Проф. М. Д. ЗАГРЯЦКОВЪ.

ЗЕМСТВО И ДЕМОКРАТІЯ.

Зачѣмъ земство нужно народу?

ПОКУПАЙТЕ ЗАЙМЫ СВОБОДЫ!!!

Издательство «НАЧАЛО».
МОСКВА.
1917.

53895

МОСКВА
Тип. Моск. Печ. П-во. В. Венгерова, Мясницкая, 20
1917 г.

Земство и Демократія.

Человѣкъ—животное общественное: онъ не можетъ жить и бороться за жизнь обособленно, одинъ; только соединяясь въ группы, общества, человѣкъ со своими слабыми физическими силами могъ побѣдить природу и сдѣлаться ея царемъ. Но всякое объединеніе людей дѣлаетъ необходимымъ общее руководство, которое должно опираться на принужденіе для того, что бы бороться съ себялюбивыми стремленіями его отдѣльныхъ членовъ. Только общество, состоящее изъ совершенныхъ людей, забывающихъ о себѣ и ставящихъ общее благо выше своего личнаго, можетъ обойтись безъ принужденія. Общество, организованное принудительно, называется государствомъ. Но, къ сожалѣнію, это принужденіе, безъ котораго никогда общество не можетъ существовать, нерѣдко дѣлается источникомъ злоупо-

гребленій. Общество распадается на отдѣльные классы; и лица, стоящія у власти, пользуются ею нерѣдко въ своихъ личныхъ интересахъ, или въ интересахъ той группы, къ которой они принадлежатъ И чѣмъ меньше развита личность, тѣмъ эта власть суровѣе и безпощаднѣе. Въ самодержавномъ полицейскомъ государствѣ совершенно не признаются права отдѣльныхъ гражданъ Такъ, въ Россіи до самаго послѣдняго времени людей принуждали вѣровать въ Бога не такъ, какъ имъ подсказывала совѣсть, а такъ какъ хотѣла власть, запрещали печатать книги, неугодныя правительству, не позволяли русскимъ гражданамъ свободно собираться на собранія для обсужденія общественныхъ дѣлъ, образовывать общества, которыя казались имъ полезными и т д Но по мѣрѣ того, какъ развивается личность, государственной власти приходится считаться съ ея требованіями: личность не только отвоевываетъ себѣ область, въ которую государство не должно вмѣшиваться (наприм, свобода вѣрованій), но добивается права на участіе въ образованіи власти, на ея содѣйствіе въ трудную минуту жизни Такой строй въ которомъ все управленіе строится на началѣ народовластія и за каждымъ гражданиномъ признаются личныя права, называется демократическимъ и былъ впервые провозглашенъ сто лѣтъ назадъ во Франціи революціей 1789 г., а въ наши дни смѣняетъ самодержавную власть въ Россіи. Движеніе 1917 г. превращаетъ Россію въ демо-

кратическое государство. Государственная власть ввѣряется Учредительному Собранію, избранному всѣмъ народомъ посредствомъ всеобщаго, прямого равнаго и тайнаго голосованія и имѣющему своей задачей построить русскій государственный порядокъ на новыхъ началахъ.

На мѣстахъ на такой же широкой основѣ создаются избираемыя всѣмъ населеніемъ мѣстныя власти

За гражданами признается личная свобода и право участія въ государственномъ строительствѣ. Но этого мало. Государство, облегчая переходъ земли къ трудовому народу, провозглашаетъ право на существованіе и право на трудъ. Въ земскомъ самоуправленіи русское крестьянство имѣетъ общественный механизмъ для практическаго осуществленія этихъ правъ въ жизни.

Уже 60 лѣтъ назадъ въ Россіи обнаружилось, что великимъ государствомъ нельзя управлять посредствомъ приказовъ изъ одного Петрограда (бюрократически). Въ 1853—6 гг. Россія вела неудачную войну съ европейскими державами и военныя неудачи показали, что весь самодержавный и крѣпостной порядокъ тогдашней Россіи подгнилъ и что необходимъ рядъ демократическихъ измѣненій строя (реформъ), что бы воскресить страну. Въ 1861 г. крестьяне были освобождены отъ крѣпостной зависимости, и получили право самостоятельнаго завѣдыванія своими дѣлами, въ

1864 г. введенъ независимый судъ и земское самоуправленіе (въ 1870 г.—городское), основанное на избраніи мѣстнымъ населеніемъ своихъ представителей. Такимъ образомъ, въ нашъ историческій строй былъ вбитъ клинъ: наряду со старой исторической властью милостью Божіей образовалась новая демократическая власть, черпающая свои полномочія въ народномъ избраніи. Между старымъ и новымъ порядкомъ началась борьба, которая послѣ недолгаго торжества старыхъ началъ (земская реформа 1890 г.), въ 1905—17 гг. кончилась побѣдой демократіи. Земство побѣдило опричнину.

Особенно тяжело было положеніе крестьянскаго самоуправленія.

Освобожденіе крестьянъ поставило передъ властью трудную задачу. Какимъ способомъ, освободивъ крестьянъ и предоставивъ имъ самостоятельность въ дѣлѣ завѣдыванія своими дѣлами, въ то-же время избавить ихъ изъ подъ привычнаго вліянія вчерашнихъ господъ? Это было достигнуто путемъ отдѣленія крестьянства отъ другихъ сословій. Въ крестьянскихъ выборахъ могли принимать участіе только крестьяне: сельскій староста и волостной старшина могли избираться только изъ крестьянъ. Помѣщичьи земли не входили въ волость и не облагались налогами на нужды волостного самоуправленія, которое во всѣхъ административныхъ дѣлахъ было поставлено въ прямую зависимость отъ

правительства. Но такое положеніе оказалось гибельнымъ для крестьянскаго самоуправленія: оно было задавлено полицейскимъ строемъ. Правда, въ немъ власти избирались порядкомъ, близкимъ къ всеобщему избирательному праву—каждый домохозяинъ имѣлъ право участвовать въ сельскомъ сходѣ и выбирать сельскаго старосту. Каждые 10 дворовъ избирали своего представителя на волостной сходъ, выбиравшій волостного старшину и вѣдавшій вообще дѣлами волости. Правда, по буквѣ закона (Положеніе о крестьянахъ), сельскіе старосты вѣдали всѣ важныя дѣла деревни, а старшина былъ излюбленнымъ человѣкомъ, избраннымъ населеніемъ волости, но это все оставалось мертвой буквой. На дѣлѣ законъ получилъ совершенно иное значеніе. Прежде всего, крестьяне, отрѣзанные отъ другихъ сословій, оказались беззащитными передъ требованіями чиновниковъ. Крестьянство несло государству различныя натуральныя повинности, должностныя лица изъ крестьянъ были завалены разнаго рода мелкими государственными дѣлами, и крестьянское самоуправленіе превратилось въ придатокъ полицейскаго управленія. Особенно рѣзко это обнаружилось по введеніи земскихъ начальниковъ, когда послѣдніе получили большую власть, неопредѣленную никакими точными законами, по отношенію къ крестьянству. Печальное вліяніе на развитіе крестьянскаго самоуправленія оказало и освобожднie другихъ сословій отъ платежа податей

на мѣстныя нужды. Получилась большая несправедливость,—должностныя лица выбирались изъ крестьянъ, оплачивались изъ крестьянскихъ суммъ, а служили всему населенію. Изъ 22 милл. рублей, которые въ видѣ волостныхъ и сельскихъ сборовъ ежегодно уплачивало крестьянство Европейской Россіи, 15 милл. руб. шло на содержаніе должностныхъ лицъ, 3 милл. руб. не обязательныя повинности (дорожныя, подводныя, этапныя, квартирныя) и только 4 милл. на расходы по мѣстному благоустройству (народное образованіе, медицина, благотворительность). На всѣ 50 губерній Европейской Россіи изъ крестьянскихъ сборовъ расходовалось, напримѣръ: на пожарную часть 141 тысяча, а на сельскохозяйственныя нужды только 161 тысяча (по даннымъ 1905 г.)!

Въ результатѣ мѣстныя нужды не удовлетворялись и крестьянское самоуправленіе захирѣло. Такъ старый порядокъ уничтожилъ проблески крестьянской свободы и самостоятельности, вошедшія въ крестьянскую жизнь вмѣстѣ съ освобожденіемъ отъ крѣпостной зависимости.

