Изданіе редакціи „Освобожденія“

**Le projet de Plehve sur le pouvoir des gouverneurs**

Prix 2 Frs. — Цѣна 2 фр.

# УСИЛЕНІЕ ГУБЕРНАТОРСКОЙ ВЛАСТИ

## Проектъ фонъ Плеве

Съ предисловіемъ **П. Струве**

и съ приложеніемъ дѣла

**ОРЛОВСКАГО ГУБЕРНАТОРА НЕКЛЮДОВА**

**Paris 1904**

Société nouvelle de librairie et d'édition, Rue Cujas 17

(Librairie Georges Bellais)

Содержаніе послѣднихъ №№ „Освобожденія“

## № 51:

**Левъ Толстой о войнѣ. — Русское правительство и политическіе ссыльные.** (Письмо изъ Сибири.) М. — **Президентъ князь Щербатовъ.** (Письмо изъ Москвы.) Х². — **Письма изъ провинціи:** изъ Одессы, Курска, Подольской губ., Рязани, Нѣжина, Кишинева. — **Процессъ Аничкова и Борманъ передъ Сенатомъ.** (Рѣчь прис. пов. Мандельштама.) — **Финляндскія дѣла.** (Отъ нашего гельсингфорсскаго корреспондента.) Ф. — **Что выигралъ г. ф.-Плеве?** -овъ. — **Сообщенія и замѣтки.** Разныя свѣдѣнія и слухи.

## № 52:

**Конецъ ф.-Плеве.** Редактора. — **Подъ впечатлѣніемъ** газетной телеграммы. Путешественника. — **Зналъ или не зналъ царь?** П. С. — **Очередныя задачи русскихъ конституціоналистовъ.** *сс.* — **Слѣдующій шагъ.** Петроградскаго. — **Процессъ Аничкова и Борманъ передъ Сенатомъ.** (Рѣчь прис. пов. Мандельштама.) — **Настроеніе русской Польши.** Informator'a. — **Памяти А. П. Чехова.** Н-ча. — **Иностранная печать объ убійствѣ фонъ-Плеве.** И. Н. Р. — **Изъ русской жизни.** — **„Новый начальникъ полиціи превосходно выполнитъ свое дѣло.“** Р. — **Письма изъ провинціи:** съ береговъ Лены, изъ Архангельска и Саратова. — **Сообщенія и замѣтки.** Одно изъ послѣднихъ мѣропріятій Плеве.

## № 53:

Обличеніе гибли. П. С. — **Царь въ народѣ.** — **Голосъ изъ Сибири о текущихъ событіяхъ.** *сиб.* — **Иностранная печать объ убійствѣ Плеве.** — **Въ кіевской тюрьмѣ.** (Изъ дневника заключеннаго.) — **Письма изъ провинціи:** изъ Одессы, Кишинева, Уфы и Баку. — **„Бюро печати.“** Д. — **Изъ русской жизни.** — **Финляндскія дѣла.** (Отъ нашего гельсингфорсскаго корреспондента.) Ф. — **Сообщенія и замѣтки.** Воззваніе Центральнаго Комитета соціалистовъ-революціонеровъ по поводу убійства фонъ-Плеве. — Аресты. — Разныя свѣдѣнія и слухи. — Библіографія.

## № 54:

**Государственная возможность немедленнаго прекращенія войны.** П. С. — **Событія послѣдняго времени и русская печать.** Литератора. — **Кенигсбергскій процессъ.** I. Отчетъ о процессѣ. II. Иностранная печать о кенигсбергскомъ процессѣ. — **На войнѣ и около войны.** — **Петербургскія настроенія.** (Отъ нашего корреспондента.) Э. — **Письма изъ провинціи:** изъ Якутска и Кишинева.

## № 55:

**Милости младенца Алексѣя.** П. С. — **Изъ Петербурга.** (Отъ нашего корреспондента.) Э. — **Наши непримиримые террористы и ихъ главный штабъ.** П. С. — **Новый Министръ Внутреннихъ Дѣлъ.** П. С. — **Настроеніе русской Польши.** Informator'a. — **Маленькія письма.** VII. „Новое Время“ и Левъ Толстой о Декабристахъ. Кн. Г. Волконскаго. — **Изъ русской жизни.** I. Судебный эпилогъ кишиневскаго погрома. II. Новый законъ о политическихъ дѣлахъ. О. Д. — **Письма изъ провинціи:** изъ Одессы, Вологды, Архангельска и Минска. — **Изъ иностранной печати о манифестѣ 11-го августа.** — **Значеніе Ляоянскаго боя.**

# Усиленіе губернаторской власти

Изданіе редакціи „Освобожденія“

# УСИЛЕНІЕ ГУБЕРНАТОРСКОЙ ВЛАСТИ

## Проектъ фонъ Плеве

Съ предисловіемъ П. Струве

и съ приложеніемъ

ДѢЛА ОРЛОВСКАГО ГУБЕРНАТОРА НЕКЛЮДОВА

3-й экз.

**Paris 1904**
Société nouvelle de librairie et d'édition, Rue Cujas 17
(Librairie Georges Bellais)

БИБЛИОТЕКА
СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ
АКАДЕМИИ
3956
24

Druck von J. H. W. Dietz Nachf. (G. m. b. H.) in Stuttgart.

# Содержаніе.

Стран.

Предисловіе . . . . . VII

Журналъ Высочайше учрежденной Комиссіи по преобразованію губернскаго управленія . . . . . 1

Приложеніе. Дѣло орловскаго губернатора Неклюдова. Опредѣленіе Правительствующаго Сената. — Выписка изъ журналовъ Комитета Министровъ 7-го и 21-го іюня 1894 г. . . . . 35

# Предисловіе.[1]

Печатаемый нами проектъ усиленія губернаторской власти, вышедшій изъ рукъ ф.-Плеве и его приспѣшниковъ, проникнутъ идеей вновь вернуть губернатору значеніе „хозяина губерніи“. Въ совѣщаніи, происходившемъ 13-го мая 1903 года въ Царскомъ Селѣ, „Государю благоугодно было.... выразить желаніе, чтобы должность губернатора, при предстоящемъ преобразованіи мѣстныхъ учрежденій, была поставлена именно такимъ образомъ“.[2] „Хозяиномъ губерніи“ губернаторъ наименованъ въ екатерининскомъ „Наставленіи Губернаторамъ“ 21-го апрѣля 1764 года. Весьма характерно это возвращеніе къ идеямъ и терминологіи давно изжитой эпохи, основнымъ руководящимъ началомъ которой была сверху до низу проведенная опека правительства надъ населеніемъ. „Наставленіе Губернаторамъ“ 1764 года называетъ губернатора попеременно въ одномъ и томъ же смыслѣ и хозяиномъ, и опекуномъ губерніи:

„...всѣ, какого-бъ званія ни были, гражданскія мѣста отнынѣ должны состоять въ вѣдомствѣ губернатора, какъ истиннаго опекуна врученной отъ насъ ему губерніи, дабы онъ, получая отъ нихъ рапорты и подробныя о должностяхъ и порядкахъ ихъ извѣстія, точныя обо всемъ свѣдѣнія имѣть и утѣсненныхъ людей, не могущихъ за отдаленностью идти съ жалобами своими къ вышнимъ тѣхъ мѣстъ правительствамъ, защищать и оборонять могъ. Сверхъ того, губернаторъ, имѣя о всѣхъ, до губерніи его касающихся, дѣлахъ и обстоятельствахъ прямыя отъ всѣхъ извѣстія, а изъ того собирая понятія и познанія, и чрезъ нихъ предусматривая согласно съ выгодами, торгами и промыслами ея обитателей, разныя пользы какъ къ приращенію нашего интереса, такъ и къ общему добру служащія, Сенату нашему и намъ самимъ о томъ представлять, а вкравшіеся непорядки или и самое упущеніе и недостатокъ въ узаконеніяхъ подобными же представленіями исправлять и отвращать можетъ: ибо онъ во всемъ томъ предъ нами, яко хозяинъ своей губерніи, отчетъ и отвѣтъ дать долженствуетъ и незнаніемъ или непроницательствомъ отговариваться не можетъ“.[3]

Вотъ какими политическими примѣрами и идеями вдохновляется реформаторство современнаго русскаго самодержавія!

„Наставленіемъ“ 1764 г. подготовлено было знаменитое учрежденіе о губерніяхъ 1775 г., которое создало власть намѣстника, фактически получившаго полномочія, превращавшія его въ какого-то сатрапа (намѣстники были аналогичны современнымъ генералъ-губернаторамъ; рядомъ съ ними и въ подчиненіи имъ были губернаторы какъ бы въ роли современныхъ вице-губернаторовъ). Однако, уже черезъ четверть вѣка созданіе министерствъ въ 1802 г. — въ противовѣсъ власти мѣстныхъ правителей — поставило сильную центральную правительственную власть. Но идея сильной правительственной власти, самостоятельно охватывающей жизнь на мѣстахъ во всѣхъ ея проявленіяхъ, продолжаетъ еще въ Александровское время бороться съ идеей централизаціи, положенной въ основу министерскаго управленія. Въ военныхъ губернаторахъ Александра I воскресаютъ екатерининскіе генералъ-губернаторы. Постепенно екатерининское учрежденіе намѣстниковъ въ значительной мѣрѣ

---

[1] См. наши статьи: „Усиленіе губернаторской власти“ въ № 39/40 и „Губернаторскій гипнозъ“ въ № 50 „Освобожденія“.

[2] Журналъ этого совѣщанія напечатанъ въ „Освобожденіи“ № 25 (№ 1 второго года), стр. 11—12.

[3] Не имѣя подъ руками Полнаго Собранія Законовъ, цитируемъ „Наставленіе“ по С. М. Соловьеву, „Исторія Россіи“, кн. 6-я (компактнаго изданія), стр. 24.

становится снова цѣлью и образцомъ законодательства ея внука;[1] вырабатывается проектъ 1816 г., оставшійся неосуществленнымъ, хотя и былъ сдѣланъ опытъ его частичнаго примѣненія. Въ царствованіе Николая I должность генералъ-губернатора признана необходимой лишь для мѣстностей имперіи, находящихся въ особенныхъ условіяхъ. Изъ института административно-техническаго она, такимъ образомъ, превращается въ институтъ административно-политическій. Политическій характеръ должности генералъ-губернатора особенно ярко обнаруживается въ царствованіе Александра II, когда это учрежденіе становится специфическимъ орудіемъ правительства въ борьбѣ со смутой. Сопоставленіе генералъ-губернаторской власти съ губернаторской интересно и поучительно не только въ силу ихъ исторической и современной связи, но еще болѣе потому, что губернаторская власть испытываетъ въ своемъ историческомъ развитіи то же самое превращеніе, какое раньше претерпѣла власть генералъ-губернатора. Политическое призваніе губернаторской власти не могло стать на очередь, какъ практическій вопросъ, до реформъ 60-хъ годовъ, хотя теоретически оно было формулировано законодательствомъ Николая I, установившимъ, что „губернаторы.... суть первые въ оныхъ (губерніяхъ) блюстители неприкосновенности верховныхъ правъ самодержавія“ (ст. 270 Общаго Учрежденія Губернскаго, ср. ст. 208 о генералъ-губернаторахъ). Но реформы эпохи Александра II тотчасъ ставятъ на очередь вопросъ объ усиленіи губернаторской власти, какъ объ одномъ изъ пріемовъ поддержанія существующаго государственнаго режима. И въ этомъ отношеніи опять-таки чрезвычайно поучительно сопоставленіе судебъ генералъ-губернаторской и губернаторской власти. Должность генералъ-губернатора есть для самодержавія политическое орудіе управленія 1. въ частяхъ имперіи, находящихся въ особенныхъ условіяхъ, и 2. при обстоятельствахъ чрезвычайныхъ и острыхъ. Такъ въ числѣ мѣръ, предложенныхъ Ростовцевымъ для обезпеченія спокойнаго введенія положенія 19-го февраля 1861 года, былъ проектъ раздѣлить Россію на нѣсколько временныхъ генералъ-губернаторствъ.[2] Извѣстно учрежденіе временныхъ генералъ-губернаторствъ для борьбы съ крамолой въ концѣ 70-хъ годовъ. Но теперь положеніе вещей существенно иное. Современная „смута“ совершенно явно носитъ слишкомъ глубокій и хроническій характеръ для того, чтобы правительству имѣло смыслъ прибѣгать къ учрежденію генералъ-губернаторствъ, мѣрѣ чрезвычайной и въ сущности ненужной, такъ какъ въ тѣхъ мѣстностяхъ коренной Россіи, гдѣ нѣтъ генералъ-губернаторовъ, ихъ функціи съ полнымъ успѣхомъ выполняетъ самъ министръ внутреннихъ дѣлъ. Дѣло въ настоящій моментъ идетъ о менѣе показномъ, менѣе крикливомъ, но болѣе глубокомъ и постоянномъ способѣ борьбы со смутой — путемъ непрерывнаго контроля за всей мѣстной жизнью, во всѣхъ ея даже самыхъ легальныхъ проявленіяхъ, и съ этой точки зрѣнія должность губернаторская важнѣе генералъ-губернаторской.

