С. Л. АВАЛІАНИ.
Прив.-доц. Петроградскаго университета.

# ЗЕМЕЛЬНЫЕ КОМИТЕТЫ

## И ИХЪ ЗАДАЧИ

# ВЪ РАЗРѢШЕНІИ ЗЕМЕЛЬНАГО ДѢЛА

## ВЪ РОССІИ.

ПЕТРОГРАДЪ.
Государственная Типографія.
1917.

Библиотека
Академии Наук СССР
077
40

Россія наканунѣ величайшаго преобразованія: преобразованія всего земельнаго строя и поземельныхъ отношеній. Предстоитъ совершить переворотъ въ земельномъ дѣлѣ въ небывалыхъ размѣрахъ и на громадномъ пространствѣ. Тяжесть положенія усиливается тѣмъ, что преобразованія приходится проводить при совершенно исключительныхъ обстоятельствахъ міровой войны, въ обстановкѣ длящейся революціи; война отвлекла всѣ живыя, способныя силы страны и немилосердно ихъ поглотила; революціонное настроеніе не достаточно предрасполагаетъ къ спокойной творческой работѣ, ибо разгораются страсти, обостряются отношенія.

Помимо всѣхъ этихъ условій преобразованіе земельнаго дѣла предстоитъ осуществлять совершенно самостоятельно; ни одна страна не знаетъ такихъ исключительно сложныхъ и многоразличныхъ отношеній, какъ Россія, многоплеменная, многоязычная, раскинувшаяся въ разныхъ климатическихъ, географическихъ условіяхъ; мы не имѣемъ опыта, приходится прокладывать самостоятельно пути, самостоятельно созидать новое дѣло; никто опыта, хотя бы относительнаго, не имѣетъ, потому и негдѣ черпать предуказаній. Отвѣтственность велика еще и потому,

что опытъ общественнаго преобразованія на совершенно новыхъ началахъ, при попыткѣ осуществленія демократическаго положенія—вся земля всему народу,—долженъ явиться тѣмъ новымъ словомъ, которое раздастся съ востока на западъ; опытъ общественнаго преобразованія, который предстоитъ совершить странѣ, является первою ступенью къ полному преобразованію всѣхъ общественныхъ отношеній, къ переходу соціалистическому.

Совокупность всѣхъ этихъ обстоятельствъ вынуждаетъ насъ быть чрезвычайно осторожными въ разрѣшеніи земельнаго дѣла; государственная необходимость повелительно требуетъ тщательно, совершенно безпристрастно, изучить современное положеніе всего строя поземельнаго дѣла, поземельныхъ отношеній, всѣхъ условій хозяйствованія населенія, бытовыхъ условій, созданныхъ жизнью населенія въ отношеніи пользованія землей. Только послѣ того, какъ все положеніе дѣла будетъ самымъ подробнымъ образомъ обслѣдовано, возможно приступить и къ рѣшенію задачи. А для этого потребуется огромная подготовительная работа, потребуется время, работа очень многихъ. Правда, у насъ имѣются многочисленные отчеты, матеріалы, данныя, собранные старымъ правительствомъ, но значеніе всего этого наслѣдства весьма незначительное. Прежде всего значительная часть матеріаловъ вызываетъ очень серьезныя опасенія относительно точности; матеріалы собирались не пу-

темъ привлеченія общественныхъ силъ, а при посредствѣ невѣжественной полиціи, мѣстной администраціи, которая старалась возможно аккуратнѣе относиться по начальству и меньше всего думала о точности; статистическіе комитеты, какъ Центральный, такъ и мѣстные, отданные чинамъ администраціи, стремились опять таки не къ точности и правильности выкладокъ, а къ канцелярской опрятности. Матеріалы переписи 1897 г. до сихъ поръ не разработаны, 20 лѣтъ не хватило для разработки! А что разработано, грѣшитъ очень существенными недочетами. Наконецъ, старые правительственные матеріалы отличаются однимъ неизмѣннымъ достоинствомъ: статистическіе матеріалы (особенно во всевозможнѣйшихъ «всеподданнѣйшихъ» отчетахъ губернаторовъ, намѣстниковъ) скрашиваются усердными чиновничьими перьями; проще говоря, въ матеріалахъ, которые рисовали неприглядное положеніе того или другого дѣла, мы находимъ искусную руку, старающуюся умѣрить невыгодное впечатлѣніе; поэтому пользованіе этими матеріалами требуетъ осторожности, тщательности провѣрки; но при всемъ томъ они не могутъ служить для насъ извѣстнымъ руководствомъ, ибо матеріалы эти устарѣли и не могутъ ни по своимъ внутреннимъ качествамъ, ни по времени, къ которому они относятся, дать картину положенія земельнаго дѣла въ настоящее время. Правда, у насъ имѣются матеріалы сельскохозяйственной переписи 1916 г., но данныя этой

переписи неполныя, они собирались слишкомъ поспѣшно, безъ широкаго участія общественныхъ силъ; собирались для спеціальной цѣли, предполагали узнать, какъ война повліяла на сельско-хозяйственную производительность, на сельское хозяйство вообще; конечно, данными сельско-хозяйственной переписи 1916 г. мы будемъ пользоваться, но значеніе ея весьма относительное и какъ творчество старой чиновничьей власти, которая боялась вмѣшательства общества въ ея начинанія, отличается всѣми присущими такимъ официальнымъ твореніямъ пороками.