Печальный опытъ крестьянскаго самоуправленія показалъ, что начала самоуправленія и начала сословности несовмѣстимы: самоуправленіе можетъ жить только при условіи **равенства** всѣхъ гражданъ **передъ**

закономъ, и уничтоженія сословныхъ преимуществъ. Эти начала положены въ основу указа отъ 21 мая 1917 г. Временнымъ Правительствомъ, который окончательно освободилъ и раскрѣпостилъ деревню. Этимъ указомъ было призвано къ жизни свободное независимое волостное земство.

Гораздо сложнѣе были отношенія между земскимъ самоуправленіемъ и старымъ правительствомъ. Земскими учрежденіями назывались выборныя отъ народа власти, поставленныя во главѣ уѣзда и губерніи—уѣздныя и губернскія земства. Всѣ сословія уѣзда съѣзжались разъ въ 3 года и выбирали гласныхъ **уѣзднаго собранія**, которое распоряжалось всѣми мѣстными дѣлами уѣзда (распорядительный земскій органъ). Уѣздное собраніе изъ своей среды выбирало **уѣздную управу** изъ предсѣдателя и нѣсколькихъ членовъ, которые вели всю земскую текущую работу. Земскія уѣздныя собранія каждой губерніи выбирали изъ своей среды гласныхъ губернскаго земскаго собранія, вѣдавшаго земскими дѣлами и нуждами губерніи и выбиравшаго свой исполнительный органъ—**губернскую земскую управу** (изъ предсѣдателя и членовъ). Такимъ образомъ, какъ будто создавалась лѣстница учрежденій, основанныхъ на выборномъ началѣ въ уѣздѣ и въ губерніи, но эта лѣстница висѣла въ воздухѣ внизу и упиралась въ бюрократическій тупикъ

вверху. Въ деревнѣ не было настоящаго самоуправленія, а правительство, вплоть до 1907 г. тоже не имѣло въ своей средѣ выборныхъ представителей изъ народа. Земство было зданіемъ безъ крыши и фундамента. Но и вообще построено оно было нескладно, особенно послѣ введенія въ жизнь Положенія о Земскихъ учрежденіяхъ 1890 г., оставшагося дѣйствующимъ закономъ до переворота. Законъ 1890 г. былъ неопредѣленнымъ и двуличнымъ. Земство считалось всесословнымъ, а на самомъ дѣлѣ выборы были организованы по сословіямъ; каждое сословіе отдѣльно выбирало гласныхъ въ уѣздное собраніе и при томъ такъ, что дворянское меньшинство уѣзда выбирало гласныхъ больше, чѣмъ крестьяне и городскія сословія вмѣстѣ взятыя.. Въ среднемъ, дворяне уѣзда посылали 17 гласныхъ въ уѣздное собраніе, горожане—4, а многомилліонное крестьянское населеніе уѣзда—9. Одинъ гласный отъ дворянъ приходился на 3 избирателей, а отъ крестьянъ—на 3000. Для того, чтобы имѣть право выбора надо было обладать (для дворянъ и горожанъ) значительнымъ имуществомъ, а такъ какъ дворянъ землевладѣльцевъ съ каждымъ годомъ становилось въ уѣздѣ все меньше и меньше, то въ концѣ концовъ и выборовъ отъ дворянъ не дѣлалось, а всѣ дворяне уѣзда при желаніи попадали въ гласные.

Наше земство стараго порядка было земство сословное, дворянское. И тѣмъ не менѣе, на его дѣятельности

это отразилось слабѣе, чѣмъ можно было бы ожидать. Оно создало народную медицину, общественную агрономію и, въ извѣстной степени, даже переложило налоги съ крестьянъ на плечи имущихъ классовъ. Объясняется это тѣмъ, что старое земство было **выборнымъ** учрежденіемъ, что ему туго приходилось отъ самодержавной власти и что для того, чтобы жить, ему необходимо было опираться на широкіе круги населенія. Кромѣ того, земство было все-таки сравнительно **самостоятельнымъ** учрежденіемъ, и на земскую работу шли всѣ тѣ, у кого была разбужена совѣсть, кто хотѣлъ послужить народу.

Въ земствѣ въ качествѣ служащихъ нашли себѣ пристанище **представители трудовой интеллигенціи** (образованные спеціалисты, живущія продажей своего труда—врачи, учителя, агрономы и пр.), которые сами очень часто происходили изъ народа и старались въ земскую работу внести начала справедливости.

Во время господства самодержавнаго строя земскія выборныя учрежденія нерѣдко были единственными учрежденіями въ странѣ, которыя рѣшались напомнить самодержавному правительству о необходимости прислушаться къ голосу народа, созвать выборныхъ и признать за населеніемъ гражданскія права. По закону губернскія земскія собранія имѣли право хода-

тайствовать о мѣстныхъ пользахъ и пользовались этимъ правомъ для борьбы за свободу. Съ другой стороны, центральная власть старалась истолковать мѣстныя пользы и нужды, какъ можно уже и настаивало на томъ, что земство не можетъ ходатайствовать о дѣлахъ общаго и политическаго значенія. Поэтому земство прибѣгало къ разнымъ уловкамъ. Такъ, вмѣсто того, что бы прямо заявить, что надо ввести конституціонный порядокъ, созвать государственную Думу, земскія собранія просили о разрѣшеніи созывать съѣзды, объ изданіи общеземскаго органа печати, о передачѣ проектовъ законовъ на разсмотрѣніе земскихъ собраній и пр. Но и власть и общество понимали въ чемъ дѣло..

Земствамъ не позволялось даже ходатайствовать объ уничтоженіи тѣлеснаго наказанія для крестьянъ. Тогда Новоторжское земство Тверской губерніи постановило ходатайствовать, что бы было отмѣнено тѣлесное наказаніе въ предѣлахъ уѣзда и что бы крестьянъ Новоторжскаго уѣзда нельзя было пороть, гдѣ бы они ни жили, на всемъ пространствѣ Россійской Имперіи. Повидимому, нелѣпо требовать, что бы среди всего населенія Россіи сохранялась неприкосновенность личности лишь крестьянъ Новоторжскаго уѣзда. Но возбуждая свое ходатайство земство только приспособлялось къ тѣмъ узкимъ рамкамъ, въ которыя ставилъ законъ это важное право ходатайства о мѣстныхъ

пользахъ и нуждахъ. Это право сохранилось, кстати сказать, и въ новыхъ законахъ о земствѣ и крестьянскому населенію русскихъ губерній не разъ придется имъ пользоваться для того, что бы доводить до свѣдѣнія правительства свои желанія и чаянія. Съ переходомъ къ новому строю, конечно, къ этимъ ходатайствамъ не будетъ такого враждебнаго отношенія, какое они встрѣчали при старомъ, когда громадное большинство земскихъ ходатайствъ отклонялось. Такъ съ 1872 г. по 1898 г. земства возбудили 114 ходатайствъ, а удовлетвореніе, хотя бы частичное, получили только 16!

Еще большее значеніе въ будущемъ строительствѣ Россіи имѣетъ другое важное право земскихъ учрежденій—полномочіе на мѣстное законодательство, которое въ самомъ законѣ носитъ менѣе громкое названіе **права изданія обязательныхъ постановленій.** Законъ—общеобязательное для всѣхъ правило, есть высшее выраженіе воли народа. Ему безпрекословно подчиняются всѣ учрежденія, всѣ граждане, и только при этомъ условіи можетъ быть обезпеченъ тотъ порядокъ, безъ котораго немыслима ни обычная жизнь государства, ни, тѣмъ болѣе, политическія и соціальныя реформы. Поэтому изданіе закона ввѣряется высшей власти—народному представительству, выбранному всѣмъ народомъ и отражающему его волю. Но при разнообразіи потребностей населенія законы не могутъ поспѣвать за тре-

бованіями жизни. Поэтому, ст. 108 нашего Земск. Положенія, уполномачивающая губернскія земскія собранія на изданіе обязательныхъ постановленій, «законовъ мѣстнаго значенія», чрезвычайно важна; она приближаетъ творчество законовъ къ жизни, и подготовляетъ переходъ отъ единаго государства, какимъ была до сихъ поръ Россія, къ государству «союзному» (федеративному), основанному, какъ напр., Сѣвероамериканская республика на основѣ самостоятельныхъ государствъ. Въ самомъ дѣлѣ, отличительнымъ признакомъ самостоятельнаго государства отъ земства, какъ единицы административнаго самоуправленія, является именно право изданія законовъ по своему усмотрѣнію— самостоятельная **законодательная** власть. Конечно, земское самоуправленіе только въ извѣстныхъ предѣлахъ получаетъ эту власть отъ государства. Но, по мѣрѣ расширенія этихъ предѣловъ, самоуправленіе все болѣе и болѣе приближается къ самостоятельному государству и, такимъ образомъ, русское земство, имѣющее, какъ мы видѣли, право на нѣкоторое законодательное творчество, можетъ облегчить переустройство нашего государства на союзныхъ (федеративныхъ) началахъ. Мы знаемъ, что въ русскомъ государствѣ объединено много народностей, требующихъ себѣ права на самостоятельное существованіе (автономію). Быть можетъ, расширеніе права нашихъ земствъ на законодательное

творчество дастъ возможность примирить это законное требованіе съ единствомъ Россіи.