Вопросъ объ усиленіи губернаторской власти въ рѣзкой формѣ былъ поставленъ на очередь въ 1866 году, послѣ покушенія Каракозова и вообще обострения смуты, когда министръ внутреннихъ дѣлъ Валуевъ, министръ государственныхъ имуществъ Зеленой и шефъ жандармовъ гр. Шуваловъ подали Александру II записку объ усиленіи губернаторской власти. Записка эта, по своему общему духу, вполнѣ совпадала съ оглашаемыми ниже предположеніями комиссіи фонъ-Плеве, хотя въ нѣкоторыхъ частностяхъ она шла дальше ихъ, въ другихъ же, наоборотъ, была скромнѣе. Въ частности въ ней отсутствовало право губернатора снимать съ очереди обсужденіе тѣхъ

[1] Отличіе заключается въ томъ, что при Александрѣ въ генералъ-губернаторской власти еще сильнѣе подчеркивается моментъ надзора.

[2] Предположеніе это, какъ извѣстно, чуть не привело къ отставкѣ Министра Внутреннихъ Дѣлъ Ланского. См. (Д. П. Хрущовъ, бывшій тов. Министра Госуд. Имуществъ) Матеріалы для исторіи упраздненія крѣпостного состоянія и т. д. т. III, Берлинъ 1862, стр. 199—203.

ли другихъ вопросовъ въ земскихъ собраніяхъ. Предположенія Валуева, еленого и гр. Шувалова вызвали весьма рѣшительныя возраженія мини-ра юстиціи Замятнина и министра финансовъ Рейтерна. Слѣдуетъ за-ѣтить, что усиленіе губернаторской власти предполагалось тогда провести врезъ комитетъ министровъ, т. е. внѣ законодательнаго порядка. Замят-инъ въ своемъ отзывѣ писалъ, что

„въ запискѣ выражается мысль о необходимости значительно усилить власть убернаторовъ по всѣмъ вѣдомствамъ, входящимъ въ составъ управленія губерній, я присвоенія имъ значенія почти полновластныхъ правителей и хозяевъ губер-й. Расширеніе правъ губернаторовъ до подобныхъ предѣловъ и сосредоточеніе лицѣ ихъ одной высшей власти надъ всѣми разнообразными отраслями мѣст-го управленія поставило бы нынѣшнихъ губернаторовъ въ положеніе, близко одходящее къ тому, въ которомъ находились нѣкогда при царяхъ на-ѣстники и воеводы....[1] Нѣтъ сомнѣнія, что обширная власть должна быть редоставляема иногда начальнику отдѣльнаго края, когда этотъ край находится ъ столь исключительномъ состояніи, что долженъ быть объявленъ на военномъ оложеніи, но въ этомъ случаѣ права эти ввѣряются особому лицу, Высочайшимъ вѣріемъ къ тому призванному . . .[2] Такая мѣра составила бы коренное измѣне-е всего существующаго у насъ порядка государственнаго управленія и поэтому ва ли можетъ быть допущена. Губернаторы, опредѣляемые Высочайшею властью ) представленію одного министра, а вице-губернаторы — собственною властью инистра, вполнѣ отъ него зависятъ и дѣйствуютъ по его указаніямъ, а потому прочіе начальники высшихъ государственныхъ учрежденій, получающіе каждый ) своему вѣдомству непосредственныя указанія Его Величества, при новомъ орядкѣ, силою обстоятельствъ нерѣдко будутъ поставлены въ необходимость одчиняться мнѣніямъ и взглядамъ министра, назначающаго губернаторовъ, по реждепію министерствъ всегда и во всемъ имъ равнаго.“[3]

Министръ Финансовъ Рейтернъ подвергъ записку рѣзкой критикѣ и вы-звилъ убѣжденіе, что

Его Величеству не благоугодно будетъ допустить мѣру, которая, подъ видомъ ременнаго распоряженія, глубоко измѣняетъ существующій порядокъ и отнимаетъ министра финансовъ возможность отвѣчать за цѣлость государственныхъ дохо-въ, безъ формальнаго отъ него, министра финансовъ, заключенія и всесторон-яго разсмотрѣнія.“[4]

Тѣмъ не менѣе, подъ вліяніемъ страха передъ „смутой“, предположенія алуева, Зеленого и Шувалова были, впрочемъ,въ ослабленномъ видѣ осу-ествлены и составляютъ теперь часть дѣйствующаго законодательства.

Положеніемъ Комитета Министровъ 22 іюля 1866 г. предоставлено было убернатору: a) право общей и внезапной ревизіи во всѣхъ административ-ыхъ мѣстахъ гражданскаго вѣдомства (кромѣ изъятыхъ отъ сего особыми равилами);[5] b) право изъявлять несогласіе на опредѣленіе на службу, пе-емѣщеніе или переводъ чиновниковъ гражданскаго вѣдомства, если губер-аторъ признаетъ ихъ неблагонадежными, а также аттестовать ихъ при редставленіи къ наградамъ;[6] c) право приглашать и вызывать всѣхъ слу-ащихъ въ губерніи, даже несмотря на сравнительное ихъ, по классу долж-ости или чину, старшинство,[7] и d) право прекращенія всѣми мѣрами чего-ибо противнаго общественному порядку (закрытіе клубовъ, собраній, арте-ей и т. п.).[8]

По поводу проведенія этого важнаго мѣропріятія черезъ Комитетъ Ми-истровъ, которому собственно не принадлежитъ законодательной власти, сторикъ этого учрежденія замѣчаетъ:

„такимъ образомъ, значительное усиленіе губернаторской власти проведено ыло черезъ Комитетъ Министровъ; дѣло это хотя и представляетъ развитіе началъ йствующаго закона, во всякомъ случаѣ законодательнаго характера; разсмотрѣ-ie его и притомъ окончательное въ Комитетѣ Министровъ еще разъ подтверждаетъ

[1] Курсивъ нашъ. С. М. Середонинъ. Историческій обзоръ дѣятельности комитета министровъ, т. III, I, стр. 135.

[2] Тамъ же, стр. 136—137. — [3] Тамъ же, стр. 137. — [4] Тамъ же, стр. 138. — [5] Ст. 271 О. У. Г. — Тамъ же, ст. 286. — [7] Тамъ же, ст. 292. — [8] Тамъ же, ст. 321.

неоднократно выраженную въ настоящемъ обзорѣ мысль, что политическое законо дательство, вызываемое особыми причинами, принадлежитъ Комитету".[1]

Понятіе политическаго законодательства, осуществляемаго ч резъ особые, нарочито для того предназначенные и приспособленные о ганы, несомнѣнно представляетъ особенность русскаго государственнаг строя, неизвѣстную странамъ „гнилого Запада". Указаніе, что усиленіе г бернаторской власти есть дѣло политическаго законодательства, с вершенно вѣрно характеризуетъ политическое значеніе мѣропріятій, напра вленныхъ на эту цѣль.

Дальнѣйшее движеніе тотъ же вопросъ объ усиленіи губернаторско власти получилъ въ проектѣ административно-полицейской реформы пр емника Валуева, генерала Тимашева. Этотъ проектъ, развивая законо дательныя намѣренія Валуева, тѣмъ болѣе заслуживаетъ быть извлече нымъ изъ забвенія, что, въ сущности, административная реформа ф.-Плев есть въ общемъ и цѣломъ не что иное, какъ плагіатъ у Валуева-Тимашев

Проектъ Тимашева заключался въ слѣдующемъ:

1. Въ предоставленіи губернатору: права личнаго участія въ дѣлахъ управл нія, права непосредственныхъ распоряженій по особо важнымъ случаямъ и на зора за дѣйствіями всѣхъ мѣстныхъ установленій гражданскаго вѣдомства, кром судебныхъ и контрольныхъ, и права пріостанавливать приведеніе въ исполнен постановленій этихъ учрежденій.

2. Губернаторъ уполномочивался издавать обязательныя для всѣхъ постан вленія и распоряженія въ развитіе законовъ, какъ о благоустройствѣ и благочин такъ и о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій.

3. Въ повышеніи классовъ должностей губернатора и вице-губернатора, а рав и содержанія ихъ.

4. Губернское правленіе упразднялось, а дѣла передавались въ губернску канцелярію, причемъ для дѣлъ особой важности, а также имѣющихъ общій адм нистративный интересъ, учреждался губернскій совѣтъ, подъ предсѣдательством губернатора, изъ вице-губернатора, прокурора окружнаго суда и лицъ, завѣдыв ющихъ отдѣльными административными учрежденіями въгуберніи.

5. Уничтожался коллегіальный порядокъ производства дѣлъ въ полицейских управленіяхъ съ новымъ раздѣленіемъ губерній на уѣзды, а уѣздовъ на участк

6. Взамѣнъ сотскихъ и десятскихъ учреждалась уѣздно-полицейская стража.

7. Измѣнялся порядокъ, установленный судебными уставами 20-го нояб 1864 г., о предоставленіи частнымъ лицамъ права исковъ противъ должностны лицъ мѣстной администраціи за допущеніе ими по службѣ нерадѣнія, медле ности и т. п.

8. Полиція по слѣдственнымъ дѣламъ освобождалась отъ дисциплинарной по чиненности судебному вѣдомству.[3]

Полицейско-административная реформа Тимашева не осуществилась в 1870 г. Лишь въ 1876 г. опять-таки положеніемъ Комитета Министров (13-го іюля) дано было губернаторамъ право издавать, въ предѣлахъ свое вѣдомства, постановленія, въ видахъ правильнаго и успѣшнаго исполнен сообразно съ мѣстными условіями, узаконеній объ общественномъ благочин порядкѣ и безопасности.[4] Въ 1878 г., съ введеніемъ „института" урядн ковъ, былъ осуществленъ, тимашевскій проектъ реорганизаціи полиціи, финансовымъ соображеніямъ, однако, въ очень урѣзанномъ видѣ.[5] Толы ф.-Плеве въ 1903 году въ полномъ объемѣ осуществилъ проектъ учрежден уѣздной полицейской стражи. Послѣ этого настала очередь за другой часть тимашевской реформы — дальнѣйшимъ усиленіемъ и развитіемъ губерн торской власти.

---

[1] См. М. С. Середонинъ. Историческій обзоръ дѣятельности комитета министровъ, т. III, ч. I, стр.

[2] Это предположеніе, закрѣплявшее въ законѣ фактическое положеніе вещей, было осуществл въ 1889 г.

