ДВѢ РѢЧИ

ГРАФА АНДРЕЯ ПАВЛОВИЧА

ШУВАЛОВА

(СЪ ПРИЛОЖЕНІЕМЪ ТЕКСТА ЗАКОНА 21 НОЯБРЯ 1866 ГОДА).

БЕРЛИНЪ

1867.

ДВѢ РѢЧИ

ГРАФА АНДРЕЯ ПАВЛОВИЧА

ШУВАЛОВА

(СЪ ПРИЛОЖЕНІЕМЪ ТЕКСТА ЗАКОНА 21 НОЯБРЯ 1866 ГОДА).

БЕРЛИНЪ
1867.

БИБЛИОТЕКА
КОММУНИСТИЧЕСКОЙ
АКАДЕМИИ
819
30

ДВѢ РѢЧИ

ГРАФА АНДРЕЯ ПАВЛОВИЧА ШУВАЛОВА

(Съ приложеніемъ текста Закона 21 Ноября 1866 года).

Въ С. Петербургскомъ Земскомъ Собраніи гр. Андрей Павловичъ Шуваловъ говорилъ по поводу Закона 21 Ноября, Двѣ рѣчи, слѣдующаго содержанія:

I.

ВЪ ЗАСѢДАНІИ 7 ЯНВАРЯ.

Мм. Гг.,

При открытіи Сессіи, почтенный нашъ предсѣдатель высказалъ ту мысль: что Земскія Учрежденія уже тѣмъ приносятъ вѣрную пользу Россіи, что правительственныя мѣры подвергаются гласному обсужденію въ нашихъ собраніяхъ и тѣмъ самимъ могутъ быть оцѣняемы болѣе основательно общественнымъ мнѣніемъ. Конечно, оно такъ, но невозможно однакожъ не замѣтить, что правительственныя мѣропріятія обсуждаются нами только тогда, когда онѣ уже появились

въ формѣ Законоположеній, выработавшись, до появленія ихъ въ окончательной этой формѣ, не только безъ нашего содѣйствія, но и безъ нашего вѣдома... въ тайнѣ канцелярій.

Смѣю думать даже, Мм. Гг., что эта несоотвѣтственность способа составленія Законовъ съ способомъ ихъ примѣненія, является одной изъ страннѣйшихъ особенностей переходнаго нашего времени, а также и не малымъ препятствіемъ, какъ для государственныхъ, такъ и для общественныхъ дѣятелей.

Мы отвѣтственны передъ нашими довѣрителями въ полезномъ, то есть въ сознательномъ примѣненіи Законовъ, мы обязаны вникать въ ихъ настоящій духъ, понимать ихъ настоящую цѣль, а между тѣмъ мы остаемся чужды и тѣмъ побудительнымъ причинамъ и тѣмъ даннымъ, при которыхъ они составляются.

Правительственные же органы лишаются плодотворнаго содѣйствія людей заинтересованныхъ, и общественнаго мнѣнія, тогда именно, когда это содѣйствіе можетъ быть для нихъ и руководителемъ и подпорою; понятно, что они уже смотрятъ на наши сужденія, какъ на безплодную и раздражительную критику совершившихся фактовъ.

Эти мысли невольно вызываются Закономъ 21-го Ноября, какъ по его особенному значенію, такъ и по той, если могу такъ выразиться, поразительной поспѣшности, съ которой онъ былъ выпущенъ на свѣтъ... Прихожу къ вопросу.

Законъ 21 Ноября произошелъ, какъ мы видимъ, изъ соглашенія двухъ правительственныхъ органовъ, министра финансовъ и министра внутреннихъ дѣлъ;

онъ и долженъ разсматриваться съ двухъ сторонъ : 1) чисто денежной, 2) возбуждающей общегосударственный вопросъ. Денежная сторона Закона проста, г. министръ Финансовъ защищаетъ тутъ винный доходъ, но было бы еще проще прямо намъ сказать, что въ настоящемъ ихъ положеніи, Финансы государства не въ состояніи выдержать въ пользу земства какое-либо уменьшеніе въ важнѣйшихъ изъ государственныхъ доходовъ. Вѣроятно мы бы поторговались съ г. министромъ, но уже такъ давно въ Россіи привыкли смотрѣть на кабакъ, какъ на неприкосновенное сокровище, какъ на краеугольный камень государственнаго хозяйства, что я не сомнѣваюсь, Мм. Гг., что мы бы всѣ и безъ большаго ропота покорились необходимости, высказанной намъ откровенно и ясно.

Правительство предпочло идти другимъ путемъ и возбудить общегосударственный вопросъ введеніемъ въ систему Земскихъ налоговъ новаго начала, и тутъ явствуетъ уже вліяніе г. министра внутреннихъ дѣлъ.