Болѣе цѣнный и надежный матеріалъ представляютъ многочисленныя статистическія изслѣдованія земскія; земская статистика имѣетъ очень крупныя историческія заслуги. Земскія статистическія изслѣдованія съ широкимъ участіемъ общественности преслѣдовали совершенно опредѣленныя цѣли изученія страны: землепользованіе, землевладѣніе, сельское хозяйство; въ этихъ матеріалахъ уже нѣтъ малюющей руки, на эти данныя смѣлѣе можно положиться. Вѣдь старая власть весьма недоброжелательно относилась къ земскимъ статистическимъ изслѣдованіямъ, во-первыхъ, какъ проявленію общественности, во-вторыхъ, опасалась крамольныхъ вліяній участниковъ изслѣдованій. Но, къ прискорбію, земскій статистическій матеріалъ значительно устарѣлъ; самое худшее въ данномъ дѣлѣ то, что земскія статистическія изслѣдованія производились разновременно и по

различнымъ программамъ, слѣдовательно, не всегда удается весь этотъ матеріалъ свести; возникаютъ очень серьезныя затрудненія въ пользованіи ими.

Такимъ образомъ, матеріалы официальные и земскіе устарѣвшіе, официальные къ тому же требующіе большой тщательности провѣрки, не могутъ дать намъ точнаго и яснаго положенія о земельномъ дѣлѣ въ настоящее время, они не могутъ послужить основнымъ источникомъ для нашихъ сужденій о предстоящемъ земельномъ преобразованіи. Эти данныя нами могутъ и должны быть приняты къ свѣдѣнію, отчасти къ руководству. Слѣдовательно, необходимо приступить къ тщательному, всестороннему собиранію матеріала, который безпристрастно представитъ полную картину положенія земельнаго дѣла въ странѣ.

Революція выдвинула въ первую очередь вопросъ о землѣ. Революція закрѣпляетъ за гражданами волю, но одной воли недостаточно, воля безъ земли останется пустымъ звукомъ, ибо почти три четверти населенія сидитъ и кормится отъ земли. Вопросъ о землѣ и является тѣмъ основнымъ вопросомъ, вокругъ котораго вращаются и съ которымъ скрещиваются всѣ остальные и общественные и политическіе. Земля есть основное звено въ цѣпи, и если это звено не будетъ въ цѣпи, то разсыплется все. Если революція политически раскрѣпощаетъ населеніе, освобождаетъ отъ политическаго рабства, то для довершенія дѣла революціи требуется раскрѣпощеніе и хозяйственное,

необходимо вызволить громадную часть земледѣльческаго населенія изъ нищеты и невѣжества. Безъ такого раскрѣпощенія хозяйственнаго немыслимо торжество новаго политическаго строя, немыслимо строительство новой Россіи.

Война привела къ полному хозяйственному разстройству страны; страна земледѣльческая, страна производства сырья очутилась на краю голода, на краю полнаго хозяйственнаго краха; война слишкомъ больно обнаружила полную несостоятельность всего сельско-хозяйственнаго строя; война окончательно добила и развалила и безъ того шаткія основанія сельско-хозяйственной жизни. Воинствующіе и ложно патріотствующіе писатели (С. Блісхъ, ген. Гулевичъ, П. Б. Струве) съ большимъ одушевленіемъ писали и убаюкивали соотечественниковъ относительно того, какъ міровая война отразится на воюющихъ странахъ; страны промышленныя, какъ Германія, Англія, особенно первая, потерпятъ полный и неминуемый крахъ, ибо лишатся сырья, возможности питанія своихъ заводовъ; страны сельско-хозяйственныя, особенно такія отсталыя, какъ Россія, благополучно выдержатъ натискъ, ибо съ закрытіемъ границъ, съ прекращеніемъ вывоза, въ странѣ будетъ много сельско-хозяйственныхъ продуктовъ, будетъ хлѣбъ; рисовалась сказочная картина преимущественнаго значенія культурной отсталости. Жизнь жестоко издѣвается надъ этими ложно патріот-

ствующими мыслителями. Русское сельское хозяйство уже потерпѣло крахъ; слѣдовательно, вопросъ о реформѣ сельско-хозяйственнаго строя прежде всего есть вопросъ объ обезпеченіи безземельнаго и малоземельнаго земледѣльческаго населенія землей. Преобразованіе земельнаго строя и должно быть сведено къ такому новому положенію, чтобы трудящіеся, сидящіе на землѣ, имѣли возможность безбѣднаго существованія, получили возможность использованія своихъ рабочихъ силъ; очевидно, что земельное преобразованіе должно быть начато съ того, чтобы земледѣлецъ былъ обезпеченъ землей, т. е. орудіемъ производства. Среднее количество земли, которое приходится на душу мужскаго населенія 2,54 дес., норма совершенно недостаточная, не обезпечивающая естественныхъ потребительскихъ нормъ; средняя годовая норма потребленія хлѣба 20 пудовъ для крестьянскаго населенія выражается въ 16,6 пуда, т. е., въ переводѣ на болѣе доступный и понятный языкъ, крестьянство постоянно недоѣдаетъ само, не доѣдаетъ его рабочій скотъ; естественно при такихъ условіяхъ не можетъ быть никакой рѣчи о способахъ улучшенія сельско-хозяйственнаго производства. Нищета земледѣльческаго населенія есть нищета государства, ибо земледѣльческое населеніе, составляющее почти три четверти всего населенія страны, является главнымъ плательщикомъ, главнымъ потребителемъ; естественно до тѣхъ поръ,

пока не улучшится положеніе этого главнаго класса въ странѣ, нельзя разсчитывать на улучшеніе промышленности, государственныхъ средствъ. Требованіе земли, грозно и рѣзко поставленное революціей, есть стремленіе къ хозяйственной справедливости, стремленіе преобразованія государства на новыхъ справедливыхъ основаніяхъ. Переворотъ политическій тогда только укрѣпится, когда подъ него будетъ подведено прочное хозяйственное основаніе. Домогательство революціонной демократіи обезпечить крестьянское населеніе землей не есть желаніе раскланиваться предъ крестьянствомъ, не превращеніе крестьянства въ новаго идола, а лишь защита правъ гражданъ, которые до сихъ поръ являлись наиболѣе страдавшими, это есть стремленіе уравненія гражданъ не только въ политическихъ правахъ, но въ правахъ на существованіе.