[3] Отчасти это предположеніе осуществилось въ 1879 г., когда у мировыхъ судей было отнято пра дѣлать чинамъ полиціи предостереженія. Объ отношеніяхъ между судомъ и полиціей по дѣйствующе праву см. „Курсъ уголовнаго судопроизводства" сенатора Фойницкаго т. I (изд. 3-е), СПБ. 1902, стр. 418—4

[4] Ст. 421—428 О. У. Г.

[5] С. М. Середонинъ, Историческій обзоръ дѣятельности Комитота министровъ, т. III, ч. II, стр. 84—

Кстати, одно замѣчаніе для историческаго освѣщенія дѣятельности ф.-Плеве, какъ законодателя и администратора. Тому, кто знакомъ съ ролью П. А. Валуева, какъ министра Внутреннихъ Дѣлъ, не можетъ не броситься въ глаза, что ф.-Плеве былъ упрощенное, грубое, лишенное всякаго изящества и наглое воспроизведеніе этого министра послѣреформенной реакціи Александра II. Валуевъ былъ бюрократъ съ культурой и элегантными манерами grand-seigneur'a; Плеве — бюрократъ съ неизящными пріемами заправскаго полицейскаго. Въ этомъ различіи двухъ министровъ выражается декадансъ русскаго самодержавія со временъ эпохи реформъ 60-хъ гг. Но при этомъ эстетическомъ различіи сходство по существу поразительно. Когда читаешь записки Никитенко съ его мѣткими замѣчаніями о Валуевѣ (Виляевѣ!) точно видишь передъ собой новѣйшее перевоплощеніе той же бюрократической лжи — фонъ-Плеве. И сходство это не только личное. Самая программа реформаторства фонъ-Плеве, безсвязно-жалкимъ выраженіемъ которой является пресловутый манифестъ 26-го февраля 1903 года, есть та же самая старая программа бюрократической порчи и охранительнаго обезсмысливанія реформъ Александра II.

* * *

Реакціонная реформа усиленія губернаторской власти прикрывается благовидной маской децентрализаціи. Тоже было и въ 60-хъ и въ 70-хъ гг.: Катковъ тогда смѣялся надъ нѣмецкими газетами („Kreuzzeitung“ и „Norddeutsche Allgemeine Zeitung“), по внушенію изъ Петербурга усмотрѣвшими въ Тимашевскомъ проектѣ „мѣры спасительной децентрализаціи“. Напомнимъ также классическій проектъ децентрализаціи отставного корнета Петра Толстолобова въ Щедринскомъ „Дневникѣ Провинціала“.

Усиленіе губернаторской власти, проектированное фонъ-Плеве, также не только не увеличитъ самостоятельность и свободу мѣстной жизни, но, наоборотъ, будетъ способствовать дальнѣйшему порабощенію провинціи бюрократическимъ центромъ, который усиливаетъ губернаторовъ, какъ свои органы и въ своихъ цѣляхъ. Политическая тенденція, лежащая въ основѣ этой реформы и ее цѣликомъ окрашивающая, исключаетъ возможность даже административной децентрализаціи, не говоря уже объ истинной и плодотворной децентрализаціи путемъ самоуправленія, которое реформа отдаетъ подъ усиленную опеку бюрократіи. Какъ органы полицейскаго надзора и полицейской охраны, губернаторы не могутъ быть самостоятельны и должны подчиняться указаніямъ, идущимъ изъ полицейскаго центра. Такимъ образомъ, не децентрализація, а политическое и, что въ Россіи тождественно, полицейское объединеніе управленія въ рукахъ особо довѣренныхъ и безотвѣтственныхъ передъ обществомъ лицъ высшей администраціи — таково истинное существо реформы губернскаго управленія, выработанной ф.-Плеве и его сподвижниками изъ настоящихъ и бывшихъ губернаторовъ.

Въ этой реформѣ, именно въ силу ея политической тенденціи, повторяемъ, не заключается вовсе никакой дѣйствительной децентрализаціи власти. Мѣстная „сильная“ власть будетъ всецѣло политическимъ орудіемъ полицейскаго центра, и ради усиленія этого орудія центральной власти, сознательно и послѣдовательно упраздняется на мѣстахъ самостоятельность вѣдомствъ. Этимъ открывается просторъ ничѣмъ, даже вѣдомственной конкурренціей, не сдерживаемому произволу правителя или хозяина губерніи, дѣйствующаго въ томъ духѣ, который въ данный моментъ господствуетъ въ полицейскомъ центрѣ государства. Въ этомъ смыслѣ — и это въ высшей степени характерно для государственнаго вырожденія самодержавія — реформа ф.-Плеве составляетъ шагъ назадъ даже по сравненію съ николаевскими порядками, не говоря уже объ эпохѣ реформъ Александра II. Правда, судебная власть остается въ ея главнѣйшихъ органахъ независимой отъ

администраціи,[1] но зато самъ губернаторъ, въ сущности, превращается въ судью надъ нарушителями его собственныхъ обязательныхъ постановленій. Дальше этого трудно итти въ попраніи началъ правомѣрнаго управленія.

* * *

Мы предполагали издать проектъ фонъ-Плеве въ его министерство. Но наше изданіе задержалось, и мы выпускаемъ его въ министерство кн. Свя-тополка-Мирскаго. Перемѣна министра, произведенная, по выраженію одного остроумца, не по третьему, а по четвертому пункту, дѣлаетъ теперь борьбу противъ идеи усиленія и безъ того огромной власти губернатора практиче-ски еще болѣе важной задачей, чѣмъ раньше. Бюрократическимъ замы-сламъ, высиженнымъ союзными реакціонными канцеляріями и редакціями и направленнымъ на то, чтобы окончательно прибрать къ рукамъ самодержав-ной полиціи всю мѣстную жизнь и, въ частности, всю земскую работу, должна быть противопоставлена теперь же энергичная пропаганда и агита-ція, письменная и устная, въ печати, въ общественныхъ и иныхъ собраніяхъ. Земскіе люди должны употребить всѣ усилія для того, чтобы похоронить реакціонный проектъ ф.-Плеве.

* * *

По поводу предположеній проекта ф.-Плеве объ усиленіи вліянія губер-наторовъ на ходъ учебнаго дѣла умѣстно напомнить, что когда въ началѣ царствованія Николая I былъ поднятъ аналогичный вопросъ, то министръ народнаго просвѣщенія не безъ основанія замѣтилъ:

„На вопросъ, въ какой мѣрѣ предоставить губернаторамъ ревизію учебнаго дѣла, министръ затруднялся отвѣтить: по части нравственной, правительственной и полицейской губернаторы, конечно, будутъ дѣлать „не ошибочныя“ заключенія; что же касается до учебной части, то основательность или неосновательность ихъ заключеній будетъ зависѣть отъ степени ихъ образованія.“[2]

* * *

Комиссія изъ „лучшихъ“ губернаторовъ въ родѣ гг. Клингенберга и Шлиппе „не останавливалась на отвѣтственности губернаторовъ въ виду того, что отвѣтственность эта нынѣ дѣйствующими законами поставлена вполнѣ правильно“. На самомъ дѣлѣ, какъ извѣстно, отвѣтственности гу-бернаторовъ въ настоящее время фактически вовсе не существуетъ. Эта отвѣтственность теперь существуетъ еще меньше, чѣмъ прежде, потому, что изъ административной власти губернаторъ постепенно превратился въ власть политическую, а органы политической власти, поскольку они дѣйствуютъ въ интересахъ правительства, при самодержавномъ строѣ не могутъ не быть безотвѣтственными. Мнѣніе о томъ, что отвѣтственность губернаторовъ по-ставлена правильно по нынѣ дѣйствующимъ законамъ, является, во всякомъ случаѣ, новостью въ нашей юридической литературѣ. Съ юридической сто-роны въ этой области ничего не измѣнилось къ лучшему съ тѣхъ поръ, какъ Катковъ по поводу сенаторской ревизіи въ Пермской губерніи писалъ:

„Необходимо въ высшихъ интересахъ самого правительства, чтобъ его испол-нители могли подлежать суду внѣ административнаго порядка. Необходимо, чтобъ неправильныя дѣйствія чиновниковъ могли обжаловаться не только по начальству, но и предъ такимъ учрежденіемъ, которое находилось бы въ сторонѣ и не могло бы быть введено въ обманъ собственными органами. Пусть подобныя жалобы при-нимаются даже не въ общихъ судахъ, а въ какихъ-либо спеціальныхъ. Необхо-

[1] На низшихъ ступеняхъ судъ и администрація слиты въ безобразномъ учрежденіи земскихъ началь-никовъ. Ред.

[2] С. М. Середонинъ, Историческій обзоръ дѣятельности комитета министровъ, т. II, ч. II, стр 72.

имо лишь, чтобъ эти суды были для всѣхъ доступны, и чтобъ ихъ можно было найти на мѣстѣ. Во всякомъ случаѣ, серьезное улучшеніе администраціи можетъ состоять лишь въ установленіи болѣе или менѣе полной отвѣтственности служащихъ. Отвѣтственность по суду возвыситъ достоинство чиновничества. Въ большинствѣ случаевъ дѣло не будетъ доходить до судебнаго разбирательства; одно признаніе этого принципа разомъ поведетъ къ улучшенію и облагороженію административныхъ порядковъ и чиновничьихъ нравовъ. И начальство будетъ строже смотрѣть за подчиненными, и подчиненные будутъ добросовѣстнѣе въ своихъ дѣйствіяхъ.“ [1]

Ни одна іота въ дѣйствующихъ законахъ объ отвѣтственности губернаторовъ не измѣнилась съ тѣхъ поръ, какъ Кавелинъ писалъ:

„Полновластіе чиновника, при отправленіи имъ служебныхъ обязанностей, безгранично, и привлечь его къ отвѣтственности, даже за самое наглое нарушеніе имъ обязанностей, въ ущербъ достоинству и интересамъ частныхъ лицъ и пользъ самой короны, почти невозможно, такъ какъ это существенно зависитъ отъ самой администраціи, заинтересованной отстаивать своихъ во что бы то ни стало. Рязанскій губернаторъ Болдыревъ, даже не при отправленіи служебныхъ обязанностей, а на охотѣ, избилъ стараго мужика и загноилъ его до смерти въ душной тюрьмѣ и за это не былъ даже отданъ подъ судъ; бывшій орловскій губернаторъ Лонгиновъ высѣкъ какого-то писаря и получилъ только келейное замѣчаніе, нигдѣ не опубликованное; бывшій самарскій губернаторъ Климовъ уморилъ множество крестьянъ съ голоду и за это не только не подвергся суду и взысканію, но даже повышенъ въ директоры департамента министерства государственныхъ имуществъ; петербургскій губернаторъ Лутковскій далъ начальникамъ уѣздной полиціи приказаніе сѣчь мужиковъ по одному требованію уѣздныхъ предводителей дворянства, подъ страхомъ немедленнаго удаленія отъ службы, въ случаѣ неисполненія приказанія.... Безусловная зависимость отъ начальства, съ одной стороны, и почти безграничный произволъ въ дѣйствіяхъ, съ другой, — такова, въ немногихъ словахъ, характеристика нашей администраціи снизу до верху. Правда, въ законѣ мы читаемъ многое объ обязанностяхъ и отвѣтственности должностныхъ лицъ, о долгѣ службы, о соблюденіи законовъ, даже вопреки приказаніямъ, объ обязанности подчиненныхъ доносить о злоупотребленіяхъ начальниковъ; но все это — пустыя слова, которымъ никто не вѣритъ, потому что дѣйствительное ихъ исполненіе ничѣмъ не обезпечено. Законъ только на бумагѣ даетъ частнымъ лицамъ право защищаться отъ произвола чиновниковъ, а чиновникамъ право ограждать себя отъ произвола начальства.“ [2]

Русское общественное мнѣніе и русская политическая наука ни одной минуты не будутъ колебаться въ рѣшеніи вопроса, кто правъ, Катковъ и Кавелинъ, съ одной стороны, или ф.-Плеве съ его губернаторами, съ другой стороны.