Управа наша, въ своемъ докладѣ, выказываетъ намъ весьма дѣльно и ясно всю несправедливость установленія высшей нормы налога, въ видѣ привиллегіи, для нѣкоторыхъ только предметовъ; но слѣдуетъ прибавить, что эта мѣра распространенная и на всѣ предметы обложенія, представляется, если не столь несправедливой, то во всякомъ случаѣ еще болѣе несостоятельной, уже потому, что безъ предварительнаго установленія высшихъ нормъ государственныхъ и мѣстныхъ расходовъ, установленіе высшей нормы обложенія, не можетъ быть ничто иное, какъ безсмыслица или явный обманъ.

Однакожъ, я вполнѣ готовъ согласиться съ г. министромъ, что полезно и даже необходимо, чтобы въ Россіи, какъ и въ другихъ благоустроенныхъ государствахъ, для всѣхъ предметовъ обложенія установлялась-бы законодательнымъ порядкомъ нормальная пропорція ихъ участія въ исправленіи налоговъ и повинностей. Конечно, оно далеко отъ высшей нормы обложенія введенной Закономъ 21 Ноября, но и тутъ я готовъ видѣть лишь не совершенно удачную попытку примѣненія принципа, вполнѣ хорошаго; тѣмъ не менѣе, какъ-бы ни была легка, и даже кратковременна, сдѣланная ошибка, она уже имѣла весьма важныя и неблагопріятныя послѣдствія...

Введеніемъ новыхъ привиллегій, относительно налоговъ, поставлено значительное препятствіе скорѣйшему разрѣшенію вопроса, требующаго однакожъ неотлагательно этаго разрѣшенія и зачатаго уже почти повсемѣстно въ Россіи, а именно : преобразованію на болѣе справедливыхъ основаніяхъ, натуральныхъ повинностей, лежащихъ столь тяжелымъ бременемъ на крестьянскомъ сословіи. — Возбужденъ торопливо вопросъ существенный, важнѣйшій для всего государства, когда того не требовала немедленная практическая необходимость.

Еще до начала дѣйствія Земскихъ Учрежденій, безграничное почти право Земскихъ Собраній устанавливать и распредѣлять налоги, было предметомъ опасенія для многихъ изъ насъ, мы опасались вліянія личныхъ интересовъ . . . . . возбужденія корыстныхъ страстей..... но не нами затронутъ этотъ вопросъ..... по чему-же? — Признавая чрезмѣрнымъ, право предоставленное у насъ мѣстнымъ собраніямъ, мы

однакожъ не считаемъ возможнымъ, съ пользою для края, передать это право какому-либо изъ государственныхъ учрежденій, существующихъ нынѣ въ Россіи... Мы ожидали отъ времени эту возможность и ожидали, долженъ сказать, терпѣливо, отчасти потому, что между тѣмъ вопросъ вырабатывался на практикѣ; но преимущественно потому, что опытъ научилъ насъ довѣрять благоразумію края, и я здѣсь не упущу данный мнѣ случай, не сказавши, что сравнительная малочисленность случаевъ, гдѣ чрезмѣрное это право употреблялось во зло, можетъ служить лучшимъ отвѣтомъ на возгласы тѣхъ недоброжелателей, или клеветниковъ русскаго народа, которые сомнѣваются или притворяются въ томъ, что они сомнѣваются въ его зрѣлости для самоуправленія.

Въ заключеніе скажу, Мм. Гг., что по моему крайнему убѣжденію, вопросъ возбужденный Закономъ 21 Ноября, поднятъ преждевременно; но когда онъ однажды поднятъ, то долженъ быть разрѣшенъ окончательно и удовлетворительно. Разрѣшенъ-же онъ можетъ быть удовлетворительно только совокупными трудами администраціи и Русскаго Земства; впрочемъ, я не предлагаю немедленно собранію обратиться съ ходатайствомъ въ этомъ смыслѣ, но предоставляю себѣ просить слова еще разъ до окончанія преній по предмету Закона 21 Ноября.

II.

ВЪ ЗАСѢДАНІИ 10 ЯНВАРЯ.

Мм. Гг.,

Предметъ, занимающій насъ сегодня, уже былъ разсмотрѣнъ, можно сказать, всесторонне, какъ въ здѣшнемъ, такъ и въ другихъ Земскихъ Собраніяхъ, и наконецъ въ печати, и я постараюсь не употребить во зло ваше терпѣніе. Я возвращусь къ Закону 21 Ноября, и отчасти къ сказанному мною въ другомъ засѣданіи, но на столько лишь, на сколько оно мнѣ будетъ необходимо, чтобы мотивировать то предложеніе, на которое я желалъ-бы васъ склонить, Мм. Гг.