Земля есть орудіе производства для громаднаго большинства населенія, у этого населенія даннаго орудія не имѣется, слѣдовательно ихъ необходимо обезпечить.

Въ воззваніи Временнаго Правительства къ населенію, отъ 21 апрѣля 1917 г., читаемъ: «важнѣйшій очередной вопросъ для нашей страны—вопросъ земельный», слѣдовательно, настало долго жданное время, когда приходится приступить къ рѣшенію этого вопроса, ибо дольше этого откладывать нельзя, мы дошли до роковой черты. Выше нами уже было

указано, что для рѣшенія земельнаго дѣла прежде всего необходимо собрать такіе неопровержимо точные матеріалы, которые дадутъ всестороннюю картину положенія этого дѣла; когда мы будемъ знать, что у насъ имѣется, въ какомъ положеніи дѣло, кто сидитъ и какъ на землѣ, опредѣлятся и всѣ наши способы разрѣшенія задачи. Естественно возникаетъ вопросъ, кто правомоченъ разрѣшать земельный вопросъ, кому по силамъ рѣшеніе такого грандіознаго дѣла. Земельный вопросъ касается не только какой нибудь одной губерніи, уѣзда или волости; земельный вопросъ волнуетъ все населеніе, всѣхъ трудящихся, съ землей связаны интересы очень и очень многихъ, къ земельному дѣлу стягиваются интересы государственные, частные, международные, интересы тѣхъ западныхъ капиталистовъ, которые вложили не одну сотню милліоновъ рублей въ русскіе поземельные банки, слѣдовательно, земельный вопросъ—общегосударственный, онъ затрагиваетъ общенародные интересы, естественно его рѣшеніе должно быть передано такому высшему всенародному установленію, которое выразитъ всенародную волю; земельный вопросъ «можетъ рѣшить окончательно и правильно только Учредительное Собраніе, избранное всеобщимъ, равнымъ, прямымъ и тайнымъ народнымъ голосованіемъ» (Воззваніе Временнаго Правительства, 21 апрѣля 1917 г.). Но Учредительное Собраніе можетъ быть устроено не такъ скоро, а до созыва

этого собранія, въ какомъ положеніи должно находиться земельное дѣло. Вотъ вопросъ, который имѣетъ сейчасъ огромное жизненное значеніе. Конечно, мы всемѣрно должны домогаться того, чтобы Учредительное Собраніе состоялось, чтобы оно выразило истинную всенародную волю, а это возможно лишь тогда, когда мы всѣ будемъ стоять какъ одинъ человѣкъ, когда все населеніе будетъ отстаивать добытую свободу, охранять подступы къ Учредительному Собранію, будетъ всемѣрно противоборствовать анархіи, безначалію, когда никто не осмѣлится присваивать себѣ право и дерзость говорить отъ имени народа. Между тѣмъ такая угроза свободѣ уже имѣется: во многихъ мѣстахъ населеніе взялось за разрѣшеніе земельнаго вопроса; въ отдѣльныхъ волостяхъ, уѣздахъ, приступили къ упрощенному способу разрѣшенія очень сложнаго дѣла, проще говоря, стали захватывать земли частныхъ владѣльцевъ. Вѣдь мы согласились съ тѣмъ, что земельное дѣло—всенародное дѣло, слѣдовательно, когда волость или уѣздъ, или даже губернія рѣшаетъ это дѣло независимо отъ другихъ, то этимъ нарушаютъ интересы народа, ибо они думаютъ только о себѣ, о своей корысти; мы согласились и съ тѣмъ, что всенародное дѣло должно рѣшать управомоченное и выражающее всенародную волю—Учредительное Собраніе, когда же къ рѣшенію такого всенароднаго дѣла приступаютъ по отдѣльнымъ мѣстамъ, то такія преобразователи захваты-

ваютъ власть, имъ не принадлежащую, говорятъ якобы отъ лица народа, не имѣя на то права, на самомъ дѣлѣ руководствуются своими личными корыстными разсчетами. Земельное преобразованіе должно быть построено на началахъ справедливости, земельныя отношенія должны быть перестроены на широкихъ демократическихъ основаніяхъ уваженія правъ всѣхъ гражданъ, между тѣмъ разрѣшать земельный вопросъ путемъ захватовъ—это значитъ вмѣсто права, справедливости, водворять беззаконіе, грубую силу; гдѣ сила, тамъ нѣтъ справедливости. Насиліе—врагъ порядка. Итакъ земельный вопросъ долженъ быть разрѣшенъ; трудящіеся должны получить орудіе производства—землю; верховное право рѣшенія должно быть предоставлено только Учредительному Собранію; но Учредительное Собраніе должно имѣть подготовленный матеріалъ, на которомъ будетъ строить все дѣло преобразованія, вѣдь необходимо все земельное дѣло и подготовку его рѣшенія поручить какому либо достойному довѣрія установленію. Да, все это необходимо, должно сдѣлать. Земельное дѣло настолько трудное и сложное, что безъ предварительнаго изученія его рѣшать нельзя. «Для подготовки земельной реформы и для разработки неотложныхъ временныхъ мѣръ, впредь до разрѣшенія земельнаго вопроса Учредительнымъ Собраніемъ, образуются главный и мѣстный (губернскіе, уѣздные и волостные) земельные комитеты, состоящіе въ вѣдѣніи Министерства

Земледѣлія», это постановленіе Временнаго Правительства 21 апрѣля 1917 г. Все веденіе земельнаго дѣла передается земельнымъ комитетамъ, волостнымъ, уѣзднымъ,губернскимъ и Главному Земельному въ Петроградѣ. Временное Правительству требуетъ обязательнаго образованія губернскихъ и уѣздныхъ земельныхъ комитетовъ. Устройство волостныхъ комитетовъ признается условнымъ; если мѣстное населеніе или уѣздный земельный комитетъ пожелаетъ, то къ образованію волостныхъ земельныхъ комитетовъ препятствій не можетъ быть. Представляется нѣсколько неяснымъ, почему не признано созданіе волостныхъ комитетовъ столь же обязательнымъ, какъ и уѣздныхъ и губернскихъ; волостные земельные комитеты представляются чрезвычайно необходимыми, во-первыхъ, для общей связанности и преемственности работъ, во-вторыхъ, главнымъ образомъ потому, что волостные комитеты, какъ наиболѣе близкіе къ населенію, установленія малаго размѣра, дадутъ болѣе отчетливую, точную картину подробностей земельнаго дѣла.

Дѣятельность земельныхъ комитетовъ распадается на два вида: прежде всего земельные комитеты должны стать органами Временнаго Правительства на мѣстахъ по всѣмъ вопросамъ, имѣющимъ отношеніе къ сложному земельному дѣлу; всѣ постановленія центральной власти по земельнымъ дѣламъ должны быть приводимы въ исполненіе земельными комитетами,

въ эту область не имѣютъ права вмѣшательства никакія другія учрежденія; земельные комитеты по соглашенію съ мѣстными правительственными органами власти могутъ вступать въ соглашеніе по завѣдыванію государственными землями и сельско-хозяйственными имуществами; черезъ земельные комитеты правительственная власть осуществляетъ свои предначертанія, такимъ образомъ, земельные комитеты являются мѣстными агентами власти; если бы задачи земельныхъ комитетовъ ограничивались только этими чисто исполнительными обязанностями, то значеніе ихъ было бы ничтожно; земельнымъ комитетамъ предоставлены и другія болѣе широкія полномочія; земельные комитеты въ предѣлахъ мѣстной жизни являются установленіями полномочными, имъ предоставлено довольно широкое самоуправленіе; земельные комитеты могутъ издавать обязательныя постановленія по всѣмъ вопросамъ сельско-хозяйственныхъ и земельныхъ отношеній, если только такія постановленія не будутъ противорѣчить дѣйствующимъ законоположеніямъ и изданнымъ Временнымъ Правительствомъ постановленіямъ; это право самостоятельныхъ постановленій, право законодательствованія, одно изъ основныхъ правомочій земельныхъ комитетовъ, опредѣляющихъ ихъ значеніе; конечно, пользованіе этимъ правомъ не можетъ быть широкимъ, но предоставленіе этого права является чрезвычайно существеннымъ постольку, поскольку Временное Пра-

вительство не можетъ предусмотрѣть всѣхъ вопросовъ мѣстной жизни, которые являются близкими и извѣстными мѣстнымъ комитетамъ; въ переходное время требуются такія полномочія въ цѣляхъ предотвращенія многихъ нежелательныхъ явленій въ области поземельныхъ отношеній.

Изъ этого основного правомочія земельныхъ комитетовъ вытекаютъ другія весьма сложныя и существенныя права земельныхъ комитетовъ; на мѣстахъ, въ связи съ революціоннымъ сдвигомъ, недобросовѣстной проповѣдью темныхъ силъ, съ многочисленными слухами, неправильными толкованіями правительственныхъ распоряженій, отношенія между землевладѣльцами, собственниками и земледѣльческимъ населеніемъ и до этихъ дней далеко не миролюбивыя, стали принимать рѣзкія формы, отношенія стали обостряться; стали возникать многочисленные споры и недоразумѣнія въ области земельныхъ и сельскохозяйственныхъ отношеній; въ этихъ явленіяхъ очень много опаснаго какъ для государственнаго спокойствія вообще, для созданія правомѣрныхъ отношеній, такъ, въ частности, для правильной постановки сложнаго и грознаго продовольственнаго дѣла. Враждебныя отношенія, до сихъ поръ скрытыя, между землевладѣльцами и крестьянами, частью по наущенію извнѣ, частью по невѣжеству, принимаютъ рѣзкія формы, выражающіяся «въ самовольномъ нарушеніи чьихъ либо правъ и интересовъ», т. е. недовольство

отливается въ грубыхъ формахъ захвата частно-владѣльческихъ, помѣщичьихъ земель, захватѣ скота, сельско-хозяйственнаго инвентаря, насильственномъ уничтоженіи арендныхъ договоровъ, эти дѣйствія исходятъ отъ земледѣльческаго населенія; въ свою очередь и земельные собственники немало дѣлаютъ для нарушенія спокойнаго теченія жизни; такъ, собственники земель умышленно не засѣваютъ своихъ земель, сокращаютъ площадь посѣвовъ, чѣмъ создаютъ серьезныя затрудненія въ продовольственномъ дѣлѣ; земельные собственники, опасаясь, что безвозмездно лишатся земли, что революціонная демократія нарушитъ ихъ хозяйственные интересы, стремятся рядомъ мѣръ обезцѣнить земельныя и сельско-хозяйственныя имущества, что причиняетъ вредъ государству, или же обременяютъ земельную собственность новыми долгами и тѣмъ осложняютъ земельное преобразованіе; земельнымъ комитетамъ, въ предотвращеніе всѣхъ подобнаго рода явленій, предоставлены очень широкія полномочія; во всѣхъ случаяхъ споровъ, тяжбъ, недоразумѣній между землевладѣльцами, крестьянами земельные комитеты должны образовывать *посредническія и примирительныя камеры*, въ эти камеры по образцу третейскихъ судовъ поступаютъ жалобы по соглашенію сторонъ и рѣшенія камеръ являются обязательными. Слѣдовательно, никакія другія установленія не вправѣ вмѣшиваться въ поземельныя распри. Земельнымъ комитетамъ пре-

доставляется принимать мѣры и пріостанавливать всѣ тѣ распоряженія, которыя дѣлаютъ частныя лица въ видахъ обезпеченія земельныхъ имуществъ; земельные комитеты по соглашенію съ другими органами власти изыскиваютъ мѣры использованія такихъ имуществъ, которыя оставлены владѣльцами неиспользованными. Наконецъ, земельнымъ комитетамъ предоставляется право возбужденія предъ Главнымъ Земельнымъ Комитетомъ вопросовъ объ изъятіи изъ частнаго владѣнія такихъ земель, которыя особыми дѣйствіями частныхъ лицъ обезцѣниваются и превращаются въ убыточныя съ точки зрѣнія государственныхъ интересовъ. Такимъ образомъ, кругъ полномочій земельныхъ комитетовъ опредѣляется достаточно широко; земельные комитеты не только органы центральной власти по всѣмъ вопросамъ поземельныхъ отношеній, но и органы самостоятельные, которые имѣютъ право возбуждать предъ центральной властью всевозможные вопросы, а равно самостоятельно законодательствовать и рѣшать многочисленныя спорныя дѣла въ общемъ строѣ поземельныхъ отношеній въ согласіи съ общимъ законодательствомъ и распоряженіями Временнаго Правительства. Въ этой части, правда, положеніе о земельныхъ комитетахъ не достаточно полно; перечень вопросовъ въ слишкомъ общей формѣ намѣчаетъ предѣлы дѣятельности земельныхъ комитетовъ, но если раскрыть содержаніе этихъ общихъ положеній, и если принять во вниманіе, что

все земельное дѣло вручается земельнымъ комитетамъ и никакое другое установленіе не въ правѣ вмѣшиваться въ эти дѣла, то мы должны признать чрезвычайно широкими и отвѣтственными полномочія земельныхъ комитетовъ въ дѣлѣ установленія нормальныхъ поземельныхъ отношеній до рѣшенія всего вопроса въ Учредительномъ Собраніи. Въ данной части положенія на земельные комитеты возложена обязанность блюсти текущіе запросы сельско-хозяйственной жизни; особенной широкой творческой дѣятельности, за краткостью времени у земельныхъ комитетовъ, не можетъ быть и не должно быть въ виду коренного преобразованія всего поземельнаго строя. Въ конечномъ итогѣ дѣятельность земельныхъ комитетовъ должна главнымъ образомъ выразиться въ посредничествѣ и примирительномъ отношеніи; земельные комитеты до Учредительнаго Собранія должны установить условія мирной жизни и, какъ примирительнымъ камерамъ, имъ здѣсь то и открывается очень широкое поле дѣятельности, развивая культурную дѣятельность въ этомъ миротворящемъ направленіи, земельные комитеты предотвратятъ надвигающуюся анархію и выполнятъ тщательнѣе другую свою задачу.

На земельные комитеты возложена еще одна чрезвычайнаго значенія задача: земельные комитеты должны собрать матеріалъ, необходимый для предстоящей реформы; мы уже указывали, что наличный нашъ матеріалъ или устарѣлъ, или внушаетъ очень

существенныя опасенія относительности достовѣрности, въ лучшемъ случаѣ этотъ матеріалъ отрывочный. Земельные комитеты должны собрать матеріалъ точный и полный; земельному комитету эта работа окажется посильной потому, что, дѣйствуя на сравнительно небольшомъ районѣ, легче добыть и провѣрить матеріалъ; но работа земельнаго комитета не можетъ ограничиться однимъ собираніемъ матеріала; матеріалы сами по себѣ, какъ бы тщательно они собраны ни были, не даютъ представленія о живой дѣйствительности; каждая мѣстность имѣетъ свои личныя, свои особыя условія жизни, бытовыя особенности, знаніе этихъ особенностей чрезвычайно необходимо, ибо въ нихъ предуказаны внутреннія движущія силы; земельному комитету уловить и запечатлѣть эти мѣстныя условія жизни весьма легко и доступно; наконецъ земельнымъ комитетамъ, составленнымъ изъ мѣстныхъ людей, отчетливо представляются способы рѣшенія земельнаго дѣла, именно въ данномъ, сравнительно небольшомъ, участкѣ, слѣдовательно, земельнымъ комитетамъ, помимо собиранія матеріала, помимо выполненія всѣхъ подготовительныхъ работъ по земельному дѣлу, предоставляется право и это право они должны обязательно использовать—высказываться сообразно съ данными мѣстныхъ матеріаловъ по существу преобразованія поземельныхъ отношеній; мнѣнія членовъ земельнаго комитета, мѣстныхъ людей, людей свѣдущихъ, при-