Фактически за XIX вѣкъ отвѣтственность губернаторовъ, по мѣрѣ того, какъ ихъ власть получала все болѣе и болѣе ясно выраженный политическій характеръ, совершенно исчезла. Сенаторскія ревизіи, представлявшія извѣстную угрозу и сдержку для губернаторскаго произвола въ дореформенное время и въ царствованіе Александра II, вовсе вышли изъ моды. Теперь товарищи министра и сенаторы чинятъ политическій сыскъ надъ земствами и учеными обществами (Зиновьевъ и Турау), но на губернаторовъ ихъ ревизующее око не направляется. Губернаторы всегда правы, если только они успѣшно выполняютъ свою политическую миссію и свои полицейскія функціи, — въ этомъ случаѣ имъ нечего бояться. О преданіи суду губернаторовъ даже тогда, когда они совершаютъ преступленія, ничего не слышно. Самое большое, что въ такихъ случаяхъ имъ приходится — безъ всякаго особеннаго ущерба — оставлять губернаторство, но и это бываетъ рѣдко. Безобразныя дѣйствія губернаторовъ: ковенскаго (нынѣ могилевскаго) Клингенберга, установленныя на крожскомъ процессѣ; тульскаго Шлиппе, открыто на столбцахъ „С.-Петербургскихъ Вѣдомостей“ уличеннаго во лжи предсѣдате-

---

[1] М. Н. Катковъ, Собраніе передовыхъ статей „Московскихъ Вѣдомостей“. 1871 г., стр. 37.

[2] „Политическіе призраки“ — брошюра, изданная въ Берлинѣ въ 1877 г. и перепечатанная въ Собраніи сочиненій, т. II, стр. 940—942.

лемъ богородицкой уѣздной управы гр. Бобринскимъ;[1] кн. Голицына, без законно и безъ всякаго смысла, изъ чистаго самодурства, закрывшаго тверское благородное собраніе, — не только остались безнаказанными, но и не повліяли нисколько на ихъ карьеру. Бессарабскіе губернаторъ и вицегубернаторъ, ф.-Раабенъ и Уструговъ, не только не были преданы суду, несмотря на явное, удостовѣренное и министромъ внутреннихъ дѣлъ, и судомъ преступное съ ихъ стороны бездѣйствіе власти при кишиневскомъ погромѣ, но даже гражданскіе иски къ нимъ, несомнѣнно по политическимъ соображеніямъ, не были удовлетворены Сенатомъ, при чемъ оберъ-прокуроръ Щербачевъ, въ качествѣ автора заключенія по гражданскому дѣлу, выразительно сослался на то, что привлеченный къ гражданской отвѣтственности губернаторъ подлежитъ уголовному преслѣдованію. Гг. Клингенбергъ и Шлиппе были даже призваны въ составъ Комиссіи ф.-Плеве по преобразованію губернскаго управленія, и они, какъ ея члены, авторитетно удостовѣрили, что отвѣтственность губернаторовъ поставлена правильно! Мы не можемъ не сказать, что, съ своей точки зрѣнія губернатора-насильника, г. Клингенбергъ совершенно правъ: его служебная карьера дѣйствительно доказываетъ, что для него губернаторская отвѣтственность поставлена „вполнѣ правильно“. Кн. Голицынъ, послѣ своего безобразнаго губернаторства, недавно сдѣланъ сенаторомъ. Развѣ это также не доказываетъ, что съ губернаторской отвѣтственностью все обстоитъ благополучно? Яркій примѣръ губернаторской безотвѣтственности и безнаказанности представляетъ дѣло орловскаго губернатора Неклюдова, доходившее въ 90-хъ гг. до Сената и Комитета Министровъ и не приведшее къ преданію суду, несмотря на непререкаемо установленную Сенатомъ и Комитетомъ Министровъ наличность возмутительнаго преступленія по должности. Ниже въ приложеніи читатель найдетъ это вопіющее дѣло въ извлеченіяхъ изъ подлинныхъ печатныхъ записокъ Сената и Комитета Министровъ, до сихъ поръ хранимыхъ втайнѣ.

**П. С.**

---

[1] Въ нашихъ рукахъ имѣется оффиціальная переписка гр. Бобринскаго съ г. Шлиппе по дѣлу о голодѣ, — представляющая замѣчательный документъ къ характеристикѣ одного изъ нашихъ „лучшихъ“ губернаторовъ.

Проектъ.

# Журналъ

## Высочайше учрежденной Комиссіи по преобразованію губернскаго управленія.

№ 1.

Засѣданія 27-го февраля, 2-го и 5-го марта 1903 года.

**Присутствовали:**

Предсѣдатель: Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, Статсъ-Секретарь В. К. Плеве.

Члены: Товарищи министра: сенаторъ П. Н. Дурново и тайный совѣтникъ Н. А. Маховьевъ, директоръ департамента духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій, тайный совѣтникъ А. Н. Мосоловъ и директоръ департамента общихъ дѣлъ, гофмейстеръ Б. В. Штюрмеръ, губернаторы: с.-петербургскій — егермейстеръ графъ А. А. Толь, харьковскій — штальмейстеръ князь П. М. Оболенскій, псковскій — въ должности штальмейстера князь Б. А. Васильчиковъ, могилевскій — дѣйствительный статскій совѣтникъ Клингенбергъ, самарскій — А. С. Брянчаниновъ и директоръ канцеляріи министра по дѣламъ дворянства, дѣйствительный статскій совѣтникъ Н. Л. Мордвиновъ.[1]

---

Приступая къ своимъ занятіямъ, Высочайше учрежденная Комиссія по преобразованію губернскаго управленія, прежде всего отмѣтила знаменательное совпаденіе начала ея трудовъ съ послѣдовавшимъ наканунѣ обнародованіемъ Монаршей воли всемилостивѣйшимъ манифестомъ 26 февраля, въ коемъ Государю Императору, въ числѣ другихъ предначертаній къ усовершенствованію государственнаго порядка, благоугодно было повелѣть: „преобразовать губернское управленіе для усиленія способовъ непосредственнаго удовлетворенія многообразныхъ нуждъ земской жизни трудами мѣстныхъ людей, руководимыхъ сильною, законномѣрною и строго отвѣтственною властью".

Въ исполненіе приведенныхъ Высочайшихъ предуказаній, комиссія, обращаясь къ предмету, подлежащему ея обсужденію, не могла не признать всей трудности предстоящей ей задачи, въ виду сложности и обширности вызываемыхъ преобразованіемъ губернскаго управленія вопросовъ. Преобразованіе это охватываетъ всѣ отрасли губернской жизни и, тѣмъ самымъ, выходя изъ рамокъ какого-либо отдѣльнаго вѣдомства, распространяется на всѣ мѣстныя установленія. Въ числѣ послѣднихъ наиболѣе многочисленными являются учрежденія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, но ими далеко не исчерпывается вся совокупность губернскаго управленія. Отсюда, очевидно, что преобразованіемъ только однихъ органовъ Министерства цѣль упорядоченія губернскаго управленія не будетъ вполнѣ

[1] Въ засѣданіе 2 марта былъ приглашенъ и. д. Начальника Переселенческаго Управленія, въ засѣданіе 5 марта — и. д. директора Департамента Полиціи и Начальникъ штаба отдѣльнаго корпуса жандармовъ.

достигнута. Преобразованіе, силой вещей, должно, прямо или ко
венно, коснуться всѣхъ установленій на мѣстахъ, и въ этомъ напр
вленіи предстоитъ значительная и согласованная между собою д
ятельность всѣхъ вѣдомствъ, заинтересованныхъ въ правильной п
становкѣ губернскаго управленія. За симъ, нельзя не имѣть в
виду, что рядомъ съ губернскою властью дѣйствуетъ земское и г
родское управленіе. Согласованіе ихъ совмѣстной дѣятельности с
общимъ управленіемъ губернскимъ составляетъ одну изъ главнѣ
шихъ задачъ, къ осуществленію коихъ должно стремиться предп
лагаемое преобразованіе. Нетрудно, однако, предвидѣть, что разр
шеніе этой задачи во всей ея полнотѣ потребуетъ пересмотра земска
и городового положеній. Указываемое въ Высочайшемъ манифест
26 февраля усиленіе способовъ непосредственнаго, безъ обращен
къ центральнымъ властямъ, удовлетворенія мѣстныхъ потребносте
несомнѣнно, должно вызвать децентрализацію разрѣшительной вл
сти въ томъ смыслѣ, чтобы дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждах
по возможности, получали разрѣшеніе въ самой губерніи, съ ост
вленіемъ за центральными установленіями лишь дѣлъ общегосуда
ственнаго значенія, надзора за дѣятельностью губернскаго управл
нія и объединенія таковой. Подобное положеніе, въ свою очеред
вызоветъ, весьма вѣроятно, потребность передачи нѣкоторыхъ, р
шаемыхъ нынѣ въ губерніи дѣлъ въ уѣздныя установленія. Отсюд
возникаетъ вопросъ о необходимости пересмотра уѣзднаго управл
нія для согласованія его съ преобразованнымъ губернскимъ.

Вышеизложенное приводитъ Комиссію къ убѣжденію о невозмож
ности приступить теперь же къ разсмотрѣнію всѣхъ связанныхъ с
губернскимъ преобразованіемъ вопросовъ, и въ настоящемъ сем
исключительно вѣдомственномъ, составѣ задаться цѣлью составит
проектъ переустройства мѣстнаго управленія всѣхъ вѣдомствъ. Т
кое переустройство есть задача будущаго, и Комиссія разсматривает
предстоящую ей дѣятельность только, какъ первые въ этомъ напр
вленіи шаги. Исходя изъ сего взгляда, Комиссія признаетъ жела
тельнымъ сосредоточить свои сужденія лишь на тѣхъ вопросахъ, к
торые прямо вытекаютъ изъ необходимости упорядочить и объединит
губернское управленіе, руководимое сильною и законною властью.

Руководясь изложеннымъ воззрѣніемъ, Комиссія признаетъ необ
ходимымъ остановиться на двухъ, наиболѣе существенныхъ, съ е
точки зрѣнія, въ разсматриваемомъ дѣлѣ вопросахъ:

во-первыхъ, о правильной постановкѣ губернаторской власти дл
приданія ей сильнаго, законномѣрнаго и строго отвѣтственнаго х
рактера и

во-вторыхъ, объ улучшеніи современнаго управленія губерніе
черезъ усиленіе способовъ непосредственнаго, безъ обращенія к
центральнымъ учрежденіямъ, удовлетворенія мѣстныхъ нуждъ.

Обращаясь къ ближайшему обсужденію перваго изъ указанных
вопросовъ, т. е. правильной постановки губернаторской власти, Коми
сія не можетъ не принять во вниманіе, что власть эта сложилась
насъ исторически. Объемъ и значеніе ея подвергались колебаніямъ в
зависимости отъ различія разновременно господствовавшихъ въ н
шемъ законодательствѣ взглядовъ на значеніе губернаторской вл

сти. Первоначальная ея постановка была очерчена Императрицею Екатериною II. Губернаторъ, гласитъ ея „Наставленіе Губернаторамъ“ 21 апрѣля 1764 г., „какъ повѣренная отъ Насъ особа и какъ глава и хозяинъ всей врученной въ смотрѣніе его губерніи, состоять имѣетъ подъ собственнымъ Нашимъ и Сената Нашего вѣдѣніемъ“.[1] Затѣмъ, съ начала минувшаго столѣтія, вслѣдствіе введенія въ управленія Имперіею министерскаго начала, сопровождавшагося раздробленіемъ губернскаго управленія на многія отрасли, власть Губернатора умаляется. Въ 1837 году была сдѣлана попытка точно опредѣлить права и обязанности Губернатора, и она выразилась въ изданіи „Наказа Губернаторамъ“ 3 іюля 1837 г.[2] Наконецъ, въ началѣ 1860-хъ годовъ, съ осуществленіемъ реформъ: крестьянской, земской, судебной и другихъ, власть Губернатора подверглась значительнымъ измѣненіямъ. Въ губерніи возникаетъ цѣлый рядъ новыхъ властей, дѣйствующихъ рядомъ съ губернаторскою и отъ нея независимыхъ, такъ что власть Губернатора теряетъ свой первоначальный характеръ.