Поборники Закона 21 Ноября, по крайней мѣрѣ большая часть изъ нихъ, видятъ въ немъ безкорыстное отцовское попеченіе и заботливую защиту противъ нашихъ увлеченій, какихъ-то угнетенныхъ жертвъ, въ число которыхъ они помѣщаютъ даже и насъ самихъ.

То значительное мѣсто до 75%, которое занимаютъ въ нашихъ раскладкахъ, въ нашихъ смѣтахъ обязательные расходы, и тотъ незначительный процентъ земскихъ сборовъ, который остается на необязатель-

ные расходы, представляются прямымъ опроверженіемъ подобнаго воззрѣнія и достаточнымъ доказательствомъ того, какъ мало мы виновны въ увлеченіяхъ нашихъ бюджетовъ, а также и того, что, если дѣйствительно наши карманы нуждаются въ защитѣ, то во всякомъ случаѣ не противъ насъ самихъ; я прибавлю, что министръ финансовъ, должно быть, нѣсколько озадаченъ и крайне удивленъ тому рыцарскому характеру, который придается тутъ его мѣропріятіямъ.

Нѣтъ, Мм. Гг., никто не заботится о сбереженіи нашихъ кармановъ, впрочемъ, кому до нихъ и дѣло? Законъ 21 Ноября, имѣетъ въ виду обезпеченіе государственныхъ доходовъ и съ этой цѣлію имъ и разграничиваются, на болѣе точныхъ основаніяхъ, источники на покрытіе общеправительственныхъ потребностей отъ источниковъ на покрытіе мѣстныхъ нуждъ. Справедливость и здравый смыслъ заставляютъ меня признать, что въ законѣ этотъ принципъ вѣренъ. Но замѣтьте, Гг., одинъ только принципъ!

Повсемѣстно, по крайней мѣрѣ во всѣхъ благоустроенныхъ государствахъ, существуютъ подобныя раздѣленія на самыхъ положительныхъ основаніяхъ и понятно, что не могутъ быть довольно ясны, довольно строги законы, на которыхъ установляются, какъ основаніе податей, такъ и распредѣленіе и порядокъ ихъ употребленія.

Понятно также, что этими законами ограждаются интересъ правительственный, мѣстный и частный, а потому я считаю несправедливымъ ставить Закону 21 Ноября въ упрекъ, то, что онъ излишне защищаетъ общеадминистративные интересы противъ нашихъ увлеченій. Но мы въ правѣ сожалѣть, что

одновременно не защищается мѣстный интересъ отъ административныхъ увлеченій и точно также интересъ частный отъ увлеченій, какъ однихъ, такъ и другихъ.

Повторяю, не вѣрны въ Законѣ 21 Ноября, примѣненіе и развитіе принципа разграниченія интересовъ, на которомъ онъ основывается, но самъ принципъ совершенно вѣренъ и потому я не предложу вамъ, Мм. Гг., ходатайства объ отмѣнѣ этого Закона. Я считалъ-бы подобный исходъ затруднительнымъ и даже нежелательнымъ; я полагалъ-бы болѣе полезнымъ ходатайствовать о его пересмотрѣ и развитіи, конечно на началахъ равноправности и огражденія правъ правительственныхъ, мѣстныхъ и частныхъ.

Если-бы правительство уважило подобное ходатайство и пришлось-бы привести въ исполненіе то, что я предлагаю; конечно, подобный трудъ, предоставленный Земству, будетъ вѣроятно одностороннимъ, но предоставленный администраціи, онъ будетъ неменѣе одностороннимъ. Единственный способъ достиженія удовлетворительнаго результата было-бы: предоставить это дѣло общимъ силамъ и совмѣстному труду, какъ административной власти, такъ и Земства Русскаго. Говорю Земства Русскаго потому, что вопросъ разработанный отдѣльно, по разнымъ Губернскимъ Собраніямъ, можетъ имѣть тотъ-же самый недостатокъ, т. е. быть односторенне разработанъ.

Я не намѣренъ входить въ большія подробности о порядкѣ исполненія предлагаемаго мною ходатайства; оно своевременно можетъ быть разсмотрѣно людьми болѣе компентентными, если только ходатайство будетъ уважено, но долженъ прибавить еще одно слово и повторить уже сказанное мною здѣсь въ

другомъ засѣданіи : давно многіе изъ насъ въ Земствѣ озабочены пробѣломъ существующимъ въ нашихъ установленіяхъ, тѣмъ именно, что не основаніе, не распредѣленіе, ни даже порядокъ употребленія налоговъ нашихъ, не опредѣлены на совершенно прочныхъ законныхъ основаніяхъ, но никто изъ насъ не возбуждалъ до сихъ поръ этого вопроса, — мы ожидали!... не видя въ государственномъ строю такихъ учрежденій, которыя могли-бы удовлетворительно разработывать подобные вопросы. Я это повторилъ сегодня, Мм. Гг., чтобы обратить еще разъ вниманіе на то, что вопросъ поднятъ не нами, а самимъ правительствомъ. Но разъ поднятъ вопросъ первостепенный, существенный для всего края, онъ не можетъ остаться не разрѣшеннымъ окончательно, и въ такомъ случаѣ откровенность становится для насъ исполненіемъ прямаго долга нашего, нашей даже самой простой обязанности, какъ бы на насъ ни смотрѣли : представители-ли мы народныхъ интересовъ, или довѣренные исполнители воли и мысли правительства, по выраженію представителя правительственной власти при открытіи сессіи, — этотъ долгъ я и постарался исполнить по силамъ.