Полномочія земскаго самоуправленія, которыя мы разбираемъ, носятъ по преимуществу политическій характеръ. И не только въ Россіи, но и на Западѣ органамъ самоуправленія ввѣряется нѣкоторая доля политической власти. Во Франціи въ случаѣ революціи представители генеральныхъ совѣтовъ (губернскихъ земствъ) собираются въ Парижѣ и образуютъ временное правительство. Въ Англіи совѣты графствъ обладаютъ широкимъ правомъ на созданіе мѣстныхъ «законовъ», — обязательныхъ постановленій, которыя получаютъ силу безъ всякаго утвержденія по истеченіи извѣстнаго времени съ момента ихъ изданія... Но какъ ни интересны эти политическія полномочія русскаго и западно-европейскаго земства, его главное значеніе не здѣсь, а въ непрестанной административной работѣ на пользу мѣстнаго населенія.

Впрочемъ, до сихъ поръ русское законодательство отводило земскому самоуправленію очень скромное мѣсто, ввѣряя ему только **мѣстныя пользы и нужды**. Земству представлялось распредѣленіе государственныхъ повинностей между населеніемъ, завѣдываніе капиталами, содѣйствіе земледѣлію, торговлѣ и промышленности.

заботы о народномъ образованіи (неясно и туманно установленное закономъ участіе въ управленіи содержимыми на счетъ земства школами, попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія). Старое правительство предоставляло земству облагать населеніе налогами для удовлетворенія важныхъ пользъ и нуждъ и въ то же время старалось дать ему какъ можно меньше власти (отюда эти туманныя неопредѣленныя выраженія: попеченіе, содѣйствіе и пр.), и все-таки земству удалось впервые создать въ русской деревнѣ такія культурныя учрежденія, о которыхъ она раньше и понятія не имѣла, и поставить пользованіе ими въ такія условія, которыя являются практическимъ осуществленіемъ принципа—каждому по его потребностямъ, отъ каждаго по его силамъ.

До земской реформы крестьянское населеніе было совершенно безпомощно въ борьбѣ съ болѣзнями. Знахари и фельдшера—были единственные цѣлители физическихъ страданій народа. Больницы встрѣчались только въ большихъ городахъ, да и тамъ онѣ представляли собой нѣчто невозможное вслѣдствіе царившихъ въ нихъ безпорядка и другого безобразія. Помѣщенія были дурно устроены, переполнены больными, въ нихъ стоялъ невыносимый смрадъ, вызывавшій головокруженіе и рвоту.

Земство демократизировало медицину, оно приблизило врачебную помощь къ деревнѣ, создало больницы,

обезпечило деревню лекарствами и, кромѣ того, положило начало общественной борьбѣ съ эпидеміями.

Когда было учреждено земство, правительство передало ему 351 лечебное заведеніе, куда можно было размѣстить 11½ тыс. больныхъ. Въ 1890 г. больницъ было уже 1.068, разсчитанныхъ на 36.000 больныхъ. Въ 1890 г. было 510 земскихъ участковъ, въ 1910 г.— 2686, въ 1914 г. уже 3500.

Такимъ образомъ, врачъ сталъ доступнымъ для населенія. Но все-таки еще много осталось сдѣлать. Для того, что бы каждый заболѣвшій могъ дѣйствительно пользоваться помощью врача, необходимо, что бы на каждые 10.000 ч приходилась лечебница и что бы она отстояла отъ прилегающихъ къ ней селеній не дальше, чѣмъ на 10 верстъ.

Къ сожалѣнію, въ настоящее время медицинская помощь все еще недостаточно организована—одна лечебница приходится на 25 тыс. чел. и только въ Московской губерніи, въ петергофскомъ уѣздѣ и отдѣльныхъ уѣздахъ харьковской губ. ни одно селеніе не отстоитъ отъ больницы дальше, чѣмъ на 10 верстъ. Въ общемъ, только $^1/_3$ Россіи вполнѣ обезпечена медицинской помощью, и для того, чтобы всякій заболѣвшій могъ увѣренно разсчитывать на помощь врача, надо прибавить еще 4—5 тыс. врачебныхъ участковъ, т. е. пона-

добится увеличеніе расходовъ на 70—80 милл. руб. въ годъ. Во всякомъ случаѣ, старое земство заложило уже прочное основаніе для развитія медицинской помощи, а главное, земской работой опредѣленно установлено начало, что медицинская помощь безплатна и доступна для всѣхъ, что всякій гражданинъ **имѣетъ право** на нее. Но однимъ леченьемъ бороться съ болѣзнями нельзя, нужно принимать предупредительныя мѣры, что-бы не допустить развитія повальныхъ болѣзней, которыя губятъ Россію, особенно много унося въ могилу дѣтей. Въ то время, какъ въ Англіи умираетъ на 100.000 чел. отъ дифтерита 12 ч., отъ скарлатины 5, въ Россіи отъ первой болѣзни умираетъ 58, а отъ второй—87 чел.

Въ этомъ виноваты тяжелыя условія жизни крестьянина Въ дурно построенной избѣ, которая представляетъ собой не только жилище для семьи, но и амбаръ, и кладовую, и хлѣвъ и мастерскую, эпидеміи (повальныя болѣзни) свили себѣ прочное гнѣздо. Въ Московской губ., даже послѣ пожара, истреблявшаго всю деревню, бывали случаи возрожденія тяжелой болѣзни—дифтерита. Очевидно, здѣсь причина высокой смертности лежитъ въ общихъ условіяхъ. И хотя борьбу съ эпидеміями ведутъ особые санитарные врачи, которые слѣдятъ за появленіемъ болѣзней, но только въ оздоровленіи деревни, въ улучшеніи жилищныхъ усло-

вій, въ просвѣщеніи крестьянской массы лежитъ залогъ успѣха. Но и здѣсь земская медицина уже проторила дорогу. Въ Россіи изъ году въ годъ наблюдается пониженіе смертности. Въ 1867 г. умирало 37 чел. на 1000, въ 1887 г.—34, въ 1907 г.—28, въ 1917 г.—27. Ослабленіе смертности въ значительной мѣрѣ объясняется ослабленіемъ эпидемій. Въ этомъ не малая заслуга земства.

Еще больше сдѣлало земство въ области народнаго образованія. Оно создало школу для народа, выработало различные пріемы образованія взрослаго неграмотнаго населенія и подготовило, такимъ образомъ, основу для демократическаго строя. Въ будущемъ школа должна быть не только доступна для всѣхъ, но едина и преемственна . Это значитъ, что всякій, кто хочетъ учиться, можетъ попасть сначала въ низшую школу, гдѣ обучаютъ грамотѣ и даютъ начатки знаній, оттуда можетъ перейти въ среднюю (гимназію) и, наконецъ, въ высшую (университетъ, разные политехникумы).