Съ 1866 года во всѣхъ законодательныхъ мѣропріятіяхъ, касающихся должности губернатора, усматривается стремленіе расширить права губернатора для вящаго огражденія значенія этой должности. Впрочемъ, изданныя узаконенія не представляютъ собою всесторонне соображеннаго, по одной методѣ разработаннаго, законоположенія, а являются лишь рядомъ постановленій, въ разное время послѣдовавшихъ, и касающихся отдѣльныхъ, выдвинутыхъ жизнью, сторонъ общаго вопроса о постановкѣ должности Губернатора. Такимъ образомъ, неопредѣленное положеніе этой должности ощущается и до нынѣ. Между тѣмъ, условія дѣятельности губернаторовъ совершенно измѣнились, и въ настоящее время Губернаторъ не можетъ восполнять, какъ прежде, неопредѣленность закона, путемъ принятія мѣръ, вытекающихъ изъ общихъ указаній Наказа. Хотя законъ продолжаетъ называть Губернатора „начальникомъ губерніи“, „правителемъ ея“, „представителемъ высшей правительственной власти въ губерніи“, но такія наименованія далеко не соотвѣтствуютъ дѣйствительному объему его правъ.

По единогласному отзыву входящихъ въ составъ Комиссіи Губернаторовъ какъ настоящихъ, такъ и бывшихъ, существующія права Губернаторовъ крайне раздроблены, чрезвычайно неравномѣрны и въ высшей степени неясны по недостатку въ законѣ опредѣлительныхъ средствъ, которыми онъ можетъ располагать для осуществленія своихъ правъ. Полное несоотвѣтствіе между общими законодательными указаніями о предоставленіи Губернатору „высшаго надзора“, „постояннаго наблюденія и попеченія“ за различными отраслями управленія и дѣйствительными средствами исполненія этого надзора и попеченія ставятъ Губернатора нерѣдко въ неизбѣжность выбирать между двумя крайностями: бездѣйствіемъ или превышеніемъ власти. Такое положеніе не соотвѣтствуетъ выраженной въ манифестѣ 26 февраля Высочайшей волѣ о руководствѣ мѣстною жизнью со стороны сильной, закономѣрной и строго отвѣтственной власти. Отсюда, какъ полагаетъ комиссія, вытекаетъ необходимость приступить къ полному

[1] П. С. З. № 12137. — [2] П. С. З. № 10303.

пересмотру правъ и обязанностей, предоставленныхъ Губернатору. При этомъ возникаетъ вопросъ: возможно ли возвратиться къ взгляду на Губернатора, очерченному 150 лѣтъ тому назадъ Наставленіемъ Императрицы Екатерины Великой, въ силу коего Губернаторъ признается главой и хозяиномъ губерніи; или слѣдуетъ придержаться взгляда, которымъ видимо руководились въ эпоху реформъ, и который опредѣленно проводится въ трудахъ комиссіи Статсъ-Секретаря Каханова, что Губернаторъ есть только органъ правительственнаго надзора. По мнѣнію Комиссіи, оба эти воззрѣнія, содержащія въ себѣ крайніе взгляды противоположныхъ направленій, могли бы получить согласованіе въ созданіи такого порядка, при которомъ Губернаторъ получилъ бы возможность управлять губерніею.

Съ подобной точки зрѣнія, приступая къ разсмотрѣнію объема и значенія губернаторской власти, Комиссія прежде всего признала нужнымъ выяснить: въ чемъ именно въ настоящее время ощущается неопредѣленность и недостаточность губернаторской власти.

По этому вопросу Комиссія приняла во вниманіе, что дѣятельность Губернатора, при управленіи губерніею, главнѣйше опредѣляется двоякими отношеніями: первое, къ органамъ общественнаго управленія, и второе, къ учрежденіямъ различныхъ вѣдомствъ въ губерніи.

Обсуждая отношенія Губернатора къ органамъ общественнаго управленія, Комиссія усматриваетъ, что послѣ преобразованія въ 1890 и 1892 гг. земскаго и городского управленій, а равно недавнихъ узаконеній въ смыслѣ расширенія полномочій Губернатора по надзору за ихъ дѣятельностью, Губернатору предоставлены значительныя права; однако послѣднія оказываются исключительно правами отрицательнаго свойства. Такъ, Губернаторъ имѣетъ право остановить постановленія земскихъ и городскихъ учрежденій, въ случаѣ несоотвѣтствія ихъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явнаго нарушенія интересовъ мѣстнаго населенія и въ случаѣ несогласія постановленія съ закономъ (ст. 88, 91 Пол. о Зем. Учр. ст. 81—86 Гор. Пол.). По недавнему же закону о предѣльности земскаго обложенія, Губернатору предоставляется, по разсмотрѣніи земской смѣты въ губернскомъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіи, не утверждать смѣту, когда повышеніе сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ сверхъ нормы будетъ признано обременительнымъ для населенія или не вызваннымъ необходимостью, какъ присутствіемъ, такъ и лично Губернаторомъ.

Признавая изложенныя полномочія достаточными со стороны надзора, Комиссія не можетъ, однако, не обратить вниманія, что Губернаторъ относительно общественныхъ управленій совершенно лишенъ правъ положительныхъ. По дѣйствующему закону (Зем. Пол. ст. 71 и Город. Полож. ст. 67) Губернатору предоставлено давать предложенія для обсужденія какого-либо мѣропріятія, но въ то же время законъ не даетъ ему возможности настаивать, чтобы мѣропріятіе, даже, при послѣдовавшемъ со стороны органовъ земскаго и общественнаго управленій признаніи его пользы и цѣлесообразности, было приведено въ исполненіе. За органами земскаго и общественнаго управленій всегда остается право, такъ сказать, пассивнаго сопротивленія, часто вызваннаго партійными соображеніями. При разсмотрѣніи

дѣла въ собраніи или въ думѣ стоитъ одному изъ гласныхъ заявить мнѣніе о томъ, что предложеніе недостаточно обосновано, и вопросъ откладывается для дополнительныхъ справокъ или соображеній. По заявленію въ Комиссіи Самарскаго Губернатора, имѣвшаго случай испытать неудобство подобнаго отношенія къ дѣлу во время холерной эпидеміи въ Самарѣ, такое положеніе ставитъ Губернатора въ крайнее затрудненіе и, по мнѣнію Гофмейстера Брянчанинова, неизбѣжно обрекаетъ Губернатора на превышеніе власти.

Останавливаясь на этомъ вопросѣ, Комиссія усматриваетъ, что прежнимъ земскимъ положеніемъ (1-го января 1864 г., ст. 10 Пол. о Зем. Учр. изд. 1876 г.) въ тѣхъ случахъ, когда земскими учрежденіями не было сдѣлано распоряженій къ исполненію тѣхъ повинностей, отправленіе которыхъ законъ признаетъ обязательнымъ для земства, Губернаторъ, когда напоминанія его оставались безуспѣшными, могъ приступать, съ разрѣшенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ, къ непосредственнымъ исполнительнымъ распоряженіямъ за счетъ земства. Равнымъ образомъ, по Городовому Положенію 1870 года (ст. 19 изд. 1876 г.), при томъ же условіи неисполненія городомъ обязательныхъ для него повинностей, Губернатору принадлежало право напоминать о томъ городскому общественному управленію; а при безуспѣшности этой мѣры — приступать, въ случаѣ необходимости, признанной губернскимъ по городскимъ дѣламъ присутствіемъ къ исполненію на счетъ города, съ доведеніемъ о томъ безотлагательно до свѣдѣнія Министра Внутреннихъ Дѣлъ. По дѣйствующимъ же нынѣ земскому и городовому положеніямъ, Губернатору не предоставлено права дѣлать непосредственныя исполнительныя распоряженія, на счетъ земства или города. При томъ, отношенія его къ земству по выполненію обязательныхъ повинностей, а равно порядокъ исполненія предположеній Губернатора точнымъ образомъ не опредѣлены.

Изъ сказаннаго, казалось, можно было бы сдѣлать выводъ о желательности возстановленія помянутыхъ статей (10 и 19, положенія земскаго и городового 1864 и 1870 гг.). Однако, такое возстановленіе, по мнѣнію Комиссіи, едва ли принесло бы существенную пользу. Дѣло въ томъ, что въ означенныхъ статьяхъ указывается лишь на исполненіе тѣхъ повинностей, которыя законъ признаетъ обязательными для земства и города. Между тѣмъ законъ нигдѣ не указываетъ минимальнаго предѣла повинностей, неисполненіе коихъ могло бы превратить Губернатора изъ лица, наблюдающаго, въ лицо, настаивающее, и вызвать непосредственное его распоряженіе.

По изложеннымъ соображеніямъ, надлежало бы итти нѣсколько далѣе положеній 1864 и 1870 гг. въ предоставленіи Губернатору активнаго участія при исполненіи лежащихъ на земствѣ и городѣ повинностей. Представлялось бы соотвѣтственнымъ снабдить Губернатора правомъ, обращаясь къ земству или думѣ съ предложеніемъ, назначать крайній срокъ для исполненія предлагаемой мѣры, по истеченіи коего, онъ могъ бы приступить къ непосредственнымъ исполнительнымъ распоряженіямъ за счетъ земства или города.

Что же касается средствъ, необходимыхъ на осуществленіе подобныхъ мѣропріятій, то въ этомъ отношеніи комиссія усматриваетъ два пути: или земство и городъ могутъ вносить въ смѣту своихъ

расходовъ извѣстную сумму, подобно тому, какъ нынѣ вносятся въ смѣты запасная сумма и сумма оборотнаго капитала, или же отпускъ средствъ долженъ производиться изъ государственнаго казначейства, по соглашенію министровъ Внутреннихъ Дѣлъ и Финансовъ, съ возмѣщеніемъ затѣмъ издержекъ изъ средствъ земства или города. Наиболѣе удачнымъ явилось бы, по мнѣнію комиссіи, соединеніе обоихъ способовъ. Земство или городъ могли бы вносить въ свои смѣты сравнительно незначительную сумму, напримѣръ, въ 1% смѣтнаго итога окладныхъ сборовъ; при недостаточности этой суммы, по соглашенію министровъ, открывался бы кредитъ изъ средствъ казны съ тѣмъ, чтобы земство или городъ обязательно внесли израсходованную сумму въ смѣты слѣдующихъ лѣтъ.

Приходя къ этому заключенію, Комиссія считаетъ необходимымъ поставить такія распоряженія Губернатора въ точно опредѣленныя рамки, дабы они не могли возбуждать нареканія на произвольныя дѣйствія администраціи. Въ сихъ видахъ надлежитъ точно оговорить въ законѣ, что въ данномъ случаѣ идетъ рѣчь о предложеніяхъ по тѣмъ частямъ, которыя составляютъ повинность земства или города, что предложеніе должно обязательно обсуждаться въ коллегіальномъ учрежденіи, въ коемъ имѣются представители земства и городовъ и чтобы о приведеніи въ дѣйствіе исполнительныхъ распоряженій незамедлительно поставлялся въ извѣстность министръ Внутреннихъ Дѣлъ.

Независимо отъ изложеннаго, разбирая отношенія губернаторовъ къ общественнымъ учрежденіямъ, комиссія остановилась также на вопросѣ о затруднительномъ положеніи, въ которое часто поставленъ Губернаторъ, когда онъ признаетъ неудобнымъ для порядка управленія обсужденіе какого-либо вопроса въ земскихъ или городскихъ собраніяхъ или получитъ отъ министра Внутреннихъ Дѣлъ указанія на необходимость принять мѣры къ недопущенію такого вопроса въ собраніи. Между тѣмъ, мѣры къ воспрепятствованію обсужденія какого-либо вопроса не указаны въ законѣ. Обстоятельство это, по свидѣтельству Харьковскаго и Могилевскаго губернаторовъ, шталмейстера кн. П. М. Оболенскаго и д. с. с. Н. М. Клингенберга ставитъ иногда губернаторовъ въ крайнее затрудненіе.

Изыскивая выходъ изъ подобнаго положенія, Комиссія останавливается на мысли о необходимости предоставить Губернатору право требовать снятія съ очереди обсужденія въ общественномъ собраніи какого-либо вопроса, признаваемаго Губернаторомъ, съ точки зрѣнія порядка управленія, неудобнымъ. При этомъ, такое требованіе, по мнѣнію Комиссіи, могло бы имѣть примѣненіе только къ земскимъ и городскимъ собраніямъ, гдѣ, по преимуществу, могутъ быть возбуждаемы подобные вопросы.

По поводу обоихъ приведенныхъ предположеній, въ средѣ Комиссіи (княземъ Б. А Васильчиковымъ) было высказано опасеніе, чтобы мѣры эти, которыя, несомнѣнно, являются чрезвычайно важными для порядка управленія, не были истолкованы, какъ желаніе съузить право общественныхъ управленій, что неминуемо произвело бы неблагопріятное на мѣстахъ впечатлѣніе, тѣмъ болѣе что въ губернскомъ земскомъ собраніи предсѣдательствуетъ первый

избранникъ въ губерніи — губернскій предводитель, который усмотритъ въ этомъ ограниченіе своихъ правъ.

Съ своей стороны, Комиссія, вполнѣ сознавая возможность возникновенія указаннаго опасенія, не можетъ, однако, не признать нѣкоторую его преувеличенность. Какъ упомянуто выше, первое изъ предположеній, т. е. назначеніе земскимъ и городскимъ учрежденіямъ опредѣленнаго срока на выполненіе обязательныхъ повинностей и производство послѣднихъ на счетъ тѣхъ же учрежденій — обставлено особыми условіями, обезпечивающими возможность тщательнаго его соображенія, такъ какъ оно должно быть обсуждаемо въ коллегіальномъ губернскомъ установленіи, при участіи представителей земства и города. Что же касается второго, т. е. снятія съ очереди въ земскомъ собраніи вопросовъ, предъявленныхъ на обсужденіе, то, примѣненіе такой мѣры, будетъ находиться въ зависимости отъ такта Губернатора. За всѣмъ тѣмъ, Комиссія не видитъ неудобствъ поставить Губернатору въ обязанность, въ цѣляхъ внесенія однообразнаго взгляда, о каждомъ предъявленномъ имъ требованіи снятія съ очереди какого-либо вопроса, незамедлительно доводить до свѣдѣнія Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Въ частности, относительно губернскаго предводителя дворянства, Комиссія, соглашаясь съ мнѣніемъ князя П. М. Оболенскаго, признала, что проектируемая мѣра не можетъ считаться ограниченіемъ правъ губернскаго предводителя дворянства, такъ какъ, поточному смыслу ст. 54 Зем. Пол., губернскій предводитель исполняетъ обязанности предсѣдателя губернскаго земскаго собранія только въ тѣхъ случаяхъ, когда Государю Императору не угодно будетъ назначить особое для того лицо.

Обсуждая затѣмъ отношенія Губернатора къ представителямъ различныхъ вѣдомствъ въ губерніи, Комиссія усмотрѣла, что отношенія эти въ современномъ ихъ положеніи являются далеко несогласными со взглядомъ нашего законодательства на Губернатора, какъ на начальника губерніи. Сложилось даже мнѣніе, что Губернаторъ есть вѣдомственный представитель одного Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, такой же, какъ и представители другихъ вѣдомствъ, но только старшій между ними, отличенный извѣстнымъ почетомъ. Между тѣмъ, мнѣніе это не находитъ себѣ подтвержденія въ дѣйствующемъ законодательствѣ. Въ ст. 201 Общ. Учр. Губ. Губернаторъ именуется начальникомъ губерніи, онъ носитъ мундиръ не вѣдомства Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, а мундиръ особаго образца, и ст. 263 Общ. Учр. Губ., содержащая въ себѣ правило объ опредѣленіи губернаторовъ, не заключаетъ прямого указанія на то, что Высочайшее соизволеніе на назначеніе губернатора должно испрашиваться по Министерству Внутреннихъ Дѣлъ. Имѣются лишь косвенныя указанія о ближайшемъ отношеніи дѣлъ этого рода къ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ. Согласно п. 2 ст. 372 Учр. Мин., къ предметамъ вѣдомства Департамента Общихъ Дѣлъ отнесены дѣла по всеподданнѣйшимъ представленіямъ и перепискѣ о назначеніи, увольненіи, наградахъ и пенсіи губернаторовъ.[1] Непосред-

[1] На принадлежность губернаторовъ къ вѣдомству Министерства Внутреннихъ Дѣлъ указываютъ еще: ст. 363, 375, 387, 388, 391, 393, 395, 419, 426, 428 и др., а равно ст. 169 Уст. сл. прав. и прилож. къ ст. 531 того же Уст. описаніе формы чиновъ гражд. вѣд. Прим. къ ст. 16, 37 и 44.

ственное соотношеніе должности Губернатора къ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ находитъ себѣ объясненіе въ томъ, что съ учрежденіемъ Министерствъ, Губернаторъ изъ исключительнаго подчиненія Сенату постепенно обращается въ извѣстную зависимость отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, такъ какъ подвѣдомственныя сему Министерству отрасли управленія не получили въ губерніи, подобно другимъ, отдѣльнаго устройства и остались подъ непосредственнымъ завѣдываніемъ Губернатора. По мнѣнію Комиссіи, Губернатору необходимо предоставить должное вліяніе на всѣ отрасли губернскаго управленія съ тѣмъ, чтобы начальники отдѣльныхъ вѣдомствъ въ губерніи, оставаясь въ прямомъ подчиненіи подлежащихъ Министерствъ, были бы поставлены въ органическую связь съ мѣстнымъ губернскимъ управленіемъ, а ихъ распоряженія, поскольку они касаются интересовъ мѣстнаго населенія, входили бы въ сферу вліянія Губернатора. Отсюда вытекаетъ необходимость для губернатора быть освѣдомленнымъ о направленіи дѣятельности всѣхъ вѣдомственныхъ учрежденій во ввѣренной его управленію губерніи. Поэтому, по мнѣнію Комиссіи, общія указанія и циркуляры центральныхъ властей къ представителямъ вѣдомствъ въ губерніи должны направляться не иначе, какъ черезъ Губернатора. Въ свою очередь Губернатору для согласованія всей губернской дѣятельности, должно быть предоставлено по дѣламъ, касающимся общихъ по губерніи мѣропріятій, вопросамъ, которые непосредственно или косвенно затрогиваютъ общіе интересы жизни населенія: во 1-хъ, возможность полной освѣдомленности объ этихъ мѣропріятіяхъ и, во 2-хъ, право руководящаго участія въ ихъ примѣненіи.

Обозрѣвая далѣе права Губернатора, Комиссія замѣтила, что имѣется цѣлый рядъ указанныхъ въ законѣ правъ по надзору, пользованіе коими при современной постановкѣ вопроса для губернаторовъ крайне затруднительно. Въ числѣ ихъ главное мѣсто занимаетъ право ревизіи. Подробное разсмотрѣніе этого вопроса не можетъ не привести къ убѣжденію, что, въ сущности, оно является совершенно фиктивнымъ.

На основаніи ст. 271 Общ. Учр. Губ., предоставлено Губернатору, въ порядкѣ мѣстнаго надзора, право производить во всякое время общую и внезапную ревизію во всѣхъ, находящихся въ губерніи, гражданскаго вѣдомства административныхъ учрежденіяхъ и у должностныхъ лицъ. Однако, въ статьѣ не опредѣлено, какія изъ этихъ установленій подвергаются ревизіи, и упомянуто лишь, что ревизія производится на тѣхъ основаніяхъ и въ тѣхъ предѣлахъ, кои отчасти указаны въ законахъ относительно Управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ и Акцизнаго, а отчасти въ особыхъ инструкціяхъ по каждому вѣдомству отдѣльно. При этомъ, въ примѣчаніи къ ст. 271 оговорено, что касательно контрольныхъ палатъ губернаторы руководствуются правилами, изложенными въ ст. 113[illegible] и слѣдующихъ Общ. Учр. Губ., а касательно таможенныхъ учрежденій — правилами Устава Таможеннаго. Въ силу ст. 1134 контрольныя палаты не причислены къ общимъ губернскимъ мѣстамъ; онѣ производятъ ревизію мѣстныхъ оборотовъ самостоятельно, и на основаніи ст. 1144 подчиняются во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ Государ

ственному Контролеру. По ст. 53 и слѣд. Уст. Там. (изд. 1892 г.) никакое начальство, ни гражданское, ни военное не входятъ ни въ какія непосредственныя распоряженія по таможенной части и губернаторъ обязанъ лишь чинить вспомоществованіе таможеннымъ чиновникамъ по первому ихъ требованію (ст. 55).

Затѣмъ имѣется рядъ другихъ исключеній: такъ, удѣльный округъ по своему хозяйству, какъ прямо указано въ ст. 1209 Общ. Учр. Губ., не подчиняется никакому мѣсту или лицу общаго губернскаго управленія. Съ Окружными Правленіями путей сообщенія Губернаторы сносятся, въ случаѣ замѣченныхъ ими неисправностей въ содержаніи состоящихъ въ вѣдомствѣ путей сообщенія дорогъ, и, если сношенія останутся безъ дѣйствія, то они входятъ съ представленіями къ министру Путей Сообщенія (ст. 22 и 882 Уст. Пут. Сообщ., т. XII, ч. I, изд. 1857 г. и по прод. 1893 г. ст. I и др.). Къ отдѣленіямъ Государственнаго Банка, находящимся въ губерніи, Губернаторъ не имѣетъ никакого отношенія и только содѣйствуетъ симъ отдѣленіямъ въ сохранной доставкѣ золота (прилож. къ ст. 787 примѣчаніе I Уст. Горн., т. VII, изд. 1893 г.).

Наконецъ, по вѣдомству казенной палаты, губернаторы могутъ ревизовать казначейство (ст. 1114 и 1118 Общ. Учр, Губ.); по горной части Губернатору принадлежитъ право ревизовать лишь склады для храненія взрывчатыхъ веществъ (ст. Уст. Горн.); по почтовой части Губернаторъ можетъ свидѣтельствовать лошадей и принадлежности станціи (ст. 143 Уст. Почт., т. XII, ч. I, изд. 1857 г. и прод. 1893 г.).

Такимъ образомъ, оказывается, что, не считая непосредственно подвѣдомственныхъ установленій, Губернаторъ можетъ ревизовать всѣ части лишь акцизнаго управленія и управленія земледѣлія и государственными имуществами, но и эти ревизіи, по единогласному заявленію губернаторовъ, не сопровождаются какими-либо практическими послѣдствіями. Обыкновенно, Губернаторъ не располагаетъ чиновниками для обревизованія спеціальныхъ управленій, а потому ревизіи, ограничиваясь часто формальными изслѣдованіями, возбуждаютъ только неудовольствіе и часто обостряютъ отношенія къ Губернатору представителей различныхъ въ губерніи вѣдомствъ. По всему этому большинство Губернаторовъ, во избѣжанія столкновеній, воздерживаются отъ ревизіи управленій, имъ непосредственно неподвѣдомственныхъ.