знанныхъ знатоковъ мѣстной жизни, есть голосъ жизни. Задачи земельныхъ комитетовъ по подготовкѣ матеріаловъ къ Учредительному Собранію весьма сложны, требуется чрезвычайная вдумчивость, тщательность при выполненіи работъ, ибо дѣятельность земельныхъ комитетовъ въ подготовительный періодъ явится основаніемъ для преобразованія; чѣмъ тщательнѣе будетъ основаніе дѣла, тѣмъ основательнѣе будетъ выполненіе преобразованія поземельныхъ отношеній. Въ земельныхъ комитетахъ работа возлагается на само же населеніе въ лицѣ его лучшихъ представителей, слѣдовательно, вся реформа снизу, съ маленькихъ ячеекъ земельнаго комитета, до верха, Главнаго Комитета и Учредительнаго Собранія, будетъ въ народныхъ рукахъ. Поэтому является необходимымъ созданіе самыхъ маленькихъ ячеекъ, волостныхъ земельныхъ комитетовъ, обязательность которыхъ не предусматривается положеніемъ Временнаго Правительства. Кругъ дѣятельности волостныхъ земельныхъ комитетовъ въ предѣлахъ вышеуказанныхъ, опредѣляется уѣздными комитетами. Можетъ случится, что волостные комитеты, гдѣ они будутъ открываться, по усмотрѣнію уѣздныхъ комитетовъ, будутъ ограничены въ полномочіяхъ; это самая неудачная часть положенія. Цѣлесообразнѣе было бы созданіе волостныхъ земельныхъ комитетовъ въ порядкѣ обязательномъ, съ тѣми ихъ полномочіями, которыя предоставлены уѣзднымъ и губернскимъ.

Тогда получилась бы большая стройность и послѣдовательность въ работахъ отъ низшихъ земельныхъ комитетовъ до высшихъ: отъ волости до губерніи.

Волостные и уѣздные земельные комитеты дѣйствуютъ подъ нѣкоторымъ контролемъ губернскихъ земельныхъ комитетовъ, въ которыхъ могутъ быть обжалованы постановленія первыхъ, точно такъ же въ порядкѣ старшинства и постепенности рѣшенія губернскихъ земельныхъ комитетовъ могутъ быть обжалованы въ главномъ земельномъ комитетѣ; это положеніе имѣетъ очень важное практическое значеніе, ибо имъ устанавливается связь и взаимодѣйствіе между земельнымъ комитетомъ низшимъ и высшимъ административныхъ дѣленій; имъ создается извѣстная связанность дѣйствій между по существу дѣятельности самостоятельными земельными комитетами, наконецъ, право обжалованія постановленій земельныхъ комитетовъ обезпечиваетъ болѣе надежную защиту интересовъ различныхъ лицъ и учрежденій.

Однако, указанными началами не могутъ быть разграничены отношенія между земельными комитетами; несомнѣнно неизбѣжно, что въ дѣйствительности, когда земельные комитеты начнутъ дѣйствовать, окажется необходимость болѣе точно обозначить какъ предѣлы, такъ и кругъ вѣдѣнія волостныхъ, уѣздныхъ и губернскихъ комитетовъ, возможны и вмѣша-

тельства однихъ комитетовъ въ кругъ дѣйствія другихъ; наконецъ, необходимость требуетъ установленія извѣстнаго надзора за дѣятельностью комитетовъ, установленія порядка обжалованія постановленій комитетовъ; всѣ вопросы, связанные съ обжалованіемъ распоряженій земельныхъ комитетовъ какъ въ порядкѣ административномъ, такъ равно въ судебномъ, будутъ установлены Главнымъ Земельнымъ Комитетомъ.

Главный Земельный Комитетъ при Министерствѣ Земледѣлія есть высшій органъ, какъ объединяющій и связующій дѣятельность мѣстныхъ комитетовъ, такъ главный руководитель всѣхъ подготовительныхъ работъ по преобразованію поземельныхъ отношеній.

Главный Земельный Комитетъ руководитъ собираніемъ и разработкой всѣхъ матеріаловъ по земельному вопросу. Дѣятельность Главнаго Земельнаго Комитета должна опираться на мѣстные земельные комитеты; эти комитеты будутъ собирать матеріалъ, рисующій положеніе земельнаго дѣла, на основаніи данныхъ мѣстныхъ земельныхъ комитетовъ, а равно соображеній, высказанныхъ ими, какъ свѣдущими установленіями. Главный Земельный Комитетъ долженъ составить *проектъ земельной реформы*; Главный Земельный Комитетъ помимо матеріаловъ, доставляемыхъ мѣстными земельными комитетами, имѣетъ право и долженъ независимо отъ этого и лично собирать матеріалы; такимъ образомъ, на Главный

Земельный Комитетъ возлагается чрезвычайно важная и отвѣтственная предварительная работа; проектъ земельной реформы, разработанный Главнымъ Земельнымъ Комитетомъ, будетъ основой для законодательнаго творчества Учредительнаго Собранія, поэтому Главный Земельный Комитетъ, принимающій такую исключительно важную работу, тѣмъ успѣшнѣе наладитъ дѣятельность мѣстныхъ земельныхъ комитетовъ, чѣмъ тщательнѣе и напряженнѣе будетъ ихъ работа и чѣмъ болѣе связи и взаимоотношеній будетъ между Главнымъ Земельнымъ Комитетомъ и мѣстными земельными комитетами; для всякаго очевидно, что въ концѣ концовъ тѣ матеріалы и соображенія, которые будутъ исходить отъ мѣстныхъ комитетовъ, предопредѣлятъ всю работу Главнаго Земельнаго Комитета, ибо мѣстные комитеты, близкіе къ разнообразнымъ условіямъ поземельныхъ отношеній, только и могутъ дать представленіе объ истинномъ положеніи земельнаго дѣла, изъ этого ясно, какая осторожность требуется при привлеченіи работниковъ въ эти комитеты, какъ велики и сложны обязанности тѣхъ, которые войдутъ въ мѣстные земельные комитеты.

Помимо подготовки основного законодательнаго проекта земельнаго преобразованія Главному Земельному Комитету ввѣряется веденіе всего земельнаго дѣла въ странѣ, поэтому Главный Земельный Комитетъ входитъ къ Министру Земледѣлія, а въ

подлежащихъ случаяхъ чрезъ его посредство къ Временному Правительству съ представленіями объ ограниченіи или полномъ пріостановленіи изданныхъ ранѣе законовъ, если они могутъ затруднить рѣшеніе земельнаго вопроса въ Учредительномъ Собраніи, или окажутся несогласованными съ основами новаго государственнаго строя, или могутъ нарушить правильное теченіе сельско-хозяйственной жизни. Главный Земельный Комитетъ можетъ возбуждать представленія объ упраздненіи должностей и учрежденій, вѣдающихъ земельными дѣлами, если только ихъ дѣятельность окажется излишней; Главный Земельный Комитетъ имѣетъ право доводить до свѣдѣнія Временнаго Правительства о согласованіи дѣйствій и распоряженій власти въ области поземельныхъ отношеній. Вообще Главному Земельному Комитету предоставлены очень широкія полномочія на принятіе мѣръ для упорядоченія поземельныхъ и связанныхъ съ ними хозяйственныхъ отношеній.

Для того, чтобы между мѣстными земельными комитетами была живая связь, единство въ направленіи работъ, Главному Земельному Комитету предоставляется созывать всероссійскіе и областные съѣзды представителей комитетовъ, которые, путемъ общенія и взаимнаго ознакомленія съ ходомъ работъ въ комитетахъ, могутъ вырабатывать общую согласованность дѣйствій; если созывъ съѣздовъ окажется невозможнымъ или громоздкимъ, то въ тѣхъ же цѣ-

ляхъ Главный Земельный Комитетъ назначаетъ особыхъ уполномоченныхъ для отдѣльныхъ мѣстностей или даже для отдѣльной категоріи дѣлъ, эти уполномоченные и будутъ способствовать связанности, согласованности работъ земельныхъ комитетовъ, самостоятельно ведущихъ свою дѣятельность по мѣстамъ.

Такимъ образомъ, Главный Земельный Комитетъ, въ сотрудничествѣ съ мѣстными комитетами, подготовляетъ проектъ земельнаго преобразованія и одновременно вѣдаетъ всѣмъ земельнымъ дѣломъ въ странѣ, что даетъ возможность предотвратить нежелательныя затрудненія, которыя могутъ быть созданы для скорѣйшаго осуществленія земельнаго преобразованія. Главный Земельный Комитетъ, какъ высшій руководитель всего земельнаго преобразованія, долженъ опираться на мѣстные земельные комитеты, долженствующіе дать живое изображеніе мѣстныхъ условій жизни. Главный и мѣстные Земельные Комитеты только тогда могутъ выполнить всѣ возложенныя на нихъ сложныя обязанности, когда они дѣйствительно соберутъ живыя творческія силы; поэтому чрезвычайно важнымъ является составъ комитетовъ. Главный Земельный Комитетъ состоитъ изъ главы вѣдомства, министра земледѣлія и его товарищей, эти лица входятъ въ него по служебному положенію своему.

Въ Главный Земельный Комитетъ входятъ представители отъ губернскихъ земельныхъ комитетовъ по одному отъ каждаго, эти лица будутъ связывать

Главный Земельный Комитетъ съ губернскими комитетами, держать въ курсѣ всѣхъ дѣлъ, слѣдовательно, дѣятельность губернскихъ комитетовъ не будетъ оторванной. Шесть представителей отъ *безпартійныхъ центральныхъ организацій:* 1) Всероссійскаго Крестьянскаго Союза, 2) Всероссійскаго Совѣта Крестьянскихъ депутатовъ; эти организаціи, представляющія интересы крестьянскіе, получаютъ нѣкоторое преимущественное положеніе предъ другими организаціями; по три представителя, 3) отъ Временнаго Комитета Государственной Думы, 4) Всероссійскаго Совѣта Рабочихъ и Солдатскихъ депутатовъ, 5) Всероссійскаго кооперативнаго союза; далѣе слѣдуютъ *представители политическихъ партій*, 6) 11 человѣкъ по избранію центральныхъ органовъ по одному отъ каждой, 7) пять представителей крупнѣйшихъ ученыхъ обществъ, 8) свѣдущія лица съ правомъ совѣщательнаго голоса, съ такимъ же правомъ присутствуютъ и представители вѣдомствъ. Если исключить членовъ, входящихъ по положенію, то общественныя и политическія организаціи будутъ представлены 31 голосомъ, если къ этому прибавить представителей губернскихъ комитетовъ, число которыхъ составитъ не менѣе 35—40, то Главный Земельный Комитетъ составится въ довольно внушительномъ размѣрѣ 80—90 человѣкъ; въ Главный Земельный Комитетъ входятъ еще предсѣдатель, управляющій дѣлами комитета и 25 членовъ по приглашенію Временнаго Правительства. Такимъ

образомъ, Главный Земельный Комитетъ, правда, не равномѣрно, что едва ли и достижимо, но будетъ представлять не только различныя теченія общественной и политической мысли, но и почти всѣ крупныя организаціи политическія; соединеніе тѣхъ и другихъ представителей науки, практики, политическихъ дѣятелей даетъ Главному Земельному Комитету извѣстную внутреннюю устойчивость и страхуетъ отъ возможности односторонніхъ рѣшеній; слѣдовательно, Главный Земельный Комитетъ, вобравшій въ себя представителей всѣхъ живыхъ силъ и организацій, являетъ собой установленіе практически подвижное и способное стать во главѣ такого громаднаго дѣла, какъ земельная реформа.