Уже больше ста лѣтъ русскіе люди мечтали объ единой школѣ, но, само собою разумѣется, при крѣпостномъ правѣ крестьянамъ нечего было и думать не только объ университетахъ, но даже о простой грамотности. До освобожденія крестьянъ Русь была сплошь

неграмотна. Правда, послѣ раскрѣпощенія обнаружилась среди крестьянъ тяга къ школѣ, оживилась старинная дьячковская школа, крестьяне стали нанимать какого-нибудь грамотѣя для обученія грамотѣ. Но эта школа была плохая, не было ни учебниковъ, ни учителей, да и носила случайный характеръ. Земство принялось эту насмѣшку на школу перестраивать за-ново. Оно обратило серьезное вниманіе на развитіе личности учащагося и, воспользовавшись опытомъ другихъ странъ, занялось созданіемъ необходимыхъ учебниковъ и пособій, подготовкой учителей, планомѣрнымъ устройствомъ школъ по всей Россіи и, такимъ образомъ, подготовило почву для введенія всеобщаго обученія. А только всеобщее обученіе, дѣлая грамотность доступной для всего населенія, можетъ служить достаточно широкой и прочной основой для демократическаго образованія, т е для единой школы, открывающей возможность каждому гражданину подняться къ самымъ вершинамъ человѣческаго знанія. Конечно, земскимъ дѣятелямъ при выработкѣ срока занятій (курса) школы пришлось считаться съ хозяйственными условіями: крестьянская семья не можетъ отказаться отъ дѣтскаго труда больше чѣмъ на 3 года, да и то только въ зимніе мѣсяцы. Отсюда получилась земская школа съ трехгодичнымъ курсомъ, въ который можно было уложить самыя начальныя знанія. Лишь въ самое послѣднее время начинаетъ прививаться къ нашей жизни школа съ четырехгодичнымъ курсомъ.

Первыя десятилѣтія послѣ введенія земства матерьяльныя тягости по содержанію начальныхъ школъ лежали на деревенскихъ обществахъ. Крестьянское самоуправленіе расходовало въ 1880 г. на школу 3 милл. р., земство около 2-хъ милл. Школа была крестьянская, но постепенно земство стало принимать на себя важнѣйшіе расходы по веденіи школьнаго образованія. Къ концу 80-хъ гг. земства и сельскія общества расходовали поровну, по 3 милл. р.. а еще черезъ 10 лѣтъ земства расходовали 5 милл , а крестьянскія общества—1. Школа сдѣлалась земской для того, что бы въ наши дни превратиться въ земско-государственную. Вмѣстѣ съ тѣмъ право народа на образованіе пріобрѣтаетъ все болѣе устойчивый характеръ Сначала все дѣло народнаго образованія лежало на плечахъ однихъ только уѣздныхъ земствъ. Иногда въ предѣлахъ одной и той же губерніи одно уѣздное земство удѣляло много вниманія и средствъ на постановку у себя дѣла народнаго образованія, а другія совсѣмъ не заботились о немъ. Получалась крайне пестрая картина. Отдѣльныя губернскія земства, желая внести планомѣрность въ работу, стали выдавать уѣздамъ субсидіи (напримѣръ, на улучшеніе положенія учителей) или ссуды (на постройку школъ). Наконецъ, послѣ введенія народнаго представительства на дорогу, проторенную земствомъ, выступило и государство. Съ 1908 г. оно стало выдавать отдѣльнымъ земствамъ субсидіи на со-

держаніе школъ (на жалованье учителямъ) съ тѣмъ, что бы земства, съ своей стороны, обязались выработать планъ распредѣленія школъ по уѣзду для постепеннаго введенія безплатнаго, доступнаго всему населенію обученія въ нихъ, безъ приплатъ со стороны крестьянскихъ обществъ. Помимо этого, государство стало выдавать ссуды на постройку новыхъ училищъ. Помощь государства значительно ускорила дѣло введенія всеобщаго обученія. Громадное большинство земствъ намѣтило такой планъ школьной сѣти, при которомъ ни одна деревня не отстояла бы отъ школы далѣе, чѣмъ на 3 версты, и предполагаетъ черезъ 10 лѣтъ сдѣлать образованіе доступнымъ для всего населенія. Черезъ 10 лѣтъ почти вся Россія можетъ стать грамотной. Но тутъ приходится считаться еще со многими препятствіями. Часто случается, что ребенокъ не можетъ посѣщать школу потому, что родители, нуждаясь въ его заработкѣ, отдаютъ его на работу на фабрику, въ лавку, гостинницу. Съ другой стороны, государство не можетъ, конечно, допустить, что бы будущее поколѣніе оставалось безграмотнымъ и подъ страхомъ наказанія обязываетъ родителей и воспитателей посылать дѣтей въ школу. Но и это начало обязательности обученія можетъ оказаться безсильнымъ въ борьбѣ съ соціальными (общественными) условіями. Если ребенокъ голоденъ или одежда не защищаетъ его отъ холода, обученье въ прокъ не пойдетъ. Слѣдовательно, задачей

демократическаго земства явится освободить ребенка отъ вліяній соціальныхъ условій, мѣшающихъ ему учиться. Кое-что въ этомъ отношеніи дѣлается уже отдѣльными земствами (они даютъ приварокъ для учениковъ, устраиваютъ пріюты, снабжаютъ дѣтей теплымъ платьемъ), но будущему предстоитъ создать благопріятныя соціальныя условія для дѣйствительнаго осуществленія всеобщаго обученія.

Созданіе дѣтскихъ яслей, очаговъ, гдѣ родители могли бы оставлять дѣтей, уходя на работу, т. е. вообще развитіе учрежденій дошкольнаго воспитанія здѣсь на первомъ планѣ.

Разумѣется, демократическому самоуправленію предстоитъ много творчества въ дѣлѣ расширенія народнаго образованія. Старый порядокъ боялся знанія,—обученіе въ народной школѣ сводилось къ механическому обученію грамотѣ и счету, и только попутно, контрабандой, удавалось земству вводить, хотя бы въ видѣ такъ называемаго, объяснительнаго чтенія, общеобразовательныя знанія. Въ освобожденной Россіи развитіе личности должно быть ясно и опредѣленно поставлено въ основу народнаго образованія. Вмѣстѣ съ расширеніемъ и углубленіемъ преподаванія въ начальной школѣ будетъ уничтоженъ самый тяжелый порокъ въ образовательной системѣ старой Россіи — ея классовой ха-

рактеръ. Низшая школа была не первой ступенью въ организаціи образованія,, а школой для низшихъ классовъ; безъ большой подготовки нельзя было переходить изъ нея въ среднюю и эта послѣдняя дѣлалась школой для привиллегированныхъ общественныхъ группъ. Правда, отдѣльныя земства открывали гимназіи для крестьянъ (напр., Вятское земство), или давали стипендіи на полученіе средняго или высшаго образованія, но все это было, въ концѣ концовъ, каплей въ морѣ. Только единая школа, безплатная на всѣхъ ступеняхъ, откроетъ просторъ для расцвѣта силъ, таящихся въ народѣ.

Какъ ни много было сдѣлано земствомъ для борьбы съ народнымъ невѣжествомъ, но цѣль еще далеко не достигнута. Въ Россіи насчитывается всего 12—15 милл. грамотныхъ среди сельскаго населенія вообще и только 44% дѣтей школьнаго возраста, посѣщающихъ школу. Часто случается, что школьники черезъ полгода послѣ окончанія школы не умѣютъ даже подписать фамилію. Возвращеніе (рецидивъ) безграмотности наступаетъ быстро. Съ этимъ зломъ надо, конечно, дѣятельно бороться. Впрочемъ, старое земство оставляетъ намъ въ этой области наслѣдство въ видѣ такъ называемаго, «внѣшкольнаго образованія», которое ставитъ своей задачей отчасти замѣнить, отчасти дополнить и укрѣпить образованіе, даваемое школой. Многія земства устроили сель-

скія библіотеки (въ общемъ ихъ до 10000), воскресныя и повторительныя школы, склады, музеи, выставки, театры, подготовили особыхъ учителей для взрослыхъ, инструкторовъ для внѣшкольнаго образованія. Наконецъ, въ послѣдніе годы земство стало создавать народные дома, въ которыхъ сосредоточивается и театръ, и библіотека, и помѣщеніе для лекцій. Но въ этой области пока все въ будущемъ. Если на земскія школы для дѣтей теперь расходуется около 90 милл. рубл. въ годъ, то на школы для взрослыхъ тратится неизмѣримо меньше, всего $2^3/_4$ милл. р. Созданіе народныхъ домовъ—вѣнецъ всѣхъ учрежденій внѣшкольнаго образованія, но ихъ устройство обходится слишкомъ дорого и только при помощи союза земства и кооперації, или при помощи волостного земства можно надѣяться покрыть Россію этими храмами просвѣщенія. Какое широкое и благодарное поле дѣятельности, открывается для демократическаго земства и здѣсь. Народное образованіе и медицина, самая красивая сторона земской дѣятельности, поглощаютъ большую часть земскихъ средствъ, — на 100 руб. земскихъ расходовъ 58 руб. идетъ на эти важныя отрасли общественной жизни.

Конечно и въ области народнаго образованія, и въ области общественнаго оздоровленія земство еще не рѣшило задачи, поставленной передъ нимъ жизнью, и мы старались показать въ цифрахъ, какъ много еще оста-

лось сдѣлать. Но нельзя не отмѣтить, что способы земской работы заслуживаютъ особаго вниманія. Приближая школу и больницу къ народу земство создаетъ вмѣстѣ съ тѣмъ механизмъ, который право на образованіе, право на помощь дѣлаетъ дѣйствительнымъ **правомъ**. Это достигается дробленіемъ губерніи на особые округа примѣнительно къ потребностямъ населенія. Эта мысль лежитъ въ основѣ устройства больничныхъ и школьныхъ участковъ. При безплатности образовательныхъ и врачебныхъ учрежденій мы дѣйствительно можемъ говорить, что право населенія на содѣйствіе со стороны земства здѣсь обезпечено. Расширеніе этого права на другія важныя области земскаго дѣла подготовляетъ почву для признанія за русскими гражданами **права на достойное человѣческое существованіе** (подъ правомъ на существованіе разумѣется право гражданина требовать отъ государства обезпеченія средствъ, необходимыхъ для жизни). Но, конечно, осуществленіе права на существованіе предполагаетъ прежде всего достаточно высокую степень организованности и производительности труда.

Въ послѣдніе годы земство поставило на очередь эту важную задачу—содѣйствіе экономическому развитію населенія. Въ Россіи населеніе увеличивается быстрѣе, чѣмъ на Западѣ. У насъ каждый годъ прибавлятся 16 на 1000 ж. (въ Англіи—11, во Франціи—

меньше одного), а количество продуктовъ нужныхъ для прокормленія возрастаетъ гораздо меньше и родина оказывается не въ состояніи прокормить своихъ сыновъ. Этимъ объясняются голодовки, повторяющіяся у насъ въ среднемъ въ 10 лѣтъ разъ и безудержные аграрные безпорядки. Есть только одинъ выходъ изъ тяжелаго положенія, переживаемаго Россіей,—это болѣе справедливое распредѣленіе земельныхъ имуществъ и повышеніе успѣшности сельскохозяйственнаго труда. Въ области земельнаго вопроса наши земства не могли, да и не хотѣли, вообще говоря, ничего дѣлать. Въ этомъ сказалось вліяніе ихъ классоваго состава. Но за ними большая заслуга въ дѣлѣ увеличенія производительности сельскохозяйственнаго труда.

Прежде всего, земства дали возможность населенію обзаводиться сельскохозяйственными машинами. Въ началѣ 20-го вѣка крестьяне обрабатывали землю такими же способами, какъ и ихъ отдаленные предки. Этимъ объясняется чрезвычайно низкая степень урожайности: въ Россіи десятина приноситъ въ среднемъ 45 пуд. ржи, 40 п. пшеницы, тогда какъ въ сосѣдней Германіи ржи собирается съ десятины 108 пуд. (болѣе, чѣмъ въ два раза), а пшеницы—132 пуд. (болѣе чѣмъ въ 3 раза). И только на нашихъ глазахъ усовершенствованныя орудія производства (плуги, сѣялки, жнеи и т. д.) появились въ деревнѣ. Этому очень много способствовали земства,

устраивая склады, благодаря которымъ въ глухую русскую деревню проникали орудія, не только первокласныя русскія, но и заграничныя. Въ 1911 г. было ввезено къ намъ изъ-за границы сельско-хозяйственныхъ орудій и машинъ на 55½ милл. р., да и свои заводы изготовили ихъ на 61½ милл. руб., такъ что всего Россія поглотила на 117 милл. р. улучшенныхъ орудій. Въ цѣломъ рядѣ губерній крестьяне забросили соху и перешли на плугъ. Земскіе склады не простыя лавочки: они заботятся не о прибыли, а о распространеніи орудій въ деревнѣ, выбираютъ, какія орудія болѣе соотвѣтствуютъ мѣстнымъ условіямъ, отдаютъ ихъ въ пользованіе (прокатъ), отпускаютъ въ кредитъ, при чемъ разсрочка платежа дѣлается отъ 2—3 мѣсяцевъ до 3½ лѣтъ. Кромѣ того они стараются по возможности понизить цѣны на орудія и машины. Въ 1910 г. земскіе склады были устроены во всѣхъ 34 земскихъ губерніяхъ и продали орудій на 15 милл. р. Въ долгъ крестьянамъ земства отпускаютъ въ среднемъ на 6½ милл. р.

Но однихъ усовершенствованныхъ орудій мало, надо еще научиться прилагать къ обработкѣ земли способы, открытые наукою. Какое это имѣетъ значеніе, можно судить по примѣру Германіи. Для того, что бы испытать годится ли для крестьянскихъ полей то или другое искусственное удобреніе (порошокъ или минеральное) и въ какомъ количествѣ и для какихъ расте-

ній, земства съ помощью правительства устроили особыя опытныя и опытно-показательныя поля. Но кромѣ опытовъ надъ растеніями надо еще улучшить животноводство, надо улучшить способы кормленія скота. Для этого устраиваются опытные скотные дворы. Наконецъ, надо испытывать и пригодность различныхъ видовъ сельскохозяйственныхъ орудій. Что бы производить опыты и наблюденія надъ полями, растеніями, животными и машинами устраиваютъ такъ называемыя опытныя станціи, которыхъ теперь насчитывается около 100. На опытныхъ станціяхъ, опытныхъ и опытно-показательныхъ поляхъ примѣняются на практикѣ научныя изысканія, вводятся улучшенные способы обработки земли, распространяется травосѣяніе.

Травосѣяніе имѣетъ своей задачей облегчить для сельскаго хозяйства полученіе кормовъ, увеличить количество головъ скота, и улучшить удобреніе земли, облегчить вмѣстѣ съ тѣмъ переходъ къ болѣе совершеннымъ порядкамъ веденія хозяйства (къ болѣе совершеннымъ системамъ земледѣлія). Земству дѣйствительно удалось ускорить переходъ къ болѣе совершенному сѣвообороту въ рядѣ губерній.

Попутно земству удалось ввести общественное начало въ сельское хозяйство, которое ведется у насъ всякимъ отдѣльно, за свой счетъ и рискъ. Увеличеніе

головъ скота сдѣлало возможнымъ расширеніе молочнаго хозяйства, а это послѣднее въ свою очередь выгоднѣе вести, если имѣются общественныя маслобойни, общественный сбытъ молока. Содѣйствуя возникновенію молочныхъ товариществъ разнаго рода, земство вноситъ общественный контроль въ ту область экономической жизни, гдѣ недавно всецѣло господствовали личный эгоизмъ и личный произволъ. Союзъ земства и кооперации не только облегчаютъ крестьянину борьбу за жизнь, но творитъ болѣе высокія формы жизни.

Но для того, чтобы дѣйствительно вводились въ жизнь открытія науки въ области земледѣлія, нужно руководство знающихъ людей. Деревня нуждается не только во врачѣ, учителѣ, ветеринарѣ, но и въ агрономѣ, т.-е. человѣкѣ, который знаетъ, какъ правильно вести сельское хозяйство, какъ оно ведется въ разныхъ мѣстностяхъ у насъ и за границей и который можетъ научить, какія машины и орудія наиболѣе нужны, когда и какъ ихъ примѣнять. Если бы въ каждой волости былъ агрономъ, къ которому крестьянинъ могъ бы обратиться въ затруднительныхъ случаяхъ за совѣтомъ, то можно было бы избѣжать многихъ ошибокъ. Что бы удовлетворить потребность населенія въ агрономической помощи земства ввели такъ называемыхъ участковыхъ агрономовъ. Весь уѣздъ разбивается на участки и въ каждый участокъ приглашается агрономъ. Въ 1906 г. было всего

10 участковыхъ агрономовъ, а въ 1912 г. уже 1139; всего же лицъ, имѣющихъ разныя спеціальныя знанія по сельскому хозяйству, состояло на земской службѣ свыше 5000. Но дѣятельность земствъ не ограничилась только этими мѣропріятіями. Для веденія хозяйства необходимы деньги, т. е. дешевый кредитъ. У дворянъ съ давнихъ поръ существовалъ дворянскій Государственный банкъ, который ссужалъ землевладѣльцамъ деньги изъ меньшихъ процентовъ, чѣмъ платилъ самъ, разница оплачивалась изъ государственныхъ доходовъ. Промышленники тоже получали громадныя суммы изъ Государственнаго банка, а крестьянамъ кредитъ сталъ оказываться только съ 1904 г. Подъ вліяніемъ общественнаго возбужденія этого времени былъ изданъ въ 1904 г. законъ о мелкомъ кредитѣ, создавшій водопадъ кредитовъ для деревни. Этотъ законъ позволялъ крестьянамъ организовываться въ особыя кредитныя товарищества, которыя смогли получать на льготныхъ условіяхъ деньги государственнаго казначейства. Земства получили право устраивать свои банки (кассы мелкаго кредита), облегчать открытіе крестьянскихъ товариществъ и посылать для руководства ихъ дѣятельностью опытныхъ счетоводовъ. Въ 1913 г. было 148 земскихъ кассъ съ балансомъ въ 45 милл. р., изъ нихъ собственный капиталъ — 11 милл., привлеченныхъ со стороны вкладовъ—33 милл. Кредитныхъ кооперативовъ въ 1915 г. насчитывалось уже 14.500.

Такимъ образомъ, изъ большихъ городовъ стали приливать деньги въ деревню для оплодотворенія крестьянскаго труда. Земство дало только толчекъ развитію среди крестьянъ кредитныхъ товариществъ, позднѣе крестьянская кредитная кооперація стала самостоятельно на ноги и вмѣстѣ съ земствомъ стала работать надъ улучшеніемъ экономической жизни деревни и надъ ея просвѣщеніемъ. Кооперативы не только берутъ на себя задачу переводить для деревни деньги, занимая ихъ у казначейства, принимая вклады у лицъ, имѣющихъ сбереженія, но въ свою очередь заботятся о пріобрѣтеніи усовершенствованныхъ орудій, хорошихъ сѣмянъ и т. д. Даже теперь, когда мы стоимъ наканунѣ образованія волостнаго земства,— близкой къ народу мелкой земской единицы, онѣ не утратили своего громаднаго значенія въ сельскохозяйственной жизни деревни. Кооперативныя товарищества болѣе гибкія, болѣе подвижныя, гораздо болѣе приспособлены къ экономической деревенской жизни, чѣмъ земство, обладающее большей властью, большими средствами, но и гораздо болѣе связанное отвѣтственностью передъ населеніемъ. Поэтому, хотя земство раньше брало на себя различныя хозяйственныя дѣла: торговлю хлѣбомъ, закупку кормовъ для скота, продовольствія для нуждающагося населенія и пр., но повидимому, въ этой области оно должно уступить мѣсто кооперативнымъ товариществамъ. Кредитныя товари-

щества могутъ вести по закону разнаго рода коммерческія (торговыя) дѣла. Особенно облегчаетъ устройство самыхъ разнообразныхъ товариществъ въ различныхъ областяхъ жизни новый кооперативный законъ. Поэтому въ кооперації земство получило новаго надежнаго товарища. Кооперація, какъ и земство, строится на выборномъ началѣ, отвѣтственна передъ населеніемъ и, если не имѣетъ власти, за то обладаетъ большой коммерческой подвижностью, и смѣлостью (иниціативой). Особенно важна роль кооперативныхъ товариществъ въ дѣлѣ обобществленія хозяйства. Всякая работа въ товариществѣ пріучаетъ къ дисциплинѣ и подчиненію своихъ личныхъ интересовъ общимъ. И хотя обработка земли до сихъ поръ ведется каждымъ за свой страхъ и рискъ, но очень часто продажа выработанныхъ продуктовъ и пріобрѣтеніе необходимыхъ орудій совершается сообща, т.-е. въ формѣ различныхъ кооперативныхъ товариществъ. И здѣсь земства, обладающія свѣдущими людьми и большими средствами и кредитомъ, могутъ придти на помощь деревнѣ. Такимъ образомъ облегчается переходъ къ кооперативному производству, который только и можетъ осуществить порядокъ, строго основанный на началахъ справедливости.

Земству въ большей мѣрѣ удалось внести общественный контроль и принципы обобществленія въ мелкую крестьянскую промышленность—кустарную, тоже

при помощи кооперації. По климатическимъ условіямъ (длинная зима) крестьянство можетъ заниматься хозяйствомъ только 5 мѣсяцевъ въ году; всю зиму оно свободно отъ земледѣльческихъ работъ. Этотъ избытокъ свободнаго времени въ значительной мѣрѣ объясняетъ почему русскія крестьяне не оставляютъ выработку разныхъ продуктовъ, которые крупная промышленность можетъ производить при помощи машинъ съ меньшими издержками и продавать по болѣе дешевой цѣнѣ. Крестьянъ-кустарей насчитывается въ Россіи около 10 милл. Особенно стойко держится кустарное производство въ тѣхъ областяхъ жизни въ которыхъ проявляется творчество, недоступное машинѣ (напр., выдѣлка игрушекъ), или наоборотъ тамъ, гдѣ вырабатываются грубые товары изъ мѣстнаго матеріала, съ трудомъ перевозимаго по своей громоздкости, или нужные для мѣстнаго потребленія. Здѣсь кустарь можетъ отстоять свое существованіе, но только при правильной помощи со стороны земства,—одинокій кустарь безсиленъ передъ капиталомъ. Нуждаясь въ средствахъ для жизни, въ необходимыхъ матеріалахъ, онъ попадаетъ обычно въ руки посредника перекупщика, который даваль ему деньги въ долгъ и закабалялъ. Зависимость эта такъ велика, что въ Московской губерніи бывали случаи, когда скупщики перепродавали одинъ другому закабаленныхъ кустарей. Возстановлялось своеобразное крѣпостное право!

Земство пришло на помощь кустарямъ, оно рѣшило создать для нихъ кредитъ, устроить на мѣстахъ склады матеріаловъ и тѣмъ самымъ освободить ихъ отъ кабалы скупщиковъ. Съ этой цѣлью, въ Москвѣ, напримѣръ, былъ основанъ особый капиталъ и организованъ складъ кустарныхъ издѣлій, ставящій кустаря въ непосредственныя сношенія съ покупателемъ. Не довольствуясь этимъ и стремясь развить художественное производство, губернское земство пригласило особую группу художниковъ, которые изучали русскую художественную старину и давали кустарю образцы дѣйствительно художественныхъ издѣлій. Опытъ скоро показалъ, что помощь одинокому кустарю не достигаетъ цѣли. Такъ, образцовый московскій музей-складъ имѣлъ непосредственныя отношенія только съ 3—4 тыс. кустарей, тогда какъ послѣднихъ находится въ Московск. губ. сотни тысячъ. Да и художественная помощь не достигаетъ цѣли. Художественные образцы, пущенные складомъ въ оборотъ, сначала дѣйствительно повысили изящество и художественность кустарныхъ работъ, но затѣмъ выродились въ грубыя поддѣлки. У работниковъ не доставало знаній, что бы надолго и глубоко усвоить пріемы работы. Изъ такого положенія выводъ былъ одинъ,—отъ помощи отдѣльныхъ рабочихъ перейти къ содѣйствію товариществамъ кустарей и путемъ развитія профессіональнаго образованія поднять уровень знаній въ средѣ кустарей. Земство пошло этимъ путемъ; оно за-

нялось организаціей кооперативныхъ товариществъ для закупки матеріаловъ и продажи издѣлій и созданіемъ сѣти профессіональныхъ училищъ въ губерніи. Кредитъ оказывается теперь уже не отдѣльнымъ лицамъ, а отдѣльнымъ товариществамъ. Союзъ земства и кооперациі является въ экономической жизни могущественной силой.

Въ Московской губ. перешла подъ общественный контроль торговля кустарными издѣліями, но въ другихъ мѣстахъ иногда обобществляется и самое производство. Въ Павловѣ, Новгор. губ. образовалась кустарная артель при помощи ссуды отъ земства. Иногда земство помогаетъ кустарямъ устройствомъ особыхъ земскихъ фабрикъ. Въ Нижегородской губ. организована мастерская, выдѣлывающая для продажи кустарями части замковъ, которыя они не могутъ дѣлать домашнимъ образомъ. Наконецъ, Суджанское земство устроило сапожную мастерскую и т. п. Мы не говоримъ о разныхъ формахъ содѣйствія кустарямъ для организаціи работъ на оборону,—онѣ носятъ временный характеръ но должны указать, что въ тѣхъ областяхъ жизни, гдѣ производство созрѣло для полнаго обобществленія, земство выступаетъ на путь самостоятельнаго веденія хозяйства въ широкихъ размѣрахъ (напр. постройка цементнаго завода).

Интересно отмѣтить, что экономическая дѣятель-

ность объединяетъ нерѣдко земства нѣсколькихъ губерній. Такъ земства объединяются для закупки сельскохозяйственныхъ орудій.

Въ 1913 г. былъ созданъ уставъ союза для покупки кровельнаго желѣза. Въ немъ участвовали 25 земствъ. За 6 лѣтъ союзъ пріобрѣлъ 12 милл. пудовъ желѣза на сумму 25 милл. рублей при пониженіи цѣны противъ рыночной на 40 коп. на пудъ. Къ земству съ этой цѣлью присоединяется правительство и кооперація.

Земства стремились къ объединенію во многихъ областяхъ экономической жизни (напр., въ области издательства учебниковъ, ежегодно поглощающихъ много милліоновъ рублей народныхъ денегъ), но это не всегда ему удавалось. Старый порядокъ враждебно относился ко всякимъ попыткамъ объединенія земства. Во всякомъ случаѣ, приведенныхъ примѣровъ достаточно, что бы показать, какую силу имѣютъ въ земствѣ крестьяне для руководства экономической жизнью страны. Только объединенное земство можетъ бороться съ союзами производителей (напр., желѣза или сельскохозяйственныхъ орудій), которые сговариваются для поднятія цѣнъ, и обезпечить здоровыя цѣны на продукты первой необходимости.

Объединенное земство можетъ, какъ крупная сила, выступить и на міровой рынокъ. Такъ Московское

земство уже завоевало себѣ полное признаніе на Западѣ для кустарныхъ издѣлій, особенно игрушекъ. Поэтому такое огромное значеніе имѣетъ всероссійскій земскій союзъ, возникшій, правда по причинамъ политическаго характера, но объединяющій всѣ русскія земства и представляющій крупную общественную силу.

Въ области экономической земства сдѣлали многое, но все это только первые шаги къ экономическому возрожденію Россіи, первые опыты, имѣющіе больше значеніе учебныхъ. Въ рамкахъ относительно свободнаго строя Россія училась, какъ надо бороться за лучшее экономическое будущее и теперь эту выучку можетъ примѣнить въ болѣе широкихъ размѣрахъ.

Но пока ей приходилось бороться за свое существованіе въ очень тяжелыхъ условіяхъ. У русскаго крестьянства есть два «національныхъ» врага, которые причиняютъ ему столько горя, какъ нигдѣ—голодъ и красный пѣтухъ. И съ ними приходится бороться не только рѣшительнымъ улучшеніемъ общихъ условій, но и особенными спеціальными мѣрами.

Въ области борьбы съ голодомъ у земства послѣднихъ десятилѣтій были связаны руки. Наше законодательство сводитъ помощь въ неурожайные годы къ выдачѣ ссуды умирающему отъ голода и, слѣдовательно,

завѣдомо некредитоспособному человѣку (безвозвратно пособія выдаются только дѣтямъ и старикамъ).

Источникомъ для этихъ ссудъ являются, главнымъ образомъ, натуральный и денежный сборы съ крестьянскаго населенія; государственныя средства, по мысли закона должны имѣть второстепенное значеніе. Такимъ образомъ, борьба съ **общенароднымъ** бѣдствіемъ перелагается на **плечи одного** сословія и пріобрѣтаетъ сословно-классовой характеръ. Въ результатѣ—громадное накопленіе недоимокъ, по продовольственнымъ ссудамъ, которыя населеніе завѣдомо не могло выплатить. А такъ какъ голодовки очень часто принимали такой ужасный характеръ, что даже наши сословныя, но все же близкія къ населенію, земскія власти должны были требовать широкой помощи населенію, то, въ концѣ концовъ, въ руководящихъ кругахъ сложилось убѣжденіе, что земство «даровыми подачками развращаетъ» населеніе. Продовольственная помощь въ 1900 г. была отнята у земства и послѣднему была оставлена забота объ общихъ экономическихъ мѣропріятіяхъ, участіе въ организаціи общественныхъ работъ и пр.

Но съ устраненіемъ земства отъ продовольственной помощи голодовки не прекратились. И земство путемъ ходатайствъ добивалось у правительства передачи дѣла продовольственной помощи въ руки самоуправленія,

внесенія въ это дѣло начала общесословности и разложенія гибельныхъ послѣдствій неурожаевъ на все землевладѣльческое населеніе, т. е. страхованіе отъ неурожаевъ. Но разрѣшить эту задачу практическаго признанія права на существованіе за многомилліоннымъ крестьянскимъ населеніемъ придется уже демократическому земству. Теперь земства пользуются обязательнымъ страхованіемъ только какъ средствомъ борьбы съ послѣдствіями пожаровъ. Пожары, какъ и голодъ, представляютъ въ Россіи великое народное бѣдствіе. Въ 1901—1909 гг. ежегодно истреблялось огнемъ на 100 милл. р. разнаго имущества, а въ послѣднее время ежегодные убытки отъ пожаровъ достигаютъ 300 милл. р. Въ силу обязательности земскаго страхованія каждое деревенское строеніе считается застрахованнымъ съ момента своего возникновенія, а ихъ владѣльцы вносятъ извѣстный налогъ. Къ 1-му янв. 1912 г. въ 40 земскихъ губерніяхъ было застраховано 13½ милл. дворовъ на сумму свыше 2 милліард. рублей. Среднее страховое обезпеченіе двора достигаетъ 153 р. Эта сумма далеко отстаетъ отъ дѣйствительной стоимости имущества Въ Пермской губ., напримѣръ, гдѣ страхованіе поставлено очень хорошо, погорѣвшій получаетъ не больше $^1/_5$ дѣйствительныхъ убытковъ и ежегодно безвозвратно погибаетъ имущества на 36 милл. рублей.

За крестьяниномъ признается безусловное право на содѣйствіе со стороны земства, на возмѣщеніе убытковъ

въ случаѣ пожара, хоть осуществляется это право далеко не въ полной мѣрѣ. Тѣмъ не менѣе, нельзя не отмѣтить, что земство здѣсь **обязано** притти на помощь погорѣльцу. Эта обязанность безусловна. Этимъ и отличается земская страховая «помощь», отъ помощи нуждающимся вообще. Помогать бѣднымъ земство не обязано, управомочено. (Кстати сказать, оно очень слабо пользуется этимъ правомъ—въ 1912 г. въ 40 губерніяхъ было израсходовано на общественное призрѣніе только 4 милл.). Но разумѣется въ будущемъ и здѣсь должно быть введено начало обязательнаго призрѣнія и, такимъ образомъ, переброшенъ мостъ къ тому болѣе справедливому общественному строю, когда каждый нуждающійся будетъ имѣть **право** на помощь.

Вообще земству уже въ ближайшемъ будущемъ предстоитъ громадная работа, какъ объ этомъ можно судить по слѣдующимъ даннымъ.