Предложеніе графа Шувалова было окончательно формировано и принято въ слѣдующемъ видѣ : Гласный графъ Андрей Павловичъ Шуваловъ предлагаетъ Собранію ходатайствовать о пересмотрѣ и развитіи Закона 21 Ноября 1866 года, на началахъ равноправностей и огражденія правъ всѣхъ и каждаго совокупными силами и одновременнымъ трудомъ центральной Администраціи и Земства.

ТЕКСТЪ ЗАКОНА 21 НОЯБРЯ 1866.

Государственный совѣтъ, въ департаментѣ государственной экономіи и въ общемъ собраніи, разсмотрѣвъ представленіе министра внутреннихъ дѣлъ, объ измѣненіи редакціи статей 9-й и 11-й временныхъ правилъ для земскихъ учрежденій, относительно обложенія торговли и промышленности сборами на земскія повинности, *мнѣніемъ положилъ :* статьи 9-ю и 11-ю Высочайше утвержденныхъ, 1-го января 1864 года, временныхъ правилъ для земскихъ учрежденій изложить въ слѣдующемъ видѣ : Ст. 9. Губернскія и уѣздныя собранія могутъ назначать земскіе сборы только съ слѣдующихъ предметовъ :

а) Съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ и уѣздахъ, какъ то : съ земель, съ жилыхъ домовъ, фабричныхъ, заводскихъ и торговыхъ помѣщеній и вообще всякаго рода зданій и сооруженій;

б) съ свидѣтельствъ на право торговли и промысловъ, билетовъ на торговыя и промышленныя заведенія и съ патентовъ на винокуренные заводы и заведенія

для продажи питей. Ст. 11. Общимъ основаніемъ размѣра обложенія служитъ цѣнность и доходность облагаемыхъ имуществъ.

При обложеніи упомянутыхъ въ пунктѣ а. ст. 9-й фабричныхъ, заводскихъ и торговыхъ помѣщеній, надлежитъ принимать въ разсчетъ цѣнность и доходность только самыхъ помѣщеній, не вводя въ оцѣнку ни находящихся въ нихъ предметовъ и издѣлій торга или промысла, ни торговыхъ и промышленныхъ оборотовъ. Сборъ съ упомянутыхъ въ пункт. б. той же статьи свидѣтельствъ, билетовъ и патентовъ назначается въ процентахъ съ цѣны, платимой за тѣ свидѣтельства, билеты и патенты въ казну: размѣръ сихъ процентовъ опредѣляется по усмотрѣнію земскихъ собраній, но въ общей сложности на губернскія и уѣздныя потребности не долженъ превышать: съ каждаго гильдейскаго свидѣтельства (1-го и 2-го разрядовъ), а также патента на винокуренные заводы и заведенія для продажи питей 25% означенной, вносимой въ казну цѣны, считая въ числѣ сихъ 25% и отдѣляемыя нынѣ на губернскій земскій сборъ $^2/_3$ части изъ той суммы, которую, на основаніи Высочайше утвержденнаго 4-го января 1863 г. мнѣнія государственнаго совѣта, торгующіе по свидѣтельствамъ 1-й и 2-й гильдіи, впредь до пересмотра устава о земскихъ повинностяхъ, обязаны вносить на государственныя и губернскія земскія повинности; а со всѣхъ прочихъ, установленныхъ закономъ торговыхъ и промысловыхъ свидѣтельствъ и

билетовъ на содержаніе открытыхъ торговыхъ и промышленныхъ заведеній 10% вносимой въ казну цѣны. Установленіе подробностей разкладки предоставляется усмотрѣнію земскихъ собраній. Основанія исчисленія повинности, цѣнности облагаемыхъ предметовъ и размѣра обложенія всякаго изъ оныхъ должны быть обстоятельно объяснены въ самой раскладкѣ, или въ приложеніи къ оной. Его Императорское Величество, мнѣніе государственнаго совѣта, 21-го Ноября 1866 года, Высочайше утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить.

(Собр. Узакон.).

БИБЛИОТЕКА КОММУНИСТИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ.