельянцевъ къ преувеличенію роли государства въ прошедшемъ. Въ частности, по отношенію къ Россіи ничѣмъ нельзя было лучше доказать, что мы „созрѣли“, что мы въ силахъ уже примкнуть къ общеевропейскому потоку политическаго развитія—какъ именно преобладаніемъ „государственнаго начала“ въ нашемъ политическомъ ростѣ за послѣднія столѣтія. Конечно, русскіе гегельянцы прекрасно сознавали, что и московское государство, и даже государство Петра Великаго очень далеки отъ гегелевскаго идеала,—почти до полной противоположности. Но какъ быть,—это были единственные наличные представители „государственности“ въ нашемъ прошломъ. И вотъ, не отрицая ихъ безотносительныхъ недостатковъ, и московскую Русь, и Россію Петра Великаго изображали все же въ рѣзкомъ контрастѣ съ предшествующими стадіями нашего общественнаго развитія, причемъ темныя краски доставались на долю этимъ предшествующимъ стадіямъ, а свѣтлыя на долю той силы, которая сумѣла разложить „стихійность родового начала“ и побороть анархію „частно-правовыхъ“ отношеній. Гегелевская схема стала прокрустовымъ ложемъ русской исторіи и,—не стоитъ этого добавлять,—Чичеринъ былъ не единственнымъ, даже неглавнымъ, а лишь наиболѣе откровеннымъ изъ прокрустовъ.

---

были прекратить слишкомъ большое обособленіе личностей и образовать союзы, которые могли бы служить орудіемъ государственной власти. То, что на западѣ образовалось само собою вслѣдствіе господства союзнаго духа, то у насъ учреждено правительствомъ на основаніи государственныхъ потребностей“. *Областныя учрежденія Россіи въ XVII вѣкѣ*, Москва, 1856 г., стр. 36.

[1]) См. выше. Мы нарочно пользуемся при изложеніи Гегеля словами самого Чичерина (см. „Политическіе мыслители древн. и нов. міра“ вып. II, стр. 403). Въ менѣе метафизической оболочкѣ онъ высказывалъ тѣ же, приблизительно, мысли и отъ себя (ср., напр., въ „Курсѣ государствен. науки“ Т. I, стр. 9: „Государство представляетъ организацію народной жизни... *Въ немъ народъ становится историческою личностью и исполняетъ свое историческое назначеніе*“. Курсивъ нашъ).

Но вліяніе „безсознательнаго“ не ограничивалось въ данномъ случаѣ одними лишь привитыми книжнымъ путемъ метафизическими предразсудками. Въ томъ же направленіи толкалъ историковъ чичеринскаго поколѣнія еще другой стимулъ—ихъ общественныя симпатіи и антипатіи. Современная нашимъ „государственникамъ“ Россія была въ разгарѣ радикальной перестройки. То былъ канунъ 19 февраля. Было слишкомъ очевидно, что интересы командующаго общественнаго класса, дворянства,—противъ движенія впередъ, что реформа можетъ быть проведена лишь сверху, государственной властью. Можно сказать, что передъ 1861 г. быть прогрессистомъ—значило быть гувернементалистомъ. Это было неотразимое впечатлѣніе всѣхъ, кто сталкивался въ тѣ дни съ дѣйствительностью, славянофиловъ и западниковъ, умѣренныхъ и радикаловъ одинаково. Политическій либерализмъ такъ несчастливо перепутался съ крѣпостничествомъ, что въ первую минуту люди, спѣшившіе работать, выбрасывали ихъ за бортъ вмѣстѣ. Стоитъ вспомнить скептическое, почти до враждебности, отношеніе ко всякимъ заявленіямъ общественной самостоятельности у Н. Милютина, Самарина, отчасти даже Кавелина и др. Даже люди, такъ много писавшіе и дѣлавшіе для самоуправленія раньше и позже, въ тѣ дни первое мѣсто отводили центральной власти. Какъ бы объективенъ ни былъ историкъ, ему никогда не отдѣлаться отъ того, что властвуетъ надъ умами его поколѣнія. Если государство было уже признано „богомъ“ въ теоріи, то теперь оно и на практикѣ явилось единственнымъ спасителемъ. Какъ было не вообразить, что и всегда было также? Что и всегда государство было главной движущей силой русскаго прогресса, и что общество было только неподатливымъ объектомъ приложенія этой силы? Какую бы мы ни взяли историческую гипотезу, сложившуюся въ тѣ годы—исторію ли областныхъ учрежденій, или соціальную, исторію дворянства или крестьянства, мы всюду увидимъ различныя преломленія одного и того же центральнаго луча.

Наука консервативна. Она не легко мѣняетъ то, что разъ ею принято. Люди, никогда не вдохновлявшіеся Гегелемъ и не принимавшіе никакого участія въ борьбѣ редакціонныхъ комиссій съ помѣщиками, остались, однако, подъ обаяніемъ взглядовъ той эпохи. Вскорѣ наступившая политическая реакція только помогла укрѣпиться русской разновидности гегельянства—эта послѣдняя, подобно его западной разновидности, тоже легко укладывалась и въ официальную формулу. Сами творцы теоріи успѣли перемѣнить фронтъ и усиленно выдвигали на первый планъ то, что они оставляли въ тѣни въ дни своей юности. Но академическая наука твердо оставалась при ихъ старыхъ взглядахъ: для нея по прежнему московское правительство оставалось творцомъ, создавшимъ изъ хаоса московское общество.

При такомъ освѣщеніи, вся богатая областная жизнь XVI—XVII в., вся сѣть мѣстныхъ выборныхъ учрежденій, когда то привлекавшая насъ

своимъ звучнымъ названіемъ „земства“,—все это должно было окраситься сѣроватымъ казеннымъ колоритомъ. Земство Ивана IV совсѣмъ не то, что ваше, теперешнее земство, говорила намъ наука: не обманывайтесь сходствомъ словъ. Земскія учрежденія московской Руси—лишь грандіозная система круговой поруки, колоссальная финансовая машина, выкачивавшая изъ народной массы средства, нужныя государству. А выборные представители общества—только крѣпостные работники при этой машинѣ, всячески старавшіеся „избыть“ свою тяжелую повинность, и за это все болѣе и болѣе къ ней прикрѣпощаемые. Свободныхъ учрежденій, подобныхъ западно-европейскому мѣстному представительству, у насъ не могло быть, не должно было быть—въ этомъ особенность русской исторіи.

Эта теорія всеобщаго закрѣпощенія и постепеннаго раскрѣпощенія въ новое время, несомнѣнно, обладаетъ большими удобствами, прежде всего академическими. Такой складной и систематичной выходитъ русская исторія на лекціяхъ; всякому факту есть свое мѣсто, а факты, упрямо не укладывающіеся въ схему, какъ-то сами-собою отпадаютъ. Но... не слишкомъ ли уже это стройно? Шла ли жизнь хотя одного историческаго народа такъ по ранжиру? Въ XVII в. наши книжники горделиво упрекали грековъ въ томъ, что у нихъ, грековъ, „православіе пестро“: у насъ, самолюбиво думали книжники про себя, никакой пестроты нѣтъ, все подъ одну краску. Грекамъ, однако, не трудно было доказать, что русское православіе куда пестрѣе восточнаго. Намъ думается, что та же судьба можетъ постигнуть и тѣхъ, кто въ наши дни пытается доказать одноцвѣтность всего русскаго историческаго процесса.

## I.

Древнѣйшими единицами самоуправленія на Руси, знакомыми еще кіевскому періоду, но дожившими до московскаго, являются *вервь* и *погостъ*. О первой говоритъ Русская Правда въ той группѣ своихъ статей, которую надобно возводить ко временамъ Ярославичей, т. е. ко второй половинѣ XI вѣка. Погосты упоминаются начальною лѣтописью подъ 947 г. По своему административному значенію вервь и погостъ близки: и то, и другое—финансовые округа. Но ничего не можетъ быть дальше по происхожденію и внутреннему смыслу. Мы имѣемъ здѣсь двухъ яркихъ представителей совершенно различныхъ теченій русской общественности, одного очень стараго, другого гораздо болѣе новаго, но долго существовавшихъ и, какъ увидимъ ниже, конкуррировавшихъ другъ съ другомъ.

Въ основѣ *верви* несомнѣнно лежалъ когда-то *кровный* союзъ: вервь выражала, между прочимъ, то понятіе, которое мы теперь передаемъ заимствованнымъ словомъ *линія*, когда говоримъ о происхожденіи по женской линіи, по прямой линіи и т. п. Отсюда, напримѣръ, въ хорватскомъ языкѣ вервь означаетъ связь родства, родъ, сербское „врвник“—

родственникъ [1]). То, что мы знаемъ объ общественномъ укладѣ Кіевской Руси въ эпоху, непосредственно предшествующую составленію Р. Правды (XI—XIII вв.), вполнѣ подтверждаетъ это этимологическое толкованіе. Древнѣйшей общественной единицей была у насъ кровная группа, большая семья, въ историческую пору, конечно, патріархальная; — раньше, можетъ быть, и патріархальная. Наша лѣтопись называетъ такую группу *родомъ*: „живяху кождо съ родомъ своимъ на своихъ мѣстехъ, володѣюще кождо родомъ своимъ“, говоритъ лѣтописецъ о древнѣйшемъ бытѣ полянъ, обитателей будущей кіевской земли. Такія же кровныя группы мы встрѣчаемъ и гораздо позже, въ XVI—XVII вв., по разнымъ глухимъ угламъ русской земли и подъ другими названіями. Таково „печище“ сѣверной Россіи и „дворище“ юго-западнаго Полѣсья [2]). Въ нихъ иногда десятки работниковъ обоего пола; они живутъ всѣ вмѣстѣ, въ одной большой избѣ, сообща обработываютъ одинъ участокъ земли общимъ инвентаремъ; продуктами хозяйства они также пользуются всѣ сообща. Эти болѣе позднія группы интересны потому, что они вскрываютъ намъ индивидуальныя особенности русскаго „родового быта“ вообще. Онѣ не даромъ задержались въ лѣсной полосѣ, своей обстановкой и понынѣ напоминающей тѣ времена, когда подъ самымъ Кіевомъ былъ „лѣсъ и боръ великъ“. Экономической подпочвой русской патріархальной семьи по всей вѣроятности, было именно лѣсное хозяйство, подсѣчное земледѣліе. Что славяне принесли съ собою въ лѣсную глушь восточно-европейской равнины извѣстный навыкъ земледѣлія, объ этомъ достаточно ясно говорятъ лингвистическія данныя. Названія главнѣйшихъ хлѣбныхъ растеній (рожь, пшеница, ячмень, овесъ) во всѣхъ славянскихъ нарѣчіяхъ идутъ отъ однихъ корней. „Жито“—обще-славянское названіе хлѣба и пищи вообще. Главныя земледѣльческія операціи: пахать („орати“), жать (Zeti) и косить, главныя земледѣльческія орудія—плугъ, борона—тоже называются одинаково. До своего раздѣленія и разселенія славяне уже были земледѣльцами. Но ихъ техника въ это время стояла еще очень низко: ни для одного металла мы не находимъ чисто славянскаго корня, всѣ названія или заимствованныя или описательныя. Археологія подтверждаетъ, что на своей прародинѣ, у подножія Карпатъ, славяне жили еще въ каменномъ вѣкѣ [3]). Съ примитивными орудіями врубаться въ лѣсную чащу можно было только сплоченными группами, а никакъ не въ одиночку. Господство „большой“ семьи прямо диктовалось географико-экономическими условіями [4]). Прежде всего, стало

---

[1]) Ср. *Собѣстіанскій*. «Круговая порука у славянъ», Харьковъ, 1888.

[2]) Ср. *А. Ефименко*. «Изслѣдованіе народной жизни». М. 1883.

[3]) Ср. для лингвистическихъ данныхъ: Krek, Einleitung in die Slawische Literaturgeschichte, а для археологіи—*Нидерле*, «Человѣчество въ до-историческія времена» (см. особ. стр. 320 сл. и 417).

[4]) Съ какими успѣхами современнымъ дикарямъ приходится расчищать лѣсъ подъ пашню, легко видѣть изъ примѣровъ, собранныхъ К. Бюхеромъ (*K. Bücher*, Die Wirtschaft der Naturvölker).

быть, такая семья была единицей хозяйственной. Только съ этимъ значеніемъ она и держится въ новое время: но въ былыя времена она значила для ея членовъ гораздо болѣе; она замѣняла имъ и государство, и церковь. Религіозное значеніе большой семьи, хотя и плохо, закрыто христіанскими воззрѣніями, и семейный богъ, „дѣдушка“ домовой, разжалованъ въ „проклятаго бѣса-хороможителя“. Ея политическая самостоятельность должна была уступить государству: но уступка была сдѣлана не сразу, и сравнительно въ очень недавнее время. При томъ князѣ, постановленіемъ котораго открывается Русская Правда, во всѣхъ редакціяхъ еще признавалась законность кровной мести, т. е. междусемейной войны, хотя и съ ограниченіями. Но эти ограниченія были новшествомъ Ярослава: не совсѣмъ ясный разсказъ лѣтописи даетъ понять, что подобная же попытка его отца кончилась неудачей. Переставъ уже быть церковью со времени крещенія Руси, большая семья продолжала быть „государствомъ въ государствѣ“ до второй половины XI вѣка: кровную месть, какъ извѣстно, отмѣнили только Ярославичи. Но и потерявъ право на самостоятельную внѣшнюю политику, большая семья еще долго сохраняла свою внутреннюю автономію. Права главы семьи по отношенію къ кровнымъ, женѣ, дѣтямъ, племянникамъ, повидимому, не возбуждали даже вопроса. Древне-русское законодательство находило нужнымъ формулировать его права только относительно чужихъ людей, вошедшихъ въ составъ семьи—прежде всего, относительно рабовъ. „А убьетъ господинъ холопа до смерти“, говоритъ Двинская грамота (XIV в.), „княжескій намѣстникъ въ то не вступается“. Но если общественная власть не считала себя вправѣ вмѣшиваться во внутреннія дѣла семьи, то глава семьи могъ вмѣшиваться въ распоряженія общественной власти, если они касались его чадъ и домочадцевъ. „А старостѣ ни холопа, ни рабы безъ господаря не судити“, говоритъ новгородская грамота XV вѣка.

Семейная автономія даетъ намъ возможность лучше оцѣнить значеніе того кровнаго союза, который насъ занимаетъ въ настоящую минуту. Съ перваго взгляда можетъ показаться, что вервь—учрежденіе полицейско-финансовое, нѣчто вродѣ теперешней крестьянской общины, и только. Въ Р. Правдѣ упоминается, какъ главное дѣло верви, уплата „дикой виры“: если на землѣ верви находили убитаго, а убійцу не могли разыскать, то уголовный штрафъ платили всѣ крестьяне верви, по круговой порукѣ. Такимъ же способомъ отвѣчали они и за происшедшія въ предѣлахъ веревной округи воровства. Это была обязанность, наложенная на кровный союзъ сверху. Не былъ ли организованъ сверху и самый союзъ? Все, что приведено выше, рѣшительно говоритъ противъ этого: вервь слишкомъ органически связана со всѣмъ „родовымъ бытомъ“, чтобы считать ее произведеніемъ посторонней силы. Къ сожалѣнію, намъ почти ничего неизвѣстно о верви Р. Правды, кромѣ ея пла-

тежныхъ функцій: что она, помимо этого, имѣла самостоятельное значеніе,—всегда можно оспаривать. Но отъ значительно позднѣйшаго времени (XVII в.), съ того же сѣвера Россіи, гдѣ такъ много сохранилось патріархальныхъ пережитковъ въ древне-русской географической обстановкѣ, до насъ дошли документы, свидѣтельствующіе объ экономическомъ значеніи верви: это „веревныя книги", изслѣдованныя г-жею Ефименко. Возникли онѣ тоже въ связи съ финансовыми функціями верви. „Веревныя книги", говоритъ названная изслѣдовательница, „писались самими крестьянами съ цѣлью распредѣлить податныя тягости между собою. За единицу обложенія ими принималась не деревня, какъ въ писцовыхъ, а дворъ: поэтому мы имѣемъ въ веревныхъ самое точное описаніе земли каждаго двора, причемъ цѣлыя деревни являются передъ нами, какъ на ладони, съ наглядностью, почти допускающей перенесеніе ихъ на планъ". Но въ архангельскихъ веревныхъ XVII вѣка „вервь" уже совершенно утратила черты патріархальнаго кровнаго союза людей и стала чисто территоріальной единицей,—притомъ даже опредѣленной площади (вервь—64 веревныхъ сажени, веревная сажень — 250 квадр. сажень, по вычисленію г-жи Ефименко). Эта-то опредѣленность мѣры и подчеркиваетъ былое экономическое единство верви: извѣстно, что раньше, нежели землю стали мѣрить геометрически, ее мѣрили, если такъ можно выразиться, экономически. За единицу принималось извѣстное количество рабочей силы: отсюда римскій „югеръ", наша древне-русская „соха" (равнявшаяся первоначально пространству земли, которое въ одинъ день могли вспахать три конныхъ работника) и т. п. Позже, когда земли стало меньше, ее начали цѣнить дороже и обращаться съ нею аккуратнѣе: тогда неопредѣленная точно мѣра рабочей силы была приравнена извѣстной площади (соха, напр., отъ 800 до 1200 дес., смотря по качеству почвы). Такова же была, вѣроятно, и исторія превращенія верви въ единицу земельной мѣры.

Исторія эта началась задолго до XVII в. Уже вервь Р. Правды находилась въ состояніи разложенія, какъ кровный союзъ: формулируя ея порядки, Ярославичи не только не вводили ничего новаго, но воспользовались лишь остатками старины. Круговая порука членовъ верви вытекала, конечно, изъ ихъ родовой солидарности: патріархальное право не считалось съ отдѣльною личностью непосредственно, она была отъ него скрыта, какъ бы поглощена кровной группой. Въ знакомой намъ верви индивидуальное право личности признается уже въ очень широкихъ рамкахъ. Отдѣльный „вервникъ" могъ и не вкладываться въ общій платежъ—но тогда и за него не платила вервь, если штрафъ падалъ на него. Союзъ верви въ эпоху Правды держался на чемъ-то вродѣ общественнаго договора, и отдѣльная личность не была въ немъ закрѣпощена, какъ закрѣпощенъ въ своей общинѣ современный намъ крестьянинъ. Что-то уже подточило абсолютную власть кровнаго права надъ человѣкомъ. Откуда взялась эта разрушающая патріархальный бытъ сила,

отвѣтъ на это даетъ намъ другая единица мѣстнаго управленія и самоуправленія, какую мы находимъ въ кіево-новгородской Руси, *погостъ*.

Названіе это, несомнѣнно, аналогично со словомъ *гость* (купецъ, торговецъ), *гостити* (торговать), *гостинецъ* (торговая дорога) и т. д. Какъ совершенно правильно и принимаетъ большинство ученыхъ [1]), погостами назывались первоначально мелкіе торговые центры, служившіе мѣстомъ обмѣна для окружающаго сельскаго населенія. Какъ пунктъ центральный, погостъ сталъ мѣстомъ княжеской стоянки при объѣздѣ округа для суда и дани, на „полюдьи“. Позднѣе княжескій сборщикъ остался здѣсь на постоянное жительство, и погостъ сталъ административно-финансовымъ центромъ. Тянувшее къ тому или другому погосту деревенское населеніе стало и по имени пріурочиваться къ нему въ офиціальномъ языкѣ; въ позднѣйшихъ писцовыхъ книгахъ самые округа называются по погосту. Совершенно естественно, что къ этому административному дѣленію приноровилась и церковь: на погостѣ построился приходскій храмъ, а около него расположилось христіанское кладбище; это послѣднее дольше всего сохранило въ народномъ языкѣ старое названіе торговаго центра и административнаго округа.

Погосты—и притомъ уже въ позднѣйшемъ, податномъ значеніи—встрѣчаются, какъ мы уже сказали, очень рано: начальная лѣтопись говоритъ, что еще в. кн. Ольга устраивала погосты „по всей землѣ“. Но никакихъ дальнѣйшихъ свѣдѣній объ ихъ погостахъ мы не имѣемъ такъ же, какъ и о тѣхъ округахъ этого имени, которые встрѣчаются въ смоленской и рязанской землѣ. Нѣсколько больше мы знаемъ о погостахъ сѣверной Россіи—новгородской области. Здѣсь раздѣленіе на погосты такъ глубоко укоренилось въ народѣ, что продолжало держаться въ бытовомъ языкѣ даже тогда, когда языкъ офиціальный давно усвоилъ себѣ современную номенклатуру. Названія погостовъ слышались еще въ 50-хъ гг., когда писалъ о нихъ Неволинъ, а до Екатерины II они встрѣчаются и въ казенныхъ бумагахъ. Здѣсь, несомнѣнно, погостъ былъ единицей мѣстнаго самоуправленія, болѣе крупной, чѣмъ вервь, и очень важной въ народномъ быту. Какъ всѣ территоріальныя дѣленія, не заведенныя искусственно, а сложившіяся историческимъ путемъ, погосты отличались очень разнообразными размѣрами. По писцовымъ книгамъ (уже московской эпохи) на погостъ приходилось отъ 300 до 1300 квадр. верстъ. Совершенно естественно, что чѣмъ плотнѣе было населеніе, тѣмъ живѣе былъ обмѣнъ въ данной мѣстности, тѣмъ больше было погостовъ и тѣмъ мельче были тянувшіе къ нимъ округа. Оттого на глухомъ сѣверѣ погосты были гораздо обширнѣе, чѣмъ на югѣ. Экономически населеніе такого округа было объединено общимъ торговымъ

[1]) Сводку пхъ мнѣній (до 50-хъ гг.) см. у *Неволина* «О пятинахъ и погостахъ». Новѣйшая работа о погостѣ принадлежитъ г. *Папкову* («Русскій Вѣстникъ» 1898 кн. 2 и 3).

интересомъ. Юридической связью жителей служила, главнымъ образомъ податная отвѣтственность (отсюда параллельное съ погостомъ названіе „потугъ“ отъ „тянуть“ данью, т. е. платить дань). Оттого, повидимому, въ новгородской землѣ къ погостамъ и причислялось только сельское населеніе, „смерды“, крестьяне; горожане—„купцы“, какъ не платившіе прямыхъ налоговъ, не входили въ погостное устройство, а имѣли свое особое дѣленіе на „сотни“. Но распредѣленіе податей между плательщиками было дѣло самихъ крестьянъ, и для этой цѣли они выбирали старостъ изъ своей среды. Трудно опредѣлить, какія функціи погоста явились раньше, какія позже, но въ XV—XVI вв. погостъ имѣетъ уже не одно финансовое значеніе. На старостѣ лежатъ въ это время административно-полицейскія обязанности. У погощанъ, помимо общаго расходнаго бюджета, выражавшагося въ подати, имѣется и общая собственность: въ „Актахъ юридическихъ“ мы встрѣчаемъ уступку земли, принадлежавшей шенкурскому погосту, одному частному лицу. Документъ несомнѣнно свидѣтельствуетъ, что самъ шенкурскій погостъ былъ лицомъ юридическимъ, и его староста былъ надѣленъ такими же полномочіями, какъ и органы теперешняго земскаго или городскаго самоуправленія.

Если въ верви патріархальная основа является передъ нами въ состояніи разложенія, то въ погостѣ такой основы нѣтъ уже вовсе. Это—чисто территоріальная единица вполнѣ „современнаго“ характера. Это разрушеніе кровныхъ группъ и начало самоопредѣленія отдѣльной личности, пошедшее дальше, чѣмъ у современнаго крестьянства, съ его недавнимъ еще господствомъ большихъ семей и понынѣ существующей обязательной круговой порукой,—это начало чрезвычайно характерно для торговой кіево-новгородской Руси. Въ нашей исторіи, можетъ быть, нѣтъ момента, когда вліяніе экономическаго быта на юридическія нормы сказывалось бы такъ сильно. Прежде всего, торговля привела въ западную Русь массу этнографически-чужого люда, не связаннаго кровной связью ни съ какой мѣстной группой. Затѣмъ, та же торговля отрывала отдѣльныхъ членовъ туземныхъ родовыхъ группъ и уносила ихъ далеко отъ родичей, въ большіе торговые города, гдѣ прежняя родовая организація теряла для нихъ всякое значеніе. Иностранцу, впервые увидавшему тогдашній Кіевъ, сразу бросались въ глаза результаты обоихъ процессовъ: притока чужаковъ и разложенія кровныхъ группъ. Нѣмцы, бывшіе въ Кіевѣ съ польскимъ королемъ Болеславомъ Храбрымъ (XI в.), разсказывали потомъ своему епископу (Тимару Мерзебургскому), что населеніе этого города состояло „изъ бѣглыхъ рабовъ и проворныхъ Дановъ“: ушедшіе отъ своего очага домочадцы и иностранцы—варяги были такъ многочисленны, что закрывали отъ глазъ туземное населеніе. То же впечатлѣніе оставляютъ у современнаго намъ наблюдателя памятники кіевской Руси:—кіево-печерскій патерикъ, напр., дающій такую богатую картину древне-русскаго быта, проводитъ передъ нашими

глазами цѣлую этнографическую выставку. Въ стѣнахъ обители мы встрѣчаемъ то варяжскаго князя, то греческихъ живописцевъ, то крещенаго венгра или половца, то армянина и даже сирійца. А одинъ изъ основателей монастыря, преподобный Ѳеодосій, своей судьбой представляетъ типичный примѣръ „разложенія патріархальнаго быта“. Хотя причины ухода Ѳеодосія изъ семьи были—по житію—и не экономическія, но самый фактъ ухода отъ семейнаго деспотизма былъ возможенъ только въ новой экономической обстановкѣ. Рамки прежняго патріархальнаго права вовсе не годились для этой пестрой толпы. Внѣ рода и племени, сошедшіеся въ тогдашній торговый городъ люди должны были сами создавать себѣ право, и это новое право не могло пока найти другой опоры, кромѣ частнаго, индивидуальнаго договора. Въ Кіевской Руси всѣ „рядятся“, работники съ хозяиномъ (въ Р. Правдѣ простой чернорабочій и называется „рядовичемъ“), крестьянинъ съ помѣщикомъ (закупничество), преступникъ съ потерпѣвшимъ отъ преступленія и даже самъ представитель государственной власти, князь, рядится съ вѣчемъ. Не мудрено, если для кіевскаго лѣтописца „рядъ“, т. е. договоръ, и право стали синонимами; описывая идеалъ князя устами призвавшихъ Рюрика славянъ, авторъ начальной лѣтописи заставляетъ ихъ сказать возьмемъ себѣ князя, который бы владѣлъ нами „по ряду, по праву“.

Это господство частнаго договора въ древне-русскомъ государственномъ правѣ было впервые превосходно разъяснено Чичеринымъ—по отношенію къ удѣльному періоду (XIII—XIV вв.) [1]. Политическое значеніе „ряда“ въ кіевской Руси выдвинулъ проф. Сергѣевичъ [2]. Оба видѣли, однако, въ этомъ особенность, свойственную всякому малоразвитому обществу. Чичеринъ прямо противополагалъ общество, связанное частными договорами, государству, какъ болѣе прогрессивной формѣ. Но именно господство договорнаго права и послужило на западѣ основой, на которой выросло современное правовое государство. Великая Хартія только развиваетъ основной принципъ, знакомый и понятный всему средневѣковому феодальному обществу,—что феодальный подданный, вассалъ, со своимъ феодальнымъ государемъ, сюзереномъ, состоитъ въ договорѣ, обязательномъ для обѣихъ сторонъ одинаково. А отсюда въ болѣе современномъ толкованіи слѣдовало, что и у подданнаго могутъ быть права точно такъ же, какъ и у государя,—слѣдовала основная мысль всякой политической гарантіи.

Было ли у насъ что-нибудь подобное такой эволюціи? Въ борьбѣ царской власти съ непослушнымъ боярствомъ—при Иванѣ Грозномъ, его отцѣ и дѣдѣ,—обыкновенно очень ярко освѣщается одинъ моментъ, напоминающій намъ западно-европейскую феодальную традицію,—это исторія „права отъѣзда“. Въ качествѣ „вольнаго слуги“ бояринъ того

[1]) „Опыты по исторіи русскаго права“. М. 1856.

[2]) «Вѣче и князь», первоначально въ 1867 г., перепечатано съ дополненіями въ „Русскихъ Юридическихъ древностяхъ, т. II, вып. I-й, СПБ. 1893.

времени считалъ себя вправѣ какъ бы рядиться съ государемъ и уходить, если условія службы казались ему недостаточно выгодными или почетными. Такого права московскіе великіе князья за боярами не признавали, опираясь, между прочимъ, на духовенство и на тѣ новыя понятія о власти, которыя были занесены къ намъ, черезъ посредство духовенства, изъ Византіи. Въ концѣ концовъ, именно эти новыя понятія и одержали верхъ, бояре должны были отказаться отъ права отъѣзда, и отъѣздчики стали считаться измѣнниками. Несомнѣнно, что феодальное право было бы на сторонѣ бояръ, и авторы „Іерусалимскихъ Ассизъ" усмотрѣли бы въ домогательствахъ московскихъ князей грубое насиліе [1]). Но право служить или не служить—еще очень элементарная форма политической гарантіи,притомъ гарантіи исключительно личной,а не общественной. Древне-русское государственное право шло дальше этого. Именно тамъ, гдѣ школьные учебники, вслѣдъ за официальной исторіей старыхъ временъ, усматриваютъ одни непорядки и анархію, счастливо побѣжденную московскимъ порядкомъ,—въ Новгородѣ мы находимъ первые зачатки правового государства на русской почвѣ. Новгордъ въ своихъ договорахъ съ князьями (единственныхъ образчикахъ этого политическаго типа, дошедшихъ до насъ въ видѣ подлинныхъ документовъ) выработалъ правило, что законъ обязателенъ для всѣхъ, не исключая и государя: „а самосуда ти, княже, не замышляти", выразительно говоритъ одинъ изъ такихъ договоровъ. Напрасно было думать, что новгородскія понятія безслѣдно пропали вмѣстѣ съ самостоятельностью Новгорода. Не такъ легко заглушить идею, какъ уничтожить ея матерьяльные слѣды. Признавъ московскаго князя своимъ „государемъ", а себя, стало быть, его холопами (потому что на древне-русскомъ языкѣ слово „государь" означало именно господина по отношенію къ холопу), новгородцы не перестали думать по своему; и то, что они теперь слились съ общей массой русскаго населенія, только помогало новгородскимъ идеямъ проникать въ другія русскія области. Мы увидимъ, что въ XVI в. первыя мысли объ общественной самостоятельности идутъ именно изъ Новгорода или бывшихъ новгородскихъ владѣній—и что внѣшнія формы этой самостоятельности первоначально берутся оттуда же.

## II.

Итакъ, *политическое* развитіе кіево-новгородской Руси очень точно соотвѣтствовало ея *экономическому* росту. Благодаря случайному, съ точки зрѣнія мѣстной исторіи, переходу торговаго пути изъ Азіи въ Европу, на Днѣпръ и Волховъ, очутившіяся въ сосѣдствѣ этого пути славянскія племена быстро пробѣжали первыя ступени хозяйственной

[1]) О феодализмѣ въ Россіи см. *Н. Павлова-Сильванскаго* «Феодальныя отношенія въ удѣльной Руси» (СПБ. 1901) и статью *П. Н. Милюкова* въ 70-мъ полутомѣ словаря Брокгауза. О борьбѣ съ правомъ отъѣзда—*М. Дьяконова* «Власть московскихъ государей», СПБ. 1889, гл. VI.

эволюціи, по которымъ такъ медленно и неуклюже карабкалась позднѣйшая Русь. Переворотъ былъ слишкомъ быстръ, чтобы результаты его могли быть прочными. Въ XII в., если судить по Русской Правдѣ, на Руси тонко отличали злостное банкротство отъ неосторожнаго и составляли такія сложныя выкладки % на занятый капиталъ, какимъ могъ бы позавидовать любой современный сельскій кулакъ. Но, по старой привычкѣ, этотъ капиталъ выражали не въ деньгахъ, а въ скотѣ: овцахъ, свиньяхъ и т. п. Даже тамъ, гдѣ рѣчь несомнѣнно идетъ о звонкой монетѣ, тогдашніе люди говорятъ о „скотѣ“ и „кунахъ“—т. е. куньихъ шкуркахъ. Это несоотвѣтствіе словъ и вещей, которыя словами выражались, чрезвычайно характерно: люди уже втянулись съ головой въ оборотъ крупнаго мѣноваго хозяйства, но они еще такъ недавно разстались съ грубѣйшими формами хозяйства натуральнаго, что на каждомъ шагу употребляютъ его терминологію. Какъ быстро шло дѣло, любопытныя указанія на этотъ счетъ даетъ начальная лѣтопись. Условія, толкнувшія европейскую торговлю на новый путь, сложились окончательно лишь въ послѣднія десятилѣтія VII в. А всего черезъ 200 лѣтъ, къ концу IX в., Радимичи, одно изъ самыхъ захолустныхъ племенъ днѣпровскаго бассейна, платили Олегу дань „шелягами“. Шелягъ-скандин. skilling—монета, занесенная къ намъ варягами: значитъ, уже въ IX вѣкѣ денежное обращеніе успѣло проникнуть въ самые глухіе углы тогдашней русской земли. Лѣтъ 600 спустя, московское правительство съ великими усиліями пыталось вводить денежныя повинности въ старинныхъ культурныхъ мѣстностяхъ суздальско-московской Руси; въ земскихъ уставныхъ грамотахъ XVI в. мы на каждомъ шагу чувствуемъ, какъ привыкъ тогдашній плательщикъ къ платежу натурой. Грамоты обыкновенно начинаютъ съ опредѣленія „корма“ княжескаго намѣстника—корма въ буквальномъ смыслѣ: „а намѣстнику... полоть мяса, да десятеро хлѣбовъ, да бочку овса... да баранъ... *а нелюбъ намѣстнику кормъ* и они даютъ за полоть мяса два алтына, за 10 хлѣбовъ 10 денегъ“... и т. д. Ни разу не предполагается, чтобы натуральный вносъ былъ „нелюбъ“ мѣстному населенію: попытки ввести денежное обращеніе идутъ сверху, отъ правительства. Этого обращенія требуетъ не столько прогрессъ народнаго хозяйства, сколько новыя правительственныя задачи: на оборону государства теперь нужны именно деньги—денегъ и требуютъ; если бы была воля населенія, оно и теперь платило бы хлѣбами и баранами. Отъ крупнаго мѣноваго хозяйства кіевской Руси и слѣда не осталось: мы имѣемъ передъ собою типичные образчики земледѣльческаго натуральнаго хозяйства.

Раздробленіе Руси на удѣлы, которое въ былыя времена приписывали излишнему чадолюбію Ярослава и его потомства,—а позже, не болѣе удачно, объясняли размноженіемъ князей Рюрикова племени,—этотъ капитальный фактъ нашей средневѣковой исторіи былъ прямымъ и непосредственнымъ результатомъ описаннаго переворота. И въ IX

вѣкѣ на Руси было множество князей „подъ Ольгомъ сущихъ“, но это не мѣшало единству русской земли: единству въ той формѣ, которая только и была возможна въ тѣ времена, единству военно-финансовому. Олегъ, и сидя въ Кіевѣ, бралъ дань съ далекаго Новгорода. Присмотрѣвшись къ тому, какъ велась борьба со степными кочевниками въ X—XII вв., мы поймемъ, что̀ заставляло свободолюбивую новгородскую общину идти „въ подданство“ къ князю, который жилъ отъ этой общины за 1.000 верстъ. Описывая знаменитую битву подъ стѣнами самаго Кіева, гдѣ Ярославъ въ 1034 г. нанесъ окончательное пораженіе печенѣжской ордѣ, лѣтопись разсказываетъ, что въ этой битвѣ варяги дрались въ центрѣ, на правомъ крылѣ кіевляне, а на лѣвомъ новгородцы. Когда рѣчь шла объ оборонѣ торговыхъ путей, подавали другъ другу руку всѣ, кто былъ заинтересованъ въ торговлѣ. И этому единенію на почвѣ общаго интереса не могли помѣшать ни многочисленность князей, ни ихъ „которы“: какъ ни ссорились между собою южно-русскіе князья XII вѣка, но провожать и встрѣчать „гречниковъ“, русскихъ купцовъ, шедшихъ въ Царьградъ или обратно, ходили всѣ князья вмѣстѣ. Такая централизація народной обороны естественно предполагаетъ и нѣкоторую централизацію государственныхъ доходовъ: вмѣстѣ съ товарами, сходившимися отовсюду, со всѣхъ концовъ Руси, на кіевскій рынокъ, туда же шла и дань отъ всѣхъ русскихъ племенъ. О древлянской дани, регулированной Ольгою, мы имѣемъ такое же положительное извѣстіе лѣтописи, какъ и о новгородской,—что бо́льшая часть ея шла въ Кіевъ. Въ ту же центральную военную кассу шли и судебные штрафы [1]), вѣроятно, не съ одного Кіева, а тоже со всей Руси. Подробности этого очень любопытнаго финансоваго устройства намъ совершенно неизвѣстны; одно очевидно, что въ основѣ его лежало денежное хозяйство. Помимо прямыхъ указаній лѣтописи, которая говоритъ о шлягахъ, гривнахъ и т. под., и a priori не трудно догадаться, что новгородцы не могли отправлять въ Кіевъ говядину или баранину въ натуральномъ видѣ.

Столь же очевидно, что въ сѣверо-восточной Руси, съ ея натуральнымъ хозяйствомъ, такая централизація податей была совершенно немыслима. Рынковъ для сбыта продуктовъ народнаго труда болѣе не было: если правительство желало воспользоваться этими продуктами, оно должно было потреблять ихъ непосредственно, на мѣстѣ. Сколько-нибудь крупная государственная организація при натуральной системѣ повинностей невозможна. Раздробленіе страны на мелкіе административные центры было совершенно неизбѣжно въ сѣверо-восточной Руси; гдѣ можно, „кормился“ непосредственно самъ князь, гдѣ ему было нельзя, онъ сдавалъ свой „кормъ“ въ аренду намѣстнику или волостелю. Въ томъ и другомъ случаѣ государственное хозяйство было такимъ же натуральнымъ, какъ и народное.

[1]) См. Начальную лѣтопись подъ 996.
(Лѣтоп. по Ипатск. Спб. изд. Археогр. Ком. стр. 87).

Быстрое покореніе Руси татарами ясно показало дальнѣйшіе результаты такой перемѣны. То, что совсѣмъ не удалось печенѣжской ордѣ, надъ чѣмъ половецкая орда билась полтора столѣтія безъ рѣшительнаго успѣха, удалось татарамъ сразу: настолько уже въ первой половинѣ XIII в. напряженность государственной обороны ослабѣла сравнительно съ XI вѣкомъ. Но само татарское завоеваніе имѣло цѣлый рядъ политическихъ послѣдствій, которыя толкали сѣверо-восточную Русь дальше все въ томъ же направленіи.

Единственной денежной повинностью населенія стала теперь татарская дань: то небольшое количество денегъ, какое еще оставалось въ странѣ, ежегодно утекало за границу—естественный экономическій процессъ усиливался искусственно. Параллельно съ тѣмъ, какъ уменьшались средства удовлетворенія потребностей, сужпвались и эти послѣднія. На одномъ примѣрѣ ясно виденъ этотъ политическій регрессъ. Главною общественною обязанностью князя кіево-новгородской Руси была оборона страны отъ внѣшнихъ враговъ. Но теперь только на западѣ и сѣверо-западѣ оставались враги, съ которыми можно было бороться—новгородскіе князья и продолжали „боронить землю“ отъ нѣмцевъ, шведовъ и литвы. Сѣверо-восточный князь быстро утрачивалъ привычки военнаго человѣка,—и, какъ показываетъ поведеніе Донскаго въ день Куликовской битвы, не сразу могъ ихъ найти, когда онѣ вновь понадобились. Это потому, что долго онѣ совсѣмъ не были нужны: съ главнымъ внѣшнимъ врагомъ—татарами бороться было немыслимо, а отъ всѣхъ остальныхъ защищали своихъ подданныхъ сами татары, въ своихъ интересахъ. Та дѣятельность князя, которая давала ему въ былыя времена всего больше правъ на общественное уваженіе и самоуваженіе, была закрыта для удѣльныхъ князей сѣверо-восточной Руси. Изъ всѣхъ сторонъ княжеской власти у нихъ остались какъ разъ тѣ, которыя всего меньше имѣли отношенія къ общему благу, и гдѣ частно-владѣльческая сторона княжеской власти всего яснѣе. Оттого въ удѣльномъ князѣ сѣверо-востока гораздо меньше государя и гораздо больше вотчинника-землевладѣльца, нежели въ князѣ Руси кіевской. А именно, изъ такого удѣльнаго князя и выросъ великій князь московскій—государь всея Руси [1]).

---

[1]) О причинахъ экономическаго регресса суздальщины, съ его культурными и политическими послѣдствіями, въ литературѣ не было высказано опредѣленнаго мнѣнія. Раньше всего были замѣчены послѣдствія, но ихъ цѣликомъ сводили къ внѣшнему вліянію—татарщинѣ. Противъ этого, ставшаго традиціоннымъ, утвержденія возсталъ Кавелинъ: «значеніе ига сильно преувеличивается... напрасно станемъ мы отыскивать слѣдовъ органическаго вліянія кочевниковъ на нашу жизнь» («Мысли и замѣтки о русской исторіи»). Объ упадкѣ образованности на с.-востокѣ вообще нельзя говорить, его и быть не могло, потому «что культуры здѣсь вовсе не было»: «Переселенцы... изъ западной Россіи... не принесли съ собой никакой культуры, ни умственной, ни гражданской. Въ новой родинѣ, печальной и суровой, они не нашли ни образованныхъ народовъ, ни

Остановимся на минуту на управленіи удѣльнаго княжества: преобладаніе частнаго интереса сразу бросится намъ въ глаза. Мы напрасно стали бы здѣсь искать знакомаго намъ раздѣленія администраціи на центральную и областную, или раздѣленія органовъ управленія по ихъ функціямъ—судебнымъ, финансовымъ и т. д. Всѣ различныя власти, какія мы здѣсь встрѣчаемъ, и судятъ, и управляютъ, и собираютъ подати. Различіе ихъ совсѣмъ не въ этомъ: подданные удѣльнаго князя распадаются на группы въ зависимости отъ того, какъ они относятся къ частному княжескому хозяйству. Въ основу дѣленія общества на классы ложится, какъ это и естественно, земля. А земли удѣльнаго княжества распадаются на дворцовыя, черныя и бѣлыя. На первыхъ князь самъ ведетъ хозяйство, непосредственно: населеніе этихъ земель и вѣдается различными департаментами княжескаго хозяйства—„*путями*“; есть *ловчій путь*—вѣдомство княжеской охоты, есть *конюшій путь*—управленіе княжеской конюшни, есть *стольничій путь*,—завѣдующій всѣмъ, что относится до княжескаго стола. Каждый изъ нихъ совершенно самостоятельно судитъ и облагаетъ налогами извѣстный разрядъ населенія въ той или иной мѣстности. На *черныхъ* земляхъ князь не хозяйничаетъ самъ: населеніе этихъ земель можно сравнить съ крѣпостными крестьянами новаго времени, отпущенными на оброкъ. Оно не работаетъ непосредственно на князя, какъ его рыболовы, бобровники или сокольники; но оно обложено извѣстными повинностями въ пользу князя. Повинности, большею частью, натуральныя; самому князю, если его удѣлъ не очень малъ, собирать доходы повсюду неудобно: совершенно естественно, что онъ отдаетъ свой доходъ въ аренду. Въ черной волости поселяется намѣстникъ или волостель; онъ берется выплачивать князю

---

даже остатковъ прежде бывшей культуры». Исторія великорусскаго племени только началась въ XII—XIII вв., и «на сыромъ корню». Кавелинъ вѣрно угадалъ фактъ, отчасти затушевывавшійся, отчасти прямо игнорировавшійся большинствомъ историковъ, что дальнѣйшее развитіе русской «государственности» съ XIII в. досталось на долю наименѣе культурной области древней Руси—которая, именно въ силу своей примитивности, и могла легче приспособиться къ тяжелымъ условіямъ. При общемъ идеалистическомъ міровоззрѣніи его времени, Кавелинъ не коснулся экономическаго упадка, какъ основы указаннаго имъ явленія. Эту экономическую основу впервые опредѣленно подчеркнулъ В. О. Ключевскій въ «Боярской Думѣ» (гл. IV особ. стр. 101—102 второго изд.). Но здѣсь онъ лишь констатировалъ фактъ, не объяснивъ его. Нѣкоторыя данныя для объясненія можно найти въ его «Курсѣ», гдѣ дана яркая картина географической обстановки сѣверо-востока, разбросанности и разобщенности мелкихъ группъ населенія, отрѣзанныхъ другъ отъ друга лѣсами и болотами. Наряду съ этой основной можно указать и другія, болѣе внѣшнія причины, послужившія толчкомъ именно въ этомъ направленіи. Одной изъ такихъ причинъ было, напр., перемѣщеніе мірового торговаго пути изъ Европы въ Азію, съ большихъ рѣкъ восточно-европейской равнины снова на Средиземное море (въ эпоху крестовыхъ походовъ). Можно наглядно прослѣдить, какъ быстро глохнетъ и пустѣетъ кіевская Русь параллельно съ развитіемъ новой дороги.

половину того, что приноситъ та или другая волость: за то князь уступаетъ ему всѣ свои права въ этой мѣстности. Волостель садится на свое „кормленіе“ такъ, какъ арендаторъ располагается въ арендованномъ имъ имѣніи. Онъ является въ волость со своей дворней, приказчиками, тіунами и прочими „пошлинными людьми“; между ними и распредѣлялись судебно-административныя должности округа. Главной задачей этой холопской въ буквальномъ смыслѣ слова администраціи было „смотрѣть прибытковъ“ своего господина,—слѣдить за тѣмъ, чтобы всѣ пошлины, какія слѣдуютъ волостелю, сходились сполна. Волостель и его люди, какъ и новгородцы, очень зорко наблюдали за тѣмъ, чтобы въ волости не было „самосуда“, но этимъ именемъ они называли совсѣмъ не то, что слыло самосудомъ въ Новгородѣ. Новгородцы называли такъ попытку судьи судить не по закону, а по собственному произволу. Для нихъ судъ былъ охранителемъ общественнаго интереса, а самосудъ нарушеніемъ этого интереса. На языкѣ удѣльной суздальско-московской Руси самосудомъ называлась попытка частнаго лица нарушить частный же интересъ судьи. Если кто, напр., поймавъ вора, отпускалъ его, не явивъ волостелю и его людямъ, то онъ послѣднихъ лишалъ этимъ судебныхъ пошлинъ, слѣдовавшихъ имъ съ дѣла о воровствѣ: это и былъ *самосудъ*. Совершенно согласно съ этимъ, подъ именемъ *суда* разумѣлся не столько судъ въ нашемъ смыслѣ, сколько доходъ отъ судебныхъ пошлинъ. Оттого, когда какому-нибудь лицу князь жаловалъ землю съ правомъ судить тѣхъ, кто на этой землѣ жилъ, право суда перечислялось наряду съ хозяйственными угодіями имѣнія. „Пожаловали есмя“, писалось въ такой грамотѣ, „слугу своего (такого-то) селомъ (такимъ-то) со всѣмъ тѣмъ, что къ тому селу потягло, *и съ хлѣбомъ земляным*ъ, *опроче душегубства и татьбы съ поличным*ъ“. Это выдѣленіе изъ права суда убійства и воровства вовсе не означаетъ, чтобы на эти преступленія князь смотрѣлъ, какъ на нарушеніе общаго интереса, и, въ качествѣ охранителя этого интереса, брался ихъ судить самъ; но за убійство и воровство полагались самые крупные штрафы. Отношенія были тѣ же, что и у князя съ его арендаторомъ—намѣстникомъ; только послѣдній платилъ князю половину того, что самъ получалъ, а вотчинникъ, пожалованный судомъ, лишь лучшіе, самые лакомые куски своей судебной прибыли, все же остальное бралъ себѣ. Владѣлецъ „бѣлой“ (неподатной) земли былъ арендаторомъ на болѣе выгодныхъ условіяхъ—вотъ и вся разница.

Какіе результаты могло давать подобное управленіе, объ этомъ не трудно догадаться. Разъ администрація видѣла въ своей дѣятельности только доходную статью, всѣ ея заботы были объ увеличеніи дохода. Примѣните эту точку зрѣнія къ суду: доходъ судьи былъ тѣмъ больше, чѣмъ больше судебныхъ дѣлъ въ данной мѣстности. А судебныхъ процессовъ тѣмъ больше, чѣмъ меньше порядка и безопасности. Очевидно, что порядокъ и безопасность населенія, его элементарные

общіе интересы, были прямо противоположны интересамъ администраціи. Московское правительство XVI вѣка нисколько не думало скрывать ни отъ себя, ни отъ другихъ, какія отъ этого должны получаться послѣдствія. Въ уставныхъ земскихъ грамотахъ мы находимъ такую характеристику намѣстничьяго и волостельскаго управленія, которая намъ теперь кажется крайне странной въ правительственномъ документѣ. „Били вы намъ челомъ", пишетъ, напр., царь Важанамъ (р. Вага въ нынѣшней Архангельской губ.), „а сказывали, что де... на посадѣхъ многіе дворы, а въ станѣхъ и въ волостѣхъ многія деревни запустѣли отъ прежнихъ нашихъ важескихъ намѣстниковъ, и отъ ихъ тіуновъ, и отъ доводчиковъ... и отъ лихихъ людей, отъ татей и отъ разбойниковъ и отъ костарей"... И царю, повидимому, нисколько не казалось страннымъ, что дѣятельность его администраціи дала точь въ точь такіе же результаты, какъ и грабежи лихихъ людей: и отъ тѣхъ, и отъ другихъ земля одинаково пустѣла.

Но Вага (бывшая новгородская волость) уже давно была за Москвой, и такіе порядки были тамъ привычными,—вотъ почему, можетъ быть, о нихъ и говорили съ философскимъ спокойствіемъ и тѣ, кто билъ челомъ, и тѣ, кому били. Гораздо сильнѣе должны были дѣйствовать подобные порядки тамъ, гдѣ они вводились сразу и при томъ на мѣсто настоящаго общиннаго суда, худо или хорошо, но пытавшагося охранять народные интересы. Псковская лѣтопись очень живо передаетъ впечатлѣнія, какія испытало населеніе вольнаго города Пскова послѣ уничтоженія его вольности въ 1510 г., при первой встрѣчѣ съ московскими намѣстниками и ихъ управленіемъ. „У намѣстниковъ и ихъ тіуновъ и у дьяковъ великаго князя правда ихъ, крестное цѣлованіе, взлетѣла на небо и кривда въ нихъ начала ходить, и много было отъ нихъ зла, потому что они были немилостивы до псковичей, а псковичи бѣдные не знали правды московской... И начали намѣстники надъ псковичами силу великую чинить, а приставы ихъ начали отъ поруки брать по 10 рублей и по 7 рублей и по 5 рублей, и кто изъ псковичей сошлется на великаго князя грамоту, почемъ отъ поруки брать велѣно, и они того убьютъ, а говорили: „то де тебѣ, смердъ, великаго князя грамота"! И тѣ намѣстники и ихъ тіуны и люди пили изъ псковичей крови много, и отъ ихъ налоговъ и насильства многіе разбрелись по чужимъ городамъ, покинувъ женъ и дѣтей. А иноземцы, что жили во Псковѣ, разошлись въ свои земли: знать не въ мочь жить во Псковѣ—только одни псковичи остались: земля не разступится, а вверхъ не взлетѣть. Такъ какъ Псковъ былъ одною изъ самыхъ доходныхъ отчинъ великаго князя, то такое хозяйничаніе намѣстниковъ было и для него невыгодно; но ему не пришло въ голову измѣнить систему управленія, онъ старался только возможно чаще мѣнять управителей, не давая имъ заживаться,— и отчасти достигалъ этимъ своей цѣли: вновь назначенные первое время, старясь заарекомендовать себя, больше заботились объ

интересахъ великаго князя, чѣмъ старые. „Были дьяки частые“, пишетъ тотъ же лѣтописецъ, „и были дьяки мудрые, а земля пуста. И начала казна великаго князя множитися во Псковѣ“ [1]).

Политическія понятія той или другой эпохи никогда не уходятъ слишкомъ далеко отъ политической дѣйствительности. Въ нашей исторической литературѣ съ давнихъ поръ укоренилось мнѣніе, что московскіе великіе князья стояли выше своей администраціи, больше заботились объ общемъ благѣ, чѣмъ о пріумноженіи своихъ доходовъ, и задавались болѣе широкими задачами, чѣмъ собираніе „суда“ и дани. Намъ указываютъ, напримѣръ, на одинъ памятникъ XV в., гдѣ Калитѣ приписывается очень крупная заслуга,—онъ будто бы вывелъ воровъ на русской землѣ, „исправи землю русскую отъ татей“. Отсюда выводятъ заключеніе, что Калита старался пріобрѣсти народную любовь, заботился о благосостояніи своей земли и т. д. Иванъ III называлъ своею отчиной всю Русскую землю: значитъ, у него было представленіе о государственномъ и національномъ единствѣ Руси—вотъ въ чемъ нужно искать объясненія его борьбы съ Новгородомъ и своими удѣльными родичами. Но особенно обширные государственные планы были, будто-бы, у его внука—Ивана Васильевича Грознаго. Въ глазахъ такого умнаго историка, какъ Соловьевъ, Иванъ IV является прямо представителемъ государственныхъ началъ въ борьбѣ съ отжившимъ родовымъ бытомъ, который еще прочно держался среди тогдашняго общества, особенно среди высшаго его слоя, боярства. Словомъ, во главѣ движенія къ политическимъ идеаламъ высшаго порядка шли „собиратели русской земли“, а ихъ подданные шли за ними, шли не охотно, тупо и боязливо озираясь на прошлое.

До насъ дошелъ документъ, гдѣ самъ первый собиратель Руси, Иванъ Даниловичъ Калита, очень ясно выразилъ, какъ онъ понималъ свои права и обязанности. Это—его духовное завѣщаніе, которое онъ составилъ на всякій случай, отправляясь въ Орду въ 1328 г. Прежде всего насъ поражаетъ здѣсь то, что собиратель дѣлитъ на части собранную имъ землю, кромѣ только одного города Москвы. Можно бы подумать, что хотя относительно Москвы здѣсь проявляется идея государственнаго единства: но этого вовсе нѣтъ. Москва не оставляется цѣликомъ одному какому-нибудь сыну, старшему, напримѣръ, а отдается въ общее владѣніе всѣхъ троихъ. Съ перваго взгляда непонятно, какъ можетъ быть въ одномъ мѣстѣ три государя: но если мы вспомнимъ, что задачи государственной власти того времени сводились къ собиранію доходовъ, мы поймемъ, въ чемъ дѣло. Доходами съ Москвы сыновья Калиты должны были дѣлиться поровну. Главной заботой Калиты было надѣлить по возможности одинаково всѣхъ сыновей, никого не обидѣть: оттого и нельзя

[1]) Выдержка изъ псковской лѣтописи дана по пересказу *А. С. Павлова*. («Земское направленіе въ русской духовной письменности XVI в.». Православный Собесѣдникъ, 1863, мартъ.).

было отдать Москву кому-нибудь одному. На Москвѣ у каждаго, такимъ образомъ, получилась идеальная доля; все остальное княженіе Калиты подверглось реальному раздѣлу. Порядокъ дѣлежа такой: сначала перечисляютъ удѣльныя княжества, достающіяся по раздѣлу каждому изъ сыновей—Коломна, Серпуховъ, Руза; но перечисливъ волости, данныя каждому, Калита сейчасъ же сряду переходитъ къ селамъ", т. е. къ дворцовымъ вотчинамъ, гдѣ самъ князь ведетъ хозяйство; затѣмъ, тоже сряду, идетъ перечисленіе движимости [1]). Чтобы отношеніе владѣльца къ этимъ различнымъ видамъ имущества было различное, ни откуда не видно. Что раздѣлъ вовсе не имѣлъ въ виду интересы населенія, а исключительно интересы семьи завѣщателя, это всего ярче подчеркивается условіемъ переразделa: „а по моимъ грѣхамъ начнутъ искать татары которыхъ волостей и отнимутъ какую волость, вамъ сынамъ моимъ и княгинѣ моей..." произвести раздѣлъ вторично. Съ нашей точки зрѣнія передѣлъ административныхъ округовъ—сложная реформа, требующая очень большого вниманія къ сложной сѣти мѣстныхъ интересовъ. Для Калиты дѣло представлялось гораздо проще. Вся суть была въ равенствѣ доходовъ: а кому платить—населенію было, въ сущности, безразлично.

Итакъ, приписывать Калитѣ какой бы то ни было государственный планъ или государственныя понятія было бы очень неосторожно. Онъ былъ, прежде всего, землевладѣлецъ и различалъ свои земли по роду доходовъ, которые онъ получалъ съ нихъ. Задачи его управленія и въ черной волости, и въ дворцовомъ селѣ были совершенно одинаковы: и тамъ, и тутъ онъ прежде всего искалъ своего прибытка, и желалъ этотъ прибытокъ сохранить для своего потомства. Если онъ и дѣйствительно велъ борьбу съ татями, то лишь на томъ же основаніи, на какомъ старается вывести воровъ въ своей округѣ и всякій богатый землевладѣлецъ, — потому что у него больше, чѣмъ у кого другого, можно украсть.

Если мы отъ Калиты, пропустивъ 150 лѣтъ, перейдемъ къ его праправнуку, великому князю Ивану Васильевичу, мы найдемъ тѣ же взгляды и тѣ же понятія. И ему политическая власть представлялась, прежде всего, въ формѣ землевладѣнія. Когда Новгородъ долженъ былъ признать московскаго князя не только господиномъ, но и государемъ своимъ, новгородцы, зная московскіе порядки, старались по крайней мѣрѣ, чтобы это „государство" было только политическимъ, чтобы ве-

[1]) Для наглядности привожу часть завѣщанія, касающагося старшаго сына, Семена Ивановича: «се далъ есмь сыну своему болшому Семену Можаескъ со всѣми волостьми, Коломну со всѣми коломенскими волостьми... село Астафьевское, село на Сѣверьцѣ въ Похрянскомъ уѣздѣ, село Константиновское... 4 цѣпи золотыхъ, 3 пояса золотыхъ, 2 чаши золотыхъ съ жемчугомъ..." Сначала перечисляются наиболѣе крупныя, доходныя части завѣщаемаго имущества—большіе, сравнительно, города; затѣмъ менѣе важныя—дворцовыя села; потомъ разная домашняя утварь.

ликій князь „въ имѣнія и отчины людскія не вступался“. Но Иванъ III не понялъ даже сразу, о чемъ его просятъ и, по недоразумѣнію, согласился было на новгородскую просьбу. Скоро, однако, онъ одумался: новгородскихъ пословъ догнали московскіе бояре, посланные великимъ княземъ, и начали говорить: „Великій князь велѣлъ вамъ сказать: великій Новгородъ долженъ дать намъ волости и села, безъ того какъ намъ держать государство свое въ великомъ Новгородѣ?“ Быть государемъ безъ земли—это казалось совсѣмъ странно Ивану III: и онъ, какъ и его прапрадѣдъ, былъ прежде всего вотчинникомъ-землевладѣльцемъ на частномъ правѣ.

Политическія воззрѣнія его внука, Ивана Васильевича Грознаго, вскрываются однимъ эпизодомъ его жизни, который передаетъ царственная книга. Въ 1553 г., вскорѣ послѣ возвращенія изъ казанскаго похода, царь сильно занемогъ; опасались, что онъ умретъ—и онъ самъ готовился къ смерти: писалъ духовную и сталъ приводить бояръ къ присягѣ на вѣрность своему сыну, маленькому царевичу Димитрію Ивановичу. Между боярами по поводу этой присяги начались большіе сборы, въ которыхъ и самъ больной царь, черезъ силу, долженъ былъ принять участіе. Бо́льшая часть бояръ, и въ томъ числѣ какъ разъ самые дѣятельные сотрудники Ивана Васильевича, стояли за то, чтобы въ случаѣ его смерти царемъ сталъ не маленькій Дмитрій, а двоюродный братъ Ивана, князь Владиміръ Андреевичъ. По правиламъ удѣльнаго престолонаслѣдія московское государство, какъ и любая частная вотчина, переходило отъ отца къ сыну. Способность послѣдняго отправлять обязанности государя не принималась въ расчетъ—слишкомъ уже не сложны были обязанности удѣльнаго князя. Въ половинѣ XVI в. дѣло стояло совсѣмъ иначе. Московское государство было въ разгарѣ самыхъ серьезныхъ и всесторонніхъ реформъ. Окончательно складывалась новая система государственной обороны и та организація повинностей, на которой эта система держалась. Въ связи съ военной реформой шла капитальная перестройка всего управленія. Въ такую минуту было совсѣмъ не безразлично, кто будетъ государемъ: ребенокъ, которымъ будутъ руководить родственники его матери въ интересахъ своей семьи, или же взрослый человѣкъ, способный лично исполнять обязанности государя. Эти соображенія и высказалъ Ивану Васильевичу одинъ изъ членовъ его думы, отецъ царскаго любимца Алексѣя Адашева, окольничій Ѳедоръ Адашевъ: „сынъ твой еще въ пеленкахъ“, сказалъ онъ государю, „а владѣть нами будутъ Захарьины, Данила съ братьями; а мы уже отъ бояръ въ твое малолѣтство бѣды видали всякія“. Другіе не были такъ откровенны, но въ разговорахъ между собою выражали то же недоумѣніе: „какъ служить малому мимо стараго“, какъ посадить на престолъ ребенка, создавая тѣмъ себѣ напередъ затрудненія, когда въ царской семьѣ есть способный взрослый мужчина? Но внукъ Ивана III такъ же плохо понялъ эти соображенія, какъ его дѣдъ челобитную новгородцевъ.

Какъ и всѣ потомки Калиты, Грозный былъ заботливый отецъ семейства, и судьба сына занимала его гораздо больше, нежели судьба его подданныхъ. О томъ, что будетъ съ „Россійскимъ царствіемъ“ при малолѣтнемъ царѣ, т. е., въ сущности, безъ царя, онъ, повидимому, вовсе не думалъ въ эту критическую минуту,—по крайней мѣрѣ ничѣмъ не обнаружилъ этого. Онъ понималъ только одно, что бояре не хотятъ служить его сыну. „Вы души свои забыли“, говорилъ онъ имъ, „намъ и дѣтямъ нашимъ служить не хотите, въ чемъ намъ крестъ цѣловали, того не помните... если мы вамъ не надобны, то это на вашихъ душахъ“. Чтобы у бояръ могли быть какія либо другія отношенія къ вопросу, кромѣ личныхъ, Иванъ не допускалъ,—не допускалъ по той простой причинѣ, что ему самому никакія соображенія, кромѣ личныхъ, доступны не были. Въ нашей исторической литературѣ не однажды были попытки придать борьбѣ Грознаго съ боярствомъ принципіальное значеніе. Но самъ Иванъ разъ на всегда опровергъ подобное пониманіе его дѣятельности. Оправдывая во 2-мъ письмѣ къ Курбскому казни временъ опричнины, онъ откровенно признается, что дѣйствовалъ въ личныхъ интересахъ: „за себя есми сталъ“, говоритъ онъ [1]). И перечисляя отдѣльныя „неправды“ бояръ, онъ не сходитъ съ той же личной почвы. Какъ его предокъ, Калита, не дѣлалъ различія въ своемъ завѣщаніи между своимъ стольнымъ городомъ и своимъ столовымъ сервизомъ, такъ и Грозный ставилъ совершенно на одну точку расхищеніе государственной казны, и расхищеніе гардероба его матери, и то, что бояре осмѣливались сидѣть на кровати его отца. Трудно даже сказать, что̀ въ его глазахъ имѣло больше значенія: о гардеробѣ онъ говоритъ подробнѣе, чѣмъ о казнѣ, и пускается по этому поводу въ большія детали; мы узнаемъ, и какая шуба была у одного боярина, чѣмъ покрыта, и на какомъ мѣху. Еще бы—это, вѣдь, личная его обида, а для Ивана личныя его дѣла были самыми важными.

Такому заключенію, повидимому, противорѣчитъ все, что мы знаемъ о *реформахъ* Ивана Грознаго—царя, давшаго Руси губныя и земскія учрежденія, создавшаго первые земскіе соборы; воображеніе невольно рисуетъ его похожимъ на болѣе близкаго къ намъ государя-преобразователя Петра I. Но это лишь доказательство того, насколько зависитъ работа нашего воображенія отъ той словесной формы, въ которую она облекается. Говоря о преобразованіяхъ, мы невольно ищемъ преобразователя, забывая при этомъ навести самыя элементарныя, хронологическія справки. Первая губная грамота, дошедшая до насъ, относится къ 1539 году, когда Ивану Васильевичу было всего 9 лѣтъ; подозрѣвать въ этомъ дѣлѣ его личную инициативу было бы по меньшей мѣрѣ странно. Первый земскій соборъ былъ созванъ около 1550 г., и если не на немъ, то

[1]) Мы нисколько не думаемъ отрицать этимъ, что опричнина была проявленіемъ сознательной (классовой) борьбы; мы говоримъ лишь объ отношеніи къ дѣлу самого Грознаго.

очень скоро послѣ него была рѣшена реформа мѣстнаго управленія, выразившаяся въ повсемѣстномъ введеніи земскихъ учрежденій. Эта была та эпоха въ жизни Грознаго, когда—по его собственнымъ словамъ—Сильвестръ, Адашевъ и ихъ партія съ царя „всю власть сняли и сами государились, какъ хотѣли". „Словомъ я былъ государь, а на дѣлѣ ничѣмъ не владѣлъ", такъ съ негодованіемъ характеризуетъ Иванъ это время, которымъ, по нашему ходячему представленію, онъ долженъ былъ бы гордиться. И его негодованіе вполнѣ понятно: кто съ удовольствіемъ вспомнитъ о времени, когда онъ былъ куклою въ чужихъ рукахъ.

Но очень неосторожно было бы приписывать иниціативу „земской реформы царя Ивана" и той „избранной радѣ", тому боярскому кружку, который тогда „государился", по выраженію Грознаго. Бояръ, правившихъ въ малолѣтство Ивана IV, никто не заподозритъ въ широкихъ политическихъ планахъ: современники отъ нихъ лично ничего, кромѣ „бѣдъ многихъ", не видали—и однако же губная реформа была проведена именно этими боярами. Мы ничего не поймемъ въ реформахъ Грознаго, если будемъ искать въ нихъ непремѣнно *личную* иниціативу Сильвестра, Адашева или самого царя, все равно: только наша собственная привычка къ реформамъ сверху заставляетъ насъ искать такую иниціативу. Реформа шла не сверху, а снизу: губныя и земскія учрежденія не были придуманы въ кабинетѣ, а созданы постепенно самою жизнью; ихъ можно было принять или съ ними можно было бороться,—и второе требовало большей иниціативы, чѣмъ первое. Мы такъ привыкли смѣшивать произволъ и силу, что невольно переносимъ эту ошибку и въ прошлое. Правительство Ивана IV отличалось страшнымъ произволомъ, но оно вовсе не было сильнымъ правительствомъ. Московскій царь XVI в., при всѣхъ своихъ громкихъ титулахъ и византійскомъ этикетѣ своего двора, былъ по прежнему удѣльнымъ княземъ съ его привычками и понятіями и съ его административными средствами. Но теперь его „удѣлъ" былъ такъ громаденъ, что прежнія средства уже не годились; не будучи въ состояніи придумать что-нибудь новое, онъ поневолѣ ухватился за тѣ средства, какія предлагалъ ему народъ [1]).

Какъ это ни странно звучитъ, но удѣльные порядки должны были пріучить русскій народъ къ извѣстному самоуправленію. Если правительство удѣльной эпохи потеряло представленіе объ общемъ интересѣ и хлопотало лишь о томъ, чтобы „государевы дани и оброки сходились сполна", то это, конечно, не значило, чтобы самъ общественный интересъ исчезъ. Потребность въ нѣкоторомъ порядкѣ и безопасности все

[1]) Многіе изъ приводимыхъ ниже фактовъ, въ иной связи и въ болѣе общемъ освѣщеніи, читатель можетъ найти въ статьѣ покойнаго проф. И. И. Дитятина „Роль челобитій и земскихъ соборовъ въ управленіи московскаго государства" (перепечатано въ сборникѣ статей Дитятина по исторіи русскаго права, Спб. 1895, изд. Поповой).

же существовала, и такъ какъ намѣстники и волостели этой потребности не удовлетворяли, за дѣло должно было взяться само населеніе. Въ древнѣйшей, дошедшей до насъ, уставной грамотѣ московскихъ государей (Бѣлозерской 1488 г,) само населеніе охраняетъ свою безопасность—ловитъ воровъ и разбойниковъ: „а доищутся (крестьяне) душегубца, и они его дадутъ намѣстникамъ или ихъ тіунамъ“. Но доставкой преступника на судъ, т. е. полицейскими обязанностями, роль населенія не оканчивалась. „А на судѣ у намѣстника (или волостеля), говоритъ судебникъ Ивана III (1497 г.) „быти старостѣ и лучшимъ людямъ... а безъ старосты и безъ лучшихъ людей суда намѣстникамъ и волостелямъ не судити“. Итакъ, мѣстное населеніе не только доставляло преступника на судъ, но и смотрѣло, чрезъ своихъ представителей, старосту и лучшихъ людей, что будетъ дѣлать съ этимъ преступникомъ княжескій кормленщикъ: такъ какъ, мы видѣли, слишкомъ много было основаній думать, что княжескій судья будетъ дѣлать не то, что́ слѣдуетъ.

Мы не знаемъ, съ какого именно времени староста и „лучшіе“ люди стали участвовать въ самомъ судѣ,—превратились изъ зрителей въ дѣйствующія лица. Въ первый разъ участіе въ судѣ этихъ народныхъ представителей встрѣчается намъ въ Новгородѣ,—тамъ, гдѣ къ народному суду изстари привыкли. Софійская лѣтопись разсказываетъ, что въ 1517 г. были выбраны въ Новгородѣ „изъ улицъ лучшіе люди“, 48 человѣкъ, и „къ цѣлованію приведены“,—по нашей терминологіи это были присяжные засѣдатели. „И оттодѣ, по цареву слову Василія Ивановича, уставили судити съ намѣстники старосту купецкаго... а съ тіуны судити цѣловальникамъ, по четыре человѣка на всякій мѣсяцъ“. Это была, такимъ образомъ, уступка московскаго великаго князя, но до этой уступки онъ не самъ додумался: лѣтопись говоритъ, что Василій Ивановичъ принялъ такую мѣру, *„слыша*, что намѣстники въ Великомъ Новгородѣ судятъ сильно, а тіуны ихъ судятъ по мздѣ“. Это значитъ, что его распоряженіе было вызвано челобитной новгородскаго населенія, отъ котораго, стало быть, и шла иниціатива реформы. Великій князь согласился на челобитную потому, что она отвѣчала и его интересамъ—насилія и грабежи его намѣстниковъ и ихъ тіуновъ самого его лишали дохода.

Въ 30-хъ годахъ такія-же челобитныя мѣстнаго населенія вызвали къ жизни губныя учрежденія, отдавшія весь судъ по дѣламъ сначала только о разбоѣ, позже о воровствѣ и убійствѣ, въ руки мѣстныхъ *выборныхъ* властей. Какъ функціонировали губныя учрежденія и какова была ихъ позднѣйшая судьба—объ этомъ будетъ рѣчь въ своемъ мѣстѣ: пока для насъ важно, что и эта мѣра не была навязана сверху, а выпрошена самимъ населеніемъ. Что намѣстники и волостели не годятся для борьбы съ разбоями, объ этомъ само правительство и не думало спорить; получивъ челобитныя съ жалобами на разбои, оно и не попыталось

даже направить эти жалобы къ подлежащей власти, къ мѣстной администраціи,—какъ это сдѣлали бы теперь,—а послало своихъ обыщиковъ; но результатъ былъ тотъ же—отъ обыщиковъ чинились убытки великіе, и населеніе опять жаловалось. Тогда московское правительство, признавъ свою полную несостоятельность въ дѣлѣ охраны общественной безопасности, положило это дѣло „на души“ мѣстныхъ жителей: „и вы бы промежь себя“, говоритъ Бѣлозерская губная грамота“ (1539 г.), „въ станахъ и въ волостяхъ лихихъ людей людей разбойниковъ сами обыскивали, по нашему крестному цѣлованью въ правду безъ хитрости“... Здѣсь уже не только иниціатива реформы шла отъ населенія, но и осуществленіе ея было предоставлено вполнѣ его собственнымъ средствамъ: агенты администраціи систематически устранялись отъ дѣла, потому что отъ нихъ, кромѣ пустоты и убытковъ великихъ, нечего было ждать [1]).

Губная реформа 30-хъ годовъ передала въ руки мѣстнаго населенія полицію и судъ по важнѣйшимъ уголовнымъ дѣламъ: земская реформа 50-хъ годовъ предоставила ему финансовое самоуправленіе и судъ по всѣмъ остальнымъ дѣламъ, гражданскимъ и уголовнымъ. Началось съ того, что по Царскому Судебнику 1550 г. участіе въ судѣ выборныхъ присяжныхъ, съ 1517 г. существовавшее въ Новгородѣ, было сдѣлано повсемѣстнымъ. Челобитныя, вызвавшія это преобразованіе, до насъ не дошли,—потому что, по всей вѣроятности, отдѣльныхъ челобитій здѣсь и не было. Около этого времени былъ созванъ первый земскій соборъ, куда явились со своими нуждами представители всей земли. За то окончательная передача суда изъ рукъ кормленщиковъ въ руки земскихъ выборныхъ была несомнѣнно продиктована правительству самимъ населеніемъ. Древнѣйшая изъ дошедшихъ до насъ грамотъ, вводящихъ земскія учрежденія, дана Важскому уѣзду 21 марта 1552 г., изъ нея заимствована приведенная выше характеристика кормленщицкаго управленія. Въ этой характеристикѣ, какъ мы видѣли, правительство просто переписало жалобы важской челобитной, но и вся остальная грамота представляетъ пересказъ той же челобитной. Важане не только сами додумались до замѣны кормленщиковъ выборными властями, но и сумѣли найти такую форму перехода къ новому порядку, которая обѣщала правительству большую финансовую выгоду: намѣстничій кормъ и мелкіе поборы, изъ которыхъ складывался до тѣхъ поръ доходъ важскаго намѣстника, челобитная предлагала замѣнить круглой суммой еже-

[1]) Бѣлозерская губная грамота—древнѣйшая, до насъ дошедшая, но не первая вообще: изъ нея видно, что въ 1539 г. уже во многихъ мѣстностяхъ существовали губные головы. Когда они появились впервые—неизвѣстно; нѣкоторые изслѣдователи думаютъ, что въ самомъ началѣ XVI в. Вѣроятнѣе отнести ихъ появленіе къ 30-мъ гг., когда, въ эпоху боярскаго управленія, хаосъ въ московскихъ областяхъ достигъ крайнихъ предѣловъ: въ пользу этой же даты говорятъ и тѣ намеки на губныя учрежденія, какія мы встрѣчаемъ у Пересвѣтова.

годнаго оброка, который долженъ былъ доставляться прямо въ Москву выборными людьми, за порукой всего населенія. Правительство, постоянно жаловавшееся на то, что „государевы дани и оброки сходятся не сполна“, но не умѣвшее помочь горю, съ радостью ухватилось за счастливую мысль Важанъ—и, чтобы не оставалось сомнѣнія въ руководившихъ имъ мотивахъ, поручило вѣдать новыя земскія учрежденія казначеямъ. И тутъ оно, по старой удѣльной традиціи, прежде всего „своего прибытка смотрѣло“. Правда, что въ 50-хъ гг. XVI вѣка „прибытокъ“ былъ уже не столько государевъ, сколько государственный,—доходы шли на общественныя потребности, главнымъ образомъ на нужды народной обороны. Но для московскаго правительства все же очень характерно, что въ своихъ реформахъ оно яснѣе всего видѣло ихъ финансовую сторону. Сама же „реформа“ сводилась, въ сущности, къ утвержденію челобитной мѣстнаго населенія.

Въ 1555 г. земскія учрежденія, на подобіе важскихъ, были распространены и на остальную Россію, а кормленія отмѣнены. Было ли это расширеніе земскихъ учрежденій выпрошено народомъ, какъ всѣ предыдущія мѣстныя реформы, или придумано самимъ правительствомъ? Источники не даютъ прямого отвѣта: но та форма, въ какой лѣтопись передаетъ фактъ, даетъ нѣкоторыя указанія на этотъ счетъ. „*И вниде въ слухъ благочестивому царю*“, сказано здѣсь, „что многіе грады и волости пусты учинили намѣстники и волостели“... Такая формула почти навѣрно предполагаетъ людей, которые постарались о томъ, чтобы царь, что нужно, услышалъ—т. е. подавали царю челобитныя. Косвенно такой же выводъ слѣдуетъ и изъ того, что земскія учрежденія, несмотря на приговоръ 1555/6 г. не были введены повсемѣстно: тамъ, гдѣ жители не били челомъ на кормленщиковъ, они остались по прежнему.

## III.

Способъ, какимъ возникли областныя учрежденія XVI в., объясняетъ ихъ главныя черты. Споръ о томъ, должно ли земство только вѣдать мѣстное общественное хозяйство или быть учрежденіемъ государственнымъ, реформой Ивана Грознаго разрѣшался категорически въ послѣднемъ смыслѣ. Общество взяло на себя ту задачу, которую теперь выполняетъ правительственная администрація, и получило соотвѣтственныя этому права. Губной или земскій староста Московской Руси соотвѣтствовалъ не теперешнему предсѣдателю управы или городскому головѣ, а теперешнему прокурору или управляющему казенной палатой,—насколько возможно примѣнять къ элементарнымъ задачамъ тогдашней власти современные термины. Что касается мѣстнаго общественнаго хозяйства, то оно отчасти вовсе не существовало—ни школъ, ни больницъ общество тогда не содержало, потому что ихъ не было. Отчасти же, въ полную противоположность нынѣшнимъ порядкамъ, мѣстными хозяйственными дѣлами завѣдывала казна. Въ такомъ положеніи были

дороги, переправы, мосты и мостовыя, послѣднія, по крайней мѣрѣ, въ Москвѣ; въ Новгородѣ онѣ мостились самими жителями. Объясняется это весьма просто тѣмъ, что и дороги, и мосты, и мостовыя заводили у насъ или государство, или государь для своихъ надобностей, мѣстное же населеніе, при ограниченности обмѣна въ тѣ времена, чувствовало въ нихъ мало нужды. Отчасти, еще въ удѣльную эпоху, правительство выступало здѣсь въ роли частнаго предпринимателя и эксплуатировало потомъ заведенныя имъ средства сообщенія частно-хозяйственнымъ способомъ: устраивалъ, напримѣръ, удѣльный князь перевозъ и потомъ бралъ пошлину съ тѣхъ, кто имъ пользовался. Въ Московскую эпоху исправныя дороги и переправы нужны были главнымъ образомъ для военныхъ надобностей: оттого и завѣдывали этимъ дѣломъ воеводы. Мостовыя въ столицѣ существовали для удобства царя и его двора: только тѣ улицы и мостились, какъ слѣдуетъ, по которымъ государю приходилось ѣздить. Это дѣло и было приказано тѣмъ, кто сидѣлъ въ Земскомъ приказѣ—полицейскомъ учрежденіи, соотвѣтствовавшемъ позднѣйшей Управѣ Благочинія [1]).

Изъ учрежденій общественнаго, „земскаго“ по нашему, характера, первое мѣсто по важности, первое и хронологически, занимали *губныя*. Происхожденіе самаго слова очень неясно: возможно родство съ германскимъ *gau*. Какъ бы то ни было, слово пришло съ сѣвера, изъ предѣловъ бывшей новгородской области, гдѣ оно, повидимому, было туземнымъ. Собственно территоріальнымъ дѣленіемъ, въ тѣсномъ смыслѣ, губу нельзя назвать: это былъ районъ власти, въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ рѣзко мѣнявшійся. Бывало такъ, что губная грамота давалась одной вотчинѣ или одной волости; бывало, что губныхъ старостъ сообща выбиралъ цѣлый уѣздъ, причемъ и самые уѣзды московскаго государства, какъ извѣстно, были крайне разнообразны по размѣрамъ. Повидимому, въ этомъ случаѣ правительство полагалось на мѣстное населеніе: послѣднее и опредѣляло районъ, на которомъ будетъ дѣйствовать губная власть. Била челомъ о губномъ управленіи одна волость—грамота и писалась на имя этой одной волости, били челомъ всѣ волости уѣзда—губныя учрежденія давались всему уѣзду.

По своему первоначальному назначенію, эти учрежденія были экстреннымъ, можно сказать, террористическимъ средствомъ борьбы съ разбоями: лишь позже въ кругъ вѣдѣнія губныхъ властей втянулись другія крупныя уголовныя преступленія—убійство, воровство, поджогъ, въ XVII в. даже совращеніе изъ православія, изнасилованіе, непочтеніе къ родителямъ и т. д.

---

[1]) Для всего вышеприведеннаго ср.: *А. С. Лаппо-Данилевскій* и *И. Н. Миклашевскій*: «Матеріалы и изслѣдованія по исторіи мостовыхъ и рѣшеточныхъ мостовыхъ денегъ въ Моск. Гос. XVII в.». (Записки Акад. Наукъ, т. V, № 4, 1902 г.), *Уложеніе гл. XI. В. И. Сергѣевичъ*, Русскія Юридич. Древн., т. II, вып. 2, стр 509 (выдержка изъ посланія Кирилла Бѣлозерскаго).

Этою первоначальной цѣлью опредѣлилось и все устройство губного дѣла. Во главѣ его стоялъ губной голова или староста, обыкновенно не одинъ, а нѣсколько, если губа имѣла сколько-нибудь значительные размѣры: тогда они дѣйствовали въ болѣе важныхъ дѣлахъ вмѣстѣ, а менѣе важныя дѣлили между собою. Губной староста выбирался всѣмъ населеніемъ губы, но всегда изъ одного опредѣленнаго разряда лицъ: это былъ непремѣнно дворянинъ или сынъ боярскій, словомъ служилый человѣкъ. Безсословная по происхожденію, эта должность имѣла всѣ шансы стать сословной въ силу обычая, и, какъ увидимъ ниже, стала такой. Возможно, что классовый характеръ съ самаго начала былъ не случайнымъ: у тогдашнихъ публицистовъ, именно, изъ служилой среды мы находимъ вполнѣ сознательное отношеніе къ губной реформѣ, а кто ее такъ хорошо понималъ, скорѣе всего могъ ею и руководить. Но что во главѣ губного управленія долженъ былъ стоять служилый, т. е. военный человѣкъ, это вытекало изъ самаго существа дѣла: борьбу съ вооруженнымъ разбоемъ трудно было вести штатскимъ людямъ. Послѣдніе были достаточно обезпечены тѣмъ, что староста дѣйствовалъ не одинъ, а въ сотрудничествѣ съ цѣловальниками (присяжными), взятыми изъ всѣхъ классовъ населенія безразлично. И постояннымъ участникомъ губного „сыска“ являлось все населеніе.

Тогдашній языкъ не называлъ губного процесса „судомъ“, сохраняя этотъ терминъ для старой, состязательной формы судопроизводства. Это былъ именно *сыскъ*, а не судъ. Названіе очень мѣткое: суть дѣла здѣсь была въ отысканіи преступника въ предварительномъ слѣдствіи. Губной староста съ цѣловальниками, пріѣхавъ въ какую-нибудь мѣстность, собирали жителей: крупныхъ людей, князей, дворянъ, архимандритовъ приглашали лично, крестьяне должны были прислать выборныхъ. Затѣмъ производился *повальный обыскъ*: собравшихся спрашивали, „кто у васъ тутъ лихіе люди?“ Если они отвѣчали, что лихихъ людей у нихъ нѣтъ въ округѣ, ихъ показаніе записывалось, и они должны были его подписать (за неграмотныхъ подписывались ихъ отцы духовные; сами губные старосты всегда были грамотные—это, вѣроятно, первый случай въ Россіи примѣненія „образовательнаго ценза“). Тѣмъ самымъ „обыскные люди“ брали на себя отвѣтственность за всѣ будущіе разбои, убійства или кражи въ данной мѣстности. Если бы случилось здѣсь такое преступленіе и было доказано, что оно учинено мѣстными жителями, что, значитъ, обыскные люди неправду сказали, будто „лихихъ людей“ у нихъ въ округѣ нѣтъ, съ тѣхъ, кто подписался подъ показаніемъ, во-первыхъ, взыскивали всѣ убытки, причиненные преступленіемъ потерпѣвшему, а во-вторыхъ, въ болѣе важныхъ случаяхъ, самихъ обыскныхъ людей били кнутомъ. Своимъ показаніемъ они брали на себя, такимъ образомъ, тяжелую отвѣтственность: но зато и голосъ ихъ, поданный подъ такой отвѣтственностью, вѣсилъ очень много. Стоило обыскнымъ людямъ назвать кого-нибудь „лихимъ человѣкомъ“,—хотя бы безъ объ-

ясненія, въ чемъ его лихость заключается, и обвиненнаго сажали въ тюрьму „на-смерть“, т. е. подвергали безсрочному заключенію. При наличности малѣйшей улики его ждала пытка: если онъ съ пытки винился, его казнили смертью. Чтобы быть привлеченнымъ къ слѣдствію, а иногда и попасть на пытку, не было надобности даже и въ „лихованномъ обыскѣ“: губныя власти могли удовольствоваться одной „язычной молвкой“, т. е. дурной репутаціей подозрѣваемаго между сосѣдями. Дурно говорятъ про человѣка—значитъ, онъ можетъ быть виноватымъ; если онъ могъ быть виноватымъ, значитъ, его надо пытать, чтобы удостовѣриться, не виновенъ ли онъ на самомъ дѣлѣ. Такова была логика губного сыска: личный интересъ для него не существовалъ, важно было только поддержаніе порядка въ обществѣ. Какой цѣной достался этотъ порядокъ, не спрашивали въ тѣ времена, когда люди были твердо убѣждены, что если „не великою грозою угрозити, то и правды въ землю не ввести“.

Со стороны организаціи самаго судопроизводства сыскъ характеризуется полнымъ отсутствіемъ частной иниціативы. Какъ въ предшествующую эпоху всѣ дѣла начинались заинтересованными лицами и ими же прекращались по желанію, а власть выступала только въ роли посредника, такъ теперь, напротивъ, дѣло начиналось общественной властью, и частное лицо прекратить его не могло. „А которые пстцы съ разбойниками, не дожидаясь указу, начнутъ мириться и мировыя челобитныя учнутъ приносить... тотъ ихъ миръ ставить не въ миръ и разбойникамъ чинить по государеву указу, кто что доведется. А истцамъ за то пеню чинить, смотря по дѣлу—*не мирись съ разбойниками*“.

Съ другой стороны, и дѣлъ въ порядкѣ частнаго обвиненія губной судъ не принималъ. Онъ зналъ три повода для начатія дѣла: 1) поимку преступника на мѣстѣ преступленія—„поличное“, 2) оговоръ на повальномъ обыскѣ—„лихованный обыскъ“ и 3) „язычную молвку“—дурные слухи о человѣкѣ; частная жалоба не могла быть поводомъ для губного сыска. „А на которыхъ людей истцы бьютъ челомъ въ татьбахъ и разбояхъ безъ поличнаго, и безъ язычной молвки, и не полихованнымъ обыскомъ, тѣхъ челобитчиковъ отсылать въ судный приказъ, гдѣ кто судимъ“. Центральнымъ актомъ прежняго процесса былъ самый судъ, т. е. борьба сторонъ, какъ и въ теперешнемъ состязательномъ процессѣ. Въ губномъ процессѣ ея вовсе не было. Дѣло ограничивалось слѣдствіемъ, допросомъ обыскныхъ людей и самого преступника. Затѣмъ прямо постановляли приговоръ,—„что кому доведется“.

Какъ видитъ читатель, мы не даромъ назвали губныя учрежденія „террористическими“: такая упрощенность пріемовъ давала почву для безграничнаго произвола обыскныхъ людей и судьи. Первые могли облиховать какого угодно имъ непріятнаго человѣка, ничѣмъ не мотивируя своего обвиненія, судья почти всегда могъ поставить его на пытку и, вымучивъ у него признаніе, казнить безъ дальнѣйшихъ формальностей.

Намъ, съ нашими современными понятіями о правахъ личности, можетъ показаться страннымъ, что общество могло само для себя создать такую систему полицейскаго гнета. Въ наши дни мягкихъ нравовъ жестокость кажется индивидуальнымъ уклоненіемъ отъ нормы, притомъ уклоненіемъ патологическимъ—и до-нынѣ есть не мало охотниковъ объяснять звѣрство Грознаго психопатическимъ состояніемъ царя: имъ можно порекомендовать внимательное чтеніе одного, дошедшаго до насъ, представителя общественнаго мнѣнія той эпохи (40-хъ—50-хъ гг.)—Пересвѣтова. Авторъ знаменитой „челобитной“ и сказаній о султанѣ турскомъ Махметѣ и Петрѣ, Волошскомъ воеводѣ, писалъ какъ разъ въ тѣ годы, когда губныя учрежденія были свѣжей новостью. „Турскій султанъ Махметъ“ былъ для Пересвѣтова идеаломъ государственной мудрости; вотъ какъ онъ поступалъ—на образецъ русскимъ людямъ, по мнѣнію автора: „А просудится судья, или посулъ возьметъ, ино съ него кожу сдерутъ. А говоритъ такъ Махметъ салтанъ—когда на немъ кожа наростетъ, тогда ему и вина простится... И далъ (султанъ М.) заповѣдь и грозу во всю свою землю такову, что разбойника и татя и ябедника и всякаго хищника, безо всякаго отвѣта, смертью казнятъ“. Терроръ былъ въ нравахъ, а не въ болѣзненномъ сознаніи государя. Къ программѣ Пересвѣтова опричнина ничего не могла прибавить. То, что привлекаетъ наше сочувствіе къ губнымъ учрежденіямъ, это, конечно, не ихъ практика, а ихъ смыслъ: сверху до низу они проникнуты началомъ общественнаго интереса, идеей общаго блага, хотя грубо и узко понимаемаго. Между кормленщикомъ, кормившимся отъ суда, и губнымъ старостой, дѣйствовавшимъ во имя общаго интереса, такая же глубокая пропасть, какъ между этимъ послѣднимъ и судьей нашего времени.

Нѣсколько иную физіономію представляютъ *земскія* учрежденія въ тѣсномъ смыслѣ этого слова. Въ документахъ они не всегда отличаются отъ губныхъ: бывали случаи, что „излюбленнымъ“ (земскимъ) старостамъ или головамъ поручалась и борьба съ разбоями, причемъ тогда они надѣлялись всѣми правами губныхъ. Такъ было, напр., на Вагѣ—грамота которой была первымъ образчикомъ земской грамоты,—по крайней мѣрѣ, первой полной земской грамотой, потому что отдѣльныя мѣры этого рода мы встрѣчаемъ и раньше. Но въ большинствѣ случаевъ земскія власти получили въ наслѣдство отъ кормленщиковъ только *судъ* по гражданскимъ и уголовнымъ негубнымъ дѣламъ (мы знаемъ, что онъ очень точно отличался отъ губнаго „сыска“). Это не была, однако, простая передача права судить изъ однихъ рукъ въ другія: достаточно сказать, что съ земской реформой связана отмѣна судебныхъ поединковъ и „присуда“,—т. е. всякихъ пошлинъ въ пользу судьи,—остались пошлины лишь на государя. Подъемъ общественнаго самосознанія, выразившійся въ губныхъ учрежденіяхъ, отразился и здѣсь. Но корнями „земство“ XVI в. глубоко сидѣло въ старой почвѣ. Наиболѣе распространенное представленіе о Московской Руси, какъ о чемъ то вродѣ

огромнаго села, связаннаго сплошною круговой порукой во всѣхъ направленіяхъ, больше всего оправдывается земскими и (позже) вѣрными учрежденіями. Ихъ главной функціей были раскладка и сборъ налоговъ: въ чью пользу шли эти послѣдніе, каково было ихъ общественное значеніе, это было совершенно безразлично. Государственные и частновладѣльческіе доходы собирались совершенно одинаково: примѣры земскаго самоуправленія мы встрѣчаемъ на частныхъ земляхъ, дворцовыхъ и монастырскихъ. Во главѣ монастырской или дворцовой государевой вотчины стоитъ приказчикъ (или „строитель“ на монастырской землѣ), распоряжающійся на правахъ полнаго хозяина. Онъ раздаетъ крестьянамъ земельные участки, сдаетъ новымъ пришлецамъ участки запустѣвшіе, слѣдитъ за полевыми работами, за молотьбой и уборкой хлѣба, онъ же и судитъ крестьянъ за преступленія, подвѣдомыя вотчинному суду, ему же принадлежитъ и полицейскій надзоръ—охрана вотчины отъ вторженія лихихъ людей и т. д. Но онъ дѣйствуетъ, въ большинствѣ случаевъ, не одинъ: рядомъ съ нимъ мы замѣчаемъ людей, уполномоченныхъ отъ міра,—отъ всего вотчиннаго населенія: *старостъ* и *цѣловальниковъ*. Это еще пока не власть, но уже нѣчто вродѣ народнаго представительства: инціативы они не имѣютъ, но безъ нихъ приказчикъ не могъ сдѣлать шагу. Изъ ихъ дѣятельности совершенно ясно, кѣмъ и для чего они были созданы: начинаютъ молотить хлѣбъ—староста составляетъ умолотные списки, собираетъ приказчикъ доходы—цѣловальникъ записываетъ ихъ въ особую книгу. И когда приказчикъ повезетъ доходы къ владѣльцу, съ нимъ поѣдетъ и цѣловальникъ, по книгамъ котораго можно усчитать неправильность и добросовѣстность приказчика. Словомъ, вездѣ, гдѣ затронуты интересы землевладѣльца, мы видимъ при приказчикѣ выборнаго мірского человѣка. За невозможностью установить достаточный контроль надъ приказчикомъ сверху, организуется контроль снизу, — заставляютъ слѣдить за приказчикомъ тѣхъ, кто наравнѣ съ владѣльцемъ заинтересованъ въ его исправности,—населеніе вотчины.

Само собою разумѣется, что міру не даромъ доставалось это право: вотчинникъ оберегалъ, прежде всего, свои интересы. Участіе въ управленіи мірскихъ выборныхъ растянуло кругъ отвѣтственныхъ лицъ, съ которыхъ онъ могъ взыскать за неисправность. За дѣйствія приказчика ручался, такъ сказать, весь міръ, подъ надзоромъ котораго этотъ приказчикъ вѣдалъ вотчину. Самоуправленіе, такимъ образомъ, не столько давало населенію новое право, сколько налагало на него новую обязанность.

Такое же участіе населенія въ податномъ дѣлѣ мы встрѣчаемъ и на черныхъ земляхъ, задолго до земской реформы Грознаго: насколько губной староста былъ представителемъ совершенно новаго типа власти, настолько земскій представлялъ собою принципъ, фактически признававшійся на Руси искони вѣковъ.

Районъ дѣйствія земской власти опредѣляется этимъ ея происхожденіемъ: податная солидарность могла быть наложена лишь на ограниченную группу людей — нельзя было требовать, чтобы ручались другъ за друга плательщики, жившіе за десятки верстъ одинъ отъ другого. „Вѣдомство органовъ мѣстнаго финансоваго управленія ограничивалось обыкновенно предѣлами одной волости, рѣдко двухъ, трехъ“ (А. Лаппо-Данилевскій). „Волостью“ въ древней Руси называли то, что находилось подъ властью одного лица,—все равно, государя или частнаго человѣка. Отсюда „волостями“ назывались княжескія и „волостями же назывались частныя, напр., монастырскія имѣнія. („Волости пресв. Богородицы“ въ лѣтописи—села Кіево-Печерскаго монастыря). Территоріальные размѣры такой единицы могли быть крайне разнообразны: были волости въ 20, но могли быть и въ 120 деревень. Наряду съ волостью, такимъ же исконнымъ дѣленіемъ были „сотни“ — тоже финансовые округа, существовавшіе еще во времена татарщины: по сотнямъ было сгруппировано населеніе для сбора татарской дани. Только какъ исключеніе, на сѣверѣ мы встрѣчаемъ всеуѣзднаго земскаго старосту, — въ кругъ вѣдѣнія котораго входило нѣсколько десятковъ волостей, и лишь въ одномъ случаѣ (въ Вятской землѣ) мы имѣемъ земскую организацію, охватывающую болѣе, нежели одинъ уѣздъ. Финансовая единица XVI в. была „мелкой земской единицей“ по преимуществу.

Выборныя власти, стоявшія во главѣ такой единицы, носили названіе *старостъ* или *сотскихъ* (взаимоотношеніе двухъ этихъ должностей не совсѣмъ ясно; они встрѣчаются и порознь, и вмѣстѣ — причемъ въ послѣднемъ случаѣ сотскіе обыкновенно подчинены старостамъ). Низшими исполнительными органами были цѣловальники. Все это были люди выборные, на короткій срокъ (чаще всего на годъ), и потому стоявшіе въ тѣсной зависимости отъ населенія. Связь съ населеніемъ еще увеличивается тѣмъ, что какъ при „разводѣ“ (распредѣленіи податей между группами населенія), такъ и при „разметѣ“ и „разрубѣ“ налога между отдѣльными плательщиками принималъ постоянное участіе совѣтъ, куда входили выборные отъ міра (или міровъ, составлявшихъ волость), а также бывшіе старосты, сотскіе, судейки и т. п. земскіе выборные. За свои труды выборные земскіе старосты и цѣловальники, повидимому (какъ и губные), не получали опредѣленнаго жалованья: должности по теперешней терминологіи считались „почетными“ и вознаграждались извѣстными общественными привилегіями; наиболѣе цѣнной изъ нихъ для земскихъ старостъ, было, конечно, освобожденіе отъ податей на время службы. На денежномъ жалованьѣ была только наемная канцелярія губныхъ и земскихъ властей: „судецкіе дьячки“ и т. п.

Земскія учрежденія юридически были такими же безсословными, какъ и губныя. Но фактически классовый элементъ былъ здѣсь еще сильнѣе, чѣмъ въ губныхъ. Тутъ мы еще разъ встрѣчаемъ результатъ сравнительной архаичности этихъ учрежденій: связь суда съ податями и на-

логами роковымъ образомъ исключала изъ „земства“ XVI в. тѣхъ, кто денежныхъ налоговъ за себя не платилъ,—т. е. все служилое сословіе. Помѣщикъ иногда былъ объектомъ податного обложенія — за своихъ крестьянъ, но субъектомъ податной раскладки онъ никогда не былъ. Какъ разъ тотъ классъ, который въ XVI—XVII вв. „молодѣлъ и возвышался“, оказался вовсе не заинтересованнымъ въ судьбѣ тогдашняго „земства“ [1]).

## IV.

Мы видѣли, что удѣльная система управленія была административнымъ отраженіемъ господствовавшей въ удѣльной Руси экономической системы. Намѣстники и волостели были „натуральной“ администраціей, точно соотвѣтствовавшей натуральному хозяйству. Свой экономическій эквивалентъ должны имѣть и земскія учрежденія XVI вѣка.

До недавняго еще времени московская Русь казалась изслѣдователямъ страной натуральнаго хозяйства по преимуществу. „Все наше экономическое прошлое есть время господства не мѣнового, а натуральнаго хозяйства; въ классѣ земледѣльческомъ только освобожденіе крестьянъ вызвало окончательный переходъ къ мѣновому хозяйству, а въ классѣ крестьянскомъ натуральное хозяйство процвѣтало бы и до нашего времени, если бы необходимость добыть деньги для уплаты податей не заставляла крестьянина выносить свои продукты и свой личный трудъ на рынокъ“ [2]). Авторъ этихъ строкъ признаетъ немного выше, что обмѣнъ всюду, и у насъ въ томъ числѣ, „является, конечно, на самыхъ низшихъ ступеняхъ общественнаго развитія“; но серьезнаго значенія въ нашей прошлой экономической жизни онъ, очевидно, обмѣну не придавалъ. Только въ XIX в. мы стали на ту дорогу, по которой западъ двигается уже съ конца среднихъ вѣковъ.

Прошло лишь два года послѣ выхода только-что цитированной книжки, добросовѣстно суммировавшей все, сдѣланное русскими историками до половины 90-хъ годовъ,—и уже „прозябе ересь“. „Ничего не можетъ быть ошибочнѣе представленія о московской Руси, какъ о государствѣ исключительно земледѣльческомъ, почти не имѣвшемъ торговли“, читаемъ мы въ изслѣдованіи, вышедшемъ (первымъ изданіемъ) въ 1898 г.

---

[1]) Классическими изслѣдованіями по вопросу объ областномъ управленіи московской Руси остаются до сихъ поръ работы *Чичерина* «Областныя учрежденія Россіи въ XVII в.» (М. 1856) и *Градовскаго* «Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи» (Первоначально вышло въ 1868 г., перепечатано въ «Собраніи сочиненій А. Д. Градовскаго» т. II, СПБ. 1899). Анализъ собственно губныхъ и земскихъ грамотъ даетъ *С. Шумаковъ*. «Губныя и земскія грамоты Московскаго государства», М. 1895 (въ приложеніи—сводный текстъ грамотъ). Спеціально финансовой стороной земскихъ учрежденій много занимается *А. С. Лаппо-Данилевскій* въ своей диссертаціи «Организація прямого обложенія въ Московскомъ государствѣ со временъ смуты до эпохи преобразованій (СПБ. 1890).

[2]) *П. Милюковъ*. «Очерки по исторіи русской культуры», ч. I, стр. 67 *перваго* изд. (1896 г.).

„Наоборотъ, всѣхъ иностранцевъ, пріѣзжавшихъ въ XVII в. въ Москву, поражало развитіе торговли въ этомъ городѣ и вообще склонность русскихъ къ торговлѣ“ [1]). Авторъ этого изслѣдованія имѣлъ, однако, въ виду лишь торговлю продуктами обрабатывающей промышленности, въ то время представленной однимъ только кустаремъ, за отсутствіемъ фабрики. „Въ XVII в.“, говоритъ онъ, „кустарь былъ въ рукахъ торговца, владѣвшаго рынкомъ“. Зависѣлъ ли также отъ рынка крестьянинъ-земледѣлецъ Московской Руси, и насколько? Судя по противоположенію „земледѣлія“ и „торговли“, на этотъ вопросъ еще можно было ожидать отрицательнаго отвѣта. Но въ наши дни ереси распространяются быстро. Прошелъ еще лишь годъ, и въ работѣ, помѣченной 1899, можно было прочесть: „Въ теченіе XVI вѣка въ большей части областей московскаго государства наблюдается медленное и постепенное зарожденіе *денежнаго сельскаго хозяйства* (курсивъ нашъ). Параллельно этому развивается дѣятельность посредниковъ-скупщиковъ и растутъ рынки... Развитіе мѣнового обращенія сельско-хозяйственныхъ благъ уже довольно сильно выразилось во второй половинѣ XVI вѣка“ [2])

На нашемъ примѣрѣ удобно видѣть, какъ готовая схема суживала кругозоръ даже самыхъ проницательныхъ наблюдателей. Гдѣ нѣтъ живой общественной иниціативы, гдѣ все дѣлается только по приказанію сверху, а внизу мертвечина и застой—какъ то „само-собою подразумѣвается“ стоячее болото натуральнаго хозяйства. И вотъ, нѣсколько архаическихъ чертъ, хорошо консервированныхъ крѣпостнымъ правомъ, даютъ матеріалъ для цѣлой картины самодовлѣющаго экономическаго цѣлаго,—помѣщичьяго дома начала XIX вѣка [3]). Все, что было живого и текучаго въ хозяйственномъ оборотѣ старой Руси,—все закрылось этими чертами, разъ ихъ условились считать за „главное“, а все противорѣчащее было признано „второстепеннымъ“. Русскій споръ имѣетъ полную аналогію себѣ на западѣ: тамъ такому процессу искусственной архаизаціи подвергся древній міръ, которому тоже не позволялось идти дальше натуральнаго хозяйства. Исторической критикѣ пришлось, по обыкновенію, стрѣлять гораздо дальше цѣли, чтобы возстановить истину. Въ античной древности былъ открытъ чуть что не современный капитализмъ, съ промышленными компаніями, фабриками и т. д. Тогда согласились примириться на половинѣ и признать, что обмѣнъ далеко не былъ чуждъ древнимъ, и что экономически-замкнутый „ойкосъ“ временъ Гомера далеко не можетъ служить представителемъ всей Греціи, до Перикла включительно. Нашъ русскій споръ не успѣлъ еще пробѣжать тѣхъ же стадій,—но не будетъ слишкомъ смѣлымъ предсказаніе, что и

---

[1]) *М. Туганъ-Барановскій.* Русская фабрика въ прошломъ и настоящемъ, Т. I, СПБ. 1898, стр. 2, (слово въ слово повторено во 2-мъ изд., 1900 г.).

[2]) *И. Рожковъ.* Сельское хозяйство Московской Руси въ XVI в., М. 1899, стр. 289.

[3]) См. *Милюковъ*, назв. соч., стр. 65.

Мелкая земская единица.

онъ окончится такимъ же примиреніемъ. Фактовъ, выдвинутыхъ новѣйшими работами, отрицать во всякомъ случаѣ не приходится, и если ихъ колоритъ кажется слишкомъ яркимъ, то это больше оттого, что мы привыкли видѣть на соотвѣтствующемъ мѣстѣ черезчуръ сѣрые тона. Нельзя даже сказать, чтобы самые факты были въ наукѣ большою новостью— первый изъ цитированныхъ нами авторовъ, въ подтвержденіе своихъ словъ, могъ просто сослаться на Костомарова, а о землѣ, какъ мѣновой цѣнности уже въ эпоху Грознаго, говорилъ еще проф. Ключевскій [1]). Только закрѣпощеніе русской исторіи гегельянской схемѣ мѣшало видѣть эти факты на своемъ мѣстѣ.

Типомъ замкнутаго хозяйства, „мэноріальнаго“ или „помѣстнаго“ (терминъ, получившій у насъ право гражданства, благодаря М. М. Ковалевскому), было у насъ вовсе не помѣстье XVI вѣка, а его предшественница, боярская вотчина удѣльной эпохи. То была типичная представительница той экономической формы, которая такъ хорошо знакома изучавшимъ Capitulare de villis Карла В. и французскія писцовыя IX—X вв.: большое барское имѣніе, которое все нужное производило и дѣлало у себя дома, почти не нуждаясь во внѣшнемъ мірѣ. Таково было не только боярское имѣніе суздальско-московской Руси, а и новгородская боярщина еще XV в.: торговое движеніе, внеся много новыхъ чертъ въ этотъ типъ, не успѣло измѣнить его сущности. Новгородскія писцовыя времени Ивана III даютъ еще очень яркую картину этой стадіи экономическаго развитія. Новгородскій бояринъ все нужное получалъ оброкомъ съ своихъ же крестьянъ, прежде всего все съѣстное— мясо, хлѣбъ, масло, яйца, затѣмъ произведенія разнаго мастерства—сковороды, топоры, сошники, утиральники, убрусы, попоны и т. д., наконецъ, даже и профессіональныя услуги: писцовыя въ числѣ сидѣвшихъ на надѣлахъ оброчниковъ упоминаютъ „кровопуска“, „коневаго лекаря“ и т. п. [2]). Получая все нужное въ готовомъ видѣ и не имѣя постояннаго рынка для сбыта, бояринъ не имѣлъ никакого побужденія вести хозяйство и почти не имѣлъ своей запашки: у одного изъ крупнѣйшихъ новгородскихъ бояръ, Ив. Зах. Овина, владѣльца 20 имѣній, было всего 37½ десят. собственной пашни. Очевидно, что такое хозяйство жило не для рынка и, какъ „предпріятіе“, имѣло совсѣмъ ничтожное значеніе. Но бояринъ совсѣмъ и не смотрѣлъ на свою землю съ этой стороны: ему земля нужна была, какъ источникъ политической силы и какъ средство прокормить толпу своей дворни, своихъ приверженцевъ (въ Новгородѣ), свою дружину (въ Суздальщинѣ). Это былъ экономическій базисъ его общественнаго значенія: безъ земли трудно было держать „кормленія“ и попасть въ княжескій совѣтъ.

---

[1]) См. «Боярская дума», втор. изд., 1883 г. стр. 288. Въ 3-мъ изд. авторъ съ полнымъ правомъ могъ указать на работу г. Рожкова, какъ на подтвержденіе своихъ выводовъ.

[2]) Ср. *Никитскаго*, «Исторія экономическаго быта Вел. Новгорода», М. 1893, стр. 82—83.

Новгородская земля экономически шла впереди другихъ—и здѣсь уже съ начала XV в. картина мѣняется. Наряду съ натуральнымъ является денежный оброкъ. Прежде всего денежную форму принимаютъ разные мелкіе поборы,—крупные же, напр., хлѣбный оброкъ, выражаются уже не опредѣленною мѣрою, а извѣстною частью урожая—половиной, третью, четвертью, иногда пятой частью [1]): хлѣбъ становится товаромъ, даетъ денежную прибыль, и бояринъ желаетъ имѣть долю въ этой прибыли. Въ Московской Руси денежный оброкъ встрѣчается намъ впервые въ 1540-хъ гг. въ дворцовыхъ вотчинахъ, а въ 90-хъ гг. XVI в. уже всѣ вотчины Троицкаго монастыря платили деньгами. Новая форма хозяйства быстро завоевывала территорію. Но облагать крестьянъ денежнымъ оброкомъ это еще очень пассивный способъ „участія въ прибыляхъ“: самое хозяйство при этомъ способѣ все же оставалось въ рукахъ крестьянъ. Мало по малу землевладѣлецъ переходитъ къ болѣе активнымъ мѣрамъ и прежде всего увеличиваетъ свою запашку, теперь уже съ торговыми цѣлями. По вычисленіямъ г. Рожкова, еще въ 40-хъ гг. XVI в. въ сѣверо-восточной Руси владѣлецъ пашетъ на себя не болѣе 16—17% всей культурной площади имѣнія: остальное лежитъ подъ крестьянскими надѣлами. Но уже въ 60-хъ гг. % барской запашки вырастаетъ иногда до 35—36, а въ монастырскихъ вотчинахъ и до 60. А къ концу этого столѣтія, передъ смутой, 40—50% барской пашни попадается и на частно-владѣльческихъ земляхъ. Der Ritter wird Landwirth, по мѣткому выраженію изслѣдователя аналогичнаго процесса въ Пруссіи. На отдѣльныхъ примѣрахъ мы воочію видимъ, какъ барское хозяйство поглощаетъ шагъ за шагомъ крестьянское, становясь на его мѣсто. „Семеро служилыхъ татаръ Мещерскаго уѣзда въ 1563—64 гг. имѣли собственной запашки 54,1%, ея было 23 четверти, а крестьяне пахали 19,5 ч.; въ 1570—71 гг. вся пашня въ этомъ помѣстьи стала помѣщичья“ [2]). По Каширскимъ книгамъ 1578—79 гг. значится 161 помѣстье, гдѣ не было крестьянъ вовсе, были только дворы помѣщичьи и холопскіе, а пашня была [3]).

Все это новое хозяйство, очевидно, жило для рынка: мы имѣемъ передъ собою первые, и уже довольно крупные, ростки торговаго земледѣлія. Что дало толчекъ этому перевороту, и откуда взялся самый рынокъ? На первомъ мѣстѣ здѣсь стояли, конечно, естественныя, органическія условія, начиная съ роста населенія. Что центральныя области Московскаго государства ко второй четверти XVI в. были заселены довольно плотно, на это есть цѣлый рядъ указаній, косвенныхъ, но достаточно убѣдительныхъ. Появленіе болѣе интенсивныхъ формъ сельскохозяйственной культуры, трехполья, напр., на мѣсто прежняго перелога, и обезлѣсеніе, доходившее до такихъ размѣровъ, что на него невольно

[1]) См. тамъ же, стр. 53—60.

[2]) *Н. Рожковъ*, назв. соч., стр. 176—177.

[3]) Тамъ же. На черноземѣ описываемое явленіе особенно рельефно.

обращали вниманіе иностранцы, привыкшіе считать Русь лѣсной страной,—все это могло имѣть мѣсто лишь при сравнительной густотѣ населенія. До половины царствованія Грознаго густота центральныхъ областей поддерживалась еще искусственно; благодаря татарскому кольцу, плотно охватывавшему страну съ юга (Крымцы) и съ востока (Казань), населенію некуда было податься. Голодовки временъ Годунова a posteriori показываютъ, насколько выпахана была здѣсь земля. Но этотъ же хищническій способъ хозяйства (перелогъ все-таки остался преобладающимъ, рядомъ съ трехпольемъ) и показываетъ, что экономическое развитіе страны шло не совсѣмъ нормальнымъ путемъ. При Грозномъ и его предшественникахъ впервые сказалось одно условіе, которое надолго явилось опредѣляющимъ въ русской экономической исторіи: его можно назвать гипертрофіей государственнаго хозяйства насчетъ народнаго. Деньги уже начали входить въ оборотъ, но государству нужно было гораздо больше денегъ, чѣмъ сколько могло придти къ нему естественнымъ путемъ. Уставныя земскія грамоты ясно показываютъ, какъ спѣшило правительство перевести натуральныя повинности своихъ подданныхъ въ денежныя, едва являлась малѣйшая къ тому возможность. Очевидно, что такая политика могла продержаться весьма недолго: долженъ былъ наступить кризисъ, что и показала смута. Но, пока она держалась, естественный ходъ экономическаго прогресса ускорялся ею во много разъ. По весьма, конечно, приблизительному расчету г. Рожкова, за XVI вѣкъ цѣна денегъ въ Россіи упала вчетверо [1]): для сравненія стоитъ припомнить, что въ Западной Европѣ за это же столѣтіе, отмѣченное тамъ единственной въ своемъ родѣ денежной катастрофой, благодаря открытію американскихъ рудниковъ,—цѣна денегъ упала лишь впятеро. Триста лѣтъ назадъ мы догоняли Европу почти также быстро, какъ теперь, и подъ вліяніемъ того же импульса...

Отчасти та же сила создавала и рынокъ. Главнымъ потребителемъ была Москва, вобравшая въ себя всѣ мелкія удѣльныя столицы. По словамъ Ченслера, въ Москву ежедневно въѣзжало 700—800 возовъ съ зерномъ. Но и тутъ, разумѣется, правительство не творило изъ ничего: образованію одного большого центральнаго рынка предшествовало и у насъ, какъ на западѣ, появленіе мелкихъ мѣстныхъ центровъ обмѣна. Житіе Даніила Переяславскаго (начало XVI в.), цитируемое тѣмъ же авторомъ, даетъ чрезвычайно изобразительную картинку крестьянъ, „во градъ на куплю несущихъ отъ своихъ трудовъ земленыхъ плодовъ и прочаго снѣна и отъ животныхъ... до свѣтенія утра, еще тмѣ сущи, дабы на торговище ранѣе успѣти“ [2]). Еще Судебникъ 1497 г. упоминаетъ торговыя села съ амбарами и лавками (ст. 46). Съ другой стороны, рынокъ развивался и естественнымъ путемъ: открытіе англичанами Россіи

[1]) Тамъ же, стр. 210.
[2]) Тамъ же, стр. 283.

въ 1563 г. вызвало небывалое до тѣхъ поръ торговое движеніе по сѣверной Двинѣ и ея притокамъ,—уже въ царствованіе Грознаго выростаютъ здѣсь такіе крупные центры, какъ Вологда, гдѣ у англичанъ, по словамъ Исаака Массы, былъ свой домъ, „обширный, какъ замокъ", гдѣ живалъ временами и самъ царь Иванъ Васильевичъ, выстроившій тамъ каменный кремль [1]). Главными посредниками въ снабженіи хлѣбомъ сѣвера были монастыри—Троицкій и Соловецкій: ихъ хлѣбные обороты официально вычислялись десятками тысячъ четвертей, а въ дѣйствительности были, вѣроятно, еще больше.

Экономическая перестройка вела за собою общественную. Командующимъ классомъ удѣльной Руси было вотчинное боярство, ряды котораго съ XV в. стали все больше и больше наполняться медіатизированными князьями, утратившими въ пользу московскихъ рюриковичей лишь свои верховныя права, но оставшимися въ качествѣ вотчинниковъ или кормленщиковъ на своихъ удѣлахъ. Этой старой аристократіи хозяйственный переворотъ тяжело достался. Непосредственно превратить большую боярскую или „княженецкую" вотчину въ сельскохозяйственное предпріятіе было, конечно, невозможно въ тѣ времена: и теперь еще не рѣшенъ споръ, какая форма землевладѣнія устойчивѣе, мелкое или крупное; тогда мелкое хозяйство безъ спора было единственной возможной формой. Притомъ, у боярина и привычки не было хозяйничать: по призванію это былъ человѣкъ военной и административной службы, а его интересы все больше и больше привязывали его къ Москвѣ, центру всякихъ благъ, но центру также и денежнаго хозяйства, и тогда, какъ теперь, вѣроятно, самому дорогому городу въ Россіи. Кромѣ того, на владѣльцахъ большихъ вотчинъ лежала тяжелая военная повинность,—тогда съ каждыхъ 100 дес. долженъ былъ выходить въ поле одинъ вооруженный всадникъ; бывшіе удѣльные князья воеводили съ собою въ поле цѣлые полки, вооруженные и снаряженные на ихъ счетъ.

Результаты всѣхъ этихъ вліяній ярко выступаютъ передъ нами въ памятникахъ: уже къ 30-мъ—40-мъ годамъ XVI в. крупное боярство было кругомъ въ долгу. Въ завѣщаніи одного богатаго человѣка временъ отца Грознаго перечислены всѣ его должники: мы здѣсь находимъ и князей Воротынскихъ, и Пенковыхъ, и Кубенскихъ, и Мезецкихъ—всю тогдашнюю знатную Москву. Въ числѣ кредиторовъ особенно видное мѣсто занималъ монастырь первообразъ, банкирской конторы на Руси (какъ и на Западѣ), гдѣ хранились капиталы и куда обращались за деньгами нуждавшіеся въ нихъ. Совершенно естественно, что боярская публицистика оставила намъ очень не льстивыя изображенія тогдашнихъ иноковъ, „сребролюбцевъ ненасытныхъ", „жидовиновъ-ростовщиковъ": „и въ царяхъ рѣдко встрѣтить такую свирѣпость, какъ въ инокахъ", жаловался одинъ современникъ Грознаго. Въ самомъ дѣлѣ, монастырь

[1]) *Платоновъ*. Очерки по исторіи смуты, СПБ. 1899, стр. 27.

со своей финансовой политикой подтачивалъ экономическій фундаментъ боярства едва ли не удачнѣе, нежели это могъ сдѣлать Грозный царь со своей опричниной [1]).

На мѣсто падавшаго все ниже боярства уже готовъ былъ наслѣдникъ: въ той же первой половинѣ XVI в. формируется постепенно въ общественный классъ помѣстное дворянство. Здѣсь не мѣсто разсказывать исторію открытой борьбы дворянства и боярства при Грозномъ, выразившейся въ опричинѣ. Замѣтимъ мимоходомъ, что фактъ этой борьбы констатированъ еще Соловьевымъ, а спеціальнаго изслѣдованія ея мы не имѣемъ до сего дня. Для насъ важно, что помѣщикъ, какъ болѣе мелкій землевладѣлецъ, былъ устойчивѣе боярина-вотчинника: первый не только жилъ при такихъ условіяхъ, которыя губили второго, но онъ развивался и расширялся. Отмѣченные выше факты расширенія барской запашки почти сплошь относятся къ монастырской или помѣстной землѣ. А монастырь былъ наилучшимъ хозяиномъ тогдашней Руси. Этою хозяйственною устойчивостью объясняется и колонизаціонное значеніе помѣстья: на югѣ, въ черноземной полосѣ, мы часто встрѣчаемъ имѣнія, названныя по имени владѣльца,—вѣрный знакъ, что имъ же они и основаны. Государево жалованье, денежное, изрѣдка дававшееся помѣщику,—разъ въ 5, 6 лѣтъ, или передъ походомъ, напр.,—это жалованье давало ему и небольшой оборотный капиталъ, достаточный для его маленькаго хозяйства: запуская серебро за крестьянъ, онъ привязывалъ рабочія руки къ своему имѣнію. Всѣ интересы помѣщика были въ области, а не въ Москвѣ: вотъ почему этотъ классъ такъ заботился о мѣстномъ порядкѣ. Боярскій кормленщикъ не только былъ соціальнымъ его врагомъ,—онъ былъ невыносимъ для него, какъ плохой администраторъ, не умѣвшій поддержать порядка въ деревнѣ. Дворянскій публицистъ того времени, знакомый уже намъ Пересвѣтовъ, особенно жалуется (устами, якобы, воеводы Волошскаго Петра) на то, что царь „особную войну пущаетъ на свое царство, даетъ городы и волости держати вельможамъ, и вельможи отъ слезъ и отъ крови богатѣютъ“. Его идеалъ, Махметъ, султанъ турецкій, началъ съ упраздненія кормленій, всѣ мѣстные доходы велѣлъ собирать въ казну,—„воеводамъ и судьямъ и намѣстникамъ идетъ изъ царской казны годовой оброкъ, кто чего достоитъ“, а „судъ велѣлъ безпошлинно судити“. Характерно, что Пересвѣтовъ не считалъ выборнаго губного суда идеальнымъ — и вполнѣ

---

[1]) См. мартирологъ Ухтомскихъ у. г. *Рождественскаго*, Служилое землевладѣніе XVI в., СПБ. 1897 г., стр. 155. До чего доходило въ отдѣльныхъ случаяхъ обнищаніе служилой знати, показываетъ одинъ примѣръ, приводимый авторомъ: въ 1547 г. царь Иванъ сосваталъ дочь кн. Александра Борис. Горбатаго-Шуйскаго за кн. И. Ѳ. Мстиславскаго. По этому случаю царь писалъ матери невѣсты, что онъ велитъ выкупить ея платье, которое «кн. Александръ, идучи на нашу службу, заложилъ все». Княгинѣ Шуйской не въ чемъ было выѣхать на свадьбу дочери... Тамъ же, стр. 83.

одобряя террористическіе пріемы губного сыска, повидимому, непрочь былъ поручить его наемнымъ судьямъ, т. е. бюрократіи. То, чего нѣтъ еще, всегда кажется заманчивымъ: дворянамъ XVI в. еще и въ голову не приходило видѣть въ чиновникѣ конкурента. Эту мелочь стоитъ отмѣтить, — она, отчасти, объясняетъ намъ самую возможность развитія бюрократическаго строя въ пору именно наибольшаго вліянія дворянства.

Въ эпоху Грознаго дворянинъ-помѣщикъ, уже сознавъ свою противоположность боярину, не выдѣлился еще рѣзко изъ остальной массы населенія. Это былъ обычно совсѣмъ небогатый человѣкъ: помѣстье мелкаго служилаго выражается въ документахъ той эпохи чаще всего дробью села или деревни: $^1/_2$ села, $^2/_3$ деревни, $^1/_4$ пустоши, $^1/_3$ сельца— вотъ наиболѣе обычные помѣщичьи жеребьи средней полосы Россіи въ XVI в. По писцовымъ книгамъ даже второй половины этого вѣка на одинъ помѣщичій дворъ приходится 6—7 дворовъ крестьянскихъ. И соціальное разстояніе помѣщика отъ крестьянина было еще не такъ велико. Невысокое общественное положеніе большинства служилыхъ землевладѣльцевъ рисуетъ намъ статья 81 царскаго судебника (1550 г): „а *дѣтей боярскихъ* служивыхъ и ихъ дѣтей, которые не служивали, *въ холопи не пріимати* никому, опричъ тѣхъ, которыхъ государь отъ службы отставитъ“. Дворянство XVI в. не только въ сравненіи съ боярами изъ рюриковичей было очень демократично. Но цѣлый рядъ условій постепенно поднималъ его положеніе. Тотъ хозяйственный прогрессъ, который сначала шелъ на пользу одинаково помѣщику и крестьянину, скоро сталъ служить одному помѣщику. Выкачиваніе денегъ изъ народа въ казенный сундукъ скоро сдѣлало подати однимъ изъ важнѣйшихъ факторовъ экономическаго развитія страны: это былъ факторъ, разлагающій для крестьянскаго и созидающій для помѣщичьяго хозяйства. Сначала платило и то, и другое. Но уже очень скоро помѣщикъ сумѣлъ стать въ болѣе выгодное положеніе относительно фиска: ему было поручено собирать подати съ крестьянъ, сидѣвшихъ на его землѣ. Едва ли нужно объяснять, какъ можно было воспользоваться этимъ цѣннымъ правомъ при раскладкѣ податей и кто собственно теперь оплачивалъ землю, эксплоатировавшуюся самимъ помѣщикомъ. Юридически обложенная налогами, послѣдняя на дѣлѣ являлась уже привилегированной, и писцовыя книги начала 90-хъ гг. только оформили этотъ выработанный самою жизнью фактъ, изъявъ барскую запашку изъ податного оклада. Всѣ выгоды денежнаго хозяйства приходились теперь на долю помѣщика, а всѣ оборотныя стороны на долю крестьянина. Одинъ историкъ-моралистъ первой половины XVII в., объясняя бѣдствія смутнаго времени грѣхами русскихъ людей, въ числѣ этихъ грѣховъ первое мѣсто отводитъ роскоши. Серебряная посуда, роскошные женскіе наряды, обиліе челяди въ людской и лошадей на конюшнѣ— все это при Борисѣ видѣли не только въ придворномъ кругу, но и среди провинціальнаго дворянства („отъ иныхъ градовъ“). Между тѣмъ,

масса крестьянства была окончательно разорена къ этому времени: земля была выпахана до того, что неурожай сталъ хроническимъ; размѣры крестьянскаго надѣла все уменьшались—до 70-хъ гг. 7 четвертей (приблизительно 3½ десятины) были нормой, въ концѣ вѣка онѣ встрѣчаются уже, какъ исключеніе; рѣдкій крестьянинъ занимаетъ цѣлый участокъ—полную „выть“, въ писцовыхъ мы встрѣчаемъ такія отмѣтки: „полторы выти, а пять крестьяновъ“, у рѣдкаго есть свой инвентарь—все рѣже и рѣже онъ можетъ обойтись безъ барской подмоги. Какъ на этой почвѣ развилась крестьянская задолженность, а изъ нея крѣпостное право—это всѣмъ извѣстно изъ классическаго изслѣдованія проф. Ключевскаго [1]). Уже для царствованія Годунова упомянутый выше писатель—моралистъ даетъ такія картины хозяйственной эксплоатаціи и нравственной приниженности крестьянъ, которыя не уступятъ XVIII в. [2]).

Согласно обычному изображенію хода смуты между двумя обособившимися сельскими классами уже въ 1606 г. дѣло дошло до открытой борьбы: возстаніе Болотникова, вслѣдъ за грамотами Шуйскаго, и новѣйшими историками часто понимается какъ сознательное движеніе крестьянъ противъ господъ, какъ одно изъ раннихъ предвѣстій пугачевщины. Но едва ли можно вѣрить искренности грамотъ, которыя разсылали изъ Москвы царь Василій Ивановичъ и духовныя власти въ эту критическую для нихъ минуту. Въ возстаніи несомнѣнно принимали участіе и служилые люди вмѣстѣ съ тяглыми: служилыми, главнымъ образомъ, и держалось возстаніе,—съ уходомъ дворянъ и дѣтей боярскихъ изъ болотниковскаго лагеря послѣдній не могъ устоять противъ правительственныхъ войскъ. Очагомъ движенія былъ югъ, гдѣ крестьяне были немногочисленны [3]) (на одинъ помѣщичій дворъ приходилось менѣе 2 крестьянскихъ), и гдѣ имъ, въ силу этого, должно было лучше житься. Современники объяснили движеніе не экономическими, а политическими причинами: южная окраина была мѣстомъ ссылки политическихъ и обыкновенныхъ преступниковъ, отсюда скопленіе тамъ массы безпокойнаго люда, составившаго большинство болотниковскихъ шаекъ.

Притомъ, сопротивленіе соціально-угнетеннаго класса всегда принимаетъ форму наиболѣе простую при данныхъ условіяхъ, а изъ московскаго государства начала XVII в. несомнѣнно было проще всего уйти—кругомъ было много пустой земли. Тякъ и поступали болѣе энергичные изъ притѣсняемыхъ,—и лишь въ XVIII в., когда пустыхъ земель стало уже гораздо меньше, уйти изъ-подъ крѣпостного права стало некуда,—сталъ возможенъ и аграрный бунтъ. Но за то въ смутное время уже замѣтенъ другой—не столь бросающійся въ глаза, хотя болѣе важный результатъ общественной дифференцировки: крестьяне, какъ классъ, выбы-

[1]) «Русская Мысль» 1885, №№ 8 10.

[2]) См. Русскую Историческую Библіотеку, т. XIII, (с. 481—4).

[3]) *И. Н. Миклашевскій.* Къ исторіи хозяйственнаго быта московскаго государства, ч. I, М. 1894.

ваютъ понемногу изъ „политическаго общества“ московской Руси. Губныя учрежденія мѣстами становятся исключительно дворянскими: въ такомъ положеніи было дѣло, напр., въ Шелонской пятинѣ Новгородской губерніи въ 1612 г., гдѣ губные старосты были „по выбору дворянъ и дѣтей боярскихъ“, а не всего населенія. Что это было не случайное послѣдствіе общественнаго неустройства, показываетъ повтореніе такихъ случаевъ въ позднѣйшее время, когда слѣды смуты въ этихъ мѣстахъ должны были изгладиться: въ 1654 году въ той же Новгородской области (въ Обонежской пятинѣ) мы находимъ губного старосту опять „по выбору дворянъ и дѣтей боярскихъ“. Какой глубокій клинъ вбило крѣпостное право въ земщину Ивана Грознаго, можетъ быть—лучше всего показываетъ слѣдующій характерный случай. Въ 1647 г., въ Суздалѣ крестьяне выбрали въ губные цѣловальники крѣпостного одного изъ мѣстныхъ помѣщиковъ и помѣщикъ „того крестьянина не далъ, учинился спленъ“. Человѣка выбирали въ общественную должность, а онъ оказался частною собственностью другого человѣка... Вполнѣ понятно, что и безъ перемѣны формы выборовъ губное дѣло скоро всецѣло переходитъ въ руки дворянъ, а крестьянское представительство превращается въ особаго рода натуральную повинность. Въ XVII в. цѣловальники уже перестаютъ быть товарищами старосты: царскія грамоты пишутся одному послѣднему и онъ же приводитъ цѣловальниковъ къ присягѣ—является, стало быть, ихъ начальникомъ. Онъ даетъ имъ различныя порученія и смотритъ за тѣмъ, чтобы эти порученія исполнялись. Къ концу XVII в. разстояніе между старостой дворяниномъ и его прежними тяглыми товарищами еще увеличивается: губной цѣловальникъ второй половины этого вѣка занимаетъ уже очень скромное положеніе тюремнаго сторожа.

Въ деревнѣ дворянинъ не встрѣчалъ теперь себѣ соперниковъ. Но оставалась группа населенія, которую нельзя было закрѣпостить: это были горожане, посадскіе, въ XVII в. „государевы тяглые люди“ по преимуществу. Выдѣленіе торговопромышленнаго класса началось еще въ первой половинѣ XVI в. подъ вліяніемъ тѣхъ же хозяйственныхъ условій, которыя экономически создали помѣстье.

Какъ извѣстно, дальняя, иностранная торговля рѣдкимъ заморскимъ товаромъ составляетъ одну изъ наиболѣе раннихъ формъ торговли вообще: торговцы иностранными товарами, ходившіе изъ Москвы по Дону и Азовскому морю въ Крымъ, въ генуэзскія колоніи,—„гости сурожане“ упоминаются въ XIV в., по поводу Дмитрія Донскаго, которому они служили одновременно и колонновожатыми и интендантами. „Гости“ и позже составляли видный разрядъ московскаго населенія. Но экономически гораздо важнѣе было появленіе спеціальнаго класса посредниковъ при внутреннемъ обмѣнѣ, упоминанія о которомъ становятся все чаще и чаще, по мѣрѣ того какъ мы приближаемся къ серединѣ XVI в. Таковъ, напр., тотъ священникъ-прасолъ, о которомъ упоминаетъ жи-

тіе Адріана Пошехонскаго, имѣвшій обыкновеніе „отъ дальнихъ странъ скотъ приводити и отводити отъ человѣкъ ко инымъ человѣкомъ“. Наконецъ, по мѣрѣ сосредоточенія торговъ въ извѣстныхъ центрахъ, происходилъ постоянный приливъ ремесленнаго населенія къ этимъ центрамъ: при новгородскихъ „рядкахъ“, рыночныхъ мѣстечкахъ, мы встрѣчаемъ мѣдниковъ, кузнецовъ, плотниковъ и т. д., еще въ XV в. Изъ всѣхъ этихъ элементовъ складывалась московская буржуазія, далеко уступавшая средневѣковой западной, но, по крайней мѣрѣ, гораздо болѣе сильная, чѣмъ обыкновенно думаютъ. Уже Грозный, уѣхавъ въ 1563 г. въ Александровскую слободу, счелъ отнюдь не лишнимъ привлечь на свою сторону московскій посадъ, и прислалъ посадскимъ людямъ очень успокоительную грамоту, объяснявшую, что на нихъ царскаго гнѣва и опалы нѣтъ, а виноваты одни бояре. Угрожающее положеніе посадскихъ быстро заставило боярство сдаться. На этотъ разъ торгово-промышленное населеніе Москвы шло рука объ руку съ дворянствомъ. При сынѣ Грознаго оно попыталось выступить уже какъ самостоятельная политическая сила—и притомъ противъ дворянства, поддерживая одну боярскую фамилію—особенно близкую купечеству. Въ извѣстномъ спорѣ Годунова съ Шуйскимъ всѣ гости и московскіе торговые черные люди стояли за Шуйскихъ, хотѣли побить Годунова камнями. Но за Годунова стояла вся служилая масса, особенно мелкое дворянство,—и ему удалось справиться съ движеніемъ: главные вожаки московскаго посада были казнены, другіе заключены по тюрьмамъ или высланы изъ Москвы. Личныя отношенія на той и на другой сторонѣ не были случайностью: какъ Годуновъ, не родовитый человѣкъ, выдвинутый опричниной, всѣмъ прошлымъ былъ связанъ съ дворянствомъ, такъ Шуйскіе, владѣльцы богатыхъ вотчинъ въ наиболѣе промышленной части Россіи (въ теперешней Владимірской губерніи) естественно тянули къ торгово-промышленному населенію; не даромъ товарищи-бояре презрительно называли Василія Ивановича Шуйскаго „шубникомъ“,—намекая на кустарный промыселъ, дававшій ему главные доходы. Насколько серьезно было буржуазное движеніе 1587 г., показываетъ невольное признаніе одного офиціальнаго документа, что „въ Кремлѣ—городѣ въ осадѣ сидѣли и стражу крѣпкую поставили“ противъ „мужиковъ“, посадскихъ людей. Катастрофа не оборвала движенія: московскій посадъ былъ не безъ участія въ паденіи Годуновыхъ и 17 мая 1606 г. выкрикнулъ царемъ Василія Шуйскаго. Одинъ иностранецъ прямо говоритъ, что главными дѣйствующими лицами при избраніи царя Василія были „купцы, сапожники и пирожники“. Среди купечества избранный московскимъ посадомъ государь и позже находилъ поддержку: безъ матеріальной помощи торговыхъ городовъ Василій Ивановичъ не просидѣлъ бы на московскомъ престолѣ не только четырехъ лѣтъ, но и четырехъ мѣсяцевъ. Но относительная слабость торгово-промышленнаго класса и тутъ сказалась въ томъ, что кандидатъ буржуазіи никогда не

могъ добиться признанія отъ всего московскаго государства и въ концѣ концовъ долженъ былъ уступить кандидату служилыхъ—королевичу Владиславу. Здѣсь не мѣсто разсматривать, какіе, частью національные, частью экономическіе мотивы привели оба класса къ сознанію необходимости заключить союзъ, памятникъ котораго стоитъ въ Москвѣ на очень подходящемъ мѣстѣ, между кремлевскою стѣною и торговыми рядами, соединяя въ одной группѣ торговаго человѣка Минина и служилаго—князя Пожарскаго.

Затихшая на время, подъ вліяніемъ исключительныхъ условій, классовая борьба возобновилась, какъ только исключительныя условія перестали дѣйствовать. Въ центральномъ представительствѣ, Земскомъ Соборѣ, на долю посадскихъ приходилась столь незначительная часть, что осужденные заранѣе на безнадежное меньшинство, они даже и не пытались бороться [1]). Здѣсь они ограничивались безплодными жалобами на „обнищаніе“ свое отъ „государевыхъ великихъ податей и отъ многихъ цѣловальныхъ службъ“. Ареной борьбы,—со стороны торгово-промышленнаго касса пассивной, оборонительной,—становятся мѣстныя учрежденія. Переходъ губного дѣла въ руки дворянства прежде всего повелъ къ тому, что посадскіе люди перестали оказывать ему поддержку. „А посадскіе люди потюремныхъ денегъ не даютъ“, жаловались муромскіе мелкопомѣстные дворяне въ 1625 г., „и въ тюрьму ничѣмъ не тянутъ“; изъ дальнѣйшаго видно, что посадскіе вовсе не захотѣли выбрать цѣловальника изъ своихъ, а чужимъ не давали подмоги, почему „отъ тюремъ сторожи, и палачь, и бирючь, и старый избной и дьячекъ пошли прочь“... Черезъ два года послѣ этого въ Торжкѣ дѣло пошло еще дальше: посадскіе выбрали своего губнаго старосту, не желая признавать избраннаго дворянами. Но этотъ же исключительный случай показываетъ, какъ трудно было устоять посаду противъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ: несмотря на то, что у послѣднихъ произошелъ расколъ—монастырь пошелъ противъ помѣщиковъ, все же помѣщики остались побѣдителями, и былъ утвержденъ ихъ староста, а не посадскій. Какія отношенія устанавливались между побѣдителями и побѣжденными послѣ подобныхъ выборовъ, рельефно изображаетъ челобитная города Шуи на своего губнаго старосту, Посника Калачева (1614 г.); „и учалъ, Государь, тотъ Посникъ на насъ посадскихъ людишекъ похваляться поклепомъ и подметомъ и наученьемъ язычной молвкою, и учалъ, Государь, намъ угрожати всякими похвалами, а велитъ намъ къ себѣ носити кормъ всегда, хлѣбъ, и мясо, и рыбу, и питье, медъ и вино, и учалъ, Государь, у насъ заставаючи къ себѣ на дворъ, животину всякую бити, и учалъ, Государь, намъ посадскимъ людишкамъ чинити насильство и налоги великіе, и многіе, Государь, посадскіе люди отъ его Посника насильства разбрелися и посадскіе дворы отъ него Посника запустѣли, *а*

[1]) На Соборѣ 1598 г., напр., выбравшемъ Годунова изъ 512 членовъ выборныхъ отъ торговыхъ людей было всего 36 человѣкъ. Огромное большинство «чиновъ», на которые распадается соборъ, тоже были служилые.

*мы, сироты твои государевы, того Посника въ губныя старосты не выбирали и выбору нашего на немъ нѣтъ*".

Среди такой обстановки у посадскихъ людей легко было зародиться мысли, которой, какъ мы видѣли, не чуждо было и дворянство еще во времена Грознаго: мысли о преимуществѣ назначенной сверху, бюрократической власти надъ выборной. Въ 1614 г. тѣ же шуйскіе посадскіе люди еще твердо держались выборнаго суда, обезпеченнаго имъ уставной грамотой Василія Ивановича Шуйскаго (7 іюля 1606 г.): изъ этой грамоты мы узнаемъ, что самоуправленіе въ Шуѣ существовало со времени Ивана Грознаго. Въ смутное время, какъ извѣстно, всюду и внутри государства появляются воеводы, ранѣе существовавшіе только въ пограничныхъ городахъ: въ Шую былъ назначенъ князь Иванъ Давидовичъ Гундоровъ, который и началъ шуянъ „судити и промежъ нихъ расправу чинити". „А велѣно намъ", напомнили шуяне царю Михаилу, „по твоей, Государь, по уставной грамотѣ промежъ собою, выбирая судей, судитися самимъ". Здѣсь, стало быть, уставная грамота выдвигалась, какъ щитъ противъ воеводскаго, чиновничьяго управленія. Прошелъ слишкомъ двадцатилѣтній періодъ времени, заполненный челобитными, образчики которыхъ приведены выше,—и въ 1635 г. шуяне уже просятъ, чтобы ихъ вѣдали воеводы и приказные люди: „чтобы намъ, сиротамъ твоимъ, отъ губного старосты, нынѣ и впредь въ конецъ не погибнуть и розно не разбрестись"... Классовая выборная власть оказывалась такимъ же врагомъ негосподствующаго класса, какъ въ былое время намѣстники и волостели. Отвѣчая на челобитныя горожанъ, правительство начало предписывать воеводамъ оберегать посадскихъ людей отъ губного старосты, „чтобы напрасно на нихъ губной староста въ язычной молвкѣ клепать не велѣлъ, и для своей корысти тѣсноты и продажи и убытковъ не чинилъ; если же учинится язычная молвка на посадскихъ людей и на уѣздныхъ крестьянъ, и про ту молвку, воеводѣ и дьяку велѣти сыскивати до пряма вправду"... Такъ началась на Руси бюрократическая опека надъ населеніемъ „для его же пользы": но мысль объ опекѣ сверху пришла снизу, изъ самого населенія, точно такъ же какъ оттуда же вѣкомъ раньше была позаимствована идея земскаго самоуправленія. Во второй половинѣ XVII в. губные старосты все болѣе и болѣе становятся въ зависимость отъ бюрократіи: въ 1669 г. они были прямо подчинены назначеннымъ отъ правительства сыщикамъ, а въ 1702 г. губныя учрежденія, какъ особая организація, были уничтожены, дворянство же было вознаграждено участіемъ въ мѣстномъ управленіи вообще. Указъ 1702 г. создалъ спеціально дворянскія коллегіи при воеводахъ, безъ участія которыхъ воевода не могъ дѣлать „никакого дѣла" [1]).

[1]) «Въ городахъ губнымъ старостамъ и сыщикамъ не быти, а вѣдать всякія дѣла съ воеводами дворянамъ, тѣхъ городовъ помѣщикамъ и вотчинникамъ, въ большихъ городахъ по 4 и по 3, а въ меньшихъ по 2 человѣка, и слушавъ тѣ

„На вопросѣ о губномъ управленіи можно прослѣдить характеръ и всего мѣстнаго самоуправленія“, говоритъ въ одномъ мѣстѣ Градовскій. Губныя учрежденія были безусловно самой важной частью строя, созданнаго Иваномъ IV. Мы видѣли, какъ безгранична была власть губныхъ учрежденій надъ жизнью всего населенія: и эта громадная власть переходила постепенно въ исключительную собственность землевладѣльческаго класса. Если помѣщикъ лично за себя не имѣлъ права судить крестьянъ по важнѣйшимъ уголовнымъ дѣламъ, то мѣстная дворянская корпорація съ успѣхомъ пользовалась этимъ правомъ по отношенію ко всему мѣстному населенію. Судьба „земства“ въ тогдашнемъ спеціальномъ смыслѣ, т. е. финансово-судебныхъ самоуправляющихся группъ, отмѣчена тѣми же основными чертами. Чѣмъ болѣе дифференцируется общество, тѣмъ сильнѣе внутреннія противорѣчія, тѣмъ чаще на мѣсто нуждъ „всей земли“ становятся интересы отдѣльныхъ классовъ. Органическая связь мѣстныхъ міровъ распадается, и чѣмъ они становятся рыхлѣе, чѣмъ меньше сила сцѣпленія между отдѣльными ихъ элементами, тѣмъ неизбѣжнѣе становится опека надъ ними сверху, и тѣмъ легче эта опека. Раньше всего кончилась роль земскихъ учрежденій въ деревнѣ: за исключеніемъ черносошнаго сѣвера, сборъ податей и судъ въ деревнѣ, какъ мы уже видѣли, перешелъ въ руки помѣщика. Первоначально правительство вѣдалось съ каждымъ помѣщикомъ отдѣльно: и тогда (въ XVI вѣкѣ не рѣдки этому примѣры) земскіе выборные отъ цѣлой волости стояли какъ бы рядомъ съ помѣщиками. Въ ихъ рукахъ былъ „разводъ“ податей между отдѣльными деревнями, напримѣръ. Но уже и тогда помѣщикъ не считалъ земскаго старосту своей властью—и билъ на него челомъ въ Москву, какъ только ему казалось, что его интересы въ чемъ-нибудь нарушены представителями „земства“. Логика вещей мало помалу привела, повидимому, къ полному уничтоженію послѣднихъ во всей крѣпостной Россіи. По крайней мѣрѣ, Котошихинъ положительно говоритъ, что какъ судъ и управа, такъ и сборъ податей въ помѣстьяхъ и вотчинахъ всюду были вполнѣ въ рукахъ ихъ владѣльцевъ. Когда же при Петрѣ—по случаю введенія подушной подати—правительство нашло нужнымъ вновь организовать финансовое самоуправленіе въ областяхъ, то „выборный отъ земли комиссаръ“, представитель населенія при сборѣ подушныхъ, выбирался одними помѣщиками и ихъ представителями — приказчиками и старостами крѣпостныхъ деревень. Крестьяне участвовали въ выборахъ только на сѣверѣ, гдѣ не было помѣщиковъ—въ остальной же Россіи земскія судебно-финансовыя учрежденія существовали къ этому времени только въ городахъ.

Тяглая посадская община была послѣднимъ образцомъ земщины Грозд-

---

дѣла и указъ по нихъ чинить съ ними, воеводамъ, тѣмъ дворянамъ обще и тѣ же дѣла крѣпить тѣмъ воеводамъ и имъ дворянамъ всякому своими руками, а одному воеводѣ безъ нихъ дворянъ никакого дѣла не дѣлать и указу никакого по нихъ не чинить» (П. С. З. № 1900).

наго, пережившимъ даже Петра. Но это давно уже былъ остатокъ только формы, а не содержанія: посадскій міръ уже въ началѣ XVII в. началъ вырождаться въ купеческую олигархію. Грамоты, которыми обсылались города при Василіѣ Шуйскомъ, рисуютъ намъ яркую картину разложенія. Мелкій посадскій людъ вездѣ былъ на сторонѣ Тушина—и противъ своихъ „лучшихъ людей", державшихъ сторону царя Василія. „А изъ Ярославля лучшіе люди, пометавъ домы свои, разбѣжалися, а чернь съ княземъ Ѳедоромъ Борятинскимъ... крестъ цѣловала царевичу Дмитрею Ивановичу"... И сопротивленіе тушинцамъ вездѣ организуется „лучшими людьми". Чѣмъ экономически развитѣе была область, тѣмъ рельефнѣе встаетъ передъ нами движеніе, доходившее въ Псковѣ, напр., до размѣровъ соціальной революціи. При первомъ появленіи здѣсь тушинскихъ грамотъ простонародье похватало лучшихъ людей, гостей, т. е. наиболѣе богатое купечество, и посажало ихъ въ темницу. Ложное извѣстіе о приходѣ нѣмцевъ, за которыми послалъ Шуйскій, имѣло то же слѣдствіе, какъ извѣстіе о переходѣ союзниками границы Франціи въ августѣ 1792 г. Агенты „вора" „наводиша (народъ) на начальниковъ градскихъ и на нарочитыхъ града мужей, и зре бяху въ темницы всаженн; изъемши... изъ темницы, нужною смертью уморища, овыхъ на коліе поткоша, инѣмъ главы отсѣкоша, прочихъ различными муками мучища и имѣнія ихъ поимаша"... Демократическій терроръ на этомъ не остановился. Въ Псковѣ вскорѣ затѣмъ случился большой пожаръ, причемъ взрывомъ порохового погреба разрушило Кремль. „Псковичи же *народъ* чернь и стрѣльцы... рекоша сице: „боляре и гости городъ зажгоша" и начаша въ самый пожаръ каменіемъ гонити ихъ"; тѣ побѣжали изъ города, но, видимо, ушли не всѣ,—потому что на слѣдующее утро многихъ изъ нарочитыхъ гостей снова „мучили и казнили". Постепенно въ движеніе втянулось и крестьянство: весь общественный низъ поднялся на городскую аристократію, казни слѣдовали за казнями, и каждая сопровождалась конфискаціей имущества казненныхъ богачей въ пользу народной массы. До 1613 г. въ Псковѣ сидѣлъ одинъ изъ представителей этой массы—„ложный царь и воръ Матюшка". Только въ этомъ году успѣхъ нижегородскаго ополченія, очевидно, придалъ храбрости „лучшимъ людямъ": „когда воцарился благочестивый царь Михаилъ", заключаетъ свой разсказъ псковскій лѣтописецъ, „тогда и тѣхъ враговъ взяли и привели въ Москву".

Какъ воспользовалось своей побѣдой купечество, объ этомъ краснорѣчиво свидѣтельствуетъ челобитная псковскихъ „среднихъ и меньшихъ" людей, поданная царю Алексѣю въ 1665 г. Одной изъ самыхъ тяжелыхъ повинностей горожанъ того времени была, такъ называемая, „вѣрная служба"—обязательство собирать въ казну косвенные налоги, таможенныя и кабацкія деньги. Вѣрные сборщики давали присягу, что будутъ собирать „вправду, безъ хитрости, ничѣмъ не корыстуясь"; во что бы то ни стало они должны были выбрать „окладъ", т. е. сумму,

какую, по соображенію съ прошлыми годами, назначило правительство: недоборъ противъ оклада считался большой виной сборщика и „правился“ изъ его имущества. Въ сущности, это былъ своеобразный видъ страхованія казенныхъ доходовъ насчетъ частнаго кармана: добрая доля купеческихъ капиталовъ черезъ „вѣрную службу“ попадала въ казенный сундукъ. Не даромъ купеческіе представители на Земскихъ Соборахъ жаловались на свое конечное обнищаніе отъ „многихъ цѣловальныхъ (т. е. вѣрныхъ) службъ“. Сначала вѣрные сборщики назначались, но во 2-й половинѣ XVII в. правительство сжалилось и позволило выбирать ихъ самимъ горожанамъ. И вотъ, какъ пользовались руководящіе круги посада этимъ правомъ. „Прожиточные (т. е. богатые) люди“, били челомъ средніе и мелкіе псковичи, „пишутъ насъ, сиротъ твоихъ, въ службы безъ череды по вся годы, безпрестани, по недружбамъ однѣ собрався; и намъ бѣднымъ сиротамъ твоимъ государевымъ отъ тѣхъ прожиточныхъ людей, которые съ нами не совѣтуютъ, никакіе помощи, ни заступленія нѣту, и во всемъ на насъ насилуютъ, и намъ отъ того ихъ насильства прожить невозможно, и разорились до основанья“. Здѣсь очень любопытно, что посадская олигархія могла уже не созывать на совѣщанія мелкихъ людей—и что послѣдніе уже и не рѣшались на мѣстѣ оспаривать поведеніе купечества, прибѣгая лишь къ помощи всемогущей и вездѣсущей государственной власти. Челобитная 1665 г. даетъ превосходную политическую параллель къ тому хозяйственному закабаленію мелкаго производителя капиталомъ, о которомъ говоритъ—въ приведенной выше цитатѣ—историкъ русской фабрики. И такъ какъ мелкій посадскій плательщикъ тоже былъ нуженъ правительству, то оно и не позволило его разорить до конца. Въ воеводскихъ наказахъ 60-хъ годовъ этого вѣка мы читаемъ: „да и того беречь.., чтобы посадскіе земскіе старосты и цѣловальники и денежные сборщики и *мужики богатые* и *горланы* мелкимъ людямъ обидъ и насильствъ и продажъ ни въ чемъ не чинили“. Соціально-экономическія условія и здѣсь выдвигали на мѣсто разстроившагося земства бюрократическую опеку. Но это было обоюдо острое средство, направленное не только противъ крайностей олигархіи, но и противъ „горлановъ“ — слишкомъ горячихъ сторонниковъ прежняго демократическаго строя. „Злоупотребленія“ стараго выборнаго управленія лѣчились радикальнымъ средствомъ: чтобы избѣжать „злоупотребленій“ убивали основной принципъ самоуправленія вообще. Тогда злоупотреблять было бы уже некому [1])...

---

Торжество бюрократіи въ XVII в. далеко однако не было повсемѣ-

---

[1]) Для исторіи разложенія губного самоуправленія см. главн. обр. *Чичерина*, «Областныя учрежденія Россіи въ XVII в.», стр. 412, 453, 471—73, 500—502 и др. Для послѣдней главы вообще: *Рожкова*, назв. соч. passim, *Соловьева*, «Исторія Россіи», изд. Общ. Пользы, т. II, стр. 541—543. *Борисова*, Описаніе города Шуи (приложенія), *Акты Археогр. Экспед.*, т. II, № 88 и др. *Полн. Собр. Лѣтоп.*, т. V.

стнымъ и безусловнымъ. Намъ приходилось уже говорить выше, что *дворянство* и послѣ паденія губныхъ учрежденій сохранило свое участіе въ мѣстномъ управленіи. Съ появленіемъ „выборнаго отъ земли комиссара“ оно даже расширило это участіе; подъ его опеку перешло то, что раньше было въ завѣдываніи земскихъ властей — выбиравшихся исключительно тяглыми людьми.

Реформы Екатерины II, какъ извѣстно, окончательно закрѣпили уѣздное управленіе за дворянствомъ: во главѣ уѣздной полиціи и суда (не надъ дворянами) былъ поставленъ выбиравшійся дворянами капитанъ-исправникъ. Въ губернскихъ судебныхъ учрежденіяхъ дворяне также получили достаточно широкое мѣсто, еще расширенное при Александрѣ I и Николаѣ I. Параллельно съ этимъ пали послѣднія сдержки власти помѣщика въ его деревнѣ: вмѣшательство государственной власти въ отношенія барина и его крестьянъ, еще обычное, по словамъ Котошихина, въ XVII вѣкѣ, въ XVIII становится рѣдкимъ исключеніемъ. Помѣщикъ получаетъ право налагать на своихъ крестьянъ самыя тяжелыя уголовныя наказанія—до ссылки въ каторжную работу включительно. Если принять въ расчетъ, что въ крѣпостной Россіи помѣщикъ былъ единственнымъ правоспособнымъ лицомъ въ деревнѣ—всѣ остальные не были субъектами права, а лишь объектами его, то не будетъ слишкомъ смѣлымъ сказать, что русскій уѣздъ пользовался самоуправленіемъ до реформы Александра II—и, можетъ быть, въ большей степени, нежели теперь.

Но дворянское самоуправленіе было не единственнымъ остаткомъ земщины Ивана IV. Крѣпостное право захватило далеко не всю Россію: въ серединѣ XIX в., по 8 ревизіи, около трети всего русскаго крестьянства принадлежало не частнымъ лицамъ, а государству. Были мѣстности,—прежде всего сѣверъ Россіи, гдѣ „государственные“ крестьяне представляли сплошную массу, занимавшую огромныя территоріи. Если капитанъ-исправникъ екатерининскихъ временъ былъ живымъ остаткомъ губного старосты, то волостные головы и старшины казенныхъ крестьянъ, были такими же живыми остатками „излюбленныхъ старостъ“ временъ Грознаго.

Еще при Петрѣ В. сѣверно-русская земщина дѣйствовала не менѣе самостоятельно, нежели дворянство въ центральныхъ областяхъ. „На русскомъ сѣверѣ, въ „поморскихъ“ уѣздахъ, въ мѣстностяхъ свободнаго государственнаго крестьянства, общественные союзы, издавна привыкшіе принимать живое участіе въ финансовой дѣятельности въ видѣ раскладки и сбора казенныхъ податей и мѣстныхъ налоговъ, сохранили свою организацію во всей неприкосновенности и подъ бюрократической оболочкой областныхъ учрежденій 1719 г.“, говоритъ новѣйшій историкъ областной реформы Петра В. [1]).

---

[1]) *М. М. Богословскій*. Областная реформа Петра В. М. 1902 г., стр. 410.

Выборы земскаго комиссара производились здѣсь крестьянами и горожанами вмѣстѣ,—и, нельзя не прибавить, производились гораздо толковѣе и быстрѣе, нежели въ дворянскихъ областяхъ [1]). Эта привычка къ самостоятельности на сѣверѣ сохранилась и позже: не даромъ городъ Архангельскъ такъ живо откликнулся на призывъ императрицы Екатерины II въ комиссію 1767 г. и поручилъ составленіе депутатскаго наказа „лучшему того времени писцу въ стихахъ и прозѣ", какого только могли найти въ Архангельскѣ [2]). Но чѣмъ дальше, тѣмъ больше выборныя учрежденія попадали подъ опеку чиновничества. Сохраняя выборныя должности, ихъ подчиняли органамъ бюрократіи. Въ этомъ новомъ качествѣ—помощниковъ чиновничества—выборные старшины и старосты не только юридически были признаны на сѣверѣ (указы 12 окт. 1760 г., 6 іюля 1761 г. и др.), но и распространены на вновь колонизуемыя области юга Россіи. Въ извѣстныхъ „установленіяхъ сельскаго порядка въ казенныхъ Екатеринославскаго намѣстничества селеніяхъ" (1781 г.), мы встрѣчаемъ цѣлый рядъ выборныхъ должностей, „старшинъ", „старостъ", выборныхъ" и „сборщиковъ", причемъ первые были надѣлены, самой обширной компетенціей—на нихъ лежали задачи полиціи: санитарной, торговой, полиціи безопасности, вся хозяйственная часть, даже народное просвѣщеніе...

Но не одно правительство пользовалось подобнымъ образомъ остатками земскихъ учрежденій—мірское самоуправленіе этого типа было знакомо и крѣпостной деревнѣ. Прежде всего, всѣ экономическіе распорядки вотчины самъ баринъ, если онъ тамъ не жилъ, предоставлялъ обыкновенно вѣдѣнію міра: еще въ XVII в. бояринъ Морозовъ отослалъ къ мірскому сходу крестьянъ, просившихъ о передѣлѣ. Но и въ екатерининскія времена дѣятельность назначенныхъ отъ помѣщика „приказныхъ людей" часто контролировалась выборными, за порукой всего общества, бурмистрами и старостами. Названія выборныхъ органовъ, которые мы встрѣчаемъ, живо напоминаютъ то, что было хорошо извѣстно московскому государству вѣкомъ раньше. Мы видимъ, напр., земскаго *цѣловальника* при мірской казнѣ, земскаго *писца* при письменныхъ дѣлахъ міра—точную копію земскихъ дьяковъ времени царя Ивана IV. Но гораздо важнѣе, что міръ вѣдалъ не одни хозяйственныя дѣла: обыкновенно (въ оброчныхъ вотчинахъ всегда) на него же переходило и помѣщичье право суда. Изъ переписки Суворова съ его вотчинами мы узнаемъ, что его крестьяне подвергались тѣлесному наказанію по приговору схода, и это было обще-распространенное явленіе. Только со своими дворовыми помѣщикъ распоряжался непосредственно. Но и здѣсь попадаются случаи, показывающіе, какъ сильна была при-

[1]) Тамъ же, стр. 419.

[2]) *А. А. Кизеветтеръ*, «Пропсхожденіе городскихъ депутатскихъ наказовъ въ Екатерининскую комиссію 1767 г.» «Русск. Богатство» 1898 г. № 11.

вычка къ самоуправленію у самихъ помѣщиковъ. У одного помѣщика, напр., сбѣжалъ дворовый человѣкъ; когда его поймали, баринъ отдалъ его на судъ его товарищамъ—всей своей дворнѣ, предоставивъ ей полную свободу въ постановленіи приговора. Дворовые никакого приговора не постановили, но отказались поручиться за бѣглаго и принять его въ свою среду. Тогда помѣщикъ сослалъ его въ деревню.

*М. Покровскій.*

## Крестьянское сословное самоуправленіе.

*Очеркъ возникновенія и устройства учрежденій крестьянскаго самоуправленія въ связи съ вопросомъ о преобразованіи ихъ на всесословномъ началѣ.*

I.

Въ пестромъ смѣшеніи существующихъ у насъ мѣстныхъ общественныхъ учрежденій совершенно особое положеніе занимаютъ крестьянскія учрежденія. Ихъ власть распространяется болѣе, чѣмъ на 80% всего населенія Россіи и, по буквѣ закона, эти учрежденія призываются обслуживать многообразные и сложные интересы сельской жизни. Съ внѣшней стороны, крестьянскія учрежденія имѣютъ всѣ черты, такъ называемаго, общественнаго самоуправленія: общественные сходы, выборныхъ должностныхъ лицъ, право самообложенія и пр. Одна только особенность, повидимому, отдѣляетъ эти учрежденія отъ обычнаго типа мѣстныхъ самоуправляющихся союзовъ—строгая сословная замкнутость крестьянскихъ учрежденій. По указаннымъ признакамъ, учрежденія эти обыкновенно опредѣляются, какъ учрежденія сословнаго крестьянскаго самоуправленія, и самое существованіе ихъ признается нерѣдко коренной, разумной особенностью нашего государственнаго строя, призывающаго, яко-бы, къ самоуправленію не случайныя, измѣнчивыя комбинаціи отдѣльныхъ лицъ, а постоянныя сословныя группы, объединенныя общностью своихъ спеціальныхъ интересовъ и общими обязанностями по отношенію къ государству. Такимъ образомъ, по обычному представленію, существующія у насъ крестьянскія общественныя учрежденія являются грандіознымъ примѣромъ обособленнаго самоуправленія одного изъ государственныхъ сословій.

Ближайшее, практическое знакомство съ крестьянскими учрежденіями вызываетъ, однако, невольныя сомнѣнія въ томъ, дѣйствительно ли эти учрежденія служатъ интересамъ одного сословія и могутъ ли быть они названы самоуправляющимися учрежденіями. Самые осязательные органы этихъ учрежденій—волостные старшины, сельскіе старосты и прочія крестьянскія должностныя лица служатъ въ обычной, ежедневной

жизни на посылкахъ у цѣлаго ряда правительственныхъ и общественныхъ установленій, за исключеніемъ лишь... общественныхъ крестьянскихъ учрежденій. Полиція, акцизный надзоръ, лѣсничіе, всякія офиціальныя и частныя лица чуть не ежедневно требуютъ къ себѣ старшинъ и старостъ, или обращаются къ нимъ съ требованіями по дѣламъ, совершенно не имѣющимъ значенія крестьянскихъ сословныхъ дѣлъ. Въ то же время крестьянскія должностныя лица совсѣмъ не имѣютъ внѣшнихъ признаковъ „излюбленныхъ“ людей, удостоенныхъ общественнаго довѣрія и почета. По большей части—это подневольные рабы своей „должности“, мечтающіе о скорѣйшемъ избавленіи отъ нея. За спиной этихъ жалкихъ маріонетокъ крестьянскаго самоуправленія въ глубокой темнотѣ, въ которую едва проникаетъ взглядъ случайнаго наблюдателя, рисуется нѣчто загадочное и жуткое—„міръ“, который раскладываетъ какія-то подати, пропиваетъ какіе-то доходы, обижаетъ сиротъ и вдовъ, „міръ“, на который нѣтъ никакой управы и который въ тоже время безпомощно зависимъ во всѣхъ своихъ начинаніяхъ отъ усмотрѣнія особой власти, всевластно рѣшающей, противъ воли міра, мірскія дѣла.

Такова, въ крупныхъ, рѣзкихъ чертахъ, общая картина крестьянскаго общественнаго самоуправленія, въ томъ видѣ, въ какомъ она представляется взгляду каждаго, не посвященнаго въ „элевзинскія таинства“ спеціальныхъ узаконеній о крестьянахъ.

Сколько въ этой картинѣ правды и сколько оптическаго обмана—можно рѣшить только на основаніи тщательнаго изученія исторіи, такъ называемаго, крестьянскаго самоуправленія и современнаго его положенія, по даннымъ многочисленныхъ офиціальныхъ источниковъ.

## II.

Исторія крестьянскаго общественнаго самоуправленія возводится нерѣдко къ очень отдаленнымъ временамъ, когда даже не было крестьянъ, въ томъ смыслѣ, въ какомъ это выраженіе понимается въ настоящее время. Во всякомъ случаѣ, существующее самоуправленіе крестьянъ никогда не признавалось новшествомъ, введеннымъ въ нашу государственную жизнь Положеніями 19 февраля 1861 г., и даже, наоборотъ—чрезвычайно распространено мнѣніе, что въ ближайшее, передъ реформой 1861 г., время у многихъ разрядовъ крестьянъ уже существовало общественное самоуправленіе, которое послужило образцомъ для составителей Положеній о крестьянахъ. Особенно часто въ этомъ отношеніи указывается на самоуправленіе б. государственныхъ и б. удѣльныхъ крестьянъ.

По существу такого взгляда нельзя не замѣтить, прежде всего, что въ до-реформенное время самая идея о самоуправленіи крестьянскаго сословія должна была представляться весьма смутной и неясной. Хотя до-реформенное законодательство и признавало сельскихъ обывателей

всѣхъ наименованій за отдѣльную группу населенія—„по различію правъ состоянія“, но сельскіе обыватели не представляли въ то время ничего цѣльнаго, въ смыслѣ однородности ихъ сословнаго устройства и даже гражданскихъ правъ. Въ то время крестьяне были „людьми разныхъ вѣдомствъ“ (вѣдомства государственныхъ имуществъ, удѣловъ, помѣщиковъ и т. д.), входя, какъ составныя части, въ „хозяйство“ этихъ вѣдомствъ. При этомъ, степень подчиненія крестьянъ своимъ „хозяевамъ“ оказывалась различной, принижая ихъ иногда до положенія „живого инвентаря“ (помѣщичьи крестьяне), и, наоборотъ, повышая ихъ до уровня свободныхъ сельскихъ обывателей (государственные крестьяне, водворенные на собственныхъ земляхъ), и эти различія еще рѣзче подчеркивали принадлежность крестьянъ къ спеціальнымъ вѣдомствамъ, совершенно не позволяющую признать ихъ за отдѣльное сословіе, объединенное однородностью гражданскаго быта и общественнаго устройства.

И дѣйствительно, каждое вѣдомство устраивало своихъ крестьянъ по своему образцу, нисколько не стѣсняясь правилами, установленными по этому вопросу въ другомъ вѣдомствѣ.

Такимъ образомъ, въ до-реформенное время несомнѣнно существовало общественное управленіе у „людей“ различныхъ вѣдомствъ, но едва ли такое управленіе можетъ быть названо управленіемъ крестьянскаго сословія, какъ такового.

Затѣмъ, для разрѣшенія вопроса, было ли существовавшее у крестьянъ разныхъ вѣдомствъ въ до-реформенное время общественное управленіе—самоуправленіемъ, въ техническомъ значеніи этого слова, необходимо остановиться нѣсколько подробнѣе на существѣ дѣйствовавшихъ по этой части узаконеній.

По обычному опредѣленію, мѣстнымъ самоуправленіемъ признается такая форма административнаго управленія, при которой населенію предоставляется самостоятельное завѣдываніе, черезъ выборныхъ лицъ, своими мѣстными дѣлами (по терминологіи нашего законодательства—„мѣстными пользами и нуждами“).

Какими же дѣлами завѣдывали общественныя учрежденія б. государственныхъ крестьянъ, каковы были внутреннее устройство этихъ учрежденій и предѣлы ихъ власти?

Какъ видно изъ ст. 4573, 4626, 4886, 5063 и др. т. II Св. Зак., изд. 1857 г. (ч. 1), общественныя учрежденія государственныхъ крестьянъ призваны были къ завѣдыванію не только крестьянами и ихъ землями, но также и не состоящими въ пользованіи крестьянъ *казенными оброчными статьями и лѣсами*, т. е. несли, между прочимъ, обязанности „казеннаго управленія“.

Затѣмъ, въ порядкѣ завѣдыванія собственно крестьянскими дѣлами общественныя учрежденія государственныхъ крестьянъ осуществляли не столько функціи управленія этими дѣлами, по порученію и по ука-

заніямъ крестьянскихъ сходовъ, сколько функціи *попечительства надъ крестьянами*, подъ руководствомъ учрежденій государственныхъ имуществъ, на окончательное разрѣшеніе которыхъ, по существу, представлялась масса самыхъ мелочныхъ крестьянскихъ дѣлъ.

При этомъ, нельзя даже сказать, чтобы учрежденія государственныхъ крестьянъ, дѣйствовавшія въ качествѣ органовъ управленія государственныхъ имуществъ, имѣли настолько выдержанную выборную организацію, которая кореннымъ образомъ отличала бы ихъ, хотя въ этомъ отношеніи, отъ приказныхъ мѣстъ. Изъ общаго правила о замѣщеніи по выбору должностей въ общественномъ управленіи государственныхъ крестьянъ были допущены такія изъятія, которыя совершенно подрывали значеніе этого правила. А именно, согласно ст. 4589 т. II Св. Зак., волостной голова, прослужившій по выбору трехлѣтіе, могъ быть, по распоряженію начальства, оставленъ въ этой должности на неопредѣленное время, безъ новыхъ выборовъ. Кромѣ того, съ разрѣшенія министра государственныхъ имуществъ, на должности волостныхъ головъ и сельскихъ старшинъ могли быть назначаемы, безъ всякихъ выборовъ, отставные или уволенные въ безсрочный отпускъ унтеръ-офицеры, фельдфебели и вахмистры (тамъ же прим. къ ст. 4589 и ст. 5027). Наконецъ, такія важныя должности (при письменномъ порядкѣ производства дѣлъ въ учрежденіяхъ государственныхъ крестьянъ), какъ должности волостныхъ и сельскихъ писарей, были совершенно выдѣлены изъ числа выборныхъ должностей и замѣщеніе ихъ предоставлено было окружнымъ начальникамъ, съ утвержденія палатъ государственныхъ имуществъ (ст. 4579 и 5049).

Если къ указаннымъ чертамъ общественнаго управленія б. государственныхъ крестьянъ добавить, что въ составѣ этого управленія находились двѣ степени учрежденій (волостныя и сельскія), связанныя *инстанціоннымъ порядкомъ движенія административныхъ и судебныхъ дѣлъ;* что дѣятельность тѣхъ и другихъ учрежденій регламентировалась многими сотнями статей, обязывавшими ихъ къ безчисленнымъ предписаніямъ, рапортамъ, представленіямъ и донесеніямъ [1]) и, наконецъ, что всѣ, безъ исключенія, общественныя учрежденія и должностныя лица государственныхъ крестьянъ поставлены были подъ всевластный надзоръ окружныхъ начальниковъ и палатъ государственныхъ имуществъ,— то нельзя не придти къ заключенію, что общественное управленіе б. государственныхъ крестьянъ было не самоуправленіемъ, а *приказнымъ канцелярскимъ управленіемъ* этими крестьянами, при небольшомъ участіи въ этомъ управленіи выборныхъ, общественныхъ элементовъ.

---

[1]) Независимо отъ правилъ устава о благоустройствѣ въ казенныхъ селеніяхъ (т. XII Св. Зак.), которыми должны были руководствоваться волостныя и сельскія учрежденія государственныхъ крестьянъ, въ т. II Св. Зак. преподаны были, въ руководство этимъ учрежденіямъ, еще особые наказы, содержащіе каждый по 300 съ лишнимъ статей (4659—4957, 5068—5384).

Въ виду такого характера управленія государственныхъ крестьянъ представляется совершенно понятнымъ, почему кодификаторы Свода Законовъ помѣстили правила объ этомъ управленіи не въ Зак. о Сост. (IX томъ), опредѣляющія сословное устройство различныхъ группъ населенія, а во второй томъ (Общ. Губ. Учр.), вмѣстѣ съ правилами о палатахъ государственныхъ имуществъ, о совѣстныхъ и земскихъ судахъ, уѣздныхъ стряпчихъ, управахъ благочинія и т. п. дореформенныхъ приказныхъ учрежденіяхъ.

Меньшей регламентаціей отличаются помѣщенныя, также совершенно правильно, въ томъ же II томѣ Св. Зак. изд. 1857 г., правила удѣльнаго управленія. Менѣе подробная разработка этихъ правилъ объясняется, повидимому, болѣе раннимъ ихъ происхожденіемъ (1797 г. апр. 5). Самая терминологія общественныхъ учрежденій удѣльныхъ крестьянъ (приказные сходы, приказные и казенные старшины и т. п.), въ связи съ канцелярскимъ порядкомъ производства „приказныхъ“ дѣлъ, порученныхъ вѣдѣнію назначаемыхъ, а не выборныхъ приказныхъ писарей, не оставляютъ, однако, никакого сомнѣнія въ томъ, что общественное управленіе удѣльныхъ крестьянъ не многимъ отличалось, по существу, отъ управленія государственныхъ крестьянъ. Какъ то, такъ и другое, были только декораціями общественнаго самоуправленія, во вкусѣ просвѣщеннаго деспотизма того времени, искавшаго въ выборныхъ представителяхъ не общественной самодѣятельности, а дешевыхъ и безгласныхъ исполнителей разныхъ уставовъ, наказовъ и инструкцій, сочиненныхъ на благо „подлыхъ“ людей.

## III.

Ближайшія основанія существующаго устройства крестьянскаго общественнаго управленія заключаются въ трудахъ редакціонныхъ комиссій. Въ виду неоднократно высказываемыхъ мнѣній, что редакціонныя комиссіи, какъ указано выше, приняли за образецъ, въ этомъ отношеніи, общественное управленіе бывшихъ государственныхъ крестьянъ, установивъ, согласно этому образцу, основныя, постоянныя начала обособленнаго самоуправленія всего крестьянскаго сословія, чрезвычайно интересно прослѣдить по матеріаламъ редакціонныхъ комиссій: а) что именно заимствовали эти комиссіи изъ учрежденій государственныхъ крестьянъ; б) имѣли ли комиссіи намѣреніе установить коренныя начала крестьянскаго общественнаго устройства и в) была ли этими комиссіями формулирована приписываемая имъ мысль о сословномъ обособленіи крестьянскаго управленія.

Приведенный краткій очеркъ общественнаго управленія бывшихъ государственныхъ крестьянъ заставляетъ сомнѣваться въ возможности принятія ред. комиссіями этого управленія за образецъ, достойный подражанія. Ред. комиссіи, дѣйствительно, постоянно имѣли въ виду этотъ образецъ при своихъ работахъ, но только въ качествѣ антитезы того,

что нужно было сдѣлать. Бюрократическій строй учрежденій государственныхъ крестьянъ былъ категорически осужденъ ред. комиссіями, которыя, между прочимъ, высказывались совершенно противъ раздѣленія вновь образуемаго управленія б. помѣщичьихъ крестьянъ на двѣ инстанціи: волостное и сельское управленіе [1]). Хотя эти двѣ степени крестьянскаго управленія и появились впослѣдствіи въ проектахъ ред. комиссій, найдя себѣ мѣсто, затѣмъ, въ дѣйствующемъ законѣ, но проектированныя ред. комиссіями сельскія общества и волости имѣли, кромѣ сходства въ названіяхъ, очень мало общаго съ сельскими обществами и волостями б. государственныхъ крестьянъ.

Приступая къ проектированію правилъ объ общественномъ управленіи б. помѣщичьихъ крестьянъ, по освобожденіи ихъ отъ крѣпостной зависимости, ред. комиссіи предполагали первоначально учредить только одну инстанцію крестьянскаго управленія—мірскія или сельскія общества, придавъ имъ самую простую организацію, совершенно чуждую какого-либо приказнаго характера. При этомъ, въ представленіи членовъ ред. ком. учреждаемыя крестьянскія мірскія общества должны были, на первое время по освобожденіи крестьянъ, замѣнить упраздняемую помѣщичью попечительную власть и въ то же время — служить оплотомъ противъ излишняго развитія тѣхъ элементовъ этой власти, которые рѣшено было временно сохранить, какъ въ области взаимныхъ отношеній крестьянъ къ помѣщикамъ, въ теченіе временно-обязательнаго періода, такъ и въ области отношеній крестьянъ къ правительству. Въ этой послѣдней сферѣ за помѣщиками предположено было сохранить посредническую роль между правительствомъ и крестьянами, на правахъ „начальниковъ сельскихъ обществъ“ (см. гл. IX программъ Губ. Ком.).

Изъ указанныхъ основаній вытекали проектированныя ред. комиссіями попечительныя функціи „міра“ и принятое ред. комиссіями „помѣстное“ начало образованія сельскихъ обществъ. А именно, слѣдуя Высочайше преподанному началу [2]), чтобы каждый помѣщикъ, въ кругѣ его разнообразныхъ отношеній къ своимъ бывшимъ крестьянамъ, имѣлъ дѣло только съ „міромъ“, не касаясь личностей (что могло представляться опаснымъ для цѣлей эмансипаціи), ред. комиссіи проектировали образовать отдѣльный міръ, или сельское общество, изъ крестьянъ каждаго отдѣльнаго помѣщика.

Таково было первоначальное начертаніе существующаго крестьянскаго управленія.

---

[1]) Докладъ Админ. Отд. № 1.

[2]) Такъ назывались сокращенно въ періодъ работъ ред. комиссій тѣ, изложенныя въ Выс. утв. 4 Дек. 1858 г. журналѣ главн. ком. по кр. дѣлу, основныя начала, которыя были преподаны въ руководство комиссіямъ, при разсмотрѣніи ими проектовъ губернскихъ комитетовъ.

Въ послѣдовательномъ ходѣ работъ ред. комиссій это первоначальное начертаніе подвергалось нѣкоторымъ измѣненіямъ.

Прежде всего, намѣчая внутреннее устройство сельскихъ или мірскихъ обществъ, ред. комиссіи приняли во вниманіе, что этимъ обществамъ придется завѣдывать двоякаго рода дѣлами: 1) дѣлами административно-судебными, во всѣхъ мѣстностяхъ, и 2) дѣлами, связанными съ общиннымъ владѣніемъ землей, въ тѣхъ мѣстностяхъ, въ которыхъ существуетъ такая форма землевладѣнія. Признавая коренное различіе тѣхъ и другихъ дѣлъ по существу, а также имѣя въ виду, что далеко не каждая группа крестьянъ, объединенныхъ общиннымъ землевладѣніемъ, можетъ составить отдѣльное сельское административное общество, ред. комиссіи остановились на мысли выдѣлить изъ состава общественной крестьянской организаціи поземельныя общины, какъ частноправовые союзы [1]).

Такимъ образомъ, въ трудахъ ред. комиссій возникли двѣ градаціи крестьянскихъ общественныхъ учрежденій: 1) сельскія общества, какъ союзы публично-правовые, учреждаемые повсемѣстно и завѣдующіе крестьянскимъ управленіемъ и судомъ, а также мѣстными „пользами и нуждами“ крестьянъ, и 2) поземельныя общины, какъ частно-хозяйственныя организаціи, сохраняемыя въ мѣстностяхъ, гдѣ существуетъ общинное землевладѣніе, впредь до обращенія его въ подворное.

Чистый, ясный и опредѣленный характеръ этихъ двухъ крестьянскихъ организацій, которыя не находились во взаимныхъ инстанціонныхъ отношеніяхъ, а принадлежали, каждая, къ явленіямъ различнаго порядка, былъ, однако, къ сожалѣнію, нарушенъ въ дальнѣйшемъ ходѣ работъ.

Прежде всего, по соображеніямъ чисто-редакціоннаго свойства, поземельныя общины были переименованы въ мірскія, а затѣмъ въ сельскія общества, а сельскія общества—получили названіе волостей [2]). Далѣе, подъ вліяніемъ высказанныхъ въ комиссіяхъ сужденій, что общіе хозяйственные интересы существуютъ не только у крестьянъ-общинниковъ, но также и у крестьянъ, владѣющихъ землей подворно (какъ напримѣръ, наемъ общихъ пастуховъ, пользованіе общими выгонами и водопоями и т. п.), ред. комиссіи отступили отъ своего первоначальнаго мнѣнія о временномъ и мѣстномъ значеніи поземельныхъ общинъ (по новой терминологіи—сельскихъ обществъ) и склонились къ повсемѣстному учрежденію такихъ обществъ, для обслуживанія частно-хозяйственныхъ потребностей крестьянъ [3]). Уступки и поправки шли одна за другой. Въ комиссіяхъ стали раздаваться такіе авторитетные голоса, какъ голосъ Ю. Ф. Самарина, доказывавшіе, что единство хозяйствен-

[1]) Докладъ Админ. Отд. № 1.

[2]) Журн. Общ. Прис. № 18.

[3]) Скребицкій. Крест. дѣло, т. I, стр. 359. Н. Семеновъ. Осв. крест., т. I стр. 196.

ныхъ интересовъ обусловливаетъ собою у крестьянъ также и единство всѣхъ ихъ административно-общественныхъ интересовъ [1]), и ред. комиссіи стали безъ разбора переносить на сельскія общества (поземельныя общины) разнообразныя административныя функціи волостей (сельскихъ обществъ—по прежней терминологіи).

Въ результатѣ такого процесса проектированные частно-хозяйственные союзы крестьянъ (поземельныя общины) почти совершенно совпали, по своей компетенціи, съ первоначально намѣченными единственными учрежденіями крестьянскаго управленія мірскими обществами, причемъ получили и „помѣстную“ организацію послѣднихъ, совпавшую, вслѣдствіе отдѣльнаго надѣленія землей крестьянъ каждаго помѣщика, съ организаціей поземельной.

Можно было бы думать, что при такихъ условіяхъ отъ волостей ничего не останется и что ред. комиссіи будутъ вынуждены совершенно отказаться отъ образованія волостей, вернувшись, послѣ длиннаго круга своихъ разсужденій, къ ихъ отправному пункту, т. е. къ образованію, подъ названіемъ сельскихъ обществъ, одной, объемлющей всѣ крестьянскія дѣла, единицы общественнаго крестьянскаго управленія.

Неизвѣстно, какъ поступили бы редакціонныя комиссіи, еслибы для проектированныхъ ими волостей не нашлось другого новаго дѣла, но дѣло такое нашлось и притомъ—очень важное. А именно, въ цѣляхъ полнѣйшей эмансипаціи крестьянъ, ред. комиссіи рѣшили совершенно отобрать отъ помѣщиковъ посредническую роль между крестьянами и правительствомъ, передавъ ее волостямъ [2]).

Такимъ образомъ, изъ двухъ созданныхъ единицъ крестьянскаго управленія одна — сельское общество — оказалась поземельной общиной, въ широкомъ смыслѣ этого слова, получившей въ свое завѣдываніе частно-хозяйственные поземельные интересы крестьянъ, а также дѣла, которыя, по мнѣнію ред. комиссій, находились въ извѣстной связи съ указанными интересами. По условіямъ поземельнаго устройства б. помѣщичьихъ крестьянъ и по тому значенію, которое комиссіи придавали „міру“, въ качествѣ учрежденія, замѣняющаго помѣщика, въ его попечительныхъ полномочіяхъ, и представляющаго для отдѣльныхъ крестьянъ оплотъ противъ помѣщичьей власти, сельскія общества получили поземельно-помѣстную организацію.

Такіе признаки образованія сельскихъ обществъ отразились и въ дѣйствующемъ законодательствѣ, указывающемъ, что б. помѣщичьи крестьяне соединены въ сельскія общества по дѣламъ хозяйственнымъ (Общ. Пол. ст. 17), и дополняющемъ это указаніе опредѣленіемъ состава сельскихъ обществъ, какъ совокупности крестьянъ, водворенныхъ

---

[1]) Н. Семеновъ. Осв. крест. т. I, стр. 215.

[2]) Скребицкій. Крест. дѣло, т. I, стр. 629 и слѣд.

на землѣ одного помѣщика и имѣющихъ общія хозяйственныя выгоды (тамъ же, ст. 40) [1]).

Затѣмъ, другая созданная ред. комиссіями единица крестьянскаго общественнаго управленія — волость—представила собою соединеніе крестьянъ, въ интересахъ управленія и суда, съ нѣкоторымъ небольшимъ добавленіемъ къ этимъ интересамъ завѣдыванія такими мѣстными общественными „пользами и нуждами", которыя касаются нѣсколькихъ сельскихъ обществъ, входящихъ въ составъ волости. Въ территоріальномъ отношеніи образованіе волостей предположено было пріурочить къ существовавшимъ церковнымъ приходамъ, съ тѣми отклоненіями, которыя вызываются административными удобствами (норма населенія отъ 300 до 2000 рев. душъ).

## IV.

Нельзя не сознаться, что очеркъ предположеній ред. комиссій объ устройствѣ сельскихъ обществъ и волостей совершенно опровергаетъ мысль о томъ, что комиссіи руководствовались въ этомъ отношеніи образцами учрежденій гос. крестьянъ. Комиссіи шли, въ этомъ случаѣ, по своему самостоятельному пути и если пришли, въ результатѣ, къ созданію учрежденій, нѣсколько похожихъ съ внѣшней стороны на учрежденія гос. крест., то дали имъ совершенно иныя внутреннія основанія. Сельскія общества б. государственныхъ крестьянъ были исключительно административными соединеніями, съ представительными сходами, съ особой сельской судебной расправой, съ чиновниками-писарями. Ред. комиссіями подведены были подъ сельскія общества поземельныя основанія и упрощена была организація этихъ обществъ. Несравненно ближе стоятъ къ сельскимъ обществамъ гос. крест. проектированныя ред. комиссіями волости, которыя, въ свою очередь, такъ же далеки отъ волостей гос. крест., какъ далеки отъ сельскихъ обществъ этихъ крестьянъ сельскія общества, образованныя по Положеніямъ 19 февраля 1861 г. Современныя волости являются первой, ближайшей инстанціей управленія и суда для крестьянъ, тогда какъ волости гос. кр. были въ этомъ отношеніи 2-й инстанціей, объединявшей населеніе до 6000 рев. душъ (ст. 4570 Общ. Губ. Учр., изд. 1857 г.). Далѣе, въ волостяхъ гос. крестьянъ писарь обязательно назначался администраціей, а голова м. б. назначаемъ и избираемъ, тогда какъ въ волостяхъ, по Положеніямъ 1861 г., старшина обязательно избирается, а писарскія должности, хотя м. б. замѣщаемы, какъ по выбору, такъ и по найму, но такой наемъ долженъ зависѣть исключительно отъ избираемаго крестьянами волостного правленія и т. д.

Далѣе, все построеніе работъ ред. комиссій не можетъ не убѣждать въ томъ, что комиссіи работали надъ временнымъ устройствомъ однихъ

[1]) Въ виду недавняго появленія новаго изданія Пол. Сельск. Сост. (1902 г.), еще не получившаго широкаго распространенія, въ ссылкахъ на эти Положенія сохранена нумерація статей предшествующаго изданія.

только бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ, совсѣмъ не предполагая устанавливать коренныхъ, постоянныхъ началъ не только крестьянскаго управленія вообще, но даже управленія бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ; всѣ особенности этого управленія ясно указываютъ, что правила Положеній 1861 г. объ общественномъ крестьянскомъ управленіи были мѣстными, переходными нормами, а не основными крестьянскими законами. Между прочимъ, совершенно очевидно, что спайка, положенная въ основаніе сельскихъ обществъ, а именно, подчиненіе всѣхъ членовъ каждаго общества режиму одного помѣщика, должна была разсыпаться одновременно съ уничтоженіемъ обязательныхъ отношеній крестьянъ къ помѣщикамъ. Небольшую устойчивость должны были представлять и волости, образованныя изъ такихъ ненадежныхъ, въ общественномъ отношеніи, ячеекъ. Какъ сельскія общества, такъ и волости, созданныя ред. комиссіями, носили всѣ черты временныхъ учрежденій.

Наконецъ, въ трудахъ редакціонныхъ комиссій очень трудно найти точное формулированіе принципа объ обособленіи, на вѣчныя времена, всего крестьянскаго управленія. Хотя этими комиссіями и было отвергнуто предположеніе нѣкоторыхъ членовъ губернскихъ комитетовъ объ образованіи всесословныхъ волостей, но такой отказъ отъ этой мѣры не былъ принципіальнымъ. Комиссіи только опасались подчиненія едва освобожденныхъ крестьянъ вліянію помѣщиковъ, въ случаѣ введенія послѣднихъ въ составъ всесословныхъ волостей [1]). Этого вліянія такъ боялись, что прилагали даже особыя старанія къ такому опредѣленію территоріальнаго состава волостей, при которомъ волости не совпадали бы съ помѣщичьими вотчинами и стояли бы внѣ возможнаго воздѣйствія со стороны одного помѣщика [2]). Не отказываясь принципіально отъ всесословности волостного управленія, редакціонныя комиссіи оставляли заботу о проведеніи этого начала въ жизнь на продолжателяхъ своего труда по устройству крестьянъ.

Вообще, для правильнаго пониманія выработаннаго ред. комиссіями крестьянскаго общественнаго устройства необходимо усвоить себѣ мысль, проходящую, какъ красная нить, черезъ всѣ труды комиссій, что это общественное устройство направлено было противъ помѣщиковъ и преслѣдовало лишь временныя цѣли эмансипаціи, не разрѣшая и даже не предрѣшая вопроса о коренныхъ, постоянныхъ формахъ сельскаго общественнаго управленія.

По изданіи Положеній 19 февраля 1861 г., образованъ былъ для окончательнаго устройства всѣхъ разрядовъ крестьянъ главн. комитетъ объ устр. сельск. состоян., но комитетъ этотъ выполнилъ свою задачу не путемъ выработки основныхъ, всеобщихъ для всѣхъ разрядовъ сельскаго населенія, правилъ объ общественномъ ихъ управленіи, а путемъ

---

[1]) Скребицкій. Крест. дѣло, т. I, стр. 351 и слѣд.
[2]) Н. Семеновъ. Освоб. крест., т. I, стр. 214 и 216.

послѣдовательнаго распространенія на разные разряды крестьянъ временныхъ правилъ 19 февраля 1861 г. объ общественномъ управленіи бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ. Такимъ образомъ, правила эти сдѣлались коренными и всеобщими, не въ силу ихъ существа, а въ силу расширенія территоріи и срока ихъ дѣйствія.

При этомъ, вслѣдствіе подведенія подъ указанныя правила громадной массы учрежденій бывшихъ государственныхъ крестьянъ (стараго типа), безъ значительныхъ измѣненій въ ихъ устройствѣ [1]), унаслѣдованномъ отъ до-реформенной эпохи, стало искажаться понемногу существо этихъ правилъ, не устоявшихъ подъ напоромъ инерціи старыхъ учрежденій. Новыя волости и сельскія общества начали мало по-малу склоняться въ сторону волостей и сельскихъ обществъ бывшихъ государственныхъ крестьянъ.

## V.

Въ результатѣ послѣдовательнаго распространенія временныхъ правилъ объ общественномъ управленіи б. помѣщичьихъ крестьянъ на различные разряды сельскихъ обывателей, по мѣрѣ вступленія ихъ въ зону Положеній 19 февраля 1861 г., устройство крестьянскаго управленія получило нижеслѣдующія формы.

За исключеніемъ закавказскихъ губерній и тѣхъ немногихъ мѣстностей, гдѣ допускается примѣненіе закавк. положенія [2]), крестьянское управленіе вездѣ состоитъ изъ двухъ степеней: сельскаго и волостного управленія. Въ указанныхъ особыхъ мѣстностяхъ учреждено только сельское управленіе.

При этомъ, однако, конструкція *сельскихъ обществъ*, къ которымъ повсемѣстно пріурочено сельское управленіе, представляется, смотря по мѣстностямъ и разрядамъ сельскихъ обывателей, весьма разнообразной.

Какъ указано выше, у б. помѣщичьихъ крестьянъ въ основаніе образованія сельскихъ обществъ положено было помѣстное начало, а именно—изъ каждой группы крестьянъ, водворенныхъ на землѣ одного помѣщика и пользующихся, въ силу этого, общими хозяйственными выгодами, слѣдовало образовать отдѣльное сельское общество. Принципъ этотъ, однако, не былъ вполнѣ выдержанъ при устройствѣ общественнаго управленія б. помѣщичьихъ крестьянъ:—помѣшали въ однихъ случаяхъ большіе размѣры нѣкоторыхъ помѣщичьихъ вотчинъ, иногда же, независимо отъ такихъ чисто внѣшнихъ препятствій, мировые посред-

---

[1]) При подчиненіи бывшихъ государственныхъ крестьянъ дѣйствію правилъ Общ. Пол., составъ ихъ волостей и сельскихъ обществъ не измѣнялся, за немногими исключеніями (ст. 5 Пол. о Гос. Кр.).

[2]) Генералъ-Губернаторамъ Иркутскому, Приамурскому, Степному и Туркестанскому предоставлено примѣняться къ правиламъ закавказскаго положенія при устройствѣ общественнаго крестьянскаго управленія въ подвѣдомственныхъ имъ областяхъ въ тѣхъ случаяхъ, когда правила общаго пол. о крест. окажутся для сего не подходящими (прим. 1 къ ст 680 т. IX Зак. Сост. изд. 1899 г.).

ники нарушали указанный принципъ, по соображеніямъ административнаго удобства. Затѣмъ, сельскія общества б. государственныхъ крестьянъ, введенныя въ общую крестьянскую организацію безъ какихъ-либо измѣненій въ ихъ устройствѣ, явились совершенно искусственными административными союзами, не связанными съ условіями поземельнаго устройства этихъ крестьянъ или разселенія ихъ по отдѣльнымъ населеннымъ пунктамъ. Далѣе, согласно правиламъ объ устройствѣ новыхъ сельскихъ обществъ изъ переселенцевъ (ст. 721 и 729 т. IX Зак. Сост. изд. 1899 г.), въ основаніе устройства таковыхъ обществъ положено было единство поселенія. То же начало положено въ основу образованія сельскихъ обществъ по закавказскому положенію (ст. 38 Пол. Зак.) и т. п.

При этомъ, въ дѣйствующихъ узаконеніяхъ не имѣется сколько нибудь опредѣленныхъ указаній даже на крайнія численныя нормы населенія сельскихъ обществъ. Высшей нормы въ этомъ отношеніи совсѣмъ не указано, а низшія нормы имѣютъ узко спеціальное значеніе, касаясь только нѣкоторыхъ разрядовъ сельскаго населенія. Такова норма въ 40 душъ мужскаго пола для сельскихъ обществъ, образуемыхъ изъ переселенцевъ, а также норма въ 20 рев. душъ для обществъ б. помѣщичьихъ крестьянъ, имѣющая, впрочемъ, весьма условное значеніе (Общ. Пол. ст. 41; прим.).

Такимъ образомъ, въ настоящее время нѣтъ никакой возможности дать какое либо общее опредѣленіе составу „сельскаго общества“. Такія общества имѣютъ несомнѣнное реальное бытіе, но ихъ нельзя охарактеризовать никакими признаками, кромѣ признака сословности. Единственно возможнымъ опредѣленіемъ можетъ быть только слѣдующая, ничего не объясняющая формула, что сельскія общества суть такія группы крестьянъ, которымъ въ разное время и по разнымъ основаніямъ дана была организація сельскихъ обществъ.

Несмотря на такое разнообразіе въ условіяхъ образованія сельскихъ обществъ и въ численномъ ихъ составѣ, внутренняя организація и компетенція органовъ сельскаго управленія представляется повсюду одинаковой.

Центральнымъ, главнымъ органомъ сельскаго управленія служитъ вездѣ сельскій сходъ, составляющійся изъ всѣхъ домохозяевъ общества (ст. 47 Общ. Пол.) [1]).

Что касается компетенціи сельскихъ сходовъ, то таковая складывается изъ многочисленныхъ и разнообразныхъ дѣлъ, которыя могутъ быть раздѣлены на двѣ главныя группы: 1) дѣла, связанныя прямо или косвенно съ общественнымъ землевладѣніемъ (поземельныя дѣла), и

[1]) Поселянамъ-собственникамъ (б. колонистамъ) предоставлено замѣнять въ большихъ обществахъ общій сельскій сходъ — малымъ сходомъ, который составляется въ такихъ случаяхъ изъ выборныхъ отъ 10 дворовъ и можетъ разрѣшать самостоятельно нѣкоторыя, не имѣющія большого значенія дѣла (п. 3 ст. 4 Прав. пос. соб.; Особ. Прил. XV къ т. IX Зак. Сост.).

2) дѣла общественнаго благоустройства и общественаго хозяйства (въ томъ смыслѣ, въ которомъ послѣднее выраженіе прилагается къ земскому и городскому общественному хозяйству, въ отличіе отъ частнаго земельнаго хозяйства сельскихъ обществъ).

Къ числу дѣлъ первой категоріи могутъ быть отнесены: принятіе въ общество новыхъ членовъ съ правомъ на надѣлъ и увольненіе членовъ общества (Общ. Пол. ст. 51 п. 3); разрѣшеніе семейныхъ раздѣловъ (ib. п. 5); передѣлы земель, окончательный раздѣлъ общинныхъ земель на подворные участки (ib. п. 6); распоряженіе выморочными надѣлами (ib. п. 7); дѣла по отбыванію повинностей, причитающихся съ надѣльной земли (ib. п. 11, 14 и 15); содержаніе въ исправности проселочныхъ дорогъ, межъ, межевыхъ знаковъ, проточныхъ водъ и канавъ на общественныхъ земляхъ (ст. 179 п. 4) и т. п.

Затѣмъ, по дѣламъ общественнаго благоустройства, къ вѣдомству сельскихъ сходовъ принадлежатъ: удаленіе изъ обществъ порочныхъ членовъ (Общ. Пол. ст. 51 п. 2); завѣдываніе опеками надъ малолѣтними и несовершеннолѣтними сиротами (ib. п. 4); совѣщанія и ходатайства объ общественномъ благоустройствѣ, призрѣніи и обученіи грамотѣ (ib. п. 8); дѣла по обезпеченію народнаго продовольствія (ib. п. 16); устройство и поддержаніе церквей, заведеніе сельскихъ училищъ (ст. 178); принятіе мѣръ противъ заразительныхъ болѣзней и скотскихъ падежей (ст. 179 п. 2); содержаніе карауловъ въ деревняхъ (ib. п. 5); призрѣніе престарѣлыхъ, дряхлыхъ и увѣчныхъ членовъ общества (ib. п. 6); принятіе мѣръ въ случаяхъ пожаровъ, наводненій, а также для истребленія саранчи, сусликовъ, хищныхъ звѣрей, и при другихъ тому подобныхъ общественныхъ бѣдствіяхъ (ib. п. 7); учрежденіе сельскихъ банковъ (ст. 1 Прав. 1885 г. объ учр. сельск. банк.) и т. п.

Кромѣ того, къ вѣдомству сельскихъ сходовъ относятся такія дѣла, не поддающіяся распредѣленію на указанныя двѣ группы, какъ напр., дѣла организаціонныя, т. е. дѣла, связанныя съ существованіемъ сельскаго управленія, а именно, избраніе должностныхъ лицъ, назначеніе имъ содержанія и проч., а также дѣла, которыя могутъ быть отнесены къ той или другой группѣ, въ каждомъ отдѣльномъ частномъ случаѣ, какъ напримѣръ: принесеніе жалобъ по общественнымъ дѣламъ (Общ. Пол. ст. 51, п. 9 и 17); назначеніе сборовъ на мірскіе расходы (ib. п. 10); установленіе добровольныхъ складокъ и употребленіе мірскихъ капиталовъ (ст. 54, п. 4) и т. п.

Въ кругѣ указанныхъ дѣлъ Положенія 1861 г. предоставили сельскимъ сходамъ полную самостоятельность, установивъ кассацію только тѣхъ приговоровъ с. сходовъ, которые, по содержанію своему, выходятъ изъ этого круга дѣлъ (прим. 3 къ ст. 51 Общ. Пол.), но позднѣйшее законодательство значительно ограничило самостоятельность сходовъ. Особенно рѣшительной въ этомъ отношеніи является реформа 1889 г., установившая обязательное утвержденіе земскими начальниками и уѣзд-

ными съѣздами цѣлаго ряда приговоровъ сельскихъ сходовъ [1]) и, сверхъ того, предоставившая уѣзднымъ съѣздамъ право отмѣнять, по представленіямъ земскихъ начальниковъ, всякіе приговоры сходовъ, постановленные съ нарушеніемъ закона или законныхъ правъ членовъ общества, или же клонящіеся къ явному ущербу общества (ст. 31 Пол. Зем. Нач.). Примѣненіе послѣдняго правила имѣетъ на практикѣ настолько широкое значеніе, что почти никакой приговоръ с. схода не приводится въ исполненіе до просмотра и одобренія его земскимъ начальникомъ, причемъ земскіе начальники нерѣдко пользуются правомъ представленія къ отмѣнѣ въ уѣздный съѣздъ такихъ приговоровъ, признаваемыхъ ими невыгодными для общества, какъ напр., приговоры о возбужденіи обществами разнаго рода ходатайствъ, объ избраніи должностныхъ лицъ, не достаточно достойныхъ, по мнѣнію земскаго начальника, о предъявленіи исковъ и избраніи для сего повѣренныхъ и т. п.

Другимъ обязательнымъ органомъ сельскаго управленія, кромѣ сельскаго схода, является с. староста, избираемый с. сходомъ (ст. 46 Общ. Пол.) [2]).

Компетенція сельскаго старосты распадается, въ свою очередь, на двѣ группы дѣлъ.

Во-первыхъ, с. староста является предсѣдателемъ и руководителемъ с. схода, а также исполнительнымъ его органомъ, причемъ несетъ, сверхъ того, нѣкоторыя особыя обязанности по общественному управленію, дополняющія дѣятельность с. сходовъ, какъ напримѣръ, обязанности по выдачѣ удостовѣреній о неимѣніи препятствій къ совершенному увольненію членовъ общества или къ разрѣшенію имъ отлучекъ и др. (Общ. Пол. ст. 58).

Переходными обязанностями отъ общественныхъ къ правительственнымъ функціямъ с. старостъ являются его податныя обязанности. Пока податное дѣло вѣдалось с. обществами, безъ особо близкаго участія въ этомъ дѣлѣ правительственныхъ властей, таковыя обязанности с. старосты могли быть отнесены къ его обязанностямъ по общественному управленію. Но въ настоящее время, въ особенности со времени изданія Пол. 23 Іюня 1899 г. о взиманіи окл. сб., с. старосты превратились по дѣламъ податнымъ изъ органовъ с. общества въ органы учрежденій,

---

[1]) Приговоры, относящіеся до установленія или измѣненія порядка взиманія и храненія казенныхъ, земскихъ и мірскихъ сборовъ, а также порядка учета должностныхъ лицъ; приговоры о производствѣ расходовъ изъ мірскихъ капиталовъ (см. ст. 32 и 36 Пол. Зем. Нач.). Болѣе ранними и позднѣйшими узаконеніями установлено утвержденіе приговоровъ объ удаленіи порочныхъ членовъ обществъ, о продажѣ имуществъ малолѣтнихъ, о передѣлахъ земли и др.

[2]) Въ мѣстностяхъ, гдѣ дѣйствуетъ закавказское положеніе, с. старосту замѣняютъ с. старшины и его помощники, а кромѣ нихъ, въ составъ с. управленія входитъ еще крестьянскій сельскій судъ, дѣйствующій по особымъ правиламъ (Пол. Зак. ст. 41 и слѣд.).

завѣдующихъ взысканіемъ податей (земскіе начальники и податная инспекція).

Засимъ, законъ относитъ къ вѣдомству с. старостъ цѣлый рядъ дѣлъ, не имѣющихъ никакого отношенія къ дѣятельности сельскихъ сходовъ, а именно разнообразныя дѣла полицейскаго вѣдомства, какъ то: принятіе мѣръ для охраненія благочинія, порядка и безопасности лицъ и имуществъ отъ преступныхъ дѣйствій; задержаніе бродягъ и бѣглыхъ; производство предварительныхъ дознаній о преступленіяхъ и задержаніе виновныхъ и т. п. (Общ. Пол., ст. 60).

При этомъ, власть и дѣятельность с. старосты по дѣламъ общественнымъ ограничивается тѣсными предѣлами сельскаго общества, а вѣдомство с. старосты по дѣламъ полицейскимъ распространяется на всѣхъ, проживающихъ въ селеніяхъ, хотя и не принадлежащихъ къ составу мѣстныхъ обществъ, лицъ податного состоянія, не исключая и лицъ городскихъ, не привилегированныхъ сословій (Общ. Пол. ст. 62; прим. 2 прод. 1891 г.). Съ другой стороны, соотвѣтственно расширенію предѣловъ власти с. старостъ по дѣламъ полицейскимъ, расширяется и подчиненность его по этимъ дѣламъ, по коимъ онъ обязывается не только къ самостоятельнымъ дѣйствіямъ, но и къ исполненію всѣхъ законныхъ требованій волостного начальства, полиціи, судебнаго слѣдователя и прочихъ установленныхъ властей (ib. ст. 60 и 63; ст. 717 Общ. Губ. Учр.).

Надъ лицами подвѣдомственными старосты имѣетъ карательную власть въ предѣлахъ нижеслѣдующихъ взысканій: назначенія на общественныя работы до двухъ дней, штрафа до одного рубля и ареста до двухъ дней (ib. ст. 64). Въ свою очередь, въ порядкѣ дисциплинарной отвѣтственности, сельскій староста м. б. подвергнутъ замѣчаніямъ, выговорамъ, денежному штрафу до 5 руб. и аресту до 7 дней, а также удаленію отъ должности (ib. ст. 122 и 125; Пол. Зем. Нач. ст. 62). До изданія Пол. 23 іюня 1899 г. о порядкѣ взим. окладн. сбор. указанныя дисциплинарныя взысканія (кромѣ удаленія отъ должности) могли быть налагаемы на с. старосту, какъ по распоряженіямъ крестьянскихъ учрежденій, такъ и по распоряженіямъ полиціи (собственно по дѣламъ о нерадѣніи при взысканіи податей) [1]. Въ настоящее евремя с. старосты подчиняются въ дисциплинарномъ отношеніи почти исключительно только крестьянскимъ учрежденіямъ [2].

Съ послѣдними годами истекшаго столѣтія связано еще одно существенное измѣненіе въ служебныхъ правахъ сельскихъ старостъ. А

---

[1]) Ст. 155 Пол. Учр. Крест.

[2]) Уѣздные исправники сохранили право подвергать взысканіямъ должн. лицъ крест. управл. только по дѣламъ призыва зап. нижн. чиновъ въ мирное время (прим. 3 къ ст. 125 Общ. Пол.). Такое же право принадлежитъ, кромѣ того, губернаторамъ, по непосредственно усмотрѣннымъ ими проступкамъ означ. должн. лицъ (ib. прим. 2).

именно, по закону 1 ноября 1893 г., предоставлено губернскимъ присутствіямъ въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ введено Пол. Зем. Нач., опредѣлять по ходатайствамъ уѣздныхъ съѣздовъ обязательный размѣръ содержанія нѣкоторымъ крестьянскимъ должностнымъ лицамъ, въ томъ числѣ и с. старостамъ, независимо отъ согласія или несогласія сельскихъ сходовъ.

Указанными двумя органами (сельскій сходъ и сельскій староста) исчерпывается нормальная организація сельскаго управленія. Хотя законъ и предоставляетъ сельскимъ сходамъ право учреждать еще другія должности по сельскому управленію, какъ-то должности: сборщиковъ податей, сельскихъ писарей, смотрителей запасныхъ магазиновъ и т. п., но всѣ эти должности являются необязательными и не имѣютъ особаго значенія въ строѣ сельскаго управленія, за исключеніемъ, м. б., только должности сельскаго писаря, которая, въ виду развивающагося письмоводства сельскаго управленія, начинаетъ обращать на себя особое вниманіе крестьянскихъ учрежденій, проявляющихъ даже тенденцію ко включенію этой должности въ число обязательныхъ должностей по сельскому управленію.

Такова, въ главныхъ чертахъ, существующая организація сельскаго управленія, заключающаго въ своемъ составѣ: а) полу-самостоятельный сельскій сходъ, съ вѣчевой организаціей и съ широкимъ кругомъ поземельныхъ и общественно-хозяйственныхъ дѣлъ и б) двуликое должностное лицо, съ противоположными общественными и фискально-полицейскими обязанностями (с. староста).

## VI.

Примѣненіе на практикѣ дѣйствующихъ правилъ о крестьянскомъ общественномъ управленіи не могло, конечно, не вызвать большихъ затрудненій и недоразумѣній.

Прежде всего, такія недоразумѣнія вызваны были конструкціей сельскихъ обществъ, которая оказалась совершенно неприспособленной для разрѣшенія разнородныхъ, отнесенныхъ къ вѣдомству этихъ обществъ, дѣлъ.

Изъ указанныхъ выше двухъ разрядовъ дѣлъ, составляющихъ компетенцію сельскихъ общественныхъ сходовъ, дѣла поземельныя естественно тяготѣютъ къ поземельнымъ общеніямъ крестьянъ и могутъ быть разрѣшаемы только такими группами домохозяевъ, которыя объединяются общимъ землевладѣніемъ, а дѣла общественнаго благоустройства представляются связанными съ составомъ населенія цѣлыхъ селеній или деревень, совершенно независимо отъ сословій поземельнаго устройства жителей этихъ селеній.

Между тѣмъ, при существующей, чрезвычайно разнообразной организаціи сельскихъ обществъ, объемлющихъ иногда нѣсколько поземельныхъ общинъ, а также нѣсколько отдѣльныхъ населенныхъ пунктовъ, или же, наоборотъ, заключающихъ въ своемъ составѣ только часть жи-

телей одного селенія, возникли такія положенія, что компетентнымъ органомъ для разрѣшенія поземельныхъ дѣлъ, касающихся только одной части сельскаго общества, оказывался полный сельскій сходъ, значительное большинство котораго не имѣло никакого отношенія къ указаннымъ поземельнымъ дѣламъ. Съ другой стороны, такой же полный сходъ сельскаго общества, составленнаго изъ нѣсколькихъ селеній, оказывался вершителемъ дѣлъ по благоустройству отдѣльныхъ селеній, которыя не получили права собираться на отдѣльные сходы для разрѣшенія этихъ спеціальныхъ дѣлъ, совершенно не касающихся цѣлаго сельскаго общества. Наконецъ, въ случаяхъ образованія сельскихъ обществъ изъ отдѣльныхъ частей одного селенія, такія селенія, въ ихъ цѣломъ, были лишены всякаго общественнаго устройства, такъ какъ законъ не предусмотрѣлъ созданія, въ подобныхъ случаяхъ, соединенныхъ сходовъ сельскихъ обществъ и т. п.

Въ виду такихъ недостатковъ въ устройствѣ сельскихъ обществъ, послѣдующему крестьянскому законодательству и сенатской практикѣ выпала задача организовать разрѣшеніе наиболѣе насущныхъ крестьянскихъ дѣлъ, внѣ установленныхъ формъ сельскаго общественнаго устройства.

Такая задача, съ извѣстнымъ успѣхомъ, выполнена въ отношеніи поземельныхъ дѣлъ. А именно, Правительствующій Сенатъ, въ неоднократныхъ разъясненіяхъ своихъ по вопросу объ опредѣленіи компетенціи сходовъ для разрѣшенія такихъ дѣлъ, высказывался, что поземельныя дѣла должны разрѣшаться, въ случаяхъ несовпаденія сельскихъ обществъ съ поземельными общинами, не общими сельскими сходами, а частными сходами изъ жителей тѣхъ селеній или частей селенія, которыя имѣютъ обособленное отъ сельскихъ обществъ землевладѣніе [1]). Затѣмъ, такіе же особые селенные или частные сходы установлены были, въ законодательномъ порядкѣ, по дѣламъ податнымъ, связаннымъ съ общественнымъ землевладѣніемъ (ст. I отд. III Выс. ук. 23 іюня 1899 г. объ утв. полож. о взим. окл. сб.). Кромѣ того, нѣкоторыми спеціальными узаконеніями учреждены были селенные и частные сходы, отдѣльные отъ сельскихъ сходовъ, для разрѣшенія поземельныхъ дѣлъ у закавказскихъ крестьянъ (Пол. Зак., ст. 40), а также у башкиръ (ст. 1 отд. II Выс. утв. 20 апр. 1898 г. мн. Гос. Сов. о размежев. башк. дачъ).

Такимъ образомъ, приведенными узаконеніями и разъясненіями установлена непредусмотрѣнная Общ. Пол. о кр. конструкція селенныхъ или частныхъ поземельныхъ сходовъ, отдѣльныхъ отъ сходовъ сельскихъ административныхъ обществъ.

---

[1]) Рѣш. Прав. Сен.: по дѣламъ о принятіи въ общество новыхъ членовъ съ правомъ на надѣлъ—22 ноября 1883 г. № 3387, 29 ноября 1883 г. № 3878, 15 дек. 1892 г. № 6397; по дѣламъ о передѣлахъ земли — 1 мая 1884 г. № 1882, 22 мая 1884 г. № 2263, 21 дек. 1884 г. № 5600, 22 апр. 1892 г. № 2238; по дѣламъ о семейныхъ раздѣлахъ—9 іюня 1898 г. № 1950 и мн. друг.

Затѣмъ, идея сходовъ селеній, какъ *населенныхъ пунктовъ*, въ отличіе отъ сходовъ территоріальныхъ сельскихъ обществъ, объединяющихъ въ своемъ составѣ нѣсколько селеній, не получила такого же полнаго развитія, какъ идея поземельныхъ сходовъ. Объясняется это, повидимому, меньшимъ вниманіемъ, которое удѣлялось правительственной властью общественнымъ, не поземельнымъ дѣламъ крестьянъ, а также довольно слабымъ развитіемъ общественной жизни въ селеніяхъ, которая, поэтому, и не требовала особыхъ мѣръ для ея упорядоченія. Тѣмъ не менѣе, въ дѣйствующихъ узаконеніяхъ содержатся нѣкоторыя указанія, заключающія признаніе общественной самостоятельности отдѣльныхъ селеній, какъ населенныхъ пунктовъ. Кромѣ вышеупомянутыхъ постановленій закона, принимающихъ единство поселенія въ основаніе образованія сельскихъ обществъ, можно указать въ этомъ отношеніи на правила о разрѣшеніи открытія питейныхъ заведеній въ селеніяхъ, которыми предусмотрѣно было созваніе сходовъ селеній (отдѣльно отъ сельскихъ сходовъ) для разрѣшенія такихъ дѣлъ (прим. 6 къ ст. 54 Общ. Пол., по прод. 1886 г.), а также на Врем. Прод. Прав., допускающія устройство запасныхъ магазиновъ по отдѣльнымъ селеніямъ и устанавливающія въ такихъ селеніяхъ особые сельскіе сходы для разрѣшенія продовольственныхъ дѣлъ (Врем. прод. прав. ст. 31 и прим. 2 къ ст. 64).

Проявляющаяся за послѣднее время въ законодательствѣ и въ сенатской практикѣ тенденція къ выдѣленію изъ состава существующихъ сельскихъ обществъ общеній поземельнаго и поселеннаго характера выражается, однако, до сихъ поръ только въ установленіи или въ допущеніи особыхъ поземельныхъ и поселенныхъ собраній крестьянъ, но еще не приводила къ соотвѣтственному расчлененію самихъ сельскихъ обществъ и всей сельской администраціи. По прежнему на нѣсколько отдѣльныхъ и взаимно удаленныхъ, на значительное разстояніе, селеній, составляющихъ одно сельское общество, полагается одинъ сельскій староста и, наоборотъ,—въ одномъ селеніи насчитывается иногда нѣсколько старостъ, взаимно не подчиненныхъ одинъ другому.

Сами крестьяне пытаются нерѣдко найти выходъ изъ такого положенія путемъ избранія особыхъ деревенскихъ или селенныхъ старостъ, но существованіе подобныхъ должностей, какъ неустановленныхъ закономъ, является очень шаткимъ и вполнѣ зависитъ отъ усмотрѣнія мѣстной администраціи.

## VII.

Крайнія неудобства существующаго устройства сельскихъ обществъ, съ большимъ трудомъ приспособляемаго сенатской практикой и отдѣльными узаконеніями къ разрѣшенію разнообразныхъ и разнородныхъ сельскихъ общественныхъ дѣлъ, послужили, между прочимъ, основа-

ніемъ для подробнаго разсмотрѣнія этихъ недостатковъ губернскими совѣщаніями по пересмотру законодательства о крестьянахъ.

Обсуждая, между прочимъ, предложенный мин. вн. дѣлъ частный вопросъ: желательно ли узаконить существованіе частныхъ и селенныхъ сходовъ, отдѣльныхъ отъ сходовъ сельскаго общества, губернскія совѣщанія, въ значительномъ большинствѣ, дали на этотъ вопросъ утвердительные отвѣты. При этомъ нѣтъ никакихъ основаній предполагать, чтобы губ. совѣщанія имѣли въ виду, въ этомъ случаѣ, исключительно поземельные сходы. Напротивъ, во многихъ заключеніяхъ очень опредѣленно высказывается мысль, что селенія должны имѣть общественную самостоятельность не только по дѣламъ распоряженія тѣми земельными угодьями, которыя состоятъ въ особомъ отъ сельскихъ обществъ владѣніи селеній, но также и по дѣламъ общественнаго благоустройства. Эта мысль выражается иногда въ проектахъ совѣщаній объ отнесеніи къ вѣдомству селенныхъ сходовъ почти всѣхъ дѣлъ, составляющихъ компетенцію сельскихъ сходовъ, иногда же принимаетъ еще болѣе категорическую форму требованія, чтобы общественная организація селеній, какъ населенныхъ пунктовъ, была совершенно обособлена отъ организаціи поземельныхъ общинъ [1]).

Указанныя заключенія губернскихъ совѣщаній представляютъ тѣмъ большую цѣнность, что эти совѣщанія никоимъ образомъ не могутъ быть обвинены въ доктринерствѣ. Высказанныя ими мнѣнія являются внушительнымъ голосомъ практики, къ которому слѣдуетъ внимательно прислушиваться.

Къ тому же вопросу объ отдѣленіи организаціи поземельныхъ общинъ отъ организаціи сельскихъ обществъ губ. совѣщанія возвратились еще разъ въ новой формѣ.

На очереди обсужденія совѣщаній стоялъ вопросъ о внутреннемъ устройствѣ сельскихъ сходовъ.

Существующее устройство этихъ сходовъ, при которомъ на нихъ призываются всѣ домохозяева сельскихъ обществъ, вызываетъ, по отзывамъ совѣщаній, самыя неблагопріятныя послѣдствія. Прежде всего, въ силу указаннаго правила, на сходы допускаются несовершеннолѣтніе или очень молодые домохозяева, отъ которыхъ нельзя ожидать правильнаго и разумнаго отношенія къ общественнымъ дѣламъ. Затѣмъ, въ сходахъ принимаютъ участіе лица опороченныя и мало благонадежныя. Далѣе, въ мѣстностяхъ, гдѣ крестьяне отлучаются на заработки, собраніе полныхъ сходовъ представляется по цѣлымъ мѣсяцамъ совершенно невозможнымъ. Наконецъ, въ многолюдныхъ обществахъ, наличный составъ которыхъ доходитъ иногда до нѣсколькихъ сотъ и даже тысячъ дворовъ, созваніе полныхъ сходовъ оказывается практически неосуществимымъ и

[1]) Подробный разборъ заключеній губ. совѣщаній по этому вопросу сдѣланъ нами въ статьѣ «Сельское общество и поземельная община» (Вѣстникъ Права 1900 г. іюнь).

безцѣльнымъ, какъ по отсутствію для такихъ сходовъ достаточныхъ помѣщеній, такъ и потому, что въ многолюдной толпѣ совершенно невозможно сколько-нибудь правильное и осмысленное обсужденіе общественныхъ дѣлъ.

Совокупность этихъ условій привела весьма многія губ. совѣщанія къ предположенію о замѣнѣ вѣчевой организаціи сельскихъ сходовъ—организаціей представительной. При этомъ, однако, почти всѣ совѣщанія, высказавшія такое предположеніе, нашли необходимымъ ограничить компетенцію представительныхъ сходовъ собственно дѣлами, не имѣющими прямого отношенія къ общественному землевладѣнію, сохранивъ для обсужденія и разрѣшенія дѣлъ послѣдней категоріи полные сходы домохозяевъ, какъ непосредственныхъ представителей низшихъ поземельныхъ единицъ—крестьянскихъ дворовъ [1]).

Слѣдовательно, обособивъ ранѣе поземельныя и поселенныя общенія крестьянъ, по различію подвѣдомственныхъ имъ дѣлъ, губернскія совѣщанія довершили это обособленіе, придавъ общественнымъ сходамъ этихъ общеній различную организацію.

Положительно поземельныя общины не уживаются вмѣстѣ съ обществами селеній. Тѣ и другія добиваются самостоятельнаго существованія. Правильно намѣченная редакціонными комиссіями мысль объ отдѣленіи административнаго сельскаго управленія отъ частно-хозяйственнаго управленія поземельныхъ общинъ, послѣ долгаго періода, въ теченіе котораго эта мысль находилась въ пренебреженіи, снова упорно и настойчиво стучится во всѣ двери.

Если этой мысли дать исходъ—и рѣшительно выдѣлить изъ сложной, крестьянской общественно-поземельной организаціи управленіе селеній, какъ населенныхъ пунктовъ, то не поставитъ-ли эта реформа на очередь другой, новый вопросъ?

Пока общественное устройство крестьянъ смѣшано было съ ихъ поземельнымъ устройствомъ, не могло, конечно, даже возникать мысли о введеніи въ сельское управленіе какихъ-либо не крестьянскихъ элементовъ, чуждыхъ крестьянскимъ поземельнымъ отношеніямъ и дѣламъ. Такая мысль, однако, должна неминуемо возникнуть, когда крестьянскіе поселки, какъ таковые, получатъ самоуправленіе. Въ такихъ поселкахъ проживаетъ значительное число лицъ, не только не приписанныхъ къ мѣстнымъ сельскимъ обществамъ, но не принадлежащихъ даже къ крестьянскому сословію. Всѣ эти лица, однако, не менѣе заинтересованы въ дѣлахъ благоустройства селеній, чѣмъ коренные жители-крестьяне. Такія дѣла, какъ напримѣръ, организація пожарной части, общественное призрѣніе, устройство школъ и церквей и т. п., одинаково близки тѣмъ и другимъ. Въ то-же время коренное сельское населеніе, лишенное нынѣ права привлекать указанныхъ пришлыхъ лицъ къ мірскому обло-

[1]) Подробный разборъ заключеній губ. совѣщаній по этому вопросу произведенъ нами въ той-же цитированной выше статьѣ.

женію на общественныя нужды, въ виду непринадлежности этихъ лицъ къ составу сельскаго управленія, должно быть чрезвычайно заинтересовано въ общественномъ объединеніи съ этими лицами, ради своихъ собственныхъ матеріальныхъ интересовъ.

Слѣдовательно, если предоставленіе общественной самостоятельности отдѣльнымъ селеніямъ, съ обособленіемъ сельско-общественной организаціи отъ организаціи поземельной, приведетъ дѣйствительно къ учрежденію всесословнаго или безсословнаго сельскаго управленія въ селеніяхъ съ смѣшаннымъ населеніемъ, то такой исходъ можно только привѣтствовать.

У насъ имѣются самыя разнообразныя формы общественнаго управленія: земскаго, городского, ремесленнаго, мѣщанскаго, крестьянскаго, мѣстечковаго, слободскаго и т. п., но управленія „селеній“ нѣтъ. Оттого, можетъ быть, такъ плохо и безотрадно жить въ селеніяхъ, оттого многочисленныя селенія и поселки, къ которымъ, по ихъ численному и сословному составу, не могутъ быть примѣнены ни правила городскаго управленія, ни существующія правила сельскаго управленія, остаются нынѣ безъ всякаго управленія. Таковы поселки при желѣзно-дорожныхъ станціяхъ, поселки и мѣстечки на частно-владѣльческихъ земляхъ и т. п. Отсутствіе въ системѣ нашихъ общественныхъ учрежденій управленія сельскихъ населенныхъ пунктовъ составляетъ крупный пробѣлъ, который уже давно необходимо пополнить.

Учрежденіе всесословныхъ или безсословныхъ сельскихъ обществъ должно быть первымъ шагомъ на пути преобразованія нашихъ мѣстныхъ, низшихъ сословныхъ учрежденій.

Такое преобразованіе должно, конечно, вызвать много возраженій. Не всѣ такія возраженія можно предвидѣть, но многія изъ нихъ уже имѣются на лицо, ибо попытка такого преобразованія—далеко не новость...

## VIII.

Опытъ выдѣленія изъ существующей сельской организаціи поземельныхъ общинъ и административныхъ обществъ, съ пріуроченіемъ послѣднихъ къ селеніямъ, былъ, между прочимъ, произведенъ извѣстной Кахановской комиссіей, разрабатывавшей въ 80-ыхъ годахъ проекты реформы мѣстнаго управленія.

Согласно составленному особымъ совѣщаніемъ этой комиссіи предварительному проекту устройства сельскаго управленія, предполагалось, по выдѣленіи изъ сельскаго управленія поземельныхъ общинъ, какъ частно-правовыхъ союзовъ, дать публично-правовое самоуправленіе всѣмъ, безъ различія сословій, жителямъ селеній [1]).

При этомъ, общественно-хозяйственная компетенція сельскаго управленія должна была, по мнѣнію трехъ членовъ особаго совѣщанія, распространяться собственно на территорію усадебной осѣдлости селеній,

[1]) Проектъ полож. объ устр. мѣстн. управл. I. Сельское общество, ст.ст. 1—6.

а по мнѣнію шести членовъ—также и на прилегающія къ селеніямъ земли.

Какія-же возраженія были высказаны противъ такого проекта, при обсужденіи его въ общемъ собраніи Кахановской комиссіи?

На первомъ мѣстѣ въ ряду ихъ стоитъ указаніе, что уничтоженіе сословнаго характера сельскаго управленія было-бы разрушеніемъ сложившагося въ теченіе столѣтій сословнаго строя сельской жизни, въ которомъ права самоуправленія искони принадлежали только сословнымъ общинамъ [1]). Далѣе, слѣдуютъ указанія, что введеніе всесословныхъ элементовъ въ крестьянское управленіе можетъ вызвать эксплоатацію крестьянъ пришлыми, чуждыми и не всегда благонадежными лицами. Кромѣ того, такая мѣра представляется безполезной для интересовъ проживающихъ въ селеніяхъ посторонниихъ лицъ, въ виду того, что въ большинствѣ селеній, число такихъ лицъ невелико и они никогда не могутъ составить вліятельнаго большинства на сельскихъ сходахъ. Немногія-же селенія, находящіяся въ иныхъ условіяхъ, могутъ быть преобразованы въ города или мѣстечки, а потому, ради упорядоченія ихъ общественнаго устройства, нѣтъ никакихъ основаній ломать всю существующую, весьма устойчивую и жизненную систему сельскаго управленія.

Затѣмъ, для самихъ крестьянъ обособленіе поземельной организаціи отъ поселеннаго общественнаго управленія не должно, по мнѣнію противниковъ проекта особаго совѣщанія, принести никакой ощутительной пользы, ибо такое управленіе останется безъ всякаго содержанія. Интересы совмѣстнаго жительства очень слабы у крестьянъ, т. к. большая часть крестьянъ недоимщики и имъ необходимо, прежде всего, думать объ уплатѣ податей и о насущномъ хлѣбѣ, а не о мощеніи улицъ и о другихъ мѣрахъ благоустройства [2]).

Противъ этихъ указаній подробно и обстоятельно возражали защитники первоначальнаго проекта особаго совѣщанія, доказывая, что осуществленіе этого проекта является не новшествомъ, а только возвращеніемъ къ мысли составителей положеній 19 февраля 1861 г. объ отдѣленіи поземельныхъ общинъ отъ административныхъ сельскихъ обществъ. При этомъ справедливо указывалось, что составителями этихъ положеній не было установлено принципіально сословнаго начала, какъ необходимаго, существеннаго признака сельскаго управленія. Сословность этого управленія въ трудахъ редакціонныхъ комиссій, непосредственно была обусловлена фактическимъ, сословнымъ составомъ сельскаго населенія [3]). Съ тѣхъ поръ составъ этого населенія измѣнился и сельское

---

[1]) Журналъ № 4 Кахан. Ком.

[2]) Тотъ же журналъ № 4.

[3]) Какъ указано выше, сословность сельскаго управленія, образованнаго въ 1861 г., объясняется, кромѣ того, главной цѣлью устройства сельскихъ обществъ, въ качествѣ буферовъ противъ помѣщичьей власти.

управленіе, въ дѣйствительности, стало обслуживать интересы не однихъ только крестьянъ, но и всѣхъ жителей селеній, безъ различія сословій. Вмѣстѣ съ тѣмъ, защитники проекта особаго совѣщанія указывали на цѣлый рядъ общественныхъ дѣлъ, кромѣ одного только замощенія улицъ, въ которыхъ одинаково заинтересованы всѣ жители селеній: содержаніе обходовъ и карауловъ; устройство пожарныхъ обозовъ; установленіе противо-пожарныхъ мѣръ; самое тушеніе пожаровъ; чистка колодцевъ; дѣла о постройкахъ въ селеніяхъ, исправленіе мостовъ и плотинъ; уборка падали и чистка дворовъ во время эпидемій; устройство и содержаніе школъ и т. п. Всѣ эти дѣла составятъ содержаніе общественной компетенціи селеній, независимо отъ компетенціи сельскихъ обществъ, какъ поземельныхъ союзовъ. Если по тѣмъ или инымъ соображеніямъ признается неудобнымъ дать селеніямъ всесословную организацію, то все равно имъ придется дать отдѣльную организацію отъ поземельныхъ общинъ, ибо установленіе, вмѣсто такой мѣры, отдѣльныхъ поземельныхъ и поселенныхъ сходовъ въ каждомъ сельскомъ обществѣ, при крайнемъ разнообразіи началъ, принятыхъ въ основаніе образованія сельскихъ обществъ, приведетъ только къ неразрѣшимой путаницѣ.

Позднѣйшія по времени заключенія губернскихъ совѣщаній являются весьма вѣскимъ подтвержденіемъ справедливости и правильности этихъ соображеній.

Въ заключеніе, обращаясь къ спеціальной защитѣ принципа безсословности въ устройствѣ сельскаго управленія, сторонники проекта особаго совѣщанія указывали, что нѣтъ никакихъ основаній опасаться неблагопріятнаго вліянія на крестьянскую среду проживающихъ въ селеніяхъ постороннихъ лицъ, въ случаѣ открытія имъ доступа въ составъ сельскаго управленія. Тѣ деревенскіе хищники и кулаки, которыхъ такъ боятся противники этого проекта, выходятъ обыкновенно изъ мѣстной, крестьянской среды и принимаютъ уже нынѣ участіе въ сельскомъ управленіи. При этомъ, эксплоататоры сельскаго населенія могутъ быть гораздо опаснѣе тогда, когда они дѣйствуютъ подпольно, чѣмъ когда они являются на сходы. Вмѣстѣ съ тѣмъ, привлеченіе постороннихъ лицъ къ участію въ сельскомъ управленіи представляется единственно справедливымъ пріемомъ привлеченія ихъ къ участію въ мірскихъ, сельскихъ расходахъ [1]).

Всѣ эти соображенія могутъ быть съ той же убѣдительностью повторены въ настоящее время и должны бы, наконецъ, склонить къ проведенію въ жизнь предположеній Кахановской комиссіи.

Такая мѣра представляется тѣмъ болѣе своевременной, что осуществленіе ея является единственнымъ способомъ освобожденія сельской общественной жизни отъ чрезмѣрнаго давленія новыхъ судебно-админи-

[1]) Журналъ № 4.

стративныхъ учрежденій. Насколько попечительство этихъ учрежденій по общественно-поземельнымъ дѣламъ крестьянъ можетъ быть оправдано тѣми жертвами, которыя понесло правительство при поземельномъ устройствѣ крестьянъ, настолько подобное попечительство представляется несовмѣстнымъ съ общественной самодѣятельностью селеній по дѣламъ общественнаго благоустройства. Въ виду спутанности поземельнаго и поселеннаго устройства крестьянъ въ современной организаціи сельскихъ обществъ, указанныя двѣ сферы особыхъ дѣлъ, въ которыхъ проявляется нынѣ попечительство судебно-административныхъ учрежденій, не могутъ быть разграничены. Только совершенное отдѣленіе поземельныхъ общинъ отъ сельскихъ обществъ поможетъ разграниченію этихъ сферъ и поставитъ существующій надзоръ мѣстныхъ правительственныхъ учрежденій по дѣламъ сельскаго благоустройства въ тѣ рамки, въ которыхъ подобный же надзоръ осуществляется по дѣламъ земскаго и городского хозяйства. Только проведеніе въ жизнь указанной мѣры можетъ дать селеніямъ общественную жизнь, которая подавляется нынѣ и глохнетъ въ пучинахъ темнаго крестьянскаго міра и попечительнаго надъ нимъ надзора.

## IX.

Въ заключеніе, для полноты картины сельскаго общественнаго управленія остается остановиться на должности сельскаго старосты — и на вопросѣ о возможности сохраненія за сельскими обществами полицейскихъ функцій. Эти два вопроса представляются весьма тѣсно связанными между собою, въ виду того, что полицейскія права и обязанности сельскихъ обществъ проявляются нынѣ и могутъ и впредь проявляться только въ дѣятельности сельскихъ старостъ.

Незачѣмъ говорить о приниженномъ положеніи должности сельскаго старосты—оно слишкомъ хорошо извѣстно. Недаромъ крестьяне откупаются отъ этой должности.

Каковы же причины такого положенія старостъ? Эти причины очень разнообразны, но главной, несомнѣнно, является обремененіе полицейскими обязанностями и тяжелыя условія подчиненности старостъ, по дѣламъ полицейскимъ, какъ волостному управленію, такъ и всѣмъ органамъ уѣздной полиціи, не исключая и низшихъ ея чиновъ — полицейскихъ урядниковъ.

При такихъ условіяхъ, порядочные крестьяне уклоняются отъ должности старосты, чѣмъ роняется ея общественное значеніе, а съ другой стороны—полиція получаетъ, въ лицѣ сельскихъ старостъ, весьма неудовлетворительныхъ агентовъ.

Положеніе это не можетъ измѣниться и въ безсословныхъ сельскихъ обществахъ. Если лица, поставленныя во главѣ этихъ обществъ, будутъ нести полицейскія обязанности, то, несмотря на свое сословное происхожденіе, они останутся въ томъ же унизительномъ подчиненіи у

общей, уѣздной полиціи. На такія должности никто не пойдетъ изъ уважающихъ себя жителей селеній—и сельское общественное управленіе останется безъ авторитетныхъ руководителей.

Должность сельскаго старосты слишкомъ низко упала, чтобы можно было переносить ее, безъ всякихъ измѣненій, въ преобразуемое сельское управленіе, не рискуя, вмѣстѣ съ тѣмъ, внести сѣмена разложенія этого управленія.

Дабы сельскіе старосты и вслѣдъ за ними все новое сельское управленіе не подпали власти и вліянію полиціи, необходимо освободить ихъ отъ полицейскихъ обязанностей.

Какъ должна быть, въ свою очередь, организована сельская полиція и въ какихъ формахъ должна выразиться связь этой полиціи съ мѣстнымъ населеніемъ—эти вопросы имѣютъ большое самостоятельное значеніе и совершенно выходятъ изъ рамокъ настоящей статьи, посвященной исключительно вопросамъ объ устройствѣ сельскаго хозяйственнаго самоуправленія.

Резюмируя высказанныя по этимъ вопросамъ соображенія, мы можемъ намѣтить нижеслѣдующія главныя мѣры, необходимыя для упорядоченія сельской общественной жизни:

1) Выдѣленіе изъ состава существующей сельской сословной организаціи поземельныхъ общинъ, какъ частно-правовыхъ союзовъ, съ устройствомъ внутренняго управленія этихъ союзовъ примѣнительно къ дѣйствующимъ правиламъ объ устройствѣ сельскихъ обществъ.

2) Предоставленіе правъ общественнаго самоуправленія всѣмъ отдѣльнымъ селеніямъ, въ составѣ всего всесословнаго ихъ населенія, съ установленіемъ особыхъ формъ ихъ внутренней организаціи, приспособленныхъ къ различному численному составу селеній (представительные сходы).

3) Разрѣшеніе мелкимъ, малолюднымъ селеніямъ соединяться вмѣстѣ, въ порядкѣ общественнаго управленія, съ сохраненіемъ, однако, принципіальной самостоятельности такихъ селеній по дѣламъ, касающимся каждаго изъ нихъ въ особенности.

4) Ограниченіе пространства дѣйствій сельскаго управленія предѣлами усадебной осѣдлости селеній и круга ихъ вѣдѣнія дѣлами общественнаго благоустройства и хозяйства, въ томъ смыслѣ, въ какомъ послѣднее выраженіе прилагается къ земскому и городскому хозяйству.

5) Опредѣленіе предѣловъ надзора правительственныхъ учрежденій за сельскимъ управленіемъ тѣми признаками, которые присущи надзору этихъ учрежденій за земскимъ и городскимъ хозяйствомъ.

6) Обособленіе сельской полиціи отъ сельскаго хозяйственнаго самоуправленія.

7) Упраздненіе существующихъ сельскихъ обществъ.

## X.

Учрежденная 19 февраля 1861 г., въ цѣляхъ уничтоженія посредничества помѣщиковъ между крестьянами и правительствомъ и вообще

для совершеннаго устраненія участія помѣщиковъ въ судебно-административныхъ дѣлахъ крестьянъ,—крестьянская волость получила нижеслѣдующую организацію.

Основнымъ, кореннымъ органомъ волостного управленія признанъ былъ *волостной сходъ*, составляющійся изъ всѣхъ волостныхъ и сельскихъ должностныхъ лицъ и изъ выборныхъ отъ каждыхъ десяти крестьянскихъ дворовъ (Общ. Пол. ст. 71). Къ вѣдомству волостного схода отнесены были всѣ организаціонныя дѣла по волостному управленію, какъ-то: выборы всѣхъ волостныхъ должностныхъ лицъ, не исключая и судей, назначеніе имъ жалованья, повѣрка и учетъ ихъ дѣйствій и т. п., а также разнообразныя дѣла общественно-хозяйственнаго значенія, какъ-то: постановленія о всѣхъ вообще предметахъ, относящихся до хозяйственныхъ и общественныхъ дѣлъ цѣлой волости (ib. ст. 78 п. 2); мѣры общественнаго призрѣнія, учрежденіе волостныхъ училищъ, распоряженія по волостнымъ запаснымъ магазинамъ (ib. п. 3); принесеніе жалобъ и просьбъ по дѣламъ волости, черезъ особыхъ выборныхъ (ib. п. 4); назначеніе и раскладка мірскихъ сборовъ и повинностей (ib. п. 5) и проч.

Въ позднѣйшее время отъ волостныхъ сходовъ отнято было право избранія волостныхъ судей, переданное сельскимъ сходамъ (ст. 2 Врем. прав. вол. суд. 1889 г.), и предоставлено было новое право —избранія земскихъ гласныхъ отъ крестьянъ (12 іюня 1890 г.).

Слѣдующимъ, въ порядкѣ постепенности, волостнымъ учрежденіемъ является *волостное правленіе*. Создавая это учрежденіе, составители Положеній о кр. были очень далеки отъ мысли воспроизвести въ немъ образецъ правленій, существовавшихъ у бывшихъ госуд. крест. Это учрежденіе задумано было ред. комиссіями не въ качествѣ канцеляріи или приказа, а въ качествѣ постояннаго совѣщанія волостного старшины съ сельскими старостами по всѣмъ дѣламъ волостного управленія [1]). Соотвѣтственно сему, волостное правленіе должно было составляться изъ указанныхъ должностныхъ лицъ, съ добавленіемъ къ нимъ сельскихъ сборщиковъ податей и помощниковъ волостного старшины, въ тѣхъ волостяхъ, въ которыхъ будутъ учреждены такія должности (Общ. Пол ст. 87) [2]). Затѣмъ, хотя рѣшающій голосъ предоставленъ былъ вол. правленіямъ только по тремъ категоріямъ дѣлъ: а) производства изъ вол. суммъ расходовъ, утвержденныхъ в. сходомъ, б) продажи крестьянскаго имущества по казеннымъ и частнымъ взысканіямъ и в) опредѣленія и увольненія вол. должн. лицъ, служащихъ по найму,—но, вмѣстѣ съ тѣмъ, волостному старшинѣ вмѣнено было въ обязанность совѣщаться съ вол. правленіемъ по всѣмъ дѣламъ своего вѣдомства (ib. ст. 89).

---

[1]) Докл. адм. отд. 23 авг. 1859 г. № 7.

[2]) Впослѣдствіи, въ составъ волостныхъ правленій были введены особые волостные засѣдатели (прим. 1 и 2 къ ст. 87).

Устройство и дѣятельность *волостного суда* выходятъ за предѣлы настоящаго очерка, а потому въ отношеніи этого учрежденія ограничимся только указаніемъ, что вол. судъ задуманъ былъ ред. комиссіями не въ качествѣ судебнаго мѣста, состоящаго изъ судей, постоянно отправляющихъ свою должность, на подобіе коронныхъ судей, а въ качествѣ совѣщанія непрерывно смѣняющихся добросовѣстныхъ [1]). Слѣдуя этой мысли, ред. комиссіи установили для вол. судей очень краткій, годичный срокъ выборовъ, предоставивъ притомъ вол. сходамъ опредѣлить очередь участія избранныхъ судей въ разборѣ дѣлъ (ib. ст. 93). Не признавая вол. судей должностными лицами, ред. комиссіи первоначально даже не включили ихъ въ перечисленіе должн. лицъ крест. управленія, приведенное въ ст. 112 Общ. Пол. Позднѣйшими Врем. Правилами о вол. суд. 1889 г. вол. суду придано было значеніе постояннаго судебнаго учрежденія, составляющагося изъ судей, избираемыхъ на три года сельскими сходами, утверждаемыхъ въ должности земскими начальниками и приносящихъ особую судейскую присягу. При этомъ компетенція вол. суда была распространена на лицъ непривилегированныхъ городскихъ состояній, постоянно проживающихъ въ селеніяхъ (отд. VIII Выс. утв. 12 іюля 1889 г. мн. Гос. Сов.).

Единоличнымъ органомъ и главою волостного управленія является *волостной старшина*, избираемый на три года волостнымъ сходомъ и утверждаемый въ должности мѣстными крестьянскими учрежденіями (Общ. Пол. ст. 120).

Что касается обязанностей волостного старшины, то въ нихъ наблюдается та же двойственность, какъ и въ обязанностяхъ сельскаго старосты.

Съ одной стороны, волостной старшина представляется руководителемъ и исполнительнымъ органомъ волостного схода, исполняя, притомъ, нѣкоторыя особыя обязанности по общественнымъ дѣламъ, дополняющія дѣятельность вол. сходовъ (ib. ст. 84).

Съ другой же стороны, вол. старшина несетъ разнообразныя обязанности обще-административнаго и полицейскаго свойства, соотвѣтствующія указаннымъ выше таковымъ же обязанностямъ сельскаго старосты. При этомъ, такъ же какъ аналогичныя обязанности сел. старосты, полицейскія обязанности вол. старшины распространяются не только на волостное крестьянское населеніе, но объемлютъ всѣхъ лицъ непривилегированныхъ сословій, проживающихъ въ сельскихъ мѣстностяхъ, и въ порядкѣ исполненія этихъ обязанностей вол. старшина подчиняется требованіямъ всѣхъ многочисленныхъ административныхъ и судебныхъ учрежденій (ib. ст. 85), являясь, между прочимъ, какъ и сельскіе старосты, непосредственнымъ органомъ уѣздной полиціи въ кругѣ дѣлъ чисто-полицейскаго характера (т. II Общ. Губ. учр. ст. 717).

---

[1]) Докл. адм. отд. 23 авг. 1859 г. № 7.

Въ отношеніи лицъ, подвѣдомственныхъ крестьянскому управленію, вол. старшины пользуются той же дисциплинарной властью, какъ и сел. старосты, и состоятъ въ такой же, какъ и сел. старосты, дисциплинарной зависимости отъ учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ. До изд. Пол. Зем. Нач., въ послѣднемъ отношеніи существовала, впрочемъ, нѣкоторая разница между положеніемъ старостъ и старшинъ, такъ какъ старшины могли быть, въ силу ст. 122 Общ. Пол., окончательно удаляемы отъ должности не иначе, какъ по постановленію уѣзднаго мироваго съѣзда, утвержденному губернаторомъ (удаленіе сел. старостъ не требовало разрѣшенія губернатора), но Пол. Зем. Нач., перенеся полномочія мировыхъ съѣздовъ по увольненію в. старшинъ на уѣздные съѣзды, вмѣстѣ съ тѣмъ не оговорило, что постановленія уѣздныхъ съѣздовъ по такимъ дѣламъ подлежатъ утвержденію губернаторовъ, и правило это не вошло въ практику новыхъ судебно-административныхъ учрежденій.

Послѣднюю спицу въ колесницѣ волостного управленія представляетъ собою, по правиламъ Общ. Пол., *волостной писарь*. Въ стремленіи оградить бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ отъ сельскихъ чиновниковъ, существовавшихъ у бывшихъ государственныхъ крестьянъ въ лицѣ назначаемыхъ окружными начальниками вол. писарей, ред. комиссіи предположили, первоначально, совсѣмъ не учреждать такой должности, а затѣмъ, учредивъ ее [1]), постарались дать ей весьма неустойчивое и зависимое отъ выборныхъ крестьянскихъ властей положеніе. А именно, въ тѣхъ случаяхъ, когда такія должности не будутъ замѣщены вол. сходами по выбору, опредѣленіе и увольненіе вол. писарей предоставлено было вол. правленіямъ (Общ. Пол. ст. 89 п. 3). При этомъ, вол. писаря поставлены были въ непосредственную дисциплинарную зависимость отъ волостныхъ старшинъ, получившихъ право подвергать писарей штрафамъ до 1 руб. и аресту до 2 дней (ib. ст. 126).

Очевидно, что редакціонныя комиссіи видѣли въ вол. писаряхъ только волостныхъ писцовъ.

## XI.

Каковы же оказались на практикѣ результаты созданнаго ред. комиссіями волостного управленія?

Первую, ближайшую свою задачу — обособить крестьянское управленіе и судъ отъ помѣщичьяго вліянія — волости выполнили вполнѣ удовлетворительно.

Иной отвѣтъ придется дать на вопросъ: нашли ли крестьяне въ формахъ волостного устройства административное и хозяйственное самоуправленіе?

Имѣются, конечно, отдѣльныя волости, въ которыхъ, вслѣдствіе случайно сложившихся благопріятныхъ условій, общественное дѣло идетъ болѣе или менѣе удовлетворительно: цѣлесообразно расходуются мір-

[1]) Во второмъ періодѣ занятій к-сій (Скребицкій. Кр. дѣло стр. 558 и 589).

скія суммы, учреждаются общественныя больницы, школы, богадѣльни, банки и т. п. обще-полезныя заведенія. Такія волости, однако, представляютъ очень рѣдкія—и не всегда „достовѣрныя“ исключенія. Общая же картина волостного хозяйства и волостного управленія довольно безотрадна.

Прежде всего, какъ свидѣтельствуютъ данныя многочисленныхъ офиціальныхъ источниковъ, главное, основное учрежденіе волости, ея жизненный нервъ, а именно, волостной сходъ, совсѣмъ не развилось и близится къ полному упадку.

По общему правилу, волостные сходы созываются чрезвычайно рѣдко—не болѣе одного, двухъ разъ въ годъ, причемъ вся дѣятельность этихъ сходовъ заключается въ производствѣ обязательныхъ выборовъ должностныхъ лицъ, въ назначеніи имъ жалованья, въ раскладкѣ обязательныхъ волостныхъ повинностей и въ совершенно формальной повѣркѣ волостныхъ доходовъ и расходовъ.

Такое бѣдное и узкое содержаніе дѣятельности волостныхъ сходовъ удостовѣряется какъ отзывами земскихъ собраній о мѣстной реформѣ, собранными въ интересной книгѣ В. Ю. Скалона [1]), такъ и матеріалами Кахановской комиссіи, разрабатывавшей въ 80-хъ г.г. проекты реформы мѣстнаго управленія, и, наконецъ, позднѣйшими по времени заключеніями губернскихъ совѣщаній по пересмотру крестьянскаго законодательства [2]).

Свидѣтельства этихъ авторитетныхъ источниковъ, между прочимъ, вполнѣ подтверждаются имѣющимися свѣдѣніями о предметахъ и суммахъ волостныхъ мірскихъ расходовъ.

Изъ свѣдѣній по этому вопросу, опубликованныхъ въ 1895 г. Центр. Стат. Ком., видно, что изъ всей суммы волостныхъ смѣтъ, по 47 губ. Европ. Росс., управляемымъ по общему учрежденію, а именно, 17.564.441 р., — 64% (11.208.873 р.) приходятся на содержаніе волостного управленія, т. е. на жалованье волостнымъ должностнымъ лицамъ, на содержаніе и ремонтъ зданій волостныхъ правленій, на канцелярскіе расходы и т. п. Затѣмъ, остальные обязательные расходы волостей, какъ то: расходы по почтовой гоньбѣ, по содержанію и препровожденію арестантовъ, по найму квартиръ для чиновъ полиціи и пр. достигаютъ 4.296.637 р. въ годъ (24%). Слѣдовательно, въ общемъ, организаціонные и обязательные расходы волостей, принадлежащіе къ числу непроизводительныхъ, въ общественно-хозяйственномъ отношеніи, затратъ, составляютъ 15½ мил. рублей, т. е. 88% волостныхъ смѣтъ. При этомъ, изъ числа производительныхъ волостныхъ расходовъ (12½) далеко не всѣ обязаны своимъ

[1]) «Земскіе взгляды на реформу мѣстнаго управленія».

[2]) Подробный разборъ этихъ источниковъ сдѣланъ нами въ статьяхъ «Современное положеніе и значеніе крестьянскихъ волостей», помѣщенныхъ въ «Вѣстникѣ Права» (ноябрь 1901 г. и январь 1902 г.), изъ копхъ мы заимствуемъ въ послѣдующемъ изложеніи также и нѣкоторыя другія фактическія данныя.

происхожденіемъ инициативѣ сельскихъ сходовъ (какъ, напримѣръ, расходы на устройство и содержаніе запасныхъ магазиновъ, или расходы на уплату за леченіе въ больницахъ несостоятельныхъ крестьянъ и т. п.). Вмѣстѣ съ тѣмъ, производительные расходы волостей весьма мало разнообразны и распредѣляются очень неравномѣрно по различнымъ мѣстностямъ (такъ, напримѣръ, наибольшая сумма расходовъ волостей на училищную и врачебную часть приходится на западныя губерніи, въ которыхъ, въ силу особыхъ условій земскаго дѣла, волости привлекаются къ исключительно близкому завѣдыванію указанными частями). Въ среднемъ же, нормальный годовой размѣръ необязательныхъ расходовъ обыкновенной волости едва ли достигаетъ 100—150 р. въ годъ.

Такая картина волостныхъ расходовъ несомнѣнно указываетъ, что волости совершенно не осуществляютъ своихъ общественно-хозяйственныхъ функцій, что пульсъ общественной жизни въ нихъ не бьется.

Почти такъ же, какъ не удались волостные сходы, не удались и волостныя правленія.

Въ виду бездѣятельности вол. сходовъ въ общественномъ отношеніи, для вол. правленій не оказалось, въ области исполненія волостныхъ смѣтъ, никакого серьезнаго дѣла. Оставались, конечно, совѣщанія съ вол. старшиной по административнымъ вопросамъ, но эти совѣщанія не привились на практикѣ, и вол. правленія, по единогласному свидѣтельству указанныхъ выше источниковъ, совершенно перестали существовать, въ качествѣ коллегій.

Эти правленія только отъ времени до времени собираются старшиной для повѣрки движенія волостныхъ суммъ, т. е. точнѣе для приложенія безграмотными членами вол. правленій печатей къ составленнымъ заранѣе актамъ о повѣркѣ волостныхъ суммъ.

Подъ именемъ волостныхъ правленій, въ дѣйствительности, существуютъ совершенно не предусмотрѣнныя Положеніями 1861 г. деревенскія канцеляріи, въ которыхъ внѣшняя власть принадлежитъ волостному старшинѣ, а направленіе дѣлъ по существу — скрытой, движущей пружинѣ волостного механизма—волостному писарю.

Должность писаря, оставленная въ такомъ пренебреженіи составителями Пол. о кр., пріобрѣла громадное реальное значеніе въ волостномъ управленіи. Такое значеніе вол. писаря признается, одинаково, какъ его защитниками, стремящимися къ улучшенію его служебнаго и матеріальнаго положенія, такъ и его противниками, не находящими достаточныхъ каръ для преслѣдованія его злоупотребленій.

При этомъ, совершенно измѣнилось, противъ предположеній ред. комиссій, положеніе вол. писаря въ отношеніи крестьянъ. Изъ лица подвластнаго міру—писарь сдѣлался владыкою міра.

Недалеко отсталъ отъ писаря, въ этомъ отношеніи, и волостной старшина, превратившійся всецѣло въ волостного начальника, не столько представляющаго предъ лицомъ правительственныхъ властей интересы

избравшаго его населенія, сколько представляющаго передъ лицомъ этого населенія власть общаго управленія.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ старшины, такъ и писаря поступили въ полное, фактическое подчиненіе всему строю административныхъ учрежденій, занявъ положеніе его прямыхъ „подначальныхъ".

## XII.

Обращаясь отъ внѣшней характеристики волостныхъ правленій, въ новомъ смыслѣ этого слова (т. е. въ качествѣ неразрывной комбинаціи волостного старшины и волостного писаря), къ ближайшему изученію содержанія дѣятельности этихъ непредусмотрѣнныхъ ред. комиссіями учрежденій, приходится сознаться, что исчерпывающее перечисленіе обязанностей, исполняемыхъ современными волостными правленіями, представляется едва ли возможнымъ. Можно только сказать, что обязанности эти громадны по объему и безконечно разнообразны по качеству. Дѣлопроизводство волостныхъ правленій объемлетъ многія тысячи входящихъ и исходящихъ бумагъ—и нѣтъ такого дѣла въ широкой области губернскаго и уѣзднаго управленія, въ которомъ такъ или иначе не принимали бы участія волостныя правленія.

На первомъ мѣстѣ по своей обременительности стоятъ податныя обязанности волостныхъ правленій, чрезвычайно осложненныя податнымъ законодательствомъ послѣдняго времени (зак. 23 іюня 1899 г. о взим. окл. сбор.). Затѣмъ слѣдуютъ обязанности волостныхъ правленій по продовольственной части (Врем. прав. 12 іюля 1900 г. объ обезпеч. продов. потребн.). Тѣ и другія обязанности касаются ближайшимъ образомъ интересовъ сельскаго населенія, но за ними идетъ рядъ исполняемыхъ вол. правленіями дѣлъ, не имѣющихъ прямого отношенія къ крестьянамъ: доставленіе всевозможныхъ статистическихъ свѣдѣній, исполненіе разнообразныхъ порученій всѣхъ присутственныхъ мѣстъ, вручение повѣстокъ, объявленій и пр. и пр. При этомъ, обязанности волостныхъ правленій по общимъ дѣламъ административнаго управленія далеко не ограничиваются однимъ только „исполненіемъ". Въ сферѣ этихъ дѣлъ вол. правленія несутъ совершенно самостоятельныя обязанности, въ качествѣ низшихъ, мѣстныхъ органовъ всего административнаго строя. Въ частности, на волостныхъ правленіяхъ лежитъ: составленіе призывныхъ списковъ, учетъ нижнихъ чиновъ запаса, завѣдываніе военно-конской повинностью, агентура по земскимъ дѣламъ (въ особенности по дѣламъ взаимнаго страхованія), надзоръ за постройками въ селеніяхъ, торгово-промышленный надзоръ, веденіе почтовыхъ операцій, участіе въ операціяхъ сберегательныхъ кассъ, продажа гербовыхъ знаковъ, свидѣтельствованіе разнаго рода сдѣлокъ и договоровъ и пр. Вмѣстѣ съ тѣмъ, обязанности волостныхъ правленій по указаннымъ частямъ общаго административнаго управленія, не касаясь по существу своему ближайшихъ интересовъ сельскаго населенія, въ то же время далеко расши-

ряютъ территоріальные предѣлы вѣдомства волостныхъ учрежденій, ограниченные въ 1861 г. тѣсными предѣлами волостей [1]), распространяя это вѣдомство на широкій кругъ лицъ разныхъ сословій, тяготѣющихъ къ волостнымъ центрамъ по дѣламъ административнаго управленія.

Такимъ образомъ, вслѣдствіе упадка всѣхъ предусмотрѣнныхъ закономъ общественныхъ учрежденій волости и чрезвычайнаго, своеобразнаго развитія дѣятельности волостныхъ правленій, въ новомъ смыслѣ этого слова, представляющихъ единственное реально существующее волостное учрежденіе [2]), самая волость пріобрѣла въ настоящее время преимущественное значеніе, въ качествѣ административнаго округа или участка, завѣдываніе коимъ, въ отличіе отъ управленія всѣхъ остальныхъ административныхъ единицъ, довѣрено представителямъ одного сословія—и притомъ сословія низшаго.

Въ такомъ положеніи заключается цѣлый рядъ противорѣчій и неблагопріятныхъ условій для правильнаго хода всего мѣстнаго управленія.

Прежде всего, благодаря одностороннему, полицейскому развитію волостного управленія, мѣстное населеніе осталось безъ крайне необходимыхъ, мелкихъ общественно-хозяйственныхъ организацій, которыми, между прочимъ, должны были служить волости.

Съ другой стороны, крестьянское сословіе должно было принять на себя нераздѣльное, исключительное бремя содержанія, въ лицѣ волостныхъ правленій, низшихъ административныхъ органовъ, обслуживающихъ интересы лицъ всѣхъ сословій и потребности обще-государственнаго управленія.

Въ то же время волостныя учрежденія, вслѣдствіе плохого личнаго своего состава, непосредственно обусловливаемаго низкимъ уровнемъ крестьянской массы, поставляющей этотъ составъ, оказались очень мало удовлетворительными органами мѣстнаго управленія.

На эти главные недостатки существующей волостной организаціи единогласно указываютъ цитированные выше источники и текущая литература крестьянскаго дѣла. Единогласіе и авторитетность этихъ указаній таковы, что приведенная оцѣнка волостного устройства сдѣлалась уже давно „общимъ мѣстомъ“.

## XIII.

Современное положеніе волостного управленія, совершенно не удовлетворяющее какъ потребностямъ мѣстной общественной жизни, такъ и интересамъ обще-государственнаго управленія, не можетъ, конечно, не вызывать естественнаго стремленія къ улучшенію волостного устройства, въ смыслѣ приспособленія его къ обслуживанію указанныхъ интересовъ и потребностей.

---

[1]) Т. е. составомъ сословныхъ сельскихъ обществъ, объединенныхъ въ волости.
[2]) Кромѣ волостного суда.

Если леченіе болѣзни обращается, прежде всего, на устраненіе ея причинъ, то и въ этомъ случаѣ нельзя не обратиться, прежде всего, къ выясненію причинъ существующаго волостного неустройства и къ попыткѣ устранить эти причины.

При этомъ, въ виду двойственнаго значенія волостного управленія, нельзя не остановиться отдѣльно на причинахъ упадка волостей, въ качествѣ общественно-хозяйственныхъ единицъ, и затѣмъ на причинахъ превращенія ихъ въ неудовлетворительный органъ обще-административнаго управленія.

Причины упадка или—точнѣе—недостаточнаго развитія волостной общественной жизни могутъ быть раздѣлены на два разряда: случайныя и основныя.

Въ ряду первыхъ слѣдуетъ отмѣтить, прежде всего, крайне неудачное распредѣленіе селеній на волости, совершенно не удовлетворяющее требованіямъ образованія органическихъ общественныхъ союзовъ. При введеніи въ дѣйствіе Положеній 19 февраля 1861 г. распредѣленіе на волости селеній б. помѣщичьихъ крестьянъ было поручено особымъ комиссіямъ, состоявшимъ, подъ предсѣдательствомъ уѣздныхъ предводителей, изъ земскаго исправника и одного изъ мѣстныхъ помѣщиковъ по назначенію губернатора [1]). Затѣмъ, хотя ред. комиссіи и предполагали предоставить крестьянамъ право производить дальнѣйшія измѣненія въ составѣ волостей, соотвѣтственно ихъ интересамъ [2]), но предположеніе это не вошло въ изданныя Положенія о кр. и опредѣленіе состава волостей сдѣлалось мало-по-малу дѣломъ чисто-административнымъ. Кромѣ того, вскорѣ послѣ изданія Пол. о кр. въ общій составъ крестьянскаго управленія включены были, безъ значительныхъ измѣненій, старыя волости б. государственныхъ крестьянъ, представлявшія собою совершенно искусственныя соединенія.

Подъ вліяніемъ такихъ условій и ближайшихъ заботъ администраціи объ опредѣленіи состава волостей, соотвѣтственно потребностямъ полицейскаго управленія и надзора, нерѣдко объединялись въ волостные округа такія группы селеній, которыя не имѣли, въ дѣйствительности, никакихъ общихъ интересовъ.

Другимъ неблагопріятнымъ условіемъ для развитія волостной общественной жизни явилось весьма значительное обремененіе крестьянъ разнаго рода обязательными повинностями, что не позволяло имъ, конечно, располагать свободными средствами для общественныхъ начинаній. Но и независимо отъ давленія такого фактическаго обстоятельства, иниціатива волостныхъ сходовъ въ дѣлѣ расходованія волостныхъ средствъ на предметы, не относящіеся къ числу обязательныхъ повинностей, стѣснялась административной властью, усматривавшей въ раз-

[1]) Именной распоряд. указъ Прав. Сенату 19 февраля 1861 г. (36652).
[2]) Мат. Ред. Ком., изд. 2. т. II, кн. 2, стр. 44—53.

витіи необязательныхъ волостныхъ расходовъ опасность для податной платежеспособности населенія [1]).

Наконецъ, въ ряду условій, охлаждающихъ интересъ крестьянскаго населенія къ волостному общественному хозяйству, нельзя не отмѣтить также попечительнаго надзора новыхъ судебно-административныхъ учрежденій. Въ очень многихъ случаяхъ такой надзоръ имѣлъ несомнѣнно благодѣтельныя послѣдствія, въ смыслѣ уничтоженія произвольнаго расходованія волостныхъ суммъ, но, съ другой стороны, такой надзоръ принималъ нерѣдко весьма стѣснительныя для волостного хозяйства формы.

Указанныя условія, однако, не могли бы имѣть рѣшающаго вліянія на службу волостного хозяйства. Несравненно большее значеніе принадлежало въ этомъ отношеніи другимъ, кореннымъ условіямъ: низкому культурному уровню всей массы крестьянскаго населенія и отсутствію у крестьянъ особыхъ, сословныхъ интересовъ мѣстнаго благоустройства, отдѣльныхъ отъ таковыхъ же интересовъ мѣстныхъ жителей прочихъ сословій.

Послѣднее условіе съ особенной яркостью отмѣчено въ заключеніяхъ земскихъ собраній о мѣстной реформѣ, изложенныхъ въ цитированной выше книгѣ В. Ю. Скалона.

Въ самомъ дѣлѣ, трудно себѣ представить, чтобы у произвольной, искусственно созданной группы крестьянскихъ обществъ, расположенныхъ черезполосно съ частно-владѣльческими имѣніями, могли существовать какіе-либо особые интересы общественнаго благоустройства, отличающіеся, по существу, отъ подобнаго рода интересовъ всѣхъ жителей окрестной территоріи.

Наряду съ этимъ неблагопріятнымъ условіемъ для развитія общественнаго волостного хозяйства можетъ быть поставлено только отсутствіе надлежащаго руководства дѣятельностью волостныхъ сходовъ по такого рода дѣламъ, ибо офиціальные руководители этихъ сходовъ—волостные старшины были засосаны тряснной волостныхъ правленій, получившихъ, какъ указано выше, значеніе мѣстныхъ фискально-полицейскихъ канцелярій, и должны были обратить все свое вниманіе на предметы, не имѣющіе никакого отношенія къ волостному общественному хозяйству.

Въ свою очередь, извращеніе первоначальнаго значенія волостныхъ правленій и должности волостного старшины совершилось не въ силу какого-либо отдѣльнаго законодательнаго акта, а происходило съ неумолимой постепенностью, подъ давленіемъ цѣлаго ряда причинъ.

Зачатки обще-административныхъ обязанностей волостного старшины

---

[1]) Эта тенденція выразилась за послѣднее время въ порученіи земскимъ начальникамъ принять всѣ мѣры для сокращенія волостного мірского обложенія, каковое сокращеніе можетъ касаться, очевидно, только необязательныхъ волостныхъ расходовъ (ст. I отд. IV Выс. указа 23 іюня 1899 г. объ утв. Пол. о взысканіи окладн. сбор.).

заключались, какъ указано выше, въ самомъ текстѣ Положеній 1861 г. Эти зачатки могли, конечно, не развиться до предѣловъ совершеннаго превращенія старшинъ въ низшій органъ общаго управленія, но волостные старшины, вскорѣ послѣ освобожденія крестьянъ, оказались въ чрезвычайно опасномъ положеніи.

Въ то время почти все мѣстное управленіе сосредоточивалось въ уѣздномъ городѣ, а на пространствѣ уѣздовъ разсѣяны были только сравнительно немногочисленные становые пристава. Между тѣмъ, уѣздное управленіе, въ виду постепеннаго увеличенія числа уѣздныхъ учрежденій и такого же постепеннаго развитія ихъ дѣятельности, съ каждымъ годомъ все болѣе и болѣе нуждалось въ мѣстныхъ исполнительныхъ органахъ, заполняющихъ административный пробѣлъ между управленіемъ уѣзда и мѣстнымъ населеніемъ. Если бы такая потребность уѣзднаго управленія выяснилась одновременно въ полномъ ея объемѣ, то для такой цѣли были бы созданы, вѣроятно, особыя, низшія административныя установленія. Но требованія на услуги такихъ учрежденій возникали мало-по-малу по отдѣльнымъ разрядамъ дѣлъ, а потому вполнѣ естественно, что административная практика и текущее законодательство предпочитали въ этихъ случаяхъ, взамѣнъ созданія новыхъ органовъ администраціи, обращаться къ услугамъ существующихъ крестьянскихъ волостныхъ учрежденій, на которыхъ уже возложены были закономъ, наряду съ посредничествомъ между уѣзднымъ управленіемъ и крестьянскимъ населеніемъ, нѣкоторыя обще-административныя функціи.

Такимъ путемъ, годъ за годомъ, возлагались на волостныхъ старшинъ и на волостныя правленія, которыхъ по-реформенное законодательство стало разсматривать въ качествѣ деревенскихъ канцелярій, все новыя обще-административныя обязанности.

Въ то же время, вслѣдствіе состоявшагося въ 1874 г. подчиненія волостныхъ старшинъ, въ дисциплинарномъ отношеніи, уѣзднымъ исправникамъ, все волостное управленіе совершенно подпало подъ власть полиціи, превратившись въ ея низшій органъ. Волостныя правленія сдѣлались совершенно чуждыми для крестьянъ учрежденіями, и выросшіе въ своемъ значеніи волостные писаря, какъ руководители волостныхъ приказныхъ мѣстъ, стали назначаться, большею частью, не по выбору, а по указанію администраціи.

Одинъ только разъ законосовѣщательныя учрежденія попытались остановиться на пути возложенія обще-административныхъ обязанностей на сословное крестьянское управленіе. А именно, извѣстная Кахановская комиссія, сознавая потребность уѣзднаго управленія въ исполнительныхъ органахъ на мѣстахъ и признавая совершенную непригодность волостныхъ правленій для этой роли, проектировала создать особую, низшую административную должность, подъ названіемъ волостеля, но эта должность, при дальнѣйшей разработкѣ проектовъ Кахановской

комиссіи, видоизмѣнилась въ должность земскаго начальника, а волостныя учрежденія не только остались въ прежнемъ положеніи, но получили еще болѣе широкую сферу обще-административной дѣятельности.

Послѣднее время отмѣчено частными попытками приспособленія волостныхъ учрежденій къ болѣе успѣшному исполненію обязанностей по общему управленію. Въ ряду этихъ попытокъ слѣдуетъ указать на законъ 1 ноября 1893 г., предоставившій органамъ администраціи право назначать обязательный размѣръ содержанія волостнымъ старшинамъ и писарямъ, помимо согласія волостныхъ сходовъ.

Такія мѣры, конечно, не могутъ привести къ улучшенію качества дѣятельности волостныхъ правленій, ибо въ современной ихъ организаціи лежитъ глубокое противорѣчіе, заключающееся въ привлеченіи представителей низшаго въ государствѣ сословія, содержимыхъ исключительно на счетъ этого сословія, къ завѣдыванію дѣлами общаго управленія, касающимися всѣхъ мѣстныхъ жителей и имѣющими большое обще-государственное значеніе.

Изъ этого противорѣчія едва ли можно выбраться путемъ частныхъ поправокъ, безъ коренной ломки всего волостного устройства, рекомендованной Кахановской комиссіей, члены которой, между прочимъ, категорически заявляли, что „если въ системѣ мѣстныхъ установленій имѣются такія, которыя требуютъ немедленнаго и безотлагательнаго переустройства, то это, именно, крестьянскія волости, въ отношеніи коихъ мыслима только одна мѣра—совершенное ихъ упраздненіе; первое, что необходимо сдѣлать по мѣстному управленію, это—упразднить крестьянскія волости, а затѣмъ уже только можно думать о тѣхъ средствахъ, при помощи которыхъ могло бы быть устроено управленіе на мѣстахъ, дѣйствительно соотвѣтствующее потребностямъ государства и нуждамъ населенія“ [1]).

## XIV.

Для цѣлей книги, въ составъ которой входятъ настоящіе очерки, представляется безразличнымъ разрѣшеніе вопроса: въ какой формѣ должны быть образованы низшія административныя учрежденія, необходимыя для замѣны волостныхъ правленій въ ихъ посредническихъ функціяхъ между мѣстнымъ населеніемъ и всѣмъ строемъ существующихъ административныхъ установленій. Выясненію этого вопроса нами посвящена была статья, помѣщенная въ „Вѣстникѣ Права“ (мартъ 1902 г.), подъ заглавіемъ „Проекты волостной реформы“. Позволяемъ себѣ сослаться на эту статью для читателей, интересующихся указаннымъ вопросомъ.

Въ настоящихъ очеркахъ намъ представляется достаточнымъ ука-

[1]) Журналъ Ках. ком. № 5, стр. 56 и слѣд.

зать, что учрежденіе правильнаго посредничества между строемъ уѣздныхъ административныхъ учрежденій и мѣстнымъ населеніемъ или, говоря иначе, централизація на мѣстахъ разнообразныхъ дѣлъ общаго управленія могла бы быть, съ наибольшей экономіей денежныхъ расходовъ и съ наименьшей затратой на административное „треніе“, достигнута путемъ приближенія къ населенію существующей участковой административной организаціи. Такой организаціи, выражающейся въ цѣломъ рядѣ участковыхъ должностныхъ лицъ (земскіе начальники, податные инспектора, становые пристава, полицейскіе урядники и др.), почти совсѣмъ не имѣлъ административный строй 60-ыхъ и 70-ыхъ годовъ, привлекшій впервые волостныя крестьянскія учрежденія къ посреднической роли въ сношеніяхъ своихъ съ мѣстнымъ населеніемъ. Несомнѣнно существовавшая въ то время брешь въ зданіи уѣзднаго управленія нынѣ съ избыткомъ заполняется взаимодѣйствіемъ волостныхъ правленій и всѣхъ перечисленныхъ участковыхъ установленій, которымъ уже становится тѣсно на уѣздной территоріи. Поэтому волостныя правленія могутъ быть въ настоящее время съ успѣхомъ изъяты изъ указанной передаточной цѣпи, какъ излишнія и ненадежныя звенья. Для сохраненія непрерывности и однородности этой цѣпи потребовалось бы лишь сравнительно небольшое увеличеніе числа участковыхъ должностныхъ лицъ и сліяніе границъ участковъ, учрежденныхъ по разнороднымъ дѣламъ уѣзднаго управленія. Участковое дѣленіе уѣзда настолько близко подошло нынѣ къ волостному дѣленію, что объединеніе этихъ двухъ дѣленій, сокращающее число мѣстныхъ административныхъ инстанцій, является лишь вопросомъ техники.

Несомнѣнно, что такая реформа принципіально уничтожитъ существующее по буквѣ закона самоуправленіе значительной части уѣзднаго населенія (крестьянъ) въ административномъ отношеніи, ибо участковыя учрежденія не могутъ не сохранить своего правительственнаго характера, но объ этомъ едва ли стоитъ жалѣть. Если, съ точки зрѣнія идеаловъ мѣстнаго самоуправленія, таковое должно обнимать не только, такъ называемые, хозяйственные интересы, но охватывать и сферу администраціи, то при нѣкоторыхъ условіяхъ предпочтительнѣе, для успѣшнаго хода мѣстнаго самоуправленія, отказаться отъ осуществленія имъ административныхъ функцій.

Судьба волостного управленія представляетъ поучительный примѣръ совершеннаго омертвѣнія общественно-хозяйственныхъ функцій самоуправляющихся учрежденій и окончательнаго вырожденія этихъ учрежденій въ полицейскія канцеляріи, исключительно подъ вліяніемъ возложенія на нихъ нѣкоторыхъ административныхъ обязанностей.

При этомъ нельзя предполагать, чтобы, въ случаѣ внесенія всесословнаго начала въ организацію волостныхъ самоуправляющихся союзовъ, эти союзы отличались бы большей устойчивостью, чѣмъ современныя крестьянскія волости, противъ давленія администраціи. При

условіи возложенія на всесословныя волости функцій общаго управленія, самый составъ волостей будетъ неизбѣжно опредѣляться не наличностью общихъ хозяйственныхъ интересовъ у волостного населенія, а удобствами управленія, и волостныя должностныя лица, обязанныя исполнять требованія администраціи, не могутъ быть, въ интересахъ управленія, освобождены отъ дисциплинарнаго подчиненія органамъ администраціи. Лучшіе мѣстные люди будутъ, поэтому, уклоняться отъ волостной общественной службы, а тѣ, которые пойдутъ на эту службу, неизбѣжно превратятся, мало-по-малу, въ административныхъ чиновниковъ, и храмина низшаго мѣстнаго самоуправленія снова запустѣетъ и разсыплется.

При извѣстныхъ условіяхъ лучше отказаться отъ соединенія хозяйственнаго самоуправленія съ административнымъ управленіемъ.

Таковъ первый, существенный для цѣлей настоящей книги, выводъ, который вытекаетъ изъ современнаго волостного устройства.

Другой, такой же существенный выводъ прямо подсказывается предшествующимъ изложеніемъ: мѣстныя общественно-хозяйственныя нужды не могутъ получать правильнаго удовлетворенія въ дѣятельности обособленныхъ крестьянскихъ сословныхъ организацій.

Тѣ особыя причины, которыя въ 1861 г. побудили составителей Положеній о крестьянахъ обособить не только административно-судебное, но и общественно-хозяйственное устройство крестьянъ, уже давно потеряли свое значеніе, и въ настоящее время нѣтъ никакихъ основаній возражать принципіально противъ сліянія сословій на почвѣ общественно-хозяйственной дѣятельности, тѣмъ болѣе, что такое сліяніе, въ широкой области уѣзднаго и губернскаго земскаго хозяйства, уже давно совершившійся фактъ.

Возможно ли, однако, проведеніе всесословнаго начала въ низшее хозяйственное управленіе путемъ простого преобразованія существующихъ сословныхъ волостей въ волости всесословныя или безсословныя, съ освобожденіемъ ихъ отъ административно-полицейскихъ функцій?

Нельзя не сознаться, что для указанной реформы могутъ быть предложены различные пути.

Одинъ изъ этихъ путей намѣчается приведеннымъ очеркомъ сельскаго управленія. Это путь добровольнаго или обязательнаго соединенія самоуправляющихся, безсословныхъ селеній въ союзы съ частными владѣльцами, для совмѣстнаго завѣдыванія общими дѣлами благоустройства и хозяйства. Такіе союзы могутъ обнимать всѣ мѣстные общественно-хозяйственные интересы, или только отдѣльныя дѣла: общественнаго призрѣнія, народнаго образованія, санитарно-врачебныя, дорожныя и т. п. При этомъ, смотря по мѣстнымъ условіямъ, такого рода союзы по отдѣльнымъ дѣламъ могутъ совпадать по своему составу или наоборотъ—представлять совершенно самостоятельныя организаціи.

Другой путь—образованіе низшихъ общественно-хозяйственныхъ единицъ на территоріальномъ началѣ, т. е. объединеніе въ составѣ такихъ единицъ всѣхъ земельныхъ владѣній извѣстнаго раіона, съ предоставленіемъ жителямъ этого раіона права участія въ общественномъ самоуправленіи по признаку владѣнія имуществами, включенными въ территорію самоуправляющейся единицы.

Что касается состава такихъ раіоновъ и округовъ, то весьма возможно, что предѣлы ихъ придется намѣтить довольно близко къ составу существующихъ волостей, въ тѣхъ случаяхъ, когда территоріи послѣднихъ отвѣчаютъ требованіямъ образованія органическихъ общественныхъ союзовъ. Но такія условія не всегда имѣются въ наличности, ибо составъ волостей опредѣлялся, какъ указано выше, исключительно по соображеніямъ административно-полицейскимъ, которыя могутъ совпадать и не совпадать съ требованіями общественно-хозяйственными. Поэтому, всего цѣлесообразнѣе было бы предоставить опредѣленіе состава подобныхъ низшихъ земскихъ раіоновъ—существующимъ земскимъ учрежденіямъ.

*Ив. Страховскій.*

## Вопросъ о мелкой земской единицѣ въ общественныхъ собраніяхъ.

(до агрономическаго съѣзда 1901 г.).

Вопросъ о мелкой земской единицѣ, въ послѣднее время обратившій на себя особенное вниманіе и составляющій теперь предметъ оживленнаго обсужденія, возникаетъ не въ первый разъ. Еще въ эпоху подготовки крестьянской реформы, когда шла рѣчь объ устройствѣ управленія освобожденныхъ крестьянъ и преобразованіи всей нашей административной системы, не разъ высказывалась мысль, что для прочной постановки самоуправленія, въ пользу котораго рѣшительно склонялась въ то время общественная мысль, необходимо, чтобы его примѣненіе начиналось въ мелкихъ административныхъ округахъ. Такъ, Тверской губернскій комитетъ доказывалъ, что „къ участію въ общественномъ самоуправленіи должны быть призваны всѣ сословія государства, не исключая и освобождаемыхъ крестьянъ... Основною ячейкою крестьянскаго самоуправленія должно быть деревенское общество; представители деревенскихъ обществъ вмѣстѣ съ представителями всѣхъ прочихъ сословій составляютъ волость,—представители волостныхъ собраній и городского населенія составляютъ уѣздное всесословное собраніе". Комитеты Владимірскій (меньшинство), Калужскій, Минскій, Саратовскій, Смоленскій, Ярославскій и нѣкоторые другіе дѣлили уѣздъ на мелкія единицы—волости, округа, приходы, въ которыхъ сосредоточивалась власть хозяйственная, административно-полицейская и судебная. Органами власти являлись, между прочимъ, собранія или сходы, состоящіе изъ всѣхъ дворянъ-землевладѣльцевъ, землевладѣльцевъ другихъ сословій съ опредѣленнымъ цензомъ и изъ выборныхъ отъ крестьянскихъ обществъ. Начальникомъ такого участка, по всѣмъ комитетскимъ проектамъ, являлся мѣстный дворянинъ-землевладѣлецъ, выбранный на участковомъ сходѣ. На необходимость организаціи общаго для всѣхъ сословій управленія въ мелкихъ территоріальныхъ округахъ указывали и нѣкоторые члены губернскихъ комитетовъ въ редакціонныхъ комиссіяхъ. Члены Рязанскаго комитета, кн. Волконскій и Офросимовъ, возражая противъ учрежденія крестьянскихъ волостей, утверждали, что съ образованіемъ

изъ крестьянъ особаго вѣдомства исчезнетъ всякая самостоятельность ихъ. Крестьянскія общества, удаленныя отъ другихъ образованныхъ и достаточныхъ классовъ народа, не представятъ ни внутренняго, ни внѣшняго единства. Они не имѣютъ общихъ интересовъ, которые не были бы неразрывно связаны съ интересами прочихъ жителей мѣстности, собранныхъ также въ уединенныя вѣдомства. Всякое дѣло потребуетъ сношенія съ этими вѣдомствами, и таковыя затрудненія поведутъ къ тому, что члены обществъ сдѣлаются равнодушными къ общественнымъ дѣламъ и обратятся къ другимъ средствамъ удовлетворять своей потребности. Съ другой стороны, крестьянскія общества будутъ совершенно отчуждены отъ просвѣщеннаго слоя населенія, имѣющаго опытность въ общественныхъ дѣлахъ и могущаго помочь имъ совѣтомъ и самымъ дѣломъ. Понятно, что это разъединеніе сословій поведетъ опять къ произвольному управленію чиновниковъ и разрушенію всякаго понятія о самоуправленіи. Помѣстное дворянство, просвѣщенное болѣе всѣхъ сословій, одно можетъ руководствовать и вразумлять народъ въ исполненіи правительственныхъ распоряженій, и потому его участіе въ управленіи необходимо, но участіе это отнюдь не должно имѣть вида какой бы то ни было власти. Къ дѣлу мѣстнаго управленія необходимо призвать всѣхъ жителей мѣстности, а въ томъ числѣ и помѣщиковъ, какъ лицъ высшаго и болѣе другихъ образованнаго сословія. Такое участіе дворянства въ дѣлѣ общаго управленія не можетъ считаться оскорбительнымъ для этого сословія, въ особенности, если ему будетъ предоставлено первое мѣсто въ собраніяхъ и предпочтительное право на должности; съ другой стороны, такія привилегіи дворянства не могутъ повредить самостоятельности крестьянъ, такъ какъ преимущество въ занятіи общественныхъ должностей просвѣщенными лицами послужитъ лучшимъ обезпеченіемъ правъ всего народонаселенія; притомъ общественные интересы всѣхъ сословій, по уничтоженіи крѣпостного права, одни и тѣ же, а зависимость должностей отъ выбора и отвѣтственность предъ независимымъ судомъ поставятъ всякое выборное лицо въ необходимость честно служить общественнымъ интересамъ. Обособленіе крестьянъ, по мнѣнію кн. Волконскаго и Офросимова, вредно отзовется и на дворянствѣ: истинное униженіе ожидаетъ дворянство при уединеніи остальныхъ жителей въ отдѣльныя общества. При этомъ порядкѣ вещей дворяне будутъ жить между обществами въ видѣ какихъ-то отверженцевъ. Вслѣдствіе этого члены Рязанскаго комитета, соглашаясь съ редакціонными комиссіями относительно необходимости учредить въ каждомъ селеніи мірское общество для хозяйственнаго управленія, высказывались въ пользу приданія большаго, нежели проектированное комиссіями, значенія волости или округу, который, по ихъ мнѣнію, долженъ обнимать всѣхъ жителей мѣстности, безъ всякаго различія сословій и вѣдомствъ; окружное собраніе, по ихъ мнѣнію, должно состоять не изъ однихъ крестьянъ, а изъ представителей всѣхъ

сословій и обществъ, въ предѣлахъ округа живущихъ [1]). Если оставить бюрократическое управленіе, говорили кн. Волконскій и Офросимовъ, то всякая самостоятельность мірского общества утратится, и между правительствомъ и народомъ явится разъединеніе, которое рано или поздно разрѣшится страшнѣйшими безпорядками. Самоуправленіе, данное народу и основанное на самостоятельности всего общества, подкрѣпленное сильной охранительной полиціей и поставленное подъ защиту самостоятельнаго неподкупнаго суда, одного для всѣхъ сословій и лицъ, носитъ въ себѣ начало консервативное. Ошибка, какъ неизбѣжное при всякомъ человѣческомъ устройствѣ зло, не возлагается на правительство, а, напротивъ, служитъ поводомъ къ немедленному исправленію, такъ какъ въ интересахъ общества принимаютъ участіе всѣ его члены и дорожатъ ими изъ личнаго интереса [2]).

Членъ Полтавскаго комитета Позенъ не видѣлъ никакой надобности въ устройствѣ особаго управленія для крестьянъ, которые пріобрѣтутъ полную свободу. Волостныя управленія, подъ вліяніе которыхъ должны поступить многія общества, чуждыя другъ другу, составятъ, по его мнѣнію, только бюрократическую централизацію, крайне тягостную для крестьянъ и совершенно безполезную для мѣстной администраціи. Тутъ не будетъ и тѣни самоуправленія: волостныя правленія скоро обратятся въ особыя инстанціи, и волостной старшина будетъ отличаться отъ другого помѣщика только тѣмъ, что будетъ угнетать крестьянъ, никогда не помогая въ ихъ нуждахъ [3]). Членъ Владимірскаго комитета Безобразовъ утверждалъ, что волость должна быть единицей территоріальной, а не сословной: она „не иначе можетъ быть образована, какъ изъ всѣхъ жителей даннаго пространства, такъ же, какъ городъ, уѣздъ, губернія и т. д.“ [4]).

Всѣ эти соображенія не оказали вліянія ни при организаціи крестьянскаго общественнаго управленія, ни при устройствѣ земскихъ учрежденій: крестьяне получили обособленное отъ прочихъ сословій административное устройство, а объединеніе сословій въ сферѣ хозяйственно-распорядительнаго управленія ограничилось предѣлами уѣзда и губерніи. Съ теченіемъ времени въ крестьянскомъ управленіи обнаружились болѣе или менѣе серьезные недостатки, и вотъ средства къ ихъ устраненію стали искать въ сближеніи крестьянъ съ другими сословіями посредствомъ замѣны крестьянской волости всесословной организаціей.

Въ началѣ 70-хъ годовъ, по словамъ А. И. Кошелева, и въ журналистикѣ, и въ земскихъ учрежденіяхъ, и въ обществѣ заговорили о необходимости преобразованія крестьянской волости въ всесословную,

---

[1]) Скребицкій. „Крестьянское дѣло въ царствованіе Императора Александра II“, т. I, стр. 351.

[2]) Тамъ же, стр. 520.

[3]) Тамъ же, стр. 350.

[4]) Тамъ же, стр. 356.

причемъ этотъ вопросъ возбуждался всего сильнѣе „людьми противоположныхъ крайнихъ мнѣній и находилъ сочувствіе, даже поддержку, посреди умѣренныхъ, дѣльныхъ земскихъ людей“ [1]).

Въ 1872 г. эту мысль высказывали въ Высочайше учрежденной комиссіи для изслѣдованія положенія сельскохозяйственной промышленности въ Россіи (такъ наз., Валуевской) предсѣдатель Полтавской губернской управы и землевладѣльцы Симбирской, Гродненской и Полтавской губ., полагавшіе, что „волость должна быть земскою, а не полицейскою единицею“, и признававшіе желательнымъ „устройство всесословной волости для привлеченія къ участію въ общественныхъ дѣлахъ мѣстнаго образованнаго элемента. Всѣ жители территоріи волости, платящіе повинности, должны бы имѣть участіе въ волостномъ и сельскомъ управленіи“ [2]). Въ томъ же году шесть гласныхъ внесли въ Самарское губернское собраніе записку объ учрежденіи всесословныхъ волостей, которыя „служили бы ближайшимъ органомъ для административно-экономическихъ потребностей всего нашего уѣзднаго населенія“. По мнѣнію авторовъ записки, „необходимость такого органа, быть можетъ, нигдѣ такъ не ощутительна, какъ при преслѣдованіи разныхъ земскихъ цѣлей и задачъ, для выполненія которыхъ у земскихъ учрежденій въ ихъ настоящемъ составѣ такъ часто не хватаетъ толковыхъ и надежныхъ исполнителей“. Указавъ печальное положеніе крестьянскаго самоуправленія, являющееся результатомъ почти полнаго отсутствія болѣе развитыхъ элементовъ въ средѣ крестьянства, составители записки замѣчали: „благодушно дожидаться, пока эти элементы явятся сами собою, путемъ постепеннаго естественнаго развитія массы, равносильно въ данномъ случаѣ полному равнодушію къ одному изъ самыхъ жаркихъ вопросовъ нашей общественной жизни. Мы тяжелымъ историческимъ опытомъ уже достаточно, повидимому, убѣдились, что отъ такого выжиданія не получается ровно никакихъ результатовъ, кромѣ жизненнаго застоя и потери массой общества самой способности сознательно относиться къ своимъ нуждамъ и къ потребностямъ“. Собраніе, большинствомъ 23 голосовъ противъ 2, поручило разработку вопроса о всесословной волости губернской управѣ [3]). Такое же порученіе дало своей управѣ въ декабрѣ 1870 года Петербургское губернское собраніе, по предложенію А. П. Платонова. Порученіе было исполнено, но трудъ губернской управы остался безъ результатовъ. Ея проектъ былъ переданъ на предварительное заключеніе С.-Петербургской городской общей думы и уѣздныхъ земскихъ собраній, но къ назначенному сроку только три собранія высказались окончательно. Въ виду этого сама губернская управа предложила, „для полнаго и всесторонняго обсужденія столь

[1]) О всесословной волости, *Бесѣда*, 1872 г., № 3.

[2]) Докладъ комиссіи. Приложенія. II, отд. IX, стр. 10.

[3]) *Колюпановъ.* Есть ли настоятельная необходимость въ немедленномъ у насъ учрежденіи всесословныхъ волостей. *Бесѣда*, 1872 г., № 9.

важнаго вопроса", отложить разрѣшеніе его до очередной сессіи 1873 г., тѣмъ болѣе, что, какъ извѣстно управѣ, въ имѣющемъ быть въ мартѣ 1873 г. чрезвычайномъ собраніи дворянства С.-Петербургской губерніи вопросъ о всесословныхъ волостяхъ будетъ разсматриваемъ. По мнѣнію управы, принявъ въ соображеніе заключеніе дворянскаго собранія, равно и остальныхъ уѣздныхъ земскихъ собраній, губернскому земству будетъ легче всесторонне обсудить настоящій вопросъ. Собраніе 1872 г. одобрило заключеніе управы. Въ слѣдующемъ году, при обсужденіи представленнаго управой проекта всесословнаго волостного положенія, одинъ изъ гласныхъ, согласно заключенію Царскосельскаго уѣзднаго собранія (въ которомъ предсѣдательствовалъ авторъ первоначальнаго предложенія Платоновъ), полагалъ вопросъ этотъ отклонить и ожидать почина въ этомъ дѣлѣ со стороны правительства; другіе находили, что такъ какъ мысль объ учрежденіи всесословныхъ волостей родилась въ самомъ губернскомъ собраніи, то такой результатъ былъ бы непослѣдовательностью со стороны собранія, и предлагали отложить разсмотрѣніе проекта до разработки того же вопроса въ дворянскомъ собраніи. Собраніе согласилось съ послѣднимъ мнѣніемъ и поручило управѣ, по разработкѣ вопроса въ дворянскомъ собраніи, разработать его же, передать въ уѣздныя земскія собранія и затѣмъ представить въ губернское. На этомъ дѣло окончилось. Въ 1875 г. гласный Тучковъ „напомнилъ собранію" вопросъ о всесословной волости, отложенный до разсмотрѣнія его въ дворянскомъ собраніи, и предложилъ составить комиссію изъ пяти членовъ для разработки этого вопроса, но собраніе, „полагая, что вопросъ о всесословной волости удобнѣе можетъ быть разрѣшенъ правительствомъ", отклонило это предложеніе, и такимъ образомъ вопросъ былъ окончательно снятъ съ очереди [1]).

По проекту Петербургской губернской управы, всесословная волость являлась единицей хозяйственно-административной: населенію каждой волости, дѣйствующему черезъ посредство избраннаго имъ волостного общественнаго управленія, предоставляется попеченіе и распоряженіе по мѣстному благоустройству и о хозяйственныхъ пользахъ и нуждахъ волости. Вѣдѣнію волостного управленія подлежали приблизительно тѣ дѣла, какія положеніемъ о земск. учр. предоставлены вѣдѣнію земства, и, между прочимъ,—назначеніе, раскладка, взиманіе и расходованіе сборовъ для удовлетворенія потребностей волости. Управа „старалась дать будущему волостному общественному управленію возможную самостоятельность при возможно точномъ опредѣленіи предѣловъ власти, въ томъ соображеніи, что лишь при соблюденіи этихъ двухъ условій самоуправленіе приноситъ истинную пользу, т. е., охраняя уважительные интересы госу-

[1]) Сборникъ постановленій С.-Петербургскаго губ. земск. собранія съ 1865 по 1879 г. Изд. Спб. губ. земства. Составилъ Ф. И. Шмигельскій. Спб. 1881. Стр. 802—804.

дарства и частныхъ лицъ и не вовлекая общественное управленіе въ напрасныя пререканія съ различными установленіями, наиболѣе привлекаетъ достойныхъ мѣстныхъ людей къ занятію не препирательствами, а истинно полезными общественными дѣлами".

Такъ какъ условія сельской жизни вообще однообразны и просты, то и волостное управленіе „должно быть устроено какъ можно проще, дабы подробности сего устройства были совершенно ясны для большинства обывателей и дабы не вовлекать обывателей въ излишніе формальности и расходы". Поэтому управа проектировала такое устройство, въ которомъ хотя и есть особая дума, но исполнительныя обязанности ввѣрены не коллегіи, а единолично волостному головѣ: таковы, — говоритъ управа, — и нынѣ отношенія волостныхъ старшинъ къ волостнымъ обществамъ.

*Волостная дума* составляется изъ гласныхъ, выбираемыхъ на три года избирательными сходами личныхъ собственниковъ (имущественный цензъ—недвижимое имущество стоимостью не менѣе 2 т. р. по земской оцѣнкѣ или торговое или промышленное заведеніе по купеческому свидѣтельству), и общинниковъ—выборныхъ отъ крестьянскихъ обществъ по одному отъ 10 дворовъ. Число гласныхъ отъ каждаго схода пропорціонально суммѣ оцѣнки недвижимостей, принадлежащихъ каждой группѣ собственниковъ, личныхъ и общинниковъ. Каждый сходъ можетъ избирать въ гласные лицъ, принадлежащихъ къ составу другого схода. Исполнительный органъ волостного управленія—выборный *волостной голова*, несущій такія же полицейскія обязанности, какъ крестьянскій волостной старшина. Въ эту должность можетъ быть избранъ каждый членъ волостной думы, не моложе 25 лѣтъ и грамотный. Должность волостного головы можетъ совмѣщаться съ должностью участковаго мирового судьи и со всѣми должностями по выборамъ дворянства. „Необходимо,—говоритъ управа,—принимать мѣры для расширенія круга лицъ, избираемыхъ на волостныя должности. Если въ иномъ лицѣ званіе участковаго мирового судьи совпадетъ иногда съ званіемъ волостного головы, то это можетъ быть только желательно: успѣшному отправленію правосудія это повредить не можетъ, а общественнымъ дѣламъ принесетъ пользу" [1]).

Главное возраженіе, которое вызвалъ этотъ проектъ, заключалось въ томъ, что учрежденіе всесословныхъ волостей неизбѣжно поведетъ къ преобладанію крестьянъ надъ прочими сословіями. „Едва ли,—говорила Ямбургская управа,—можно ожидать довѣрчивой встрѣчи большинствомъ членовъ всесословной волости изъ крестьянства меньшинства членовъ изъ другихъ сословій, которое будетъ введено въ ихъ среду закономъ; слѣдствіемъ чего, надо опасаться, будетъ то, что голоса образованнаго

[1]) Докладъ Спб. губ. земской управы Спб. губ. земск. собранію о ея предположеніяхъ на 1872 годъ. Докладъ о привлеченіи крестьянскаго населенія къ отбыванію мірскихъ повинностей и пр. 1897 г.

меньшинства всегда будутъ парализованы необразованнымъ большинствомъ". Преобладаніе крестьянъ, — находила Петербургская уѣздная управа—въ двухъ отношеніяхъ вредно отразится на помѣщикахъ: во-первыхъ, они будутъ подчинены необразованному волостному головѣ (вслѣдствіе недостатка въ образованныхъ людяхъ, живущихъ постоянно въ деревнѣ, голова въ огромномъ большинствѣ случаевъ будетъ избираться изъ крестьянъ); во-вторыхъ, они будутъ обременены волостными поборами. „Во всѣхъ вопросахъ о волостныхъ повинностяхъ, денежныхъ и натуральныхъ, крестьянское большинство будетъ несомнѣнно руководствоваться только своими интересами, которые не всегда тождественны съ интересами прочихъ владѣльцевъ. На первыхъ порахъ крестьяне, можетъ быть, и не сообразятъ этого обстоятельства, но, по мѣрѣ ихъ развитія, которое желательно, они, разумѣется, вникнутъ въ сущность этого расчета и тогда обремененіе помѣщиковъ будетъ весьма значительно... Тамъ, гдѣ крестьяне уже достигли той же самой степени развитія, которая даетъ возможность правильно расчислить свои выгоды, и тамъ, гдѣ они будутъ достигать ея, они, пользуясь своимъ большинствомъ голосовъ, очевидно, сообразятъ, что имъ выгоднѣе переложить всѣ, или почти всѣ натуральныя повинности въ денежныя, такъ какъ заработокъ въ нашемъ уѣздѣ всегда есть, а участіе помѣщиковъ именно въ денежныхъ волостныхъ расходахъ будетъ далеко превышать участіе крестьянъ. Изъ двухъ вышеупомянутыхъ способовъ они, очевидно, будутъ держаться исключительно перваго, такъ какъ онъ именно и будетъ поступать преимущественно съ помѣщика. Спрашивается, какъ все это отразится на помѣщичьихъ хозяйствахъ, объ упадкѣ коихъ въ нашей губерніи раздаются непрестанныя сѣтованія". Наконецъ, и Петербургская и Ямбургская управы указывали, что нѣтъ надобности въ созданіи новыхъ учрежденій для завѣдыванія дѣлами, общими всѣмъ сословіямъ, такъ какъ такія учрежденія уже существуютъ въ видѣ земскихъ управъ и собраній [1]).

Въ Самарскомъ губ. собраніи, по поводу записки 6-ти гласныхъ, возраженія противъ всесословной волости были высказаны двумя гласными. Гл. Шелашниковъ не видѣлъ необходимости образованнымъ людямъ идти въ „хаосъ" волостного управленія, гдѣ они „не гарантированы отъ самыхъ грубыхъ оскорбленій". „Если такой порядокъ будетъ введенъ,—говорилъ г. Шелашниковъ,—то лучше продать свои имѣнія и оставить ту страну, гдѣ такъ мало цѣнится личность человѣка образованнаго". Другой оппонентъ, г. Городецкій, сомнѣвался, чтобы „единичная личность образованнаго элемента съ однимъ голосомъ могла искоренить вкоренившееся зло и принести какую-либо пользу крестьянскому управленію, между тѣмъ какъ эта личность образованнаго элемента можетъ подвергнуться только нареканіямъ и непріятностямъ" [2]).

[1]) Докладъ Спб. губ. упр. 1872 г. „объ учрежденіи всесословныхъ волостей".
[2]) Назв. статья Колюпанова, *Бесѣда*, 1872 г., № 9.

Если проектъ петербургской губернской управы могъ вызвать опасенія съ точки зрѣнія интересовъ личнаго землевладѣнія, то предположенія, возникшія въ средѣ петербургскаго дворянства, не оставляли мѣста для такихъ опасеній. „Существенное отличіе проекта г. Савельева (одного изъ двухъ, внесенныхъ въ собраніе 1873 г.) отъ земскаго, — говоритъ Ѳ. М. Дмитріевъ въ своемъ разборѣ дворянскихъ проектовъ [1]),— состоитъ въ рѣшительности, съ которою принимаются мѣры для обезпеченія перевѣса личному землевладѣнію. Г. Савельевъ первый открыто заговорилъ о вотчинной полиціи. Съ другой стороны, онъ также рѣшительно поступаетъ съ избирательной системой. Волостные обыватели дѣлятся у него на три избирательныхъ схода: крупные собственники, мелкіе собственники и крестьяне. Каждый изъ сходовъ избираетъ по 10 гласныхъ. Для первыхъ двухъ категорій величина имущественнаго ценза установляется уѣзднымъ земскимъ собраніемъ. Что касается крестьянъ, то ихъ гласные—это сельскіе старосты, изъ которыхъ ежегодно отряжается потребное число въ волостную думу. Дума, выбранная такимъ способомъ, въ свою очередь выбираетъ волостное правленіе, состоящее изъ головы и его помощниковъ. Такимъ образомъ волостное правленіе контролируется со стороны землевладѣльцевъ независимыми гласными, а со стороны крестьянъ—подчиненными волостного правленія“. Оба проекта (другой принадлежалъ А. П. Платонову, иниціатору вопроса о всесословной волости въ губернскомъ собраніи) не были разсмотрѣны, и собраніе поручило особой комиссіи составленіе самостоятельнаго проекта. „Судя по тому, что дворянство приступило къ собственной работѣ,—говоритъ Дмитріевъ,—можно заключить, что придуманные авторами проекты организаціи не были одобрены. Но мысль ихъ встрѣтила большое сочувствіе, особенно въ той яркой формѣ, въ которой она обрисовалась въ объяснительной запискѣ г. Савельева. Цѣль была указана ясно: уничтожить русскую сельскую общину, „отъ подобія которой, въ лицѣ парижской коммуны, содрогнулась вся Европа“. Вопросъ былъ сразу перенесенъ на другую почву. Дѣло шло уже не объ улучшеніи волостного управленія и хозяйства, но объ усиленіи власти, которую нужно передать землевладѣльцамъ. Такъ какъ спасать отечество можно и личными подвигами, не расходуя собственныхъ денегъ, то дворянское собраніе отклонило всякое предположеніе о *хозяйственной* всесословной волости. Это значило, что спасаемые крестьяне не будутъ облагать своихъ спасителей“. Постановленіе собранія 6 марта 1870 г. было формулировано такъ: „1) отклонить всякое предложеніе о хозяйственной всесословной волости съ волостными повинностями; 2) поручить комиссіи разработать и представить будущему собранію проектъ о территоріальныхъ волостныхъ старшинахъ, административныхъ и судебно-

[1]) Сочиненія Ѳ. М. Дмитріева, т. II. М. 1900 г. «Всесословная волость по проектамъ петербургскихъ дворянъ».

полицейскихъ, съ тѣмъ: а) чтобы уѣздные расходы не были увеличены; б) чтобы уѣздъ былъ раздѣленъ на волости, во главѣ которыхъ поставленъ образованный старшина, по иниціативѣ уѣзднаго земства: в) чтобы волостной старшина получилъ права мировыхъ посредниковъ и становыхъ и частью мировыхъ судей и судебныхъ слѣдователей; г) чтобы лица, владѣющія въ предѣлахъ волости поземельнымъ имуществомъ, дающимъ право личнаго участія въ земскомъ избирательномъ съѣздѣ, лично или черезъ уполномоченныхъ, пріобрѣтали въ предѣлахъ ихъ владѣній полицейскія права сельскихъ старостъ; д) чтобы участковые мировые судьи составляли апелляціонную инстанцію по гражданскимъ дѣламъ, разсматриваемымъ волостнымъ судомъ и е) чтобы уголовныя дѣла не разбирались волостнымъ судомъ, но мировыми судьями".

На этихъ основаніяхъ комиссіею, подъ предсѣдательствомъ кн. Лобанова-Ростовскаго, былъ составленъ и внесенъ въ дворянское собраніе 1875 г. проектъ волостного устройства. „Всесословная волость", какъ она представлялась дворянской комиссіи, не имѣетъ ничего общаго съ мелкой земской единицей, какъ учрежденіемъ мѣстнаго самоуправленія. Единственною цѣлью проекта было „усиленіе власти" и сосредоточеніе ея въ рукахъ землевладѣльцевъ. Проектъ не подвергался голосованію; дворянское собраніе, выразивъ благодарность комиссіи, „воздержалось отъ дальнѣйшаго обсужденія вопроса". „Но въ то же время,—говоритъ Ѳ. М. Дмитріевъ,—оно отвергло два предложенія, клонившіяся къ окончательному его устраненію. Оно не захотѣло признать вопроса ни подлежащимъ „ближайшему обсужденію земства", ни законодательнымъ. Дворянское собраніе продолжаетъ, слѣдовательно, считать себя учрежденіемъ наиболѣе компетентнымъ въ дѣлѣ устройства всесословной волости, не признавая ни за правительствомъ, ни за земствомъ способности дать ему надлежащее направленіе. Это постановленіе,—замѣчаетъ Дмитріевъ,—состоявшееся при значительномъ большинствѣ голосовъ, очень знаменательно: оно доказываетъ, что въ глазахъ дворянства всесословная волость есть интересъ дворянскій".

---

Затѣи группы петербургскихъ дворянъ, не нашедшія поддержки даже въ большинствѣ того дворянскаго собранія, въ средѣ котораго онѣ возникли, не могли при тогдашнемъ общественномъ настроеніи встрѣтить сочувствія въ русскомъ обществѣ и надолго дискредитировали самую идею всесословнаго волостного устройства. Съ именемъ всесословной волости долгое время соединялось представленіе о чемъ-то крѣпостническомъ, направленномъ къ ущербу массы населенія въ одностороннихъ интересахъ привиллегированнаго землевладѣльческаго меньшинства [1]). Можетъ быть,

[1]) Уже при обсужденіи вопроса въ петербургскомъ дворянскомъ собраніи А. А. Ольхинъ „увидѣлъ въ проектахъ всесословной волости плохо скрытое желаніе вернуться къ крѣпостному праву и просилъ собраніе оставить проекты безъ послѣдствій и перейти къ очереднымъ занятіямъ". *Отеч. Зап.* 1875 г. № 5, „Поиски за гражданскимъ идеаломъ", стр. 51.

это обстоятельство было одною изъ причинъ, почему вопросъ о реформѣ волостного управленія не возбуждался въ земскихъ собраніяхъ до начала 80-хъ годовъ, когда поводомъ къ его постановкѣ на очередь послужило приглашеніе земскихъ учрежденій къ обсужденію предположеній о преобразованіи учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ. Разсмотрѣніе недостатковъ крестьянскаго управленія привело многихъ земскихъ дѣятелей къ изслѣдованію недостатковъ мѣстнаго управленія вообще, начиная съ сельскаго и кончая уѣзднымъ и даже губернскимъ, и въ результатѣ получился рядъ проектовъ, среди которыхъ проекты волостного управленія заняли видное мѣсто. Земскіе проекты 80-хъ годовъ такъ же, какъ и петербургскіе проекты 70-хъ, распадаются на двѣ большія группы: одни имѣли въ виду образованіе, подъ названіемъ волости, единицы административной, безъ хозяйственныхъ задачъ и участія въ управленіи общественнаго представительства, другіе стремились къ созданію новой единицы самоуправленія, построенной по типу земскихъ учрежденій и имѣющей одинаковыя съ послѣдними задачи. Останавливаться на подробномъ изложеніи этихъ проектовъ едва ли нужно [1]); ни одинъ изъ нихъ не получилъ практическаго осуществленія, да и громадное большинство ихъ, если не всѣ, не было надлежащимъ образомъ обработано и является только намѣткою основныхъ положеній; по нѣкоторымъ же изъ нихъ не состоялось даже заключеній земскихъ собраній, и они такимъ образомъ выражаютъ только мнѣнія составившихъ ихъ управъ и подготовительныхъ комиссій. Большой интересъ однако представляютъ соображенія, которыя высказывались въ то время относительно надобности, возможности и своевременности учрежденія всесословной волости.

Прежде всего на мысль о замѣнѣ сословнаго волостного управленія безсословнымъ наводила доказанная опытомъ невозможность улучшить крестьянскія общественныя учрежденія посредствомъ преобразованія одного начальственнаго надзора за ними: недостатки, которыми страдало крестьянское управленіе подъ руководствомъ и надзоромъ мировыхъ посредниковъ, сохранились и послѣ передачи надзора коллегіальнымъ присутствіямъ по крестьянскимъ дѣламъ. Казалось поэтому, что дѣйствительное улучшеніе крестьянскаго управленія возможно единственно лишь путемъ полнаго уничтоженія особенныхъ крестьянскихъ учрежденій и созданія административныхъ органовъ, общихъ для всѣхъ сословій, которое могло бы завершиться неизбѣжнымъ и необходимымъ сліяніемъ сословій. „Лишь только положится раціональное начало въ созданіе подобныхъ учрежденій, тогда не понадобятся и особые суды, и особая начальственная полиція: разъ сельское и волостное самоуправленіе будетъ

[1]) Они изложены въ моей книгѣ „Земскіе взгляды на реформу мѣстнаго управленія. Обзоръ земскихъ отзывовъ и проектовъ". М. 1884. См. также интересную статью *И. М. Страховскаго* «Проекты волостной реформы». *Вѣстн. Права* 1902, № 3.

по возможности всесословнымъ и земскимъ, тогда потеряется чиновничій характеръ, пропадетъ масса начальниковъ надъ крестьянами, и сельскія и волостныя должностныя лица явятся не начальниками надъ крестьянами, а общественными дѣятелями" (мнѣніе Вологодской губ. комиссіи). Участіе всего населенія волости не только облегчитъ крестьянское населеніе въ расходахъ по отправленію волостныхъ повинностей, но и привлечетъ всѣ умственныя и нравственныя силы населенія къ участію въ управленіи волостью. Вмѣстѣ съ тѣмъ крестьянское населеніе избѣгнетъ той отчужденности отъ остальныхъ сословій, въ которой оно находится въ настоящее время; образованныя же и состоятельныя лица пріобрѣтутъ возможность принести населенію непосредственную пользу своими средствами и знаніями (Петербургская комиссія). Присутствіе этихъ лицъ на волостномъ сходѣ можетъ противодѣйствовать вредному вліянію полуграмотныхъ міроѣдовъ и горлановъ, которыми сами крестьяне тяготятся и возражать которымъ не умѣютъ. Оказать же какое-либо вредное вліяніе на волю всего волостного схода и провести какую-либо мѣру, противную интересамъ громаднаго большинства крестьянъ-домохозяевъ, немногочисленные представители болѣе образованныхъ сословій будутъ не въ силахъ (Тульская губ. управа).

Другимъ основаніемъ для образованія всесословной волости считалась необходимость приближенія земскихъ учрежденій къ населенію. „Пятнадцатилѣтній опытъ приводитъ къ заключенію, что для правильнаго и успѣшнаго развитія земскаго дѣла недостаточно однихъ губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденій, что наши мелкія хозяйственныя единицы, наши сельскія захолустья, эти производители всего нашего богатства, слишкомъ отдалены, слишкомъ изолированы отъ центровъ земской дѣятельности и что необходимо, наконецъ, заняться ихъ устройствомъ, соединить ихъ въ земскіе округа, менѣе крупные, чѣмъ уѣздъ, но болѣе способные видѣть ихъ нужды; необходимо, наконецъ, и имъ предоставить законное право совѣщаться о своихъ нуждахъ и удовлетворять ихъ общими силами". За недостаткомъ прямой органической связи земскихъ учрежденій съ „интересами тѣхъ мелкихъ единицъ, для которыхъ они болѣе всѣхъ нужны, за неимѣніемъ вслѣдствіе того живой производительной работы", земскимъ учрежденіямъ „скоро придется или витать въ области отвлеченныхъ вопросовъ, разрѣшающихся ходатайствами, или превращаться мало-по-малу въ канцеляріи выборныхъ чиновниковъ, такъ же мало заинтересованныхъ всѣмъ, что находится внѣ предѣловъ ихъ формальныхъ обязанностей, какъ и чиновники всякихъ другихъ канцелярій" (рязанскій гласный кн. С. В. Волконскій). Предѣлы настоящаго уѣзда слишкомъ велики для правильнаго и успѣшнаго удовлетворенія всѣхъ разнообразныхъ нуждъ населенія, а потому необходимо установленіе болѣе мелкой земской единицы, вѣдающей мѣстные интересы своего района и избирающей представителей въ уѣздное земкое собраніе, которое должно охватывать интересы всего уѣзда (Новгородская губ. управа).

Наряду съ соображеніями о необходимости всесословной волости было высказано и много возраженій противъ такого учрежденія,—въ особенности противъ волости самоуправляющейся, пользующейся правомъ выборовъ и самообложенія. Невозможность всесословной организаціи волостного управленія усматривалась въ полной неподготовленности общиннаго крестьянства къ тому, чтобы принять дѣйствительно полезное участіе въ совмѣстномъ съ собственниками другихъ классовъ завѣдываніи административно-хозяйственными интересами волости (Екатеринославская губ. комиссія). „Діаметральная противоположность принциповъ, на которыхъ основано частное и общинное землевладѣніе, будетъ всегда служить существеннымъ препятствіемъ для равноправнаго экономическаго между ними союза, въ особенности въ предѣлахъ ограниченнаго круга, гдѣ взаимно-противоположные интересы представителей разныхъ видовъ землевладѣнія будутъ сталкиваться наиболѣе чувствительнымъ образомъ“ (Самарская губ. ком.). При такихъ условіяхъ созданіе всесословной хозяйственной единицы „явится насиліемъ надъ жизнью, которая не выработала никакихъ данныхъ для объединенія имущественныхъ интересовъ населенія волости. Практическая невозможность уравновѣсить элементы землевладѣльческій и крестьянскій въ волостномъ управленіи поведетъ за собою несправедливое подавленіе интересовъ одного изъ этихъ элементовъ въ пользу другого и можетъ имѣть въ результатѣ не сближеніе, а взаимный антагонизмъ“ (Симбирская ком.). Допущеніе къ участію въ волостномъ управленіи прочихъ сословій „принесетъ не пользу, а вредъ. Самый надежный элементъ изъ среды мѣстныхъ землевладѣльцевъ едва ли будетъ въ состояніи оказать благотворное вліяніе; лица, принадлежащія къ этому кругу, большею частью отвлечены отъ дѣлъ ближайшаго къ ихъ имѣнію округа или государственной службой, или же земской, но въ другой сферѣ, и не будутъ имѣть возможности постоянно участвовать въ волостномъ самоуправленіи и слѣдить за его развитіемъ. Напротивъ, тотъ вліятельный въ сельской средѣ и вредный классъ, противовѣсъ которому думаютъ найти въ лучшихъ людяхъ данной мѣстности, войдетъ въ составъ волостныхъ земскихъ учрежденій и получитъ въ нихъ перевѣсъ уже не окольными путями, какъ теперь, а на почвѣ открытой для него самимъ закономъ. Если въ настоящее время въ волостныхъ сходахъ участвуютъ люди этого типа, то ихъ вліяніе сколько-нибудь умѣряется принадлежностью къ сельскимъ общинамъ, а въ земскую волость они войдутъ всѣ; большинство же изъ нихъ—мѣщане и разночинцы. Такимъ образомъ низменные и своекорыстные инстинкты получатъ преобладаніе въ ущербъ интересамъ общиннымъ, а равно и интересамъ крупнаго личнаго землевладѣнія, представители коего будутъ съ перваго же шага отстранены численною силою“ (Орловская губ. ком.). Неразрѣшимымъ казался вопросъ о способахъ уравновѣшенія вліянія сельскихъ общинъ и личныхъ землевладѣльцевъ: „одно изъ двухъ: либо придется дать землевладѣльцамъ столько же голосовъ, сколько крестьян-

скимъ общинамъ, или даже больше, соразмѣрно съ количествомъ владѣемой ими земли, либо оставить за каждымъ землевладѣльцемъ право лишь на одинъ голосъ, какимъ бы значительнымъ количествомъ земли онъ ни владѣлъ. Въ первомъ случаѣ крестьяне будутъ въ полной, почти крѣпостной зависимости отъ землевладѣльцевъ; во второмъ случаѣ землевладѣльцы отдаются въ полное подчиненіе крестьянскихъ общинъ, которыя могутъ обложить ихъ имущество какимъ угодно сборомъ“ (А. И. Кошелевъ въ Рязанскомъ губ. собраніи). Если же допустить, согласно нѣкоторымъ проектамъ, лишеніе волостей права обложенія, то „въ образованіи всесословныхъ волостей не окажется настоятельной надобности“ (Орловская ком.).

Таковы наиболѣе существенные доводы, приведенные земскими дѣятелями 80-хъ годовъ за и противъ учрежденія всесословной волости. Тѣ же, въ общихъ чертахъ, соображенія были повторены при обсужденіи вопроса о волостномъ устройствѣ въ комиссіи для составленія проектовъ мѣстнаго управленія (такъ наз. Каханов ской [1]).

Послѣ закрытія этой комиссіи, подъ вліяніемъ того направленія, которое приняла законодательная дѣятельность въ области мѣстнаго управленія, вопросъ о всесословной волости сошелъ со сцены и долго не возбуждался въ земскихъ собраніяхъ. Только когда въ борьбѣ съ послѣдствіями неурожая бѣдственнаго 1891 года недостатокъ мѣстнаго органа, „которому непосредственно, безъ особыхъ изслѣдованій, были бы извѣстны обстоятельства и нужды каждаго члена общества“, сталъ очевиденъ, такъ какъ вслѣдствіи его отсутствія „было упущено много полезныхъ мѣръ къ облегченію положенія пострадавшаго населенія“, Рязанское губернское собраніе возбудило ходатайство о скорѣйшемъ устройствѣ такого органа. Въ 1895 году вопросъ о мелкихъ земскихъ безсословныхъ единицахъ былъ возбужденъ В. М. Хижняковымъ на VI Всероссійскомъ съѣздѣ сельскихъ хозяевъ, въ Москвѣ, въ секціи по вопросу: „какими мѣрами земскія учрежденія могутъ содѣйствовать развитію сельскаго хозяйства“. Докладчикъ не представилъ проекта и ограничился краткими принципіальными положеніями. По его мнѣнію, „мелкія земскія безсословныя учрежденія могутъ совершенно измѣнить сельскую жизнь. Включеніе въ составъ сельскаго управленія интеллигентныхъ лицъ, освобожденіе органовъ этого управленія отъ безчисленныхъ административныхъ воздѣйствій, огражденіе судомъ правъ этихъ органовъ и тѣсная связь ихъ съ земскими учрежденіями, сдѣлаютъ ихъ дѣйствительно общественными учрежденіями, привлекутъ въ ихъ составъ лучшихъ мѣстныхъ людей и дадутъ имъ возможность, при помощи земства, проявить широкія заботы объ интересахъ населенія, а само населеніе, привыкнувъ видѣть въ своихъ избранникахъ не угнетателей и взыскателей разныхъ поборовъ, а представителей и защитниковъ сво-

[1]) См. ниже статью В. М. Госсена.

ихъ интересовъ, пріобрѣтетъ довѣріе къ своимъ учрежденіямъ и уваженіе къ закону, что несомнѣнно будетъ имѣть для населенія громадное воспитательное общественное значеніе и послужитъ лучшимъ залогомъ развитія силъ во всѣхъ отношеніяхъ". Послѣ недолгихъ преній, секція большинствомъ голосовъ „выразила сочувствіе идеѣ всесословной волости" и въ общемъ признала желательнымъ, чтобы завѣдываніе дѣлами сельскохозяйственнаго управленія въ территоріи, меньшей чѣмъ уѣздъ, было возложено на органы государственнаго управленія, которые должны быть организованы по типу земскихъ учрежденій [1]).

Послѣ того вопросъ обсуждался въ нѣкоторыхъ земскихъ собраніяхъ по разнымъ поводамъ. Такъ, созванное Рязанской губернской управой въ 1898 г. совѣщаніе для обсужденія вопроса о томъ, какими способами губернское земство могло бы наиболѣе цѣлесообразнымъ образомъ принять участіе въ развитіи народнаго образованія и земскихъ на то расходовъ, пришло между прочимъ къ заключенію, что причина недостатка въ школахъ „лежитъ въ недостаткѣ почина мѣстнаго населенія и средствъ; чтобы помочь послѣднему, слѣдуетъ увеличить общеніе людей между собою, оживленіе мѣстной жизни устройствомъ соотвѣтственныхъ органовъ, которымъ могла бы быть лучше всего мелкая единица земскаго самоуправленія. Безъ наличности такого органа трудно придумать дѣйствительныя средства противъ этихъ недостатковъ". Заключеніе это было доложено губернскому собранію, которое поручило управѣ выработать проектъ устройства мелкой единицы земскаго самоуправленія для возбужденія предъ правительствомъ ходатайства объ ея образованіи и выработанный проектъ разослать на предварительное заключеніе уѣздныхъ собраній. Это постановленіе было отмѣнено губернскимъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіемъ. Губернское собраніе 1899 г. постановило обжаловать постановленіе присутствія [2]).

Вопросомъ о мелкой земской единицѣ занимались и земскія учрежденія Петербургской губерніи, въ связи съ пересмотромъ Положеній о сельскомъ состояніи 19 февраля 1861 г. и съ вопросомъ о привлеченіи пришлаго населенія къ отбыванію мірскихъ повинностей. Учрежденная губернскимъ собраніемъ комиссія по пересмотру Положенія 19 февр. 1861 г. пришла къ заключенію, что необходимо привлечь къ участію въ денежныхъ волостныхъ сборахъ всѣхъ лицъ, проживающихъ въ предѣлахъ волости и имѣющихъ недвижимую собственность или торгово-промышленное и т. п. предпріятіе, съ предоставленіемъ имъ права участія въ волостныхъ сходахъ, права избирать должностныхъ лицъ и быть избираемыми. На волостное управленіе слѣдуетъ возложить функціи, аналогичныя функціямъ земства, съ присоединеніемъ къ нимъ нѣкото-

[1]) Труды Всероссійскаго съѣзда с. х., созваннаго И. Московскимъ Общ. с. х. съ 10 по 20 декабря 1895 г. Вып. XI.

[2]) XXXV очер. Рязанское губ. земское собраніе (декабрь 1899 г.), стр. 537—569, 925.

рыхъ обязанностей, аналогичныхъ возложеннымъ на сельское общественное управленіе. Управленіе волостью въ административномъ отношеніи слѣдуетъ сдѣлать единоличнымъ, въ хозяйственномъ — коллегіальнымъ. Волостнымъ сборомъ должны облагаться предметы, облагаемые земскими сборами, въ размѣрѣ не выше 10% земскаго обложенія. Проектируемая организація волости должна, по мнѣнію комиссіи, неизбѣжно вызвать пересмотръ Положенія о земскихъ начальникахъ [1]). Журналы комиссіи вмѣстѣ съ докладомъ управы были переданы на заключеніе уѣздныхъ собраній, затѣмъ 15 января 1899 г. губ. собраніе постановило: продолжить полномочія комиссіи по пересмотру Положеній 19 февраля 1861 г. еще на годъ и отложить окончательное обсужденіе вопроса до слѣдующаго очереднаго собранія. Это постановленіе было опротестовано губернаторомъ, какъ состоявшееся по предмету, выходящему изъ предѣловъ вѣдомства губернскаго земства, и отмѣнено губернскимъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіемъ [2]).

Довольно продолжительный опытъ дѣятельности созданныхъ закономъ 12 іюня 1889 г. новыхъ органовъ надзора за крестьянскимъ общественнымъ управленіемъ успѣлъ доказать, что и на этотъ разъ преобразованіе не достигло цѣли, и крестьянское управленіе оказалось такимъ же, какимъ оно было до введенія земскихъ начальниковъ [3]). Такимъ образомъ естественно выдвигается на очередь то рѣшеніе вопроса, которое сорокъ лѣтъ тому назадъ предлагали кн. Волконскій и Офросимовъ и ихъ единомышленники. Съ другой стороны, все больше и больше осложненіе административныхъ задачъ, все большій ростъ общественныхъ потребностей—требуютъ привлеченія къ дѣлу новыхъ силъ и средствъ и большаго развитія общественной самодѣятельности. Вотъ почему можно утверждать, что возбужденіе въ послѣднее время въ цѣломъ рядѣ съѣздовъ и земскихъ собраній вопроса о созданіи „мелкой земской единицы“ вызывается не теоретическими только соображеніями, а практической необходимостью.

**В. Сиалонъ.**

---

[1]) Журналы комиссіи Спб. губ. земства по пересмотру полож. о сельск. сост. 19 февраля 1861 г. съ 19 мая 1897 по 20 янв. 1898 г.

[2]) Докладъ Спб. губ. з. упр. за 1900 г., стр. 169.

[3]) См. Современное положеніе и значеніе крестьянскихъ волостей *И. М. Страховскаго*. Вѣстн. Права, 1901 г. № 9 и 1902 г. № 1.

## Развитіе вопроса о мелкой земской единицѣ въ земской средѣ въ новѣйшее время (1901—1902 гг.).

*1) Вопросъ о мелкой земской единицѣ на съѣздѣ дѣятелей агрономической помощи мѣстному хозяйству въ 1901 году.*

Въ исторіи развитія вопроса о мелкой земской единицѣ въ новѣйшее время самое видное мѣсто принадлежитъ безспорно созванному въ 1901 году Московскимъ обществомъ сельскаго хозяйства съѣзду дѣятелей агрономической помощи мѣстному хозяйству. Постановленія съѣзда по вопросу о мелкой земской единицѣ дали поводъ къ пересмотру этого вопроса въ земской средѣ и послужили матеріаломъ для весьма оживленнаго обмѣна мнѣній въ журналистикѣ. При этомъ формулированныя на съѣздѣ принципіальныя положенія по вопросу о мелкой земской единицѣ оказали весьма замѣтное вліяніе и на постановку и на развитіе этого вопроса, какъ въ земской средѣ, такъ и въ журналистикѣ. Поэтому, для изученія развитія вопроса о мелкой земской единицѣ въ новѣйшее время въ земской средѣ и для уясненія размѣровъ и причинъ вліянія на это развитіе постановленій съѣзда необходимо не только познакомиться съ послѣдними, но и отдать себѣ ясный отчетъ въ происхожденіи и въ ходѣ развитія этого вопроса на самомъ съѣздѣ. Это тѣмъ болѣе необходимо, что и самъ съѣздъ по своему составу и задачамъ представлялъ также земскую среду.

Само собою разумѣется, что вопросъ о мелкой земской единицѣ возникъ на съѣздѣ не случайно. Какъ и во многихъ другихъ отрасляхъ земской дѣятельности, и въ области земской агрономической дѣятельности годъ отъ году все сильнѣе и сильнѣе стали ощущаться неудобства отъ того, что при существующихъ условіяхъ земская агрономическая организація не можетъ своевременно узнавать и удовлетворять постоянно возникающія нужды мелкихъ раіоновъ уѣзда и, вмѣстѣ съ тѣмъ, при осуществленіи мѣропріятій общеуѣзднаго или даже общегубернскаго значенія — испытываются немаловажныя затрудненія вслѣдствіи отсутствія близкаго знакомства съ мѣстными условіями и людьми. На почвѣ такихъ затрудненій и возникъ вопросъ о такъ называемомъ *приближеніи агрономической помощи къ населенію.*

Конечно, вопросъ о чисто-внѣшнемъ приближеніи агрономической помощи до извѣстной степени разрѣшался мѣстнымъ учрежденіемъ и развитіемъ такъ называемаго института „с.-х. старость", т. е. низшихъ помощниковъ земскихъ агрономовъ по проведенію отдѣльныхъ простѣйшихъ мѣропріятій, или такими мѣрами, какъ устройство филіальныхъ отдѣленій с.-х. складовъ, т. н. „агрономическихъ пунктовъ" и т. п. Но такими мѣрами все-таки отнюдь не устранялся недостатокъ живого общенія агрономической организаціи съ населеніемъ. Для этого, очевидно, были необходимы особые мѣстные органы, способные пробудить мѣстную иниціативу и самодѣятельность. Въ поискахъ за такими органами нѣкоторыя земства остановились въ послѣднее время на 1) сельскохозяйственныхъ обществахъ малаго раіона дѣйствій (волостныхъ и сельскихъ) и на 2) экономическихъ попечительствахъ [1]).

*Мелкія сельскохозяйственныя общества*, устраиваемыя теперь весьма упрощеннымъ порядкомъ на основаніи выработаннаго министерствомъ земледѣлія нормальнаго устава, еще весьма молодое начинаніе. Какъ видно изъ представленныхъ на съѣздъ матеріаловъ и изъ происходившихъ по данному вопросу преній, раньше всего такія сельскохозяйственныя общества (волостныя) возникли въ Бѣлгородскомъ уѣздѣ Курской губерніи — именно въ 1898 году; въ Самарской губерніи всѣ существующія тамъ теперь волостныя сельскохозяйственныя общества возникли не ранѣе 1900 года [2]). Кромѣ того, по свѣдѣніямъ, сообщеннымъ во время преній А. А. Новиковымъ, въ Вятской губерніи устраивались въ разное время учрежденія, вполнѣ аналогичныя по своей организаціи и задачамъ сельскохозяйственнымъ обществамъ — это мѣстные сельскохозяйственные комитеты [3]).

Насколько можно судить по фактическимъ свѣдѣніямъ, имѣющимся въ трудахъ съѣзда, эти мелкія сельскохозяйственныя общества, несмотря на весьма недавнее свое существованіе, дѣйствительно успѣли пробудить мѣстную иниціативу и во многомъ помогли завязать съ деревней живыя связи. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, во время происходившаго по этому поводу обмѣна мнѣній было указано, что сельскохозяйственныя общества лишь случайно и на неопредѣленное время объединяютъ небольшое число отдѣльныхъ хозяевъ и поэтому, въ качествѣ союзовъ необязательныхъ, могутъ также легко распадаться, какъ и возникать; кромѣ того, они неминуемо являются союзами, выражающими интересы мѣстнаго населенія весьма неполно, а подчасъ односторонне и неправильно; едва ли можно расчитывать, чтобы сельскохозяйственныя общества могли само-

[1]) Кредитныя и ссудосберегательныя товарищества, какъ союзы съ весьма спеціальной цѣлью, сюда не могутъ быть отнесены.

[2]) См. „Труды съѣзда": 1) Обзоръ агроном. дѣят. по Курской губ, стр. 25; 2) Докладъ члена съѣзда И. В. Шумкова „О с.-х. обществахъ малаго раіона дѣйствій" (№ 4).

[3]) Ibid., Журналъ 1-й секціи, стр. 18.

стоятельно дѣйствовать даже и въ предоставленныхъ имъ по нормальному уставу предѣлахъ. Кромѣ того, нѣкоторые члены съѣзда выражали опасеніе, какъ бы признаніе мелкихъ с.-х. обществъ органами и союзниками земства не заслонило собою мысли объ учрежденіи мелкой земской единицы [1]).

Результатомъ обсужденія явилось слѣдующее постановленіе съѣзда: „Сельскохозяйственныя общества малаго раіона дѣйствія могутъ быть полезны для повышенія какъ общаго, такъ и сельскохозяйственнаго культурнаго уровня населенія, но, являясь добровольными союзами, не могутъ представлять и защищать интересы всѣхъ слоевъ сельскаго населенія и поэтому неспособны замѣнить мелкія единицы, хотя и могутъ быть полезными союзниками земства, въ смыслѣ приближенія агрономической помощи“

Экономическія попечительства, проектированныя Московскимъ губернскимъ земствомъ [2]) и еще нигдѣ не получившія пока осуществленія, не представляютъ, правда, опасности неравномѣрнаго удовлетворенія нуждъ и защиты интересовъ различныхъ слоевъ населенія, но зато невыгодно отличаются отъ мелкихъ сельскохозяйственныхъ обществъ тѣмъ, что, въ качествѣ органовъ по существу исполнительныхъ, едва ли могутъ возбудить въ населеніи необходимую живую самодѣятельность. Правда, проектированная Московскимъ губернскимъ земствомъ организація этихъ попечительствъ и предположенное по проекту предоставленіе этимъ органамъ весьма значительной доли самостоятельности — должны быть признаны, повидимому, довольно серьезнымъ коррективомъ къ указанному недостатку, но все же самый недостатокъ этимъ коррективомъ не устраняется.

При такихъ условіяхъ естественно, что на съѣздѣ получилъ преобладаніе взглядъ на экономическія попечительства исключительно какъ на органы исполнительные и поэтому совершенно неспособные замѣнить мелкую земскую единицу.

Но даже и сторонники проекта почти всѣ принципіально отдавали преимущество мелкой земской единицѣ; считая однако вопросъ о послѣдней еще недостаточно разработаннымъ и немедленное осуществленіе невозможнымъ, полагали болѣе осторожнымъ ввести сперва въ качествѣ переходной мѣры, способной подготовить почву — экономическія попечительства [3]). Въ отвѣтъ на это мнѣніе въ комиссіи было указано: 1) что сознаваемая съѣздомъ необходимость живой связи земскихъ учрежденій съ населеніемъ не можетъ быть достигнута при помощи какихъ бы

---

[1]) См. Труды съѣзда: 1) журн. общихъ собраній, стр. 18; 2) журналы 1-й секціи, стр. 17.

[2]) См. Труды съѣзда: Обзоръ земской агрон. дѣят. въ Московской губ., стр. 22.

[3]) См. Труды съѣзда: Журналы засѣданія комиссіи по вопросу о мелкой земской единицѣ, стр. 1 (мнѣніе кн. П. Д. Долгорукова),стр. 2 и 8 (мнѣніе Д. Н Шипова), стр. 5 (мнѣніе Н. Н. Хмѣлева) и т. д.

то ни было исполнительныхъ органовъ, такъ какъ „подобная связь была бы механической связью, а нужна связь химическая“ (Н. Н. Сомова); 2) что „всѣ земскія мѣропріятія, сельскохозяйственныя же въ особенности, могутъ тогда только расти и правильно развиваться, когда они будутъ нарождаться на мѣстѣ въ земствѣ, т. е. въ мелкой свободно развивающейся и самообслагающейся земской единицѣ“ (мнѣніе В. А. Садовеня) и т. д.

Въ концѣ концовъ комиссія хотя и не сдѣлала особаго постановленія объ экономическихъ попечительствахъ, но по существу отнеслась къ нимъ отрицательно, остановившись въ своихъ заключеніяхъ исключительно на мелкой земской единицѣ. А такъ какъ мнѣніе комиссіи, за небольшими измѣненіями, было цѣликомъ принято общимъ собраніемъ (см. журналъ общаго собранія 16 февраля, стр. 34), то, слѣдовательно, совершенно такъ же отнесся къ экономическимъ попечительствамъ и весь съѣздъ.

Итакъ, слѣдовательно, послѣ внимательнаго разсмотрѣнія двухъ наиболѣе выдающихся предположеній *замѣнить* мелкую земскую единицу болѣе доступными мѣстными организаціями, съѣздъ отнесся къ нимъ обонмъ отрицательно, ни въ чемъ однако не ограничивая спеціальнаго значенія во всѣхъ другихъ отношеніяхъ какъ мелкихъ сельскохозяйственныхъ обществъ, такъ и экономическихъ попечительствъ.

Переходя къ изложенію происшедшаго обмѣна мыслей въ комиссіи, слѣдуетъ вновь подчеркнуть, что среди членовъ комиссіи не было, строго говоря, *принципіальныхъ* противниковъ мелкой земской единицы. Поэтому почти всѣ возраженія сводились къ двумъ основнымъ: 1) къ несвоевременности учрежденія мелкой земской единицы по чисто-внѣшнимъ условіямъ и къ 2) несвоевременности вслѣдствіе недостаточной разработанности вопроса въ самой земской средѣ и вслѣдствіе вытекающихъ отсюда чисто-практическихъ затрудненій.

Несвоевременность перваго рода мотивировалась слѣдующими главными соображеніями: „Общество наше еще не доросло до созданія мелкой земской единицы, среди него нѣтъ еще элементовъ, при наличности которыхъ можно было бы создать мелкую самоуправляющуюся единицу“. Дворянство, какъ сословіе, послѣ реформы 19 февраля 1861 года утратило свое прежнее государственное значеніе, а послѣ законоположеній 12 іюля 1889 г. и 12 іюня 1890 г., поставившихъ его въ обособленное положеніе, окончательно потеряло возможность сдѣлаться руководящимъ элементомъ въ обществѣ и, въ частности, въ будущей мелкой земской единицѣ. Непригоденъ пока для такой роли и т. н. „третій элементъ“, т. е. безсословная интеллигенція, такъ какъ она еще недостаточно окрѣпла и въ ней не сложились твердыя традиціи. Что же касается крестьянства, то оно еще пока слишкомъ некультурно и не скоро еще станетъ способнымъ дать нужные элементы для созданія автономной мелкой единицы. (Мнѣніе Д. Н. Шипова. Журналы ком. по вопр. о. м.

з. е., стр. 8). Между тѣмъ, при всей неподготовленности—крестьянству придется играть по необходимости весьма видную роль въ жизни мелкой земской единицы, тѣмъ болѣе, что многіе выдающіеся и интеллигентные земскіе дѣятели, не живя постоянно въ деревнѣ и не входя близко въ труды и интересы даннаго небольшого района—едва ли будутъ избираться не только въ составъ мелкой земской единицы, но и для участія въ уѣздныхъ и губернскихъ собраніяхъ. (Мнѣніе А. А. Савельева, тамъ же, стр. 8). При такихъ условіяхъ, „не слѣдуетъ ли опасаться того, что вслѣдствіе малой культурности нашего сельскаго населенія земскія мѣропріятія, если они будутъ поручены волостнымъ земскимъ единицамъ, будутъ носить печать узости взглядовъ? Не понизится ли культурный уровень самихъ земскихъ собраній, если выборъ гласныхъ уѣзднаго собранія будетъ предоставленъ мелкимъ волостнымъ единицамъ“... (Мнѣніе Н. Н. Хмѣлева, тамъ же, стр. 5). А если все это такъ, то „слѣдуетъ признать рановременнымъ всякую попытку создать автономную мелкую земскую единицу, надо выждать историческаго развитія нашей государственной и общественной жизни“. (Мнѣніе Д. Н. Шипова, тамъ же, стр. 9). Пока же слѣдуетъ ограничиться лишь принципіальнымъ выясненіемъ вопроса, для установленія того идеала, къ которому должно стремиться земство (тамъ же).

Эти соображенія относительно несвоевременности (въ указанномъ спеціальномъ смыслѣ) осуществленія мелкой земской единицы встрѣтили въ комиссіи весьма энергичныя возраженія, сущность которыхъ сводится къ слѣдующему. Опасенія понизить уровень земской дѣятельности вслѣдствіе передачи земскаго дѣла въ руки населенія не основательны. Отъ этого могутъ произойти лишь временныя задержки въ ходѣ земскаго дѣла, такъ какъ „работа въ мелкихъ земскихъ единицахъ должна имѣть огромное воспитательное значеніе, она научитъ самодѣятельности въ общественномъ дѣлѣ“. Послѣ введенія мелкой земской единицы „земство станетъ истинно-народнымъ учрежденіемъ“, которое нельзя будетъ сломить никакимъ силамъ властвующей бюрократіи, „какъ нельзя сломить начала, положенныя въ основаніе освобожденія крестьянъ, потому что начала эти стали народнымъ достояніемъ“. Къ тому же, нѣтъ серьезныхъ основаній предполагать, что въ деревняхъ не найдется и теперь достаточно людей, способныхъ сдѣлаться хорошими общественными дѣятелями, тѣмъ болѣе, что дѣло идетъ объ осуществленіи весьма простыхъ хозяйственныхъ задачъ. Едва ли можно опасаться и того, что понизится уровень уѣздныхъ собраній, потому что „всякая реформа съ здоровой общественной идеей“ должна выдвинуть людей. Въ частности, по поводу руководительства—не слѣдуетъ упускать изъ виду, что примѣръ чисто-крестьянскихъ земствъ, какъ Вятское, Пермское, доказываетъ, что населеніе можетъ всегда обойтись безъ руководителей. (Мнѣніе Н. Н. Сомова, тамъ же, стр. 5, 6, 10 и 11). Поэтому „ошибочно было бы ждать наступленія того момента, когда мы изъ неспособныхъ къ воспріятію ре-

формы сдѣлаемся способными, изъ слабыхъ сдѣлаемся сильными. Мы станемъ сильны съ того момента, когда рѣшимъ примѣнить наши силы къ подъему народной жизни". (Мнѣніе кн. Д. И. Шаховскаго, стр. 10). И при введеніи великихъ реформъ Александра II слышались голоса, что для проведенія ихъ не хватаетъ силъ у населенія. Но тѣ реформы были болѣе крупныя, чѣмъ созданіе мелкой земской единицы, а тѣмъ не менѣе и онѣ проведены успѣшно въ жизнь. Но это было 40 лѣтъ назадъ, теперь же жизненныхъ силъ еще больше и при наличныхъ условіяхъ можно было бы мечтать и о гораздо болѣе крупныхъ реформахъ, нежели о мелкой земской единицѣ... (Мнѣніе Н. П. Фролова, тамъ же). „Если 40 лѣтъ по-реформенной жизни не выработали самосознанія въ средѣ крестьянской массы, то сколько же лѣтъ еще ждать? Если дворянство слабѣетъ, то тѣмъ болѣе надо спѣшить, чтобы успѣть захватить силы, еще сохранившіяся въ дворянствѣ и способныя къ общественной работѣ". Что же касается 3-го элемента, то и онъ „самъ собою не можетъ сдѣлаться пригоднымъ для общественной работы". При такихъ условіяхъ „слѣдуетъ трудиться надъ разрѣшеніемъ жизненныхъ вопросовъ, а не надъ созданіемъ отвлеченныхъ идеаловъ"... (Мнѣніе кн. Д. И. Шаховскаго, тамъ же).

Сторонники взгляда, что введеніе мелкой земской единицы несвоевременно изъ-за массы неустранимыхъ сейчасъ затрудненій практическаго свойства, указывали на слѣдующее: 1) трудно организовать въ мелкой земской единицѣ представительство крупныхъ и мелкихъ собственниковъ на такихъ началахъ, чтобы были въ должной мѣрѣ соблюдены интересы тѣхъ и другихъ; 2) въ частности, какъ организовать избирательные съѣзды для мелкихъ районовъ, когда, изъ-за абсентеизма и просто недостатка людей, даже уѣздные съѣзды въ настоящее время нерѣдко не могутъ состояться за неприбытіемъ законнаго числа выборщиковъ; 3) какъ достигнуть уравнительности обложенія при томъ громаднѣйшемъ неравенствѣ подлежащихъ обложенію имуществъ, которое между волостными единицами будетъ несравненно больше, нежели неравенство, существующее сейчасъ между уѣздами; 4) не слѣдуетъ ли опасаться, что при такихъ условіяхъ обложеніе въ мелкой земской единицѣ окажется во многихъ случаяхъ обременительнымъ и несправедливымъ; 5) если для достиженія уравнительности обложенія необходимо предварительно пересоздать основы земскаго обложенія, то какъ это сдѣлать? Находя, что для разрѣшенія всѣхъ подобныхъ вопросовъ сейчасъ нѣтъ никакихъ данныхъ, нѣкоторые изъ членовъ комиссіи полагали, что вопросъ о мелкой земской единицѣ, очевидно, еще не выясненъ въ самой земской средѣ и поэтому нуждается въ бо̀льшей и всесторонней предварительной разработкѣ.

Большинство же членовъ комиссіи, соглашаясь съ тѣмъ, что вопросъ о мелкой земской единицѣ еще нуждается въ разработкѣ, находили, что въ основныхъ чертахъ онъ ясенъ. Разъ устранена мысль о возможности

замѣны мелкой земской единицы волостными с.-х. обществами и экономическими попечительствами и разъ рѣшено, что эта будущая, мелкая единица должна быть чисто-земская, то изъ этого слѣдуетъ, что она должна быть и организована по типу земскихъ учрежденій, т. е. она должна быть обязательной, всесословной и самообладающейся. Такъ какъ задача комиссіи заключается не въ выработкѣ законопроекта, а въ выясненіи вопроса въ существенныхъ чертахъ, то и нѣтъ надобности заниматься сейчасъ разработкой деталей, хотя бы и такого громаднаго практическаго значенія, какъ организація уравнительнаго обложенія, представительства и проч. Нѣкоторые же изъ членовъ комиссіи полагали, что вопросъ о введеніи мелкой земской единицы далеко не такъ сложенъ, какъ это можетъ казаться. „И теперь волостные органы представляютъ мелкія общественныя организаціи, услугами которыхъ пользуются земскія учрежденія, но только организаціи эти являются юридически непризнанными въ качествѣ земскихъ организацій, а сословными; слѣдуетъ только ихъ сдѣлать всесословными и возложить на нихъ веденіе простыхъ будничныхъ и несложныхъ дѣлъ“. (Мнѣніе Н. Н. Сомова, стр. 10).

Въ окончательномъ результатѣ заключеніе комиссіи выразилось въ слѣдующемъ рядѣ положеній:

„I. Для того, чтобы земство могло вполнѣ удовлетворительно выполнить лежащія на немъ задачи въ области экономическихъ и, въ частности, сельскохозяйственныхъ нуждъ населенія, по мнѣнію съѣзда, 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, при чемъ однако разсмотрѣть частности этихъ отношеній съѣздъ не нашелъ для себя возможнымъ; 6) мелкая земская единица должна имѣть выборные исполнительные органы; 7) она не должна обладать функціями полицейскими и судебными.

Затѣмъ съѣздъ не нашелъ возможнымъ высказать опредѣленнаго заключенія по слѣдующимъ существеннымъ вопросамъ: а) какимъ измѣненіямъ подлежатъ, для права участія въ выборахъ по мелкой земской единицѣ, нынѣ дѣйствующія правила имущественнаго ценза, и какой долженъ быть установленъ порядокъ выборовъ, причемъ, однако, ясно, что и основанія права участія въ выборахъ, и порядокъ ихъ

подлежатъ существеннымъ измѣненіямъ; б) какъ велика должна быть эта новая, болѣе мелкая, чѣмъ уѣздъ, земская единица; в) должно ли ей принадлежать право самообложенія ограниченное или неограниченное; г) долженъ ли ея исполнительный органъ быть единоличнымъ или коллегіальнымъ; д) долженъ ли быть и въ чемъ именно ограниченъ кругъ предметовъ ея вѣдѣнія противъ круга предметовъ вѣдѣнія существующихъ земскихъ учрежденій; е) должны ли быть допущены къ участію въ рѣшеніи дѣлъ въ мелкой земской единицѣ всѣ, пользующіеся правомъ голоса, или же ихъ выборные представители; ж) представляется ли необходимымъ при учрежденіи мелкой земской единицы измѣнить земское представительство въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ путемъ составленія его изъ выборныхъ отъ мелкихъ единицъ, или же порядокъ избранія уѣздныхъ земскихъ гласныхъ слѣдуетъ сохранить по существующему земскому положенію и, наконецъ, з) должна ли организація мелкой земской единицы быть одинаковой повсюду или различной по губерніямъ. III. Съѣздъ признаетъ существенно важнымъ, чтобы вопросъ о своевременности учрежденія подобной мелкой земской единицы, а также о подробностяхъ ея организаціи былъ переданъ на заключеніе земскихъ собраній.

Въ общемъ собраніи 16 февраля 1901 г. съѣздъ присоединился къ этой резолюціи, сдѣлавъ къ ней два добавленія: 1) о гласномъ веденіи дѣлъ въ собраніяхъ мелкой земской единицы и 2) объ исключеніи изъ состава исполнительнаго органа послѣдней лицъ, исправляющихъ административныя и судебныя должности на территоріи данной единицы.

*2. Внѣшніе результаты разсмотрѣнія въ земствахъ вопроса о мелкой земской единицѣ.*

Согласно приведенному выше постановленію съѣзда, всѣ заключенія послѣдняго по вопросу о мелкой земской единицѣ, вмѣстѣ съ нѣкоторыми другими постановленіями, были переданы вскорѣ по окончаніи съѣзда на заключеніе уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ собраній.

Отвѣты о томъ, какъ отнеслись земства къ заключеніямъ съѣзда, были получены отъ 33 губернскихъ и 288 уѣздныхъ земствъ [1]). Совсѣмъ ничего не отвѣтили 1 губернская (Черниговская) и 72 уѣздныхъ земскихъ управъ [2]). Такимъ образомъ, имѣющіяся свѣдѣнія нужно при-

[1]) Въ приведенномъ подсчетѣ приняты во вниманіе всѣ земства, отвѣтившія и на циркулярный запросъ ИМПЕРАТОРСКАГО Московскаго Общества Сельскаго Хозяйства, и на такой же позднѣйшій запросъ Московской губернской земской управы.

[2]) Эти 72 уѣздныхъ земства распредѣляются по губерніямъ слѣдующимъ образомъ: Бессарабская—3, Владимірская—2, Вологодская—2, Екатеринославская—6, Казанская—1, Калужская—1, Костромская—4, Нижегородская—6, Олонецкая—3, Орловская—3, Псковская—2, Рязанская—1, Самарская—3, Петербургская—5, Саратовская—4, Симбирская—2, Смоленская—2, Таврическая—3 Тверская—1, Тульская—4, Уфимская—3, Херсонская—2, Черниговская—6, Ярославская—3.

знать довольно полными, тѣмъ болѣе, что ничего не отвѣтившія земства (около 200) могутъ быть съ весьма большой вѣроятностью отнесены къ числу земствъ, не обсуждавшихъ совсѣмъ постановленнаго съѣздомъ вопроса.

Обращаясь къ полученнымъ свѣдѣніямъ, видимъ, прежде всего, что въ 8 губернскихъ (въ Бессарабскомъ, Вологодскомъ, Екатеринославскомъ, Олонецкомъ, Орловскомъ, С.-Петербургскомъ, Тульскомъ и Харьковскомъ) и въ 150 уѣздныхъ земствахъ [1]) вопросъ о мелкой земской единицѣ въ 1901 году не поднимался, при чемъ остается неизвѣстнымъ—имѣется ли въ виду обратиться къ разработкѣ этого вопроса въ ближайшемъ будущемъ. Далѣе, въ двухъ губернскихъ земствахъ (Казанскомъ и Саратовскомъ) и въ 16 уѣздныхъ земствахъ [2]) разработка вопроса была лишь отсрочена до слѣдующаго года.

За выключеніемъ губернскихъ и уѣздныхъ земствъ всѣхъ трехъ отмѣченныхъ категорій, изъ которыхъ двѣ первыя (т. е. ничего не отвѣтившія и зазѣдомо не возбуждавшія вопроса въ 1901 году) могутъ быть соединены по указанной причинѣ въ одну, остается 23 губернскихъ и 122 уѣздныхъ земства, въ которыхъ въ 1901 году было дано какое либо движеніе вопросу о мелкой земской единицѣ.

Весьма естественно, что многія земства затруднились въ сравнительно короткій срокъ подвергнуть предложенныя заключенія съѣзда какой либо разработкѣ и рѣшили ограничиться внесеніемъ въ собранія однихъ лишь постановленій съѣзда безъ всякихъ заключеній управы: такъ поступили одно губернское земство (Владимірское) и 42 уѣздныхъ [3]),

---

[1]) По губерніямъ эти 150 уѣздовъ распредѣляются слѣдующимъ образомъ: Бессарабская—5, Владимірская—9, Вологодская—5, Воронежская—5, Вятская—7, Екатеринославская—1, Казанская—7, Калужская—4, Костромская—4, Московская—7, Нижегородская—3, Новгородская—7, Олонецкая—3, Орловская—5, Пензенская—6, Пермская—6, Полтавская—12, Псковская—1, Рязанская—4, Самарская—3, С.-Петербургская—1, Саратовская—5, Симбирская—3, Смоленская—3, Таврическая—3, Тамбовская—5. Тверская—4, Тульская—2, Харьковская — 9, Херсонская—3, Черниговская - 7 и Ярославская—1.

[2]) Эти 16 земствъ слѣдующія: Котельническое, Нолинское и Яранское — Вятской губерніи; Славяносербское — Екатеринославской; Казанское, Ветлужское—Костромской; Петрозаводское — Олонецкой; Черниговское, Пермское, Гадячское и Кобелякское—Полтавской; Скопинское—Рязанской; Симферопольское—Таврической; Белебеевское—Уфимской; Сосницкое—Черниговской; Мологское и Угличское—Ярославской.

[3]) Впрочемъ, Владимірское губернское земство можетъ быть включено въ эту категорію совершенно условно, по признаку внесенія въ собраніе аналогичнаго вопроса, возбужденнаго извнѣ безъ всякаго собственнаго заключенія. А именно: Владимірская губернская управа внесла на разсмотрѣніе очереднаго губернскаго собранія собственно не переданный съѣздомъ вопросъ о мелкой земской единицѣ, а возникшій въ Гороховецкомъ уѣздномъ собраніи вопросъ о мелкихъ съѣздахъ, имѣющій впрочемъ съ первымъ вопросомъ много точекъ соприкосновенія. Что касается упомянутыхъ 42 уѣздныхъ земскихъ управъ, внесшихъ на разсмотрѣніе собраній одни лишь постановленія съѣзда, то вотъ ихъ

при чемъ, повидимому, большинство этихъ уѣздныхъ земствъ не перепечатало даже постановленій съѣзда, что не могло, разумѣется, не поставить гласныхъ въ немалое затрудненіе [1]). Затѣмъ 16 губернскихъ и 69 уѣздныхъ управъ [2]), не ограничиваясь простой передачей постановленій съѣзда, нашли необходимымъ и возможнымъ представить по данному вопросу какой либо докладъ, не подвергая его до собранія никакому предварительному разсмотрѣнію.

Наконецъ, 6 губернскихъ (Вятская, Курская, Московская, Полтавская, Самарская и Уфимская) и 11 уѣздныхъ земскихъ управъ признали необходимымъ передать вопросъ о мелкой земской единицѣ до собранія

---

перечень: Великоустюжская—Вологодской губерніи; Богучарская и Нижнедѣвицкая—Воронежской; Козьмодемьянская—Казанской; Тарусская—Калужской; Галичская и Кинешемская—Костромской; Клинская, Можайская и Серпуховская—Московской; Ардатовская—Нижегородской; Ливенская и Мценская—Орловской; Городищенская, Керенская и Краснослободская — Пензенской; Новоржевская, Опочецкая, Островская, Торопецкая—Псковской; Михайловская и Сапожковская—Рязанской; Вяземская, Дорогобужская и Духовщинская—Смоленской; Тамбовская, Кирсановская, Елатомская, Лебедянская, Темниковская и Усманская—Тамбовской; Бѣжецкая, Весьегонская, Вышневолоцкая и Старицкая—Тверской; Алексинская, Новосильская и Чернская—Тульской; Стерлитамакская—Уфимской; Даниловская, Мышкинская и Рыбинская—Ярославской.

[1]) По справкамъ, наведеннымъ въ архивѣ съѣзда дѣятелей агрономической помощи мѣстному хозяйству, оказывается, что вслѣдствіе особыхъ требованій были посланы дополнительныя количества экземпляровъ какъ постановленій, такъ и упомянутыхъ выше журналовъ, спеціально для раздачи гласнымъ собраній въ 3 губернскія управы и въ 27 уѣздныхъ управъ.

[2]) Вотъ перечень, относящихся сюда губернскихъ (а) и уѣздныхъ (б) земскихъ управъ: а) губернскія земскія управы: Воронежская, Калужская, Костромская, Нижегородская, Новгородская, Пензенская, Пермская, Полтавская, Псковская, Рязанская, Симбирская, Смоленская, Таврическая, Тамбовская, Тверская, Херсонская и Ярославская. б) Уѣздныя земскія управы: Александровская и Покровская—Владимірской губерніи; Сольвычегодская—Вологодской; Воронежская, Землянская, Острогожская и Павловская—Воронежской; Сарапульская—Вятской; Чебоксарская и Ядринская—Казанской; Калужская, Козельская, Лихвинская, Медынская и Мещовская—Калужской; Буйская—Костромской; Курская, Бѣлгородская, Дмитріевская, Корочанская, Льговская, Путивльская, Суджанская, Старооскольская, Тимская и Щигровская—Курской; Московская, Звенигородская и Рузская—Московской; Демянская, Кирилловская, Тихвинская и Устюженская—Новгородской; Елецкая и Кромская — Орловской; Наровчатская — Пензенской: Пермская, Кунгурская, Осинская, Оханская и Шадринская—Пермской; Гадячская и Золотоношская—Полтавской; Рязанская, Зарайская, Пронская и Спасская—Рязанской; Лужская—С.-Петербургской; Балашовская—Саратовской; Корсунская, Курмышская и Сызранская—Симбирской; Бѣльская, Гжатская, Порѣчская и Юхновская—Смоленской; Перекопская—Таврической; Моршанская—Тамбовской; Тверская, Корчевская и Новоторжская—Тверской; Бѣлевская, Епифанская и Каширская—Тульской; Бирская—Уфимской; Сумская—Харьковской; Херсонская и Конотопская—Черниговской.

на разсмотрѣніе земскихъ спеціальныхъ совѣщательныхъ органовъ (экономическихъ и сельскохозяйственныхъ совѣтовъ) [1]).

Къ указаннымъ внѣшнимъ результатамъ сводится все, что было сдѣлано въ 1901 году по вопросу о мелкой земской единицѣ до очередныхъ собраній 22 губернскими и 123 уѣздными земскими управами.

Переходя къ обзору такихъ же внѣшнихъ результатовъ разсмотрѣнія заключеній съѣзда въ очередныхъ земскихъ собраніяхъ 1901 года, нужно прежде всего замѣтить, что вопросъ о мелкой земской единицѣ былъ на разсмотрѣніи собраній не во всѣхъ 22 губерніяхъ и 122 уѣздахъ, гдѣ была произведена какая бы то ни было подготовительная работа или, по крайней мѣрѣ, рѣшено дать то или иное движеніе вопросу. Въ 7 губернскихъ и въ 13 уѣздныхъ собраніяхъ разсмотрѣніе даннаго вопроса въ 1901 году не состоялось по слѣдующимъ причинамъ: 1) 2 губернскія управы (Московская и Самарская) и 2 уѣздныя (Арзамасская—Нижегородской и Шлиссельбургская—Петербургской) не внесли никакого доклада, не признавая еще законченнымъ предварительное разсмотрѣніе даннаго вопроса. 2) Въ 5 губернскихъ собраніяхъ (Пензенскомъ, Полтавскомъ, Тамбовскомъ, Уфимскомъ и Херсонскомъ) и въ 6 уѣздныхъ (Можайскомъ Московской губерніи, Ардатовскомъ—Нижегородской, Гжатскомъ—Смоленской, Новоторжскомъ—Тверской, Козельскомъ—Калужской и Балашовскомъ—Саратовской) имѣлись по данному вопросу представленные управами доклады, которые не были однако разсмотрѣны, частью по причинамъ неуказаннымъ. 3) Въ 4 уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ (въ Кунгурскомъ и Оханскомъ—Пермской губерніи, въ Лужскомъ—С.-Петербургской и въ Бирскомъ—Уфимской) вопросъ о мелкой земской единицѣ не былъ допущенъ къ обсужденію предсѣдателемъ собранія, а въ одномъ уѣздномъ собраніи (Мещовскомъ—Калужской губерніи) вопросъ былъ снятъ съ очереди, вслѣдствіе признанія его самой управой не подлежащимъ разсмотрѣнію собранія.

За указанными изъятіями вопросъ о мелкой земской единицѣ подлежалъ обсужденію 15 губернскихъ и 107 уѣздныхъ земскихъ собраній.

Обращаясь къ внѣшней группировкѣ постановленій указанныхъ земскихъ собраній, слѣдуетъ прежде всего выдѣлить 16 постановленій, свидѣтельствующихъ или о нѣкоторой неподготовленности данныхъ собраній къ обсужденію постановленнаго вопроса, или, б. м., даже о безразличномъ къ нему отношеніи. Сюда относятся: 1) постановленій 3

[1]) Упомянутыя 5 губернскихъ управъ и 11 уѣздныхъ, а именно: Бобровская—Воронежской губерніи; Грайворонская, Новооскольская, Рыльская и Фатежская—Курской; Арзамасская—Нижегородской; Демянская—Новгородской; Оханская—Пермской; Новоузенская—Самарской; Шлиссельбургская—Петербургской и Валковская—Харьковской, передали вопросъ на заключеніе состоящихъ при этихъ управахъ экономическихъ или сельскохозяйственныхъ совѣтовъ, и только одна уѣздная управа (именно Великолуцкая—Псковской губ.) передала вопросъ на заключеніе мѣстнаго общества сельскаго хозяйства.

уѣздныхъ собраній (Тверского и Бѣжецкаго—Тверской губерніи и Крапивенскаго—Тульской), признавшихъ вопросъ о мелкой земской единицѣ подлежащимъ обсужденію губернскаго собранія; 2) постановленія 1 губернскаго (Костромского) и 1 уѣзднаго (Весьегонскаго, Твер. г.) собраній, отложившихъ разсмотрѣніе вопроса; 3) постановленія 9 уѣздныхъ собраній (Яренскаго—Вологодской губ., Тарусскаго—Калужской, Обоянскаго—Курской, Городищенскаго и Краснослободскаго—Пензенской, Островскаго—Псковской, Елатомскаго—Тамбовской, Данковскаго и Мышкинскаго—Ярославской) о принятіи заключеній съѣзда „къ свѣдѣнію“ и, наконецъ, 4) постановленія 2 уѣздныхъ собраній (Александровскаго и Покровскаго—Владимірской губ.), рѣшившихъ оставить вопросъ „открытымъ“.

За выключеніемъ и этой категоріи земскихъ собраній, въ сущности уклонившихся отъ обсужденія вопроса, остается довольно обширная группа изъ 14 губернскихъ и 95 уѣздныхъ собраній, высказавшихся по вопросу о мелкой земской единицѣ болѣе или менѣе опредѣленно.

Въ составъ этой группы должны быть включены прежде всего земскія собранія, высказавшіяся—по тѣмъ или инымъ соображеніямъ—противъ учрежденія мелкой земской единицы. Сюда относятся 2 губернскихъ собранія (Калужское и Тверское) и 19 уѣздныхъ собраній [1]) Само собою разумѣется, что въ эту группу пришлось соединить—по чисто формальному признаку отрицательнаго отношенія къ осуществленію мелкой земской единицы—земскія собранія съ весьма различнымъ принципіальнымъ отношеніемъ къ самой идеѣ мелкой земской единицы. Въ чемъ именно эти различія заключаются,—мы увидимъ ниже, при разсмотрѣніи по существу мнѣній земскихъ собраній по данному вопросу.

Почти неотдѣлимы отъ этой группы тѣ 4 уѣздныхъ собранія (Гороховецкое—Владимірской губ., Лихвинское и Медынское—Калужской и Грайворонское—Курской), которыя хотя и не формулировали прямо отрицательнаго отношенія къ мелкой земской единицѣ, но все же косвенно это сдѣлали, обойдя послѣднюю молчаніемъ и высказавшись, вмѣстѣ съ тѣмъ, о нѣкоторыхъ мѣрахъ (вродѣ мелкихъ съѣздовъ, с.-х. попечительствъ и т. п.), имѣющихъ въ виду замѣнить мелкую земскую единицу. О подобныхъ мѣрахъ имѣли сужденіе и нѣкоторыя изъ земствъ, отнесенныхъ нами—по основному признаку отношенія къ вопросу собственно о мелкой земской единицѣ—къ другимъ категоріямъ. Къ нимъ придется еще вернуться нѣсколько ниже.

Далѣе слѣдуетъ довольно значительная группа изъ 2 губернскихъ

---

[1]) Вотъ перечень этихъ уѣздныхъ собраній: Великоустюжское—Вологодской губ.; Острогожское и Павловское—Воронежской; Бѣлгородское, Корочанское, Льговское, Новооскольское, Путивльское и Тимское—Курской; Демянское—Новгородской; Керенское и Наровчатское—Пензенской; Золотоношское—Полтавской; Торопецкое—Псковской; Зарайское и Спасское—Рязанской; Моршанское и Темниковское—Тамбовской и Бѣлевское—Тульской.

и изъ 14 уѣздныхъ земскихъ собраній, признавшихъ вопросъ достаточно разъясненнымъ, чтобы сдѣлать теперь же то или иное постановленіе въ пользу мелкой земской единицы. Сюда относятся: 1) 2 губернскихъ (Новгородское и Рязанское) [1]) и 6 уѣздныхъ собраній (Устюженское—Новгородской губ., Новоржевское — Псковской, Рязанское, Духовщинское—Смол., Старицкое—Твер. и Конотопское—Черн.), прямо постановившихъ возбудить ходатайство объ учрежденіи мелкой земской единицы; 2) 3 уѣздныхъ собранія (Корчевское—Твер., Новоузенское—Самар. и Алексинское—Тульской), признавшихъ учрежденіе мелкой земской единицы необходимымъ; 3) 2 уѣздныхъ собранія (Клинское—Москов. и Галичское—Костр.), присоединившихся принципіально къ заключеніямъ съѣзда, и 4) 3 уѣздныхъ собранія (Сольвычегодское—Волог., Ядринское—Каз. и Шадринское—Пермской), признавшихъ мелкую земскую единицу желательной, но оставившихъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, вопросъ объ организаціи этой единицы открытымъ.

Къ этой категоріи весьма близко примыкаютъ 3 губернскихъ (Воронежское, Курское и Нижегородское) и 13 уѣздныхъ собраній [2]), которыя, признавая мелкую единицу принципіально желательной, считаютъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, необходимымъ приступить къ разработкѣ вопроса объ организаціи этой единицы.

Далѣе, 8 губернскихъ и 45 уѣздныхъ собраній [3]), воздержавшись отъ какого либо опредѣленнаго заключенія, признали все же необходимымъ подвергнуть данный вопросъ всесторонней разработкѣ.

Такимъ образомъ, всѣхъ земскихъ собраній, сдѣлавшихъ тѣ или другія постановленія о необходимости подвергнуть вопросъ о мелкой земской единицѣ обработкѣ, оказывается: 11 губернскихъ и 58 уѣздныхъ.

---

[1]) Рязанское губернское земство возбудило ходатайство объ учрежденіи мелкой земской единицы еще въ 1898 году.

[2]) Сюда относятся слѣдующія уѣздныя земскія собранія: Воронежское, Бобровское—Ворон. губ.; Буйское—Костромской; Рыльское, Фатежское и Щигровское—Курской; Московское, Кирилловское и Тихвинское—Новгородской; Пермское, Вышневолоцкое—Тверской; Сумское—Харьковской и Ярославское.

[3]) Относятся сюда слѣдующія губернскія (а) и уѣздныя (б) земскія собранія а) Владимірское, Вятское, Пермское, Псковское, Симбирское, Таврическое и Ярославское; б) Богучарское, Землянское и Нижнедѣвицкое—Воронежской губ; Сарапульское—Вятской; Козьмодемьянское и Чебоксарское—Казанской; Кинешемское—Костромской; Курское, Старооскольское и Суджанское — Курской; Звенигородское, Рузское и Серпуховское—Московской; Елецкое, Кромское, Ливенское и Мценское — Орловской; Осинское — Пермской; Великолуцкое и Опочецкое—Псковской; Михайловское, Пронское и Сапожковское—Рязанской; Корсунское, Курмыское и Сызранское—Симбирской; Бѣльское, Вяземское, Дорогобужское, Порѣчское (собственно постановлено ознакомить сперва гласныхъ съ заключеніями съѣзда) и Юхновское—Смоленской; Перекопское—Таврической Тамбовское, Лебедянское, Усманское и Кирсановское—Тамбовской; Корчевское—Тверской; Епифанское, Новосильское и Чернское—Тульской; Стерлитамакское—Уфимской; Валковское—Харьковской; Херсонское, Рыбинское—Ярославской.

Въ большинствѣ губернскихъ и уѣздныхъ собраній, признавшихъ вопросъ о мелкой земской единицѣ недостаточно разработаннымъ, найдено было необходимымъ, въ виду особой важности вопроса, усилить управу путемъ привлеченія къ работѣ или какого либо изъ постоянныхъ совѣщательныхъ органовъ, или спеціально избранной комиссіи, или мѣстнаго сельскохозяйственнаго общества, или, наконецъ, отдѣльныхъ гласныхъ.

Что касается дальнѣйшей судьбы постановленій о мелкой земской единицѣ, то свѣдѣнія объ этомъ пока еще очень скудны. Поэтому, тѣмъ большаго вниманія заслуживаетъ фактъ, что постановленія одного изъ губернскихъ собраній (Нижегородскаго) и двухъ уѣздныхъ собраній (Стерлитамакскаго—Уфимской губ. и Рязанскаго) были опротестованы губернаторомъ и отмѣнены губернскимъ по земскимъ дѣламъ присутствіемъ.

Что касается самыхъ постановленій, подавшихъ поводъ къ примѣненію столь экстренной мѣры, то они, какъ оказывается, ничѣмъ не выдѣляются изъ ряда подобныхъ же постановленій другихъ земскихъ собраній. А именно: Нижегородское губернское собраніе и Стерлитамакское уѣздное, признавая введеніе мелкой земской единицы желательнымъ, но самый вопросъ о послѣдней еще недостаточно разработаннымъ, постановили передать вопросъ для разработки, въ первомъ случаѣ—губернской управѣ при участіи уѣздныхъ земствъ, а во второмъ случаѣ—уѣздной управѣ, при участіи экономическаго совѣта. Рязанское же уѣздное собраніе постановило возбудить чрезъ губернское собраніе ходатайство о введеніи мелкой земской единицы.

Изъ представленнаго очерка чисто-внѣшнихъ результатовъ разсмотрѣнія вопроса о мелкой земской единицѣ въ земской средѣ въ 1901 году видно, что въ цѣломъ рядѣ земствъ эта работа должна была продолжиться и въ текущемъ 1902 году. Однако о ходѣ и результатахъ этой работы въ текущемъ году имѣются пока лишь отрывочныя свѣдѣнія. Такъ, напр., изъ числа земствъ, въ которыхъ разсмотрѣніе вопроса было отложено,—въ Саратовскомъ губернскомъ вопросъ былъ внесенъ въ экономическій совѣтъ, который уже составилъ свое заключеніе въ видѣ особаго доклада; здѣсь предстоитъ разсмотрѣніе вопроса о мелкой земской единицѣ въ связи съ выясненіемъ нуждъ сельскохозяйственной промышленности и притомъ нетолько въ губернскомъ, но и въ уѣздныхъ собраніяхъ. Затѣмъ въ Котельническомъ и Яранскомъ земствахъ Вятской губерніи вопросъ былъ переданъ на разсмотрѣніе мѣстныхъ экономическихъ совѣтовъ, при чемъ въ первомъ изъ названныхъ земствъ экономическій совѣтъ высказался за возбужденіе ходатайства объ учрежденіи мелкой земской единицы. Въ Гадячскомъ уѣздномъ земствѣ Полтавской губерніи управа составила по вопросамъ, затронутымъ на съѣздѣ дѣятелей агрономической помощи, особый докладъ, въ которомъ предлагаетъ учредить особую постоянную комиссію для разработки раз-

личныхъ затронутыхъ на съѣздѣ вопросовъ, а въ томъ числѣ и вопроса о мелкой земской единицѣ.

Что касается земствъ, въ которыхъ лишь продолжалась работа, начатая въ предыдущемъ году, то можно указать прежде всего на то, что Московская губернская управа внесла въ экстренную сессію текущаго года особый докладъ по вопросамъ, переданнымъ съѣздомъ, и, въ томъ числѣ, по вопросу о мелкой земской единицѣ; однако докладъ этотъ по совершенно случайной причинѣ (не дошла очередь) не былъ разсмотрѣнъ собраніемъ. Затѣмъ Курская уѣздная управа внесла данный вопросъ передъ экстреннымъ собраніемъ на разсмотрѣніе экономическаго совѣта, который въ своемъ заключеніи высказался противъ мнѣнія Курскаго губернскаго земства. Курское уѣздное экстренное собраніе постановило просить экономическій совѣтъ представить болѣе полную мотивировку своего заключенія. Избранная Перекопскимъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ особая комиссія по вопросу о мелкой земской единицѣ успѣла проявить весьма оживленную дѣятельность, вызвала даже горячую полемику въ мѣстной прессѣ и т. д. Комиссія Херсонскаго уѣзднаго земства по вопросу о раскладкѣ волостныхъ сборовъ представила въ Херсонское экстренное уѣздное собраніе по вопросу о мелкой земской единицѣ особый докладъ, который, по предложенію предсѣдателя собранія, не обсуждался. Наконецъ, Рыльская уѣздная управа той же губерніи также представила въ экстренное собраніе текущаго года особый докладъ по вопросу о мелкой земской единицѣ, при чемъ собраніе, согласно заключенію управы, признало необходимымъ—до окончательнаго разрѣшенія вопроса—выждать результатовъ работъ другихъ земствъ, поставившихъ тотъ же вопросъ на первую очередь.

Едва ли мы ошибемся, если скажемъ, что названныя въ приведенныхъ отрывочныхъ свѣдѣніяхъ земства должны быть разсматриваемы лишь какъ показатели того, что начатая въ земской средѣ въ прошломъ году работа надъ вопросомъ о мелкой земской единицѣ отнюдь не замерла, а наоборотъ—обѣщаетъ, повидимому, дальнѣйшее развитіе.

### *3) Подготовительная работа по вопросу о мелкой земской единицѣ до земскихъ собраній.*

Прежде, нежели войти въ разсмотрѣніе подготовительной работы по вопросу о мелкой земской единицѣ губернскихъ и уѣздныхъ земствъ—было бы желательно отдать себѣ отчетъ въ причинахъ уклоненія отъ этой работы большей половины всѣхъ земствъ. Къ сожалѣнію, имѣющіяся свѣдѣнія почти ничего не даютъ для разъясненія вопроса.

Не говоря уже о земствахъ, ничего вообще не отвѣтившихъ, даже и отвѣтившія обыкновенно не сообщаютъ ничего о причинахъ, по которымъ вопросъ о мелкой земской единицѣ въ 1901 году не возбуждался.

Исключеніе составляютъ лишь 2 земства—Олонецкое губернское и

Кременчугское уѣздное, которыя представили довольно обстоятельныя разъясненія.

Олонецкая губернская управа, въ своемъ официальномъ отношеніи на имя Совѣта И. М. О. С. Х., выдвигаетъ нѣсколько причинъ, побудившихъ ее не вносить даннаго вопроса на разсмотрѣніе собранія: 1) Хотя этотъ вопросъ и имѣетъ историческую связь съ вопросами о всесословной волости и о приходѣ, но тѣмъ не менѣе выдвинутъ онъ на очередь весьма неожиданно и несвоевременно, такъ какъ за послѣдніе два года „возникаетъ опасеніе за самое существованіе земства". 2) Затѣмъ, данный вопросъ поступилъ на обсужденіе земскихъ собраній настолько неразработаннымъ, что „не были выяснены даже основныя черты той реорганизаціи земскихъ учрежденій, которая должна неминуемо послѣдовать при установленіи мелкой земской единицы—самооблагающейся и самоуправляющейся". 3) Кромѣ того, по мнѣнію той же управы, авторы проекта совершенно упустили изъ виду, что Земское Положеніе невозможно согласовать съ существующимъ деревенскимъ правопорядкомъ.

Изъ отвѣта Кременчугской управы видно, что самая возможность возбужденія земствомъ вопроса о мелкой земской единицѣ была предупреждена тѣмъ, что при обсужденіи его въ мѣстномъ сельскохозяйственномъ обществѣ присутствовавшій въ засѣданіи предводитель дворянства заявилъ, что имъ не будетъ допущено обсужденія этого вопроса въ земскомъ собраніи.

Эти два интересныхъ отвѣта не даютъ, конечно, права дѣлать какія либо обобщенія, но все же даютъ поводъ думать, что наряду съ предположительно допущенными нами выше причинами совершеннаго уклоненія многихъ земствъ отъ участія въ обсужденіи даннаго вопроса (т. е. извѣстной неподготовленности и проч.) дѣйствовали, очевидно, причины и иного порядка. Но разъ это такъ, то и извѣстныя намъ внушительныя цифры земствъ, такъ или иначе уклонившихся отъ обсужденія вопроса, пріобрѣтаютъ нѣсколько иное значеніе.

Переходя собственно къ обзору самой подготовительной работы, начнемъ съ земствъ, поступившихъ наиболѣе просто, т. е. рѣшившихъ ограничиться одной лишь передачей постановленій съѣзда на непосредственное разсмотрѣніе собраній.

Къ сожалѣнію, и въ данномъ случаѣ мы не располагали свѣдѣніями о причинахъ, побудившихъ довольно значительное число земствъ (1 губернское и 42 уѣздныхъ), очевидно, не встрѣтившихъ затрудненій къ самому возбужденію вопроса—ни принципіальныхъ (какъ Олонецкое губернское), ни чисто-внѣшнихъ (какъ Кременчугское),—уклониться не только отъ составленія докладовъ, но даже отъ формулированія какихъ либо собственныхъ заключеній. Однако, болѣе чѣмъ вѣроятно, что наряду съ наиболѣе простой причиной, заключающейся, опять-таки въ недостаточной подготовленности къ самостоятельному рѣшенію хотя бы

и назрѣвшаго, но все же сложнаго и труднаго вопроса, могли дѣйствовать и такія, какъ желаніе заручиться полномочіемъ на серьезную обработку вопроса, или не менѣе понятное желаніе получить отъ собранія необходимыя при разработкѣ вопроса руководящія указанія.

Изъ области предположеній мы переходимъ въ область фактовъ, обращаясь къ несравненно болѣе обширной группѣ изъ 22 губернскихъ и 80 уѣздныхъ управъ, признавшихъ возможнымъ и полезнымъ безотлагательно высказаться по вопросу о мелкой земской единицѣ. При этомъ подавляющее большинство земствъ этой группы (17 губ. и 69 уѣздныхъ) дали свое заключеніе, не внося вопроса на предварительное разсмотрѣніе земскихъ совѣщательныхъ органовъ. Такъ какъ въ лицѣ послѣднихъ мы имѣемъ такія учрежденія, въ которыхъ, наряду съ выборнымъ элементомъ, весьма видная роль принадлежитъ и т. н. „третьему элементу“, то является небезынтереснымъ отдѣльно разсмотрѣть и мнѣнія тѣхъ сравнительно немногихъ земствъ (5 губ. и 11 уѣздныхъ), которыя внесли вопросъ на разсмотрѣніе какихъ либо совѣщательныхъ органовъ.

Обращаясь къ указанному большинству земствъ разсматриваемой группы, начнемъ съ тѣхъ немногихъ управъ, которыя высказались по тѣмъ или инымъ соображеніямъ *противъ* мелкой земской единицы.

Къ этой категоріи приходится прежде всего отнести особнякомъ стоящее мнѣніе Мещовской управы (Кал. губ.), которая, не входя въ разсмотрѣніе вопроса, дала заключеніе, что онъ совсѣмъ не подлежитъ обсужденію земскаго собранія, „такъ какъ касается измѣненія закона не только земскихъ учрежденій, но и другихъ частей управленія“.

Изъ всей группы управъ, опредѣленно высказавшихся противъ мелкой земской единицы, только двѣ (Порѣчская Смол. губ. и Пензенская) признали послѣднюю по существу и *несвоевременной и нежелательной*.

Пензенская губернская земская управа считаетъ, что населеніе еще не подготовлено для введенія мелкой земской единицы, какъ по общему культурному состоянію, такъ и по отсутствію людей, способныхъ быть самостоятельными земскими дѣятелями. Но помимо этого Пензенская губернская управа указываетъ на цѣлый рядъ чисто-практическихъ затрудненій, при наличности которыхъ введеніе мелкой земской единицы было бы равносильно коренной ломкѣ существующаго строя деревенской жизни. Сюда, по мнѣнію управы, относятся: а) ничтожное количество представителей другихъ сословныхъ группъ интеллигенціи, которые неминуемо должны потонуть „въ морѣ крестьянства“; б) возможность руководства темной крестьянской массой личностями, въ средствахъ несѣсняющимися; в) возможное нарушеніе справедливости при установленіи обложенія пришлыми элементами (какъ священникъ, учитель и пр.); г) несправедливости обложенія частныхъ владѣльцевъ на нужды почти исключительно крестьянскія; д) невозможность достиженія равномѣрности денежныхъ средствъ отдѣльныхъ мелкихъ земскихъ единицъ; е) трудность установленія надлежащаго взаимодѣйствія между

мелкой единицей и земствами уѣздными и губернскими. Кромѣ всѣхъ этихъ болѣе частныхъ затрудненій, управа усматриваетъ въ созданіи проекта мелкой земской единицы косвенное признаніе неудовлетворительности существующихъ земскихъ учрежденій, съ чѣмъ управа никакъ не можетъ согласиться. Все это не мѣшаетъ Пензенской управѣ считать полезнымъ „приближеніе исполнительной власти земскихъ учрежденій къ населенію“ и усиленіе исполнительныхъ органовъ, для чего могутъ служить попечительства и такія мѣры, какъ увеличеніе числа членовъ управы, агрономовъ, врачей и др., въ связи съ заботами о повышеніи культурнаго уровня населенія.

Приблизительно таковы же взгляды на мелкую земскую единицу экономическаго отдѣленія Полтавской губернской земской управы [1]), Авторъ доклада опасается, что съ учрежденіемъ мелкой земской единицы активная роль уѣзднаго и губернскаго земства прекратится. Осуществленіе мелкой земской единицы не можетъ не сопровождаться коренной ломкой всего существующаго строя. Между тѣмъ, остается совершенно невыясненнымъ, какъ же должна быть организована мелкая земская единица, ради которой предполагается произвести такую ломку. Въ частности, если въ составъ уѣздныхъ и губернскихъ собраній не войдутъ представители мелкихъ земскихъ единицъ, то не будутъ въ должной мѣрѣ соблюдаться интересы послѣдней; если же уѣздныя собранія будутъ состоять изъ представителей мелкихъ земскихъ единицъ, то вся дѣятельность уѣзднаго собранія будетъ направлена на соблюденіе узкихъ интересовъ отдѣльныхъ единицъ. Основной мотивъ для учрежденія мелкой земской единицы—ея воспитательное значеніе—не выдерживаетъ критики, ибо въ деревнѣ нѣтъ интеллигентныхъ силъ. Гораздо цѣлесообразнѣе, ради уничтоженія сословной окраски земства и оживленія дѣятельности, вернуться къ земскому положенію 1864 года, понизить имущественный цензъ и организовать экономическія и другія попечительства.

Предсѣдатель Кирсановской уѣздной земской управы, г. Дашкевичъ, относится къ мелкой земской единицѣ отрицательно изъ-за того, что послѣдней присваиваютъ однѣ только хозяйственныя функціи, тогда какъ все рѣшеніе вопроса заключается въ созданіи всесословной волости, которая наряду съ функціями чисто-земскими исполняла бы и функціи судебныя и административныя.

Порѣчская уѣздная управа видитъ одно изъ главныхъ затрудненій въ недостаткѣ людей и весьма опредѣленно выдвигаетъ сословную точку зрѣнія, указывая, что никакой несправедливости въ томъ, что волостные расходы несутъ одни крестьяне—нѣтъ, такъ какъ, взамѣнъ этого, на дворянство ложится бремя высшаго направленія и завѣдыванія почти

---

[1]) Докладъ члена управы В. Я. Головни. Изъ заключенія доклада видно, что экономическое отдѣленіе вполнѣ раздѣляетъ взгляды В. Я. Головни.

всѣми общественными учрежденіями, въ лицѣ безплатно служащаго предводителя дворянства. Къ тому же, при сословномъ строѣ земства—неудобно учрежденіе внутри его всесословныхъ органовъ. Касаясь чисто-практическихъ сторонъ вопроса, управа высказывается противъ дробленія уѣздной единицы, находя, что никакихъ неудобствъ отъ обширности этой единицы не замѣчается. Существенное практическое затрудненіе П. управа видитъ въ томъ, что на уплату труда должностныхъ лицъ мелкой земской единицы потребуются большіе расходы. Послѣдній мотивъ, т. е. дороговизна осуществленія мелкой земской единицы, привелъ къ отрицательному отвѣту и Александровскую земскую управу Владимірской губерніи.

Переходя далѣе къ мнѣніямъ управъ, признавшихъ учрежденіе мелкой земской единицы лишь *несвоевременнымъ*, отмѣтимъ, прежде всего, что изъ всѣхъ относящихся сюда управъ—Костромская губернская не указала совсѣмъ мотивовъ такого заключенія, а Зарайская уѣздная привела мотивъ совершенно случайный и чисто-мѣстнаго значенія: отсутствіе въ уѣздѣ какихъ-либо „самыхъ начальныхъ учрежденій по сельскохозяйственной части“ [1]).

Всѣ остальныя земскія управы, пришедшія къ такому же по существу заключенію, болѣе или менѣе подробно и опредѣленно мотивировали несвоевременность введенія мелкой земской единицы. Курская, Острогожская, Крапивенская и Павловская уѣздныя земскія управы усматриваютъ эту несвоевременность въ неподготовленности и малокультурности массы сельскаго населенія. Курская управа указываетъ при этомъ на отсутствіе въ массѣ сельскаго населенія чувства государственности, уваженія къ личности и пр., и полагаетъ, что при такой некультурности невозможна борьба съ противообщественными теченіями (въ лицѣ кулачества и т. п.) и неизбѣжна опека административной власти. Острогожская управа особенное вниманіе обращаетъ на отсутствіе привычки къ самодѣятельности, безъ чего, по ея мнѣнію, и мелкая земская единица неспособна къ проявленію какой-либо самодѣятельности.

Далѣе Курская губернская и 4 уѣздныя управы (Калужская, Юхновская—Смол., Золотоношская—Полт. и Моршанская—Тамб.) полагаютъ, что несвоевременность введенія мелкой земской единицы обусловливается чисто-внѣшними условіями, а именно: существующимъ у насъ для крестьянъ правопорядкомъ (Курская губ. у. и Калужская у. у.), въ частности же—административнымъ строемъ съ земскимъ начальникомъ во главѣ (Курская губ. у., а также Юхновская и Моршанская у. у.), а также сословной организаціей волостного правленія (Золотоношская у.) и существующихъ земскихъ учрежденій (Курск. губ. у.).

Независимо отъ признанія ненормальности подведенія „всесословнаго

[1]) Въ глазахъ управы это обстоятельство служитъ, собственно, препятствіемъ къ обсужденію вопроса.

фундамента подъ сословныя учрежденія", Курская губернская земская управа высказываетъ опасенія, какъ бы „трехъэтажное земское зданіе" не оказалось черезчуръ большимъ и сложнымъ и не привело къ уничтоженію одного изъ этажей и, быть можетъ, средняго, что нежелательно. Затѣмъ Московская губернская управа несвоевременность введенія мелкой земской единицы усматриваетъ одновременно и въ некультурности населенія, и въ чисто-внѣшнихъ условіяхъ, помимо того, что и въ самой земской средѣ вопросъ далеко не можетъ считаться достаточно выясненнымъ. При этомъ Московская губернская управа, признавая мелкую земскую единицу, въ интересахъ приближенія земства къ населенію, не только желательной, но и необходимой — считаетъ крестьянство еще слишкомъ мало культурнымъ для той первенствующей роли, какую, по необходимости, пришлось бы ему играть въ мелкой единицѣ; вмѣстѣ съ тѣмъ нельзя, по мнѣнію той же управы, разсчитывать на то, что работа въ мелкой земской единицѣ послужитъ для крестьянства могучимъ воспитательнымъ средствомъ, такъ какъ для этого было бы необходимо, чтобы новыя мелкія земскія единицы получили правильную организацію, на что при наличныхъ условіяхъ надѣяться отнюдь нельзя. Имѣется, напротивъ, полное основаніе опасаться, что мелкая земская единица можетъ въ настоящее время осуществиться лишь въ искаженномъ видѣ, напримѣръ, съ земскимъ начальникомъ во главѣ. Такимъ образомъ, въ результатѣ можетъ оказаться лишь „призракъ самодѣятельности", купленный цѣной отвлеченія части компетенціи отъ нынѣшнихъ земскихъ собраній.

Считая, по разнымъ причинамъ, введеніе мелкой земской единицы пока еще неосуществимымъ, но въ то же время потребность приближенія земства къ населенію весьма насущной, нѣкоторыя изъ перечисленныхъ выше управъ, напримѣръ, губернскія управы Курская и Московская и уѣздныя управы Калужская и Павловская, считаютъ необходимымъ принять нѣкоторыя переходныя мѣры, главнымъ образомъ попечительство или институтъ попечителей, на основаніи ст. 105 Положенія о земскихъ учрежденіяхъ. Такъ, Московская губернская управа, предлагая экономическія попечительства, считаетъ, что эти учрежденія не только облегчатъ задачу успѣшнаго проведенія разнаго рода экономическихъ мѣропріятій (въ особенности же такихъ, какъ организація мелкаго кредита), но воспитаютъ въ населеніи самодѣятельность и подготовятъ почву для послѣдующаго введенія мелкой земской единицы. Курская губернская управа, идя навстрѣчу преимущественно практической нуждѣ, предлагаетъ въ своемъ докладѣ уѣзднымъ собраніямъ (на основаніи упомянутой ст. 105) окружныхъ попечителей, считая, вмѣстѣ съ тѣмъ, необходимымъ ходатайствовать объ увеличеніи числа гласныхъ отъ крестьянъ до нормы 1864 года. Павловская управа приходитъ почти къ тождественному заключенію, предлагая лишь вмѣсто окружныхъ попечителей попечительства и признавая необходимымъ ходатайствовать о введеніи

въ составъ земскихъ собраній представителей волостей и значительныхъ селеній [1]). Калужская уѣздная управа, ссылаясь на ту же ст. 105, предлагаетъ однако не попечительство, а экономическій совѣтъ, со включеніемъ въ составъ его по одному представителю отъ каждой волости. Наконецъ, Курская уѣздная управа отнеслась совершенно отрицательно ко всякимъ мѣропріятіямъ съ принципомъ опеки, считая, что населеніе можетъ быть подготовлено къ введенію мелкой земской единицы исключительно только путемъ широкаго распространенія образованія. Къ тождественному по существу заключенію приходитъ и Бѣлевская уѣздная управа Тульской губерніи.

Далѣе, имѣется мнѣніе Московской уѣздной земской управы, которое какъ бы стремится примирить взгляды управъ, предлагающихъ, въ качествѣ переходной и подготовительной мѣры—попечительства, окружныхъ попечителей и т. п., со взглядами земствъ, являющихся безусловными сторонниками мелкой земской единицы. Московская уѣздная земская управа смотритъ на вопросъ о мелкой земской единицѣ почти исключительно съ практической точки зрѣнія, считая, что безъ какихъ-либо мелкихъ земскихъ организацій на мѣстахъ весьма многія мѣропріятія „несомнѣнно обречены на случайность. Случайно могутъ возникнуть, случайно и умрутъ". Всю сумму различій и принципіальнаго и формальнаго свойства, существующихъ между всякаго рода попечительствами и мелкой земской единицей, управа сводитъ почти исключительно къ вліянію мѣстныхъ условій, и, въ виду этого, примѣняясь къ условіямъ Московскаго уѣзда, проектируетъ—для различныхъ мѣстностей послѣдняго—мѣстныя организаціи двухъ различныхъ типовъ: а) для мѣстностей съ ясно обособившимися узкомѣстными нуждами организаціи высшаго типа, съ правомъ дополнительнаго самообложенія, съ распорядительной властью и выборными исполнительными коллегіальными органами, т. е. въ сущности мелкую земскую единицу, и б) для мѣстностей, не представляющихъ пока столь ясно выраженныхъ особенностей, съ нуждами общеуѣзднаго характера—органы чисто-исполнительные, безъ права самообложенія, т. е. нѣчто въ родѣ попечительствъ.

Переходя далѣе къ разсмотрѣнію мнѣній всѣхъ тѣхъ 15 губернскихъ и 25 уѣздныхъ управъ, которыя, въ согласіи съ заключеніемъ съѣзда, признали учрежденіе мелкой земской единицы *желательнымъ и своевременнымъ*, мы начнемъ прежде всего съ тѣхъ *мотивовъ*, которые привели всѣ эти земства къ признанію *необходимости мелкой земской единицы*.

По удачному выраженію Рыльской уѣздной земской управы, „мысль

[1]) Впрочемъ, здѣсь умѣстно будетъ отмѣтить, что нѣкоторыя управы (напримѣръ, Землянская Ворон., Медынская Клл.) предлагали подобныя мѣры (именно приходскія попечительства въ первомъ случаѣ и экономическія—во второмъ), совершенно независимо отъ признанія мелкой земской единицы несвоевременной.

о необходимости мелкаго земскаго органа толкается рѣшительно во всѣ двери отраслей земскаго хозяйства". Поэтому наиболѣе обыкновенные мотивы, съ которыми приходится сталкиваться въ докладахъ управъ разсматриваемой категоріи, сводятся къ слѣдующему. Уѣздъ слишкомъ крупная единица и уѣздное земство слишкомъ удалено отъ населенія, чтобы быть въ состояніи исполнять съ надлежащимъ успѣхомъ свои обязанности. Недостаточное знаніе особыхъ условій и нуждъ отдѣльныхъ небольшихъ районовъ всегда составляло значительную помѣху въ земской работѣ, но не давало себя такъ сильно чувствовать пока приходилось заниматься главнымъ образомъ удовлетвореніемъ наиболѣе элементарныхъ общеуѣздныхъ нуждъ населенія. Но земская дѣятельность успѣла такъ разростись и такъ усложниться, что указанный дефектъ въ самой постановкѣ земскаго дѣла даетъ себя чувствовать съ каждымъ годомъ все сильнѣе и сильнѣе и угрожаетъ въ будущемъ значительными осложненіями, тѣмъ болѣе, что повсемѣстно чувствуется крайне неполное представительство интересовъ отдѣльныхъ районовъ въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ. Само собою разумѣется, что въ губерніяхъ съ особенно обширными уѣздами и съ очень разнообразными условіями указанный основной недостатокъ особенно ощутителенъ. Поэтому, если до сихъ поръ и возможно было мириться съ централизаціей земской дѣятельности, то теперь настало время стремиться къ децентрализаціи; если до сихъ поръ можно было, до извѣстной степени, довольствоваться шаблонами, то въ настоящее время сильно чувствуется потребность въ индивидуализаціи земской дѣятельности. Въ такомъ смыслѣ съ тѣми или иными видоизмѣненіями высказались губернскія управы— Воронежская, Вятская, Нижегородская, Новгородская, Пермская, Псковская, Самарская, Таврическая, Тверская, Уфимская, и уѣздныя—Воронежская, Сарапульская, Щигровская, Суджанская, Оханская, Кунгурская, Перекопская, Конотопская, Крапивенская и др. [1]). Нѣкоторыя изъ управъ (напримѣръ, управы Псковская губернская и Устюженская уѣздная) иллюстрируютъ справедливость только-что приведенныхъ общихъ соображеній на примѣрахъ отдѣльныхъ отраслей земской дѣятельности. Установивъ же, на основаніи фактовъ, необходимость децентрализаціи земской работы, управы, естественно, приходятъ къ выводу, что для осуществленія такой децентрализаціи нужно болѣе близкое руководство и наблюденіе на мѣстахъ. Нѣкоторыя изъ управъ подкрѣпляютъ справедливость этого вывода теоретическими соображеніями. Такъ, Вятская губернская управа, разсматривая въ своемъ докладѣ условія „правильнаго и отвѣчающаго дѣйствительнымъ потребностямъ населенія веденія земскаго хозяйства", приходитъ къ заключенію, что эти условія состоятъ въ 1) руководствѣ и наблюденіи представителей мѣстнаго населенія,

[1]) Сюда же можно отнести и соображенія, развитыя въ докладѣ Кирилловскому уѣздному собранію гласнаго А. М. Тютрюмова.

2) во всестороннемъ знаніи условій каждой данной мѣстности и 3) въ знакомствѣ населенія съ земскимъ дѣломъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ управа находитъ, что современная земская дѣйствительность этимъ условіямъ не удовлетворяетъ, тогда какъ мелкая земская единица вполнѣ этимъ требованіямъ отвѣчаетъ. Къ подобнымъ же выводамъ приходитъ Самарская губернская управа, разсматривая нормальныя условія оказанія экономической помощи населенію. Новгородская губернская земская управа исходитъ въ своемъ теоретическомъ построеніи изъ чисто-соціологическаго принципа территоріальности, развивая ту мысль, что основанные на этомъ принципѣ общественные союзы не только естественны, но и необходимы. Наличность общихъ мѣстныхъ нуждъ естественно порождаетъ и необходимость особой общественной организаціи для правильнаго и постояннаго ихъ удовлетворенія, а такой общественной организаціей и является именно мелкая земская единица.

Иногда земства, разрабатывая вопросы, даже и не имѣющіе прямой связи съ вопросомъ о какихъ-либо мелкихъ земскихъ органахъ, приходятъ къ заключенію, что наилучшее ихъ рѣшеніе заключается именно въ учрежденіи мелкой земской единицы. Такъ, Херсонская уѣздная земская управа, разрабатывая вопросъ о раскладкѣ волостныхъ сборовъ на земли всѣхъ сословій [1]), пришла къ заключенію, что наиболѣе правильное разрѣшеніе заключается въ учрежденіи самооблагающейся мелкой земской единицы, такъ какъ при наличности таковой къ мѣстнымъ сборамъ должны быть неминуемо привлечены всѣ сословія. Точно также Нижегородская губернская земская управа, разсматривая другой не менѣе важный вопросъ измѣненія цензовыхъ условій выбора гласныхъ [2]), пришла къ заключенію, что, въ виду все усиливающагося абсентеизма выборщиковъ, нужно не только понизить существующій имущественный цензъ, но и привлечь мелкихъ собственниковъ къ болѣе живому участію въ общественныхъ дѣлахъ путемъ учрежденія мелкой земской единицы.

Придя указаннымъ путемъ къ признанію необходимости мелкой земской единицы, управы въ своихъ докладахъ входятъ въ оцѣнку ея *значенія въ процессѣ развитія земскаго принципа и земскихъ учрежденій, въ связи съ общимъ культурнымъ развитіемъ сельскаго населенія.*

По мнѣнію Уфимской губернской земской управы развитіе идеи мелкой земской единицы есть ни что иное, какъ „послѣдовательное развитіе идеи самоуправленія отъ деревни до губерніи“. А разъ мелкая

---

[1]). См. доклады Херс. у. з. управы. Херс. оч. у. з. собр. сессіи 1901 г. „О раскладкѣ волостныхъ сборовъ на землѣ всѣхъ сословій“, и особенно обстоятельный докладъ з. собр. сессіи 1902 г. „1) О мѣрахъ къ уменьшенію волостныхъ сборовъ съ крестьянъ и 2) О мелкой земской единицѣ“.

[2]) См. докладъ Нижег. губ. з. управы XXXVII оч. з. собр. „О необходимости измѣненія цензовыхъ условій выбора гласныхъ по Нижегородской губерніи и о введеніи въ составъ земскихъ учрежденій болѣе мелкой земской единицы.“

земская единица является носительницей принципа „всесословнаго, самостоятельнаго и независимаго самоуправленія“, то, по мнѣнію той же управы, въ этомъ и кроется „громадное гражданственно-воспитательное значеніе“ названнаго земскаго органа.

Въ частности, отдѣльныя земскія управы усматриваютъ воспитательное значеніе мелкой земской единицы въ слѣдующемъ: 1) Мелкая земская единица объединитъ всѣхъ жителей даннаго района на почвѣ общественной работы, которая постепенно выдвинетъ впередъ именно общественные интересы взамѣнъ чисто-эгоистическихъ или узкосословныхъ (Новгородская губ. у., Рыльская уѣздная и др.). 2) Въ частности, мелкая земская единица необходимо объединитъ на общей работѣ всѣ сословныя группы, благодаря чему всякій сословный антагонизмъ понемногу исчезнетъ (губ. управы: Херсонская, Новгородская). 3) Мелкая земская единица дастъ приложеніе силамъ всѣхъ устраненныхъ теперь отъ общественной работы мелкихъ собственниковъ и крестьянъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ привлечетъ къ постоянному участію и попеченію о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ и всѣ мѣстныя культурныя силы, всю мѣстную интеллигенцію (губ. управы: Смоленская, Нижегородская, Новгородская и др.). 4) Та же мелкая земская организація создастъ тѣсную органическую связь между земствомъ и населеніемъ, земство станетъ учрежденіемъ чисто-народнымъ, вслѣдствіе чего мѣстныя нужды лучше будутъ поняты и цѣлесообразнѣе удовлетворены (губ. управы: Вятская, Новгородская, Псковская, Пермская, Таврическая и Херсонская, и уѣздныя управы: Епифанская — Тульской губ., Щигровская — Курской и Кромская—Орловской). 5) Мелкая земская единица пробудитъ и разовьетъ мѣстную инициативу и общественную самодѣятельность, что въ свою очередь должно послужить могучимъ факторомъ соціальнаго и экономическаго прогресса: въ частности, при наличности мѣстной инициативы и общественной самодѣятельности должно чрезвычайно облегчиться проведеніе въ жизнь всякаго рода мѣропріятій (губ. управы: Новгородская, Псковская, Таврическая; уѣздныя управы: Сарапульская—Вятской губ., Оханская — Пермской, Елецкая — Орловской, Щигровская — Курской и др.). 6) При наличности мелкихъ земскихъ единицъ нужды всѣхъ мѣстностей будутъ удовлетворяться болѣе равномѣрно (Вятская губ. у.) 7) Съ мелкой земской единицей на мѣстахъ явится не формальный, а дѣйствительный общественный контроль надъ всякаго рода земской дѣятельностью и надъ мѣстными земскими учрежденіями, что неминуемо должно привести, между прочимъ, и къ болѣе раціональному расходованію общественныхъ суммъ (губ. управы: Новгородская и Таврическая). 8) Въ лицѣ мелкой земской единицы явится прямой помощникъ уѣзднаго и губернскаго земствъ и наилучшій проводникъ въ среду населенія всякаго рода сельскохозяйственныхъ и экономическихъ мѣропріятій (напримѣръ, Пермская губ. и многія другія управы).

Пока, за неимѣніемъ мелкой земской единицы, земства при сноше-

ніяхъ съ населеніемъ и при необходимости добыть тѣ или иныя мѣстныя свѣдѣнія прибѣгаютъ обычно къ содѣйствію земскаго начальника или волостныхъ правленій и сельскихъ обществъ. Кромѣ того, въ дѣлѣ добыванія свѣдѣній земства давно уже пользуются услугами добровольныхъ корреспондентовъ, а при осуществленіи спеціальныхъ мѣропріятій—услугами приглашенныхъ спеціалистовъ. Многія же земства, не довольствуясь этимъ и желая вызвать на мѣстахъ какую-либо общественную самодѣятельность, усиленно содѣйствуютъ учрежденію всякаго рода *добровольныхъ союзовъ*, въ лицѣ мелкихъ сельскохозяйственныхъ обществъ, кредитныхъ товариществъ и т. п.; особыя же надежды многія земства возлагаютъ въ ряду союзовъ такого рода на экономическія попечительства, долженствующія не только во многомъ замѣнить мелкую земскую единицу, но и подготовить для нея почву.

Весьма естественно, что земства разсматриваемой категоріи, разрабатывая принципіально вопросъ о мелкой земской единицѣ, не могли не войти попутно въ оцѣнку перечисленныхъ обычныхъ способовъ сношенія съ населеніемъ и выдвинутыхъ за послѣднее время суррогатовъ мелкой земской единицы.

Такъ, Пермская губернская земская управа, указавъ на то, что земство вынуждено въ настоящее время обращаться за всевозможными свѣдѣніями и со всякими порученіями къ мѣстной полиціи, волостнымъ правленіямъ и къ земскому начальнику, замѣчаетъ, что „земская дѣятельность, преломляясь въ чуждой ей средѣ, пріобрѣтаетъ черты ей несвойственныя“. Это обстоятельство, кромѣ неудобствъ принципіальнаго свойства, представляетъ немалыя и практическія затрудненія, такъ какъ, напримѣръ, земскіе начальники обремены своими прямыми служебными обязанностями, а *волостныя правленія* не только завалены работой, но часто неспособны понять земскія мѣропріятія и почти всегда относятся къ земскимъ порученіямъ совершенно формально. Волость „должна бы была представлять основную ячейку земскаго самоуправленія, но въ дѣйствительности не имѣетъ съ земствомъ не только органической, но и формальной связи“. Самарская губернская управа указываетъ, кромѣ того, на чисто-сословный характеръ волостныхъ и сельскихъ сходовъ и на то, что дѣла хозяйственныя силою вещей отодвинуты въ этихъ учрежденіяхъ на задній планъ.

Приблизительно въ такомъ же смыслѣ высказались относительно мѣстныхъ сословныхъ и административныхъ органовъ губернскія управы Вятская, Новгородская, Нижегородская, Воронежская, Таврическая и уѣздныя управы: Кунгурская—Пермск. губ., Сарапульская—Вятской, и др.

Что касается такихъ мѣстныхъ организацій, какъ *мелкія сельскохозяйственныя общества, кредитныя товарищества и всякаго рода попечительства*, Самарская губернская земская управа указываетъ, что всѣмъ имъ присущи слѣдующіе недостатки, дѣлающіе ихъ малопригод-

ными въ роли замѣстителей мелкой земской единицы: а) всѣ эти организаціи представляютъ союзы совершенно добровольные, б) преслѣдуютъ онѣ задачи спеціальныя и в) не связаны прочной органической связью съ существующими земскими учрежденіями. Уфимская губернская управа, высказываясь въ томъ же смыслѣ спеціально о *попечительствахъ*, отмѣчаетъ, кромѣ добровольности этихъ союзовъ, отсутствіе правъ и случайность ихъ состава. Тверская губернская управа замѣчаетъ по поводу подобныхъ же организацій, что для населенія собственная самодѣятельность понятнѣе, нежели самая благожелательная и просвѣщенная опека. Новгородская управа, спеціально разсматривая *экономическія попечительства*, въ ихъ отношеніи къ мелкой земской единицѣ, доказываетъ, что такія организаціи не только не разрѣшаютъ коренного вопроса, не только не способны подготовить почву для послѣдующаго введенія мелкой земской единицы, но даже напротивъ—способны совершенно отучить народъ отъ всякой самодѣятельности, потому что въ основу этихъ организацій положенъ бюрократическій принципъ: „все для народа и ничего черезъ народъ“. Это заключеніе должно оставаться, по мнѣнію той же управы, въ полной силѣ и по отношенію къ попечительствамъ съ выборными членами, ибо и въ нихъ принципъ опеки остается въ полной неприкосновенности. Затѣмъ, по поводу стремленія удовлетворять различныя мѣстныя нужды при помощи попечительствъ, и всякаго рода иныхъ добровольныхъ союзовъ, какъ мелкія сельскохозяйственныя общества, кредитныя товарищества и пр., Новгородская управа дѣлаетъ то общее замѣчаніе, что всѣ мѣстныя потребности органически между собою связаны и составляютъ „мѣстное дѣло“. Раздѣлить это мѣстное дѣло по частямъ—значитъ уничтожить цѣлое и отказаться отъ планомѣрнаго удовлетворенія отдѣльныхъ нуждъ по степени ихъ важности.

Наконецъ, въ смыслѣ невозможности замѣнить мелкую земскую единицу организаціями въ родѣ попечительствъ и мелкихъ сельскохозяйственныхъ обществъ высказываются и еще нѣкоторыя управы, напримѣръ, Калужская и Пермская.

Нѣкоторыя управы, напримѣръ, Нижегородская губернская и Сарапульская уѣздная, входятъ даже въ разсмотрѣніе вопроса, могутъ ли быть замѣнены мелкія земскія единицы, поскольку онѣ могутъ разсматриваться какъ помощники существующихъ земскихъ учрежденій,—„наемными лицами“ и, разумѣется, разрѣшаютъ этотъ вопросъ въ отрицательномъ смыслѣ.

Такъ или иначе, но въ результатѣ разсмотрѣнія возможныхъ при наличныхъ условіяхъ способовъ приближенія земства къ населенію, управы приходятъ къ выводу, что единственно правильное рѣшеніе вопроса заключается именно въ мелкой земской единицѣ, построенной на началахъ всесословности самоуправленія и самодѣятельности населенія.

Въ видахъ наилучшаго принципіальнаго выясненія вопроса о мелкой земской единицѣ многія изъ управъ разсматриваемой категоріи сочли полезнымъ остановиться на тѣхъ возраженіяхъ противъ мелкой земской единицы, которыя были сдѣланы главнымъ образомъ на съѣздѣ дѣятелей агрономической помощи мѣстному хозяйству, причемъ разсмотрѣны эти возраженія съ точки зрѣнія большинства названнаго съѣзда. Наиболѣе подробно разобраны эти возраженія въ докладахъ губернскихъ управъ Пермской [1]) и Таврической [2]), а также въ докладѣ Щигровской уѣздной управы [3]). Кромѣ того, болѣе или менѣе краткія замѣчанія по поводу этихъ возраженій можно найти въ докладахъ губернскихъ управъ: Воронежской, Нижегородской и Уфимской, а также и въ докладахъ уѣздныхъ управъ: Дмитріевской, Суджанской и Курской губ., и др.

Изъ всего вышеизложеннаго нельзя не придти къ заключенію, что при разсмотрѣніи вопроса о мелкой земской единицѣ большинство управъ данной категоріи придерживаются въ общемъ того пониманія мелкой земской единицы, которое формулировано съѣздомъ дѣятелей агрономической помощи мѣстному хозяйству. Весьма немногія управы вносятъ въ основную формулу съѣзда сколько-нибудь существенныя измѣненія.

Такъ, напримѣръ, Калужская губ. земская управа присоединяется въ своемъ докладѣ не ко всѣмъ пунктамъ резолюціи съѣзда, въ которой изложены основныя черты мелкой земской единицы, но лишь къ 1, 2 и 4; другіе же пункты резолюціи управа принимаетъ лишь съ болѣе или менѣе значительными оговорками и ограниченіями, особенно по отношенію къ праву самообложенія. Названная управа высказываетъ взглядъ на мелкую единицу, вполнѣ аналогичный уже извѣстному намъ взгляду Московской уѣздной земской управы, а именно полагаетъ, что въ зависимости отъ мѣстныхъ условій—мелкія земскія единицы могутъ обладать весьма различной самостоятельностью, начиная съ полной самостоятельности и кончая совершеннымъ почти отсутствіемъ ея, когда мелкой земской единицѣ присваиваются лишь функціи исполнительнаго органа. Различные типы мелкой земской организаціи для различныхъ мѣстностей допускаетъ и Херсонская губернская земская управа.

Сарапульская и Пермская уѣздныя управы тоже высказываются за нѣкоторую подвижность конструкціи мелкой земской единицы, предусматривая съ своей стороны 2 типа послѣдней: всесословную волость (конечно, реформированную и совершенно изъятую въ своемъ хозяйственномъ управленіи изъ вѣдѣнія нынѣшнихъ крестьянскихъ учрежденій) и „участковое земство, совершенно новую самоуправляющуюся единицу,

---

[1]) См. докладъ Пермск. губ. з. управы Пермск. г. з. с. XXXII оч. с. „О мелкой земской единицѣ», стр. 9—12.

[2]) См. докладъ Тавр. губ. з. управы Тавр. г. з. с. XXXVI оч. сессіи. „По вопросу объ учрежденіи мелкой земской единицы въ Тавр. губерніи", стр. 7—12.

[3]) Докладъ (рукоп.) Щигровской у. з. управы XXXVII оч. Щигровскому у. з. собранію „О мелкой земской единицѣ".

обнимающую нѣсколько цѣлыхъ или расчлененныхъ (въ зависимости отъ мѣстныхъ условій) волостей. Сольвычегодская уѣздная земская управа Вологодской губ. понимаетъ мелкую земскую единицу довольно односторонне, опредѣляя ее, какъ „органъ, служащій проводникомъ и исполнителемъ постановленій земскихъ собраній, съ одной стороны, и облегчающій сношенія земствъ съ мѣстнымъ населеніемъ—съ другой".

Значительно большее различіе во взглядахъ сказалось при ближайшемъ опредѣленіи главнѣйшихъ основаній *организаціи мелкой земской единицы*, хотя нужно сейчасъ же оговориться, что лишь немногія изъ управъ разсматриваемой категоріи сочли вообще возможнымъ войти въ разсмотрѣніе подробностей организаціи [1]). Большинство же управъ признало это преждевременнымъ, до принципіальнаго разсмотрѣнія вопроса въ земскомъ собраніи. Поэтому въ большинствѣ докладовъ можно найти по отношенію къ организаціи мелкой земской единицы въ лучшемъ случаѣ самыя бѣглыя замѣчанія.

Сводя воедино всѣ болѣе существенныя данныя, имѣющіяся въ докладѣ разсматриваемой категоріи по вопросу объ организаціи мелкой земской единицы, получаемъ слѣдующую систему положеній: 1. Мелкая земская единица есть союзъ обязательный, а не добровольный (возраженій не сдѣлано). 2. а) Территорія мелкой земской единицы не должна быть пріурочена къ нынѣ существующимъ дѣленіямъ уѣзда, а должна вытекать изъ однородности экономическихъ условій и общности мѣстныхъ интересовъ владѣльцевъ имуществъ. Опредѣленіе границъ каждой единицы должно быть предоставлено земскимъ собраніямъ (Херсонская губ. упр. и уѣздныя управы Рыльская и Суджанская Курской губ. и Устюженская Новгородской). б) Размѣры территоріи мелкой земской единицы должны быть по возможности однообразны, но ближайшимъ образомъ опредѣляются численностью населенія и его платежной способностью (Таврич. губ. у.). в) Территорія мелкой земской единицы должна совпадать съ современной волостью [2]) (Таврич. и Тамб. губ. у., и у. управы Устюженская Новг. губ. и Перекопская Таврической и др.). г) Величина территоріи должна равняться 1—2 волостямъ (Тихв. у. управа). д) Величина территоріи мелкой земской единицы („земскій округъ") должна равняться (изъ-за финансовыхъ соображеній) 4 волостямъ (Калужская губ. у.). 3. Мелкая земская единица должна быть всесословной (не оспаривается) или, подразумѣвая участіе и безсословной интеллигенціи—безсословной (Уфимская губ. у., Перекопская у. управа)

[1]) См. особенно доклады о мелкой земской единицѣ оч. собраніямъ 1901 г. губ. управъ Калужской, Таврической и Херсонской; уѣздныхъ управъ Тихвинской, Устюженской, Перекопской; докладъ Моск. у. з. гласнаго С. И. Анофріева „О выработкѣ проекта положенія о сообщеніи пригородамъ организаціи".. etc. докладная записка перекопскаго у. гл. г. Толстова и др.

[2]) Сюда же нужно отнести и мнѣніе гласнаго Кирилловскаго уѣзднаго земства А. М. Тютрюмова въ его уже упомянутомъ ранѣе докладѣ.

4. а) Право самообложенія должно быть неограниченное (у. управы Тихвинская и Устюженская [1]) Новг. г. и кирилловскій гласный А. М. Тютрюмовъ). б) Самообложеніе должно быть предоставлено ограниченное извѣстными предметами (Тавр. губ. у.). в) Самообложеніе должно быть ограничено лишь соглашеніемъ съ уѣзднымъ и губернскимъ земствами (Сужд. у. управа). г) Самообложеніе должно быть поставлено въ зависимость отъ типа данной мелкой земской единицы (Херсонская губ. у.). д) Право самообложенія должно быть разрѣшено въ отрицательномъ смыслѣ (Калужская губ. у.). 5. Ни судебныя, ни полицейскія функціи не должны быть предоставлены мелкой земской единицѣ (губ. управы Калужская и Херсонская; Рыльская у. управа). 6. а) Цензъ долженъ быть не только имущественный, но и образовательный, въ связи съ извѣстнымъ количествомъ лѣтъ, прожитыхъ въ данномъ районѣ (Судж. у. управа). б) Обладаніе имущественнымъ цензомъ обязательно для участія въ мелкой земской единицѣ (Устюженская у. управа). в) Имущественный цензъ долженъ быть значительно пониженъ (губ. у. у. Калужская и Таврическая). г) Для лицъ интеллигентныхъ профессій имущественнаго ценза не требуется: они платятъ земскіе сборы съ своего денежнаго дохода, т. е. съ жалованья. Для жителей всѣхъ остальныхъ категорій имущественный цензъ требуется, но долженъ быть значительно пониженъ (Перекопская у. управа Тавр. г. и кирилловскій гласный А. М. Тютрюмовъ) [2]). 7. а) Въ рѣшеніи дѣлъ участвуютъ только выборные (другихъ мнѣній не высказано). б) Избирательныя собранія избираютъ гласныхъ мелкой земской единицы, а эти послѣдніе избираютъ исполнительные органы (Тихв. у. управа). Для избранія гласныхъ мелкой земской единицы должны быть 2 избирательныхъ собранія—крестьянское и остальныхъ владѣльцевъ (Калужская и Тавр. губ. управа). Порядокъ выбора гласныхъ долженъ быть такой-же, какъ былъ до 1890 года (Перекопская у. управа). Исполнительный органъ избирается лишь въ мелкихъ организаціяхъ высшаго типа (Херс. губ. управа). 8. а) Избраніе гласныхъ въ уѣздныя земскія собранія должно перейти къ окружнымъ избирательнымъ собраніямъ [3]) (Калужская губ. у.). б) Гласные уѣзднаго земскаго собранія избираются гласными мелкой земской единицы (у. управы Устюженская и Тихвинская Новг. г. и Суджанская Курской). Гласные

[1]) Впрочемъ въ докладѣ Устюженской управы сдѣлана оговорка, что, во избѣжаніе злоупотребленій, основанія оцѣнки для обложенія устанавливаются уѣзднымъ собраніемъ, по представленію волостныхъ собраній.

[2]) А. М. Тютрюмовъ предлагаетъ привлечь къ уплатѣ земскаго сбора „всѣхъ", т. е. слѣдовательно и свободную отъ недвижимаго имущества интеллигенцію посредствомъ введенія земскаго подоходнаго налога.

[3]) Напомнимъ, что по проекту Калужской губ. управы «земскій округъ» состоитъ изъ 5 волостей; въ окружномъ избирательномъ собраніи (только изъ частныхъ владѣльцевъ) должны избираться гласные въ уѣздныя собранія; для избранія же гласныхъ въ мелкую земскую единицу существуютъ, кромѣ окружныхъ избирательныхъ собраній—еще крестьянскія волостныя собранія.

уѣзднаго собранія избираются мелкими земскими единицами (по 2—3 каждая) и городами (Тавр. губ. у.). 9. а) Исполнительный органъ мелкой земской единицы долженъ быть коллегіальный (Таврич. губ. у., у. управы Суджанская Курск. г. и Тихвинская Новг. и А. М. Тютрюмовъ). б) Исполнительный органъ въ мелкой земской единицѣ высшаго типа долженъ быть коллегіальный, а въ мелкой земской единицѣ низшаго типа можетъ быть и единоличный (Херс. губ. у.). в) Исполнительный органъ мелкой земской единицы долженъ быть единоличный, главнымъ образомъ, по соображеніямъ финансовымъ (Калужская губ. у. и Перекопская у. управа). 10. а) Кругъ предметовъ вѣдѣнія мелкой земской единицы такой же, какъ уѣзднаго земства, за самыми небольшими ограниченіями (Калужск. губ. у. и А. М. Тютрюмовъ). б) Кругъ предметовъ вѣдѣнія опредѣляется земскимъ положеніемъ 1890 года—ст. 62 п.п. 1—10, 14 и 15, за исключеніемъ удовлетворенія нуждъ обще-уѣздныхъ (Тавр. губ. у.). в) Кругъ предметовъ вѣдѣнія мелкой земской единицы устанавливается путемъ соглашенія съ уѣзднымъ земствомъ (Судж. у. управа). г) Предметы вѣдѣнія мелкой земской единицы устанавливаются уѣзднымъ земствомъ (Сам. губ. управа и Тихвинская у. управа). 11. Занятія въ мелкой земской единицѣ должны быть гласными (возраженій не представлено). 12. Изъ состава исполнительнаго органа мелкой земской единицы должны быть исключены лица, занимающія административныя или судебныя должности въ данномъ районѣ (возраженій не представлено).

Совершенно особнякомъ стоитъ проектъ предсѣдателя Козельской уѣздной земской управы о земской приходской организаціи [1]). По мнѣнію автора этого проекта, наилучшее разрѣшеніе вопроса о мелкой земской единицѣ заключается въ присвоеніи функцій таковой приходу. Въ этихъ видахъ нужно возбудить ходатайства: 1) о соединеніи духовной и свѣтской власти церковно-приходскихъ попечительствъ, подъ наблюденіемъ земскихъ собраній; 2) о расширеніи программы дѣйствій названныхъ попечительствъ; 3) о предоставленіи инициативы въ изысканіи средствъ; 4) о присвоеніи членамъ причта опредѣленнаго содержанія и, наконецъ, 5) объ организаціи попечительствъ по числу священниковъ. Затѣмъ авторъ предлагаетъ цѣлый проектъ организаціи такого прихода, слѣдуя въ распредѣленіи тезисовъ пунктамъ резолюціи съѣзда по вопросу о мелкой земской единицѣ [2]). Авторъ стремится при томъ доказать, что „всѣ положительныя и отрицательныя черты мелкой земской единицы, выработанныя Московскимъ агрономическимъ съѣздомъ вполнѣ исчерпываются идеей прихода“ [3]).

Вполнѣ оригинальный проектъ мелкой земской единицы, имѣющей

---

[1]) Докладъ Коз. оч. соб. 1901 г., стр. 1—32.
[2]) Ibid., стр. 18—32.
[3]) Ibid., ст. 32.

спеціальной цѣлью благоустройство пригородныхъ (преимущественно дачныхъ) мѣстностей, выработанъ гласнымъ Московскаго уѣзднаго земства С. И. Анофріевымъ [1]). Основной мотивъ этого проекта, довольно обстоятельно разработаннаго, заключается въ томъ, что удовлетвореніе спеціальныхъ нуждъ пригородныхъ мѣстностей обычнымъ путемъ вызвало бы огромные расходы, которые пришлось бы разложить на все незаинтересованное населеніе, тогда какъ при выдѣленіи этихъ мѣстностей въ особыя самооблагающіяся единицы средства почерпались бы только изъ мѣстныхъ источниковъ.

По поводу представленнаго свода мнѣній о желательной организаціи мелкой земской единицы умѣстно сказать нѣсколько словъ объ отношеніи земствъ къ всесословной волости, о которой попутно уже не разъ приходилось упоминать. Оказывается, что почти всѣ земства, которыя высказались за всесословную волость, напримѣръ, Тамбовская, Новгородская и Таврическая губернскія управы, и Сарапульская [2]), Перекопская и Херсонская уѣздныя управы, понимаютъ подъ этимъ названіемъ все-таки чисто-земскую единицу, свободную и отъ обязанностей сословнаго крестьянскаго учрежденія, и отъ функцій судебныхъ и административныхъ. Иными словами, въ глазахъ этихъ земствъ всесословная волость есть ни что иное, какъ волостное управленіе, реформированное на началахъ положенія о земскихъ учрежденіяхъ. Поэтому мнѣніе предсѣдателя Кирсановской уѣздной земской управы, понимающаго подъ всесословной волостью не только земскую, но и судебно-административную единицу—является совершенно одинокимъ въ ряду разсмотрѣнныхъ мнѣній земскихъ управъ по вопросу о мелкой земской единицѣ.

Ознакомившись такимъ образомъ со взглядами на мелкую земскую единицу земскихъ управъ разсматриваемой категоріи, мы тѣмъ самымъ познакомились и съ существомъ того, что эти управы, въ видѣ заключеній, могли предложить на непосредственное разсмотрѣніе земскихъ собраній. Въ окончательномъ итогѣ изъ 15 губернскихъ и 25 уѣздныхъ земствъ, признавшихъ учрежденіе мелкой земской единицы своевременнымъ и желательнымъ, 6 губернскихъ и 6 [3]) уѣздныхъ управъ предложили возбудить соотвѣтствующія ходатайства, а именно: а) Рязанская губ. управа подтвердила свою солидарность съ докладомъ 1898 г. о необходимости возбужденія ходатайства о введеніи мелкой земской

---

[1]) Докладъ Моск. у. з. оч. собр. 1901 г. „О выработкѣ проекта положенія о сообщ. пригородамъ организаціи etc“; въ приложеніи къ нему „Положеніе объ обществ. управленіи пригородовъ и дачныхъ колоній въ Москов. у.“ (см. стр 2—16).

[2]) Впрочемъ Сарапульская управа допускаетъ всесословную волость какъ одинъ изъ двухъ типовъ мелкой земской единицы.

[3]) Въ томъ числѣ комиссія Херсонскаго уѣзднаго земства по вопросу о раскладкѣ волостныхъ сборовъ, составившаго для внесенія въ земское собраніе особый докладъ.

единицы. б) Новгородская губернская управа и уѣздныя управы: Устюженская Новг. г. и Херсонская предложили возбудить ходатайство предъ правительствомъ объ организаціи мелкой земской единицы съ тѣмъ, чтобы земскія собранія были привлечены къ разработкѣ соотвѣтствующаго законопроекта. в) Комиссія Херсонскаго уѣзднаго земства по вопросу о раскладкѣ волостныхъ сборовъ предложила ходатайствовать о реорганизаціи волостного управленія на началахъ положенія о земскихъ учрежденіяхъ и о созывѣ съѣзда представителей земскихъ учрежденій для детальной разработки этихъ вопросовъ. г) Губернскія управы: Новгородская, Псковская, Уфимская и Калужская, предложили возбудить ходатайство объ учрежденіи мелкой земской единицы на началахъ, установленныхъ на съѣздѣ, при чемъ послѣдняя изъ названныхъ управъ сдѣлала оговорку, что предложеніе о ходатайствѣ вносится условно: если собраніе признаетъ возможнымъ увеличить обложеніе населенія новымъ земельнымъ налогомъ. д) Херсонская губ. управа предложила возбудить ходатайство о развитіи положенія о земскихъ учрежденіяхъ въ смыслѣ выработанныхъ управой положеній о мелкой земской единицѣ. ж) Конотопская у. управа предложила возбудить ходатайство о необходимости „разрѣшить вопросъ организаціи мелкой земской единицы“ и, наконецъ, з) уѣздныя управы: Сарапульская Вятской губ. и Пермская постановили ходатайствовать, чтобы вопросъ о мелкой земской единицѣ былъ поставленъ на первую очередь при разработкѣ вопроса о мѣстномъ управленіи, и чтобы земства были привлечены къ разработкѣ этого вопроса.

Затѣмъ 6 губернскихъ и 12 уѣздныхъ управъ внесли на разсмотрѣніе собраній лишь заключенія о необходимости мелкой земской единицы. Остальныя же 3 губернскія управы и 8 уѣздныхъ внесли на разсмотрѣніе собраній заключеніе о томъ, что учрежденіе мелкой земской единицы желательно, но самый вопросъ нуждается въ дальнѣйшей разработкѣ.

Остается еще упомянуть о послѣдней группѣ управъ, которыя не высказывались ни за, ни противъ, а ограничились пока заключеніемъ, что вопросъ о мелкой земской единицѣ нуждается въ предварительной разработкѣ. Но такъ какъ управы этой категоріи не предпослали такому заключенію никакихъ соображеній по существу вопроса, то и доклады не нуждаются въ какомъ-либо спеціальномъ разсмотрѣніи.

Наконецъ, нужно было бы упомянуть о мнѣніяхъ тѣхъ 6 губернскихъ и 13 [1]) уѣздныхъ *совѣщательныхъ учрежденій*, въ которыя вопросъ о мелкой земской единицѣ былъ внесенъ управами до земскихъ собраній. Но, къ сожалѣнію, по двумъ губернскимъ и по одному уѣзд-

[1]) Сюда присоединены, ради удобства разсмотрѣнія, и 2 уѣздныхъ экономическихъ совѣта (Курскій и Котельническій Вятской г.), въ которые вопросы были переданы уже въ текущемъ 1902 г., для внесенія докладовъ въ экстренныя собранія.

ному земству (по Вятскому, Уфимскому и Шлиссельбургскому) печатныхъ журналовъ или докладовъ по данному вопросу губернскихъ совѣщательныхъ учрежденій пока не имѣется.

Изъ имѣющихся свѣдѣній по 4 губернскимъ и 12 уѣзднымъ земствамъ видно, что обсужденіе вопроса о мелкой земской единицѣ въ совѣщательныхъ учрежденіяхъ до земскихъ собраній имѣло совершенно принципіальный характеръ [1]). Наибольшій интересъ представляютъ пренія по данному вопросу, происходившія въ губернскихъ экономическихъ совѣтахъ Московскомъ, Курскомъ, Полтавскомъ и Самарскомъ [2]).

Въ окончательномъ результатѣ всѣ поименованныя выше совѣщательныя учрежденія пришли къ нижеслѣдующимъ заключеніямъ: а) Котельническое экономическое совѣщаніе и Курскій уѣздный экономическій совѣтъ признали своевременнымъ ходатайствовать объ учрежденіи мелкой земской единицы; б) 4 экономическихъ совѣта—Валковскій, Бобровскій, Новоузенскій и Оханскій пришли къ заключенію, что учрежденіе мелкой земской единицы необходимо, при чемъ послѣдній изъ нихъ мотивировалъ свое заключеніе главнымъ образомъ „ненормальнымъ отношеніемъ населенія и земства, между которыми китайской стѣной стоитъ современная волость—учрежденіе административно-полицейскаго характера“; в) 4 экономическихъ совѣта (Московскій губернскій, Фатежскій, Рыльскій и Демьянскій уѣздные) признали мелкую земскую единицу принципіально желательной и своевременной, но самый вопросъ нуждающимся въ дальнѣйшей разработкѣ; г) Самарскій губернскій экономическій совѣтъ призналъ необходимымъ предварительно разработать данный вопросъ; д) Курскій и Полтавскій губернскіе и Новооскольскій уѣздный экономическіе совѣты признали учрежденіе мелкой земской единицы въ принципѣ чрезвычайно желательнымъ, но самое возбужденіе вопроса (а Полтавскій—собственно возбужденіе какихъ-либо ходатайствъ) пока несвоевременнымъ; е) Арзамасскій экономическій совѣтъ призналъ вопросъ просто преждевременнымъ и, наконецъ, ж) Грайворонскій экономическій совѣтъ высказался опредѣленно за попечительство.

Ознакомившись такимъ образомъ съ результатами разсмотрѣнія вопроса въ спеціальныхъ совѣщательныхъ учрежденіяхъ при земскихъ управахъ, мы исчерпали почти все существенное, къ чему сводилась подготовительная разработка вопроса о мелкой земской единицѣ въ

---

[1]) Только Котельническое экономическое совѣщаніе остановилось на нѣкоторыхъ организаціонныхъ подробностяхъ, высказавшись за неограниченное право самообложенія, за коллегіальность исполнительнаго органа и за сохраненіе прежняго порядка представительства въ уѣздныхъ собраніяхъ, однако подъ условіемъ включенія въ составъ послѣднихъ исполнительныхъ органовъ мелкой земской единицы.

[2]) См. журналы губ. экон. совѣтовъ: 1) Курскаго за 28 авг. 1901 г., 2) Московскаго отъ 28 янв. 1902 г., 3) Полтавскаго отъ 5 и 6 ноября 1901 г. и 4) Самарскаго отъ 27 ноября 1901 г.

земскихъ исполнительныхъ и совѣщательныхъ органахъ. Если же принять во вниманіе, что въ земскихъ собраніяхъ какіе бы то ни было вопросы, а тѣмъ болѣе такіе сложные, какъ вопросъ о мелкой земской единицѣ, вообще разрабатываться не могутъ, а могутъ лишь (если вопросъ достаточно назрѣлъ и разработанъ) получить то или другое окончательное разрѣшеніе или (если вопросъ еще недостаточно разработанъ) то или другое принципіальное освѣщеніе,-то придется признать, что къ изложеннымъ результатамъ сводится вообще вся разработка вопроса въ земской средѣ за 1901 г. и за первую половину 1902 года. Но такъ какъ для послѣдующаго хода разработки и вообще для всей послѣдующей судьбы вопроса въ земской средѣ то или иное принципіальное освѣщеніе его въ земскихъ собраніяхъ должно несомнѣнно получить рѣшающее значеніе, то и ознакомленіе съ результатами разсмотрѣнія вопроса въ земскихъ собраніяхъ очередной сессіи 1901 года [1]) должно представить неменьшій интересъ, совершенно независимо отъ чисто количественныхъ результатовъ этого разсмотрѣнія.

*4) Вопросъ о мелкой земской единицѣ въ земскихъ собраніяхъ.*

Свѣдѣнія о происходившихъ въ земскихъ собраніяхъ по данному вопросу преніяхъ, и то весьма неполныя, имѣются лишь по 6 губернскимъ и 22 уѣзднымъ собраніямъ [2]). Въ томъ числѣ болѣе полныя свѣдѣнія, въ видѣ подлинныхъ журналовъ засѣданія, имѣются по 5 губернскимъ собраніямъ (Воронежскому, Курскому, Пермскому, Тверскому и Ярославскому) и по 12 уѣзднымъ собраніямъ [3]); по всѣмъ же остальнымъ земскимъ собраніямъ, именно по 1 губернскому (Калужскому) и по 10 уѣзднымъ [4]), вмѣсто подлинныхъ журналовъ засѣданій имѣются лишь выписки изъ послѣднихъ, т. е. мотивы постановленій, включенные большею частью въ самый текстъ послѣднихъ. Кромѣ того, въ видѣ дополнительнаго матеріала, имѣются еще: 1) мотивированныя заключенія 2 редакціонныхъ комиссій (Бобровскаго у. собр. Ворон. губ. и Алексинскаго—Тульской г.), 2) мотивированныя предложенія двухъ уѣздныхъ

---

[1]) Что касается экстренныхъ собраній текущаго года, то, по имѣющимся свѣдѣніямъ, вопросъ о мелкой земской единицѣ былъ на разсмотрѣніи собственно лишь двухъ изъ нихъ—уѣздныхъ Курскаго и Рыльскаго.

[2]) Напоминаемъ, что въ настоящемъ очеркѣ, въ интересахъ самой строгой достовѣрности, использованы исключительно лишь первоисточники, т. е. данныя, полученныя непосредственно отъ самихъ управъ.

[3]) Вотъ списокъ этихъ 12 уѣздныхъ собраній: Острогожское и Павловское Ворон. г., Грайворонское и Суджанское—Курской, Лихвинское—Калужской, Московское, Устюженское—Новг., Порѣчское—Смол., Старицкое—Тверской, Стерлитамакское—Уфимской, Херсонское, Копотонское—Черниговской.

[4]) Вотъ перечень этихъ 10 у. собраній: Велико-Устюжское Волог. г., Бѣлгородское—Курской, Тихвинское—Новг., Керенское и Наровчатское—Пензенской, Торопецкое и Новоржевское—Псковской, Бѣлевское, Крапивенское и Чернское—Тульской губ.

гласныхъ (духовщинскаго К. И. Ровинскаго и гороховецкаго—П. П. Булыгина) и 3) весьма обстоятельныя отдѣльныя мнѣнія 3 членовъ избранной Перекопскимъ уѣзднымъ собраніемъ комиссіи по вопросу о мелкой земской единицѣ (именно г.г. В. К. Сахновскаго, В. А. Княжевича и П. Н. Толстова). Хотя послѣднія 3 отдѣльныя мнѣнія появились уже послѣ земскаго собранія, тѣмъ не менѣе мы сочли наиболѣе удобнымъ отнести ихъ къ категоріи мнѣній, высказанныхъ въ средѣ земскихъ собраній, такъ какъ всѣ 3 названныя лица—земскіе гласные и притомъ непосредственно уполномоченные земскимъ собраніемъ на разработку даннаго вопроса. Здѣсь умѣстно будетъ отмѣтить, что изъ всего матеріала разсматриваемой категоріи лишь въ этихъ особыхъ мнѣніяхъ названныхъ трехъ лицъ заключаются нѣкоторыя данныя по организаціи мелкой земской единицы [1]).

Въ интересахъ большей стройности изложенія мы сгруппируемъ всѣ мнѣнія (независимо отъ земскихъ собраній, въ которыхъ они были высказаны) въ систематическомъ порядкѣ и начнемъ съ изложенія *возраженій* противъ мелкой земской единицы [2]).

Нѣкоторые изъ противниковъ мелкой земской единицы находятъ прежде всего неправильнымъ самое возбужденіе въ земскихъ собраніяхъ вопроса, имѣющаго, во-первыхъ, государственное значеніе (яросл. губ. гл. Ушаковъ) и, во-вторыхъ, противорѣчащаго дѣйствующему закону (суджанскій гл. В. В. Медвѣдевъ). Одинъ же изъ гласныхъ Ярославскаго губ. собранія (И. Н. Ельчаниновъ), хотя и допускаетъ обсужденіе такого вопроса въ земской средѣ, но не иначе, какъ послѣ опроса людей „сидящихъ на землѣ“. Подобнымъ же образомъ посмотрѣло на дѣло и одно изъ уѣздныхъ собраній (Чернское Тульской губ.), постановившее передать вопросъ о мелкой земской единицѣ „на разсмотрѣніе и заключеніе Чернскаго общества сельскаго хозяйства, какъ болѣе въ семъ вопросѣ компетентнаго“.

Но такого рода мнѣнія, въ земской средѣ вообще довольно рѣдкія, существа дѣла, очевидно, не затрагиваютъ. Переходя же къ возраженіямъ по существу, начнемъ прежде всего съ доказательствъ, приводимыхъ въ пользу *случайности самаго возникновенія* въ настоящее время вопроса о мелкой земской единицѣ.

Такъ, предсѣдатель Пермскаго губернскаго земскаго собранія И. Л. Блокъ въ началѣ своей обширной рѣчи развилъ ту мысль, что вопросъ о мелкой земской единицѣ сдѣлался модньмъ, почему губернскія зем-

---

[1]) Точнѣе говоря, такія данныя имѣются въ одной лишь докладной запискѣ члена комиссіи П. Н. Толстова. Что же касается отдѣльныхъ мнѣній г.г. Сахновскаго и Княжевича, то въ нихъ организаціонныя данныя заключаются лишь постольку, поскольку ихъ авторы оспариваютъ проектъ г. Толстова.

[2]) Къ этой категоріи нами отнесены не только противники принципіальные но и *условные*, т. е. такіе, которые, сочувствуя идеѣ мелкой земской единицы въ то же время считаютъ ея осуществленіе несвоевременнымъ.

ства одно за другимъ спѣшатъ поставить его на очередь. Стараясь же дать себѣ отчетъ, почему появилась такая мода именно теперь, тотъ же ораторъ говоритъ: „...Когда человѣкъ чувствуетъ, что почва подъ нимъ зашаталась, онъ цѣпляется за первую попавшуюся опору. Хорошо, если опора эта прочна, но, если опора рухнетъ, человѣкъ погибаетъ вмѣстѣ съ нею...“ Другой противникъ мелкой земской единицы, Тверской губернскій гласный В. Д. Кузьминъ-Караваевъ представляетъ себѣ причины возникновенія вопроса нѣсколько сложнѣе. Возникновеніе вопроса о всесословной волости, по мнѣнію этого гласнаго, было неизбѣжно и естественно въ такіе важные моменты, какъ время работъ редакціонныхъ комиссій передъ 19 февраля 1861 г., когда готовились „создавать вновь русскую жизнь“; или въ позднѣйшее время, въ началѣ восьмидесятыхъ годовъ, когда извѣстный циркуляръ министра внутреннихъ дѣлъ далъ поводъ земскимъ собраніямъ высказаться по общему вопросу о полной реорганизаціи нашей мѣстной жизни и нашего мѣстнаго управленія, — но возникновеніе того же вопроса въ настоящее время можетъ быть объяснено причинами совершенно иного порядка. Эти причины, по мнѣнію г. Кузьмина-Караваева, раскрываются при внимательномъ изученіи новѣйшихъ иниціаторовъ вопроса. Этихъ иниціаторовъ названный гласный подраздѣляетъ на 3 категоріи: во-первыхъ, теоретики, стремящіеся внести стройность и единство въ ту необычайную пестроту органовъ, которымъ ввѣрена у насъ мѣстная жизнь (наряду съ самоуправляющимся земствомъ — чисто-бюрократическая полиція, всевозможныя сословныя организаціи, „своеобразный“ институтъ земскихъ начальниковъ и т. д.); во-вторыхъ это, земцы-практики, „извѣрившіеся въ своихъ силахъ и въ своемъ дѣлѣ“, и, наконецъ, въ-третьихъ, это прямые враги земства, которые ухватились за идею о мелкой единицѣ только потому, что „она дастъ въ результатѣ регрессъ земской дѣятельности и не можетъ дать прогресса“. Въ самой же земской дѣйствительности г. Кузьминъ-Караваевъ не находитъ достаточныхъ причинъ для возникновенія вопроса о мелкой земской единицѣ. „Причины не совсѣмъ удовлетворительной дѣятельности земства лежатъ не въ немъ самомъ, а внѣ его“. Главная же изъ этихъ внѣшнихъ причинъ—недовѣріе. „Дайте земству довѣріе — и дѣятельность его разовьется“.

Но, выразивъ такимъ образомъ сомнѣніе въ жизненной необходимости возникновенія вопроса о мелкой земской единицѣ именно въ настоящее время—противники проекта идутъ далѣе и доказываютъ, что во всякомъ случаѣ созданіе новой земской ячейки есть серьезная реформа мѣстнаго хозяйственнаго управленія, а *общественныя условія крайне неблагопріятны для какихъ бы то ни было реформъ*. Доводы въ защиту этого взгляда высказывали не только безусловные противники мелкой земской единицы, но и многіе изъ ея принципіальныхъ сторонниковъ.

Такъ, мысль о неблагопріятности настоящаго момента для какихъ-либо общественныхъ реформъ была высказана предсѣдателемъ Пермскаго губернскаго собранія въ его уже цитированной выше рѣчи. Затѣмъ Бѣлевское уѣздное земское собраніе, выразивъ въ особомъ постановленіи принципіальное сочувствіе мелкой земской единицѣ, все-же признало ее неосуществимой „при настоящихъ общественныхъ условіяхъ“. Во время преній по вопросу о мелкой земской единицѣ въ Херсонскомъ уѣздномъ земскомъ собраніи также было высказано, что при настоящемъ положеніи нѣтъ почвы для постановки подобнаго вопроса. Наровчатское (Пенз. г.) уѣздное земское собраніе, подобно Бѣлевскому, засвидѣтельствовало въ своемъ постановленіи принципіальную желательность мелкой земской единицы, но въ то же время признало ея осуществленіе преждевременнымъ „въ виду разныхъ дефектовъ въ соціальномъ и экономическомъ положеніи“. Совершенно подобное же постановленіе сдѣлало и Бѣлгородское уѣздное земское собраніе, признавъ мелкую земскую единицу несвоевременной, впредь до измѣненія существующаго крестьянскаго правопорядка. Ту-же мысль выразилъ и тверской губ. гласный В. Д. Кузьминъ-Караваевъ, сказавъ: „Какъ можно въ безправное или съ крайне ограниченными правами положеніе вдвинуть учрежденіе, обладающее правами самоопредѣленія и самоуправленія?“ Курскій губ. гласный И. Д. Исаковъ, высказавъ ту-же мысль о безполезности мелкой земской единицы при существующемъ въ деревнѣ правопорядкѣ, пошелъ дальше и вывелъ отсюда заключеніе, что необходимо прежде всего разработать вопросъ объ измѣненіи правового и административнаго положенія деревни. Еще подробнѣе развилъ эту же мысль тверской губ. гласный В. Н. Линдъ. Выразивъ опасеніе, что при существующихъ условіяхъ нельзя получить такую земскую единицу, какая желательна, названный гласный все же допустилъ возможность возбужденія соотвѣтствующаго ходатайства съ точки зрѣнія „легальнаго выраженія общественнаго мнѣнія“. Но, становясь на эту точку зрѣнія, г. Линдъ пришелъ къ заключенію, что слѣдуетъ „поставить болѣе широкій вопросъ о неудовлетворительности вообще постановки земскихъ учрежденій“. Съ этой же точки зрѣнія другой гласный того же собранія, С. В. де-Роберти, призналъ, что для него гораздо важнѣе „не раздробленіе общественныхъ функцій, а ихъ суммированіе“; вслѣдствіе чего для него, гласнаго, и вопросъ о мелкой земской единицѣ (которой онъ сочувствуетъ) „вопросъ болѣе или менѣе второстепенный“.

Совершенно принципіальное возраженіе противъ мелкой земской единицы выдвинулъ В. Д. Кузьминъ-Караваевъ. Признавая, что *приближеніе* земскаго управленія къ населенію необходимо, названный гласный задается вопросомъ, до какой же степени слѣдуетъ приблизить, и находитъ, что одинаково вредны для дѣла и слишкомъ большая удаленность и слишкомъ большая приближенность, и это потому, что въ послѣднемъ случаѣ „пріобрѣтаютъ исключительное значеніе мелкіе инте-

ресы дня, интересы своего участка, интересы своей колокольни". Наоборотъ, когда органъ управленія находится нѣсколько дальше отъ населенія, является „возможность смотрѣть на каждый вопросъ болѣе отвлеченно, такъ какъ потребности сегодняшняго дня не будутъ въ нхъ глазахъ заслонять потребностей будущаго".

Всѣ остальныя возраженія той же категоріи имѣютъ болѣе или менѣе практическій характеръ. Такъ, перекопскій у. гласный В. К. Сахновскій, въ своемъ особомъ мнѣніи (см. выше), доказываетъ, правда, въ примѣненіи къ условіямъ своей мѣстности, что уѣздъ единица вовсе небольшая, всегда достаточно хорошо извѣстная уѣзднымъ земскимъ гласнымъ. Раздробленіе же уѣзда на мелкія земскія единицы привело-бы только къ учрежденію множества маленькихъ управъ, съ неизбѣжными канцеляріями и циркулярами и безъ реальнаго дѣла. Между тѣмъ, эти безполезныя маленькія управы потребовали бы очень большихъ расходовъ, которыхъ неоткуда покрыть. Приблизительно по тѣмъ же мотивамъ высказалось противъ дробленія уѣздовъ и Великоустюжское уѣздное земское собраніе, указавъ, между прочимъ, въ самомъ текстѣ постановленія, что это приведетъ лишь „къ образованію слабыхъ земскихъ единицъ, которымъ будетъ труднѣе, чѣмъ уѣздному земству, проводить въ жизнь общія улучшенія" etc. Торопецкое уѣздное земское собраніе (Пск. г.) высказалось противъ дробленія уѣздовъ тоже съ общеземской точки зрѣнія. Такой же взглядъ, но уже съ мѣстной точки зрѣнія, высказалъ курскій губ. гласный Н. Е. Мухановъ. Затѣмъ предсѣдатель Пермск. губ. зем. собранія И. Л. Блокъ, нѣкоторые изъ гласныхъ Стерлитамакскаго уѣзднаго собранія (Уфимск. губ.) и Калужское губернское земское собраніе (въ особомъ постановленіи)—усмотрѣли особенно большое практическое затрудненіе именно въ величинѣ расходовъ на сѣть новыхъ мелкихъ земскихъ единицъ. Керенское уѣздное земское собраніе (Пенз. губ.), относящееся къ вопросу вообще отрицательно, не видитъ даже никакихъ иныхъ послѣдствій отъ введенія мелкой земской единицы, кромѣ новыхъ расходовъ, да еще „большихъ осложненій земской жизни и отношеній земства къ другимъ учрежденіямъ". Осложненія отношеній, въ формѣ пререканій, между крупными и мелкой земской единицей опасается и острогожскій у. гл. М. Луговиновъ. Суджанскій-же у. гл. В. В. Медвѣдевъ вдобавокъ находитъ, что въ лицѣ сельскаго общества мы въ сущности уже давно имѣемъ мелкую земскую единицу.

Слѣдующая группа возраженій уже не имѣетъ въ виду установить, что самая идея мелкой земской единицы въ корнѣ неправильна, а стремится лишь доказать, что такая новая земская организація *непригодна при некультурности населенія.*

Точкой отправленія для всѣхъ возраженій этой категоріи можетъ послужить провозглашенный яр. губ. гл. Я. А. Ушаковымъ принципъ: „Дѣло не въ учрежденіяхъ, а въ людяхъ". Но если это такъ, то

остается доказать, что въ деревнѣ дѣйствительно нѣтъ людей, а прежде всего нѣтъ достаточнаго контингента людей интеллигентныхъ, которые могли бы силой своего нравственнаго авторитета и вліянія противостоять общей некультурности населенія". Предсѣдатель Пермскаго губернскаго собранія, представляя себѣ нравственное вліяніе интеллигенціи только въ видѣ прямого руководительства, задается вопросомъ, откуда-же взять такихъ руководителей, когда „съ трудомъ можно найти хорошаго волостного старшину", когда населеніе (Пермской губерніи) отличается крайней грубостью нравовъ. Курскій губ. гласный Н. Е. Мухановъ также увѣренъ, что интеллигентныхъ работниковъ не найдется, потому что ряды интеллигенціи и теперь рѣдѣютъ. Тверской губ. гл. Г. В. Скарятинъ, развивая ту же мысль подробнѣе, замѣтилъ, что если и теперь немного культурныхъ силъ въ уѣздѣ, то, разбивъ уѣздъ на мелкія единицы, мы эти немногія силы раздѣлимъ и обезсилимъ и „невольно должны будемъ подчиниться некультурной массѣ". Того же мнѣнія придерживается и Перекопскій у. гл. И. К. Сахновскій, заявившій, между прочимъ, что „интеллигентныя единицы безполезно потонутъ въ сотняхъ темной толпы". Пермскій губ. гл. А. И. Слупскій, указывая на вѣроятныя послѣдствія введенія мелкой земской единицы при существующей некультурности населенія, выражаетъ опасеніе, что повторится то же, что и теперь можно наблюдать на волостныхъ и сельскихъ сходахъ, т. е. кумовство, вліяніе на общественныя дѣла кулаковъ и т. д. Суджанскій у. гласный В. В. Усовъ на томъ же основаніи предвидитъ, что мелкая земская единица не будетъ въ состояніи противостоять воздѣйствію земскаго начальника. Тверской губ. гл. В. Д. Кузьминъ-Караваевъ представляетъ себѣ при такихъ условіяхъ картину будущаго избирательнаго собранія: „предсѣдатель—земскій начальникъ, большинство членовъ избирательнаго собранія—его подчиненные, которонъ имѣетъ право подвергать въ административномъ порядкѣ взысканіямъ въ формѣ ареста или денежнаго штрафа. Предсѣдатель земскаго собранія—опять земскій начальникъ, большинство членовъ собранія снова тѣ-же подчиненные земскому начальнику крестьяне. Очевидно, дѣятельность земства рѣзко измѣнится". А Перекопскій у. гл. В. А. Княжевичъ выражаетъ и самую сущность этой перемѣны въ словѣ „рутина". Но, по весьма распространенному взгляду, сама мелкая земская единица можетъ оказать громадное воспитательное вліяніе на народъ. Тотъ же г. Кузьминъ-Караваевъ, признавая въ принципѣ, что воспитывать самодѣятельность можетъ только практическая дѣятельность, находитъ, что безъ общей реформы о подобномъ воспитательномъ вліяніи земской единицы не можетъ быть рѣчи. А поэтому „прежде слѣдуетъ приподнять массу до насъ, создать преемниковъ, а потомъ уйти". Того-же мнѣнія и предсѣдатель Пермскаго губернскаго собранія, который тоже не согласенъ съ тѣмъ, что мелкая земская единица послужитъ школой для населенія, и тоже находитъ, что нужно сперва просвѣтить и вообще

подготовить населеніе и уже затѣмъ передать въ его руки мѣстное самоуправленіе. Подобныя же соображенія были высказаны и еще нѣкоторыми гласными Тверского губернскаго и Стерлитамакскаго уѣзднаго земскихъ собраній.

Въ частности, вызвалъ возраженія и присваиваемый мелкой земской единицѣ принципъ *всесословности* или—по терминологіи нѣкоторыхъ изъ сторонниковъ мелкой земской единицы—*безсословности*.

Такъ, перекопскій у. гл. В. К. Сахновскій находитъ, что всесословность вообще или безсослоность недостижимы. Можно уничтожить названія сословій, но фактическая сословная группировка все равно останется. Безсословная или всесословная земская единица можетъ лишь обострить сословный антагонизмъ. Въ частности, г. Сахновскій особенно опасается безсословной профессіональной интеллигенціи (т. е. врачей, агрономовъ, учителей и пр.), которая, не имѣя собственнаго имущества,—будетъ тѣмъ охотнѣе облагать другихъ, тѣмъ болѣе, что въ этомъ для ея представителей прямой интересъ (увеличеніе жалованья). Впрочемъ, довольно подозрительно относится г. Сахновскій и къ обладателямъ приличествующаго мелкой земской единицѣ мелкаго имущественнаго ценза. Дѣло въ томъ, что „хозяйство въ мелкихъ владѣніяхъ всегда интенсивнѣе, доходнѣе, чѣмъ въ крупныхъ, а слѣдовательно повышеніе земскаго налога для этихъ послѣднихъ явилось бы непосильной тяжестью“. Перекопскій же уѣздный гласный В. А. Княжевичъ относится къ т. н. „третьему элементу“ болѣе снисходительно и готовъ признать, что представители интеллигентныхъ профессій въ своей сферѣ полезны, но сомнѣвается, „будутъ ли они достаточно интеллектуально развиты для пониманія земскаго дѣла во всей его обширности“. Сужданскій у. гласный В. В. Усовъ тоже выражаетъ опасеніе, что съ введеніемъ мелкой земской единицы обострится противоположность интересовъ между землевладѣльцами и крестьянами.

Тверской губ. гл. В. Д. Кузьминъ-Караваевъ не усматриваетъ ничего ненормальнаго въ томъ, что въ современномъ сословномъ земствѣ господствующее положеніе принадлежитъ дворянству, указывая, между прочимъ, на то, что это обстоятельство отнюдь не мѣшаетъ земству работать главнымъ образомъ въ интересахъ „меньшого брата“. А надежды на то, что земство сдѣлается учрежденіемъ истинно-народнымъ, которое уже нельзя будетъ по произволу перекраивать, г. Кузьминъ-Караваевъ считаетъ совершенно призрачными, ибо рѣчь идетъ „о созданіи учрежденія извѣстнымъ установленнымъ порядкомъ, но этимъ—же порядкомъ созданное учрежденіе можетъ быть всегда измѣнено“.

Не только нельзя надѣяться на упроченіе положенія, но, напротивъ, можно опасаться, что *введеніе мелкой земской единицы будетъ для земства пагубно*. Дѣло въ томъ, что, если основная земская ячейка будетъ состоять изъ элементовъ безправныхъ, неспособныхъ противостоять никакимъ противообщественнымъ воздѣйствіямъ, то таково же

будетъ и все земство, потому что изъ этой основной ячейки „должно развиваться все зданіе къ верху, зданіе земскихъ учрежденій“, т. е. составленныя изъ тѣхъ же элементовъ уѣздное и губернское земства. Ярославскій губ. гл. А. А. Ушаковъ также видитъ въ мелкой земской единицѣ „подводный камень, который грозитъ разбить все положеніе о земскихъ учрежденіяхъ“. Эта новая земская организація является проводникомъ желаній коренной ломки земскихъ учрежденій и замѣной ихъ какими-то „эфемерными построеніями“. Кромѣ того, тотъ же гласный усматриваетъ въ проектѣ учрежденія мелкой земской единицы признаніе неудовлетворительности дѣйствующаго положенія о крестьянахъ, а такое признаніе невозможно для всѣхъ вѣрящихъ въ успѣхъ реформы императора Александра II.

Но высказываясь по разнымъ причинамъ противъ мелкой земской единицы, весьма многіе все же признавали серьезное значеніе тѣхъ потребностей, какія должна, по идеѣ, удовлетворить мелкая земская единица. На этомъ основаніи, въ связи съ признаніемъ невозможности или нежелательности осуществленія мелкой земской единицы, было высказано не мало предположеній *о различныхъ способахъ замѣны ея*.

Такъ, Павловское у. з. собраніе (Ворон. г.) въ особомъ постановленіи признало необходимымъ ввести въ составъ уѣздныхъ земскихъ собраній „гласныхъ не отъ нѣкоторыхъ только волостей, но и отъ всѣхъ значительныхъ селеній“, разсматривая эту мѣру, какъ „средство, подготовляющее постепенное образованіе мелкой земской единицы“. Грайворонское у. з. собраніе, по предложенію гласнаго г. Петренко, постановило ходатайствовать объ увеличеніи числа гласныхъ отъ крестьянъ по одному отъ каждой волости. За такую же мѣру высказался, въ видахъ улучшенія представительства, Перекопскій у. гл. В. А. Княжевичъ. Тотъ же гласный, а также и предсѣдатель Пермскаго губ. земскаго собранія, считаютъ полезнымъ въ тѣхъ же видахъ увеличить число членовъ уѣздныхъ управъ. Конотопскіе у. гласные П. Н. Кандиба и С. А. Кандиба, поддерживая предложеніе управы, высказались въ пользу учрежденія 10 подсобныхъ управѣ мѣстныхъ органовъ. Лихвинское у. з. собраніе (Кал. г.), согласно предложенію гласнаго г. Полуэктова, признало желательнымъ учрежденіе церковно-приходскихъ попечительствъ (каковыя авторъ предложенія и считаетъ истинными мелкими земскими единицами) исключительно съ благотворительными цѣлями. Тверской губ. гл. В. Н. Линдъ высказался за учрежденіе на мѣстахъ земскихъ мелкихъ попечительствъ (экономическихъ, школьныхъ и др.). Гласный того же собранія Г. Д. Скарятинъ тоже высказался за подобные исполнительные органы, но съ той существенной поправкой, чтобы имъ предоставлено было право посылать въ земскія собранія ихъ представителей, хотя бы только съ совѣщательнымъ голосомъ. Тверское губернское собраніе поручило губернской управѣ разработать вопросъ о мѣстныхъ земскихъ попечительствахъ къ ближайшему очередному собранію. Грай-

воронское у. з. собраніе признало желательнымъ учредить попечительства съ тѣмъ, чтобы самые попечители избирались земскимъ собраніемъ. То же земское собраніе, по предложенію гл. Ф. Ф. Малевинскаго, постановило ходатайствовать объ уменьшеніи самостоятельнаго земельнаго ценза. Наконецъ, Владимірское губ. з. собраніе, признавая весьма серьезнымъ возбужденный первоначально въ Гороховецкомъ уѣздномъ з. собраніи (по докладу гл. П. П. Булыгина) вопросъ о мелкихъ съѣздахъ, постановило передать его въ управу для всесторонней обработки. По мысли иниціатора названнаго вопроса, мелкіе всесословные съѣзды должны быть созываемы передъ уѣздными собраніями для возбужденія и разработки вопросовъ исключительно для предстоящихъ собраній.

Что касается возраженій противъ тѣхъ или иныхъ частностей проекта организаціи мелкой земской единицы, то таковыя почти не имѣли мѣста въ земскихъ собраніяхъ [1]).

Всѣ сдѣланныя въ земскихъ собраніяхъ возраженія противъ мелкой земской единицы, разумѣется, не были оставлены безъ *отвѣта* сторонниками ея, къ разсмотрѣнію мнѣній которыхъ мы теперь и перейдемъ.

Прежде всего, въ отвѣтъ на заявленія, что вопросъ о мелкихъ земскихъ единицахъ, какъ вопросъ государственной важности, совсѣмъ не подлежитъ обсужденію земскихъ собраній, яросл. губ. гл. кн. Д. И. Шаховской возразилъ, что, наоборотъ, „мало есть такихъ предложеній, которыя бы ближе касались земства, чѣмъ вопросъ о мелкой земской единицѣ“, такъ какъ постоянно, при разрѣшеніи того или другого практическаго вопроса, приходится подходить весьма близко и къ жизненному вопросу о мелкой земской единицѣ“. Что касается предложенія опросить предварительно какихъ-то лицъ, сидящихъ на землѣ, тотъ же гласный напомнилъ, что всѣ участники земскаго собранія, какъ выборные земскіе люди—и суть тѣ самые искомые люди земли, къ которымъ рекомендуется обратиться. Гласный того же собранія С. И. Мусинъ-Пушкинъ по тому же поводу замѣтилъ, что ограничиться въ отвѣтъ на поставленный вопросъ заявленіемъ о нежеланіи его обсудить—едва ли будетъ согласно съ достоинствомъ земскаго собранія.

Въ отвѣтъ на утвержденіе, что самое возникновеніе вопроса о мелкой земской единицѣ обусловлено причинами посторонними, защитники мелкой земской единицы выдвинули рядъ доказательствъ *необходимости возникновенія этого вопроса.*

Такъ, пермскій губ. г. И. П. Бенедиктовъ горячо доказывалъ, что вопросъ о мелкой земской единицѣ выдвинутъ не изъ за моды, а возникъ вполнѣ естественно, въ силу сознанія назрѣвшей необходимости реформъ мѣстнаго общественнаго хозяйства. Шаткость положенія если и существуетъ, то въ зависимости отъ условій внѣшнихъ. Воронежскій

[1]) Такія частичныя возраженія можно найти почти исключительно въ отдѣльныхъ мнѣніяхъ гг. Сахновскаго и Княжевича, возражающихъ противъ проекта, выработаннаго г. Толстовымъ.

губ. гл. И. Ф. Бунаковъ высказалъ мнѣніе, что необходимость мелкой земской единицы вытекаетъ изъ требованій самой жизни. По мнѣнію Суджанскаго у. гл. К. Ф. Тахтамирова, существующая оторванность земства отъ населенія поселяетъ въ земскихъ дѣятеляхъ чувство глубокой неудовлетворенности, а въ населеніи вызываетъ недовѣріе къ земству. Поэтому, о случайности возникновенія вопроса о мелкой земской единицѣ не можетъ быть и рѣчи. По мнѣнію же нѣкоторыхъ гласныхъ Стерлитамакскаго уѣзднаго земскаго собранія, самый фактъ новаго появленія вопроса на поверхности является лишнимъ доказательствомъ необходимости реформы. Гласный Духовщинскаго уѣзднаго земства К. И. Ровинскій считаетъ мелкую земскую единицу необходимой для болѣе планомѣрнаго веденія земскаго хозяйства. Два уѣздныхъ земскихъ собранія: Новоржевское (Пск. г.) и Алексинское (Тульской г.) засвидѣтельствовали въ особыхъ постановленіяхъ, что мелкая земская единица необходима для выполненія лежащихъ на земствѣ задачъ въ области экономическихъ и, въ частности, сельскохозяйственныхъ мѣропріятій. Ярославскій губ. гласные кн. Д. И. Шаховской и А. П. Бормосовъ привели въ своихъ рѣчахъ цѣлый рядъ примѣровъ изъ самыхъ разнообразныхъ отраслей земской дѣятельности [1]) (мелкій кредитъ, народное образованіе, больницы, дорожное дѣло). Такія указанія уже одни достаточно свидѣтельствуютъ о жизненности вопроса, но весьма вѣское подтвержденіе этому можно найти въ появленіи многочисленныхъ зародышей мелкой земской единицы, въ формѣ санитарныхъ и школьныхъ попечительствъ, ветеринарныхъ совѣтовъ, мелкихъ с. х. обществъ и т. д. На это указывали въ своихъ рѣчахъ тотъ же яросл. губ. гл. кн. Д. И. Шаховской, курскій губ. гл. кн. П. Д. Долгоруковъ, яросл. губ. г. А. П. Бормосовъ и др. Въ частности, конотопскій у. г. С. А. Кандиба указываетъ на *отдѣльныя попытки самообложенія, какъ, напр., при устройствѣ обществами пріемныхъ покоевъ и амбулаторій. Наконецъ*, кн. Д. И. Шаховской напомнилъ, что и само правительство, въ лицѣ министерства внутреннихъ дѣлъ, приходитъ къ необходимости тѣхъ или другихъ мѣстныхъ учрежденій подобнаго рода. Достаточно указать на вошедшее въ новый продовольственный уставъ положеніе о попечителяхъ, *которые могутъ быть и не изъ крестьянъ*. Словомъ, мелкая *земская единица, какъ выразился курскій* губ. гл. *Н. В. Ширковъ, должна* быть тѣмъ фундаментомъ, безъ котораго не могутъ нормально существовать земскія учрежденія.

А засимъ, херсонскій у. гл. И. Л. Ульяновъ, въ видахъ предупрежденія, чтобы земству было предложено не то, что ему нужно—считаетъ необходимымъ предварительный созывъ „совѣщанія изъ представителей многихъ земствъ сосѣднихъ губерній для объединенія различныхъ предложеній и для разсмотрѣнія проекта о мелкой земской единицѣ въ его

[1]) Журн. Яросл. губ. з. собр. оч. сессіи 1901 г., стр. 134—135 и 138.

цѣломъ". Тверской губ. гл. А. М. Колюбакинъ разъясняетъ, что осуществленіе мелкой земской единицы въ искаженномъ видѣ никакъ не можетъ быть результатомъ надлежаще мотивированнаго ходатайства, а можетъ явиться лишь *вопреки* ходатайствамъ и ясно выраженнымъ желаніямъ; но съ такими непредусмотримыми послѣдствіями ходатайствъ считаться вообще нельзя. Тверской же губ. гл. И. И. Петрункевичъ, подробно остановившись въ своей обширной рѣчи на выясненіи своевременности возбужденія вопроса о мелкой земской единицѣ, соглашается, что „мы переживаемъ время далеко не творческое", но вмѣстѣ съ тѣмъ полагаетъ, что самая своевременность „должна быть отнесена къ моменту полнаго сознанія ея защитниками", а стало быть „вопросъ сводится не къ тому, можемъ ли мы расчитывать получить удовлетвореніе нашего ходатайства, а имѣется-ли въ нашихъ мысляхъ полное сознаніе о необходимости, о неотложности той или другой реформы". Становясь же на эту точку зрѣнія, г. Петрункевичъ приходитъ къ заключенію, что вопросъ возбуждается вполнѣ своевременно, ибо идея о мелкой земской единицѣ „со времени вступленія Россіи въ новый порядокъ жизни постоянно проявляется въ русскомъ обществѣ, которое, очевидно, давно признало рѣшеніе этого вопроса необходимымъ".

Засимъ, пришлось разсмотрѣть, находитъ ли себѣ *данный вопросъ правильное разрѣшеніе въ той мелкой земской единицѣ, основныя черты которой формулированы на съѣздѣ дѣятелей агрономической помощи?*

Воронежскій губ. гл. К. К. Шуриновъ и редакціонная комиссія Бобровскаго у. з. собр. (Ворон. губ.) ограничиваются въ данномъ отношеніи установленіемъ только самаго принципа, что именно мелкая земская единица поставитъ ближе къ жизни всю земскую дѣятельность; Тверской губ. гласный А. М. Колюбакинъ развиваетъ этотъ тезисъ слѣдующими соображеніями: прежде всего, неправильно, что каждое мѣропріятіе, обдуманное болѣе или менѣе кабинетнымъ образомъ, должно примѣняться на всей территоріи уѣзда, почти всегда весьма обширнаго по пространству". „Ни въ губернскихъ, ни въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ не можетъ быть полнаго знанія мѣстныхъ условій, ибо на каждаго гласнаго падаетъ громадное количество населенія и обширная площадь уѣзда". Къ тому же и самый уѣздъ не представляетъ собой чего-либо однороднаго по естественнымъ и экономическимъ условіямъ, такъ какъ есть ничто иное, какъ искусственная административная единица. Вслѣдствіе всего этого невозможно индивидуализировать земскія мѣропріятія и приходится поневолѣ мириться съ тѣмъ, что „интересы населенія, никѣмъ не представленнаго въ собраніи, могутъ ускользнуть отъ вниманія собранія". Если къ этому прибавить еще очевидную потребность непосредственнаго и самаго близкаго наблюденія на мѣстахъ за земскими мѣропріятіями, то необходимость учрежденія для всего этого именно мелкой всесословной, самоуправляющейся и самооблагающейся земской единицы можетъ считаться достаточно выяс-

ненной. Курскій губ. и Суджанскій у. гл. К. Ф. Тахтамировъ видитъ жизненный нервъ и важную двигательную силу именно дробной земской единицы въ томъ, что здѣсь, въ отличіе отъ болѣе крупныхъ единицъ, гдѣ гласные руководятся часто лишь отвлеченными альтруистическими побужденіями,—общественные интересы ближе совпадаютъ съ личными. Херсонскій у. гл. А. К. Парамоновъ доказываетъ, что самой жизнью выдвинутъ вопросъ о земской агентурѣ, „такъ какъ практика давно показала, что одна земская управа не въ состояніи слѣдить за хозяйствомъ цѣлаго уѣзда и нормально отправлять свои функціи“. Но съ наибольшей пользой для дѣла такая агентура можетъ быть поручена именно мелкимъ земскимъ единицамъ. Предсѣдатель Суджанскаго у. з. собр. А. В. Евреиновъ также доказывалъ, что населеніе не имѣетъ связи съ земскимъ собраніемъ, вслѣдствіе чего уѣздная управа оказывается предоставленной самой себѣ, не имѣя на мѣстахъ помощниковъ: волостныя правленія ей не подчинены, а сельскія общества безграмотны. „Управа находится какъ-бы на островѣ“, окруженная уѣзднымъ съѣздомъ, земскими начальниками и чинами полиціи. Поэтому, если приходъ въ Россіи невозможенъ, то учрежденіе мелкой земской единицы является единственнымъ выходомъ. Суджанскій у. гл. К. Ф. Тахтамировъ также усматриваетъ существенный недостатокъ существующей земской организаціи въ томъ, что уѣздъ единица слишкомъ крупная, и этимъ недостаткомъ объясняетъ наблюдаемый нерѣдко индифферентизмъ земства къ жгучимъ иногда вопросамъ отдѣльныхъ мѣстностей уѣзда, плохо или совсѣмъ не представленныхъ въ земскомъ собраніи. Что же касается сельскихъ обществъ, то, по мнѣнію другого гласнаго того-же земскаго собранія, К. П. Арнольди, они уже по одному тому не могутъ замѣнить мелкой земской единицы, что сельскіе сходы входятъ въ обсужденіе лишь своихъ нуждъ; что же касается нуждъ общихъ, то о нихъ сельскіе сходы въ лучшемъ случаѣ могутъ просить, тогда какъ мелкая земская единица можетъ сама эти нужды удовлетворить. Затѣмъ, вопреки мнѣнію, что дробныя земскія единицы обойдутся очень дорого, а сами окажутся слишкомъ слабыми, духовщинскій у. гл. К. И. Ровинскій, напротивъ, выражаетъ увѣренность, что мелкая земская единица будетъ достигать—при веденіи земскаго хозяйства подъ ближайшимъ наблюденіемъ—лучшихъ результатовъ при наименьшихъ затратахъ, при чемъ будетъ достигнуто значительное облегченіе уже благодаря болѣе равномѣрному распредѣленію натуральныхъ повинностей и земскаго обложенія. Пермскій же губернскій гл. И. П. Бенедиктовъ напоминаетъ, что нужныя денежныя средства найдутся, благодаря тому, что мелкая земская единица, какъ организація *всесословная*, привлечетъ къ обложенію всѣ недвижимыя имущества въ предѣлахъ своей территоріи.

Посмотримъ теперь, какіе доводы были выдвинуты въ земскихъ собраніяхъ *противъ утвержденія, что мелкая земская единица неосуществима при настоящемъ низкомъ культурномъ уровнѣ населенія.*

Ярославскій губ. гл. кн. Д. И. Шаховской заявилъ, что такія мнѣнія, будто „дѣло въ людяхъ, а не въ учрежденіяхъ“ особенно странно слышать въ земской средѣ, ибо что же сталось бы вообще съ земскимъ дѣломъ, если бы не было земскихъ учрежденій, въ которыхъ земская дѣятельность можетъ сосредоточиваться. Что же касается самого населенія, признаваемаго еще недоросшимъ до общественной самодѣятельности, то тотъ же гласный выразилъ увѣренность, что крестьянское населеніе, особенно въ Ярославской губерніи, можетъ въ крайнемъ случаѣ обойтись и собственнымъ умомъ и силами, хотя, разумѣется, участіе въ мелкой земской единицѣ людей образованныхъ очень желательно. Тверской губ. гл. И. И. Петрункевичъ видитъ въ недовѣріи къ силамъ народа и въ боязни водворенія народа въ земскомъ дѣлѣ рутину, привычку охранять и опекать народъ, при чемъ мы „такъ привыкли, чтобы опека эта шла сверху, что намъ кажется, хотя это чистая иллюзія, что если мы на минутку выпустимъ власть, то на наше мѣсто сядутъ люди, которые провозгласятъ идола вмѣсто Бога. Но бояться этого значитъ бояться исторіи, бояться естественнаго развитія общества“. Гласный допускаетъ, что „въ началѣ дѣятельности могутъ быть разныя техническія ошибки, могутъ замѣнить лучшее дешевымъ, доктора—фельдшеромъ, но и безъ всякой посторонней помощи, какъ сверху, такъ и со стороны культурнаго класса, все это будетъ устранено довольно скоро“. „Примѣромъ могутъ служить двѣ крестьянскія губерніи: Пермская и Вятская, земская дѣятельность которыхъ настолько развита, что, напримѣръ, Вятское губернское земство идетъ далеко впереди многихъ губернскихъ земствъ Россіи“. Къ тому же „мы должны признать за народомъ то же право, которымъ пользуется всякій человѣкъ—право устраивать свою жизнь“. Пермскій губернскій гл. И. П. Бенедиктовъ тоже выражаетъ увѣренность, что люди, желающіе и умѣющіе руководить общественными дѣлами въ деревнѣ, найдутся и теперь. Если теперь и чувствуются затрудненія даже при замѣщеніи должностей старшинъ, то это зависитъ отъ ненормальныхъ условій службы крестьянскихъ должностныхъ лицъ и отъ существующей выборной системы. Нужно только привлечь къ совмѣстной работѣ въ будущей мелкой организаціи мѣстныя культурныя силы. Эту мысль высказываютъ пермскій у. гл. П. И. Толстовъ, воронежскій губ. гл. баронъ М. П. Корфъ и др. Устюженскій у. гл. кн. С. П. Ухтомскій выразилъ, повидимому, ту же мысль, высказавъ пожеланіе, чтобы въ мелкой земской единицѣ не было примѣняемо принципа земельнаго ценза, а было предоставлено право непосредственнаго участія всѣмъ проживающимъ въ данномъ районѣ жителямъ. Что же касается возможнаго отрицательнаго вліянія на мелкую земскую единицу различныхъ антиобщественныхъ элементовъ, то, по мнѣнію суджанскаго у. гл. кн. П. Д. Долгорукова, оно найдетъ себѣ достаточный противовѣсъ въ новой выборной системѣ: нежелательныя лица просто не будутъ выбраны. Вообще, по мнѣнію пермскаго губ.

гл. В. В. Ковалевскаго, въ мелкой земской единицѣ „единственный исходъ для нашего крестьянства, единственное средство научиться общественной работѣ, завоевать себѣ право и сдѣлаться просвѣщеннымъ“.

Въ приведенныхъ доводахъ намѣчался въ сущности и отвѣтъ на немногочисленные доводы противъ самаго принципа *всесословности*. Къ этимъ доводамъ оставалось прибавить немногое.

Въ частности, въ отвѣтъ на заявленія, что дворянству, какъ наиболѣе культурному сословію, и должна, въ интересахъ дѣла, принадлежать первенствующая роль въ земствѣ — тверской губ. гласный А. М. Колюбакинъ замѣтилъ, что такое мнѣніе уже потому неосновательно, что съ усиливающейся мобилизаціей дворянской земельной собственности ряды дворянства все болѣе и болѣе рѣдѣютъ; „недалеко то время, когда составъ земскихъ собраній будетъ далеко недостаточнымъ для правильнаго выполненія всѣхъ функцій земства“...

Само собою разумѣется, послѣ всего изложеннаго, что мнѣніе *о пагубномъ вліяніи* мелкой земской единицы на всѣ послѣдующія судьбы земства должно было вызвать горячій отпоръ.

Суджанскій у. и курскій губ. гл. К. Ѳ. Тахтамировъ полагаетъ, въ противность этому мнѣнію, что вопросъ о мелкой земской единицѣ—это вопросъ самосохраненія земства. При дальнѣйшемъ усиленіи сословныхъ началъ земство, какъ таковое, погибнетъ и превратится въ учрежденіе совершенно бюрократическое. По мнѣнію тверского губ. гл. А. Н. Дьякова, осуществляемое въ проектѣ мелкой земской единицы стремленіе къ проникновенію общественной мысли въ темную среду народа—есть стремленіе упрочить свое положеніе; отказаться отъ этого стремленія—значитъ для земства осудить себя на смерть, значитъ „самому обрубить свой корень; корень же этотъ надо не обрубать, а культивировать, потому что земство есть не что иное, какъ привитая вѣточка къ этому корню“.

Въ частности, по поводу опасенія, что введеніе мелкой земской единицы приведетъ не только къ ломкѣ земскаго положенія, но и положенія о крестьянахъ, ярославскій губернскій гласный князь Д. И. Шаховской замѣтилъ, что положеніе о крестьянахъ имѣло въ виду временное состояніе крестьянъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости; но съ тѣхъ поръ „измѣнились условія окружающей жизни и создались совершенно новыя отношенія, къ которымъ и долженъ быть приноровленъ дѣйствующій законъ“. Да, наконецъ, какъ извѣстно, и само правительство, въ лицѣ министерства внутреннихъ дѣлъ, весьма далеко отъ мнѣнія о безусловномъ совершенствѣ названнаго положенія.

*Что же касается мѣропріятій, имѣющихъ въ виду или совершенно замѣнить мелкую земскую единицу, или подготовить для нея почву*, то, оставляя въ сторонѣ оцѣнку такихъ учрежденій, какъ мелкія сельскохозяйственныя общества, которыя съ земствомъ прямо ничѣмъ не связаны и имѣютъ свои особыя цѣли, защитники, остановились на мѣропріятіяхъ и

организаціяхъ чисто-земскихъ. Такъ, о предположеніи увеличить число членовъ управы пермскій губернскій гласный И. П. Бенедиктовъ замѣтилъ, что эта мѣра дастъ лишь новыхъ простыхъ агентовъ земства, единоличныхъ исполнителей его программы. Между тѣмъ, необходимо, вмѣсто этого, пробудить мѣстную инициативу и содѣйствовать развитію народной самодѣятельности, что возможно, очевидно, лишь при помощи земскихъ самоуправляющихся единицъ. Въ томъ же смыслѣ высказался и Конотопскій уѣздный гласный И. В. Занкевичъ. Но не могутъ замѣнить мелкую земскую единицу и земскія попечительства—школьныя, экономическія и др. По мнѣнію тверского губернскаго гласнаго А. М. Колюбакина, такія попечительства лишь въ лучшемъ случаѣ могутъ быть только исполнительными органами и, слѣдовательно, „земское дѣло будетъ для нихъ не настолько близко, какъ для тѣхъ, которые участвуютъ въ выработкѣ мѣропріятій и которые являются иниціаторами ихъ“. Проектируемыя новыя организаціи, по мнѣнію московскаго уѣзднаго гл. Н. Ф. Михайлова, „должны быть поставлены самостоятельно и иниціативно, а не быть лишь исполнительными органами управы“. Другой гласный того же земскаго собранія, Н. А. Каблуковъ, указываетъ, что вопросъ о мелкой земской единицѣ имѣетъ значеніе не для отдѣльныхъ только мѣстностей, находящихся въ особыхъ условіяхъ [1]), но для всѣхъ вообще мѣстностей уѣзда, имѣющихъ свои мѣстныя потребности, нуждающіяся въ удовлетвореніи на мѣстныя же средства. Но „при такомъ положеніи дѣла уже не можетъ быть рѣчи о зависимыхъ органахъ для служенія этимъ цѣлямъ: эти мелкія единицы должны быть самостоятельны“.

Этой оцѣнкой суррогатовъ мелкой земской единицы можетъ быть законченъ систематическій сводъ мнѣній, высказанныхъ въ земскихъ собраніяхъ по вопросу о мелкой земской единицѣ [2]), а вмѣстѣ съ тѣмъ можетъ быть закончено и обозрѣніе исторіи разработки даннаго вопроса вообще въ земской средѣ послѣ съѣзда дѣятелей агрономической помощи мѣстному хозяйству.

Въ задачи настоящаго очерка совсѣмъ не входитъ критическій разборъ результатовъ разработки вопроса о мелкой земской единицѣ въ земской средѣ. Впрочемъ, едва ли такой критическій разборъ и былъ бы сейчасъ своевременнымъ. Вѣдь, не слѣдуетъ забывать, что предпринятая земствомъ разработка этого важнаго и сложнаго вопроса еще далеко не завершена. Казалось бы, что при такомъ положеніи дѣла настоитъ лишь

[1]) Напомнимъ, что въ Московское уѣзд. зем. собраніе былъ представленъ проектъ гл. С. И. Анофріева объ особой земской организаціи для пригородныхъ дачныхъ мѣстностей.

[2]) Замѣчанія, касавшіяся отдѣльныхъ частностей организаціи мелкой земской единицы, были крайне малочисленны въ земскихъ собраніяхъ и, во всякомъ случаѣ, не вносятъ ничего новаго въ подготовительную работу въ этомъ отношеніи земскихъ управъ.

надобность въ облегченіи дальнѣйшей работы земства въ данномъ направленіи, путемъ выясненія въ возможной полнотѣ всего, что сдѣлано въ первый же годъ совокупными усиліями всѣхъ земствъ, откликнувшихся на запросъ съѣзда дѣятелей агрономической помощи мѣстному хозяйству. Такое подведеніе итоговъ перваго періода разработки вопроса имѣетъ тѣмъ большее значеніе, что именно въ этотъ періодъ необходимо выясняется принципіальная основа вопроса и опредѣляются руководящія точки зрѣнія.

*В. Бажаевъ.*

# Сельское общество и волость въ трудахъ Комиссіи ст.-секр. Каханова.

## I.

Высочайше учрежденная 20 октября 1881 г. особая комиссія для составленія проекта преобразованія губернскаго и уѣзднаго административнаго управленія, подъ предсѣдательствомъ ст.-секр. Каханова, въ засѣданіи 26 апрѣля 1882 г. выдѣлила изъ своего состава совѣщаніе для подготовленія „намѣтокъ“ предположенныхъ реформъ. Совѣщаніе это составилось подъ предсѣдательствомъ ст.-секр. Каханова, изъ сенаторовъ, произведшихъ въ 1881 г. ревизію нѣкоторыхъ изъ губерній, М. Е. Ковалевскаго, С. А. Мордвинова, А. А. Половцева, И. И. Шамшина, и, сверхъ того, изъ сенаторовъ Д. В. Готовцева, Ѳ. Л. Барыкова, члена отъ вѣдомства удѣловъ Н. А. Ваганова и проф. И. Е. Андреевскаго.

Трудъ Совѣщанія, потребовавшій около 80 засѣданій, былъ законченъ въ маѣ 1883 и засимъ въ февралѣ 1884 г. поступилъ на обсужденіе Комиссіи въ полномъ ея составѣ.

Въ числѣ вопросовъ, разсмотрѣнныхъ Совѣщаніемъ, первое и по времени и по значенію мѣсто занимаетъ вопросъ о реорганизаціи крестьянскаго, сельскаго и волостного самоуправленія.

Приступая къ обсужденію этого вопроса, совѣщаніе считало необходимымъ, въ виду чрезвычайной его сложности, ограничиться проектированіемъ лишь частныхъ измѣненій въ Положеніи 19 февраля, вызываемыхъ необходимостью согласованія отдѣльныхъ учрежденій мѣстнаго управленія; нѣкоторые изъ членовъ Совѣщанія первоначально имѣли даже въ виду совсѣмъ не касаться вопроса о сельскомъ обществѣ и только ближайшее ознакомленіе съ вопросомъ привело Совѣщаніе къ тому выводу, что безъ реорганизаціи крестьянскаго самоуправленія реформа мѣстнаго административнаго строя вообще представляется фактически невозможной [1]).

Однако, Совѣщаніе остановилось на полъ-пути. Признавъ крестьянское сословное самоуправленіе подлежащимъ упраздненію, оно затруднилось ввести нынѣшнюю крестьянскую волость въ составъ

[1]) *Журналъ* Выс. утв. Особой Комиссіи для составленія проектовъ мѣстнаго управленія № 4, стр. 8. Объяснительная записка къ проекту положеній объ устройствѣ мѣстнаго управленія, составленному Совѣщаніемъ, выдѣленнымъ изъ состава Особой Комиссіи. I. Сельское общество стр. 1 и сл.

безсословнаго земскаго самоуправленія, создать мелкую земскую единицу. Тѣмъ не менѣе, какъ этапъ на пути къ этой цѣли, проектъ Совѣщанія представляетъ весьма поучительный и вполнѣ современный интересъ. Всѣмъ своимъ содержаніемъ этотъ проектъ является не историческимъ документомъ, принадлежащимъ прошлому, а постулатомъ политической мысли, обращеннымъ къ будущему.

Сущность его заключается въ слѣдующемъ.

Отъ понятія о сельскомъ обществѣ, по мнѣнію Совѣщанія, необходимо отдѣлить понятіе о крестьянскомъ поземельномъ союзѣ, какъ гражданско-правовомъ общеніи людей, связанныхъ въ одно цѣлое земельными надѣлами по одному акту укрѣпленія и владѣющихъ ими тѣмъ или другимъ—общиннымъ или подворнымъ—порядкомъ.

Въ зависимости отъ характера землевладѣнія поземельный союзъ называется либо крестьянской поземельной общиной, либо крестьянскимъ поземельнымъ изъ участковыхъ владѣльцевъ союзомъ. Поземельный союзъ является юридическимъ лицомъ и подлежитъ регистраціи въ волости. Завѣдываніе дѣлами союза предоставляется общинному сходу или сходу участковыхъ владѣльцевъ по принадлежности. Вѣдѣнію схода подлежатъ въ предѣлахъ, установленныхъ закономъ: принятіе и увольненіе членовъ поземельной общины и союза; пріобрѣтеніе имуществъ; *въ поземельныхъ общинахъ*—дѣла, относящіяся до пользованія и распоряженія всѣми общинными имуществами, какъ-то: установленіе порядка хозяйства на общинныхъ земляхъ, передѣлы ихъ, раздѣленіе общинной земли на наслѣдственные участки и т. п.; въ *поземельныхъ союзахъ участковыхъ владѣльцевъ*—дѣла, относящіяся до пользованія и распоряженія выморочными участками, а также землями и угодьями (выгонами, покосами, лѣсами), состоящими въ общемъ пользованіи всѣхъ членовъ союза; вступленіе въ обязательство и выдача довѣренностей на хожденіе по дѣламъ; установленіе сборовъ и повинностей для удовлетворенія общины и союза; раскладка общегосударственныхъ и мѣстныхъ земскихъ сборовъ и повинностей, лежащихъ на земляхъ общины и союза; содержаніе въ исправности межъ и межевыхъ знаковъ, полевыхъ дорогъ, проточныхъ водъ и каналовъ; раздѣленіе и соединеніе общинъ и союзовъ; разрѣшеніе семейныхъ раздѣловъ. Для представительства общины и союза въ сношеніяхъ съ постороннимъ лицами и съ подлежащими властями сходъ избираетъ особое лицо, дѣйствующее по уполномочію схода [1]).

За выдѣленіемъ изъ сельскаго общества крестьянскихъ поземельныхъ общинъ и союзовъ, сельское общество, по мнѣнію Совѣщанія, должно быть признано „юридическимъ лицомъ съ государственнымъ характеромъ“,—т. е. общественной единицей, имѣющей самостоятель-

[1]) Положенія объ устройствѣ мѣстнаго управленія; прилож. къ Пол. 1 (прим.) отд. I о сельскомъ обществѣ.

ныя имущественныя права и въ то же время обладающей правомъ установленія общественныхъ сборовъ и повинностей для покрытія своихъ расходовъ. Какъ общественная единица, сельское общество завѣдуетъ чрезъ выборные свои органы дѣлами благоустройства и благочинія, въ указанныхъ закономъ предѣлахъ, а также дѣлами по выполненію обязанностей общаго управленія, особо на нее возложенныхъ закономъ и административными распоряженіями компетентной власти. Нынѣшній строго-сословный, крестьянскій характеръ сельскаго общества, по мнѣнію Совѣщанія, подлежитъ упраздненію; въ соотвѣтствіи съ движеніемъ законодательства за послѣдніе 20 лѣтъ по пути развитія принципа безсословности, сельское общество должно быть признано самоуправляющейся *безсословной* единицей. Въ составъ сельскаго общества входятъ всѣ, вообще, лица, имѣющія осѣдлость на территоріи общества, а также лица, установленія и союзы, имѣющіе на этой территоріи недвижимое имущество или какое либо заведеніе на правѣ собственности или иномъ долгосрочномъ правѣ. Въ территоріальномъ отношеніи новое сельское общество, по мнѣнію большинства Совѣщанія, должно совпадать съ существующимъ; при этомъ, однако, отдѣльнымъ селеніямъ и поселкамъ, входящимъ въ составъ общества и превышающимъ опредѣленное число дворовъ (примѣрно 25), предоставляется право на образованіе самостоятельныхъ обществъ. Въ территорію общества, кромѣ земель усадебной осѣдлости, а также всякаго рода общественныхъ земель (надѣльныхъ, пріобрѣтенныхъ общинами, союзами и сельскими обществами), входятъ также земли и угодья, принадлежащія другимъ, кромѣ поземельныхъ общинъ и союзовъ, установленіямъ и союзамъ, а также отдѣльнымъ собственникамъ изъ крестьянъ и лицъ прочихъ сословій, если такія владѣнія не превосходятъ опредѣленнаго въ законѣ для той мѣстности размѣра.

Управленіе дѣлами сельскаго общества должно состоять и впредь изъ сельскаго схода и сельскаго старосты. Отъ усмотрѣнія общества зависитъ назначеніе одного или нѣсколькихъ помощниковъ старосты, смотрителей хлѣбныхъ магазиновъ, училищъ и больницъ, сборщиковъ податей, сельскихъ писарей и т. п. Въ отдѣльныхъ селеніяхъ и поселкахъ, входящихъ въ составъ сельскихъ обществъ, допускаются отдѣльные по каждому изъ нихъ сходы для рѣшенія дѣлъ, вытекающихъ изъ интересовъ совмѣстнаго жительства въ чертѣ этихъ селеній и поселковъ. Право участія на сходѣ предоставляется: *лично*—всѣмъ достигшимъ 25 лѣтъ и проживающимъ въ обществѣ не менѣе 2-хъ лѣтъ домохозяевамъ, имѣющимъ въ предѣлахъ территоріи сельскаго общества недвижимое имущество или какое либо заведеніе на правѣ собственности или иномъ долгосрочномъ правѣ; *чрезъ представителей*—лицамъ женскаго пола, удовлетворяющимъ условіямъ, требуемымъ отъ лицъ мужского пола для права участія на сходѣ, а также всѣмъ, кромѣ поземельныхъ, союзамъ и установленіямъ, владѣющимъ на территоріи сельскаго общества недвижимостью, или какимъ либо заведеніемъ на

правѣ собственности или иномъ долгосрочномъ правѣ. Въ мелкихъ обществахъ сельскій сходъ составляется поголовно изъ всѣхъ лицъ, имѣющихъ право участія на сходѣ; въ болѣе крупныхъ обществахъ сходъ составляется изъ представителей отъ опредѣленнаго числа лицъ, имѣющихъ право участія на сходѣ. Вѣдѣнію сельскаго схода, кромѣ выборовъ и учета должностныхъ лицъ и завѣдыванія общественнымъ имуществомъ (землями, капиталами, заведеніями), подлежатъ: дѣла благоустройства и благочинія въ указанныхъ закономъ предѣлахъ, установленіе сборовъ и повинностей и ихъ раскладка, ходатайства о пользахъ и нуждахъ сельскаго общества и, наконецъ, дѣла по опекамъ надъ лицами крестьянскаго сословія. Завѣдываніе дѣлами благоустройства и благочинія, а также установленіе и раскладка сборовъ и повинностей предоставлены также въ предѣлахъ отдѣльныхъ селеній и поселковъ селеннымъ и поселковымъ сходамъ.

Приговоры сельскаго схода по дѣламъ, особо указаннымъ въ законѣ, подлежатъ утвержденію административной власти; по приговорамъ, не требующимъ утвержденія, должностному лицу, стоящему во главѣ волости (волостелю), предоставлено право останавливать въ особо важныхъ случаяхъ исполненіе и переносить дѣло на разсмотрѣніе присутствія уѣзднаго управленія.

Сельскій староста избирается сходомъ на 2 года изъ числа своихъ, по возможности, грамотныхъ членовъ; принятіе должности сельскаго старосты необязательно для тѣхъ членовъ общества, кои не проживаютъ постоянно въ границахъ общества, а также для тѣхъ, кто уже несъ общественную службу, если въ числѣ членовъ общества есть такіе, которые никакой общественной должности не исполняли. Въ законѣ должны быть указаны и другіе поводы къ отказу отъ должности (преклонный возрастъ, занятія, сопряженныя съ частыми отлучками и т. п.). Къ обязанностямъ сельскаго старосты относятся исполнительныя дѣйствія по приговорамъ сходовъ и распоряженіямъ волостелей, а также выполненіе обязанностей общаго управленія, въ предѣлахъ, указанныхъ закономъ и административными распоряженіями (охраненіе благочинія и безопасности, сборъ податей, исполненіе приговоровъ крестьянскихъ судовъ и т. п.). Въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ сельскому старостѣ должно быть предоставлено право исполнительныхъ дѣйствій за счетъ лицъ, не исполняющихъ его законныхъ дѣйствій (право экзекуціи); сверхъ того, сельскій староста долженъ имѣть право подвергать за маловажные проступки всѣхъ, вообще, лицъ, *безъ различія сословій*, пребывающихъ временно или постоянно въ предѣлахъ общества, денежному взысканію до 2-хъ рублей.

Такова, въ своихъ основныхъ чертахъ, по мнѣнію Совѣщанія, должна быть организація вновь учреждаемаго безсословнаго сельскаго общества [1]).

[1]) Положенія объ устр. мѣст. упр.; отд. I. О сельскомъ обществѣ; Объяснительныя записки къ проекту положеній объ устр. мѣст. упр.; зап. I. Сельское общество.

Само собою разумѣется, что, наряду съ безсословнымъ сельскимъ обществомъ, сословной крестьянской волости нѣтъ и не можетъ быть мѣста. Волость, какъ единица крестьянскаго общественнаго управленія, по мнѣнію Совѣщанія, подлежитъ упраздненію.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, однако, Совѣщаніе считало вполнѣ невозможнымъ поставить сельскія общества и тѣ изъ городскихъ поселеній, которыя не являются самостоятельными единицами обще-государственнаго управленія, въ непосредственныя отношенія къ управленію уѣздному. Признавая необходимость существованія сильной исполнительной власти,—болѣе близкой къ населенію, чѣмъ управленіе, находящееся въ уѣздномъ городѣ, Совѣщаніе оказалось вынужденнымъ создать такую „низшую единицу управленія, которая могла бы быть поставлена между уѣзднымъ управленіемъ и удовлетвореніемъ потребностей на мѣстахъ".

Такой единицей и должна была оказаться, по мысли Совѣщанія, новая обще-административная волость, не имѣющая ничего общаго, кромѣ имени, съ прежней волостью, сословно-крестьянской. Волость, въ этомъ своемъ значеніи, является новымъ территоріальнымъ дѣленіемъ уѣзда для дѣлъ общаго управленія, на подобіе полицейскихъ становъ,—дѣленіемъ, подчиненнымъ непосредственно уѣздному управленію. Не допуская соединенія въ одномъ управленіи обще-административныхъ дѣлъ съ дѣлами полиціи въ тѣсномъ смыслѣ, Совѣщаніе не могло не высказаться противъ слиянія новыхъ волостей съ существующими полицейскими станами. Такое слияніе необходимо повлекло бы за собою значительное усиленіе исполнительной власти низшихъ полицейскихъ чиновъ, становыхъ приставовъ, несовмѣстимое съ новымъ общественнымъ строемъ, созданнымъ земской и городской реформой; оно знаменовало-бы собою возвращеніе къ отжившей свое время полицейской формѣ государства. Новое административное дѣленіе уѣзда—волость должна явиться, по мнѣнію Совѣщанія, мѣстной организаціей изъ людей, близко знакомыхъ съ мѣстными нуждами и непосредственно заинтересованныхъ въ правильномъ ихъ удовлетвореніи.

Какъ территоріальная единица общаго управленія, новая волость не должна имѣть ни правъ юридическаго лица, ни какихъ либо имуществъ и правъ по самообложенію. Все управленіе дѣлами волости должно сосредоточиться въ вѣдѣніи единоличнаго органа—*волостеля*, избираемаго уѣзднымъ земскимъ собраніемъ,—сначала на три года, а на послѣдующихъ выборахъ на 6 лѣтъ. Для занятія должности волостеля, кромѣ возрастного ценза (25 лѣтъ), требуется принадлежность къ числу постоянныхъ осѣдлыхъ жителей губерніи, а также образовательный цензъ—окончаніе курса, по крайней мѣрѣ, въ среднемъ учебномъ заведеніи.

Въ случаѣ недостатка лицъ, отвѣчающихъ указаннымъ требованіямъ—т. е. мѣстныхъ жителей, обладающихъ необходимымъ цензомъ—на должность волостеля уѣзднымъ земскимъ собраніемъ могутъ быть избраны и другія лица,—однако, не иначе, какъ большинствомъ $^3/_4$ голосовъ.

Лица, избранныя на должность волостеля, подлежатъ утвержденію административной власти; они состоятъ на государственной службѣ и пользуются правами на пенсію. Кромѣ волостелей, земскія собранія избираютъ для тѣхъ волостей, гдѣ окажется нужнымъ, одного или нѣсколько помощниковъ волостелей и, сверхъ того, на каждый уѣздъ должны быть избраны одинъ или нѣсколько запасныхъ волостелей.

При волостелѣ состоитъ письмоводитель, завѣдующій всею письменной частью при волостномъ управленіи, письмоводитель опредѣляется къ должности и увольняется отъ нея, по представленію волостеля, административною властью.

Къ предметамъ вѣдомства волостеля относится: завѣдываніе имуществами, принадлежащими уѣзднымъ земствамъ въ чертѣ волости; всѣ исполнительныя дѣйствія по дѣламъ, ввѣреннымъ земскимъ установленіямъ; всѣ исполнительныя дѣйствія по дѣламъ мѣстныхъ, уѣздныхъ и губернскихъ административныхъ установленій; наблюденіе за управленіемъ и контроль надъ дѣйствіями должностныхъ лицъ городскихъ поселеній, входящихъ въ составъ волости и сельскихъ обществъ; выполненіе въ чертѣ волости всѣхъ тѣхъ дѣлъ отдѣльныхъ вѣдомствъ, кои особо будутъ возложены на волостеля закономъ и административными распоряженіями подлежащихъ установленій.

Что касается, наконецъ, денежныхъ средствъ на покрытіе расходовъ по содержанію новаго волостного управленія, то, по мнѣнію Совѣщанія, расходы означеннаго рода (на вознагражденіе служащихъ, устройство и содержаніе зданій и др.) должны быть относимы на счетъ уѣздныхъ земскихъ установленій. При этомъ Совѣщаніе исходило изъ той—во всякомъ случаѣ, нѣсколько рискованной—мысли, что большинство дѣлъ, выполняемыхъ волостнымъ управленіемъ, по исполненію порученій какъ земскихъ, такъ и коронныхъ (хотя бы и центральныхъ) установленій, имѣя важное государственное значеніе, въ то же время, „непосредственно будутъ относиться къ населенію именной данной мѣстности—къ удовлетворенію потребностей жителей *уѣзда* въ его частяхъ“. Не касаясь пока предположеній Совѣщанія по существу, мы не можемъ теперь же не замѣтить, что путемъ аналогичной аргументаціи не трудно доказать необходимость покрытія изъ средствъ губ. земства расходовъ по содержанію мѣстныхъ полицейскихъ установленій, окружного суда, губернскаго управленія, губернаторской должности и т. под. [1]).

## II.

Проектируя отдѣленіе земельной общины отъ сельскаго общества, Совѣщаніе имѣло въ виду многочисленныя, обнаруженныя практикой, несовершенства нынѣшней организаціи сельскихъ обществъ, созданной, въ видѣ временной и переходной мѣры, Положеніемъ 19-го февраля.

[1]) Положенія объ устр. мѣст. упр.; отд. II. Волостное управленіе. Объяснительныя записки къ проекту положеній уст. мѣст. упр.: зап. II таможенное управленіе.

Весьма существеннымъ недостаткомъ существующаго порядка вещей является внутреннее противорѣчіе между компетенціей сельскихъ обществъ, съ одной стороны, и территоріальнымъ и личнымъ ихъ составомъ, съ другой. Сельское общество, по своей компетенціи, имѣетъ двойственный характеръ: во 1-хъ, оно является „поземельнымъ союзомъ", объединеннымъ общностью поземельныхъ интересовъ; какъ таковое, оно завѣдуетъ всѣми дѣлами, непосредственно или посредственно связанными съ землепользованіемъ: передѣлами, раскладкой повинностей, пріемомъ и увольненіемъ членовъ и т. д.

Во 2-хъ, оно является „поселеннымъ центромъ", объединеннымъ общими интересами совмѣстнаго жительства; какъ таковое, оно завѣдуетъ дѣлами общественнаго благоустройства и благосостоянія: общественнымъ призрѣніемъ, народнымъ образованіемъ, продовольственной, санитарной, пожарной, дорожной частью и т. д.

Для того, чтобы сельское общество, несмотря на двойственность своей компетенціи, могло функціонировать сколько-нибудь правильно, необходимымъ условіемъ является совпаденіе въ его понятіи поселеннаго и поземельнаго моментовъ; другими словами, необходимо, чтобы каждое общество состояло изъ *одного* поселенія, образующаго въ то же время *одну* поземельную общину. Въ такомъ случаѣ, одинъ и тотъ же сельскій сходъ являлся бы по однимъ дѣламъ поселеннымъ, по другимъ поземельнымъ сходомъ.

Совпаденіе поземельнаго и поселеннаго моментовъ въ понятіи сельскаго общества и предполагалось, какъ извѣстно, редакціонными комиссіями, выработавшими Положеніе 19 февраля. Въ дѣйствительности, однако, по справедливому указанію Совѣщанія, распредѣленіе сельскихъ обществъ, а равно соотношеніе ихъ какъ съ крестьянскими общинами, такъ и съ отдѣльными поселеніями, оказалось существенно отличнымъ отъ первоначальныхъ предположеній законодателя [1]). Современныя сельскія общества состоятъ сплошь и рядомъ изъ нѣсколькихъ поселенныхъ пунктовъ, или части одного, значительнаго по своимъ размѣрамъ, поселенія, равнымъ образомъ сплошь и рядомъ въ составъ сельскаго общества входитъ не одна, а нѣсколько поземельныхъ общинъ. Само собою разумѣется, что при такихъ условіяхъ сельскій сходъ не можетъ не оказаться органомъ совершенно некомпетентнымъ для рѣшенія дѣлъ, касающихся одной какой-либо поземельной общины или одного какого-либо поселеннаго пункта. На практикѣ возникаютъ поэтому на ряду съ полными общими сельскими сходами частные сходы крестьянъ, — однообщинниковъ или односельчанъ. Самый фактъ существованія такихъ частныхъ сходовъ, являющихся, по мнѣнію Совѣщанія, непризнанными по закону и даже прямо противозаконными собраніями, несомнѣнно свидѣтельствуетъ о „*совершенной необходимости*", прежде всего, безусловно отли-

[1]) Объяснит. записка I. Сельское общество, стр. 4.

чить понятіе *крестьянскаго общества*,какъ общенія людей, связанныхъ въ одно цѣлое земельными надѣлами по одному акту укрѣпленія, отъ понятія *сельскаго общества*, какъ совокупности сельскихъ обывателей, составляющихъ одну общественно-государственную единицу [1]).

Въ тѣсной связи съ отдѣленіемъ поземельнаго союза отъ сельскаго общества стоитъ другой въ высшей степени важный вопросъ объ упраздненіи нынѣшней обособленности и сословности сельскаго самоуправленія. До тѣхъ поръ, пока въ составѣ компетенціи сельскаго схода дѣла общественнаго благоустройства являются какимъ-то искусственнымъ привѣскомъ къ дѣламъ чисто поземельнымъ, сельскій сходъ не можетъ не состоять исключительно изъ крестьянъ-домохозяевъ,—и притомъ изъ *всѣхъ* крестьянъ домохозяевъ.—По мнѣнію Совѣщанія, сословный характеръ административнаго устройства крестьянъ приводитъ къ тому, что крестьянское 80% населеніе имперіи является совершенно обособленнымъ среди другихъ слоевъ общества и во многихъ отношеніяхъ составляетъ какъ бы отдѣльное государство въ государствѣ. Крестьянская обособленность представляетъ непреодолимыя препятствія какъ къ успѣшному развитію самихъ крестьянъ, такъ и къ устройству мѣстнаго управленія, способнаго содѣйствовать правительству въ дѣлѣ удовлетворенія общественно-государственныхъ нуждъ [2]).

Составляя Положеніе 19 февраля, редакціонныя комиссіи, очевидно, имѣли въ виду чисто крестьянскія селенія, жители которыхъ образуютъ сословныя единенія лицъ, связанныхъ въ одно цѣлое земельными надѣлами на томъ или другомъ основаніи. Въ настоящее время, на ряду съ селеніями подобнаго рода, существуютъ въ значительномъ числѣ,—и это число возрастаетъ съ каждымъ годомъ — *безсословныя селенія*, жители которыхъ—ремесленники и торговцы — къ крестьянскому сословію не принадлежатъ. По даннымъ сенаторскихъ ревизій, такія селенія отнюдь не представляютъ исключительнаго явленія, а, напротивъ, очень часты и встрѣчаются не только въ южныхъ губерніяхъ, гдѣ ихъ особенно много, но и въ другихъ [3]). Ревизія Уфимской и Оренбургской губерній констатировала фактъ существованія не-городскихъ поселеній, состоящихъ *исключительно* изъ лицъ не-крестьянскаго сословія и потому не имѣющихъ въ настоящее время никакого управленія.

Сохраненіе сословнаго начала въ организаціи сельскаго самоуправленія, несмотря на разносословный составъ сельскаго общества, естественно и неизбѣжно приводитъ къ тому, что многочисленные разряды лицъ, несомнѣнно заинтересованныхъ въ дѣлѣ общественнаго управленія и пользующихся его выгодами, съ одной стороны, лишены возмож-

[1]) Ibid., стр. 12.

[2]) Ibid. ,стр. 3

[3]) Въ записк‍ѣ сен. Шамшина встрѣчается, напримѣръ, указаніе на сел. Балаковское (Самарской губ.), въ которомъ на 1252 души крестьянъ приходится болѣе 10 тыс. душъ не крестьянъ (ib. стр. 4).

ности принимать въ немъ какое либо участіе, а съ другой—свободны отъ какихъ бы то ни было повинностей и мѣстныхъ сборовъ. При такихъ условіяхъ расходы по мѣстному управленію ложатся тяжелымъ бременемъ исключительно на крестьянъ, часть которыхъ—иногда довольно значительная—только номинально, на основаніи приписки, числится въ составѣ общества, проживая, въ дѣйствительности, въ городахъ, или занимаясь отхожими промыслами.

Съ отдѣленіемъ отъ понятія сельскаго общества понятія поземельнаго союза, сословный характеръ перваго теряетъ свой raison d'être. Принимая во вниманіе указанныя выше невыгоды сословной организаціи сельскаго самоуправленія и „имѣя въ виду движеніе нашего законодательства за послѣдніе 20 лѣтъ по пути къ безсословности", Совѣщаніе высказалось категорически и рѣшительно за упраздненіе строго сословнаго, крестьянскаго значенія сельскаго общества [1]).

Вмѣстѣ съ тѣмъ,—и опять таки въ связи съ отдѣленіемъ поземельнаго союза отъ сельскаго общества, существенныя измѣненія проектированы были Совѣщаніемъ и въ организаціи распорядительнаго органа сельскаго самоуправленія—сельскаго схода. Поголовное участіе крестьянъ-домохозяевъ въ сельскомъ сходѣ является необходимымъ слѣдствіемъ чисто хозяйственныхъ его функцій по дѣламъ, такъ или иначе связаннымъ съ землепользованіемъ. Такое поголовное участіе представляетъ существенныя неудобства,—въ особенности, въ тѣхъ, болѣе значительныхъ по своимъ размѣрамъ, обществахъ, въ которыхъ, такъ называемый, сельскій *сходъ*, въ дѣйствительности, имѣетъ значеніе сельскаго *съѣзда*. Неудобства этого рода несомнѣнно должны увеличиться съ привлеченіемъ къ участію въ сходѣ всѣхъ домохозяевъ, отвѣчающихъ требованіямъ опредѣленнаго возрастного, имущественнаго и нравственнаго цензовъ, независимо отъ принадлежности ихъ къ тому или иному сословію. Принимая во вниманіе, что съ отдѣленіемъ поземельнаго союза отъ сельскаго общества устраняется единственное основаніе къ удержанію quand même поголовнаго начала въ организаціи сельскаго схода, Совѣщаніе признало возможнымъ допустить, въ болѣе значительныхъ по своему численному составу обществахъ, образованіе схода на началѣ представительства.

5 октября 1884 г. комиссія ст.-секр. Каханова въ полномъ своемъ составѣ приступила къ обсужденію предположеній Совѣщанія о реорганизаціи сельско-общественнаго строя. Обсужденіе это, занявшее 8 засѣданій (5—30 октября), обнаружило съ самаго начала внутреннее непримиримое противорѣчіе взглядовъ и направленій въ составѣ самой комиссіи, — противорѣчіе, обрекшее на полный неуспѣхъ порученное ей дѣло. Съ наибольшей рѣзкостью разногласіе между членами комиссіи проявилось именно въ вопросѣ о крестьянской реформѣ, обсужденіе ко-

[1]) Ib., стр. 13.

торой велось съ увлеченіемъ и страстностью, совершенно необычными въ нашихъ законодательныхъ комиссіяхъ.

Главные удары оппозиціи направлены были, какъ и слѣдовало ожидать, противъ двухъ основныхъ началъ предположенной Совѣщаніемъ реформы,—прежде всего, противъ раздѣльности управленій сельскаго общества и крестьянскихъ земельныхъ единеній и, затѣмъ, противъ безсословности сельскаго общества.

Аргументація, направленая противъ перваго начала, заключается въ слѣдующемъ.

Раздѣльность управленія общины и общества является совершеннымъ нововведеніемъ и въ законѣ, и въ жизни; *именно, какъ нововведеніе*, такая раздѣльность нежелательна. Понятіе общины не можетъ быть втиснуто въ узкія рамки чисто-хозяйственной единицы, такъ какъ она не только хозяйственная, но и административная единица—*политическая группа, которую затрогивать опасно*. Государство много возлагало на общину и много отъ нея требовало, *а потому къ ней надо относиться крайне осторожно*. Всякое нововведеніе должно предлагать не больше того, чѣмъ требуетъ жизнь; жизнь, между тѣмъ, не требуетъ отдѣленія общины отъ общества. Частныя неудобства отъ совмѣщенія этихъ понятій могутъ быть устранены путемъ частныхъ же поправокъ.

Это—главный аргументъ; затѣмъ слѣдуетъ указаніе на опасность *двоевластія*, въ видѣ двухъ сходовъ, общиннаго и административнаго, и въ то же время указывается на то, что, съ отдѣленіемъ общины отъ общества, первая перейдетъ въ область права гражданскаго и станетъ только особымъ видомъ владѣнія, такъ что крестьяне останутся безъ самоуправленія вовсе.

Далѣе, выражается опасеніе, что при установленіи раздѣльности общины отъ общества, произойдетъ путаница во всѣхъ случаяхъ, когда эти понятія de facto совпадаютъ, такъ что для необразованной массы разграниченіе этихъ понятій окажется весьма затруднительнымъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, указывается на крупныя неудобства и затрудненія при установленіи порядка разверстанія имущества между сельскими обществами и поземельными общинами въ случаѣ ихъ раздѣленія.

И наконецъ, такое раздѣленіе признается *преждевременнымъ*, такъ какъ сущность сельскаго общества заключается въ настоящее время преимущественно въ дѣлахъ хозяйственныхъ (т. е. поземельныхъ?); что же касается дѣлъ, относящихся собственно къ благоустройству, то ихъ въ настоящее время очень мало, вслѣдствіе чего проектированное Совѣщаніемъ сельское общество, какъ административная общественная единица, могло бы найти себѣ примѣненіе развѣ только въ будущемъ [1]).

Вотъ и все. Невольно возникаетъ вопросъ, неужели *такіе* аргументы могли имѣть рѣшающее значеніе въ комиссіи, призванной къ коренному преобразованію мѣстнаго строя? Вѣдь, всѣ они, въ сущности, сводятся къ

[1]) *Журналъ* Комиссіи № 4, стр. 9–12.

одному: опасно и не своевременно измѣнить существующій status quo. Реформа отвергается не потому, что она плоха, а потому, что она реформа.

Аргументамъ противниковъ реформы, защитники ея въ Комиссіи, вслѣдъ за Совѣщаніемъ, противопоставили, какъ доказательство ея безусловной необходимости, фактъ несовпаденія нынѣшнихъ сельскихъ общинъ съ земельными общинами, съ одной стороны, и съ поселенными центрами, съ другой. Въ виду такого несовпаденія сходъ сельскихъ обществъ хозяйничаетъ на надѣлахъ, составляющихъ отдѣльную собственность входящихъ въ ихъ составъ общинъ; многія поселенія оказываются раздѣленными на два общества, вслѣдствіе чего возникаетъ дороговизна управленія и искусственная раздѣльность общихъ, по существу, интересовъ; наконецъ, нѣсколько селеній сплошь и рядомъ оказываются соединенными въ одно общество и, такимъ образомъ, искусственно создается невозможная на практикѣ общность интересовъ [1]).

Необходимо замѣтить, что приведенный аргументъ въ пользу проектируемой реформы, несмотря на всю свою практическую важность, представляется намъ не въ достаточной мѣрѣ принципіальнымъ и потому не вполнѣ убѣдительнымъ. Нельзя не согласиться съ тѣмъ, что для устраненія *практическихъ неудобствъ*, являющихся результатомъ несовпаденія въ понятіи общины поселеннаго и поземельнаго моментовъ, коренное измѣненіе существующаго порядка отнюдь не является безусловно необходимымъ; для этой цѣли болѣе или менѣе достаточны отдѣльныя поправки въ существующемъ строѣ, предлагаемыя и противниками реформы, вродѣ, напримѣръ, легализаціи существующихъ de facto, такъ называемыхъ, частныхъ сходовъ. Совѣщаніе и, вслѣдъ за нимъ, сочувствующая ему часть Комиссіи разсуждали такимъ образомъ: *по соображеніямъ цѣлесообразности и удобства*, въ виду несовпаденія общества съ общиной и поселеніемъ, желательна раздѣльность поземельныхъ союзовъ и сельскихъ обществъ; *разъ такая раздѣльность осуществится*, по такимъ же соображеніямъ цѣлесообразности и удобства, желательна организація сельскаго общества на безсословномъ началѣ.

Принципіальная постановка вопроса была бы совершенно иной. *Необходима* безсословная организація сельскаго общества; для осуществленія такой организаціи *необходима* раздѣльность земельныхъ союзовъ и сельскихъ обществъ. *Важнѣйшимъ аргументомъ въ пользу такой раздѣльности является, именно, принципіальная необходимость безсословной организаціи сельскихъ обществъ.* При такой постановкѣ вопроса совершенная недостаточность какихъ бы то ни было частныхъ поправокъ болѣе чѣмъ очевидна; даже для тѣхъ случаевъ, когда сельское общество состоитъ изъ *одной* общины и *одного* поселенія и когда, слѣдовательно, практическія неудобства, о которыхъ говорилось въ Комиссіи, не могутъ

[1]) *Журналъ* Комиссіи, № 4, стр. 13—21.

имѣть мѣста, раздѣльность общественнаго и поземельнаго моментовъ, тѣмъ не менѣе, должна быть категорично и твердо установлена закономъ; ибо безъ такой раздѣльности о безсословной организаціи сельскихъ обществъ не можетъ быть и рѣчи.

Не подлежитъ сомнѣнію, что и Совѣщаніе, и прогрессивная часть Комиссіи, настаивая на обособленіи земельныхъ союзовъ отъ сельскихъ обществъ, имѣли преимущественно въ виду, именно, необходимость безсословной организаціи сельскихъ общественныхъ единицъ; они считали лишь „неполитичнымъ“ ставить вопросъ о безсословности во главу угла, полагая, что подъ флагомъ цѣлесообразности ему легче будетъ ускользнуть отъ вражескихъ нападеній.

Какъ и слѣдовало ожидать, они ошиблись. Тамъ, гдѣ безсиленъ принципъ, соображенія цѣлесообразности тѣмъ болѣе безсильны. Непринципіальная постановка вопроса только облегчила Комиссіи непринципіальное его разрѣшеніе,—тотъ компромиссъ, который оказался — и не могъ не оказаться—убійственнымъ для торжества безсословнаго начала.

Вылился этотъ компромиссъ въ весьма любопытную форму.

Въ Журналѣ Комиссіи мы читаемъ:

„Въ виду... весьма разнообразныхъ сужденій по вопросу объ отдѣленіи понятія общины отъ общества, предсѣдатель предложилъ согласиться на признаніи 1-го и 2-го положенія проекта Совѣщанія о раздѣльности понятій сельскаго общества отъ земельной общины и всякихъ другихъ союзовъ, указавъ при этомъ прямо, что означенное признаніе *не должно предрѣшать вопросы ни о составѣ общества, территоріальномъ и личномъ, ни о порядкѣ его управленія.* Къ сему предсѣдатель присовокупилъ, что предложенный вопросъ *не подлежитъ голосованію*, тѣмъ болѣе, что положеніе 1-ое и 2-ое *не должны ни въ какомъ случаѣ войти въ текстъ будущаго закона* [1]).

Съ нашей точки зрѣнія, такая „раздѣльность понятій“, не предрѣшающая личнаго состава сельскаго общества, представляется лишенной всякаго содержанія фразой. Правильность этой точки зрѣнія подтверждается характеромъ резолюцій, принятыхъ по разсматриваемому вопросу Комиссіей. Сущность этихъ резолюцій сводится къ легализаціи частныхъ и селенныхъ сходовъ; такой легализаціей, по мнѣнію Комиссіи, вполнѣ устраняются практическія неудобства существующаго порядка вещей [2]).

Само собою разумѣется, что существованіе, параллельно съ сельскими сходами частныхъ и селенныхъ сходовъ возможно только въ тѣхъ случаяхъ, когда сельское общество не совпадаетъ съ земельнымъ союзомъ или территоріальнымъ поселеніемъ. А если оно совпадаетъ и съ тѣмъ, и съ другимъ? Въ чемъ выразится тогда „раздѣльность понятій“, не предрѣшающая вопроса о личномъ составѣ общества?.. *Ни въ чемъ.* И послѣ

---

[1]) Журналъ № 4, стр. 21.

[2]) Тамъ-же, стр. 36—39.

преобразованій, проектированныхъ Комиссіей, сельское общество, *по общему правилу*, сохранило бы свой двойственный характеръ, являясь въ одно и то же время и поземельнымъ союзомъ крестьянъ, и самоуправляющейся общественной единицей. А при такихъ условіяхъ о безсословности сельскаго общества не можетъ быть и рѣчи.

Изъ сказаннаго явствуетъ, что вопросъ о такой безсословности являлся, по существу, предрѣшеннымъ исходомъ преній по вопросу о раздѣльности поземельныхъ союзовъ и сельскихъ обществъ. Тѣмъ не менѣе, и этотъ вопросъ подвергнутъ былъ въ Комиссіи подробному обсужденію. Чрезвычайно любопытны аргументы противниковъ безсословнаго начала; они любопытны *типичностью* своего содержанія и своей формы [1]).

На первомъ планѣ стоитъ соображеніе, которое мы позволили бы себѣ назвать аргументомъ „консерватизма для консерватизма", аргументомъ „чистаго консерватизма".

Нѣтъ достаточныхъ основаній, разсуждаютъ противники предположенной Совѣщаніемъ реформы, *трогать* и вообще существенно измѣнять, въ чемъ бы то ни было, крестьянскую сословную общину. Введеніемъ въ составъ сельскаго общества „разночинцевъ",—а подъ разночинцами Комиссія понимаетъ лицъ всѣхъ сословій, кромѣ дворянъ и крестьянъ — былъ бы нарушенъ тотъ строй сельской жизни, который оставался нетронутымъ въ теченіе тысячелѣтія. Сельскія общества имѣютъ такой своеобразный, самобытный, національный характеръ, что нарушать этотъ характеръ никакъ не слѣдуетъ. Если даже допустить, что введеніе чуждыхъ элементовъ, „часто даже неуловимыхъ для государственной власти", въ составъ крестьянскихъ обществъ могло бы принести извѣстную долю пользы, то и въ такомъ случаѣ представлялось бы весьма опаснымъ *дотрогиваться* до того жизненнаго строя, который, напротивъ того, надо оберегать отъ всякихъ постороннихъ вліяній, въ особенности, въ настоящее время, когда все расшатано.

Второй аргументъ—полезность сословной обособленности крестьянъ. Всякое сословіе имѣетъ у насъ свое особое сословное самоуправленіе и лишать такового крестьянъ не представляется никакихъ основаній. По указанію самого Совѣщанія, Положеніе 19 февраля не могло не обособить крестьянъ, какъ въ виду опасности посягательствъ на дарованную крестьянамъ свободу, такъ и въ виду крайняго неустройства низшей администраціи. И та, и другая причина обособленности крестьянъ сохраняетъ свое значеніе и въ настоящее время. По мнѣнію одного изъ членовъ Комиссіи (С. С. Бехтѣева), едва ли даже можно говорить объ обособленности 80-ти процентнаго населенія Имперіи: скорѣе уже слѣдовало бы признать обособленною остальную часть населенія—не крестьянъ;

[1]) Противъ безсословности сельскаго общества въ Комиссіи категорически высказались: Г. И. Галаганъ, Н. Г. Принцъ, А. Н. Кислинскій, А. В. Богдановичъ, А. К. Анастасьевъ, А. Е. Заринъ, кн. А. Д. Оболенскій, кн Л. Н. Гагаринъ, С. С. Бехтѣевъ и А. Д. Пазухинъ.

сообразно съ этимъ и самые законы, касающіеся крестьянъ, едва ли могутъ быть признаны исключительными и особенными; напротивъ того, они-то и должны считаться законами общими, какъ относящіеся до громаднаго большинства населенія Имперіи. Причины существующей неурядицы въ крестьянскомъ дѣлѣ заключаются совершенно не въ обособленности крестьянъ, а въ отсутствіи всякаго надзора надъ крестьянами, благодаря чему для разнаго рода хищниковъ предоставленъ полный просторъ эксплоатировать темную массу крестьянства. По мнѣнію другого члена Комиссіи (кн. Л. Н. Гагарина), нынѣшняя обособленность сельскихъ обществъ представляется еще недостаточной, изъ состава этихъ обществъ слѣдуетъ исключить не только не-крестьянъ, но даже и тѣхъ крестьянъ, которые перестали быть хлѣбопашцами, бросили свою мать-землю и стали заниматься другими промыслами.

Третій аргументъ—развращающее вліяніе на крестьянскую массу „разночинцевъ“. Сельское общество рисуется защитникамъ его сословнаго строя какимъ-то *Tugendbund*'омъ, которому всякое новое лицо, входящее въ его составъ, грозитъ порчей и разложеніемъ. Сторонники сословнаго начала не отрицаютъ, что участіе въ сельскомъ обществѣ дворянъ-помѣщиковъ могло бы принести извѣстную долю пользы, но именно дворяне-помѣщики никакого участія въ сельскомъ управленіи принимать не будутъ; участіе же постороннихъ лицъ другихъ сословій можетъ внести въ общество одну только смуту. И въ настоящее время „всякіе разночинцы“, при необходимости дѣйствовать посредствомъ „разныхъ скрытыхъ интригъ“, оказываютъ вредное вліяніе на сельско-общественный бытъ; такое вліяніе усугубится, если допустить ихъ къ открытому участію на сельскихъ сходахъ.

Наконецъ, четвертый и послѣдній аргументъ: теоретичность и практическая ненужность проектируемой Совѣщаніемъ реформы. Безсословное сельское общество основано исключительно на интересахъ совмѣстнаго жительства, между тѣмъ такихъ интересовъ у крестьянъ мало, такъ какъ „большинство крестьянъ — недоимщики, и имъ необходимо, прежде всего, думать объ уплатѣ податей и насущномъ хлѣбѣ, а не о мощеніи улицъ и другихъ мѣрахъ благоустройства“. Результатомъ осуществленія проекта Совѣщанія, по мнѣнію членовъ, высказавшихся противъ него, явилась бы организація искусственная, безжизненная, заранѣе обреченная на смерть. Что же касается практической пользы, ожидаемой отъ реформы, то она болѣе чѣмъ проблематична. Для разночинцевъ участіе въ сходѣ особеннаго значенія имѣть не будетъ: крестьяне на сходахъ всегда будутъ преобладать, а потому постороннія лица не будутъ имѣть значительнаго вліянія на сходъ, а между тѣмъ они будутъ обложены сборами въ пользу обществъ. Съ другой стороны, и сельскимъ обществамъ право обложенія постороннихъ лицъ сельско-общественными сборами не принесло бы особенной пользы, ибо число такихъ лицъ, по общему правилу, весьма незначительно. Совмѣстное участіе

крестьянъ и не-крестьянъ въ сельскомъ управленіи, въ виду противоположныхъ экономическихъ ихъ интересовъ, неизбѣжно привело бы къ установленію враждебныхъ между ними отношеній—и только. Въ существѣ дѣла, отъ предлагаемой реформы—т. е. обращенія крестьянскаго сословнаго общества въ безсословное—никто бы не выигралъ: ни тѣ, которыхъ припишутъ, ни тѣ, къ которымъ припишутъ, ни та государственная власть, которая припишетъ [1]).

Опровергая вышеприведенные аргументы, защитники безсословнаго начала на первый планъ выдвигаютъ опять таки соображенія практическаго свойства [2]).

Жизнь въ селеніяхъ существенно измѣнилась со времени составленія Положенія 19 февраля. Во многихъ изъ нихъ не-крестьянскій элементъ настолько преобладаетъ надъ крестьянами, что управленіе на сословномъ началѣ de facto оказывается въ нихъ невозможнымъ [3]).

Во всѣхъ губерніяхъ имѣется значительное число „поселковъ разносословныхъ лицъ“, въ которыхъ отсутствуетъ какое бы то ни было управленіе (станціи желѣзныхъ дорогъ, фабричные и заводскіе поселки, пригородные дачные поселки и мн. др.). Во всѣхъ сельскихъ обществахъ число постороннихъ лицъ изъ года въ годъ увеличивается, чѣмъ существенно измѣняется первоначально-односословный характеръ ихъ населенія. Какъ бы ни было бѣдно сельское населеніе, какъ бы ни было много среди нихъ недоимщиковъ, тѣмъ не менѣе, вовсе безъ мѣръ по благоустройству и благосостоянію ни одно селеніе обойтись не можетъ. Эти мѣры одинаково интересуютъ всѣхъ жителей селеній, а между тѣмъ вызываемые ими расходы падаютъ на однихъ крестьянъ, и въ ихъ числѣ на тѣхъ, которые въ составѣ сельскаго общества числятся лишь номинально, на основаніи приписки. Только на крестьянъ ложатся de facto, въ силу нынѣшней сословной организаціи обществъ, и такія повинности, какъ постойная, подводная и др.

Устраненіе такого явленія, препятствующаго развитію благоустройства и благосостоянія сельской жизни, требуетъ признанія сельскаго общества „не-исключительно сословной“ единицей.

Съ другой стороны, допущеніе не-крестьянъ, *постоянныхъ* жителей селенія, къ участію въ сельскомъ управленіи, являясь необходимымъ условіемъ привлеченія ихъ къ платежу сельскихъ сборовъ, оказалось бы въ то же время скорѣе полезнымъ, чѣмъ вреднымъ для самихъ

---

[1]) Журналъ, № 4, стр. 21—27.

[2]) Въ защиту безсословнаго начала въ Комиссіи высказались: П. П. Семеновъ, С. А. Мордвиновъ, Ѳ. Л. Барыковъ, И. Е. Андреевскій, С. А. Ольхинъ, Н. А. Вагановъ, Д. А. Наумовъ, И. А. Горчаковъ, Н. А. Чаплинъ, и М. А. Константиновичъ.

[3]) Для примѣра въ комиссіи ссылались на поселенія въ Бѣжецкомъ уѣздѣ, Тверской губ., въ С.-Петербургской и Московской губ., въ губерніяхъ Уфимской, Оренбургской и др.

крестьянъ. Новыя составныя части общества, болѣе образованныя и развитыя, чѣмъ крестьяне, могли бы приходить на помощь послѣднимъ своими знаніями и спеціальными свѣдѣніями. Высказанныя въ Комиссіи опасенія по поводу включенія въ составъ сельскихъ обществъ посторонникъ лицъ представляются неосновательными, въ особенности если принять во вниманіе, что къ участію въ сходахъ предполагается допустить только тѣхъ изъ нихъ, которые имѣютъ осѣдлость въ предѣлахъ общества и удовлетворяютъ требованіямъ имущественнаго и нравственнаго цензовъ. Изображеніе крестьянской среды не испорченною въ нравственномъ отношеніи не соотвѣтствуетъ дѣйствительности. Органами эксплоатаціи темной массы являются не одни чужаки, а еще болѣе разбогатѣвшіе крестьяне—кулаки и міроѣды, состоящіе и нынѣ членами сельскихъ обществъ. Безсословная организація сельскаго общества устранила бы тѣ взаимныя неудовольствія между крестьянами и посторонними лицами, которыя происходятъ, въ значительной степени, именно, оттого, что послѣдніе не допускаются къ участію въ сельскихъ дѣлахъ, и такимъ образомъ обезпечила бы надлежащій порядокъ сельско-хозяйственной жизни.

Мы далеки отъ мысли отрицать убѣдительность и важность вышеприведенныхъ соображеній въ пользу безсословной организаціи сельскихъ обществъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, однако, соображенія эти кажутся намъ недостаточно принципіальнаго свойства. Поистинѣ удивителенъ этотъ фактъ, что въ Комиссіи не нашлось ни одного члена, который высказался-бы принципіально противъ сословной организаціи крестьянъ, какъ таковой. Апологія сословности въ рѣчахъ противниковъ реформы осталась безъ отвѣта. А между тѣмъ, эта апологія, уже по той формѣ, категорической и безусловной, въ которую она вылилась, требовала столь же категорическихъ и безусловныхъ возраженій.

Какъ было, въ самомъ дѣлѣ, не указать, что сословная организація отнюдь не является для крестьянъ драгоцѣннымъ благомъ, „котораго нѣтъ основанія ихъ лишать“? Источникъ личныхъ и имущественныхъ привилегій для высшихъ классовъ, сословность, всегда была и будетъ для низшихъ источникомъ личнаго безправія и податныхъ тяготъ. Въ чемъ заключаются тѣ сословныя преимущества крестьянъ, которыми они должны въ такой мѣрѣ дорожить? Не въ правѣ-ли взаимно другъ друга сѣчь и (до послѣдняго времени) взаимно другъ за друга платить недоимки?

Какъ было оставить безъ отвѣта заявленіе одного изъ членовъ Комиссіи, признающаго крестьянское законодательство не исключительнымъ и особеннымъ, а, напротивъ того, *общимъ* для подданныхъ Россійской Имперіи? Какъ было не указать, что исключительность закона опредѣляется не числомъ тѣхъ лицъ, на которыхъ онъ распространяется, а характеромъ тѣхъ началъ, которыя лежатъ въ его основаніи? Если бы дѣйствительно крестьянское право являлось не исключительнымъ, а общимъ правомъ,

въ такомъ случаѣ чѣмъ была-бы Россія, какъ не страной, „не выучившей еще первыхъ уроковъ цивилизаціи“,—страною, живущей подъ патріархальнымъ режимомъ попечительнаго произвола? Прогрессъ права не можетъ заключаться въ чемъ либо иномъ, какъ въ торжествѣ „общаго права“ надъ правомъ исключительнымъ. Съ разсматриваемой точки зрѣнія, у насъ въ Россіи этотъ прогрессъ требовалъ-бы не распространенія на крестьянъ тѣхъ—правда, скудныхъ и непрочныхъ—гарантій личной свободы, какими пользуются высшіе классы, а напротивъ того, распространенія на высшіе классы того безправія, подъ которымъ живутъ крестьяне. Весь трагизмъ крестьянскаго вопроса заключается именно въ томъ, что огромнѣйшая часть русскаго народа живетъ подъ исключительнымъ режимомъ, противорѣчащимъ основнымъ требованіямъ современнаго правосознанія.

Наконецъ, какъ было не указать на внутреннее противорѣчіе—весьма рѣзкое и характерное—въ аргументаціи защитниковъ сословнаго начала? Съ одной стороны, они требуютъ сословной обособленности крестьянъ, ссылаясь „на крайнее неустройство низшей администраціи“ и на „возможность посягательствъ на дарованную крестьянамъ свободу“. А съ другой, все спасеніе они видятъ въ усиленіи опеки надъ крестьянами, забывая, что въ рукахъ „крайне-неустроенной“ низшей администраціи эта опека можетъ выразиться именно „въ посягательствахъ“ на дарованную крестьянамъ свободу.

Потерявъ, очевидно, надежду провести проектъ Совѣщанія въ его первоначальномъ видѣ, защитники этого проекта, высказавшись въ указанномъ смыслѣ въ пользу безсословнаго начала, рѣшили — и, надо сказать, съ удивительною легкостью—пойти на компромиссъ. Не подлежитъ сомнѣнію, что и на этотъ разъ „склонность къ компромиссамъ“ въ значительной мѣрѣ объясняется самой постановкой вопроса—практической, а не принципіальной.

„Въ виду значительнаго разномыслія въ средѣ членовъ комиссіи“, вопросъ о безсословной организаціи сельскаго общества снятъ былъ предсѣдателемъ съ очереди. На обсужденіе поставлены были слѣдующіе два вопроса.

1) Не слѣдуетъ ли предоставить сельскимъ обществамъ право привлекать къ платежу сборовъ и отправленію повинностей, *лишь по удовлетвореніи потребностей, вытекающихъ изъ интересовъ совмѣстнаго жительства*, не-крестьянъ, проживающихъ въ предѣлахъ общества и владѣющихъ въ сихъ предѣлахъ недвижимымъ имуществомъ или какимъ нибудь заведеніемъ, на правѣ собственности или другомъ долгосрочномъ правѣ;

2) Не слѣдуетъ ли предоставить означеннымъ лицамъ, кромѣ содержателей питейныхъ заведеній, евреевъ и т. под., участіе въ сельскихъ сходахъ, а) по тѣмъ дѣламъ, по которымъ они будутъ обложены сборами и повинностями; б) по выбору должностныхъ лицъ сельско-обществен-

наго управленія, съ тѣмъ, однако, чтобы означенныя лица, *соотвѣтственно сохраняемому сословному значенію сельскихъ обществъ*, избирались *исключительно* изъ крестьянъ и *с*) по учету означенныхъ должностныхъ лицъ.

И тотъ, и другой вопросы большинствомъ Комиссіи разрѣшены въ отрицательномъ смыслѣ, несмотря на все стараніе меньшинства убѣдить комиссію, что и въ случаѣ утвердительнаго ихъ разрѣшенія вовсе не была бы еще установлена безсословность сельскаго общества, ибо „отъ скромной и ограниченной доли участія въ общественныхъ дѣлахъ до полноправности всѣхъ членовъ общества, каковая является необходимымъ предположеніемъ безсословнаго сельскаго общества, еще весьма далеко, и смѣшивать эти два различныя понятія никакъ нельзя“ [1]).

Такимъ образомъ, основное начало всей, вообще, реформы,—проектированная Совѣщаніемъ безсословная организація сельскаго общества оказалась вполнѣ и цѣликомъ отвергнутой Комиссіей. Другими словами, отвергнутой оказалась вся, вообще, реформа сельско-хозяйственнаго управленія.

Только въ одномъ вопросѣ, имѣющемъ принципіальную важность, Комиссія согласилась съ предположеніемъ Совѣщанія: въ многолюдныхъ обществахъ, въ коихъ число членовъ схода достигаетъ указаннаго въ законѣ предѣла, Комиссіей признано допустимымъ введеніе, вмѣсто большого поголовнаго, малаго, т. е. выборнаго схода. При этомъ, однако, упущено было изъ вниманія одно, весьма немаловажное обстоятельство. Проектируя замѣну въ многолюдныхъ селеніяхъ поголовнаго схода выборнымъ, Совѣщаніе исходило изъ того предположенія, что поземельныя дѣла будутъ изъяты изъ вѣдѣнія сельскихъ обществъ и отойдутъ къ компетенціи вновь учреждаемыхъ поземельныхъ союзовъ. Примѣненіе выборнаго начала къ организаціи чисто-общественнаго управленія не могло, разумѣется, въ составѣ Совѣщанія встрѣтить возраженій. Наоборотъ, Комиссія, отвергнувъ обособленіе поземельныхъ союзовъ отъ сельскихъ обществъ и, тѣмъ не менѣе, допустивъ въ извѣстныхъ случаяхъ организацію сходовъ на выборныхъ началахъ, несомнѣнно пошла въ разрѣзъ съ основными традиціями крестьянскаго „міра“, Рѣшеніе дѣлъ, касающихся общиннаго землепользованія, черезъ выборныхъ явилось бы коренною ломкой общиннаго строя,—нововведеніемъ. дѣйствительно противорѣчащимъ правовоззрѣніямъ крестьянъ.

Подведемъ итоги.

Проектъ радикальной реформы сельско-общественнаго строя, предложенный Совѣщаніемъ, въ своихъ основныхъ началахъ Комиссіей былъ отвергнутъ.

---

[1]) Журналъ № 4 стр. 50—55. Любопытно отмѣтить, что противъ допущенія не-крестьянъ къ выбору и учету сельскихъ должностныхъ лицъ высказался, между прочими, и Предсѣдатель, бывшій въ Совѣщаніи сторонникомъ безсословнаго начала.

Легализація частныхъ сходовъ и допущеніе выборныхъ сходовъ въ многолюдныхъ селеніяхъ—таковъ положительный результатъ продолжительныхъ трудовъ Комиссіи.

Поистинѣ, гора родила мышь...

## III.

Приступая къ обсужденію волостного устройства, Совѣщаніе, прежде всего, остановилось на вопросѣ: подлежитъ ли сохраненію и впредь нынѣшняя волость, какъ высшая единица сословно-крестьянскаго самоуправленія.

На этотъ вопросъ Совѣщаніе отвѣтило отрицательно: нынѣшняя сословно-крестьянская волость должна быть упразднена. При этомъ Совѣщаніе руководствовалось слѣдующими соображеніями.

Какъ единица сословно-крестьянскаго самоуправленія, нынѣшняя волость фактически не имѣетъ никакого значенія; условія крестьянской жизни таковы, что наряду съ сельскимъ общественнымъ управленіемъ волостному самоуправленію нѣтъ и не можетъ быть мѣста.

Всѣ общественно-административные вопросы крестьянской жизни вѣдаются сельскими обществами. Никакихъ спеціально-крестьянскихъ интересовъ, касающихся всего населенія волости, не существуетъ. Волостныя имущества и заведенія (школы, больницы, богадѣльни etc.) имѣются далеко не во всѣхъ волостяхъ. При такихъ условіяхъ для волостныхъ сходовъ, кромѣ дѣлъ, вызываемыхъ самымъ существованіемъ волостного управленія (выбора должностныхъ лицъ, назначенія и раскладки суммъ на ихъ содержаніе и т. п.), никакого живого общественнаго дѣла не остается. Вслѣдствіе этого, кромѣ ежегодныхъ сходовъ, созываемыхъ для производства выборовъ, сходъ собирается очень рѣдко, въ неполномъ составѣ и притомъ далеко не изъ лучшихъ крестьянъ. Волостное правленіе въ коллегіальномъ своемъ составѣ *вовсе не существуетъ* и не собирается даже для тѣхъ немногихъ исключительныхъ дѣлъ, по которымъ ему предоставленъ закономъ рѣшительный голосъ. Сословно-общественныя обязанности волостныхъ старшинъ равнымъ образомъ весьма незначительны; поскольку онѣ существуютъ, онѣ выполняются весьма неудовлетворительно. Развившаяся, благодаря ничтожности значенія волостныхъ сходовъ и правленій, единоличная власть старшинъ служитъ источникомъ всякаго рода злоупотребленій и вымогательствъ,—въ особенности, въ виду совершенной зависимости волостныхъ старшинъ, нерѣдко безграмотныхъ и неразвитыхъ, отъ волостныхъ писарей, опредѣляемыхъ весьма часто на должность безъ всякаго въ этомъ участія волостного общества.

Не будучи единицей сословно-крестьянскаго самоуправленія, современная волость является фактически единицей обще-государственнаго,—преимущественно полицейскаго и фискальнаго управленія.

А между тѣмъ, при нынѣшней сословной организаціи волости содержаніе волостного управленія, вѣдающаго общегосударственное дѣло, всею своею тяжестью ложится на однихъ крестянъ; и кромѣ того, сословная организація не обезпечиваетъ надлежащаго состава должностныхъ лицъ волостного управленія, способныхъ успѣшно вести порученное ему государственное дѣло.

Еще болѣе невозможно сохраненіе сословной организаціи волости съ осуществленіемъ предположенной Совѣщаніемъ реформы сельско-общественнаго строя,—т. е. съ обращеніемъ сельскихъ обществъ изъ сословныхъ единицъ крестьянской въ безсословныя единицы сельско-общественной жизни.

Сословно-крестьянская волость подлежитъ поэтому, во всякомъ случаѣ, упраздненію [1]).

Нужна ли, однако, вообще, волостная единица и если нужна, чѣмъ она должна быть? На этотъ вопросъ даетъ категорическій отвѣтъ сама жизнь. Волость необходима, какъ мелкая единица общегосударственнаго управленія. Сельскія общества и города не могутъ быть поставлены въ непосредственныя отношенія къ управленію уѣздному. Успѣшный ходъ административнаго дѣла требуетъ существованія сильныхъ исполнительныхъ органовъ на мѣстѣ, находящихся въ непосредственной связи съ населеніемъ, близко знакомыхъ съ мѣстными условіями и нуждами. Волостное управленіе должно служить посредствующимъ органомъ для управленія уѣзднаго. Волость должна образовать не существующее у насъ въ настоящее время для дѣлъ общаго управленія (во всей ихъ совокупности) территоріальное дѣленіе уѣзда. Для дѣлъ общаго управленія должна быть создана мѣстная организація, на выборномъ началѣ, изъ людей, близко знакомыхъ съ мѣстными нуждами и непосредственно заинтересованныхъ въ правильномъ ихъ удовлетвореніи [2]).

Казалось бы, что вышеизложенными соображеніями, опредѣляющими, по мнѣнію Совѣщанія, *существо* волостной единицы, опредѣляется въ то-же время и ея организація.

Вѣдающая обще-административныя дѣла [3]), т. е. дѣла, касающіяся благоустройства и благосостоянія мѣстности, волостная единица, по своей компетенціи, ничѣмъ не отличается отъ уѣздной и губернской земскихъ единицъ. Ничѣмъ она не отличается отъ нихъ и по своему составу. Подобно уѣздному и губернскому земству, волость является *территоріальной*

---

[1]) *Объяснительныя записки.* II. Волостное управленіе стр. 1—6.

[2]) Ib. стр. 7—11.

[3]) Обще-административныя дѣла постоянно противополагаются Совѣщаніемъ дѣламъ полиціи въ тѣсномъ смыслѣ, причемъ подъ первыми понимается все, что касается благоустройства и благосостоянія мѣстности, а подъ вторыми—все, что касается мѣстной безопасности.

единицей безсословнаго управленія. Наконецъ, на земскихъ-же началахъ строится Совѣщаніемъ и волостное управленіе; подобно земскому оно должно состоять изъ „мѣстныхъ (земскихъ) людей, близко знакомыхъ съ мѣстными нуждами и непосредственно заинтересованныхъ въ правильномъ ихъ удовлетвореніи". При такихъ условіяхъ, казалось-бы, волость не можетъ и не должна быть чѣмъ либо инымъ, какъ, именно, *мелкой земской единицей.*

Два типа *общественной* организаціи волости — приходскій и земскій—имѣлись въ виду Совѣщаніемъ.

Стремленіе „разбудить давно уснувшіе въ Россіи элементы приходскихъ обществъ", по мнѣнію Совѣщанія, объясняется, съ одной стороны, размышленіями о великой исторической роли англійскаго прихода, а съ другой—воспоминаніями о великомъ значеніи старорусскаго прихода въ вѣчевой и Московской Руси. Не отрицая того, что на религіозно-нравственной почвѣ, дѣйствительно, лучше развивается способность населенія къ правильному участію въ мѣстномъ управленіи, Совѣщаніе высказалось, однако, рѣшительнымъ образомъ противъ приходской организаціи волостной единицы. Приходское общество, по его мнѣнію, не имѣетъ неизмѣнныхъ, связанныхъ съ существомъ управленія, цѣлей; разнообразіе же цѣлей дѣлаетъ его непригоднымъ для введенія въ сѣть органовъ мѣстнаго управленія. Съ другой стороны, признанію приходовъ низшими единицами управленія препятствуетъ ихъ крайняя неравномѣрность, незначительность ихъ средней величины, и, наконецъ, существованіе въ Россіи различныхъ исповѣданій и религіозныхъ толковъ.

Отвергнувъ, такимъ образомъ, приходскую организацію низшей единицы управленія, Совѣщаніе остановилось на обсужденіи другого предположенія,—объ устройствѣ, такъ называемой, всесословной волости, *или, другими словами, мелкой земской единицы.*

По мнѣнію Совѣщанія, наиболѣе вѣскіе изъ доводовъ, представляемыхъ въ защиту такой организаціи, сводятся къ слѣдующему.

Уѣздъ слишкомъ обширная территоріальная единица для того, чтобы управленіе, сосредоточенное въ уѣздномъ городѣ, могло дѣйствительно знать и успѣшно удовлетворять потребности и нужды населенія той или другой отдѣльной мѣстности уѣзда. При устройствѣ мелкой земской единицы отдѣльныя части уѣзда не будутъ обременять другихъ мѣстностей требующимися исключительно для нихъ сборами и съ своей стороны не будутъ участвовать въ тягостяхъ платежей по спеціальнымъ нуждамъ другихъ мѣстностей. Только при условіи образованія мелкой земской единицы, мѣстное управленіе можетъ быть названо живымъ и надлежащимъ, такъ какъ все населеніе мѣстности будетъ участвовать въ управленіи, направляя и контролируя избранныхъ имъ же изъ своей среды должностныхъ лицъ. Съ другой стороны, только при этомъ условіи избраніе гласныхъ въ уѣздное управленіе явится вполнѣ созна-

тельнымъ и самое земское собраніе приблизится къ жизни съ ея реальными потребностями. Наконецъ, только при образованіи „маленькихъ (волостныхъ) земствъ", уѣздное земство получитъ истинный свой смыслъ установленія для управленія тѣми дѣлами, которыя касаются не одной, но нѣсколькихъ или всѣхъ волостей, т. е. значительной части или всего пространства опредѣленной территоріи уѣзда.

Не отвергая „теоретической справедливости" изложенныхъ соображеній въ пользу мелкой земской единицы, Совѣщаніе не признало, однако, возможнымъ созданіе такой единицы въ виду цѣлаго ряда говорящихъ противъ нея практическихъ соображеній. Прежде всего, всесословная волость въ настоящее время фактически невозможна. Въ большинствѣ волостей имѣется, кромѣ крестьянъ, лишь крайне незначительное число землевладѣльцевъ, вліяніе которыхъ и было бы совершенно подавлено численнымъ превосходствомъ крестьянъ. Наоборотъ, въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ нашлось бы сравнительно большое число землевладѣльцевъ, въ пренебреженіи оказались бы интересы крестьянъ, такъ какъ дѣло управленія попало бы въ руки случайныхъ личностей, избраніе которыхъ облегчалось бы незначительностью избирательнаго участка [1]). Далѣе, увеличеніе числа самообладающихся собраній неизбѣжно вызвало бы увеличеніе расходовъ на управленіе, въ значительной части, непроизводительныхъ. Наконецъ, съ образованіемъ всесословной волости, уѣздное управленіе оказалось бы неспособнымъ ни соглашать разнорѣчивыя и весьма часто себялюбивыя требованія столь мелкихъ самоуправляющихся единицъ, ни осуществлять необходимый надзоръ надъ ихъ дѣятельностью.

Въ виду вышеизложенныхъ соображеній, Совѣщаніе пришло къ тому выводу, что „какъ ни заманчива по многимъ сторонамъ идея всесословной волости, она не можетъ быть примѣнена нынѣ же въ Россіи; идея эта можетъ себѣ найти примѣненіе развѣ только тогда, когда значительно разовьются сельскія общества, какъ самостоятельныя единицы общественной жизни, когда возвысится экономическій и, въ особенности, умственный уровень населенія и когда на территоріи такой предполагаемой волости будутъ, болѣе или менѣе повсемѣстно и притомъ въ достаточномъ числѣ, лица состоятельныя и просвѣщенныя, готовыя взять на себя *безмездный* трудъ управленія ея дѣлами" [2]).

Въ вышеприведенныхъ сужденіяхъ Совѣщанія по вопросу о безсословной волости бросается, прежде всего, въ глаза—весьма характерное не только для Совѣщанія, но и, вообще, для нашихъ законодательныхъ комиссій—противоположеніе *теоретическихъ* аргументовъ аргументамъ

---

[1]) Въ 1880 г. въ засѣданіи Казанскаго губернскаго земскаго собранія, посвященномъ обсужденію проекта всесословной волости, гласный Н. П. Геркень удачно выразилъ эту мысль, замѣтивъ, что у насъ въ Россіи можетъ идти рѣчь объ учрежденіи развѣ лишь *двухсословной волости*, а никакъ не всесословной. (*Матеріалы* т. II, стр. 186).

[2]) Объяснительныя записки, II, стр. 8—10.

*практическимъ*. Теоретическими обыкновенно называются аргументы, идущіе въ глубь, касающіеся внутренняго существа нормируемыхъ отношеній; практическими—аргументы, скользящіе по поверхности, считающіеся не съ природой нормируемыхъ отношеній, а съ условіями и модусомъ самой нормировки. Практическіе аргументы, поскольку они выступаютъ противъ реформы, въ большинствѣ случаевъ свидѣтельствуютъ объ одномъ,—о безсильной инертности законодательной мысли, пугливо спотыкающейся о каждую кочку на законодательномъ пути. Всякая реформа, сколько нибудь серьезная, сопровождается, въ большей или меньшей степени, ломкой существующаго; всякая представляетъ свои затрудненія и неудобства. То, что есть, то, что „практикуется“, всегда, кажется „практичнѣй“ того, что должно быть, чего практика еще не знаетъ. Нѣтъ такой реформы, которой нельзя было бы утопить въ вязкой трясинѣ „практическихъ“ соображеній.

Соображенія Комиссіи, направленныя противъ мелкой земской единицы, являются своего рода „общимъ мѣстомъ“. Они столько уже разъ опровергались и въ печати, и въ земскихъ собраніяхъ, что останавливаться на нихъ представляется лишнимъ.

Чрезмѣрное уваженіе Совѣщанія къ „практическимъ соображеніямъ“, въ значительной мѣрѣ, объясняется свойственной ему, вообще, *непринципіальной* постановкой подлежащихъ обсужденію вопросовъ.

*Единство въ общественной организаціи мѣстнаго управленія*—таково начало, долженствующее лечь въ основу всякой раціональной попытки реорганизаціи мѣстнаго строя. Если, вообще, законодатель признаетъ необходимость учрежденія въ Россіи низшей *общественной* единицы управленія,—болѣе мелкой, чѣмъ уѣздъ,—ео ipso онъ *долженъ* признать, что эта единица не можетъ быть построена иначе, какъ на земскомъ началѣ. Только при такомъ условіи возможно взаимодѣйствіе, необходимый обмѣнъ соковъ, между различными, расширяющимися кверху, кругами самоуправленія. Только при такомъ условіи возможенъ тотъ *внутренній* контроль высшей единицы самоуправленія надъ низшей, который является единственно дѣйствительнымъ,—стимулирующимъ, а не разслабляющимъ, интегрирующимъ, а не дезорганизующимъ—контролемъ. У насъ часто говорятъ о контролѣ надъ самоуправленіемъ, но при этомъ всегда имѣютъ въ виду *чисто-внѣшній* административный контроль,—властное вмѣшательство бюрократическихъ органовъ не въ свое дѣло. А между тѣмъ, въ самомъ существѣ земской организаціи заключается возможность внутренняго, полнаго и всесторонняго, контроля,—контроля не только надъ законностью (въ этомъ отношеніи необходимъ и административный контроль), но и надъ цѣлесообразностью тѣхъ или иныхъ дѣйствій органовъ земства. Въ сторону надлежащей постановки и развитія *такого* контроля и должны быть направлены усилія законодателя. Само собою разумѣется, что необходимымъ условіемъ такого контроля является единство организаціи общественнаго управленія.

Мы твердо убѣждены въ томъ, что если бы Совѣщаніе остановилось на указанной выше, единственно-правильной, принципіальной точкѣ зрѣнія, оно подвергло бы переоцѣнкѣ ходячія, практическія возраженія противъ мелкой земской единицы; а, съ другой стороны, оно не предложило-бы своего проекта волостного устройства,—устройства общественной единицы управленія на не-земскомъ началѣ.

Какъ уже упомянуто выше, управленіе волости должно имѣть, по мнѣнію Совѣщанія, общественный характеръ; оно должно быть поручено мѣстнымъ людямъ, непосредственно заинтересованнымъ въ надлежащемъ удовлетвореніи хорошо имъ извѣстныхъ мѣстныхъ потребностей.

Совѣщаніемъ предположена слѣдующая организація волостной единицы. Волость является административно-территоріальнымъ подраздѣленіемъ уѣзда, не имѣющимъ правъ юридическаго лица,—и, въ частности, права самообложенія. Управленіе волостью должно быть поручено *единоличному* органу, ибо „коллегія, съ рѣшающимъ голосомъ ея членовъ, тормозила-бы дѣятельность этого управленія, ослабляла-бы его законную отвѣтственность, стоила-бы дорого и могла-бы не осуществиться по недостатку на мѣстахъ соотвѣтствующихъ лицъ“. По тѣмъ-же соображеніямъ Совѣщаніе высказалось противъ учрежденія въ волости коллегіи даже только съ совѣщательнымъ голосомъ и съ правомъ наблюденія за дѣйствіями единоличнаго органа волостного управленія. Созданіе совѣщательнаго органа въ волости, по мнѣнію Совѣщанія, „трудное, а, можетъ быть, и невыполнимое въ дѣйствительности дѣло“; оно могло-бы сразу открыть въ волостномъ устройствѣ нежелательный путь къ разнымъ личнымъ происканъ и поколебало-бы значеніе лица, которое завѣдывало-бы дѣлами волостного управленія.

Единоличный органъ этого управленія, *волостель*, является исполнительнымъ органомъ общаго управленія, какъ земскаго, такъ и короннаго. Лица, занимающія должность волостеля, считаются на государственной службѣ, со всѣми правами, ею предоставляемыми, не исключая и права на пенсію. Они состоятъ въ непосредственномъ подчиненіи уѣздному (административному) управленію.

Для того, чтобы сохранить общественный характеръ волостного управленія, Совѣщаніе бѣлыми нитками, наскоро и слегка, пришиваетъ его къ земству: волостель избирается на опредѣленный срокъ, примѣрно шестилѣтній, уѣзднымъ земскимъ собраніемъ. И кромѣ того, расходы по содержанію волостного управленія покрываются мѣстными земскими средствами [1]).

Таковъ проектъ Совѣщанія; его невозможность, до наглядности, очевидна. Отвергнувъ идею волостного земства и, вмѣстѣ съ тѣмъ, не счи-

---

[1]) Объяснительныя записки, II, стр. 11--25.

тая возможнымъ организовать волостную единицу на чисто-бюрократическихъ началахъ, Совѣщаніе пошло на компромиссъ; оно попыталось создать единицу управленія, которая, не будучи бюрократической, въ то же время не была-бы и земской. Оно упустило изъ виду, что избирательное начало въ примѣненіи къ бюрократическимъ органамъ безповоротно осуждено нашей исторіей, что правительство не можетъ возложить на земство избраніе административныхъ органовъ, входящихъ въ составъ бюрократической іерархіи, и что, съ другой стороны, земство не можетъ нести отвѣтственности за дѣйствія органовъ, не ему подчиненныхъ. Какой смыслъ имѣетъ право избранія, не сопровождаемое правомъ руководства и контроля? Осуществленіе проекта Совѣщанія только увеличило-бы, безъ всякой пользы для дѣла, то—въ высокой мѣрѣ нежелательное—треніе между администраціей и земствомъ, которое и въ настоящее время является одною изъ важнѣйшихъ причинъ мѣстнаго нестроенія.

Вопросъ объ организаціи низшей, подъ-уѣздной, единицы управленія поступилъ на обсужденіе Комиссіи, въ полномъ составѣ, въ октябрѣ 1884 года. Обсужденію этого вопроса посвящено было Комиссіей 12 засѣданій [1]).

И по этому вопросу, какъ по вопросу о сельскомъ устройствѣ, въ Комиссіи высказаны были прямо-противоположные взгляды, исключающіе возможность какого-бы то ни было соглашенія.

*Три* типа организаціи низшей единицы управленія предложены были членами Комиссіи.

Такъ, прежде всего, 7 членовъ высказались въ пользу отвергнутаго Совѣщаніемъ проекта организаціи *всесословной волости* [2]).

Исполнительный органъ волости, волостель, долженъ избираться самимъ участкомъ-волостью, какъ единицей территоріальной, обнимающей собою всѣхъ проживающихъ въ ея предѣлахъ лицъ, безъ всякаго различія, и завѣдывающей своими внутренними дѣлами чрезъ свои выборные органы. Распорядительнымъ органомъ въ волости является волостной сходъ, организованный такимъ образомъ, чтобы, по возможности, каждая категорія собственности въ участкѣ находила себѣ представительство на сходѣ. Къ компетенціи волостного схода, кромѣ избранія волостного головы и его помощниковъ,

---

[1]) Засѣданіе 30 октября и 3, 6, 10, 13, 17, 20, 24 и 27 ноября 1884 г. *Журналъ* комиссіи № 5); засѣданіе 19 января 1885 г. (*Журналъ* № 6); засѣданіе 14 марта 1885 г. (*Журналъ* № 14); засѣданіе 15 марта 1885 г. (*Журналъ* № 16). Мы совершенно оставляемъ въ сторонѣ вопросъ объ организаціи крестьянскаго волостного суда, обсужденію котораго посвящены были засѣданія 19 и 22 января 1885 года, (*Журналъ* № 7).

[2]) Ѳ. Л. Барыковъ, Н. Г Принтцъ, М. А. Домонтовичъ, С. А. Ольхинъ. Д. А. Наумовъ, И. А. Горчаковъ и Н. А. Чаплинъ.

а также опредѣленія имъ содержанія, относится завѣдываніе имуществомъ волости, дѣла по благоустройству, обсужденіе нуждъ волости и представленіе о нихъ уѣздному земскому собранію. Что касается права самообложенія, то, по мнѣнію одного изъ членовъ (И. А. Горчакова), этого права волость могла бы и не имѣть: установленіе сборовъ должно бы зависѣть отъ земства, а раскладка и расходованіе ихъ производиться волостнымъ сходомъ съ утвержденія органовъ уѣзднаго управленія. По мнѣнію же остальныхъ 6 членовъ, волость должна имѣть и право самообложенія,—причемъ, конечно, это право должно быть обставлено надлежащими гарантіями,—каковыми являются, напр., примѣненіе земской оцѣнки при установленіи волостныхъ сборовъ, предоставленіе плательщикамъ права обжалованія въ земское собраніе, установленіе нормальнаго высшаго процента обложенія и т. п.

Какъ и слѣдовало ожидать, огромное большинство Комиссіи—предсѣдатель и 23 члена высказались, однако, противъ всесословной волости, какъ самостоятельной земской единицы. Кромѣ аргументовъ, уже бывшихъ въ виду Совѣщанія, Комиссія руководствовалась при этомъ еще однимъ новымъ аргументомъ: въ случаѣ учрежденія всесословной волости, одновременное существованіе и уѣзднаго, и губернскаго земствъ представлялось бы, по мнѣнію Комиссіи, почти излишнимъ и во всякомъ случаѣ крайне обременительнымъ для населенія. Почему излишнимъ и крайне обременительнымъ, на этотъ вопросъ Комиссія вовсе не даетъ отвѣта. Необходимость трехъ степенной организаціи мѣстнаго управленія (волость или участокъ—уѣздъ—губернія) является, въ глазахъ Комиссіи, неоспоримымъ фактомъ; но въ такомъ случаѣ фактъ этотъ отнюдь не мѣняетъ своего значенія въ зависимости отъ устройства управленія,—на бюрократическомъ или земскомъ началѣ. Что касается крайней обременительности для населенія мелкой земской единицы, то достаточно указать, что, взамѣнъ такой единицы, противниками ея проектировано устройство участковаго управленія по бюрократическому типу одновременно съ сохраненіемъ нынѣ существующихъ крестьянскихъ волостей; не подлежитъ никакому сомнѣнію, что такая реформа является гораздо болѣе обременительной для населенія, нежели устройство всесословной волости, предполагающее, конечно, упраздненіе волости сословной [1]).

Слѣдующимъ типомъ организаціи низшей единицы управленія, предложеннымъ нѣкоторыми членами Комиссіи, является типъ, впослѣдствіи, въ 1889 году, осуществленный Положеніемъ о земскихъ участковыхъ начальникахъ. Именно потому, что проектъ, о которомъ идетъ рѣчь, получилъ впослѣдствіи осуществленіе, представляется чрезвычайно интереснымъ познакомиться съ преніями по его поводу въ Комиссіи ст. секр.

[1]) Журналъ комиссіи № 5, стр. 3—8.

Каханова. Несомнѣнно, что при осуществленіи этого проекта въ 1889 г. законодателемъ имѣлись въ виду соображенія *pro* и *contra*, высказанныя нѣсколько лѣтъ тому назадъ въ названной Комиссіи.

Основныя начала разсматриваемаго проекта заключаются въ слѣдующемъ:

1. Единица низшаго управленія должна быть значительно больше проектированной Совѣщаніемъ волости.

2. Во главѣ участка долженъ стоять единоличный органъ, *участковый*, или *участковый начальникъ*, главной функціей котораго является *надзоръ надъ спеціально крестьянскимъ управленіемъ* [1]).

3. Въ рукахъ участковаго должна быть сосредоточена не только административная, но и принадлежащая мировымъ судьямъ судебная власть [2]).

4. Замѣщеніе должности участковаго должно быть, по преимуществу, сословной привилегіей дворянства [3]).

Аргументація въ пользу изложеннаго проекта, въ общихъ чертахъ, но, по возможности, въ подлинныхъ выраженіяхъ его защитниковъ, сводится къ слѣдующему.

Увеличеніе размѣра волости необходимо, во 1-хъ, въ виду отсутствія въ уѣздѣ „людей“ и, во 2-хъ, въ виду финансовыхъ затрудненій, вызываемыхъ образованіемъ большого числа участковъ.

Для того, чтобы участковый могъ, въ предѣлахъ значительно увеличенной территоріи, успѣшно исполнять возложенныя на него функціи, эти функціи должны быть, по возможности, сокращены.— Принимая во вниманіе, что главная и самая существенная причина нынѣшняго неустройства на мѣстахъ заключается въ отсутствіи совершенно необходимой, близкой къ населенію власти, защищающей его какъ отъ разныхъ хищниковъ, такъ и отъ массы стоящихъ надъ нимъ лицъ и установленій, въ сущности совершенно безконтрольныхъ и безотвѣтственныхъ, необходимо прійти къ тому заключенію, что первѣйшія обязанности участковаго должны бы заключаться не въ исполненіи земскихъ и правительственныхъ порученій, а въ наблюденіи за крестьянскимъ управленіемъ, касающимся 80% населенія Россіи. Участковый долженъ если не исключительно, то преимущественно заботиться о нуждахъ

---

[1]) Первый и второй пункты предложены А. Е. Заринымъ, кн. А. Д. Оболенскимъ, С. С. Бехтѣевымъ и А. Д. Пазухинымъ.

[2]) Вопросъ о совмѣщеніи судебной и административной власти въ лицѣ участковаго возбужденъ былъ въ комиссіи С. С. Бехтѣевымъ. Въ пользу такого совмѣщенія высказались: Ѳ. М. Маркусъ, Т. И. Филипповъ, А. Я. фонъ-Гюббенеръ, кн. М. С. Волконскій, А. Н. Кислинскій, С. Н. Гудимъ-Левковичъ, Г. В. Кондоиди, кн. А. Д. Оболенскій, С. С. Бехтѣевъ и А. Д. Пазухинъ.

[3]) Установленіе *сословнаго ценза* для замѣщенія должности участковаго предложено было въ комиссіи А. Д. Пазухинымъ. Предложеніе это было поддержано С. Н. Гудимъ-Левковичемъ, Г. В. Кондоиди, кн. А. Д. Оболенскимъ и С. С. Бехтѣевымъ.

крестьянъ. Онъ долженъ представить изъ себя такую силу, которая могла бы защитить крестьянъ и вывести изъ того „ужаснаго положенія", при которомъ крестьянское начальство—безотвѣтственно, а сами крестьяне—беззащитны. Организованная такимъ образомъ должность участковаго привлечетъ къ себѣ всѣ лучшіе элементы мѣстнаго общества—просвѣщенный классъ землевладѣльцевъ—дворянъ, и можно расчитывать, что на нее пойдутъ люди, нынѣ проживающіе въ городахъ и не принимающіе участія въ мѣстной общественной жизни. Естественными помощниками участковаго при такой организаціи участка явились-бы *волостные старшины*. Неудовлетворительная въ настоящее время постановка должности волостныхъ старшинъ существенно измѣнитъ свой характеръ, когда уменьшено будетъ число возложенныхъ на старшинъ обязанностей и, кромѣ того, уничтожены безконтрольное положеніе этой должности, съ одной стороны, и совершенная беззащитность ея противъ всѣхъ начальствъ съ другой.

При такихъ условіяхъ предлагаемая реформа явилась-бы вѣрнымъ шагомъ на пути возвращенія къ порядку 60-хъ годовъ, — къ оставившему по себѣ свѣтлыя воспоминанія институту мировыхъ посредниковъ перваго призыва. Если впослѣдствіи этотъ институтъ и палъ, то только потому, что ему стало трудно и даже невозможно дѣйствовать при новыхъ условіяхъ среди мировыхъ судей и земскихъ установленій [1]).

Между тѣмъ, именно мировые посредники представляютъ тотъ желательный типъ начальника въ участкѣ, при наличности котораго исчезнетъ существующая теперь неурядица и путаница отъ многоначалія и постоянныхъ пререканій между властями. Для возсозданія такого типа—необходимо соединеніе въ рукахъ начальника участка судебной и административной власти.

Упраздненіе мирового института путемъ передачи функцій его начальникамъ участка является лучшимъ средствомъ къ осуществленію дѣйствительной реформы мѣстнаго управленія. Проектъ возсоединенія судебныхъ и административныхъ функцій, по мнѣнію ст.-секр. Гюббенета, представляетъ *единственную свѣтлую точку* въ трудахъ комиссіи по упорядоченію мѣстнаго управленія на благо населенія. Этимъ проектомъ устраняются два весьма важныхъ препятствія къ осуществленію мѣстной реформы,—недостатокъ средствъ и недостатокъ людей.

Сліяніе должности участковаго начальника съ недешево оплачиваемою должностью мирового судьи избавитъ правительство отъ необходимости требовать отъ крестьянскаго населенія новыхъ жертвъ изъ своихъ, тяжелымъ трудомъ добываемыхъ, скудныхъ средствъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, благодаря такому сліянію, откроется путь къ избранію на должность участковыхъ лучшихъ людей изъ ограниченнаго контингента лицъ, пригодныхъ для столь трудной должности. Если-же сохранить

[1]) *Журналъ* № 5, стр. 9—15.

должность мировыхъ судей, то на должность участковыхъ, болѣе отвѣтственную и менѣе самостоятельную, не найдется соискателей изъ желательнаго круга лицъ.

Соединеніе судебной и административной власти устранитъ важнѣйшіе недостатки мѣстнаго управленія,—многочисленность органовъ, отсутствіе руководящей и надзирающей надъ крестьянскимъ самоуправленіемъ власти, беззащитность крестьянства отъ разныхъ эксплоататоровъ и хищниковъ, постоянныя пререканія отдѣльныхъ органовъ управленія и т. д. Въ рукахъ же новой объединенной власти были-бы сосредоточены всѣ важнѣйшія дѣла въ участкѣ, вслѣдствіе чего и *пререкаться было-бы некому и не изъ-за чего.*

Опасаться со стороны участковыхъ начальниковъ, въ случаѣ соединенія судебной и административной власти, произвола нѣтъ основаній; если теперешнихъ судей никто не обвиняетъ въ произволѣ, то почему бы тѣ же судьи стали допускать произвольное превышеніе власти при возложеніи на нихъ нѣкоторыхъ административныхъ функцій.

Противопоставляемый проектируемой мѣрѣ принципъ раздѣленія властей является принципомъ *книжнымъ*, „безплодной фантазіей“ составителей книгъ. Жизнь этого принципа не знаетъ и крестьяне до сихъ поръ не могутъ съ нимъ сжиться. И въ настоящее время право экзекуціи и наложенія штрафовъ принадлежитъ волостнымъ старшинамъ и сельскимъ старостамъ. Въ свое время нѣкоторые изъ составителей Судебныхъ уставовъ признавали полезнымъ соединить функціи мирового посредника и мирового судьи въ одномъ лицѣ; хотя это предположеніе не осуществилось, тѣмъ не менѣе самый принципъ нашелъ себѣ „ясное и твердое“ выраженіе въ прим. къ ст. 9 учр. суд. уст., которымъ на мирового судью возлагаются нѣкоторыя административныя обязанности. Въ виду вышеизложеннаго, нельзя утверждать, что проектируемая мѣра идетъ въ разрѣзъ съ основными началами Судебныхъ уставовъ; напротивъ, она совпадаетъ съ мнѣніемъ нѣкоторыхъ лицъ, работавшихъ надъ ихъ составленіемъ и признаваемыхъ по справедливости гордостью Россіи.

Таковы аргументы, приведенные въ Комиссіи ст.-секр. Каханова въ пользу проекта соединенія судебной и административной власти въ рукахъ участковаго начальника [1]). Въ тѣсной связи съ этимъ проектомъ стоитъ другой—о введеніи *сословнаго ценза*, въ смыслѣ предоставленія преимущественнаго права на занятіе должности участковаго лицамъ, принадлежащимъ къ помѣстному дворянству. Подобно должности бывшихъ мировыхъ посредниковъ, являющейся прототипомъ для новой должно-

---

[1]) *Журналъ* № 5 стр. 23—24; прил. I. (заявленіе ст. секр. А. Я. фонъ Гюббенета) стр. 62 и сл. *Журналъ* № 16. Приложеніе (докладъ особаго Совѣщанія по вопросу о предоставленіи участковому судебной или админ.—карательной власти) стр. 7 и сл.

сти участковыхъ начальниковъ, и эта послѣдняя должна считаться *прерогативой* мѣстнаго дворянства; только въ случаѣ недостатка на мѣстахъ въ лицахъ дворянскаго сословія она можетъ быть замѣщаема лицами другихъ сословій,—причемъ для послѣднихъ необходимо установленіе образовательнаго ценза, признаваемаго излишнимъ для дворянъ. Такимъ образомъ, по мнѣнію одного изъ членовъ Комиссіи (А. Д. Пазухина), должность участковыхъ должна замѣщаться либо изъ числа мѣстныхъ потомственныхъ дворянъ, имѣющихъ право голоса на дворянскихъ собраніяхъ, либо изъ числа личныхъ дворянъ, получившихъ среднее образованіе, либо изъ числа лицъ всѣхъ сословій съ высшимъ образовательнымъ цензомъ. Необходимость сословнаго ценза подтверждается, по мнѣнію его защитниковъ, соображеніями троякаго рода: во-первыхъ, дворянскому сословію, и только ему одному, присущи тѣ особенныя качества, которыя безусловно необходимы для управленія такимъ дѣломъ, какъ крестьянское; во-вторыхъ, введеніе сословнаго ценза способствовало бы возвышенію значенія дворянскаго сословія, и, наконецъ, въ третьихъ, при организаціи мѣстнаго управленія нельзя не принимать въ расчетъ существующаго сословнаго строя въ Россіи [1]).

Таковы соображенія, высказанныя въ Комиссіи ст.-секр. Каханова, въ пользу организаціи низшей единицы управленія на началахъ, впослѣдствіи осуществленныхъ Положеніемъ о земскихъ участковыхъ начальникахъ.

Проектъ такой организаціи Комиссіей ст.-секр. Каханова былъ отвергнутъ. По мнѣнію Комиссіи, осуществленіе этого проекта не только нежелательно, но „едва-ли даже *возможно* въ настоящее время“... То, что казалось Комиссіи невозможнымъ въ 1885 г., оказалось вполнѣ возможнымъ четыре года спустя.

Самымъ рѣшительнымъ образомъ высказалась Комиссія противъ предоставленія участковому органу власти *преимущественно* надъ крестьянскимъ самоуправленіемъ. Главный недостатокъ мѣстнаго строя—въ отсутствіи исполнительной власти на мѣстахъ по дѣламъ общаго,—какъ короннаго, такъ и земскаго управленія. Власть участковаго должна распространяться на всю территорію участка и на всѣхъ проживающихъ въ его предѣлахъ лицъ, къ какому бы сословію они ни принадлежали.

Возвращеніе къ эпохѣ 60-хъ годовъ, безспорно лучшей въ дѣятельности мировыхъ посредниковъ, невозможно. Значеніе первыхъ мировыхъ посредниковъ объясняется тѣми исключительными условіями, въ которыхъ имъ приходилось дѣйствовать. Съ установленіемъ поземельныхъ отношеній между крестьянами и помѣщиками, съ утвержденіемъ уставныхъ грамотъ, институтъ мировыхъ посредниковъ потерялъ свой raison d'être.

---

[1]) Журналъ № 5, стр. 49—50.

Совершенно невозможно оставить помощниками участковаго органа нынѣшнихъ волостныхъ старшинъ. Подчиненные такому надзирающему органу, какимъ, по проекту нѣкоторыхъ членовъ, является участковый начальникъ, волостные старшины окажутся совсѣмъ не исполнительными *органами* уѣзднаго управленія, а просто *исполнителями прикажаній* участковаго, почти разсыльными, вслѣдствіе чего правительство и земство попрежнему останутся безъ надлежащихъ исполнителей на мѣстахъ, а въ этомъ именно главная цѣль учрежденія участка.

Значительная величина участка, рекомендуемая изъ-за финансовыхъ соображеній нѣкоторыми членами Комиссіи, представляется безусловно не желательной, такъ какъ только въ небольшомъ участкѣ, состоящемъ примѣрно изъ 3-хъ или 4-хъ волостей, участковый можетъ быть дѣйствительной рабочей силой, какъ близко стоящій къ населенію и потому имѣющій возможность хорошо изучить всѣ нужды и потребности этого населенія. Принимая во вниманіе, что, по проекту Совѣщанія, съ введеніемъ участковой организаціи нынѣшняя волость подлежитъ упраздненію, нельзя не прійти къ тому заключенію, что созданіе участковагоуправленія вовсе не вызоветъ увеличенія расходовъ, или, въ крайнемъ случаѣ, вызоветъ увеличеніе *весьма незначительное;* во всякомъ случаѣ, это обстоятельство не можетъ считаться препятствіемъ къ введенію новой организаціи, являющейся безусловно необходимой [1]).

Столь же рѣшительныя возраженія вызвала въ Комиссіи и другая мѣра, предложенная А. Д. Пазухинымъ,—а именно, установленіе для должности участковаго *сословнаго ценза.* Большинство Комиссіи справедливо указывало, что вопросы, касающіеся исключительно устройства мѣстнаго управленія, не могутъ получить сколько нибудь удовлетворительнаго разрѣшенія на сословной почвѣ; созданіе исключительныхъ привилегій для дворянства въ дѣлѣ, затрогивающемъ интересы всѣхъ сословій, нисколько не будетъ способствовать успѣху этого дѣла и не послужитъ къ пользѣ самого дворянства. Должность участковаго не должна, вообще, имѣть ничего общаго съ должностью мировыхъ посредниковъ и, слѣдовательно, въ примѣненіи къ ней сословный цензъ совершенно неумѣстенъ. Создавать особыя привилегіи для невѣжественныхъ дворянъ, значитъ способствовать пониженію образовательнаго уровня дворянства.

Всего болѣе горячія и продолжительныя пренія вызваны были въ комиссіи вопросомъ о совмѣщеніи участковымъ судебныхъ и административныхъ функцій. Необходимо замѣтить, что въ пользу такого совмѣщенія высказались не только сравнительно немногочисленные въ Комиссіи сторонники „крестьянскаго участка“, но и нѣкоторые изъ членовъ, согласные во всемъ остальномъ съ проектомъ участковой организаціи, предложеннымъ Совѣщаніемъ. Въ виду недостаточной доступности мировой юстиціи, а равно многочисленныхъ формальностей, коими обста-

[1]) Журналъ № 5 стр. 15—23.

влено судопроизводство въ мировыхъ установленіяхъ, означенные члены считали необходимымъ предоставленіе права юрисдикціи по маловажнымъ дѣламъ близкому къ тяжущимся административному органу, избираемому самимъ населеніемъ и потому пользующемуся его полнымъ довѣріемъ. Выборный характеръ такого органа, по ихъ мнѣнію, обезпечивалъ бы въ достаточной мѣрѣ его самостоятельность и независимость, необходимыя для судьи. Впослѣдствіи, когда точнѣе обрисовалась физіономія проектируемаго Комиссіей участковаго начальника,—и въ частности, выяснилось, что большинство Комиссіи противъ выборнаго его характера,—означенные члены не могли не признать совершенной невозможности предоставленія ему судебныхъ функцій. Въ подкомиссіи, избранной для подробной разработки разсматриваемаго вопроса, одинъ изъ такихъ членовъ, сен. И. И. Шамшинъ, категорически заявилъ, что „при проектированной Комиссіею постановкѣ должности участковаго врученіе сему органу судебной власти могло бы оказаться возвращеніемъ къ прежнему полицейско-судебному разбирательству, съ тою, однако, разницей, что послѣднее представляло гарантіи коллегіальности разсмотрѣнія дѣлъ и письменности ихъ производства [1]).

Большинство Комиссіи (предсѣдатель и 21 членъ противъ 10 членовъ) высказались, однако, противъ совмѣщенія судебныхъ и административныхъ функцій *при какой бы то ни было* организаціи должности участковыхъ начальниковъ.

Не ограничиваясь указаніемъ на практическія неудобства такого совмѣщенія, комиссія на этотъ разъ остановилась подробно на выясненіи *принципіальной* его недопустимости.

Совмѣщеніе судебныхъ и административныхъ функцій невозможно потому, что судъ въ своей дѣятельности долженъ руководствоваться принципомъ законосообразности, администрація—соображеніями цѣлесообразности.

Судья долженъ быть независимъ; независимость административнаго органа рождаетъ произволъ. Подчиненіе, въ порядкѣ отвѣтственности, судьи-администратора министерству внутреннихъ дѣлъ отразится чрезвычайно вредно на отправленіи правосудія; подчиненіе его судебнымъ мѣстамъ поведетъ къ невозможности вліянія на мѣстное управленіе со стороны управленія центральнаго.

Всякая дѣятельность требуетъ опредѣленныхъ навыковъ; одни навыки — у судьи, другіе—у администратора. Судья-администраторъ не будетъ ни администраторомъ, ни судьей.

Законномѣрность управленія требуетъ, чтобы каждый отвѣтствовалъ *только* за неисполненіе *законныхъ* требованій власти. Судья-администраторъ явился-бы судьею законномѣрности собственныхъ своихъ распоряженій. Для обезпеченія населенія противъ произвола властей без-

---

[1]) *Журналъ* № 16. Прилож. стр. 12.

спорно необходимо, чтобы взысканія за неисполненіе законныхъ требованій этихъ властей налагались не ими самими, а судомъ, стоящимъ внѣ всякой зависимости отъ органовъ администраціи, непосредственно заинтересованныхъ въ томъ или иномъ исходѣ дѣла.

Простота мѣстнаго управленія, достигаемая объединеніемъ судебной и административной власти, была-бы куплена слишкомъ дорогою цѣной. Нельзя расчитывать на то, что большинство лицъ, занимающихъ столь могущественное положеніе, будетъ пользоваться имъ въ предѣлахъ закона; въ результатѣ реформы оказался-бы *такой произволъ на мѣстахъ, отъ котораго только и оставалось-бы бѣжать изъ уѣзда и тѣмъ, кто въ немъ еще остается, не говоря о положеніи, въ которомъ могли бы оказаться крестьяне.*

Сомнительна и другая выгода, приводимая въ защиту разсматриваемаго проекта, — дешевизна управленія. Возложеніе на участковыхъ, кромѣ очень сложныхъ административныхъ обязанностей, не менѣе сложныхъ обязанностей судебныхъ повлечетъ за собою крайнее обремененіе ихъ дѣлами и вызоветъ необходимость значительнаго увеличенія числа участковъ а, слѣдовательно, и числа недешево оплачиваемыхъ судей-администраторовъ. Если-же участковые будутъ обращать преимущественное вниманіе на отправленіе правосудія, то, несмотря на это, дѣйствительно необходимаго въ участкѣ органа управленія не будетъ создано вовсе. Ссылка на недостатокъ людей уже потому неубѣдительна, что и при осуществленіи реформы сумма дѣла останется все та же и потребуетъ все тѣхъ-же силъ.

Принципъ раздѣленія властей не является *книжнымъ* принципомъ. Какъ выводъ изъ фактовъ дѣйствительной жизни, онъ подсказанъ многовѣковымъ опытомъ самой жизни. Принципъ этотъ и у насъ въ свое время былъ признанъ за коренное начало, положенное въ основу преобразованія судебной части; на немъ зиждутся Судебные уставы Императора Александра II. Невозможно осуществленіе разсматриваемой реформы безъ коренной ломки этихъ уставовъ.

Таковы соображенія, въ виду которыхъ большинство комиссіи высказалось рѣшительнымъ образомъ противъ проекта соединенія судебной и административной власти въ одномъ лицѣ [1]). Эти соображенія исчерпываютъ вопросъ: ихъ можно подробнѣе развить, но нельзя къ нимъ ничего добавить. Правильность тѣхъ основаній, которыя заставили Комиссію отвергнуть проектъ „крестьянскаго участка", со всѣми свойственными ему аттрибутами, доказана, въ достаточной мѣрѣ, опытомъ истекающаго съ 1889 г. двадцатипятилѣтія...

Отвергнувъ разсмотрѣнные типы организаціи низшей единицы управленія—и мелкую земскую единицу и спеціально-крестьянскій участокъ,—Комиссія остановилась на обсужденіи предложенной Совѣщаніемъ организаціи.

---

[1]) Журналъ № 5, стр. 27—34; Журналъ № 16, стр. 9—11.

По основному вопросу, касающемуся назначенія и существа низшей единицы управленія, Комиссія вполнѣ присоединилась къ мнѣнію Совѣщанія. Участокъ—прежняя волость Сосвѣщанія—долженъ образовать территоріально-административное подраздѣленіе уѣзда по всѣмъ безъ исключенія дѣламъ общаго, какъ короннаго, такъ и земскаго управленія. Стоящій во главѣ участка органъ—волостель Совѣщанія, участковый Комиссіи—долженъ имѣть, прежде всего и главнымъ образомъ, значеніе органа исполнительнаго по обще-административнымъ дѣламъ правительственныхъ и земскихъ установленій, поставленнаго въ надлежащую подчиненность и къ уѣздному управленію и къ власти губернской. Вмѣстѣ съ тѣмъ, на него должны быть возложены нѣкоторыя спеціальныя функціи по надзору за крестьянскимъ управленіемъ.

Въ двухъ весьма существенныхъ вопросахъ комиссія разошлась, однако, съ Совѣщаніемъ. Признавая участковаго административнымъ органомъ, іерархически зависимымъ отъ уѣзднаго и губернскаго начальства, большинство Комиссіи (предсѣдатель и 20 членовъ противъ 11 членовъ) вполнѣ послѣдовательно предпочли выборному способу замѣщенія этой должности способъ правительственнаго назначенія. Предоставленіе замѣщенія должности участковаго уѣздному земскому собранію, по мнѣнію большинства, сопряжено со значительными неудобствами; оно не соотвѣтствуетъ ни характеру власти, ни постановкѣ должности завѣдывающаго участкомъ [1]).

Другой вопросъ, по которому Комиссія разошлась съ Совѣщаніемъ, касается предоставленія участковому административно-карательной власти, т. е. права наложенія „маловажныхъ“ взысканій за нарушеніе собственныхъ его распоряженій. Въ то время, какъ Совѣщаніе, „въ виду неудобства предоставленія волостелю какой-либо общей для всѣхъ обывателей карательной власти“, признало соотвѣтственнымъ вооружить его лишь правомъ привлеченія виновныхъ къ отвѣтственности предъ подлежащимъ судомъ, комиссія большинствомъ голосовъ (предсѣдатель и 14 членовъ противъ 5 членовъ) нашла необходимымъ снабдить участковаго извѣстной карательной властью, „не касаясь вопроса о ея размѣрахъ и формѣ ея проявленія“.

Не подлежитъ сомнѣнію, что такое рѣшеніе Комиссіи явилось своего рода уступкой вліятельному въ ея средѣ мнѣнію о необходимости полнаго соединенія судебной и административной власти въ лицѣ участковаго. Не рѣшаясь идти такъ далеко, Комиссія сочла соотвѣтственнымъ предоставить участковому, какъ суррогатъ судебной, административно-карательную власть [2]).

---

[1]) *Журналъ* № 5, стр. 44 и сл. Любопытно замѣтить, что въ пользу системы назначенія въ комиссію высказались предсѣдатель и нѣкоторые изъ членовъ (напр., проф. И. Е. Андреевскій), стоявшіе въ Совѣщаніи за выборное начало.

[2]) *Журналъ* № 5, стр. 36—40; *Журналъ* № 16, стр. 4 и сл.

Проектъ участковой организаціи, окончательно установленный Комиссіей, имѣетъ одно несомнѣнное преимущество по сравненію съ первоначальнымъ проектомъ Совѣщанія. Это преимущество—опредѣленность и недвусмысленность постановки должности участковаго. Участковый — правительственный органъ, вѣдающій въ предѣлахъ участка обще-административныя функціи, на тѣхъ же основаніяхъ, на которыхъ становой приставъ въ предѣлахъ стана вѣдаетъ функціи полицейскія. Отъ *кажущейся* самостоятельности, обезпечиваемой будто бы выборнымъ началомъ, отъ *мнимо-земскаго* характера участковаго органа не остается слѣда. Нѣтъ той фальсификаціи, той *поддѣлки подъ земство*, которая несомнѣнно присуща проекту Совѣщанія. Тотъ результатъ, къ которому пришла Комиссія, только подтверждаетъ безспорную, до очевидности, истину: *единственно-возможной* земской организаціей участка является мелкая земская единица,—самоуправляющаяся территоріальная единица, стоящая въ такомъ же отношеніи къ уѣздному земству, въ какомъ уѣздное стоитъ къ губернскому; всякая другая организація не можетъ быть чѣмъ либо инымъ, кромѣ административнаго участка правительственно-бюрократическаго типа.

Намъ остается еще остановиться на вопросѣ объ отношеніи проектированнаго Комиссіей административнаго участка къ сословно-крестьянской волости.

Какъ извѣстно, Совѣщаніе, отрицательно относившееся, вообще, къ сословному началу въ организаціи мѣстнаго управленія, упразднившее сословность сельскаго общества, пришло къ тому выводу, что съ организаціей обще-административной волости крестьянская волость, равнымъ образомъ, подлежитъ упраздненію.

И въ Комиссіи мнѣніе совѣщанія поддержано было значительнымъ числомъ членовъ (предсѣдатель и 14 членовъ), видѣвшихъ въ упраздненіи крестьянской волости conditio sine qua non правильнаго устройства мѣстнаго управленія. По мнѣнію одного изъ членовъ (И. И. Шамшина), изъ всѣхъ мѣстныхъ установленій наиболѣе требуютъ немедленнаго, безотлагательнаго переустройства крестьянскія волости, причемъ въ отношеніи къ нимъ мыслима одна только мѣра—совершенное ихъ упраздненіе. Съ такого упраздненія слѣдуетъ начать, — и только затѣмъ уже можно думать о лучшемъ устройствѣ управленія на мѣстахъ. Считая доказаннымъ, во 1-хъ, что современная волость утратила значеніе сословно-крестьянскаго управленія, и, во 2-хъ, что она является крайне несовершеннымъ исполнительнымъ органомъ по дѣламъ общаго управленія, означенные члены полагали, что съ устройствомъ участковаго органа спеціально для дѣлъ общаго управленія, дальнѣйшее существованіе крестьянской волости теряетъ всякій смыслъ.

Упраздненіе волости, по ихъ мнѣнію, тѣмъ болѣе необходимо, что въ противномъ случаѣ участковый будетъ отдѣленъ отъ населенія посредствующей волостной инстанціей и обратится въ органъ скорѣе наблюдательный, чѣмъ исполнительный.

Наконецъ, упраздненія крестьянской волости требуютъ и соображенія финансоваго свойства. Расходуемыя нынѣ на содержаніе волостного управленія суммы вполнѣ достаточны на покрытіе расходовъ по участковому управленію. Если же съ созданіемъ участковъ сохранить и волости, то содержаніе мѣстнаго управленія окажется совершенно непосильнымъ для населенія [1]).

Несмотря на приведенные аргументы, большинство Комиссіи—20 членовъ [2]) высказалось въ пользу сохраненія нынѣшней крестьянской волости. Единственная уступка, которую они сочли возможнымъ сдѣлать „реформаторамъ", заключается въ упраздненіи—и безъ того de facto не существующихъ—волостныхъ правленій. Тѣ самые члены, которые считали для населенія совершенно непосильнымъ содержаніе мелкой земской единицы, не задумались возложить на него гораздо болѣе тягостное содержаніе и волостного, и участковаго управленія. Лучшее доказательство того, что въ аргументаціи, направленной противъ земской волости, финансовыя соображенія играютъ роль предлога, маскирующаго соображенія совершенно иного рода.

Весьма характеренъ единственно-существенный аргументъ защитниковъ крестьянской волости. Участковый начальникъ не можетъ справиться съ порученнымъ ему дѣломъ общаго управленія. Упразднить волость значитъ лишиться и того управленія, которое имѣется теперь въ видѣ волостныхъ органовъ, *не создавъ при этомъ никакой власти, дѣйствительно могущей ихъ замѣнить* [3]).

Но, въ такомъ случаѣ, какой, вообще, имѣетъ смыслъ созданіе новой участковой единицы, требующей отъ населенія, во всякомъ случаѣ, новыхъ матеріальныхъ жертвъ? Сохраненіе крестьянской волости—testimonium paupertatis участковой реформы. Комиссія не могла, очевидно, отдѣлаться отъ смутнаго сознанія безплодности проектируемой ею мѣры. Только самоуправляющаяся всесословная волость, поставленная въ непосредственную связь съ земствомъ, можетъ явиться, *на смѣну крестьянской волости*, дѣйствительнымъ, жизнеспособнымъ органомъ активнаго управленія на мѣстахъ.

Проектъ участковой реформы Кахановской Комиссіи не былъ осуществленъ; это не значитъ, конечно, что попытки къ его осуществленію не могутъ быть повторены.

Собственно говоря, всякая „половинчатая" реформа института земскихъ начальниковъ—вродѣ освобожденія ихъ отъ судебныхъ функцій, ограниченія ихъ правъ въ области крестьянскаго управленія и т. под.—явилась бы ничѣмъ инымъ, какъ возвращеніемъ къ первоначальной „Кахановской" идеѣ административнаго участка.

---

[1]) *Журналъ* № 5, стр. 56—60.

[2]) Къ 19 членамъ, поименованнымъ на стр. 53 *Журнала* № 5, долженъ быть присоединенъ С. А. Олькинъ (стр. 61 тамъ же).

[3]) *Журналъ* № 5 стр. 53—55.

Мысль о возможности возвращенія къ этой идеѣ лежитъ въ основѣ встрѣчающейся нынѣ въ земской средѣ оппозиціи противъ все болѣе и болѣе растущаго движенія въ пользу мелкой земской единицы. Необходимость такой единицы не отрицается никѣмъ; но многіе боятся, что созданная въ настоящее время она будетъ въ такомъ же смыслѣ „земской", въ какомъ „земскимъ" является земскій начальникъ.

Нельзя, конечно, отрицать, что нѣкоторыя основанія такая оппозиція имѣетъ. Намъ кажется, однако, что она напрасно направлена по адресу тѣхъ, кто требуетъ настоящей, а не фальсифицированной земской единицы. Долженъ ли врачъ отказываться отъ леченія больного только потому, что аптекарь можетъ прописанное лекарство подмѣнить какимъ нибудь вреднымъ суррогатомъ?

Не подлежитъ сомнѣнію, что созданіе административнаго участка нанесло-бы тяжелый ударъ и безъ того расшатанному послѣдними реформами земскому началу. Не можетъ одно и тоже дѣло осуществляться въ высшихъ единицахъ органами самоуправленія, въ низшей—бюрократическимъ органомъ. Никакое взаимодѣйствіе не мыслимо между выборнымъ органомъ, который руководствуется указаніями своихъ избирателей, и бюрократическимъ, который руководствуется предписаніями своего начальства. О контролѣ уѣзднаго земства надъ участковымъ управленіемъ не можетъ быть и рѣчи. Самое существованіе уѣзднаго и губернскаго земствъ теряетъ смыслъ, разъ въ участкѣ „лучше и цѣлесообразнѣй", *по губернаторскимъ указаніямъ*, управляетъ административный органъ. И въ настоящее время земство оторвано отъ земли, но пока оно отдѣляется отъ нея, такъ сказать, *пустымъ мѣстомъ;* съ осуществленіемъ участковой реформы между земствомъ и землей выросла бы непроницаемая перегородка административнаго участка. И если въ настоящее время лишенное исполнительныхъ органовъ на мѣстахъ земство нерѣдко оказывается въ лучшихъ своихъ начинаніяхъ безсильнымъ,—оно будетъ вдвойнѣ безсильнымъ, когда исполненіе его мѣропріятій сосредоточится въ рукахъ управляющаго самостоятельно и независимо отъ земства, сильнаго „бюрократическимъ превосходствомъ" участковаго органа.—Оторванный отъ материка, окруженный со всѣхъ сторонъ бюрократическимъ моремъ, цвѣтущій островокъ земства неизбѣжно раньше или позже исчезнетъ въ его мутныхъ волнахъ.

Съ созданіемъ административно-правительственнаго участка настанетъ время серьезно подумать объ упраздненіи земства...

## IV.

Въ исторіи нашей внутренней политики Комиссія ст. секр. Каханова представляется во многихъ отношеніяхъ знаменательнымъ моментомъ.

Эта Комиссія является ареной, на которой впервые открыто и рѣ-

шительно вступаютъ другъ съ другомъ въ борьбу представители двухъ противоположныхъ, взаимно исключающихъ другъ друга направленій—эпигоны шестидесятыхъ годовъ съ дѣятелями „новаго курса“.

И реакціонныя, и прогрессивныя начинанія Кахановской Комиссіи—одинаково поучительны: въ первыхъ—корень того, что есть; во вторыхъ—зародышъ того, что будетъ. Въ частности, весьма поучительны и первоначальныя предположенія Совѣщанія, и окончательныя—Комиссіи по вопросу о сельской и волостной реформѣ.

Ближайшее ознакомленіе съ трудами Кахановской Комиссіи по этому вопросу приводитъ насъ къ слѣдующимъ заключеніямъ:

1. Сельское общество, подобно городу, должно быть признано самоуправляющимся *поселеннымъ центромъ*,—сельскою коммуной, управленіе которой лишь постольку отличается отъ управленія городской коммуны, поскольку это необходимо въ виду простоты и бѣдности сельскаго быта.

2. Отсюда—выводы: а) завѣдываніе поземельными отношеніями крестьянъ должно быть отдѣлено отъ завѣдыванія мѣстными „пользами и нуждами“ сельскаго общества; в) сельское общество должно быть организовано на безсословномъ началѣ; с) территорія сельскаго общества, какъ поселеннаго центра, должна быть ограничена чертою селенія, какъ предѣломъ совмѣстнаго жительства его обывателей.

3. Крестьянская волость подлежитъ упраздненію.

4. Необходимо созданіе низшей единицы управленія, болѣе тѣсной и близкой къ селу, чѣмъ уѣздъ.

5. Низшая единица управленія *территоріально* можетъ быть пріурочена къ нынѣшнимъ волостямъ; въ виду незначительности размѣра послѣднихъ, быть можетъ, окажется необходимымъ соединеніе нѣсколькихъ (2-хъ или 3-хъ) волостей въ одну единицу.

6. Организація низшей единицы управленія должна быть *вполнѣ аналогичной* организаціи уѣзднаго и губернскаго управленія. Отсюда выводъ: завѣдываніе дѣлами благоустройства и благосостоянія („мѣстными пользами и нуждами“) въ низшей единицѣ не можетъ быть предоставлено ни приходской организаціи, ни организаціи чисто-правительственной, или смѣшаннаго типа, правительственно-земской.

7. Дѣла благоустройства и благосостоянія *въ такой же мѣрѣ* должны вѣдаться мѣстными людьми въ низшей единицѣ, какъ и въ единицѣ уѣздной и губернской. Мелкая земская единица,—т. е. самоуправляющійся территоріальный союзъ, стоящій въ прямой и непосредственной связи съ уѣзднымъ и губернскимъ земствомъ,—является *единственно правильной* организаціей низшей единицы управленія.

*Влад. Гессенъ.*

## Вопросъ о мелкой земской единицѣ въ литературѣ

(до агрономическаго съѣзда 1901 г.).

„До тѣхъ поръ, пока помѣщичьи крестьяне не имѣли никакихъ гражданскихъ правъ, а составляли какъ бы собственность своихъ владѣльцевъ, устройство уѣздныхъ управленій имѣло основаніе въ томъ, что помѣщики представляли собою какъ бы патроновъ многочисленнаго крестьянскаго населенія, но коль скоро и эта масса народа получитъ свободу, то будетъ слишкомъ несправедливо подчинять населеніе, состоящее изъ нѣсколькихъ милліоновъ семействъ, управленіямъ, зависящимъ отъ выбора какихъ-нибудь 10000 избирателей, хотя бы то и высшаго и болѣе образованнаго, чѣмъ крестьянское, сословія. Тогда сельскіе обыватели, составивъ одно свободное сословіе, не будутъ имѣть надобности для своего управленія въ разнородныхъ учрежденіяхъ. Напротивъ, тогда будетъ не только безполезно, но и положительно вредно, какъ для населенія, такъ и для общаго государственнаго благоустройства, подчинять одну и ту же мѣстность различнымъ управленіямъ. Судъ, администрація и полиція должны быть въ каждой мѣстности одни и тѣ же для всѣхъ ея обывателей, не дѣлая между ними различія ни по тому, на чьей землѣ они поселены, ни по тому, кто изъ нихъ къ какому сословію принадлежитъ. Казна, удѣльное вѣдомство и помѣщики могутъ имѣть своихъ агентовъ для сбора тѣхъ доходовъ, какіе имъ могутъ слѣдовать на основаніи законовъ или частныхъ договоровъ. Но эти агенты не должны имѣть никакой правительственной власти. Эта власть должна принадлежать учрежденіямъ, составленнымъ изъ лицъ по выбору населенія, и принадлежать имъ независимо отъ центральной администраціи въ тѣхъ дѣлахъ, которыя касаются однихъ лишь интересовъ общинъ, и въ должной зависимости отъ нея по дѣламъ, сопряженнымъ съ интересами государства“.

Такъ писалъ въ „Русскомъ Вѣстникѣ“ въ 1860 г. (№ 3) г. Сальниковъ, предлагая замѣнить всѣ уѣздныя учрежденія всесословными волостными совѣтами и увѣряя, что опасеніе, будто лица высшаго сословія очутятся подъ властью невѣжественной толпы, можетъ смущать только тѣхъ, кто незнакомъ съ русскимъ народомъ.

Та же мысль о всесословности мѣстнаго управленія высказывалась въ губернскихъ комитетахъ, но „умыселъ другой тутъ былъ“. Какъ

сообщаетъ г. Колюпановъ въ своей статьѣ: „Есть ли настоятельная необходимость въ немедленномъ у насъ учрежденіи всесословныхъ волостей“ („Бесѣда“ 1873 г. № 9 и № 10), „еще губернскіе комитеты по крестьянскому дѣлу: Тверской, Владимірскій (меньшинство 5 членовъ), Калужскій выкупной проектъ, Минскій, Саратовскій выкупной проектъ, Смоленскій, Ярославскій и отчасти нѣкоторые другіе—дѣлили уѣзды, безъ различія сословій, на мелкія единицы, подъ названіемъ волостей, округовъ и приходскихъ обществъ. Въ этихъ мелкихъ единицахъ, по предположеніямъ комитетовъ, въ большей или меньшей степени сосредоточивалась власть хозяйственная, административно-полицейская и судебная; органами этой власти являлись собранія или сходы, состоящіе изъ всѣхъ дворянъ-землевладѣльцевъ участка, изъ землевладѣльцевъ другихъ сословій съ опредѣленнымъ цензомъ и изъ выборныхъ отъ крестьянскихъ обществъ, въ различной пропорціи; начальникомъ такого участка, по всѣмъ комитетскимъ проектамъ, является обязательно мѣстный дворянинъ—землевладѣлецъ, хотя и выбранный на участковомъ собраніи или сходѣ. Такое преобладающее вліяніе дворянскаго сословія вызвано было постановкою вопроса, предуказаннаго Высочайшею властью. Первый Высочайшій рескриптъ 20 ноября 1857 г. виленскому генералъ-губернатору Назимову, въ числѣ главныхъ основаній предстоящей реформы, установилъ распредѣленіе крестьянъ на сельскія общества и предоставленіе вотчинной полиціи помѣщикамъ. Объясняя смыслъ рескрипта, Высочайше утвержденная программа о занятіяхъ комитетовъ пошла еще далѣе: въ главѣ IX программы положенія прямо высказывалось, что помѣщику присвоивается званіе начальника общества, и права его распространяются „на сохраненіе сельскаго благоустройства и порядка, на внутреннее управленіе крестьянскихъ общинъ, разборъ взаимныхъ жалобъ и споровъ между крестьянами, отправленіе ими повинностей, надзоръ за правильнымъ употребленіемъ общественныхъ капиталовъ, денежныхъ и вещественныхъ“. На этомъ фундаментѣ большинство комитетовъ построило цѣлое обширное зданіе помѣщичьяго патримоніальнаго управленія, не оставляющаго никакого простора самодѣятельности крестьянскихъ обществъ и вполнѣ воскрешающаго только-что признанное подлежащимъ уничтоженію со стороны самихъ комитетовъ крѣпостное право; стремленіе это во всей своей рѣзкости и въ самой наивной формѣ выражено Казанскимъ комитетомъ. Казанскій комитетъ, указавъ на Высочайшій рескриптъ и разъясненіе министра внутрен. дѣлъ, какъ на руководство при составленіи, согласно программѣ, XI главы о правахъ помѣщика—извлекаетъ отсюда слѣдующій результатъ: „ясно (!!?), что вліяніе и власть помѣщика остаются почти тѣ же, какъ были они въ крѣпостномъ быту“.

Именно эти вожделѣнія и рѣшили, повидимому, вопросъ о всесословной волости въ отрицательномъ смыслѣ. Какъ выясняетъ И. М. Страховскій въ своихъ статьяхъ „Принципы устройства крестьянскихъ учрежденій“

(„Право“ 1902 г. №№ 25 и 26), сельскія общества были организованы съ спеціальной цѣлью служить буферами между помѣщиками и крестьянами, заставить помѣщика имѣть дѣло съ міромъ, а не отдѣльными личностями. Мысль о начальникахъ сельскихъ обществъ была категорически отвергнута редакціонными комиссіями изъ боязни возрожденія крѣпостного права въ новой формѣ, и представительство волости довѣрено было неграмотному старшинѣ и полуграмотному писарю—въ цѣляхъ полнѣйшей эмансипаціи крестьянъ. Болѣе того—редакціонныя комиссіи спеціально озабочены были вопросомъ о такомъ опредѣленіи состава волостей, которое исключало бы возможность совпаденія волости съ границами помѣстья и устраняло бы, такимъ образомъ, подчиненіе волостныхъ дѣлъ вѣдѣнію одного помѣщика.

Намѣченная реформою цѣль была достигнута въ полной мѣрѣ, крѣпостное право исчезло навсегда и безвозвратно, но обособленіе крестьянства тотчасъ стало обнаруживать свои недостатки, подробно выясняемые выше, въ статьѣ И. М. Страховскаго. Недостатки эти тотчасъ же стали отмѣчаться въ періодической печати. Такъ, уже въ 1863 г. въ „Русскомъ Вѣстникѣ“ (№ 4) г. Воронцовъ-Вельяминовъ, разсматривая вопросъ объ общинныхъ налогахъ и мірскихъ сборахъ, между прочимъ, замѣчаетъ: „мысль о томъ, что изъ нашихъ мірскихъ сходовъ и другихъ сословно-крестьянскихъ общинъ, взятыхъ отдѣльно, можетъ выработаться для страны земское начало, самоуправленіе и общественная жизнь—есть пустое, праздное слово. Міроѣдъ—единственный типъ, единственный политическій характеръ, который успѣлъ выработаться въ современной общинѣ“. Въ такомъ же смыслѣ высказывается г. Уманецъ въ „Отечест. Запискахъ“ (1863 г. №№ 7, 8) въ статьѣ „Сельская община въ Россіи“. Всѣ отрицательныя стороны сельской общины являются необходимымъ слѣдствіемъ сословныхъ перегородокъ, и единственное средство къ ихъ устраненію—создать изъ территоріальной общины, въ которой должны слиться всѣ сельскіе жители, основную административную единицу, управляющуюся однимъ уставомъ. Парируя сами собою напрашивавшіяся тогда возраженія, авторъ заявляетъ, что онъ не видитъ никакихъ неудобствъ въ распространеніи административной юрисдикціи волостныхъ властей на дворянство съ тѣмъ лишь видоизмѣненіемъ, чтобы на дворянъ можно было налагать только штрафы.

Иные голоса слышались изъ славянофильскаго лагеря. Аксаковскій „День“ (1864 г. № 11), совершенно умалчивая о бьющихъ въ глаза недостаткахъ крестьянскаго управленія, писалъ въ отвѣтъ на появлявшіяся предложенія слить земство съ крестьянскимъ самоуправленіемъ („Современная Лѣтопись“ 1864 г. № 5): „Эта новая соціальная теорія, возстающая противъ крестьянскаго самоуправленія и мировыхъ учрежденій подъ предлогомъ необходимости безсословности и единства, во имя какого-то высшаго либеральнаго принципа, въ сущности скрываетъ видъ тенденцій чисто аристократическихъ и поползновенія къ чему-то

вродѣ патримоніальной власти. Мы стоимъ съ своей стороны за отдѣльность крестьянскаго самоуправленія". Эту основную мысль редакція обѣщала развить и доказать въ особыхъ статьяхъ, но ихъ появилась только одна (№ 25) и сущность доказательства сводилась къ слѣдующему: „именно потому, что участіе крестьянъ въ организованномъ свыше земствѣ и въ земскихъ учрежденіяхъ—какъ ни важно оно въ принципѣ, и за что нельзя не благодарить правительство—не придаетъ однако же, по нашему мнѣнію, земству настоящей дѣйствительной силы,—именно потому и дорожимъ мы, такъ называемымъ, крестьянскимъ самоуправленіемъ во всей его обособленности отъ участія помѣщиковъ. Мы знаемъ, что подъ благовиднымъ либеральнымъ предлогомъ сліянія сословій пр., и и пр. многіе желали бы посягнуть на эту отдѣльность и сдѣлать помѣщиковъ не только участниками сельскихъ мірскихъ сходовъ, но и начальниками сходовъ, вообще сельскаго и волостного управленія. Это значило бы ради мнимаго, чисто-внѣшняго, искусственнаго единства посягать на единственный резервуаръ дѣйствительной цѣльности... Это значило бы подорвать силу крестьянскую, силу земскую... Земскія учрежденія (Русь послѣ-петровская) съ своимъ сліяніемъ сословій—сами по себѣ, а крестьянское самоуправленіе (Русь до-петровская) отдѣльное, обособленное—внѣ всякаго сліянія пусть остается покуда также само по себѣ". Не отрицая, что въ будущемъ сліяніе совершится естественнымъ путемъ, авторъ подтверждалъ свою мысль оригинальнымъ указаніемъ на то, что купеческія и др. общества пользуются такимъ же самоуправленіемъ, какое требуется для крестьянъ, и что, такимъ образомъ, крестьяне вовсе не будутъ въ исключительномъ сравнительно съ другими положеніи.

Въ этихъ туманныхъ разглагольствованіяхъ содержится одно несомнѣнное зерно истины. Крѣпостныя вожделѣнія были еще вполнѣ живы и настойчиво требовали возвращенія къ старымъ порядкамъ. Когда въ началѣ 70-хъ годовъ зашла рѣчь о преобразованіи крестьянскаго управленія, появился рядъ проектовъ всесословной организаціи, относительно которыхъ „От. Записки" (1874 г. № 4) писали: „Разница между проектами (времени освобожденія крестьянъ и нынѣшними) заключается лишь въ томъ, что въ проектахъ, составленныхъ въ 1859 г., помѣщики указывали на необходимость помѣщичьей опеки надъ крестьянствомъ смѣлѣе и настойчивѣе, чѣмъ теперь, черезъ 13 лѣтъ; теперь говорится уже не объ опекѣ, а о сліяніи; дворянству нашему очень хочется во что бы то ни стало слиться съ другими сословіями, но слиться не въ однородную массу, а на такихъ условіяхъ, чтобы самимъ изображать собою сливки въ верхней части горшка". Особенно горячо и внимательно печать занималась проектами гг. Платонова, Савельева и гр. Орлова-Давыдова, представленными Петербургскому дворянскому собранію. „Бесѣда" (1872 г. № 3), „Отеч. Записки" (1873 г. № 4 и 1875 г. № 5), „Вѣстникъ Европы" (1873 г. № 4), „Дѣло" (1875 г. № 4), „Голосъ" и „С.-Петербургскія Вѣдомости" посвятили статьи разсмотрѣнію упомянутыхъ проектовъ и въ общемъ всѣ

отнеслись къ нимъ совершенно отрицательно. Обсужденіе вопроса въ дворянскомъ собраніи велось весьма страстно и сопровождалось, такъ сказать, угрозами: „Я убѣжденъ, говорилъ одинъ изъ ораторовъ, что при такомъ порядкѣ, какой существуетъ нынѣ въ уѣздѣ, мы не проживемъ и 10 лѣтъ“. Когда одинъ изъ присутствующихъ, А. А. Ольхинъ, сталъ доказывать, что разсматриваемые проекты требуютъ въ сущности возвращенія къ крѣпостному праву, на него посыпались со всѣхъ сторонъ обвиненія и возраженія, а одинъ изъ дворянъ, подойдя къ нему, Ольхину, крикнулъ ему: „Вы самоубійца!“ Эта страстность отразилась, конечно, и на печати. „Голосъ“ спрашивалъ: „Кто уполномочилъ дворянство Петербургской губ. заботиться о крестьянскомъ самоуправленіи, когда крестьяне его объ этомъ не просили? Кто далъ петербургскому дворянству право измѣнять законъ и покушаться на перемѣны положенія 19 февраля, когда на это оно не имѣетъ никакой компетентности? Въ дни великаго поста, рекомендуетъ „Голосъ“ дворянамъ, церковь повелѣваетъ предаваться смиренію, терпѣнію и любви, а не заниматься любоначаліемъ и празднословіемъ“.

Что именно въ упомянутыхъ проектахъ вызвало столь рѣзкій отпоръ печати, видно, напр., изъ слѣдующей цитаты изъ „Отеч. Записокъ“: „Проекту Платонова нужно отдать преимущество въ простотѣ самаго устройства и въ ясности той мысли, съ какой подобное устройство предлагалось. Уничтожить уѣздныя учрежденія въ томъ видѣ, какъ они существуютъ, т. е. отмѣнить земскій и судебный уѣздъ, оставивъ только одного исправника; затѣмъ, земскую и судебную власти разбить по волостямъ, соединивъ ту и другую власть въ каждой волости въ лицѣ волостного головы, который будетъ изъ помѣщиковъ, потому что долженъ имѣть условія, соотвѣтствующія званію мирового судьи. Эту волость поставить лицомъ къ лицу непосредственно съ губерніей, и такимъ образомъ получались бы: губернія съ губернаторомъ, губернскимъ земскимъ собраніемъ изъ депутатовъ отъ волостей и губернаторскимъ мировымъ судомъ, и подъ нею—волость, съ исправникомъ и волостнымъ головою. Голова, разумѣется, былъ бы выборный, но, какъ уже сказано, непремѣнно изъ помѣщичьяго класса. При головѣ была бы управа и, для контроля, дума, но дума эта собиралась бы только два раза въ годъ; наконецъ, въ волости былъ бы особый волостной судья, изъ окончившихъ курсъ уѣзднаго училища, но судья этотъ, получая вознагражденіе въ 300 рублей, очевидно, былъ бы простой волостной писарь, подчиненный головѣ, который хотя тоже получалъ бы незначительное вознагражденіе, въ 400 рублей, но былъ бы человѣкъ достаточный, потому что долженъ былъ бы соединять въ себѣ условія мирового судьи. Цѣль всего этого устройства очевидна. Такъ какъ г. Платонову принадлежала иниціатива самаго возбужденія вопросовъ о всесословной волости въ средѣ дворянства губерніи, то приходится признать, что возникла эта мысль именно съ цѣлью прибрать волость въ руки помѣщиковъ“. Къ проекту Са-

вельева авторъ относился гораздо снисходительнѣе, считая его только утопическимъ, осуществимымъ лишь въ отдаленномъ будущемъ. Напротивъ, Ѳ. М. Дмитріевъ (Сочиненія, т. II) особенную опасность видитъ именно въ проектѣ Савельева и даетъ ему рѣзкую отповѣдь, приведенную выше въ статьѣ В. Ю. Скалона.

Наряду съ отрицательной критикой дворянскихъ проектовъ, печать занялась самостоятельной разработкой вопроса о всесословной волости. Въ своей извѣстной книгѣ „О самоуправленіи“ (изд. 3-ье 1872 г.) кн. А. Васильчиковъ, констатируя ненормальное положеніе всѣхъ землевладѣльцевъ въ современной волости, указываетъ, что оно можетъ быть измѣнено либо полнымъ отдѣленіемъ ихъ (какъ было въ Пруссіи), либо полнымъ сліяніемъ. Первая мѣра послѣ реформы 19 февраля безвозвратно утрачена, остается второй путь, тѣмъ болѣе необходимый, что „пока сословія различаются такъ рѣзко, что высшія и среднія представляютъ въ себѣ всю массу народной интеллигенціи, до тѣхъ поръ крайне опасно для низшихъ неграмотныхъ классовъ оставаться въ замкнутой отдѣльной и грубой своей средѣ“. Авторъ предлагаетъ поэтому организовать всесословную волость, по возможности совпадающую съ церковнымъ приходомъ, съ числомъ жителей не болѣе 2000 д. мужского пола. Органами волости являются волостной сходъ, участіе въ немъ обусловливается установленнымъ земскимъ положеніемъ имущественнымъ цензомъ, причемъ сельскія общества разсматриваются, какъ юридическое лицо, имѣющее одинъ недѣлимый голосъ, и подлежатъ тѣмъ же условіямъ ценза, тѣмъ же ограниченіямъ, что и прочіе выборщики. Волостной сходъ созывается только для избранія должностныхъ лицъ и для заслушанія отчета прихода и расхода. Онъ избираетъ старшину (исполнительную власть), 2—4 гласныхъ (представители въ земскомъ собраніи и сношеніяхъ съ управой), и они вмѣстѣ съ церковнымъ старостой составили бы преобразованное волостное правленіе, которое вѣдало бы всѣ дѣла, требующія обсужденія, совѣщанія и постановленія. Назначеніе и раскладка сборовъ можетъ быть предоставлена только сельскому обществу. Волостные сходы и правленія не должны имѣть права назначать новые сборы и повинности безъ утвержденія земскихъ собраній; раскладка казенныхъ и земскихъ сборовъ должна производиться волостными правленіями по установленнымъ нормамъ.

Проектъ кн. Васильчикова встрѣтилъ возраженія со стороны извѣстнаго земскаго дѣятеля А. И. Кошелева („Бесѣда“ 1872 г. № 3), который впослѣдствіи, въ 80-хъ гг., неоднократно возвращается къ разсматриваемому вопросу. Возраженія А. И. Кошелева сводятся къ тому, что указываемыхъ недостатковъ крестьянскаго управленія можно избѣгнуть инымъ путемъ, и не вводя всесословной организаціи; стоитъ только эту крестьянскую организацію по-просту упразднить. Между тѣмъ, всесословная волость, вмѣсто ожидаемой пользы, принесла бы только вредъ. „При малолюдствѣ землевладѣльцевъ и многолюдствѣ крестьянъ, при

мелкомъ владѣніи однихъ и болѣе или менѣе крупномъ владѣніи другихъ и при разносвойственности ихъ понятій, обычаевъ и интересовъ, есть ли возможность, и притомъ обязательно, совокупить этихъ людей такъ, чтобы одни не воспользовались своей численностью и физической силой, а другіе своимъ богатствомъ и образованіемъ къ подавленію своихъ противниковъ и къ пріобрѣтенію надъ ними господства? Чтобы дать утвердительный отвѣтъ на этотъ вопросъ, надо очень мало знать людей вообще и въ особенности нашихъ крестьянъ, которые еще весьма подозрительны и весьма не расположены къ слитію съ другими состояніями. Чѣмъ болѣе мы вдумывались въ обязательное совокупленіе такихъ разнородныхъ элементовъ въ волости, въ мелкой единицѣ, долженствующей жить не временно, не вдали отъ обыденности, а постоянно, ежедневно, посреди домашнихъ дрязгъ, тѣмъ сильнѣе становилось опасеніе, чтобы изъ этой попытки къ сліянію воедино состояній землевладѣльческаго и крестьянскаго не вышло, напротивъ того, уничтоженія даже того сближенія, которое теперь между ними исподоволь мало-по-малу устанавливается, и не возникло бы въ ихъ средѣ борьбы и вражды.— Спросите и крестьянъ, и землевладѣльцевъ, желаютъ ли они соединенія въ одной мелкой единицѣ въ волости, и, конечно, всѣ крестьяне и большинство землевладѣльцевъ дадутъ отвѣтъ рѣшительно отрицательный!"— Въ отвѣтъ на эти, такъ сказать, психологическіе невѣсомые мотивы, въ которыхъ нетрудно узнать варіаціи на приведенныя выше темы изъ „Дня", г. Колюпановъ въ цитированной уже нами статьѣ приводитъ изъ № 10 „Гдовско-Ямбургскаго Листка" письмо крестьянина, ожидающаго отъ сліянія сословій въ волости многихъ важныхъ благъ для крестьянства. Вообще психологическіе мотивы въ то время рѣшительно преобладаютъ. Такъ, въ „Вѣстникѣ Европы" (1873 г. № 5) Евгеній Марковъ, полемизируя съ Кошелевымъ и доказывая, что мелкая земская единица необходима и практически вполнѣ осуществима, что онъ отнюдь не страшится введенія всесословной волости, кончаетъ слѣдующей тирадой: „Насъ страшитъ совершенно другое и гораздо болѣе серьезное. Всесословная волость была бы не первымъ опытомъ нашихъ стремленій къ возрожденію; но судьба всѣхъ прежнихъ опытовъ нашихъ заставляетъ сильно призадуматься человѣка, сердцу котораго близки интересы своего народа. Во всѣхъ нашихъ опытахъ соціальныхъ реформъ мы обрисовались теперь слишкомъ отчетливо, чтобы можно было идти навстрѣчу новымъ попыткамъ съ радостнымъ и самоувѣреннымъ духомъ".

Наиболѣе обстоятельною и по размѣрамъ, и по разработкѣ вопроса слѣдуетъ признать уже неоднократно упомянутую нами работу Н. И. Колюпанова. Вопреки Кошелеву, авторъ думаетъ, что подобно тому, какъ при крестьянской реформѣ напрасно пророчили гибель и разрушеніе всего государства отъ встрѣчи крестьянъ съ помѣщиками, такъ точно и въ виду блестящаго опыта земства можно ожидать мирной совмѣстной дѣятельности сословій въ низшей земской единицѣ, лишь бы „форма,

гдѣ сходятся оба сословія, разумно была приноровлена къ степени культурнаго развитія и историческимъ особенностямъ быта каждаго изъ нихъ". Для всесторонняго выясненія вопроса авторъ суммируетъ, согласно съ Кошелевымъ, мотивы, которые приводятъ различные сторонники учрежденія всесословныхъ волостей. Они суть:

„1) Необходимость общія землевладѣльцамъ и крестьянамъ мѣстныя дѣла не уѣзда, а болѣе тѣснаго круга поручить въ завѣдываніе особой мѣстной власти, подъ которою и разумѣется всесословная волость.

2) Обремененіе сословныхъ крестьянскихъ учрежденій, содержимыхъ на сословныя средства, исполнительными порученіями со стороны уѣздной полиціи, мировыхъ судей и земскихъ управъ, вслѣдствіе чего собственно крестьянскія дѣла отодвигаются на задній планъ.

3) Неурядица въ крестьянскомъ самоуправленіи.

4) Потребность введенія элементовъ образованія и самостоятельности въ сельскія административныя и судебныя учрежденія, которыя теперь мало уважаются полиціей и даже земскими должностными лицами

5) Необходимость отдѣлаться отъ дорого стоющаго, но безполезнаго института мировыхъ посредниковъ, существованіе которыхъ тѣсно связано съ теперешнимъ status quo крестьянскаго самоуправленія.

6) Необходимость, вслѣдствіе обширности нашихъ уѣздовъ, образованія менѣе крупныхъ земскихъ единицъ, которыя должны служить твердымъ основаніемъ для уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ учрежденій.

Съ перваго раза эти требованія распадаются на два, совершенно различныя направленія:

1) Одни имѣютъ въ виду неурядицу въ теперешнемъ какъ крестьянскомъ, такъ и общемъ мѣстномъ самоуправленіи и хотятъ помочь дѣлу устройствомъ смѣшанной административно-хозяйственной или полицейской земской всесословной волости.

2) Другіе обращаютъ вниманіе только на недостатки существующихъ земскихъ учрежденій и хотятъ ихъ исправить организаціей въ уѣздахъ болѣе мелкихъ хозяйственныхъ или чисто-земскихъ единицъ".

Останавливаясь сначала на вопросѣ о хозяйственно-административной единицѣ, Колюпановъ доказываетъ, что крестьянскаго самоуправленія у насъ въ сущности вовсе нѣтъ, что его зародыши подавлены примѣсью къ нему несовмѣстныхъ съ самоуправленіемъ функцій административной, полицейской и фискальной и 2) тѣмъ начальственнымъ значеніемъ, которое придано должностнымъ лицамъ крестьянскаго управленія. Если же отдѣлить эти несвойственныя функціи, то учрежденіе волости, какъ административной единицы, становится совершенно излишнимъ, она должна быть уничтожена и замѣнена округомъ полицейскаго надзирателя, которому равно подчинены въ полицейскомъ и фискальномъ отношеніи обыватели всѣхъ сословій. Отъ крестьянскаго управленія остается, т. о., только хозяйственная единица, сельское общество, которое, по мнѣнію автора, должно превратиться въ свободную сельско-

хозяйственную ассоціацію, которая можетъ состоять изъ крестьянъ и землевладѣльцевъ. „Добровольно пусть они присоединяются, какъ имъ угодно и какъ ихъ пріймутъ“. Здѣсь авторъ совершенно согласенъ съ Кошелевымъ, что выгоды и невыгоды, достатки, степень образованія и образъ жизни личныхъ землевладѣльцевъ, по большей части, совершенно иные, чѣмъ у крестьянъ общинниковъ, „и что для успѣшнаго сліянія обоихъ классовъ совершенно необходимо одно условіе—взаимное согласіе, добрая воля съ одной и съ другой стороны, а не обязательность, не насиліе“.

Что же касается вопроса о всесословной волости, какъ хозяйственной или чисто-земской единицѣ, то авторъ рѣшаетъ его въ двухъ словахъ. Земская управа, состоящая обыкновенно изъ трехъ членовъ, не въ состояніи справиться съ лежащими на ней функціями и не имѣетъ мѣстныхъ органовъ, которымъ можно было бы довѣрить надзоръ въ уѣздѣ. „Поэтому учрежденіе такихъ единицъ, дополняющихъ земскія учрежденія и облегчающихъ въ этомъ смыслѣ достиженіе цѣлей, предоставленныхъ правительственному мѣстному самоуправленію, безусловно необходимо“. Но, прійдя къ этому логическому выводу, авторъ обращается съ просьбой такого рода: „пощадите! довольно ломки и реформъ! Дайте народу оглядѣться, разобраться и усвоить себѣ этотъ непрерывный дождь реформъ, который его поливалъ такъ обильно въ послѣднее время“. Изъ дальнѣйшаго оказывается, однако, что дѣло вовсе не въ обиліи реформъ, а въ томъ, что наше земство—мужицкое, а у народа нѣтъ гражданскаго воспитанія. „Дайте крестьянамъ пройти эту школу, и тогда пусть учреждаются всесословныя волости въ томъ видѣ, какъ ихъ выработаетъ сама жизнь въ видѣ заявленныхъ обществу требованій. Вотъ до какого времени я считаю нужнымъ отложить учрежденіе всесословныхъ волостей“.

Точно также въ смыслѣ преждевременности введенія всесословной волости, „какъ ни естественна она“, высказывается В. Безобразовъ въ „Р. Вѣстникѣ“ (1874 г. № 4), исходя изъ того, что наше земское самоуправленіе не вдвинуто въ общій строй государственной организаціи, а поставлено рядомъ съ нею; при такомъ положеніи дѣлъ и въ виду недостатка интеллигенціи въ деревняхъ, отъ всесословной волости теперь ничего нельзя ожидать, кромѣ серьезнаго вреда.

Какъ извѣстно, предпринятое въ 70-хъ годахъ преобразованіе завершилось положеніемъ 27 іюня 1874 г., которое не только не ввело всесословной организаціи, но, будучи насквозь проникнуто, по мѣткому замѣчанію И. М. Страховскаго, оппортунизмомъ, закрѣпило, какъ окончательное и коренное,—временное устройство крестьянскаго управленія, приспособленное для недолгаго переходнаго періода временно-обязательныхъ отношеній. Такъ или иначе, вопросъ о мелкой земской единицѣ сходитъ на время со сцены, печать перестаетъ интересоваться имъ. Съ новой силой вопросъ этотъ оживаетъ въ самомъ началѣ 80-хъ годовъ,

послѣ извѣстнаго циркуляра министра вн. д. гр. Лорисъ-Меликова 22 декабря 1880 г., приглашавшаго земства высказаться по возможности шире и откровенно относительно нуждъ мѣстнаго и особенно крестьянскаго самоуправленія. Земства очень живо откликнулись на призывъ, а вслѣдъ за ними печать вновь занялась обсужденіемъ этого вѣчно юнаго вопроса, и слово „всесословная волость" вновь запестрѣло на ея столбцахъ. „Русскій Вѣстникъ," „Дѣло", „Отеч. Записки", „Русь", „Устои", „Русская Мысль", „Голосъ" [1]) стали горячо обсуждать вопросъ о нуждахъ мѣстнаго самоуправленія. Первенство, однако, принадлежало здѣсь „Земству" В. Ю. Скалона и „Вѣстнику Европы". „Земство" давало мѣсто выраженію различныхъ взглядовъ, „Вѣстникъ Европы", занявъ сразу опредѣленную позицію, возвращался къ вопросу о всесословной волости въ слѣдующихъ книжкахъ восьмидесятыхъ годовъ: 1881 г. №№ 7, 8, 11 и 12; 1882 г. № 2; 1884 г. 10, 11; 1886 г. № 12 и 1888 г. № 9.

При этомъ, въ отношеніи къ разсматриваемому вопросу произошла нѣкоторая эволюція. „Съ понятіемъ о всесословной волости, пишетъ „Вѣстникъ Евр"., еще слишкомъ недавно связывалось представленіе о суррогатѣ крѣпостного права, о хитро-придуманномъ средствѣ вновь закабалить крестьянъ бывшаго помѣщика волостнымъ головою, наслѣдственнымъ обладателемъ полицейской и административной власти. Теперь устройство безсословной волости предлагается земскими собраніями и притомъ многими изъ числа тѣхъ, которыя постоянно отличались наибольшею свободою отъ сословныхъ предразсудковъ". Происшедшая эволюція коснулась даже и отдѣльныхъ личностей. Мы имѣемъ въ виду Евгенія Маркова, который, какъ приведено выше, выступалъ когда-то въ „В. Евр." и доказывалъ, что участіе просвѣщенныхъ людей въ жизни общины одно только въ состояніи воспитательно подѣйствовать на эту жизнь и направить ее на настоящій путь, что сословный характеръ общины укоренитъ въ народѣ духъ раздвоенія и отчужденности и будетъ въ противорѣчіи съ другими полезными учрежденіями новыхъ реформъ; теперь этотъ самый Евгеній Марковъ перекочевалъ въ „Русь" и здѣсь, сопровождаемый привѣтствіемъ редакціи, сталъ доказывать, что всесословная волость есть игрушка, созданная суемудріемъ петербургскихъ ликурговъ, и способна разрушить общину, которую мы не считаемъ отжившимъ организмомъ („Русь" 1883 г. № 21).

Совершенно отрицательно къ происшедшей во взглядахъ эволюціи отнесся новый журналъ г. Венгерова „Устои". Подробно разбирая земскіе проекты и дѣлая исключеніе только въ пользу тверского, авторъ статьи „О крестьянскомъ самоуправленіи", г. С., говоритъ: „какъ ни грустно высказывать это, но земскіе проекты стоятъ въ генетической связи съ проектами всесословной волости Петербургскаго дворянскаго собранія

[1]) Напечатанная въ № 115 „Голоса" за 1882 г. статья покойнаго профессора С.-Петербургскаго университета А. Д. Градовскаго воспроизводится ниже. въ приложеніи къ сборнику.

1874 г. и разныхъ „послѣдышей“ крѣпостного права. Они также сочинялись на словахъ съ благою цѣлью внести порядокъ въ неурядицу крестьянской жизни введеніемъ интеллигенціи въ деревенскую среду, а на дѣлѣ съ цѣлью возстановить если не крѣпостное право, то, по крайней мѣрѣ, вотчинную власть. По этимъ проектамъ, волостными старшинами и земскими головами у насъ должны были сдѣлаться помѣщики „изъ людей достаточныхъ и достаточно образованныхъ“, причемъ, во избѣжаніе излишняго безпокойства, полицейскія свои обязанности они могли поручать своимъ уполномоченнымъ; въ рукахъ помѣщика сосредоточивалась административная, полицейская и судебная власть, надзоръ за крестьянскими сходами, училищами, больницами и вообще всѣми деревенскими учрежденіями совершенно такъ же, какъ во время крѣпостного права.

„Земскіе проекты, конечно, не такъ откровенны: они не предоставляютъ всего одному сословію, но мужикъ, въ концѣ концовъ, оказывается по нимъ въ такомъ же подчиненномъ положеніи, какъ и по дворянскимъ проектамъ. Вмѣсто того, чтобы искать устраненія существующихъ недостатковъ мѣстнаго управленія въ измѣненіи общихъ условій экономическаго быта крестьянства, въ укрѣпленіи экономической солидарности сельскихъ общинъ, входящихъ въ составъ волости, въ расширеніи компетенціи и самостоятельности волостного управленія, земства настаиваютъ, напротивъ,—на полномъ подчиненіи волости земству или его уполномоченнымъ, на уничтоженіи даже существующей самостоятельности волостного управленія, посредствомъ установленія мелочнаго и сложнаго контроля. Въ то же время, ни одно изъ земствъ не требуетъ ни коренныхъ измѣненій въ составѣ земскаго представительства, оставляя земскія собранія въ такомъ же полномъ распоряженіи землевладѣльцевъ, т. е., по преимуществу, бывшихъ помѣщиковъ, какъ теперь, ни уничтоженія сословной организаціи дворянства, при существованіи которыхъ немыслимо сліяніе сословій, выставляемое конечной цѣлью земскихъ проектовъ. Въ справедливости этихъ замѣчаній не трудно убѣдиться изъ разсмотрѣнія любого проекта „земской волости“. Возьмемъ прежде всего проектъ комиссіи Московскаго губернскаго земства. Печать относилась къ нему съ рѣзкимъ осужденіемъ, совершенно справедливо полагая, что „болѣе опасное извращеніе понятія о мелкой земской единицѣ трудно было бы придумать“, но, сравнивая московскій проектъ съ другими земскими проектами, мы находимъ, что онъ лишь яснѣе формулируетъ завѣтныя желанія земцевъ, скрытыя въ другихъ проектахъ подъ либеральными фразами о народной свободѣ.

„Во всѣхъ этихъ земскихъ заявленіяхъ нѣтъ и слѣда истиннаго земскаго духа; подъ блескомъ громкихъ фразъ о современныхъ бѣдствіяхъ деревни и необходимости скорѣйшей помощи меньшему собрату скрываются побужденія сословнаго властолюбиваго свойства.

„Всѣ подобныя мнѣнія имѣютъ лишь значеніе какъ историческій до-

кументъ. Они доказываютъ, съ убѣдительною ясностью, что въ земскихъ собраніяхъ еще до сихъ поръ господствуетъ „духъ крѣпостного права“. Взамѣнъ ушедшей невозвратно вотчинной власти надъ крестьянами отдѣльныхъ лицъ, земства стремятся установить зависимость ихъ отъ цѣлаго сословія или класса. Земскія собранія всесословны, но изложенные нами проекты убѣждаютъ, что таковы они только по названію и что сила и вліяніе въ нихъ до сихъ поръ принадлежитъ дворянству“.

Не касаясь существа земскихъ проектовъ, разсмотрѣніе коихъ выходитъ за предѣлы настоящаго обзора, замѣтимъ лишь, что московскій проектъ встрѣтилъ рѣшительную поддержку со стороны Аксаковской „Руси“, которая въ цѣломъ рядѣ статей (1881 г. №№ 16, 32, 33, 34 и 35) отъ имени редакціи и устами г. Головина предлагала сохранить обособленность сельскихъ обществъ, упразднить волость и ввести новую судебно-административную единицу (вдвое больше настоящей волости), подчинивъ ее мир. судьѣ, на котораго возложить, кромѣ судебныхъ, еще и административныя функціи. „Это лицо,—говоритъ Русь,—должно пользоваться *извѣстною* самостоятельностью предъ центральной властью и состоять подъ *нѣкоторымъ* контролемъ мѣстнаго населенія.“ Въ чемъ этотъ нѣкоторый контроль выражается—газета не сообщаетъ. Не говоритъ объ этомъ и г. Хотяинцевъ въ „Русскомъ Вѣстникѣ“ (1881 г. V), гдѣ онъ начерталъ проектъ преобразованія крестьянскаго управленія, являющійся въ нѣкоторомъ отношеніи предвозвѣстникомъ реформы 12 іюля 1889 г.

Вообще, какъ и въ 70-хъ годахъ, споры главнымъ образомъ вращаются вокругъ да около „психологическихъ мотивовъ“. Сходство простирается до того, что опять появляется и крестьянинъ, заявляющій письмомъ въ редакцію „Земства“ (№ 40 1881 г.), что онъ желалъ бы отъ души осуществленія мысли о всесословной волости именно потому, что, войдя въ среду крестьянъ, „другія сословія внесли бы много пользы и порядка во многихъ случаяхъ, но вреда никакого“. На смѣну „Дню“ „Русь“ трактуетъ о залегшихъ недосягаемо глубоко національныхъ особенностяхъ, сообщаетъ, что „крестьянство собственно не сословіе, а низшій слой русской земли, настоящая политическая сила и т. п., а вслѣдъ за нею на страницахъ „Земства“ А. И. Кошелевъ пространно доказываетъ, что у насъ нѣтъ сословій, а есть состоянія (личные землевладѣльцы, горожане, крестьяне), и потому незачѣмъ толковать о всесословности, что соединеніе личныхъ землевладѣльцевъ съ общинниками въ мелкой земской единицѣ невозможно, потому что у нихъ не только интересы различные, но и понятія, и вѣрованія, и чувства. Ему настойчиво возражаетъ „Вѣстникъ Европы“, доказывая, что у крестьянъ есть общіе интересы съ личными землевладѣльцами, что опасенія Кошелева, будто жизнь въ деревнѣ станетъ совершенно невыносимой для высшихъ сословій, совершенно неосновательны. Впрочемъ, на противоположности интересовъ сходятся представители разныхъ на-

правленій: такъ, „Земство“ (1881 г. № 37) утверждаетъ, что если бы послѣ 1861 г. не появилось средняго и мелкаго землевладѣнія разночинцевъ, то дѣйствительно „у этихъ двухъ общественныхъ группъ, можетъ быть, и не найдется такихъ общихъ интересовъ, которые требовали бы удовлетворенія мѣстными средствами, по взаимному соглашенію заинтересованныхъ сторонъ“. Въ томъ же смыслѣ высказываются „Русь“ и „Устои“ въ цитированной уже выше статьѣ. Въ свою очередь, „Вѣстникъ Европы“ неустанно доказываетъ, что общіе интересы есть, что слiяніе вполнѣ возможно и именно во всесословной волости, а не въ уѣздномъ земствѣ, такъ какъ собранія послѣдняго рѣдки и сравнительно малолюдны. При этомъ авторы въ подтвержденіе своихъ мнѣній неизмѣнно ссылаются на личное знакомство съ народомъ, на собственныя наблюденія, приводящія, однако, къ различнымъ выводамъ, хотя они производились иногда въ одной и той же мѣстности.

Строго говоря, положительную разработку (кромѣ упомянутыхъ „Руси“ и „Русскаго Вѣстника“) дали только г. Смирновъ въ „Земствѣ“ (18—20 №№ 1881 г.) и „Вѣстникъ Европы“ (1881 г. №№ 8 и 11).

А. П. Смирновъ предлагалъ въ качествѣ первой земской хозяйственной административной единицы признать сельское общество, сдѣлавъ его всесословнымъ, ибо только при этомъ условіи поднимется его нравственный и экономическій уровень, и освободивъ его отъ фискальной круговой поруки. За всесословность сельскаго общества стоитъ и „Земство“, рекомендуя для организаціи воспользоваться установленнымъ прусскимъ Kreisordnung образцомъ. Крупное владѣніе, достигающее опредѣленной нормы, образуетъ изъ себя особую административную единицу, пользующуюся правами сельской общины и несущую всѣ ея обязанности. Затѣмъ, владѣльцы мелкіе входятъ въ составъ общины (№ 37 1881 г.). Волость, по проекту Смирнова, составляетъ вторую единицу, средній концентрическій кругъ между сельскими обществами (если они будутъ не всесословны и будутъ совпадать съ поземельными общинами) и личными владѣльцами, къ нимъ не принадлежащими,—съ одной стороны, и уѣзднымъ земствомъ—съ другой.

По проекту автора, „къ волости будетъ принадлежать все постоянное населеніе ея сплошной территоріи: всѣ сельскія общества, всѣ частные владѣльцы земель, фабрикъ, заводовъ и всякихъ недвижимыхъ имуществъ, должностныя лица, имѣющія ближайшія отношенія къ населенію, какъ-то: священно- и церковно-служители, учителя, врачи и т. п., наконецъ, всѣ, приписанные къ волости. Все это составитъ волостное земство. Волостной сходъ долженъ состоять подъ предсѣдательствомъ участковаго судьи: изъ волостного старшины, членовъ волостного правленія, волостныхъ судей, сельскихъ старостъ, выборныхъ по одному на каждые десять дворовъ отъ сельскихъ обществъ, всѣхъ частныхъ владѣльцевъ, не входящихъ въ составъ сельскихъ обществъ, изъ лицъ, имѣющихъ торговыя и промысловыя свидѣтельства, изъ всѣхъ настоя-

телей церквей, сельскихъ учителей, врачей, ветеринаровъ, наконецъ, уполномоченныхъ отъ приписанныхъ къ волости, по одному на десять, избранныхъ ими изъ среды себя на особомъ сходѣ. Общія условія на право участія въ волостномъ сходѣ—совершеннолѣтіе (возрастъ 21 года), ненахожденіе подъ слѣдствіемъ и судомъ, неопороченность по суду. Личные землевладѣльцы могутъ присылать на сходъ своихъ повѣренныхъ... Крупный владѣлецъ долженъ имѣть только личный голосъ, такъ какъ общественныя учрежденія, составляющія живые органы всего государственнаго организма, не могутъ быть приравниваемы къ какимъ-нибудь промышленнымъ, акціонернымъ обществамъ... Что касается хозяйства уѣзднаго земства, волостное правленіе станетъ въ такія же отношенія къ уѣздной управѣ, въ какихъ эта послѣдняя состоитъ къ губернской управѣ. Какъ на начальника волостной полиціи, на волостного старшину однако же не можетъ быть возложено непосредственное исполненіе полицейскихъ обязанностей, и для того въ распоряженіи его должны быть сотскіе и десятскіе. Самая же волостная полиція должна имѣть главною задачею охраненіе спокойствія, безопасности и благочинія въ волости. Она не должна быть подчиненнымъ органомъ государственной полиціи, а должна только содѣйствовать ей въ случаяхъ, установленныхъ закономъ, и отвѣтствовать по ея обвиненію только передъ судомъ, хотя бы для этого былъ устроенъ какой-либо особый административный судъ... Само собою разумѣется, что какъ у сельскаго старосты, такъ и у волостного старшины должно быть отнято право налагать наказанія на частныхъ лицъ, что совершенно не соотвѣтствуетъ ихъ положенію, какъ выборныхъ административныхъ лицъ, тѣмъ болѣе при всесословномъ характерѣ сельскаго общества и волости.

Волостное правленіе составляется подъ предсѣдательствомъ старшины изъ казначея и засѣдателей, число которыхъ опредѣляется волостнымъ сходомъ... Волостное правленіе составляетъ смѣты и раскладки, по утвержденіи ихъ волостнымъ сходомъ приводитъ въ исполненіе, составляетъ и разсылаетъ окладные листы, ведетъ счетоводство и всѣ книги, свидѣтельствуетъ сдѣлки и договоры...

Другой проектъ, какъ мы сказали выше, принадлежитъ „Вѣстнику Европы“, который не касается вовсе сельскаго управленія, а трактуетъ только о всесословной волости.

„Освобожденный отъ постороннихъ придатковъ вопросъ о безсословной волости сводится къ слѣдующимъ главнымъ задачамъ: установленіе ея размѣровъ, устройство волостного собранія и исполнительныхъ органовъ, а также отношеніе ихъ къ уѣзду. Безсословная волость должна быть настолько мала, чтобы лица, входящія въ ея составъ, имѣли много интересовъ и могли бы хорошо узнать другъ друга, но, вмѣстѣ съ тѣмъ, настолько велика, чтобы не было слишкомъ большихъ затрудненій въ пріисканіи средствъ къ дѣятельности и лицъ, къ ней способныхъ. Отсюда ясно, что никакой общей, однообразной мѣрки для опре-

дѣленія размѣровъ волости быть не можетъ; они должны зависѣть отъ степени населенности и отъ разстояній, и установленіе ихъ съ наибольшимъ удобствомъ можетъ быть предоставлено уѣздному земскому собранію. Minimum населенія, обнимаемаго волостью, слѣдовало бы, однако, опредѣлить въ законодательномъ порядкѣ, выяснивъ его предварительно для каждой губерніи путемъ опроса земскихъ собраній или совѣщанія съ ихъ уполномоченными".

Совпадать съ приходомъ, какъ предлагаютъ нѣкоторые—напримѣръ, рязанскій губернскій гласный кн. Волконскій („Земство" № 11)—волость ни въ какомъ случаѣ не должна, какъ потому, что приходъ—единица, слишкомъ мелкая для успѣшнаго достиженія цѣлей безсословной волости, такъ и потому, что онъ служитъ соединительнымъ звеномъ только для лицъ одного вѣроисповѣданія, оставляя въ сторонѣ раскольниковъ и иновѣрцевъ. Приходскія собранія могутъ быть весьма полезны, но лишь въ томъ случаѣ, если онѣ не будутъ имѣть ничего общаго съ собраніями волостными, если къ вѣдомству ихъ будутъ отнесены исключительно дѣла, касающіяся церкви и состоящихъ при ней учрежденій, если къ участію въ собраніи будутъ призываемы только лица православнаго вѣроисповѣданія, и если сборы, установляемые собраніемъ, не будутъ имѣть обязательнаго характера. Мы думаемъ, что даже современная волость, часто обнимающая собою два прихода, слишкомъ мала для волости безсословной. Намъ извѣстны цѣлыя волости, находящіяся въ полнѣйшей экономической зависимости отъ одного крупнаго землевладѣльца; особенно часто встрѣчаются подобные случаи тамъ, гдѣ рядомъ съ крупнымъ личнымъ землевладѣніемъ, существуютъ многочисленные четвертные (дарственные) крестьянскіе надѣлы. Ограничить въ такихъ мѣстахъ безсословную волость предѣлами теперь существующей волости значило бы отдать ее въ руки одного лица и увеличить зло, къ уменьшенію котораго слѣдуетъ стремиться всѣми законными средствами. Противоположною крайностью было бы образованіе въ уѣздѣ небольшого числа (напримѣръ, 3—5) обширныхъ безсословныхъ волостей. Это были бы маленькіе уѣзды, а не мелкія земскія единицы, соединяющія близость къ населенію съ сравнительно высокимъ уровнемъ самоуправленія. Завѣдываніе дѣлами такой волости было бы не по силамъ громадному большинству ея жителей; выборъ должностныхъ лицъ былъ бы сопряженъ съ величайшими затрудненіями; власть могла бы сдѣлаться монополіей одного или немногихъ. Мы едва ли ошибемся, если скажемъ, что въ большинствѣ случаевъ безсословная волость не должна обнимать собою болѣе двухъ или трехъ современныхъ волостей. Среднее число мелкихъ земскихъ единицъ въ уѣздѣ оказалось бы, въ такомъ случаѣ, не ниже, но и немногимъ выше десяти"... „Центромъ тяжести въ мелкой земской единицѣ должно быть именно волостное собраніе, поставленное подъ контроль уѣзднаго земскаго собранія, но въ извѣстныхъ предѣлахъ пользующееся полною самостоятельностью. Изъ кого оно долж-

но состоять—это вопросъ весьма важный, но едва ли болѣе трудный, чѣмъ вопросъ о составѣ уѣзднаго земскаго собранія. И тамъ, и тутъ главная задача одна и та же—предупредить слишкомъ значительный перевѣсъ одного сословія, одного класса или рода избирателей надъ другими. Введеніе образовательнаго ценза, конечно, не какъ необходимаго условія для пользованія избирательнымъ правомъ, а какъ одного изъ источниковъ этого права — установленіе для личныхъ землевладѣльцевъ, не имѣющихъ образовательнаго ценза, невысокаго имущественнаго ценза, причемъ лица, состоящія за цензомъ, могли бы посылать въ волостное собраніе изъ своей среды уполномоченныхъ — избраніе крестьянскими обществами такого числа уполномоченныхъ, которое превышало-бы число участвующихъ въ волостномъ собраніи личныхъ землевладѣльцевъ (такъ какъ на сторонѣ послѣднихъ было бы преимущество развитія и достатка, а слѣдовательно, и вліянія)—вотъ главныя черты избирательной системы, которыя могли бы быть положены въ основаніе организаціи волостныхъ собраній. Исполнительная власть въ бессословной волости могла бы быть ввѣрена одному или нѣсколькимъ лицамъ, по усмотрѣнію волостного собранія; въ послѣднемъ случаѣ каждому изъ нихъ могъ бы быть отведенъ самостоятельный кругъ дѣйствій: одному, напримѣръ, поручено попеченіе о школахъ, другому — содержаніе въ исправности дорогъ, третьему—завѣдываніе санитарною или пожарною частью и т. п. Коллегіальное управленіе слишкомъ сложно и тяжеловѣсно для такой небольшой единицы, какою должна быть бессословная волость; оно требуетъ слишкомъ большой затраты силъ и не вызывается свойствомъ задачъ, разрѣшаемыхъ волостью. Обязательное раздѣленіе исполнительной власти между нѣсколькими лицами было бы затруднительно для волостей, не богатыхъ умственной силой, обязательное сосредоточеніе ея въ рукахъ одного лица было бы напраснымъ стѣсненіемъ для волостей, въ которыхъ возможно и желательно правильное раздѣленіе труда. Что исполнительные органы волости, сколько бы ихъ ни было, должны быть избираемы волостнымъ собраніемъ — это, послѣ всего сказаннаго выше, разумѣется само собою.

„Одно изъ главныхъ достоинствъ бессословной волости въ нашихъ глазахъ именно то, что она позволяетъ значительно ограничить роль полиціи и дѣлаетъ излишнимъ всякій особый административный механизмъ для управленія крестьянами. Къ функціямъ бессословной волости могутъ быть отнесены всѣ тѣ обязанности полиціи, которыя не проистекаютъ изъ ея общегосударственнаго значенія: другими словами, полиція благоустройства и благочинія (наблюденіе за исправностью дорогъ, за точнымъ исполненіемъ мѣръ предосторожности отъ огня и отъ заразительныхъ болѣзней, за внѣшнимъ порядкомъ на улицахъ и въ публичныхъ мѣстахъ и т. п. можетъ быть ввѣрена исполнительнымъ органамъ мелкой земской единицы, подъ надзоромъ уѣздной земской управы (а въ городахъ—органамъ городскаго самоуправленія)“. „Контроль надъ кресть-

янскимъ общественнымъ самоуправленіемъ, насколько онъ необходимъ, также можетъ перейти къ безсословной волости и уѣздному земству; ничто не мѣшаетъ предоставить имъ разсмотрѣніе жалобъ на неправильное производство выборовъ въ сельскихъ обществахъ и на неправильныя дѣйствія сельскихъ старостъ, утвержденіе нѣкоторыхъ общественныхъ приговоровъ (напр., о сдачѣ въ аренду общественнаго имущества, о принятія на себя обществомъ какого-либо долгосрочнаго обязательства) и т. п. Всѣ остальныя функціи уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія могутъ быть раздѣлены между судомъ мировымъ или общимъ (споры о собственныхъ земляхъ, по разверстанію угодій и т. п.) и финансовымъ вѣдомствомъ (выпускныя сдѣлки, передача въ казну мелкопомѣстныхъ имѣній и т. п.)“.

„Вѣстникъ Европы“ выражаетъ надежду, что организованная такъ мелкая земская единица дастъ нашему земству тотъ широкій фундаментъ, ту прочную опору, отсутствіе которыхъ такъ живо чувствуется теперь. Она неизбѣжно получила бы двоякое значеніе: она завѣдывала бы своими собственными дѣлами, заботилась бы о своей внутренней жизни и, вмѣстѣ съ тѣмъ, служила бы органомъ уѣзднаго земства, раздѣляла бы его труды, помогала бы ему въ исполненіи его задачъ.

Таковы положительные проекты. Изъ упомянутыхъ же нами противниковъ всесословной волости А. И. Кошелевъ, считающій ее прекрасной, но неосуществимой мечтой, предлагаетъ заняться пока расширеніемъ вѣдомства приходскихъ попечительствъ и создать по этому образцу дорожныя, санитарныя и еще другія попечительства, важнѣйшую черту коихъ онъ усматриваетъ въ добровольности ихъ организаціи („Земство“ № 43 за 1881 г.) Наконецъ, „Устои“, исходя изъ непримиримости интересовъ крестьянъ и крупныхъ землевладѣльцевъ, предлагаютъ: „Чтобы такая организація не превратилась въ навязываемую со всѣхъ сторонъ всесословную волость, необходимо безусловно отстранить отъ участія въ дѣлахъ мелкой единицы—будемъ называть ее волостью—всѣхъ мѣстныхъ жителей, которые по своему экономическому положенію могутъ оказывать вредное вліяніе на ходъ самоуправленія и стѣснять его свободу. Эти лица, не будучи заинтересованы въ правильномъ удовлетвореніи мелкихъ нуждъ волости (школы, богадѣльни и т. п.), могутъ своимъ вліяніемъ не только тормазить самоуправленіе, но и превратить его въ пустую формальность. Напр., учителя, врачи, мелкіе землевладѣльцы, размѣры владѣній которыхъ не превышаютъ, напримѣръ, средняго дворового участка данной мѣстности, и вообще всѣ образованные люди, живущіе въ предѣлахъ волости, если ихъ экономическіе интересы не противоположны интересамъ общины, будутъ полезными, и потому желательными членами волости. Нечего и прибавлять, что они должны войти въ нее на одинаковыхъ правахъ съ крестьянами. Но такое сліяніе съ народомъ, очевидно, можетъ быть и желательно и осуществимо безъ ущерба гражданственности только въ

томъ случаѣ, если крестьянамъ даны будутъ всѣ гражданскія права свободной личности, если будутъ уничтожены позорныя тѣлесныя наказанія, если прекратится отношеніе къ крестьянамъ только какъ къ источнику дохода и т. п... Послѣ сказаннаго, вопросъ о всесословной волости исчезаетъ самъ собою. Волость должна быть безсословной, или всесословной, но ни въ коемъ случаѣ не всеклассной. Не вопросъ происхожденія, а вопросъ о сходствѣ интересовъ долженъ быть принимаемъ во вниманіе при пріемѣ въ волость. Но мѣстное самоуправленіе будетъ дѣйствительно прочно и достаточно сильно, чтобы противостоять разрушающимъ вліяніямъ только при возвышеніи экономическаго состоянія его членовъ. Уменьшеніе податнаго бремени, увеличеніе полевыхъ угодій, соединеніе нѣсколькихъ общинъ въ поземельные союзы, какъ это предлагаетъ череповское земство, и тому подобныя мѣры стоятъ въ такой неразрывной связи съ вопросомъ о мѣстномъ управленіи, что безъ ихъ проведенія нельзя надѣяться на какія-либо перемѣны къ лучшему, какія бы начала ни были положены въ основу реформы самоуправленія. Полагаю, что нѣтъ надобности разъяснять, какъ велика разница между этою волостью и „мелкой земской единицей“, или уѣздной земской бюрократіей, проекты которыхъ изложены выше. Волость, члены которой не находятся въ состояніи постоянной экономической борьбы, очевидно, должна быть существенно различна отъ земской единицы, въ составъ которой вводятся лица съ противоположными, непримиримыми интересами. Также различна она отъ участка, дѣйствующаго по распоряженіямъ уѣзднаго земскаго собранія, хотя бы состоящаго изъ излюбленныхъ гласныхъ“.

Какъ извѣстно, оживленіе 80-хъ годовъ смѣнилось полнѣйшимъ затишьемъ; большинство журналовъ, будившихъ общественное сознаніе, прекратилось или было запрещено. Въ числѣ прочихъ вопросовъ опять сошелъ со сцены вопросъ о мѣстномъ самоуправленіи и даже коренная реформа 1889 г. не привлекла вниманія періодической печати къ затронутымъ ею явленіямъ нашей общественной жизни. Чуть ли не одинъ „Вѣстникъ Европы“ съ прежней ревностью продолжалъ откликаться на всякій зовъ, раздававшійся въ интересующей насъ области. Въ 1884 г. подвергается разсмотрѣнію проектъ Кахановской комиссіи, въ 1886 г., по поводу проникшихъ тогда въ печать слуховъ о готовящемся сліяніи административной власти съ судебной въ одномъ лицѣ, К. К. Арсеньевъ выступаетъ съ подробнымъ разборомъ этого проекта (ему энергично возражалъ г. Головинъ на страницахъ „Русскаго Вѣстника“ (1886 г. № 12), положившій въ основу своихъ сужденій соображеніе, что „если бы даже можно было вызвать изъ гроба всѣхъ представителей европейской государственной науки и дать имъ рѣшить по большинству голосовъ любой изъ нашихъ русскихъ вопросовъ, такое голосованіе не имѣло бы для насъ, русскихъ, ровно никакого значенія“), въ 1888 г. журналъ отмѣчаетъ появленіе двухъ книгъ: бар. Корфа „Нужды мѣстнаго самоуправленія“ и Г. А. Евреинова „Замѣтки о мѣстной реформѣ“.

Бар. Корфъ не включилъ „этотъ важный вопросъ (т. е. о реформѣ волости) въ число ближайшихъ нуждъ мѣстнаго управленія“, Евреиновъ же предлагаетъ нынѣшнюю волость упразднить и низшей единицей мѣстнаго самоуправленія сдѣлать всесословный приходъ, не включая, однако, въ него крупныхъ землевладѣльцевъ. Чтобы предотвратить „опасность“ демократизаціи, авторъ предлагаетъ предоставить мѣсто въ приходскомъ совѣтѣ по праву собственникамъ, совмѣщающимъ владѣніе землей извѣстной цѣнности съ опредѣленнымъ образовательнымъ цензомъ, не подвергая ихъ случайностямъ избранія. Заботливость г. Евреинова простирается и на отсутствующихъ собственниковъ, которымъ предоставляется замѣнять себя уполномоченными. „Вѣстникъ Европы“ рѣшительно возстаетъ противъ этого проекта, указывая на крайнее разнообразіе величинъ прихода, неудобство обращенія единицы церковной въ единицу земско-хозяйственную, на различіе вѣроисповѣданій, которое, вопреки мнѣнію г. Евреинова, имѣетъ огромное значеніе въ виду громадной массы раскольниковъ и сектантовъ, разбросанныхъ по всей Россіи, и, наконецъ, на нежелательность вовлеченія приходскаго духовенства въ чисто свѣтскія дѣла, всегда сопряженныя съ несогласіями и пререканіями.

Возвращаясь впослѣдствіи, въ 1899 г. (№ 1), къ вопросу о приходѣ, „Вѣстникъ Европы“ продолжаетъ отстаивать свое мнѣніе и въ дополненіе къ приведеннымъ доводамъ цитируетъ изъ напечатанной въ „С.-Петерб. Вѣдомостяхъ“ статьи г. Дурново ея заключительныя слова: „Если православному народу русскому и церкви русской удастся достигнуть: первому—возстановленія церковной общины и самостоятельности прихода, а послѣдней—каноническаго устройства, то, конечно, не въ настоящее время. Для этого нужно, чтобы духовное вѣдомство признало православный народъ русскій тѣломъ св. церкви, а церковь русскую—православною церковью, но не вѣдомствомъ, которое, по предложенію своего гражданскаго верховнаго начальника, избираетъ архіереевъ на епархіальныя кафедры. Не такъ было на святой Руси до императора Петра I, не такъ оно и на всемъ православномъ Востокѣ“. Къ этимъ словамъ „Вѣстникъ Европы“ прибавляетъ: „подтвержденіемъ мысли г. Н. Дурново служитъ напечатанное въ той же газетѣ (№ 341) сообщеніе г. Аѳ. Васильева о бесѣдѣ его съ почившимъ, въ началѣ минувшаго декабря, митрополитомъ с.-петербургскимъ Палладіемъ“. Нѣсколько лѣтъ тому назадъ г. Васильевъ напечаталъ въ „Русскомъ Вѣстникѣ“ и въ „Благовѣстѣ“ статью: „О преобразованіи высшаго церковнаго управленія Петромъ I“, въ которой онъ, возражая противъ неправильныхъ нападокъ на до-петровское духовенство, „наглядно представилъ ужасъ положенія“, созданнаго для нашихъ архіереевъ Петровскою реформою. Въ 1896 г. г. Васильевъ, поднося митрополиту Палладію томъ „Благовѣста“, обратилъ его вниманіе на вышеупомянутую статью. Услышавъ заголовокъ ея, высокопреосвященный вдругъ оживился и взволнованно

заговорилъ: „Спасибо, спасибо! надо еще и еще объ этомъ писать. Что они все лгутъ? Что они лгутъ, будто бы церковь имѣетъ теперь большую силу и значеніе, нежели прежде? Гдѣ теперь церковь? Гдѣ она? Нѣтъ ея! Мы не можемъ допроситься, чтобы намъ хоть наканунѣ засѣданія доставлялся списокъ дѣлъ, которыя намъ докладываются; хотятъ, чтобы мы рѣшили экспромтомъ! А вѣдь по иному дѣлу требуется справка!“ „Это горькое сѣтованіе архипастыря, первенствующаго члена св.синода,“— прибавляетъ отъ себя г. Васильевъ,—„глубоко меня поразило, и я былъ бы неправъ не только передъ памятью владыки, но и передъ самою церковью, если бы и теперь, по блаженномъ его упокоеніи, продолжалъ таить въ себѣ вылившіяся предо мною изъ раскрывшагося его сердца слова, въ которыхъ такъ ярко изобразилось бѣдственное положеніе у насъ въ Россіи якобы господствующей въ ней православной церкви“...

Мысль „Вѣстника Европы“ была повторена въ „Новостяхъ“, и „Наблюдатель“ г. Пятковскаго (1898 г. № 12) воспользовался этимъ, чтобы сказать свое caeterum censeo; хотя онъ и не высказывается рѣшительно за приходъ, но въ голосахъ противъ него усматриваетъ происки „жидовъ“, которые при теперешней формѣ уѣзднаго земства стараются завладѣть всѣмъ, а при приходскомъ уже не создадутъ гешефтовъ.

Въ девятидесятыхъ годахъ опять выступаетъ на сцену вопросъ о реформѣ крестьянскаго законодательства и опять „своевременно будетъ вспомнить о старомъ и почти забытомъ вопросѣ—о замѣнѣ нынѣшней сословно-крестьянской волости всесословной, или безсословной“. Приведя, затѣмъ, всѣ старые аргументы въ пользу этой волости, „Наблюдатель“ (1895 г. № 9) говоритъ: „Собственно говоря, наша сословная волость, въ силу вещей, по характеру своей дѣятельности, давно уже сдѣлалась всесословною. Законодательству остается только признать ея фактическую всесословность и устранить несправедливость содержанія ея исключительно на средства одного сословія—крестьянъ, тѣмъ болѣе, что для послѣднихъ расходы на содержаніе волостныхъ учрежденій становятся уже непосильными. Естественно, что только съ привлеченіемъ къ участію въ этихъ расходахъ остальныхъ сословій, волость получитъ средства и на удовлетвореніе разныхъ хозяйственныхъ нуждъ данной мелкой территоріи—на улучшеніе дорогъ, устройство школъ, пріютовъ, больницъ и т. п.

Чрезвычайно обстоятельная (около 4 листовъ), съ большимъ жаромъ написанная статья помѣщена была въ „преждевременно скончавшемся“ „Новомъ Словѣ“ (1896 г. № 10, 11) подъ заголовкомъ: „Коренной вопросъ мѣстнаго управленія“. Авторъ г. Слобожанинъ прослѣживаетъ взаимоотношеніе выборнаго и приказнаго начала въ мѣстномъ управленіи, начиная съ древнѣйшихъ временъ русскаго государства, ставя своей цѣлью указать, на основаніи этого обозрѣнія, тѣ важнѣйшія начала, на которыхъ желательно разрѣшеніе его въ будущемъ. Послѣ историческаго обзора, основаннаго на многочисленныхъ источникахъ, авторъ

останавливается на работахъ по освобожденію крестьянъ, на трудахъ Кахановской комиссіи, подвергаемыхъ горячей критикѣ, и на взглядахъ земства по разсматриваемому вопросу. Мы воздерживаемся отъ изложенія этой работы, потому что все высказанное здѣсь г. Слобожаниномъ болѣе подробно развито въ статьяхъ В. М. Гессена, М. Н. Покровскаго, В. Ю. Скалона и И. М. Страховскаго. Окончательный выводъ автора заключается въ томъ, что волостное управленіе, теряя свои историческіе устои—общинное землевладѣніе и безсословность, естественно утрачиваетъ и свое право на существованіе въ современныхъ формахъ. Многочисленныя функціи его столь же естественно должны были тяготѣть и постепенно переходить къ тѣмъ общественнымъ организаціямъ, которыя въ какихъ-либо формахъ унаслѣдовали исконные устои волостного самоуправленія, т. е. поземельную общину и безсословность. Для послѣдней такой организаціей можетъ явиться уѣздное земство, подраздѣленное на низшія земскія единицы въ видѣ земскихъ участковъ и болѣе другихъ учрежденій способное осуществить принципъ безсословности, а для общины—селеніе. Тяготѣніе къ нимъ волостныхъ функцій вполнѣ обозначилось, а потому и формальная передача ихъ должна составлять, повидимому, только вопросъ времени.

Основнымъ моментомъ въ періодъ девятидесятыхъ годовъ является вопросъ о соотношеніи института земскихъ начальниковъ съ проектируемой организаціей всесословной волости. Что та или другая зависимость между ними существуетъ, объ этомъ, повидимому, никакого спора не возникало. Со времени введенія института земскихъ начальниковъ „Моск. Вѣдомости“ и ихъ единомышленники категорически стали высказываться противъ всесословной волости, находя, что она поведетъ къ поднятію волостной администраціи на бо́льшую высоту и присвоенію ей большей самостоятельности. „Но и эта высота, и эта самостоятельность совершенно несовмѣстимы съ административнымъ положеніемъ земскаго начальника“. Въ свою очередь, „Вѣстникъ Европы“ (1893 г. № 12), отмѣтивъ, что даже и принципіальные сторонники всесословной волости стали ея временными противниками въ виду института земскихъ начальниковъ, замѣчаетъ: „Мы держимся другого мнѣнія. Конечно, та всесословная волость, которая проектировалась земствомъ и печатью въ началѣ восьмидесятыхъ годовъ, въ эпоху расцвѣта земской жизни, предполагаетъ совершенно иную систему мѣстнаго управленія, чѣмъ существующая въ настоящее время; но типовъ всесословной волости много, и если, въ данную минуту, нельзя осуществить лучшій изъ нихъ, то это еще не значитъ, что нужно отказаться и отъ всѣхъ другихъ. Невозможна, рядомъ съ земскими начальниками, всесословная волость, какъ административная единица—невозможна уже потому, что волостные старшины, вмѣстѣ съ сельскими властями, обращаются все больше и больше въ простыхъ исполнителей приказаній земскаго начальника; но возможна всесословная волость, какъ единица хозяйствен-

ная, какъ низшая ступень земскаго самоуправленія. Каждая волость имѣетъ свои дѣла, важныя для всего мѣстнаго населенія, для всѣхъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ, къ какому бы сословію они ни принадлежали—и вмѣстѣ съ тѣмъ не сливающіяся съ дѣлами общеземскими, не входящія въ компетенцію земства".

За исключеніемъ этихъ сужденій о значеніи института земскихъ начальниковъ, ничего существенно новаго по вопросу о всесословной волости въ періодической печати не встрѣчаемъ. Да и трудно было ожидать иного послѣ того, какъ вопросъ разрабатывался уже болѣе 35 лѣтъ и столь многочисленные доводы приведены были за и противъ всесословной организаціи. И дѣйствительно, въ повременной печати встрѣчается лишь повтореніе. Такъ, напр., неоднократно возвращается къ мелкой земской единицѣ „Сѣвер. Вѣстникъ", который, однако, ничего не прибавляетъ къ уже извѣстнымъ доводамъ (1894 г., 1897 г. №№ 2, 4, 10, 11). Отмѣтимъ только весьма существенное замѣчаніе „Вѣстника Европы" въ отвѣтъ на упреки „Моск. Вѣд.", что хитрые либералы замѣнили боевое названіе—безсословная волость—болѣе корректнымъ эпитетомъ—всесословная. „Уже въ 1880 г.", говоритъ „В. Е.", „эпитеты безсословная и всесословная употреблялись безразлично, одинъ вмѣсто другого, потому что они вовсе другъ друга не исключаютъ. Оба слова относились къ одному и тому же явленію, указывая только на разныя его стороны. Всесословными реальное земство и проектируемая волость являлись въ томъ смыслѣ, что соединяли въ себѣ всѣ сословія, а безсословнымъ въ томъ смыслѣ, что расчленялись и организовались не по сословіямъ". Весьма любопытно также мнѣніе „Хозяина", который находитъ, что, независимо отъ надежды на фактическое осуществленіе пожеланія, самое возбужденіе и обсужденіе вопроса въ земствѣ имѣетъ огромное общественное значеніе (1896 г. № 1). Журналъ не придаетъ значенія формѣ, въ какой трактуемая организація осуществится, лишь бы представительство было личное, а не пропорціонально имуществу; онъ не смущается также рознью интересовъ крестьянина и землевладѣльца, ибо неблагопріятныхъ условій деревенской жизни у насъ такая масса, что оба они долго еще будутъ идти въ борьбѣ съ ними рука объ руку (1896 г. № 46). Вотъ почему „Хозяинъ" не боится ни „бѣлаго знамени революціоннаго консерватизма, ни краснаго знамени революціоннаго либерализма". „Никакіе элементы, какими бы цвѣтами они ни окрашивались, не окажутся страшны, такъ какъ они вызовутъ борьбу, въ результатѣ которой „все перемелется—мука будетъ".

*І. Гессенъ.*

## Вопросъ о мелкой земской единицѣ въ литературѣ.

(послѣ агрономическаго съѣзда 1901 г.).

### I.

Періодическая печать 1901 и 1902 гг. особенно интенсивно занималась вопросомъ о мелкой земской единицѣ. Основная причина, стимулъ этого оживленія — постановленія Московскаго агрономическаго съѣзда, бывшаго въ февралѣ 1901 г., и вызванныя ими возраженія. Они сразу подали поводъ къ цѣлому ряду статей по данному вопросу, а когда послѣдній получилъ свое детальное развитіе въ земскихъ собраніяхъ, когда ясно обозначились его противники, не желающіе созданія мелкой земской единицы по тѣмъ или другимъ соображеніямъ, — вниманіе печати къ вопросу, и въ цѣломъ, и въ деталяхъ, возросло еще больше и до сихъ поръ онъ не сходитъ со страницъ журналовъ и газетъ.

За рѣдкими исключеніями, почти всѣ изданія указывали, между прочимъ, на исторію вопроса и отмѣчаютъ разницу въ самой постановкѣ его прежде и теперь. „Двадцатилѣтній промежутокъ времени, протекшій между первымъ обсужденіемъ вопроса и предстоящимъ теперь, не прошелъ, конечно, безслѣдно для выясненія тѣхъ потребностей, ради которыхъ предлагается новая общественная организація, и тѣхъ условій, при которыхъ она могла бы быть проведена въ жизнь. Въ строѣ заинтересованныхъ въ этой организаціи учрежденій—земскихъ и сословныхъ крестьянскихъ — произошли за это время существенныя измѣненія: надзоръ за крестьянскимъ самоуправленіемъ поставленъ теперь на иныхъ началахъ, нежели въ началѣ 80-хъ годовъ; представительство мѣстныхъ интересовъ въ земствѣ получило и новое устройство, и значительно отличное отъ прежняго распредѣленіе. Вмѣстѣ съ тѣмъ, мѣстныя потребности получили широкое развитіе (земскіе расходы съ 37.998 тыс. руб. въ 1881 г. возрасли до 88.095 тыс. руб. въ 1900 г.), а образовательный уровень населенія, — насколько можно судить по даннымъ о грамотности новобранцевъ и нѣкоторымъ другимъ признакамъ, — значительно повысился. Съ другой стороны, вмѣстѣ съ усилен-

нымъ ростомъ крестьянскихъ мірскихъ расходовъ, все болѣе выясняется несправедливость существующаго распредѣленія мѣстныхъ повинностей и все болѣе укрѣпляется сознаніе необходимости облегчить тягость, лежащую на крестьянствѣ, и привлечь къ участію въ ней другія сословія, а это естественно возбуждаетъ и вопросъ о той роли, какая должна принадлежать въ мірскомъ управленіи новымъ участникамъ въ мірскихъ тягостяхъ. Наконецъ, неудовлетворительность нынѣшняго волостного устройства не подлежитъ сомнѣнію, и самъ собою напрашивается вопросъ о выдѣленіи изъ сферы дѣятельности сословныхъ крестьянскихъ учрежденій всѣхъ дѣлъ, имѣющихъ обще-административный характеръ, и передачѣ ихъ въ вѣдѣніе новыхъ, всесословныхъ органовъ. Всѣ эти чисто практическія соображенія приводятъ къ заключенію, что именно теперь настало время для обсужденія того вопроса, который двадцать лѣтъ тому назадъ оказался недостаточно назрѣвшимъ“ („Русск. Вѣд.“ 1901 г., № 234).

По мнѣнію „Хуторянина“, не малую „путаницу понятій, мѣшающую правильному направленію вопроса о мелкой земской единицѣ“, вноситъ неупраздненный все еще терминъ „всесословная (или безсословная) волость“, образованіе котораго восходитъ къ началу 70-хъ годовъ. Умѣстный и, во всякомъ случаѣ, точно выражавшій суть тогдашнихъ стремленій, этотъ терминъ теперь—причина „весьма странныхъ выводовъ“ изъ современныхъ проектовъ „мелкой земской единицы“, не похожей на желательную когда-то „всесословную волость“ (1901 г. № 49).

## II.

Прежде всего необходимо выяснить, что̀ современною періодическою печатью понимается подъ терминомъ „мелкая земская единица“, нынѣ болѣе другихъ употребительнымъ.

„Церковный Вѣстникъ“ неоднократно указывалъ на самую неразрывную связь вопроса о мелкой земской единицѣ съ вопросомъ о приходѣ, значитъ, церкви и положеніи священника. По словамъ этого органа—„проектъ возстановленія приходовъ находится въ самой тѣсной связи съ проектомъ введенія мелкой земской единицы; въ извѣстныхъ пунктахъ оба проекта совпадаютъ и отожествляются, такъ что, если возможно представить себѣ возстановленіе приходовъ безъ введенія мелкой земской единицы, то, наоборотъ, введеніе этой послѣдней, помимо приходовъ, представить себѣ трудно — во всякомъ случаѣ изъ наличныхъ учрежденій только приходъ и волость могутъ дать готовую уже схему для мелкой земской единицы, причемъ приходъ имѣетъ всѣ преимущества передъ волостью“ (1902 г. № 13). „Гражданинъ“ убѣжденъ, что для того, „чтобы деревня получила новые здоровые ростки къ своей жизни, необходимо возстановить приходъ, какъ основную государственную единицу, подъ руководствомъ церкви

и ея представителя—православнаго священника, въ союзѣ съ представителемъ отъ государства — земскимъ начальникомъ" (1902 г. № 39). „Новое Время" полагаетъ, что „вопросъ о приходѣ, какъ мелкой земской единицѣ, не есть только вопросъ о размѣрѣ территоріи этой единицы, но представляетъ весьма важное принципіальное значеніе. Остановиться на приходѣ — значитъ принять въ руководство тотъ принципъ, что благоустройство мѣстнаго быта и организація мѣстныхъ общественныхъ силъ должны сообразоваться съ тѣми проявленіями народной жизни, въ которыхъ сказывается созидательная, организаторская, хотя, можетъ быть, и не всегда сознательная сила народнаго генія" (1901 г. № 8985). „Русскій Листокъ" находитъ, что, вводя мелкую земскую единицу, какъ третью земскую организацію, дѣлаютъ большую ошибку, усложняя дѣло. По мнѣнію газеты, нужно поступить согласно мысли славянофиловъ, „достаточно авторитетныхъ въ данномъ вопросѣ", а они настоятельно рекомендовали приходъ, т. е. нѣчто, охватывающее въ идеалѣ всѣ стороны жизни составляющаго его населенія. Въ основу, слѣдовательно, полагается не узко-экономическое или административное начало, а прежде всего нравственное. Подобная мелкая единица, дѣйствительно, является корнемъ всей земско-общественной жизни, а совокупность подобныхъ единицъ, дѣйствительно, образуетъ земскую Русь... Лишить мелкую земскую единицу этическаго характера, которымъ она оживляется и осмысливается, оторвать ее отъ прихода и пріурочить къ однѣмъ хозяйственнымъ потребностямъ населенія,—почти то же самое, что и вовсе не хлопотать о ней. Наша земская жизнь нуждается въ могучей струѣ свѣжаго воздуха, которая стряхнула бы съ земства всю наносную пыль, а не въ созданіи новой административно-хозяйственной дроби. Указанная же цѣль будетъ достигнута только тогда, когда мы постараемся устроиться больше „по-крестьянски и, стало быть, по-христіански, нежели теперь" (1902 г. №4473). „Приднѣпровскій Край" (редакція г. Духовецкаго), выбирая наиболѣе удобную форму для мелкой земской единицы, прежде всего заявляетъ: „насколько намъ извѣстно, о превращеніи волости въ мелкую земскую единицу теперь серьезно никто не думаетъ. Повидимому, эта роль отводится приходу, гдѣ несомнѣнно существуетъ уже внутренняя связь между лицами, входящими въ его составъ".

Болѣе другихъ рѣшительно и рѣзко противъ прихода высказались „Спб. Вѣдомости" въ статьѣ г. А. Евреинова:

„Многіе думаютъ, что мелкою земскою единицею можетъ явиться церковный приходъ. Что же объединяетъ приходъ, какъ не общая вѣра, общая церковь и духовный пастырь? Въ нашемъ же приходѣ главный разъединитель—религіозное вѣрованіе отпавшихъ отъ православія прихожанъ съ оставшимися ему вѣрными. А разъ такая органическая разобщенность присуща нашему приходу, можно усомниться, чтобы онъ могъ явиться той мелкой ячейкой, въ которой всѣ стали бы работать

другъ для друга, ради общей для всѣхъ пользы. Гдѣ люди преимущественно враждебны между собою, тамъ совмѣстной дружной работы быть не можетъ... Къ идиллическимъ восторгамъ о приходѣ слѣдуетъ относиться крайне осторожно...

„Жизнь ушла впередъ и приходомъ у народа считается лишь общій храмъ да приходское духовенство; хозяйственной же единицей онъ давно быть пересталъ и можно сильно усомниться, чтобы его можно было, при измѣнившейся общей жизни, возродить вновь и, взявъ за готовый фундаментъ, произвести на немъ желаемую постройку. Если въ настоящее время церковно-приходскія школы влачатъ свое жалкое существованіе, то происходитъ это не отъ одного лишь недостатка денежныхъ средствъ. Изсякъ интересъ къ нуждамъ прихода, какъ собирательной единицы, какъ хозяйственнаго установленія. То, что триста лѣтъ уничтожалось, воскресить однимъ взмахомъ пера невозможно... Современный нашъ церковный приходъ для земской ячейки совершенно не годится“ (1902 г. № 5).

Всѣ эти соображенія были въ разное время поддержаны или высказаны „Русскими Вѣдомостями“, „Одесскими Новостями“, „Приднѣпровскимъ Краемъ“ (редакція Лемке), „Саратовскимъ Дневникомъ“ (редакція Корнилова), „Южнымъ Обозрѣніемъ“ и другими органами.

Упомянемъ здѣсь же о проектѣ „Московскихъ Вѣдомостей“, которыя рѣшаются помириться на „земскомъ участкѣ“; противъ него мало возражаетъ и нынѣшній „Приднѣпровскій Край“.

„Если дѣйствительно настало время для созданія болѣе мелкой, чѣмъ уѣздъ, земской единицы, если на населеніе будетъ признано возможнымъ возложить тягость новаго административнаго дѣленія, неизбѣжно вызывающаго увеличеніе податнаго бремени, то такое преобразованіе должно быть сдѣлано, по крайней мѣрѣ, съ полною увѣренностью въ плодотворной дѣятельности новыхъ органовъ. Такую увѣренность можетъ дать лишь установленіе ихъ отвѣтственности передъ Правительствомъ, — отвѣтственности, несовмѣстимой съ выборнымъ началомъ. Слѣдовательно, прежде всего нужно забыть объ этомъ началѣ и поискать для мелкой земской единицы иныхъ формъ, чѣмъ старый и никуда негодный либеральный шаблонъ. При желаніи, долго искать этихъ формъ не придется. У насъ есть уже мелкая земская единица — земскій участокъ. Во главѣ его стоитъ уже просвѣщенный администраторъ—земскій участковый начальникъ. При дѣйствительной необходимости децентрализовать земское дѣло, наиболѣе прямой и практичный путь заключался бы въ расширеніи полномочій земскихъ начальниковъ, по части мѣстнаго хозяйственнаго благоустройства...“ (1901 г. № 210).

III.

Вторымъ видомъ мелкихъ земскихъ единицъ выдвигается — впрочемъ, тоже недостаточно вѣско — земское попечительство, кое-гдѣ уже

принятое. Такъ, „Сарат. Листку“ кажется до нѣкоторой степени удачнымъ примѣръ устюженскаго земства, постановившаго учредить волостныхъ земскихъ уполномоченныхъ въ помощь земской управѣ по наблюденію за ходомъ различныхъ отраслей земскаго хозяйства и его учрежденіями. „По нашему мнѣнію—говоритъ газета—земскіе уполномоченные должны быть по дѣламъ своего участка не только *помощниками*, но и равноправными *сотрудниками* управъ, причемъ уполномоченные не должны пользоваться своимъ положеніемъ и правомъ единолично. При нихъ должны быть избираемы мѣстнымъ населеніемъ консультативные органы изъ представителей селенія, волости и другихъ общественныхъ учрежденій. Взаимныя правоотношенія уполномоченныхъ и этихъ органовъ могутъ быть нормированы приблизительно такъ же, какъ и отношенія уѣздныхъ земскихъ собраній и управъ, конечно, съ нѣкоторыми видоизмѣненіями. Тогда создалась бы, дѣйствительно, мелкая земская единица, въ составъ которой входили бы представители разнообразнаго населенія даннаго участка, и такая земская организація, конечно, имѣла бы въ высшей степени важное значеніе для здороваго развитія земской дѣятельности. Направлять и регулировать дѣятельность уполномоченныхъ должна уѣздная управа, которая съ этой цѣлью періодически созываетъ совѣщанія уполномоченныхъ при участіи служащихъ въ земствѣ спеціалистовъ — врачей, ветеринаровъ, техниковъ и т. д.“ (1901 г. № 196). „Биржевыя Вѣдомости“ вполнѣ привѣтствуютъ попечительства (1901 г. № 10), рады и появленію уполномоченныхъ (1901 г. № 53).

Противъ такой мелкой земской единицы существуетъ много возраженій. „Право“ говоритъ: „Постепенно, изъ года въ годъ, расширеніе и усложненіе земской дѣятельности послужило для многихъ земствъ — не затрагивающихъ вопроса о созданіи мелкой земской единицы — поводомъ къ стремленію учреждать мелкіе органы спеціальнаго назначенія въ видѣ участковыхъ попечительствъ, — экономическихъ, санитарныхъ, школьныхъ, т. е. относящихся лишь къ тѣмъ отраслямъ дѣятельности этихъ земствъ, на которыя въ данное время обращено особое вниманіе тѣмъ или другимъ изъ нихъ. Но естественно признать, что если бы эти земства обратили вниманіе на необходимость равномѣрнаго удовлетворенія многообразныхъ потребностей населенія и такимъ образомъ поставили бы вопросъ шире, то и они пришли бы къ сознанію необходимости создать такіе мелкіе органы, которые вѣдали бы ближайшимъ образомъ часть дѣлъ, въ настоящее время вѣдаемыхъ однимъ общеуѣзднымъ земскимъ органомъ, которому недоступно подробное знакомство съ нуждами отдѣльныхъ районовъ, вслѣдствіе чего вниманіе земствъ направлено преимущественно на удовлетвореніе нуждъ, общихъ всему населенію уѣзда, и удовлетворяются онѣ нерѣдко по одному общему, установившемуся шаблону. Черезъ это дѣятельность земствъ получаетъ, не только помимо ихъ воли, но прямо вопреки ихъ стремленіямъ стоять

ближе къ дѣйствительной жизни, болѣе или менѣе канцелярскую, бюрократическую окраску, или, какъ сказано въ запискѣ, представленной по этому вопросу Новгородскому губ. собранію 1900 г. 12 гласными— земская дѣятельность по многимъ отраслямъ грозитъ принять формы окаменѣлости" (1901 г. № 41). „Русская Мысль" всѣ проекты о попечительствахъ считаетъ палліативами (1902 г. № 1). „Сарат. Дневникъ" доказываетъ логическую несообразность предложеній о замѣнѣ мелкихъ земскихъ единицъ попечительствами всякаго рода. „Развѣ", заключаетъ газета, „агентура земскихъ управъ можетъ подготовить къ самодѣятельности?" (1901 г. № 206). „Одесскія Новости" категорически высказываются противъ попечительствъ: „подъ мелкими земскими единицами слѣдуетъ понимать такой самоуправляющійся и самообслагающійся органъ, который призванъ не только помогать земству, но и замѣнять его на мѣстахъ" (1902 г. № 5631). „Курьеръ" рѣзко ставитъ вопросъ о расположеніи земской администраціи, объ отнятіи у населенія активной роли и объ усиленіи опеки — все это неизбѣжныя послѣдствія попечительствъ (1902 г. № 152).

## IV.

Подробные проекты организаціи мелкой земской единицы предложены были въ „Правѣ" и „Хуторянинѣ". По мнѣнію Д. Д. Лобанова („Право" 1901 г. №№ 41—43), къ учрежденію мелкой земской единицы въ количествѣ, соотвѣтствующемъ числу волостей, представляются весьма серьезныя финансовыя затрудненія. Даже допуская, что ихъ исполнительные органы будутъ единоличны, получимъ среднюю стоимость одного волостного управленія въ 2250 р. А такъ какъ въ земскихъ губерніяхъ 7600 волостей, то нужно будетъ 17 милл., между тѣмъ какъ въ данное время на содержаніе всѣхъ уѣздныхъ земскихъ учрежденій расходуется 4.189.000 руб. Вотъ почему еще долгіе годы нельзя и думать о такой организаціи. Авторъ полагаетъ, что слѣдуетъ раздѣлить уѣзды на земскіе округа. При минимумѣ двухъ волостей въ округѣ и максимумѣ—пяти, земскія губерніи разобьются на 2000 участковъ съ общей стоимостью ихъ содержанія $4^1/_2$ милл. Поэтому подъ мелкой земской единицей онъ подразумѣваетъ округъ, равный 3—4 волостямъ. Избирательные органы по каждому округу должны дѣлиться: на волостные съѣзды выборныхъ отъ крестьянъ, владѣющихъ надѣлами въ составѣ нынѣшнихъ волостныхъ сходовъ, и общее, для всего округа, собраніе частныхъ владѣльцевъ, безъ различія сословій, съ предварительными—отдѣльно по каждой волости—съѣздами владѣльцевъ мелкой собственности. Каждый волостной съѣздъ и избирательное собраніе выбираютъ въ составъ окружного земскаго собранія опредѣленное число гласныхъ. Въ окружн. изб. собраніе частныхъ владѣльцевъ должны входить уполномоченные отъ волостныхъ съѣздовъ тѣхъ мелкихъ собственниковъ, имущества которыхъ составляютъ не менѣе $^1/_{10}$ крупнаго ценза (при

значительномъ, почти на половину, пониженіи его). или $^1/_{20}$ — въ томъ случаѣ, если бы норма крупнаго ценза не получила необходимаго пониженія. Совокупностью цензовъ явившихся, раздѣленною на норму полнаго ценза, опредѣляется количество лицъ, получающихъ на съѣздѣ мелкихъ владѣльцевъ уполномочіе на участіе въ изб. собраніи... Право участія въ изб. собраніи частныхъ владѣльцевъ или въ ихъ предварительномъ съѣздѣ — смотря по размѣру ценза—должно быть предоставлено, по праву этой собственности, не только крестьянамъ безнадѣльнымъ, называемымъ безземельными, что не противорѣчитъ и дѣйствующему положенію, но и крестьянамъ надѣльнымъ. Такіе частные собственники изъ надѣльныхъ крестьянъ той же волости, во избѣжаніе двойного участія въ выборахъ, должны быть скорѣе устранены отъ участія въ крест. изб. съѣздѣ, чѣмъ лишены права представительства своей частной собственности, такъ какъ изъ двухъ правъ, которыя по извѣстнымъ основаніямъ принадлежатъ тому или другому лицу, естественно предоставить ему возможность осуществлять то высшее право, пользованіе которымъ предоставляетъ ему бо́льшія выгоды и преимущества". Необходимо предоставить и вол. съѣздамъ и окружн. собраніямъ крупныхъ владѣльцевъ избирать предсѣдателей изъ своей среды. Избраніе гласныхъ въ уѣзд. зем. собраніе переходитъ изъ нынѣшнихъ избир. собраній, подлежащихъ упраздненію, въ окружныя собранія. Г. Лобановъ настаиваетъ, чтобы мелкую земскую единицу никоимъ образомъ не ставить въ положеніе исключительно исполнительнаго органа уѣзднаго земства. А разъ широкая самодѣятельность, то самообложеніе — прямое ея слѣдствіе. Впрочемъ, его нужно сузить, чтобы не лишить средствъ уѣзд. и губернское земства. Удобнѣйшій для этого способъ — изъятіе изъ обложенія на окружныя повинности имуществъ наиболѣе цѣнныхъ, каковы: большіе заводы и фабрики, рудныя залежи, иногда торфяники и лѣса и т. п. Въ видѣ опыта на первое время можно ограничиться предоставленіемъ мелкой земской единицѣ права обложенія исключительно земель, жилыхъ домовъ и торговыхъ помѣщеній и притомъ въ размѣрѣ, не превышающемъ извѣстной части сбора съ нихъ на уѣзд. и губ. повинности. Вѣдѣнію мелкой земской единицы можно предоставить выполненіе на своей территоріи всѣхъ тѣхъ функцій, которыя возложены на существующія земскія учрежденія ст. 62 пол., за самыми необходимыми ограниченіями. Должно быть изъято все дорожное дѣло, можетъ быть изъято право устройства выставокъ мѣстныхъ произведеній.

На тотъ случай, если бы мелкой земской единицей была признана волость, г. Лобановъ полагаетъ, что управленіе ею должно распадаться на земское и сословное крестьянское. Органами перваго будутъ: а) избирательными — собраніе крупныхъ и съѣздъ мелкихъ частныхъ владѣльцевъ и съѣздъ выборныхъ отъ крестьянъ, б) распорядительными— волостное земское собраніе и в) исполнительными—волостная управа, если это будетъ коллегія, и „волостель" — единоличное. Органами со-

словнаго крестьянскаго управленія останутся: вол. сходъ, вол. старшина и его замѣститель на время продолжительныхъ отлучекъ. Волостныя правленія, какъ коллегіальныя учрежденія, вполнѣ могутъ быть упразднены, такъ какъ нѣтъ никакого неудобства въ томъ, чтобы предоставить единолично вол. старшинѣ отправленіе всѣхъ тѣхъ немногихъ дѣлъ, которыя ст. 89 общ. пол. отнесены къ спеціальнымъ обязанностямъ правленій.

Второй проектъ принадлежитъ г. В. М. Х—ову и помѣщенъ въ „Хуторянинѣ“.

Взявъ среднюю губернію въ 1000 кв. миль и съ $2^1/_2$ мил. населенія, авторъ раздѣляетъ ее на 15 уѣздовъ, а каждый уѣздъ—на 6 участковъ—„земскихъ округовъ“. Каждые три года въ округѣ созывается избир. собраніе, комплектующее окруж. земское собраніе, а послѣднее—окружную зем. управу. „Отъ каждаго поселенія въ окружномъ избирательномъ собраніи могутъ участвовать всѣ, безъ различія сословій и исповѣданій, имѣющіе полный земскій цензъ, установленный для данной мѣстности (150 или 200 дес.), или уплачивающіе мѣстные сборы съ фабрикъ, заводовъ или промышленныхъ заведеній въ размѣрѣ не менѣе платимаго съ полнаго земельнаго ценза. Лица, владѣющія меньшими участками земли, не исключая и женщинъ, какъ самостоятельныхъ хозяекъ или при отдаленномъ и продолжительномъ отсутствіи мужей для заработковъ, составляютъ группы, съ совокупнымъ цензомъ въ каждой, равномъ полному земскому цензу. Каждая такая группа избираетъ изъ среды своей одного представителя для участія въ окружномъ избирательномъ собраніи. Ремесленники, кустари и другого рода промышленники, платящіе мѣстные сборы въ размѣрѣ меньшемъ противъ указаннаго, также составляютъ изъ себя соотвѣтственныя группы, выбирая отъ каждой одного представителя. Независимо отъ такого чисто цензоваго представительства, составъ окружного избирательнаго собранія необходимо пополнить и другими элементами. Въ него могутъ войти священники, и на общемъ основаніи, т. е. по церковному или личному земельному цензу, а также священники и вообще духовныя лица, сельскіе учителя, врачи, фельдшера и лица другихъ профессій, живущія въ селахъ и имѣющія образовательный цензъ не ниже курса среднихъ учебныхъ заведеній, при условіи, однако, если всѣ такія лица живутъ въ предѣлахъ даннаго поселенія или округа не менѣе двухъ лѣтъ. Для того, чтобы дать возможно больше мѣста правамъ по образованію, необходимо также установить, чтобы и для представительства въ окружныхъ избирательныхъ собраніяхъ, и при выборахъ въ окружные земскіе гласные предпочтеніе, при прочихъ равныхъ условіяхъ, отдавалось образовательному цензу. Относительно ограниченія правъ на участіе въ окружныхъ избирательныхъ собраніяхъ слѣдуетъ установить, что правами этими сверхъ лицъ, не допускаемыхъ къ земскимъ выборамъ Положеніемъ о зем. учрежденіяхъ, не пользуются завѣдомо зани-

мающіеся въ селахъ ссудными операціями, члены мѣстной полиціи и земскіе начальники. Предсѣдательствуетъ въ избир. собраніяхъ одинъ изъ участниковъ, по выбору самихъ избирателей.

Окружное земское собраніе избираетъ свой исполнительный органъ—окружную земскую управу. Составляется она изъ предсѣдателя и двухъ членовъ. Въ болѣе многолюдныхъ и богатыхъ округахъ число членовъ управы можетъ быть увеличиваемо, а въ округахъ, менѣе населенныхъ, гдѣ дѣло окружной управы менѣе сложно, завѣдываніе можетъ быть возлагаемо и на одного предсѣдателя, но въ послѣднемъ случаѣ слѣдуетъ установить, что окружное земское собраніе избираетъ особую совѣщательную комиссію, которая, собираясь періодически или въ экстренныхъ случаяхъ, обсуждаетъ съ предсѣдателемъ болѣе важныя дѣла.

Дѣятельность его органовъ будетъ, конечно, состоять, главнымъ образомъ, въ заботахъ объ удовлетвореніи экономическихъ нуждъ населенія округа: въ поднятіи земледѣлія, улучшеніи и организаціи мѣстныхъ промысловъ, въ улучшеніи скотоводства, въ учрежденіи мѣстнаго кредита, въ устройствѣ потребительныхъ товариществъ и т. п. Для завѣдыванія этими отраслями дѣятельности окружная управа можетъ приглашать спеціальныхъ должностныхъ лицъ, и такія дѣла она можетъ вести или самостоятельно, или участвуя въ общей системѣ экономическихъ мѣропріятій, устанавливаемой губернскимъ или уѣзднымъ земствами, а также правительственными учрежденіями. Органы окружного земства могутъ, въ извѣстной мѣрѣ, заботиться и о духовныхъ интересахъ мѣстнаго населенія, устраивая и поддерживая школы и библіотеки, учреждая чтенія, стипендіи, преміи и т. п. Мелкой земской единицѣ необходимо предоставить право самообложенія и разверстки мѣстныхъ повинностей, причемъ, само собою разумѣется, натуральныя повинности должны быть повсюду переложены въ денежныя. На окружную земскую управу нужно возложить и веденіе всѣхъ окладныхъ книгъ, и взысканіе всѣхъ сборовъ, какъ мѣстныхъ окружныхъ, такъ и земскихъ и государственныхъ. Составленныя окруж. зем. собраніемъ смѣты, раскладки, разверстки и пр. должны быть представляемы уѣздному собранію, которое ихъ разсматриваетъ и утверждаетъ, иногда и съ исправленіями. Со введеніемъ этого проекта необходимо совершенно упразднить существующій порядокъ избранія уѣзд. зем. гласныхъ и образовывать составъ уѣзд. собраній изъ лицъ, избираемыхъ окруж. собраніемъ изъ своего состава. При такомъ строѣ управленія въ мелкихъ земскихъ единицахъ, въ особенности, если административные органы сельскаго и волостного управленія будутъ согласоваться съ дѣятельностью окружного земства, т. е. сдѣлаются его исполнительными органами, при публичности засѣданій окружного земскаго собранія и полной возможности для каждаго контролировать дѣятельность его и окружной управы, при участіи въ окружномъ земскомъ управленіи лучшихъ интеллигентныхъ силъ въ селахъ, условія жизни нашего сельскаго населенія, и

крестьянскаго, и другихъ сословій, въ скоромъ времени, несомнѣнно, измѣнятся существенно къ лучшему (1901 г. № 49).

По поводу этихъ проектовъ высказался г. А. Новиковъ въ „Крымскомъ Вѣстникѣ". На вопросъ, хочетъ ли онъ мелкую земскую единицу, г. Новиковъ отвѣчаетъ: „Очевидно, мой отвѣтъ будетъ таковъ: хочу и не хочу, смотря по тому, какой будетъ законъ. Если онъ выйдетъ въ видѣ узаконенной опеки всесословной волости мѣстнымъ помѣщикомъ или въ видѣ церковно-приходскаго попечительства — я скажу: нѣтъ, оставьте лучше теперешній порядокъ. Если же я увижу, что новый законъ дастъ доступъ въ волостныя дѣла интеллигенціи, которая, за неимѣніемъ дѣла въ деревнѣ, бѣжитъ въ городъ; если голосъ крестьянина ни въ какомъ случаѣ не будетъ заглушенъ, то я съ радостью готовъ привѣтствовать новое учрежденіе" (1901 г., 300).

## V.

Весьма много вниманія и мѣста повременная печать удѣлила рѣчи г. Кузьмина-Караваева — высказавшагося противъ мелкой земской единицы въ тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи [1]). Центральнымъ пунктомъ послужило указаніе оратора на несвоевременность возбужденія вопроса въ виду тѣхъ реальныхъ условій, въ которыхъ мы находимся нынѣ.

Мнѣніе это раздѣляетъ, между прочимъ, „Народное Хозяйство", аргументирующее словами одного изъ гласныхъ херсонскаго земства: „Я очень хорошо помню, какъ въ этомъ собраніи, ровно 20 лѣтъ назадъ, также дебатировался вопросъ о мелкой земской единицѣ. Будучи призвано дать свое заключеніе о проектѣ крестьянскихъ учрежденій, наше земство воспользовалось моментомъ для возбужденія вопроса о всесословной волости. Но, господа, время было тогда другое: оглядываясь, мы видимъ теперь все вокругъ себя въ иномъ положеніи, и это положеніе совсѣмъ не располагаетъ къ постановкѣ и обсужденію вопросовъ такого характера, какъ вопросъ о всес. волости". По мнѣнію журнала (статья г. Е. С—скаго), это лучшій отвѣтъ на своевременность вопроса о мелкой земской единицѣ. Въ пятой книжкѣ этого года аналогичное мнѣніе высказано и г. В. В. Х — овымъ. Извѣстный публицистъ г. А. Новиковъ на страницахъ „Крымскаго Вѣстника" замѣчаетъ: „Если не успѣли быть удовлетворены ходатайства о всесословной волости въ 70-хъ годахъ, то стоитъ ли теперь вновь поднимать этотъ вопросъ? Вѣдь, ни малѣйшей надежды на удовлетвореніе этого ходатайства нѣтъ. Нѣтъ даже того побужденія къ этому безнадежному ходатайству, которое иногда выставляется—желанія заявить о своей нуждѣ независимо отъ того, будетъ ли она удовлетворена или нѣтъ. Нужда давно всѣмъ из-

[1]) Рѣчь эта напечатана in extenso въ апрѣльской книжкѣ «Вѣстн. Европы» за 1902 г. и неоднократно цитируется въ напечатанной выше статьѣ г. Бажаева, стр. 337, 340, 341, 342.

вѣстна и всѣми цѣлые десятки лѣтъ провозглашалась. Думаю, что поэтому детальная разработка вопроса — есть болѣе или менѣе потерянное время на раскрашиваніе испанскихъ или воздушныхъ замковъ" (1901 г. № 308).

„Міръ Божій" настаиваетъ на необходимости гласно выразить и подчеркнуть въ проектахъ о мелкой земской единицѣ свои опасенія о сосуществованіи ея и института земскихъ начальниковъ. По мнѣнію „Донской Рѣчи", надо считаться съ условіями реальной дѣйствительности, а послѣдняя въ достаточной степени ясно повергнетъ мелкую земскую единицу подъ начало „земскаго". „Сближеніе сословій имѣетъ смыслъ только тогда, если эти сословія обладаютъ равной культурной силой, если они въ состояніи лишь сблизиться, а не поглотить одно другое. Съ учрежденіемъ мелкой земской единицы интересы крестьянъ проиграютъ въ двухъ отношеніяхъ: во-первыхъ, въ своихъ дѣлахъ крестьяне могутъ лучше разобраться, чѣмъ другія сословія, во-вторыхъ, крестьянское самоуправленіе имѣетъ крупное культурное значеніе и, лишаясь его, крестьяне терпятъ культурный ущербъ" (1902 г. № 124). Газета утверждаетъ, что и оставаясь еще въ рамкахъ уѣздной и губернской организаціи, есть что дѣлать и многое можно реформировать. „Южный Край" думаетъ, что если не земскій начальникъ, то ужъ волостной-то старшина съ писаремъ, конечно, будутъ очень стѣснять самостоятельность гласныхъ мелкой земской единицы (1901 г., 7202).

Противъ этого возстаетъ „Вѣстникъ Европы". Повторяя высказанную уже раньше мысль (см. выше, стр. 372), журналъ высказывается, какъ за палліативъ, даже за чисто хозяйственную мелкую единицу. „Практическая постановка вопроса должна быть, по нашему убѣжденію, такая: нормальный типъ мелкой территоріальной единицы — самоуправляющаяся волость, тѣсно связанная съ земствомъ и представляющая собою, вмѣстѣ съ тѣмъ, низшее административное и судебное подраздѣленіе уѣзда; но пока осуществленіе ея встрѣчаетъ затрудненія, большимъ шагомъ впередъ было бы приближеніе къ ней въ той формѣ, которая указана московскимъ агрономическимъ съѣздомъ... Конечно, правильная организація общихъ выборовъ по волостямъ была бы при настоящихъ условіяхъ гораздо труднѣе, нежели въ началѣ 90-хъ годовъ. Нельзя не замѣтить, впрочемъ, что въ настоящую минуту меньше, чѣмъ когда-нибудь, можно ожидать возстановленія безсословнаго земства, а, слѣдовательно, и переноса земскихъ выборовъ въ безсословную мелкую земскую единицу. Ходатайствуя объ устройствѣ мелкой земской единицы, можно, не рискуя ошибкой, быть увѣреннымъ въ томъ, что оно не повлечетъ за собой коренной перемѣны въ системѣ земскихъ выборовъ... Съ точки зрѣнія, которая насъ теперь занимаетъ, вся разница между нынѣшнею крестьянскою волостью и мелкой земской единицей сводилась бы къ тому, что послѣдняя, располагая большимъ запасомъ матеріальныхъ и личныхъ силъ, оказывала бы земству гораздо бо́льшую помощь и гораздо больше дѣлала бы для населенія...

„Чтобы руководить мелкою единицею, не нужно нести въ ней какія-нибудь исполнительныя функціи; достаточно стоять во главѣ собранія, направляющаго всю ея внутреннюю жизнь и выбирающаго ея исполнительные органы. Мы всегда были и продолжаемъ быть противниками соединенія властей и административной опеки, сторонниками полноправности и равноправности всѣхъ классовъ населенія. Мы знаемъ, что та организація всесословной власти, за которую мы стояли двадцать лѣтъ тому назадъ, въ настоящее время нежелательна и неосуществима; мы знаемъ, что самоуправляющаяся административная единица несовмѣстна съ полновластіемъ земскаго начальника. Иное дѣло—единица исключительно хозяйственная. Почему крестьянская волость потеряла почти всецѣло свой хозяйственный характеръ, потеряла его въ значительной степени, еще раньше 1889 года? Съ одной стороны—потому, что волостное правленіе обратилось въ низшую административную инстанцію, подчиненную, зависимую, подавленную канцелярскими обязанностями; съ другой—потому, что въ составѣ волости не было элементовъ, способныхъ постоять за ея права и поддержать вѣрность не настоящему призванію“.

„Волостное собраніе, соединяющее въ себѣ всѣ сословія, оказалось бы именно благодаря этому соединенію болѣе независимымъ, болѣе свободнымъ отъ постороннихъ внушеній, чѣмъ нынѣшній волостной сходъ. Огражденное закономъ отъ прямого вмѣшательства мѣстной административной власти, оно было бы ограждено своимъ составомъ отъ косвеннаго ея вліянія. Привычка дѣйствовать самостоятельно, пріобрѣтенная крестьянами на волостномъ собраніи, была бы перенесена ими и въ свою замкнутую сферу—это, въ свою очередь, ускорило бы прекращеніе замкнутости... Само собою разумѣется, что съ учрежденіемъ мелкой земской единицы долженъ былъ бы значительно уменьшиться кругъ дѣйствій волостного схода; но, вѣдь, на самомъ дѣлѣ онъ и теперь до крайности узокъ, менѣе всего затрогивая хозяйственныя нужды волости“ (1902 г. №№ 1, 3, 5).

„Если бы руководителемъ мелкой земской единицы явился земскій начальникъ, то въ ней не было бы ровно ничего земскаго и вмѣстѣ съ тѣмъ ничего похожаго на истинное самоуправленіе“. Положеніе о земскихъ начальникахъ не благопріятствуетъ мелкой земской единицѣ, но рядомъ съ нимъ, а не внутри есть мѣсто и для мелкой земской единицы. Оставляя ей только хозяйственныя функціи, ее можно вывести изъ-подъ эгиды земскаго начальника (1902 г. № 1).

Напротивъ, „Гражданинъ“ боится не за проектируемую организацію, а за земскихъ начальниковъ; онъ увѣряетъ, что въ день учрежденія мелкой земской единицы институтъ земскихъ начальниковъ будетъ приговоренъ къ смерти... (1902 г. № 47).

Здѣсь съ нимъ оригинально сошлись „Рус. Вѣдомости“. Онѣ вспоминаютъ объ исторіи положенія 1889 г. въ государственномъ совѣтѣ.

Высочайшее утвержденіе послѣдовало на мнѣніе меньшинства, которое руководствовалось слѣдующими соображеніями: „пока будутъ существовать особыя условія крестьянскаго общественнаго строя, крестьянское управленіе не можетъ быть оставлено безъ бдительнаго надзора правительственныхъ органовъ, спеціально къ тому призванныхъ и облеченныхъ надлежащими для сего полномочіями. Завѣдываніе крестьянскимъ дѣломъ, въ виду его сложности и важности связанныхъ съ нимъ государственныхъ интересовъ, требуетъ постоянныхъ попеченій и неусыпной заботливости; дѣлу этому должна быть посвящена вся дѣятельность учрежденій, на которыя оно возложено, что, очевидно, невозможно для органовъ, обязанныхъ исполнять другія административныя функціи, ничего общаго съ крестьянскимъ управленіемъ не имѣющія“.

На этомъ основаніи „Русскія Вѣдомости“ полагаютъ, что „изъ такой постановки новой должности, установленной для надзора за крестьянскимъ сословнымъ управленіемъ, вытекаетъ, что это—должность временная. Какъ видно изъ приведенныхъ словъ 13-ти членовъ общаго собранія государственнаго совѣта, она должна существовать до тѣхъ поръ, пока будетъ существовать особое крестьянское управленіе, которое въ свою очередь находится въ зависимости отъ существованія „особыхъ условій крестьянскаго общественнаго быта“. Ясно, что это установленіе не принадлежитъ къ числу тѣхъ, передъ которыми должны отступать и самые смѣлые реформаторы и по отношенію къ которымъ требуется соблюденіе „такта“, а не „соображенія полезности и цѣлесообразности“. Напротивъ, весь смыслъ существованія этого института долженъ заключаться въ его цѣлесообразности“ (1902 г. № 40).

Не безынтересно и возраженіе „Кіевлянина“: „правда, къ безсословнымъ, самоуправляющимся сельскимъ организаціямъ нельзя было бы примѣнять упрощенные способы воздѣйствія, въ родѣ сажанія должностныхъ лицъ подъ арестъ, гнѣвныхъ и бранныхъ словъ и даже ручныхъ расправъ. Съ такими организаціями пришлось бы мѣстнымъ исполнительнымъ органамъ правительственной власти воздерживаться отъ произвола и всякое требованіе ихъ должно быть въ извѣстной степени стѣснено закономъ и установленными правилами. Но это болѣе всего нужно и принесетъ великую пользу.....Самое учрежденіе земскихъ начальниковъ страдаетъ, несомнѣнно, большими недостатками, личный составъ института этого до сихъ поръ оставляетъ многаго желать... Это живое дѣло увлечетъ и поставленныхъ во главѣ его дѣятелей, будетъ привлекать на должность земскихъ начальниковъ лучшихъ людей и, вѣроятно, преобразитъ до неузнаваемости весь этотъ институтъ, не пользующійся нынѣ симпатіями. Превышенія и злоупотребленія властью существуютъ и будутъ существовать, но при всесословномъ составѣ мелкой земской единицы они станутъ болѣе рѣдки и потеряютъ свой грубый характеръ явнаго произвола“ (1901 г., 311; 1902 г. № 168).

Наконецъ, „Вѣстникъ Новгор. Земства“, допуская не меньшую зави-

симость мелкой земской единицы отъ ближайшей администраціи на подобіе существующей сейчасъ въ отношеніяхъ къ уѣздному и губернскому земству, и предполагая даже, что крестьянскіе представители будутъ не лучше теперешнихъ, твердо вѣритъ, что умѣнье отстоять свою самостоятельность будетъ въ значительной степени зависѣть отъ состава земскихъ дѣятелей изъ интеллигенціи, какъ о томъ свидѣтельствуютъ примѣры настоящей земской жизни (1902 г. № 10).

Въ заключеніе отмѣтимъ мнѣніе „Русскаго Богатства“, которое было поддержано, между прочимъ, „Міромъ Божьимъ“ и „Смоленскимъ Вѣстникомъ“. По его убѣжденію, — „компромиссъ имѣетъ извѣстное право на существованіе, когда онъ устанавливается по взаимному соглашенію вступающихъ въ него сторонъ и можетъ войти въ жизнь именно въ томъ видѣ, въ какомъ опредѣлило его это соглашеніе. Но онъ утрачиваетъ всякій смыслъ, когда онъ допускается лишь одною стороной и не влечетъ за собою отвѣтственнаго вознагражденія отъ другой. Между тѣмъ, въ самихъ земскихъ собраніяхъ прошлаго года (1901) неоднократно дѣлались указанія на то, что настоящее время представляется очень мало благопріятнымъ для успѣха исходящихъ отъ земства проектовъ расширенія земской организаціи... При такихъ условіяхъ, когда не имѣется основаній расчитывать на немедленное практическое осуществленіе этихъ взглядовъ и желаній и есть даже возможность столкновенія ихъ съ противоположными, нѣтъ и нужды облекать ихъ въ форму компромисса, а желательно, напротивъ, выразить ихъ во всей ихъ полнотѣ, чтобы тѣмъ самымъ избѣжать всякихъ недоразумѣній“ (1902 г. № 1).

## VI.

По поводу высказаннаго г. Кузьминымъ-Караваевымъ опасенія, что въ мелкой земской единицѣ получатъ преобладаніе интересы „своей колокольни“, опасенія, раздѣляемаго „Волынью“ (1902 г. № 68), „Южнымъ Краемъ“ (1901 г. 7202, 7230),—„Вѣстникъ Европы“ возражаетъ, что опасенія эти основаны, вѣроятно, на предположеніи, что съ введеніемъ мелкой земской единицы измѣнится современная избирательная система. Журналъ не думаетъ, чтобы это произошло, и считаетъ, что именно „интересамъ колокольни“ и долженъ служить институтъ мелкой земской единицы, оставляя заботу о „широкихъ общественныхъ перспективахъ“ нынѣшнимъ земскимъ собраніямъ. По его мнѣнію, не все хорошо видно издалека, нѣкоторые вопросы и нужды данной мѣстности какъ разъ и требуютъ микроскопа, отсутствующаго сейчасъ приближенія. Что касается будто бы недостатка людей, то для дѣлъ мелкой земской единицы, куда будутъ входить и не только крестьяне, послѣднимъ достаточно только быть грамотными (1902 г. № 1).

„Русскія Вѣдомости“ находятъ, что въ отношеніи большинства интересовъ, обыденныхъ, мелкихъ, чисто мѣстныхъ, лучшими судьями яв-

ляются мѣстные жители, а никто не станетъ отрицать, что такіе частные интересы, не имѣющіе общаго для сколько-нибудь обширной территоріи значенія, есть у каждаго селенія, у каждой волости, у каждой части уѣзда, и сознательно отнестись къ нимъ гораздо легче, соприкасаясь съ ними вблизи, нежели разсматривая ихъ издалека. Поэтому положеніе г. Кузьмина-Караваева должно подлежать существенному ограниченію, и вопросъ можетъ быть только въ томъ, какія дѣла должны быть изъяты изъ вѣдѣнія низшей единицы и поручены вѣдѣнію или подчинены надзору высшей. Безъ такого ограниченія легко придти къ совершенно произвольнымъ выводамъ, ибо, за невозможностью установить, съ какого именно разстоянія слѣдуетъ смотрѣть на общественное дѣло въ видахъ достиженія сознательности и безпристрастія, рѣшеніе этого вопроса каждый разъ будетъ зависѣть, такъ сказать, отъ степени дальнозоркости смотрящаго. Такъ, г. Кузьминъ-Караваевъ признаетъ, повидимому, нормальнымъ райономъ самоуправленія уѣздъ, хотя и „сознаетъ неудобства, проистекающія отъ того, что органы самоуправленія далеки отъ населенія“, а составители извѣстнаго проекта земской реформы въ западныхъ губерніяхъ (1898 г.) признавали возможнымъ „сосредоточить общее управленіе хозяйственной частью на пространствѣ губерніи“ въ губернскомъ собраніи, не отрицая, что „удаленность самихъ собраній отъ интересовъ отдѣльныхъ мѣстностей губерніи“ составитъ „безспорно не маловажный“ недостатокъ и неудобство проектированнаго ими строя.

„Новое Время“ находитъ, что земству нечего страшиться мысли быть „притянутымъ къ землѣ“ и не имѣть возможности благодаря этому заноситься въ заоблачныя выси.

„Бояться этого земству значитъ не что иное, какъ бояться быть тѣмъ, чѣмъ оно должно быть, т. е. именно земствомъ, можетъ быть слишкомъ прозаично это—быть органомъ мѣстнаго эгоизма, но что же дѣлать? Каждому свое. Во всякомъ случаѣ, если основныя функціи земства—осуществлять мѣстныя пользы и нужды, то всякая другая функція, хотя бы и высшая, только выбьетъ земство изъ его колеи и отвлечетъ его отъ его прямого дѣла“ (1901 г. № 9252). Для „Спб. Вѣд.“ безспорно, что интересы колокольни—„самые шкурные интересы мѣстнаго населенія“. Газета вѣритъ, что „нескладный, робкій звонъ мужицкихъ колоколенъ своевременно пронесется до уѣзда, а тамъ и до губерніи, и здѣсь сольется въ общую гармонію дѣйствительныхъ нуждъ, ясныхъ и опредѣленныхъ“ (1901 г. № 341). Близкое знакомство съ деревней даетъ основаніе „Саратов. Листку“ утверждать съ полной положительностью о чуткомъ и сочувственномъ отношеніи крестьянской массы ко всему, что улучшаетъ ея матеріальное положеніе или поднимаетъ умственный уровень. Возражая на доводы о недостаткѣ людей, „Кіевлянинъ“ говоритъ: „всякой крупной реформѣ у насъ предшествовали сомнѣнія относительно наличности и достоинствъ будущихъ дѣятелей, и всякій разъ жизнь опровергала ихъ“ (1901 г. № 311).

## VII.

Обширную полемику вызвало также указаніе на опасность преобладанія въ мелкой земской единицѣ некультурной массы, которая силою своей численности будетъ давить всякое прогрессивное начинаніе земства. Мнѣніе г. Кузьмина-Караваева было здѣсь поддержано „Московск. Вѣдомостями“, которыя говорятъ: „Что дастъ всесословная мелкая единица? Кто прежде всего войдетъ въ составъ ея? На полтысячи крестьянъ одинъ дворянинъ-помѣщикъ, одинъ священникъ, да два-три мѣстные торговца. Громадное большинство будетъ, очевидно, крестьянское; въ немъ, при безсословности учрежденія, затеряются голоса помѣщика, священника, если эти лица, какъ имъ подобаетъ, не будутъ заниматься интригами и практиковать въ той или иной формѣ подкупъ. Останется, слѣдовательно, крестьянское большинство, которое своею массой всегда подчинитъ себѣ единичные голоса людей, не принадлежащихъ къ ихъ кругу: это въ томъ случаѣ, если эти лица пожелаютъ быть легальными. Въ противномъ случаѣ, возьметъ верхъ одинъ изъ этихъ интеллигентовъ и подчинитъ себѣ большинство крестьянства, направляя все по своему личному усмотрѣнію и, вѣроятно, къ своей личной выгодѣ.

Здѣсь, очевидно, могутъ имѣть мѣсто только эти два случая, и мелкая земская единица явится орудіемъ произвола и интриги лицъ, способныхъ пользоваться ея примѣненіемъ“ (1902 г. № 164).

Противъ этого рѣшительно возражаютъ „Рус. Вѣдомости“. Онѣ пишутъ: „Не говоря о томъ, что обобщеніе оратора относительно роли гласныхъ-крестьянъ чрезмѣрно смѣло и нуждается въ фактическомъ подтвержденіи, нельзя не замѣтить, что, констатируя фактъ, можетъ быть, и достовѣрный для отдѣльныхъ мѣстностей, г. Кузьминъ-Караваевъ не потрудился войти въ разсмотрѣніе причинъ, которыми этотъ фактъ обусловливается. Если бы онъ припомнилъ, какимъ порядкомъ назначаются представители крестьянства, въ какой степени стѣснена въ земскомъ собраніи ихъ свобода и подъ чьимъ давленіемъ они играютъ роль „реакціонной силы“,—онъ, конечно, воздержался бы отъ брошеннаго имъ упрека и вину ненормально поставленныхъ гласныхъ не распространилъ бы на все избирающее ихъ населеніе. Во взглядѣ автора на крестьянство, несомнѣнно, сказывается, по выраженію И. И. Петрункевича, „переживаніе крѣпостничества“: все крестьянское населеніе представляется ему сплошной темной массой, какой оно было до 1861 г. Но съ тѣхъ поръ, въ особенности со времени введенія земскихъ учрежденій и распространенія земской школы, въ это темное царство уже проникъ лучъ свѣта, и среди крестьянъ немало уже людей, вкусившихъ образованія и развитыхъ въ такой мѣрѣ, чтобы быть въ состояніи „сознательно и безпристрастно“ судить о своихъ мѣстныхъ потребностяхъ.

Странно, что это обстоятельство упустилъ изъ вида представитель такой губерніи, какъ Тверская, занимающей по распространенію грамотности одно изъ первыхъ мѣстъ въ Россіи. Г. Кузьминъ-Караваевъ упустилъ изъ вида и другое обстоятельство: что крестьянство уже цѣлыя 40 лѣтъ пользуется извѣстнымъ самоуправленіемъ—правомъ рѣшать дѣла мѣстнаго интереса и, съ другой стороны, что и теперь исходъ многихъ земскихъ предначертаній находится въ зависимости отъ согласія крестьянскихъ обществъ. Едва ли, напримѣръ, не въ большинствѣ уѣздовъ учрежденіе земской школы зависитъ отъ соглашенія земской управы съ крестьянскимъ сходомъ и отъ матеріальныхъ пожертвованій со стороны послѣдняго; школьныя зданія въ большинствѣ случаевъ возводятся на средства, отпускаемыя земствомъ въ ссуду обществамъ, и т. д. Если не смотря на это, школьное дѣло развивается, если „дешевая школа грамоты“ не вытѣсняетъ земскаго училища,—то нѣтъ никакого основанія ожидать, что это случится, когда въ обсужденіи на мѣстахъ школьныхъ вопросовъ примутъ участіе представители другихъ сословій, въ томъ числѣ и болѣе образованныхъ“ (1901 г. № 332).

А „Вѣстникъ Европы“, указавъ на то, что, когда крестьяне чувствуютъ себя самостоятельно, они безусловно за истинно земское дѣло,—отмѣчаетъ далеко не всегда симпатичную роль гласныхъ изъ дворянъ.

Въ 60-хъ и 70-хъ годахъ сословность еще не мѣшала земскому дѣлу; не то теперь. Нынѣ часто защитники движенія впередъ—крестьяне, защитники застоя—дворяне. Впрочемъ, журналъ не думаетъ, чтобы передовая роль должна была безусловно ускользнуть изъ рукъ наиболѣе общественно образованнаго класса. Онъ хочетъ только указать, что нельзя считать ее монополіей этого класса; не долженъ имѣть мѣста пессимизмъ по отношенію къ крестьянской массѣ; если волости и окажется по силамъ только небольшая затрата на народное образованіе или здоровье, то отсюда еще не слѣдуетъ, что фельдшеръ замѣнитъ доктора, школа грамоты—нормально организованное училище. Приглашенный волостью фельдшеръ будетъ только помощникомъ земскаго врача, школа грамоты—мѣстомъ обученія дѣтей, не принятыхъ пока въ земское училище или далеко отъ него живущихъ (1902 г. № 1).

„Мы далеко не увѣрены въ томъ, что мелкая земская единица, предоставленная самой себѣ, ограничилась бы самыми элементарными формами обученія и лѣченія. Различіе между правильно организованными школами и школами грамоты крестьяне, въ огромномъ большинствѣ случаевъ, очень хорошо понимаютъ. Сплошь и рядомъ они обращаются къ земству съ просьбой открыть у нихъ земскую школу, ассигнуя на нее, съ своей стороны, такія средства—деньгами или натурой,—которыхъ хватило бы на устройство нѣсколькихъ школъ грамоты. Во многихъ мѣстахъ крестьяне назначаютъ добавочныя суммы на содержаніе врачебныхъ пунктовъ или пріемныхъ покоевъ—и если всего чаще такія суммы идутъ на содержаніе фельдшеровъ, то это объясняется просто

непосильностью для крестьянской волости расхода на содержаніе врача. При нашихъ громадныхъ разстояніяхъ и рѣдкомъ населеніи нельзя, притомъ, обойтись безъ фельдшеровъ, которые, подъ ближайшимъ надзоромъ и руководствомъ врачей, могутъ приносить и дѣйствительно приносятъ немало пользы“ (1902 г. № 5).

„Міръ Божій“, „Донская Рѣчь“, „Смоленскій Вѣстникъ“, „Приднѣпровскій Край“ (редакція М. К. Лемке) и другіе органы, возражая на опасенія диктатуры „сѣрой“ массы, приводятъ въ подтвержденіе своихъ надеждъ на вполнѣ продуктивную работу мелкой земской единицы примѣры „крестьянскихъ“ земствъ Вятской, Пермской и Вологодской губерній. „Саратовскій Дневникъ“ (редакція г. А. А. Корнилова) указываетъ, что „въ Восточной Сибири, гдѣ нѣтъ совсѣмъ помѣщиковъ, крестьянскія общества отлично понимаютъ преимущества обыкновенныхъ начальныхъ школъ съ полнымъ курсомъ надъ школами грамоты и церковно-приходскими“ (1902 г. № 98).

„Русское Богатство“ ставитъ вопросъ еще прямѣе: „нѣтъ спора, масса крестьянскаго населенія стоитъ еще на весьма невысокомъ уровнѣ культурнаго развитія. Но лишаетъ ли ее это обстоятельство права на самоуправленіе, права самой завѣдывать тѣми хозяйственными дѣлами, которыя ближе всего касаются ея же благосостоянія? Съ другой стороны, не слѣдуетъ чрезмѣрно преувеличивать и некультурность крестьянства“ (1902 г. № 1). Того же мнѣнія, между прочимъ, „Смоленскій Вѣстникъ“. „Саратовская Зем. Недѣля“ находитъ рѣчь г. Кузьмина-Караваева „проникнутой крѣпостническимъ духомъ или по меньшей мѣрѣ недальновидностью“, а главные аргументы слишкомъ старыми. (1901 г. № 42). По мнѣнію „Вѣстн. Новгород. Земства“, не можетъ быть ни малѣйшаго сомнѣнія, что крестьяне, „способные сознательно отнестись къ земской работѣ, не роняя ея достоинства“, найдутся. Вопросъ другой, будетъ ли предоставленъ просторъ для выбора излюбленныхъ людей деревни—„но это вопросъ политики“ (1902 г. № 10). „Хуторянинъ“ полагаетъ невозможнымъ не согласиться съ мнѣніемъ о некультурности крестьянъ, но прибавляетъ: „было бы совершенно неправильно откладывать изъ-за этого преобразованіе сельскаго управленія и оставлять надолго ту неурядицу, которая тяжелымъ бременемъ ложится на всю нашу сельскую жизнь“ (1901 г. № 49).

На доводы въ пользу соображенія о томъ, что крестьяне должны будутъ отказаться отъ своей самостоятельности въ пользу другихъ сословій, „Одесскій Листокъ“ возражаетъ: „зачѣмъ такое фарисейство, зачѣмъ такая ложь? Вѣдь, если быть послѣдовательнымъ, то нужно крестьянъ удалить немедленно и изъ земскихъ собраній: они „неравная культурная сила“ и здѣсь они во всякомъ случаѣ болѣе неравная сила, чѣмъ были бы въ мелкой земской единицѣ, въ своей волости, въ своемъ селѣ...; кто бывалъ на земскихъ собраніяхъ прежде и принималъ участіе въработахъ земства—въ комиссіяхъ смѣтныхъ и ревизіонныхъ,—тотъ хо-

рошо знаетъ, какъ много пользы приносили гласные крестьяне своимъ знаніемъ мѣстныхъ условій: дорожныя сооруженія, матеріальное положеніе школъ, больницъ, отношеніе населенія къ разнымъ земскимъ начинаніямъ,—все это вопросы, которые детально разъяснялись крестьянами „другимъ сословіямъ“, представители которыхъ большею частью заняты службою по городамъ“ (1902 г. № 134). На то же указываетъ и „Сарат. Листокъ“: „когда было въ дѣйствіи земское положеніе 1864 г., то бывали случаи, что во главѣ того или другого уѣзда становилась партія отсталыхъ людей, старавшихся уменьшить расходы по народному образованію и медицинѣ; обыкновенно интеллигентныя лица, проявившія выдающуюся энергію на пользу населенія, проходили въ уѣздные гласные не на съѣздѣ крупныхъ землевладѣльцевъ, а отъ крестьянъ, которые обнаруживали болѣе дальновидности и справедливости въ оцѣнкѣ общественныхъ заслугъ и земской работы“ (1902 г. № 132). „Земледѣльческая Газета“ находитъ, что въ опасеніяхъ поглощенія однимъ сословіемъ другого забываютъ, что „въ виду общаго интереса, которому будетъ посвящена дѣятельность выборныхъ мелкой земской единицы, вопросъ этотъ не имѣетъ особаго значенія. Хорошее хозяйство нужно и для землевладѣльца, и для крестьянъ“ (1901 г. № 51). Того же мнѣнія придерживаются, между прочимъ, и „С.-Петерб. Вѣдомости“ (1901 г. № 354).

## VIII.

Въ заключеніе приведемъ два-три наиболѣе яркихъ мнѣнія о глубокомъ воспитательномъ значеніи будущей мелкой земской единицы, если она приметъ нормальный типъ. „Русскія Вѣдомости“ подчеркиваютъ тѣ причины, которыми обусловлено современное положеніе „мужика“, не ставшаго „гражданиномъ“. По ихъ мнѣнію, онѣ хорошо указаны въ статьѣ г. Евреинова, помѣщенной, четыре года тому назадъ, въ „С.-Петербургскихъ Вѣдомостяхъ“. Вотъ эти справедливыя слова: „Крѣпостное право отмѣнено de jure и de facto, но взгляды крѣпостного времени на мужика еще живы въ нашемъ обществѣ, такъ какъ до сихъ поръ боятся еще его поставить въ одинаковую равноправность передъ единымъ закономъ, регулирующимъ отношенія всего населенія безъ различія“. „Великая реформа освобожденія до сихъ поръ не окончена. Все существующее административно-полицейское устройство крестьянской жизни было поставлено въ замѣну вотчинно-полицейскаго права помѣщика и сохраняется до сихъ поръ въ силу преобладающаго взгляда, что мужикъ безъ опеки надъ нимъ пропадетъ и хозяйство его погибнетъ. Но опека эта сводится на практикѣ къ опекѣ надъ его личностью по образцу опеки надъ личностью малолѣтняго, но ничуть не является ему помощникомъ въ его хозяйственной жизни и обиходѣ. Опекой надъ личностью крестьянина какъ бы охраняютъ не его самого и его хозяйство, а кого-то другого... отъ него, мужика, и его воображаемыхъ поползновеній. Не для

оказанія поддержки и помощи въ хозяйствѣ мужика дѣйствуютъ существующія организаціи. Онѣ призваны были лишь замѣнить съ паденіемъ крѣпостныхъ основъ исчезнувшую власть помѣщиковъ. На этомъ зиждется право старостъ и старшинъ сажать, по своему усмотрѣнію, любого мужика подъ арестъ; ради этого сохраняются для крестьянъ тѣлесныя наказанія, ради этого регламентируется крайне подробно вся повседневная жизнь крестьянской общины и сельскаго схода. Все сводится къ тому, чтобы крестьянство не забыло того страха и трепета, которые внушала ему помѣщичья власть". „Неудивительно—прибавляетъ къ этому московская газета—если при такихъ условіяхъ русскій крестьянинъ не выработалъ изъ себя „гражданина". Нужно устранить эти условія, освободить крестьянина отъ тормозящей его дѣятельность чрезмѣрной опеки, дать ему возможность свободнаго самоопредѣленія,—и тогда превращеніе „мужика" въ „гражданина" не заставитъ себя ждать. Однимъ изъ лучшихъ средствъ для гражданскаго развитія является, безспорно, участіе въ культурной работѣ мѣстнаго самоуправленія, и это средство желали бы предоставить крестьянину сторонники всесословной волости" (1902 г. № 40).

„Можетъ быть, главная выгода мелкой земской единицы и заключается въ ея воспитательномъ значеніи для народа—говоритъ „Крымскій Вѣстникъ".—Крестьянство на дѣлѣ ознакомится съ земской работой и научится цѣнить земское самоуправленіе. До тѣхъ же поръ, пока населеніе, въ огромномъ большинствѣ случаевъ, даже не понимаетъ слова „земство", земскія учрежденія никогда не могутъ считать себя прочными и неразрывно связанными съ дѣйствительной жизнью" (1901 г. № 279).

Въ свою очередь, „Московскія Вѣдомости" заявляютъ: „въ томъ-то и дѣло, что иниціаторамъ мелкой земской единицы нужна, въ сущности, не эта единица, не децентрализація, а лишь устраненіе правительственнаго крестьянскаго управленія и водвореніе на его мѣстѣ управленія земскаго. Только дайте имъ эту мелкую земскую единицу, а они сами сумѣютъ свести ея дѣятельность къ ничтожнымъ размѣрамъ, какъ они уже и дѣлаютъ съ уѣздными земствами, и превратить управленіе этой мелкой единицы просто въ волостной органъ земской власти" (1901 г. № 293).

„Мелкая земская единица, экономическія попечительства,—это все лебединыя пѣсни, послѣдняя попытка либеральничающаго земства удержать свой престижъ" (1902 г., 209). „Московскія Вѣдомости" провидятъ, что „подъ флагомъ мелкой земской единицы замышляется коренное преобразованіе всего земскаго строя, съ допущеніемъ къ участію въ земскомъ самоуправленіи безымущественныхъ „интеллигентовъ", и съ ограниченіемъ вліянія землевладѣльцевъ. Проектъ мелкой земской единицы былъ серьезно выдвинутъ на очередь въ конституціонную эпоху Кахановской комиссіи и сохраняетъ конституціонный характеръ и въ настоящее время. Вся суть дѣла сводится къ тому, что мелкая земская

единица должна превратить земства изъ учрежденій *общественныхъ* въ учрежденія *народныя*, которыя „Центральное правительство не могло бы кроить и перекраивать“ по своему усмотрѣнію“ (1902 г. № 165).

„Праздный интеллигентъ войдетъ въ земскую мелкую единицу и будетъ проводить свои идеи чрезъ мужика, у котораго отнимутъ и его мірской толкъ, и обычное право. Нетрудно догадаться, кто эти радѣтели мелкой земской единицы. Это тѣ статистики, которыхъ, наконецъ, упразднили для блага Россіи, которую они такъ долго и тщательно изучали на народныя деньги, разсѣивая недовольство и крамолу и образовывая государство въ государствѣ“ (1902 г. № 183).

„Можно было бы даже подумать—заканчиваютъ „Московскія Вѣдомости“,—что господа земскіе дѣятели сговорились и что передъ нами просто разыгрывается какая-то политическая манифестація, направляемая изъ одного центра чьею-то опытною рукой“...

*Мих. Лемке.*

# ПРИЛОЖЕНІЕ:

## Всесословная мелкая единица[1]).

I.

Въ теченіе 1880 и 1881 годовъ, въ тѣ минуты, когда вниманіе правительства обращалось на вопросы мѣстнаго управленія и когда интересъ общества поворачивалъ въ эту же сторону, одна мысль, пущенная въ ходъ нѣкоторыми земскими дѣятелями, производила большое впечатлѣніе—именно мысль о всесословной мелкой единицѣ. Мысль эта была встрѣчена съ бо́льшимъ сочувствіемъ, чѣмъ идея „всесословной волости“, потерпѣвшая въ свое время полное и заслуженное крушеніе. Понять причину такой перемѣны нетрудно. Проекты „всесословной волости“ были послѣднимъ вздохомъ партіи крѣпостнической, мечтавшей, подъ видомъ всесословной волости, возстановить опеку одного сословія надъ другимъ и возвратить „крупному землевладѣнію“ то преобладающее значеніе, которое оно утратило вслѣдствіе крестьянской и земской реформъ. Напротивъ, мысль о всесословной мелкой единицѣ явилась плодомъ практическихъ наблюденій надъ дѣятельностью земскихъ учрежденій, въ теченіе 15 лѣтъ ихъ существованія; она есть какъ бы плодъ сознанія безсилія земскихъ учрежденій, сознанія, что они еще мало имѣютъ почвы подъ ногами, а потому и не могутъ удовлетворять своему назначенію. Такимъ образомъ, идея „мелкой единицы“ является теперь развитіемъ идеи земской; въ „мелкой единицѣ“ ищутъ того прочнаго основанія, которое должны бы имѣть земскія учрежденія, но котораго донынѣ они не имѣютъ. Вотъ, почему для этой новой и желаемой вещи не придумали еще подходящаго названія: должна ли быть эта „единица“ волостью, приходомъ, или устроиться подъ другимъ именемъ и въ иномъ объемѣ?

Вопросъ не въ имени, конечно. Долгое время мысль объ отмѣнѣ крѣпостного права ходила подъ псевдонимомъ „улучшенія быта помѣщичьихъ крестьянъ“, хотя всѣ знали, въ чемъ дѣло. И теперь подъ именемъ „всесословной земской единицы“ скрывается желаніе сдѣлать всѣ основанія нашего мѣстнаго управленія земскими.

Не должно, однако, думать, что проекты такой всесословной единицы имѣютъ цѣлью „завоевать“ въ пользу земства тѣ сферы мѣстнаго управленія, которыя нынѣ поставлены особо отъ него. Конечно, не стремленіе къ „господчинѣ“, какъ любятъ выражаться теперь, руководили сторонниками всесословной единицы. Доказать это также нетрудно. Если

[1]) Впервые напечатано было въ газетѣ *Голосъ*, Воскресенье 2 (14) мая 1882 г., № 115.

что-нибудь можетъ подтвердить необходимость „мелкой единицы“, то именно состояніе крестьянскаго волостного управленія и его вредное вліяніе на жизнь сельскихъ обществъ, міровъ. Едва ли найдется теперь убѣжденный защитникъ выгоды волости и волостного управленія; едва ли кто признаетъ въ нихъ формы крестьянскаго самоуправленія; едва ли не каждый знакомый съ дѣломъ скажетъ, что волости сдѣлались орудіемъ истребленія началъ того мірского самоуправленія, которыя надѣялись осуществить чрезъ „Положеніе“ 19-го февраля 1861 года.

Итакъ, если преобразованію нашего мѣстнаго управленія суждено идти въ духѣ земскомъ и если начала, выраженныя въ „Положеніи“ 19-го февраля, должны быть возстановлены въ ихъ чистотѣ, то мысль о всесословной мелкой единицѣ не можетъ считаться ни „модною“, ни фантастическою. Она имѣетъ великое практическое значеніе; она рекомендуется самою жизнью и, притомъ, съ двухъ сторонъ: со стороны земствъ, увядающихъ въ безсиліи, и со стороны крестьянскихъ учрежденій, выростившихъ въ своей средѣ бюрократическіе порядки въ самой грубой формѣ. Можно отвергать тотъ или другой проектъ мелкой единицы, но нельзя „оставлять безъ разсмотрѣнія“ общей мысли, въ нихъ заключающейся.

Цѣль этой замѣтки состоитъ вовсе не въ томъ, чтобы рѣшить такой сложный вопросъ и, тѣмъ болѣе, представить „проектъ“ устройства мелкой единицы. Путь „проектовъ“, пока не установилась мысль о необходимости перемѣны, самый безплодный. Цѣль этихъ строкъ—вызвать сужденіе о существующемъ, раскрыть это существующее въ его главныхъ чертахъ и показать, что безъ такой „единицы“ нельзя поправить ни крестьянскія учрежденія, ни земство.

2.

Въ „Положеніи“ 19-го февраля есть статья, очень заманчивая, которая, въ началѣ шестидесятыхъ годовъ, читалась съ великими надеждами на будущее. Это—статья 17, въ которой изображено:

„Вышедшіе изъ крѣпостной зависимости крестьяне составляютъ по дѣламъ *хозяйственнымъ* сельскія общества, *а для ближайшаго управленія и суда* соединяются въ волость. Въ каждомъ сельскомъ обществѣ и въ каждой волости завѣдываніе *общественными* дѣлами предоставлено *міру* и его избраннымъ, на основаніяхъ, въ семъ „Положеніи“ изложенныхъ“.

Итакъ, предполагая, что ст. 17 осуществилась и дала благіе плоды, приходится сказать, что защитники мелкой единицы „посягаютъ“ на міръ и мірское начало. Позиція не совсѣмъ удобная, въ виду самыхъ разнообразныхъ обвиненій, которыя бросались и могутъ быть брошены составителю всякаго проекта въ духѣ всесословности. Между тѣмъ, нечего скрывать отъ себя—если мелкой единицѣ суждено устроиться, то одна изъ формъ „міра“, именно волость, должна исчезнуть.

Въ утѣшеніе себѣ, можно сказать, однако, что, съ исчезновеніемъ волости, „міръ“ не только не исчезнетъ, но возродится, потому что волость не только не есть міръ, но является прямымъ его отрицаніемъ.

Уже при составленіи „Положенія“ 19-го февраля 1861 года редакціонными комиссіями многіе землевладѣльцы (въ томъ числѣ и кн. Волконскій, оставшійся вѣрнымъ мысли, которую онъ защищалъ 21 годъ назадъ) указывали на всю невыгоду образованія двухъ крестьянскихъ единицъ—одной для цѣлей хозяйственныхъ, другой для цѣлей судебно-административныхъ. Они предсказывали развитіе грубѣйшей бюрократіи въ единицѣ „административной“, и событія оправдали ихъ предсказанія.

Не обращаясь даже къ „событіямъ“, изъ самого „Положенія“ 19-го февраля можно извлечь заключеніе, что сельскія общества не образовали только хозяйственныхъ единицъ, а волости только въ весьма слабой степени представляютъ „мірское“ начало.

Въ первомъ, т. е. въ томъ, что сельскія общества не составляютъ только хозяйственныхъ единицъ, убѣждаетъ простое чтеніе ст. 51 „Общаго Положенія“, гдѣ перечислены предметы вѣдомства сельскаго схода. Эти предметы обнимаютъ, можно сказать, все, что касается сельскаго общества, какъ живой и настоящей „единицы“, а не созданной искусственно, подобно волости. Сходу предоставляются дѣла, относящіяся до пользованія землей, поступившей въ надѣлъ крестьянамъ (пп. 6 и 7), раскладка податей, сборовъ и повинностей и порядокъ веденія счетовъ имъ и мѣры къ ихъ взысканію (пп. 11, 14 и 15), назначеніе ссудъ изъ запасныхъ хлѣбныхъ магазиновъ и другихъ вспомоществованій нуждающимся (п. 16), совѣщанія и ходатайства объ общественныхъ нуждахъ, благоустройствѣ, призрѣніи и обученіи грамотѣ (п. 8), назначеніе сборовъ на мірскіе расходы (п. 10), распоряженія относительно личнаго состава общества, т. е. увольненіе членовъ общества и пріемъ новыхъ, удаленіе вредныхъ и порочныхъ крестьянъ и т. д. (пп. 2 и 3), назначеніе опекуновъ и попечителей и повѣрка ихъ дѣйствій (п. 4), разрѣшеніе семейныхъ раздѣловъ (п. 5), принесеніе жалобъ и просьбъ чрезъ повѣренныхъ и дача довѣренностей на хожденіе по дѣламъ (пп. 9 и 17), выборъ и учетъ должностныхъ лицъ (пп. 1 и 12). Изъ этого краткаго перечня видно, что сельское общество если и составляетъ единицу „хозяйственную“, то выраженіе „хозяйственная“ должно быть понимаемо въ весьма широкомъ смыслѣ слова, потому что, напримѣръ, удаленіе порочныхъ членовъ общества никакъ не можетъ быть причислено къ „хозяйственнымъ распоряженіямъ“.

Затѣмъ, въ составѣ сельскаго управленія имѣется должностное лицо, котораго обязанности уже тѣсно соприкасаются съ дѣятельностью административною, именно – должность сельскаго старосты. Являясь, по ст. 58 „Общаго Положенія“, исполнительною властью по предметамъ, предоставленнымъ вѣдѣнію сельскаго схода (ст. 51), староста, по ст. 60 и слѣдующей, является органомъ власти административной. Вообще, онъ

обязанъ исполнять приказанія волостного старшины по дѣламъ полицейскимъ, а также всѣ законныя требованія судебнаго слѣдователя и мѣстной полиціи. Затѣмъ, онъ имѣетъ право и обязанность принимать самостоятельныя мѣры для охраненія благочинія, порядка и безопасности лицъ и имуществъ, по задержанію бѣглыхъ и бродягъ, по производству дознаній и т. д. Наконецъ, онъ имѣетъ долю карательной власти. Именно, ему предоставляется право за маловажные проступки, совершенные подвѣдомственными ему лицами, подвергать виновныхъ: назначенію на общественныя работы до двухъ дней, денежному взысканію до одного рубля и аресту до двухъ дней.

Такимъ образомъ, сельское общество, въ отношеніи не только хозяйственно-общественнаго своего управленія, но и въ отношеніи административномъ, представляетъ довольно законченную единицу. Въ то же время, оно представляется единицею *естественною*, т. е. соотвѣтствующею дѣйствительнымъ, осязательнымъ потребностямъ сельскаго населенія. Оно есть именно то, чего, по моему убѣжденію, нельзя тронуть, не коснувшись наиболѣе существенныхъ и дорогихъ интересовъ крестьянина. Оно и есть настоящій міръ, которому должно желать дальнѣйшаго развитія и всяческаго процвѣтанія. Пока этотъ міръ будетъ крѣпокъ—крѣпка будетъ и русская земля; когда онъ, въ развитіи своемъ, достигнетъ истинной, разумной свободы—свобода общая явится естественнымъ послѣдствіемъ первой.

Но, затѣмъ, вопросъ о высшей единицѣ, въ составъ которой должны входить эти „міры“ для цѣлей общей администраціи, остается вопросомъ открытымъ и по сей день. Здѣсь мы не имѣемъ указаній, даваемыхъ какими-нибудь реальными, осязательными интересами и условіями, здѣсь эти условія и интересы не рождаютъ сами собою такой естественной единицы, какъ сельское общество. Коротко говоря, здѣсь мы имѣли, имѣемъ и будемъ имѣть дѣло съ единицами искусственными, созданными законодателемъ, по соображенію условій времени.

Въ настоящее время такою искусственною единицею является волость. Почему законодатель остановился на такой единицѣ? Это, кажется намъ, можетъ быть объяснено *только* тѣми обстоятельствами, при которыхъ создавалось „Положеніе“ 19-го февраля 1861 года.

Во-первыхъ, учрежденіе волости, для цѣлей управленія и суда надъ крестьянами, было подсказано существовавшимъ учрежденіемъ вѣдомства министерства государственныхъ имуществъ. Волостныя учрежденія казенныхъ крестьянъ во многихъ отношеніяхъ служили примѣромъ для составителей „Положенія“ 19-го февраля. Но не должно думать, чтобы составители „Положенія“ остановились на *внѣшности* существовавшихъ учрежденій. Напротивъ, они усвоили общую ихъ мысль и развили ее самостоятельно, по условіямъ времени.

Мысль эту можно выразить коротко. Всѣ учрежденія министерства государственныхъ имуществъ были построены на томъ началѣ, что

крестьяне государственные должны имѣть свое особое управленіе въ видахъ защиты ихъ отъ притѣсненій общей администраціи, отъ разныхъ „замаховъ“ помѣстнаго дворянства и ради лучшаго устройства ихъ быта. Словомъ, *попечительство* надъ крестьянами, сосредоточенное въ рукахъ самостоятельнаго вѣдомства—вотъ идея прежняго министерства государственныхъ имуществъ. Что вышло изъ этой идеи на практикѣ—мы говорить не будемъ; всѣмъ извѣстно и всѣмъ понятно—почему составители „Положенія“ 19-го февраля не могли принять практическаго выраженія означенной идеи, достаточно дискредитированной дѣятельностью старыхъ палатъ государственныхъ имуществъ, окружныхъ начальниковъ и прочимъ персоналомъ.

Но идея попечительства осталась. Осталась та мысль, что для крестьянъ должно быть образовано особое управленіе, начинавшееся въ сельскомъ обществѣ, восходившее постепенно въ волость, въ уѣздныя и губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, въ земскій отдѣлъ министерства внутреннихъ дѣлъ и въ главный комитетъ объ устройствѣ сельскаго состоянія. Осталась мысль, что крестьянскія учрежденія на мѣстахъ должны быть подчинены особому надзору. Видоизмѣнились только формы учрежденій и характеръ „попечительства“.

Все это, при тогдашнихъ условіяхъ, было очень понятно. Массу только что освобожденнаго крестьянства нельзя было бросить безъ призора среди сильныхъ еще крѣпостническихъ стремленій и преданій и въ условіяхъ мѣстной администраціи, не тронутой еще какимъ бы то ни было преобразованіемъ. Составители крестьянскаго „Положенія“ знали, что готовится проектъ земскихъ учрежденій, что предполагаютъ преобразовать судебную часть; но увѣренности въ томъ, что эти преобразованія осуществятся, они не имѣли. Они знали, что на мѣстахъ находится дворянство, въ массѣ еще живущее преданіями и инстинктами крѣпостного права, и хорошо были знакомы съ жалкимъ состояніемъ мѣстной администраціи.

При такихъ условіяхъ, какъ могли осуществить они свое завѣтное и святое желаніе сберечь мужика, только что освобожденнаго отъ вѣкового рабства? Нужно было отодвинуть отъ него тлетворную руку мѣстнаго „приказнаго“ и своекорыстную руку бывшаго господина. Стало быть, нужно было дать ему свою административно-судебную единицу, т. е. волость, которая, по смыслу „Положенія“, была устроена на гораздо болѣе широкихъ началахъ самоуправленія, чѣмъ волость крестьянъ государственныхъ, гдѣ о выборномъ началѣ можно было говорить развѣ для смѣха. Нужно было, затѣмъ, выбрать изъ мѣстнаго дворянства все живое, разумное, честное и сочувствовавшее идеѣ освобожденія, и этимъ людямъ ввѣрить надзоръ и попечительство надъ крестьянскими учрежденіями. Отсюда вышло учрежденіе мировыхъ посредниковъ и мѣстныхъ присутствій по крестьянскимъ дѣламъ.

Нельзя не преклониться предъ составителями „Положенія“: въ дан-

ныхъ условіяхъ, въ опредѣленной рамкѣ, они сдѣлали все, что могли и лучшаго, на ихъ мѣстѣ, никто придумать бы не могъ. Если задуманныя ими учрежденія выродились, то это зависѣло, прежде всего, оттого, что они были задуманы *особо*, въ виду временныхъ условій и безъ соображенія о будущемъ, которое для всѣхъ было темно.

„Положеніе“ 19-го февраля должно было, при данныхъ условіяхъ, создать сословную крестьянскую волость. Всесословность въ то время, при отсутствіи всесословныхъ земскихъ учрежденій, была бы богатою почвою для воскрешенія крѣпостныхъ началъ. Но, тѣмъ не менѣе, волость съ самаго начала была и осталась установленіемъ искусственнымъ, жизнь и развитіе котораго обусловливались не столько общественными интересами міровъ, сколько внѣшними административными требованіями. То, что предсказывали многія лица, представлявшія свои мнѣнія въ редакціонныя комиссіи, дѣйствительно случилось. Волостное управленіе выродилось въ худшій изъ всѣхъ видовъ бюрократіи и сдѣлалось не столько органомъ крестьянскаго самоуправленія, сколько пассивнымъ орудіемъ мѣстной администраціи.

Съ самаго начала, самостоятельность волостного управленія обусловливалась не выборнымъ началомъ, не дѣятельностью волостныхъ сходовъ, выборныхъ старшинъ и суда, а свойствами надзирающей власти, т. е. мирового посредника. Вспомянемъ добромъ дѣятельность первой серіи посредниковъ; но нельзя же закрывать глаза на тотъ фактъ, что едва ли не въ 1864 году эта почтенная должность выродилась и сошла со сцены, не сопровождаемая особенными сожалѣніями. Почему и какъ это случилось—здѣсь разбирать не мѣсто. Замѣтимъ только, что если теперь эта должность нѣкоторымъ кажется идеаломъ „служенія землѣ“, то развѣ потому, что нынѣ руководство крестьянскимъ управленіемъ de jure ввѣрено невозможнымъ „уѣзднымъ присутствіямъ“, а de facto сосредоточивается въ рукахъ исправниковъ и мѣстной полиціи, облеченныхъ широкими полномочіями надъ крестьянскими должностными лицами.

Замѣна мировыхъ посредниковъ и ихъ съѣздовъ уѣздными присутствіями имѣетъ, однако, и свою хорошую сторону. Она въявѣ показала всю искусственность и все отсутствіе внутреннихъ условій жизни въ нашихъ волостныхъ учрежденіяхъ. Эти установленія казались самостоятельными при мировыхъ посредникахъ, потому что посредникъ, если онъ былъ человѣкъ самостоятельный, могъ не пускать въ свои волости мѣстной полиціи и могъ оборонять крестьянъ отъ постороннихъ посягательствъ. Когда то волостныя власти были орудіями въ его рукахъ. Съ устраненіемъ посредниковъ, эта тѣнь мірского начала въ волостномъ управленіи исчезла и дѣйствительность выступила неподкрашенною. Но мы затрудняемся сказать, почему волостное управленіе было „мірскимъ“ *потому*, что имъ владѣлъ посредникъ, и перестало быть мірскимъ *потому*, что нынѣ имъ владѣетъ исправникъ? Здѣсь разница

только количественная, а никакъ не качественная. Мірского начала въ волости не было и съ самаго начала, и, по нашему убѣжденію, крестьянскія общества, эти естественные міры, могутъ найти условія для своего развитія и обезпеченія своихъ интересовъ не въ рамкахъ сословной волости, которая всегда будетъ подъ опекой, а въ новой единицѣ, поставленной въ тѣсную связь съ земскими учрежденіями.

3.

Въ формахъ сословной волости крестьянскій міръ всегда будетъ подъ опекой и всегда будетъ придавленъ силами мѣстной бюрократіи. Съ другой стороны, безъ всесословной мелкой единицы земскія учрежденія всегда будутъ безсильны и никогда не будутъ въ состояніи удовлетворять своему назначенію. Постараемся быть краткими въ нашихъ доказательствахъ и начнемъ съ самыхъ наглядныхъ.

Спросимъ себя: что представляютъ гласные уѣзднаго земскаго собранія? Какіе интересы, существенно важные для массы мѣстнаго населенія, представляются ими въ собраніи и связываютъ ихъ съ этою массою? Правда, какъ ст. 2 „Положенія о земскихъ учрежденіяхъ“, такъ и другія статьи перечисляютъ множество предметовъ, ввѣренныхъ завѣдыванію или попеченію земскихъ установленій. Но для того, чтобы эти предметы имѣли дѣйствительный интересъ для массы мѣстнаго населенія, необходимо, чтобы лица, составляющія земское собраніе, были тѣсно связаны съ одною изъ территоріальныхъ единицъ, по которымъ группируется это населеніе, а не представляли собою отвлеченное число такого то разряда избирателей.

Между тѣмъ, гласные нашихъ уѣздныхъ собраній представляютъ собою—именно и только—число одного изъ классовъ уѣздныхъ жителей. По „Положенію о земскихъ учрежденіяхъ“ должно выходить, что каждый разрядъ гласныхъ представляетъ собою одинъ изъ реальныхъ мѣстныхъ интересовъ: интересъ личнаго землевладѣнія въ уѣздѣ, интересъ городскихъ обывателей, интересъ крестьянскаго землевладѣнія. Но на дѣлѣ выходитъ, что разряды избирателей являются весьма отвлеченными категоріями, на которыя, для удобства выборовъ, раздѣлены уѣздные избиратели.

Оставляемъ въ сторонѣ гласныхъ отъ городовъ; вообще, они имѣютъ мало значенія въ уѣздныхъ собраніяхъ, но, все-таки, представляютъ нѣчто осязательное и видимое — городъ, городскую общину. Что же представляютъ собою гласные отъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ? Извѣстное число землевладѣльцевъ, пребывающихъ въ уѣздѣ, или, еще хуже-извѣстное число цензовыхъ участковъ. Относительно гласныхъ отъ крестьянъ дѣло поставлено еще хуже. Они, какъ извѣстно, избираются съѣздами, составленными изъ выборныхъ отъ волостныхъ сходовъ, въ числѣ $^1/_3$ лицъ, имѣющихъ право голоса на сходѣ; члены волостного сходе, въ свою очередь, избираются сельскими сходами, въ числѣ — по

одному на десять дворовъ. Такимъ образомъ, мы имѣемъ здѣсь трехстепенные выборы, самое дистиллированное представительство, способное совершенно оторвать избраннаго отъ его избирателей. Дѣлу не помогаетъ маленькое ограниченіе, внесенное въ выборы гласныхъ отъ крестьянъ: именно, что въ числѣ выборщиковъ, посылаемыхъ на съѣзды волостными сходами, непремѣнно должно быть не менѣе одного представителя отъ каждаго сельскаго общества. „Съѣздъ“ сельскихъ избирателей, все-таки, остается отвлеченною категоріей, а гласные отъ крестьянъ—представителями числа, но не интереса.

Одно изъ важныхъ условій жизненности всякаго представительства (политическаго и мѣстнаго) состоитъ въ томъ, чтобы гласные или депутаты представляли реальную и организованную группу людей, связанныхъ общими интересами. Въ Англіи, гдѣ политическое представительство до сихъ поръ является образцомъ, недосягаемымъ для странъ континентальныхъ, парламентъ состоитъ изъ представителей отъ очень опредѣленныхъ и имѣющихъ реальную жизнь единицъ: отъ графствъ, городовъ, университетовъ, портовъ.

Въ эпоху сословныхъ представительствъ, депутатъ или гласный представляетъ свое сословіе, т. е. группу людей, связанныхъ хотя односторонними и узкими, но реальными интересами. Это имѣетъ смыслъ. Но въ эпоху всесословности представительству грозитъ опасность сдѣлаться безжизненнымъ отвлеченіемъ, абстракціей, если въ основаніе его не будетъ положена новая общественная единица, соединяющая людей осязательными интересами. Это именно и случилось съ нашимъ земскимъ представительствомъ. Въ свое время мы знали, что такое дворянское общество. Но что такое „уѣздные землевладѣльцы“? Какую общественную единицу образуютъ они? Мы знаемъ, что такое сельское общество; его жизнь мы видимъ и, такъ сказать, осязаемъ. Но общественное значеніе даже волости представляется намъ крайне туманнымъ. Что же сказать о „съѣздахъ“ сельскихъ избирателей? Что думать о „гласныхъ“, посланныхъ этими метафизическими съѣздами?

Земское представительство не имѣетъ реальной связи съ мѣстнымъ населеніемъ; оно не представляется ему чѣмъ то своимъ, кровнымъ; оно ему чуждо, какъ все отвлеченное, и, въ качествѣ чужого, представляется ему начальствомъ стороннимъ, но только менѣе важнымъ, чѣмъ настоящее, казенное начальство.

Изъ этихъ отрицательныхъ положеній можно вывести и положительное: земское представительство получитъ реальный, дѣйствительный смыслъ тогда, когда въ немъ будутъ представлены не отвлеченныя категоріи лицъ, а общественныя единицы. Земскія учрежденія должны быть продолженіемъ низшихъ единицъ, являться ихъ вѣнцомъ и служить выраженіемъ ихъ потребностей. Въ противномъ случаѣ, земскія учрежденія останутся безцвѣтными и вымрутъ въ безсиліи. Поправить ихъ нельзя какими бы то ни было измѣненіями въ цензѣ, очень желатель-

ными при соблюденіи другихъ условій. Корень вопроса именно въ томъ, что̀ представляютъ уѣздныя земскія собранія. До сихъ поръ они представляютъ ничто или очень малое.

Если возрожденіе земскихъ учрежденій со стороны ихъ организаціи поставлено въ зависимость отъ организаціи мелкой всесословной единицы, то въ еще большей степени отъ того же условія зависитъ плодотворность ихъ дѣятельности. Въ свое время, я, вмѣстѣ съ другими, старался показать, что слабое развитіе земской дѣятельности зависитъ оттого, что земскія установленія дѣйствуютъ не на правахъ власти, что они не введены въ кругъ административныхъ установленій. Признавая всю важность этой стороны вопроса, я не буду касаться ея здѣсь. Обращаю вниманіе на не менѣе важное обстоятельство, тѣсно связанное съ занимающимъ насъ вопросомъ.

Земскія учрежденія, принимая на себя „завѣдываніе и попеченіе“ о разныхъ предметахъ мѣстнаго интереса, не имѣютъ, однако, постоянныхъ и близко стоящихъ къ мѣстному населенію должностныхъ лицъ. Въ случаѣ голода, при распредѣленіи пособій страждущимъ, земство находится въ такомъ же безпомощномъ положеніи, какъ и губернская администрація. Оно обыкновенно не знаетъ, кому и какъ должно быть оказано это пособіе. Чрезъ своихъ „посыльныхъ“ и случайно „командированныхъ“ членовъ, оно помогаетъ наудачу, а потому его помощь не достигаетъ цѣли. Въ случаѣ эпидемій, оно также „командируетъ“, „посылаетъ“, „поручаетъ“; но „командированные“, являясь безъ знанія мѣстности, ея условій и обычаевъ, незнакомые мѣстнымъ жителямъ, часто встрѣчаются жителями весьма враждебно, какъ это показалъ примѣръ борьбы съ дифтеритомъ въ разныхъ губерніяхъ и уѣздахъ. Ни дорожная, ни училищная, ни продовольственная, ни медицинская, ни всякія другія части, являющіяся предметомъ „завѣдыванія“ или „попеченія“ земскихъ учрежденій, не имѣютъ своихъ представителей на мѣстахъ, должностныхъ лицъ, органически связанныхъ съ данною общественною единицею. Поэтому, земскіе дѣятели играютъ по отношенію къ мѣстному населенію роль „наѣзжающаго начальства“. Они „надзираютъ“ точно такъ же, какъ надзираетъ слѣдователь, землемѣръ, исправникъ, становой, инспекторъ училищъ и т. д. Здѣсь не можетъ быть рѣчи о живой связи населенія съ его представителями и выборными и объ истинномъ довѣріи, обусловливаемомъ такою связью.

При существующихъ условіяхъ, земскіе дѣятели не суть представители и органы хозяевъ дома, въ которомъ они призваны дѣйствовать, а гости, и гости, часто неудобные, и нежеланные, возбуждающіе неудовольствіе и ропотъ въ населеніи. Отсюда дѣлаемъ второй выводъ: *дѣятельность земскихъ учрежденій должна быть продолженіемъ и завершеніемъ дѣятельности органовъ низшей всесословной единицы, съ которою послѣдніе должны быть связаны всѣми своими интересами.* Только при этомъ условіи дѣятельность земскихъ установленій будетъ имѣть подъ собою почву и достигнетъ своей цѣли.

При указанныхъ двухъ условіяхъ можетъ осуществиться и конечный результатъ, къ которому мы стараемся придти: дѣйствительная связь между всѣми классами мѣстнаго населенія, т. е. дѣйствительная всесословность мѣстныхъ выборныхъ учрежденій. Ожидали, что связь эта завяжется въ земскихъ установленіяхъ: событія не оправдали и не могли оправдать этихъ ожиданій. Уѣздъ—такая большая единица и уѣздныя учрежденія такъ удалены отъ мѣстнаго населенія, что не могутъ сдѣлаться центромъ единенія классовъ; разряды избирателей гласныхъ представляютъ такія отвлеченныя категоріи, что они не могутъ дать истинныхъ представителей „мѣстныхъ пользъ и нуждъ“. Истинная связь земскихъ учрежденій возникаетъ тогда, когда эти учрежденія будутъ пріурочены къ низшей всесословной единицѣ, когда земскіе гласные будутъ представлять эти единицы, а дѣятельность управъ будетъ дополненіемъ къ дѣятельности мѣстныхъ должностныхъ лицъ въ точномъ смыслѣ этого слова. Уѣздъ долженъ сдѣлаться какъ бы федераціей союзныхъ мелкихъ всесословныхъ единицъ: тогда онъ самъ получитъ настоящее общественное значеніе.

4.

Замѣтка эта написана съ тѣмъ, чтобы показать *необходимость* всесословной единицы. Въ настоящую минуту это очень важно. Если правительство и общество придутъ къ убѣжденію въ такой *необходимости*, то, несомнѣнно, рѣшится вопросъ о томъ, какъ устроить такую единицу.

Подчеркиваю слово *необходимость* потому, что въ данную минуту, кажется мнѣ, разсужденія о всесословной единицѣ вышли уже какъ изъ періода платоническаго желанія „слиться съ народомъ“, такъ и изъ періода крѣпостническихъ стремленій, когда „всесословная волость“ должна была сдѣлаться орудіемъ опеки одного сословія надъ другимъ.

Въ настоящее время эти разсужденія вызываются насущною потребностью, во-первыхъ, сберечь крестьянское мірское начало, сильно искаженное формами волостного управленія съ полицейскою надъ нимъ опекою, и, во-вторыхъ, дать твердую почву земскимъ учрежденіямъ, выцвѣтающимъ въ своемъ безсиліи.

Всѣмъ противникамъ такой единицы я предложу слѣдующій вопросъ: видятъ ли они какой-нибудь иной способъ дать новыя и лучшія условія жизни какъ сельскимъ обществамъ, такъ и земскимъ учрежденіямъ? Если вы, боясь какихъ-то призраковъ, хотите сохранить особое „мужицкое“ управленіе, то, въ силу логики, вы должны мириться и съ началомъ *опеки* или „попечительства“, котораго исторію и результаты мы знаемъ хорошо. Если вы хотите сохранить земскимъ учрежденіямъ ихъ обособленное положеніе, то миритесь и съ ихъ безсиліемъ, и даже съ ихъ безполезностью, обнаружившеюся во многихъ случаяхъ.

Это не исключаетъ трудности рѣшенія вопроса въ частностяхъ. Иначе и быть не можетъ. Организація такой всесословной единицы,

понятая и осуществленная, какъ слѣдуетъ, будетъ, конечно, *самою коренною изъ нашихъ административныхъ реформъ*. Какъ такая, она и не можетъ быть осуществлена безъ ряда общихъ государственныхъ мѣръ. Она предполагаетъ податную реформу, т. е. уничтоженіе различія между „податными“ и „неподатными“ классами, распредѣленіе государственныхъ тягостей между всѣми классами по ихъ имуществу, новый порядокъ раскладки податей и повинностей и ихъ взиманіе; она предполагаетъ новыя мѣры къ уравненію сословій въ ихъ правахъ; новое устройство полиціи и иное отношеніе ея къ мѣстному населенію; новыя усилія къ распространенію въ народѣ образованія и т. д. Независимо отъ этого, такая реформа представляетъ извѣстныя трудности само по себѣ, какъ вѣрно указано, напримѣръ, гг. Кошелевымъ и Воропоновымъ. Но крестьянская реформа 1861 года была еще труднѣе; это однако не остановило людей, убѣдившихся въ ея необходимости.

Сторонникамъ этой реформы придется выслушать много и много возраженій и соображеній объ ея трудности. Но всѣ эти возраженія не устранятъ силы двухъ фактовъ: крестьянское мірское начало искажается въ условіяхъ нынѣшнихъ сословныхъ, крестьянскихъ волостей; земскія учрежденія, лишенныя связи съ мѣстнымъ населеніемъ, все болѣе и болѣе приходятъ въ безсиліе. Когда пониманіе этихъ фактовъ проникнетъ въ общее сознаніе, тогда общими усиліями и найдутъ способъ совершить это необходимое преобразованіе, которое сдѣлается основаніемъ нашей новой общественной жизни.

*А. Градовскій.*

# ОГЛАВЛЕНІЕ.


| | стр. |
|---|---|
| Предисловіе ко второму изданію | |
| Введеніе. **К. К. Арсеньева** | I—X |
| Самоуправленіе. **Н. И. Лазаревскаго** | 1—55 |
| Мѣстное самоуправленіе въ Англіи. **П. Г. Виноградова** | 56—86 |
| Низшая земская единица въ Соединенныхъ Американскихъ Штатахъ. **М. М. Ковалевскаго** | 87—104 |
| Страница изъ исторіи земскихъ реформъ въ Пруссіи. **Г. Б. Іоллоса** | 105—121 |
| Мѣстное самоуправленіе въ Норвегіи. **О. Солнердаля** | 122—146 |
| Французская коммуна. **Н. Е. Кудрина** | 147—169 |
| Сельская община въ Финляндіи. **В. Ю. Скалона** | 170—177 |
| Гмина въ губерніяхъ Царства Польскаго. **В. Д. Спасовича** | 178—192 |
| Мелкая земская единица въ прибалтійскихъ губерніяхъ. Барона **А. Ф. Мейендорфа** | 193—217 |
| Сельская коммуна въ Измаильскомъ уѣздѣ Бессарабской губерніи. **І. В. Гессена** | 218—223 |
| Мѣстное самоуправленіе въ древней Руси. **М. Н. Покровскаго** | 224—274 |
| Крестьянское сословное самоуправленіе. **И. М. Страховскаго** | 275—313 |
| Вопросъ о мелкой земской единицѣ въ общественныхъ собраніяхъ. **В. Ю. Скалона** | 314—328 |
| Развитіе вопроса о мелкой земской единицѣ въ земской средѣ въ новѣйшее время (1901—1902 гг.) **В. Г. Бажаева** | 329—377 |
| Сельское общество и волость въ трудахъ коммисіи ст. секр. Каханова. **В. М. Гессена** | 378—417 |
| Вопросъ о мелкой земской единицѣ въ литературѣ (до 1901 г.). **І. В. Гессена** | 418—437 |
| Вопросъ о мелкой земской единицѣ въ литературѣ (1901—1902 гг.). **М. К. Лемке** | 438—458 |
| Приложеніе: Всесословная мелкая единица. **А. Д. Градовскаго** | 459—469 |