Если бы въ Россіи расходовалось земскими учрежденіями на народныя нужды столько же, сколько въ Англіи, то въ годъ потребовалась бы сумма не менѣе 2½——3 милліард. р. Въ настоящее же время бюджетъ земствъ и городовъ вмѣстѣ съ волостными и мірскими расходами достигаютъ 400 милл. р. Слѣдовательно, нужны еще 2—2½ милліард. руб. въ годъ. Если мы примемъ во вниманіе только самыя неотлож-

ныя нужды, то для того, что бы земство могло вполнѣ удовлетворять своему назначенію нужно не менѣе 300 милл. р. ежегодно. Гдѣ и какъ взять эти средства? Конечно, только путемъ налоговъ. Но для того, чтобы эти налоги не легли тяжелымъ бременемъ на населеніе, необходимо, во-первыхъ, развить производительность труда и, во вторыхъ, распредѣлить налоги справедливо между обезпеченными и необезпеченными классами населенія. Въ среднемъ, теперь земскихъ налоговъ уплачивается по 50 к. съ десятины, и этотъ налогъ въ нечерноземныхъ губерніяхъ; гдѣ десятина земли приноситъ не болѣе 8—10 руб. дохода, чувствуется тяжело, но если доходность той же десятины увеличится въ 3 раза, а налогъ въ 2 раза, то населеніе только выиграетъ. Поэтому аграрная реформа, предпринятая новымъ правительствомъ и увеличеніе производительности труда, связанное съ улучшеніемъ обработки земли и лучшимъ веденіемъ хозяйства, поставитъ дѣятельность земства въ болѣе широкія рамки. Привлеченіе къ земскому обложенію имущихъ классовъ, обогащая земскую кассу, можетъ въ то-же время облегчить налоговую ношу крестьянства. Это ясно видно изъ долгаго опыта стараго русскаго земства. Прослѣдимъ, напримѣръ, на чьихъ плечахъ держится преимущественно земскій бюджетъ. Несмотря на то, что земство привело къ демократизаціи общаго строя, оно все-же не могло уничтожить классоваго неравенства общества.

До учрежденія земства на земскія повинности шла подушная подать. Изъ 24 милл. въ 1862 г. подушной подати было собрано 21 милл. р. (по 87 к. съ ревизской души) земельнаго алога—2 милл. и торговаго—1 милл. р. Если переложить на деньги различныя натуральныя повинности, наприм., дорожную, подводную и т. д., то увидимъ, что съ каждой ревизской души приходилось на уплату податей—1 р. 49¼ к. Чрезъ 40 лѣтъ земскій налогъ выросъ въ 5 разъ, но собирается онъ со всѣхъ землевладѣльцевъ и на каждаго приходится больше чѣмъ въ 2 раза, меньше, именно окладныхъ земскихъ сборовъ съ надѣльныхъ земель по 50 губерніямъ собрано 24 милл., или на душу приходится 60 к.

Тѣмъ не менѣе налоговая справедливость не достигнута. Крестьянству все же приходится платить относительно больше, чѣмъ другимъ общественнымъ группамъ. Въ 1911 г. обложеніе десятины помѣщичьей земли равнялось 46_6 коп., а крестьянской 51_6 коп. Первымъ шагомъ новаго земства должно быть уравненіе всѣхъ налоговыхъ тяжестей.

Уплачивая земскіе налоги каждый крестьянинъ долженъ знать, что онъ не только дѣлаетъ вкладъ въ общество, безъ котораго нельзя было бы ему жить (не было бы ни дорогъ, ни врача, ни больницъ, ни школъ), но (при правильной налоговой системѣ), и содѣйству

етъ равномѣрному ихъ распредѣленію между всѣми классами населенія. Такъ крестьянство сильно выигрываетъ отъ привлеченія къ земскимъ платежамъ **городовъ и промышленности.** Въ Петроградской губ. $^2/_3$ всѣхъ земскихъ налоговъ несутъ на себѣ жители г. Петрограда. Въ Московск. губ крестьяне платятъ въ земство 4 р. 73 к., а земство расходуетъ на дворъ 18 р. 84 к. Эти цифры говорятъ только о промышленныхъ губерніяхъ, но чѣмъ сильнѣе будетъ развиваться промышленность, тѣмъ больше земство будетъ имѣть значеніе, какъ аппаратъ, уравновѣшивающій налоговыя тяготи. Установивъ свой бюджетъ, доказавъ свою способность къ жертвамъ на общую пользу и къ веденію хозяйства, каждая земская единица получаетъ право требовать помощи отъ другой болѣе крупной и, наконецъ, отъ государства. Въ послѣдніе годы помощь (субсидіи) государства земству на улучшеніе сельскаго хозяйства достигали значительныхъ размѣровъ.

Старое цензовое земство во многихъ областяхъ начинало работу и останавливалось на полдорогѣ, въ другихъ же оно даже, можно сказать, работы и не начинало, напримѣръ, въ области вопроса о сельскохозяйственныхъ рабочихъ и о болѣе справедливомъ распредѣленіи земли между трудовымъ народомъ, наконецъ, въ иныхъ областяхъ жизни, напримѣръ, въ области распредѣленія натуральныхъ повинностей оно прямо грѣшило противъ справедливости.

Демократическому земству, **спеціалистамъ**, и демократической власти придется частью укрѣпить работу стараго сословнаго, цензоваго земства, частью передѣлать ее за ново. Но возникаетъ вопросъ, что такое демократическое земство?

Будущее земство строится на основѣ всеобщаго, равнаго, тайнаго и прямого избирательнаго права. Всѣ жители губерніи, уѣзда или волости, достигшіе 20-лѣтняго возраста, имѣютъ право посылать своихъ представителей, гласныхъ, въ волостныя, уѣздныя, губернскія земскія собранія. Слѣдовательно, въ этихъ собраніяхъ будетъ представлено **подлинно** все населеніе. Въ основу земскаго трехъэтажнаго зданія ставится волостное земство, выбранное на основѣ всеобщаго избирательнаго права. Это значитъ что въ 43 земскихъ губерніяхъ, на которыя распространяется законъ, будетъ организовано около 9½ тысячъ волостныхъ земскихъ ячеекъ, въ которыхъ всеобщимъ голосованіемъ будетъ избрано около 300.000 волостныхъ земскихъ гласныхъ. Къ работѣ въ волостныхъ управахъ будетъ привлечено около 40.000 мѣстныхъ жителей. Русское земство перестанетъ быть классовымъ. Помимо того, законъ о волостномъ земствѣ расширяетъ его власть въ тѣхъ вопросахъ, которые при старомъ земствѣ вольно или невольно (скорѣе вольно) находились въ забвеніи Помимо тѣхъ общихъ задачъ

культурнаго характера, на которыя и раньше распространялась власть земскихъ учрежденій, волостное земство получаетъ право на охрану труда, наблюденіе за санитарнымъ состояніемъ отводимыхъ наемнымъ рабочимъ жилищъ, устройство биржъ труда, содѣйствіе дѣятельности примирительныхъ учрежденій, избраніе членовъ земельныхъ комитетовъ. Самъ народъ долженъ взять въ свои руки рѣшеніе соціальныхъ вопросовъ. Старое земство въ **сравнительно** второстепенныхъ вопросахъ (въ области медицины, народнаго образованія) сумѣло создать тотъ практическій механизмъ, который дѣйствительно былъ способенъ удовлетворить запросы населенія и въ этихъ узкихъ предѣлахъ признало за гражданами право на содѣйствіе со стороны публичной власти и косвенно—право на существованіе.

Демократіи предстоитъ расширить и углубить дѣйствіе и значеніе этого практическаго механизма. Это тѣмъ легче, что новый законъ создаетъ не только **близкое** къ народу, но и **свободное** земство. Въ предѣлахъ отпущенной власти земство (губернское, уѣздное, волостное) вполнѣ самостоятельно. Конечно, земское собраніе и земскія должностныя лица должны подчиняться закону, въ которомъ выражается воля всего народа, но, съ другой стороны, правительство не можетъ вторгаться въ область дѣятельности земства. Споры о предѣлахъ власти разрѣшаетъ независимый

судъ. Такимъ образомъ, воля народа получаетъ практически осуществимое выраженіе, и новый демократическій строй Россіи становится на прочный фундаментъ. Если новый хозяинъ земли русской—русское крестьянство сумѣетъ привлечь къ земской работѣ представителей трудовой интеллигенціи, которые и раньше творили земскую культуру и обладаютъ незамѣнимымъ опытомъ,—оно не только сохранитъ старое земское наслѣдство, но и положитъ первый камень для созданія трудового и свободнаго государства.