Въ составъ губернскихъ земельныхъ комитетовъ входятъ: 1) 4 члена по избранію губернскаго земскаго собранія, 2) одинъ—по избранію городской думы губернскаго города, 3) по одному представителю отъ каждаго уѣзднаго земельнаго комитета, 4) представители отъ экономическихъ отдѣловъ (агрономическаго, статистическаго и т. д.) по избранію этихъ отдѣловъ при губернской земской управѣ, не болѣе трехъ въ общемъ, 5) членъ окружнаго суда по избранію отдѣленій суда, 6) мировой судья по избранію уѣзднаго мирового съѣзда губернскаго города, 7) представитель Министерства Земледѣлія по назначенію Министра, 8) свѣдущія лица, приглашенныя предсѣдателемъ губернскаго комитета съ правомъ совѣщательнаго

голоса; такимъ образомъ, постоянный составъ губернскихъ комитетовъ опредѣляется въ 11 человѣкъ; представители уѣздныхъ земельныхъ комитетовъ и свѣдущія лица будутъ представлять величину непостоянную.

Въ уѣздные комитеты входятъ: 1) четыре члена по избранію уѣзднаго земскаго собранія, 2) одинъ— по избранію городской думы, 3) по одному представителю отъ волостного земельнаго комитета, при отсутствіи ихъ отъ волостного земскаго собранія, 4) земскій агрономъ и земскій статистикъ по избранію товарищей, если ихъ въ уѣздѣ нѣсколько, 5) мировой судья по избранію уѣзднаго мирового съѣзда; постоянный составъ уѣзднаго земельнаго комитета опредѣляется въ 9 членовъ.

Волостные земельные комитеты состоятъ изъ пяти членовъ и трехъ замѣстителей, избираемыхъ волостнымъ земскимъ собраніемъ. Въ члены земельныхъ комитетовъ могутъ быть избираемы или приглашаемы всѣ правоспособные граждане безъ различія пола, независимо отъ ихъ имущественнаго положенія и мѣстожительства во время избранія или приглашенія. Это положеніе имѣетъ чрезвычайно важное значеніе, такъ какъ даетъ возможность призывать въ мѣстные земельные комитеты лицъ опытныхъ, знающихъ положеніе дѣла; устраненіе формальныхъ препятствій облегчаетъ мѣстнымъ комитетамъ широко организовывать свой составъ; въ этомъ от-

ношеніи комитетамъ предоставляется неограниченное право привлекать полезныхъ дѣлу лицъ.

Итакъ, земельные комитеты, на которыхъ возлагается во главѣ съ Главнымъ Земельнымъ Комитетомъ подготовка проекта земельной реформы, получаютъ очень широкія полномочія, имъ передается все земельное дѣло въ странѣ, задача земельныхъ комитетовъ не исчерпывается подготовкой матеріала для будущей реформы, имъ предоставлено право самостоятельныхъ рѣшеній въ области поземельныхъ дѣлъ въ согласіи съ общимъ законодательствомъ и распоряженіями Временнаго Правительства; въ виду сложности дѣла положеніе о земельныхъ комитетахъ составлено въ общихъ чертахъ; согласно съ предуказаніемъ жизни это положеніе придется дополнять и расширять. Въ отношеніи чрезвычайно важнаго вопроса о составѣ земельныхъ комитетовъ положеніе предусматриваетъ необходимость привлеченія общественныхъ и политическихъ силъ; однако, составъ Главнаго Земельнаго Комитета не является достаточно полнымъ, представительство науки достаточно слабое, между тѣмъ болѣе широкое привлеченіе научныхъ силъ дало бы работамъ комитетовъ большую основательность; точно также въ мѣстныхъ комитетахъ отсутствуетъ представительство чрезвычайно важнаго явленія народно-хозяйственной жизни—кооперації. Правда, эти недочеты въ области представительства могутъ восполняться правомъ предоставленнымъ коми-

тетамъ приглашать свѣдущихъ лицъ, но всякое такое условное право не имѣетъ характера постоянства, оно случайно.

Положеніе о земельныхъ комитетахъ, какъ приступъ къ величайшему земельному преобразованію, событіе чрезвычайной важности и значенія; необходимость повелительно требуетъ, чтобы земельные комитеты отъ волостныхъ до губернскихъ немедленно возникли, привлекли всѣ живыя силы и приступили, съ полнымъ сознаніемъ исторической отвѣтственности, къ подготовкѣ земельной реформы; до завершенія дѣла земельные комитеты должны оставаться на стражѣ правового порядка и въ области поземельныхъ отношеній, отстаивая законные права и интересы какъ отдѣльныхъ лицъ, такъ и государства, противостоять безначалію, земельные комитеты призваны въ области своихъ широкихъ полномочій охранять добытую свободу.

2795

Цѣна 20 к.

## ИМѢЮТСЯ НА СКЛАДѢ БРОШЮРЫ

## С. АВАЛІАНИ

(Приватъ-доц. Петроградскаго Унив-та).

1) Что такое національзація и соціализація земли? . . . . . 10 к.
2) Земельный вопросъ въ Россіи . . . . . 10 „
3) Національный вопросъ въ Россіи и его рѣшеніе въ программахъ политическихъ партій . . . . . 10 „
4) Политическія задачи кооперації . . . . 10 „
5) Земельный вопросъ въ Россіи и кооперація . . . . . 20 „
6) Кооперація и соціализмъ. . . . . 20 „
7) Земельный вопросъ въ программѣ партіи С.-Р. . . . . 20 „

СКЛАДЪ ИЗДАНІЯ:

**А. Д. АРАБИДЗЕ.**

Владимирскій пр., 10, кв. 26. Тел. 163-20.