Между тѣмъ, по мнѣнію Комиссіи, право ревизіи является весьма важнымъ правомъ Губернатора и подлежитъ сохраненію, но постановка сего права должна быть иная, чѣмъ нынѣ. Въ предстоящихъ работахъ по губернской реформѣ надлежитъ обратить на этотъ вопросъ особое вниманіе и точно опредѣлить въ законѣ, какія именно установленія подлежатъ ревизіи Губернатора и подробно обозначить предѣлъ, порядокъ и послѣдствія ревизіи.

Другое право Губернатора, пользованіе которымъ также не имѣетъ существеннаго значенія, есть постановленіе ст. 286 Общ. Учр. Губ., согласно коей, при опредѣленіи и перемѣщеніи административными губернскими мѣстами чиновниковъ, Губернатору въ теченіе двухнедѣльнаго срока предоставляется изъявлять свое несогласіе, если

онъ признаетъ ихъ неблагонадежными. По общимъ отзывамъ Губернаторовъ, назначенный въ ст. 286 двухнедѣльный срокъ на изъявленіе несогласія — недостаточенъ для собранія свѣдѣній о политической неблагонадежности вновь поступающихъ на службу лицъ, такъ какъ возбуждаемая по сему предмету переписка, въ самыхъ рѣдкихъ случаяхъ оканчивается въ двухнедѣльный срокъ; обыкновенно же, необходимыя свѣдѣнія получаются никакъ не ранѣе, чѣмъ по прошествіи одного мѣсяца. Въ сихъ видахъ, означенный срокъ, по мнѣнію Комиссіи, во всякомъ случаѣ долженъ быть удлиненъ, по крайней мѣрѣ, до одного мѣсяца. Въ то же время Комиссія не можетъ не замѣтить, что право это на практикѣ, въ сущности, не имѣетъ особаго значенія. Свѣдѣнія о благонадежности собираются крайне поверхностно и имѣютъ чисто формальный характеръ. Въ этомъ отношеніи Комиссія присоединяется къ высказанному въ ея средѣ взгляду (А. С. Брянчаниновымъ), что для Губернатора гораздо болѣе существеннымъ являлось бы право удалять чиновъ, опредѣляемыхъ губернскими мѣстами, въ случаѣ полученія имъ свѣдѣній о ихъ политической неблагонадежности. Въ сихъ видахъ, Комиссія полагаетъ желательнымъ, чтобы Губернатору, въ дополненіе къ принадлежащему ему праву изъявлять согласіе на опредѣленіе лицъ, назначенныхъ губернскими мѣстами, было предоставлено также и право, въ случаѣ признанія должностныхъ лицъ неблагонадежными, требовать ихъ увольненія. Требованія эти должны быть незамедлительно исполнены надлежащими начальствами, а Губернаторъ, съ своей стороны, долженъ доводить о томъ до свѣдѣнія подлежащаго министра.

Разсматривая дальнѣйшія права и обязанности Губернатора, Комиссія не можетъ не остановиться на нѣкоторыхъ явленіяхъ губернской жизни, идущихъ совершенно въ разрѣзъ съ понятіемъ о Губернаторѣ, какъ о должностномъ лицѣ, управляющемъ губерніею. Имѣется рядъ административныхъ учрежденій, стоящихъ совершенно обособленно и поставленныхъ внѣ всякой зависимости отъ Губернатора, что ставитъ его въ невозможность направлять ихъ дѣятельность согласно со взглядами высшаго правительства, всего болѣе извѣстными губернатору, какъ главному представителю государственной власти на мѣстѣ.

На нѣкоторыя изъ такихъ отраслей управленія Комиссія считаетъ нужнымъ обратить особое вниманіе. Прежде всего, нельзя не имѣть въ виду ненормальное, въ настоящее время, отношеніе Губернатора къ вопросу поземельному. Вопросъ этотъ для Россіи, какъ страны земледѣльческой, является едва ли не самымъ жизненнымъ и имѣетъ громадную будущность, а между тѣмъ Губернаторъ почти совершенно устраненъ отъ участія въ его рѣшеніи.

Обозрѣвая современную постановку поземельнаго дѣла въ губерніяхъ, Комиссія усматриваетъ, что оно сосредоточено въ трехъ отрасляхъ управленія: въ переселенческомъ, въ завѣдываніи оброчными статьями, въ дѣятельности крестьянскаго банка. Во всѣхъ этихъ отрасляхъ вліяніе Губернатора крайне ограничено.

Въ первой изъ нихъ — въ переселенческомъ дѣлѣ, власть Губернатора имѣетъ примѣненіе лишь на окраинахъ. Устройство пере-

еленцевъ на казенныхъ земляхъ Сибири, Степного генералъ-губернаторства, Тургайской области, Кавказа и района Пермь-Котласской желѣзной дороги находится въ вѣдѣніи крестьянскихъ учрежденій, подъ надзоромъ Губернаторовъ, въ остальныхъ мѣстностяхъ Имперіи переселенческіе участки состоятъ въ вѣдѣніи Министерства Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, а потому крестьяне, получившіе установленныя разрѣшенія на переселеніе, чтобы зачислить за собой земли, должны обратиться въ Управленія Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ. За должностными лицами того же вѣдомства сохраняется завѣдываніе участками впредь до выдачи отводныхъ актовъ на земли.

Затѣмъ, во второй отрасли завѣдыванія поземельными дѣлами — въ сдачѣ крестьянамъ въ аренду, безъ торговъ, казенныхъ оброчныхъ статей, Губернаторъ не имѣетъ почти никакого активнаго участія. Дѣла объ арендѣ казенныхъ земель вносятся на разсмотрѣніе Начальникомъ Управленія Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, которому въ силу ст. 21 закона 5 іюня 1900 г. (собр. Узак. ст. 1925) предоставлено право пріостанавливать приведеніе въ исполненіе постановленій губернскихъ присутствій, такъ какъ, въ случаѣ несогласія Начальника Управленія Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, дѣло представляется Министру Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, разрѣшающему вопросъ по соглашенію съ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ. Являясь, такимъ образомъ, почти безконтрольными распорядителями оброчныхъ статей, Начальники Управленій Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ за рѣдкими исключеніями, приносятъ интересы нуждающагося въ дешевыхъ арендахъ крестьянскаго населенія въ жертву стремленію извлечь изъ казеннаго имущества возможно большій доходъ. Къ сему ихъ прямо обязываетъ законъ: Управленіе Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, согласно Уставу оброчному, обязано заботиться, чтобы оброчныя статьи каждый разъ сдавались „за выгоднѣйшій противъ прежняго оброкъ“ (ст. 17 изд. 1892 г.). Какъ послѣдствіе этого обстоятельства, сдача земель въ аренду крестьянамъ, безъ торговъ, до настоящаго времени не получила должнаго распространенія.

Наконецъ, при покупкѣ земель сельскими обывателями при содѣйствіи крестьянскаго поземельнаго банка, Губернаторъ, равнымъ образомъ, устраненъ. Въ операціяхъ банка, по мысли законодателя Губернаторы могутъ принимать участіе при посредствѣ своихъ представителей, включенныхъ въ составъ мѣстныхъ отдѣленій банка. На практикѣ эта мѣра, по единогласному утвержденію входящихъ въ составъ комиссіи Губернаторовъ, бывшихъ и настоящихъ, оказалась совершенно неудачной. Упомянутымъ должностямъ не придано самостоятельнаго характера, содержаніе опредѣлено имъ въ 750 р. въ годъ и, очевидно, за такое вознагражденіе нѣтъ возможности привлечь лицо, всецѣло посвящающее себя настоящему дѣлу. Вслѣдствіе этого, къ участію въ засѣданіяхъ Отдѣленія Банка, нерѣдко привлекается одинъ изъ чиновниковъ губернаторской канцеляріи или губернскаго правленія, обремененныхъ своими прямыми обязанностями и не имѣющихъ возможности удѣлять достаточное вниманіе побочному для нихъ дѣлу. Въ послѣднее время были сдѣланы нѣ-

которыя попытки улучшить это положеніе. На основаніи Высочайше утвержденнаго 31 мая 1899 г. мнѣнія Государственнаго Совѣта, въ нѣкоторыхъ мѣстныхъ Отдѣленіяхъ Банка (въ настоящее время въ 9) введены должности чиновниковъ особыхъ порученій Переселенческаго Управленія. Закономъ 10 іюня 1900 г. чиновникамъ симъ предоставлено участвовать на правахъ членовъ въ засѣданіяхъ губернскихъ присутствій по дѣламъ, касающимся переселенія. Однако, чиновники эти не входятъ въ составъ мѣстной администраціи и считаются командированными изъ Петербурга. Въ виду сего ихъ отношенія къ губернатору крайне неопредѣленныя.

По мнѣнію Комиссіи, такое положеніе дѣла по поземельному вопросу не можетъ далѣе продолжаться. Вопросъ этотъ пріобрѣтаетъ все большее и большее значеніе. Изъ сдѣланныхъ въ присутствіи Комиссіи и. д. Начальника Переселенческаго Управленія заявленій явствуетъ, что заселеніе непосредственно пригодныхъ для сельскохозяйственной культуры земель Сибири и Степного края заставило сосредоточить работы по отводу участковъ преимущественно въ тайгѣ и урманахъ, гдѣ первоначальное домообзаводство и расчистка пашни изъ подъ лѣса требуютъ производства затратъ, непосильныхъ для значительной части крестьянъ. Поэтому ставится на очередь вопросъ о предназначеніи подъ нужды переселенія новыхъ площадей казенной земли въ сѣверныхъ и восточныхъ губерніяхъ Европейской Россіи.

Все изложенное приводитъ комиссію къ убѣжденію, что необходимо теперь же принять мѣры для поставленія поземельныхъ дѣлъ въ ближайшія къ губернатору отношенія. Въ сихъ видахъ, по мнѣнію Комиссіи, представляется прежде всего необходимымъ распространить на внутреннія губерніи Имперіи принятый въ Сибири порядокъ заселенія, т. е. установить передачу ограниченныхъ участковъ въ вѣдѣніе крестьянскихъ учрежденій подъ ближайшимъ надзоромъ Губернатора, предоставивъ ему выдачу разрѣшеній и устройство переселенія въ этихъ районахъ. Затѣмъ въ основу сдачи казенныхъ оброчныхъ статей въ аренду, безъ торговъ, слѣдуетъ поставить выясненіе положенія особенно стѣсненныхъ въ земельномъ отношеніи сельскихъ обществъ, для которыхъ эти аренды необходимо сдѣлать особенно льготными. Рѣшающій голосъ при составленіи списка такихъ сельскихъ обществъ, а равнымъ образомъ оброчныхъ статей, подлежащихъ предоставленію ихъ въ пользованіе, конечно, долженъ принадлежать Губернатору, а окончательное разрѣшеніе ходатайствъ о сдачѣ казенныхъ земель въ аренду, безъ торговъ, должно быть предоставлено Губернскимъ присутствіямъ, съ участіемъ въ его засѣданіи начальника управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ.

Равнымъ образомъ, по мнѣнію Комиссіи, необходимо распространить вліяніе Губернатора на дѣятельность крестьянскаго Банка. Относительно сего Банка, Комиссія, въ принципѣ выражая желаніе о поставленіи его оборотовъ подъ ближайшій контроль Губернатора, не можетъ скрыть отъ себя крайнюю трудность практическаго осуществленія этого пожеланія. Кредитный характеръ, присвоенный учрежденію, на которое возложено оказаніе крестьянамъ содѣйствія при покупкѣ земель въ собственность, затрудняетъ предоставленіе

Губернатору въ этихъ дѣлахъ особыхъ полномочій. Поэтому въ будущемъ, какъ и теперь, вліяніе Губернатора на операціи Банка будетъ, несомнѣнно, выражаться лишь косвенно, черезъ посредство представителя администраціи, входящаго въ составъ мѣстнаго отдѣленія. Слѣдовательно, вопросъ сводится къ тому, на какихъ условіяхъ надлежитъ поставить упомянутую должность, чтобы занимающее ее лицо въ дѣйствительности могло справляться съ возложенной на него сложной и отвѣтственной обязанностью. Лицо это должно располагать всесторонними свѣдѣніями относительно земельныхъ нуждъ сельскаго населенія губерніи и, вмѣстѣ съ тѣмъ, сосредоточивать въ своихъ рукахъ завѣдываніе способами ихъ удовлетворенія. Только при подобномъ условіи участіе его въ засѣданіяхъ отдѣленія Банка, по мнѣнію комиссіи, окажется дѣйствительно плодотворнымъ.

Предположенная постановка означенной должности, несомнѣнно, отзовется благопріятно на осуществленіи земельной политики правительства. Располагая возможностью примѣнять различныя мѣры для увеличенія землепользованія крестьянъ, должностное лицо, являющееся докладчикомъ губернатора, будетъ въ состояніи выяснить наиболѣе подходящій для каждой отдѣльной группы сельскихъ обывателей способъ удовлетворенія земельныхъ потребностей.

Въ виду сказаннаго, комиссія полагала бы, взамѣнъ нынѣшняго члена отъ губернатора въ отдѣленіи Крестьянскаго Банка, а также взамѣнъ существующаго въ нѣкоторыхъ губерніяхъ чиновника особыхъ порученій Переселенческаго Управленія, учредить должность непремѣннаго члена по всѣмъ крестьянскимъ поземельнымъ дѣламъ въ губерніи. На это должностное лицо, въ порядкѣ службы непосредственно подчиненное Губернатору, надлежитъ возложить ближайшее участіе во всѣхъ операціяхъ Крестьянскаго Банка. Независимо отъ сего, непремѣнный членъ являлся-бы докладчикомъ по дѣламъ о сдачѣ казенныхъ оброчныхъ статей въ аренду крестьянамъ и исполнялъ бы всѣ порученія губернатора по переселенческимъ дѣламъ. Конечно, въ нѣкоторыхъ губерніяхъ, гдѣ поземельный вопросъ не принялъ еще остраго направленія, можно было бы не учреждать новой должности, предоставивъ исполненіе обязанностей по оной одному изъ непремѣнныхъ членовъ, по преимуществу завѣдывающему продовольственною частью, какъ менѣе другихъ обремененному прямыми обязанностями.

При осуществленіи изложенныхъ предположеній, по мнѣнію Комиссіи, есть полное основаніе разсчитывать на сосредоточеніе поземельныхъ дѣлъ въ рукахъ Губернатора.

Переходя отъ вопроса поземельнаго къ разсмотрѣнію обособленности нѣкоторыхъ другихъ, поставленныхъ внѣ контроля губернатора, органовъ управленія, Комиссія считаетъ нужнымъ остановиться на жандармской полиціи, фабричной инспекціи и на завѣдываніи начальнымъ образованіемъ въ губерніи.

По поводу жандармскаго управленія какъ губернскаго, такъ и желѣзнодорожнаго, въ средѣ Комиссіи (кн. И. М. Оболенскимъ) было высказано, что обособленность этихъ управленій не оправдывается практическими соображеніями, особенно съ того времени, какъ должность шефа жандармовъ соединена съ должностью Министра Вну-

треннихъ Дѣлъ. Изъ самаго понятія о должности Губернатора вытекаетъ, что онъ долженъ быть высшимъ и главнымъ начальникомъ всей полиціи въ губерніи, между тѣмъ, чины корпуса жандармовъ нерѣдко стремятся поставить себя въ независимое отъ Губернатора положеніе. Такое отношеніе едва ли можетъ быть устранено отдѣльными инструкціями до тѣхъ поръ, пока въ законѣ существуетъ на этотъ счетъ полная неопредѣленность.

По губернскому учрежденію Губернатору предоставляется, въ случаяхъ особо важныхъ, возлагать на офицеровъ отдѣльнаго корпуса жандармовъ порученія, не указанныя въ законѣ, но „не иначе, какъ по соглашенію съ ними“, дабы не препятствовать исполненію прямой ихъ обязанности (ст. 279, прим. 2). Затѣмъ поясняется, что Губернаторы „обращаютъ особенное вниманіе на всѣ о дѣйствіяхъ, въ чемъ-либо противныхъ закону и порядку, свѣдѣнія, доходящія до нихъ... черезъ офицеровъ корпуса жандармовъ“ (ст. 418). Наконецъ, имѣется еще указаніе, что губернаторы сносятся съ начальниками губернскихъ жандармскихъ управленій отношеніями, получая отъ нихъ, по распоряженію начальства, установленныя записки или рапорты. Такія неясныя, могущія подвергаться различному толкованію, постановленія дѣйствующаго закона, при пересмотрѣ губернскаго учрежденія, по мнѣнію комиссіи, должны быть устранены.

Изыскивая средства для правильной постановки отношеній между Губернаторомъ и жандармскимъ управленіемъ, Комиссія остановилась на высказанномъ въ ея средѣ предположеніи (А. Н. Мосоловымъ, кн. Б. В. Васильчиковымъ и Н. М. Клингенбергомъ) о полномъ подчиненіи начальника губернскаго жандармскаго управленія Губернатору, въ качествѣ его помощника по завѣдыванію всею полиціей въ губерніи, съ образованіемъ, такимъ образомъ, какъ бы второй должности вице-губернатора по полицейской части. Признавая извѣстныя удобства въ смыслѣ стройности постановки полицейской власти въ губерніи, при принятіи этого предположенія, Комиссія затруднилась, однако, въ настоящее время окончательно высказаться за его осуществленіе, безъ пересмотра всѣхъ дѣйствующихъ, относительно отдѣльнаго корпуса жандармовъ, постановленій. Въ этомъ отношеніи комиссія не можетъ не признать существенности сдѣланныхъ въ ея средѣ (П. Н. Дурново, Б. В. Штюрмеромъ и гр. С. А. Толемъ) возраженій, сводящихся къ тому, что при современной постановки дѣятельности отдѣльнаго корпуса жандармовъ, начальникъ губернскаго жандармскаго управленія всегда будетъ поставленъ въ извѣстныя отношенія къ штабу корпуса и къ департаменту полиціи, совершенно независимыя отъ Губернатора, потому и не будетъ ему помощникомъ въ томъ смыслѣ, въ коемъ желательно понимать это слово.

По мнѣнію Комиссіи, въ настоящее время является желательнымъ, не разрѣшая окончательно затронутаго вопроса, указать на извѣстныя подчиненныя отношенія начальника жандармскаго управленія къ Губернатору. Такъ, надлежало-бы предоставить Губернатору возлагать на начальника губернскаго жандармскаго управленія, равно на помощниковъ его въ уѣздахъ, нѣкоторыя порученія по полицейской части. Къ такимъ порученіямъ, прежде всего, надлежало бы отнести инспекцію чиновъ учрежденной нынѣ полицейской стражи

Такая инспекція, со стороны лица военнаго, могла-бы принести большую пользу, особенно со стороны внѣшней выправки полицейской стражи.

Независимо отъ сего, надлежитъ указать въ инструкціяхъ, что начальникъ губернскаго жандармскаго управленія обязанъ предупреждать Губернатора о важнѣйшихъ мѣрахъ полицейскаго розыска, предпринимаемыхъ въ видахъ охраненія порядка. Губернаторъ является отвѣтственнымъ лицомъ за спокойствіе въ губерніи, и, очевидно, какія-либо мѣры, нарушающія спокойное теченіе жизни, не должны предприниматься безъ его вѣдома и согласія. Поэтому необходимо предоставить Губернатору право, если онъ признаетъ мѣры политическаго розыска, предпринимаемыя начальникомъ губернскаго жандармскаго управленія, неудобными или несвоевременными, пріостанавливать ихъ исполненіе, незамедлительно доводя о томъ до свѣдѣнія Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

Въ дополненіе къ сказанному и. д. директора департамента полиціи объяснилъ комиссіи, что постановка политическаго розыска подъ извѣстный контроль Губернатора не встрѣчаетъ возраженій со стороны департамента полиціи. Въ настоящее время въ Петербургѣ, Москвѣ и Варшавѣ имѣются особыя охранныя отдѣленія, дѣйствующія подъ общимъ руководствомъ с.-петербургскаго градоначальника, московскаго и варшавскаго оберъ-полиціймейстеровъ, и въ такомъ порядкѣ не ощущается ни малѣйшихъ неудобствъ.

Что же касается до жандармскихъ полицейскихъ управленій желѣзныхъ дорогъ, то отношенія къ нимъ Губернатора, по мнѣнію Комиссіи, еще болѣе ненормальны. Желѣзныя дороги пересѣкаютъ иногда губернію во многихъ направленіяхъ, составляя, такъ сказать, нервы губерніи; по нимъ движется масса народа, кипитъ жизнь на полосѣ отчужденія и вокругъ станцій возникаютъ цѣлые поселки. Между тѣмъ, полосы эти, иногда распространяющіяся по обѣимъ сторонамъ полотна дороги, совершенно изъяты изъ подъ наблюденія Губернатора. По дѣйствующимъ законоположеніямъ, чины жандармской желѣзнодорожной полиціи не обязаны извѣщать Губернатора о важнѣйшихъ происшествіяхъ на полосѣ отчужденія подъ желѣзную дорогу и только инструкціоннымъ путемъ, по засвидѣтельствованію въ присутствіи комиссіи начальника штаба отдѣльнаго корпуса жандармовъ, имъ даются въ этомъ смыслѣ указанія. Тѣмъ не менѣе, на практикѣ обыкновенно Губернаторъ не имѣетъ никакихъ свѣдѣній о происшествіяхъ на линіи. Въ Комиссіи былъ указанъ случай, имѣвшій мѣсто въ Уфѣ, когда Губернаторъ узналъ о кражѣ изъ вагона пяти пудовъ динамита впервые изъ городскихъ слуховъ, черезъ нѣсколько дней послѣ ея обнаруженія. Бывали случаи, что начальники отдѣленій желѣзнодорожнаго полицейскаго управленія разрѣшали собственною властью публичныя чтенія и спектакли на станціяхъ или дѣлали распоряженія и устанавливали таксы для извозчиковъ, стоящихъ около станцій.

По мнѣнію Комиссіи, такое положеніе, при пересмотрѣ учрежденій губернскихъ управленій, очевидно, должно быть измѣнено.

Не отрицая положеній, развитыхъ въ засѣданіи начальниковъ штаба отдѣльнаго корпуса жандармовъ о томъ, что власть Губерна-

тора есть власть территоріальная, что линія желѣзныхъ дорогъ, охраняемыхъ жандармскою полиціею, имѣющей общаго по всей линіи начальника, не совпадаетъ съ дѣленіемъ губерній, Комиссія, за всѣмъ тѣмъ, однако, не видитъ препятствій ясно указать, что начальники отдѣленій жандармскаго управленія желѣзныхъ дорогъ обязаны немедленно доносить губернатору о всѣхъ важнѣйшихъ, въ предѣлахъ губерніи, происшествіяхъ на полосѣ отчужденія желѣзныхъ дорогъ. Равнымъ образомъ, по мнѣнію Комиссіи, надлежитъ предоставить Губернатору право давать начальникамъ желѣзнодорожныхъ управленій и отдѣленій указанія и предложенія по общей полицейской части на полосѣ отчужденія. Впрочемъ, въ виду исключительныхъ условій службы жандармской полиціи на линіи, проходящей иногда черезъ шесть или семь губерній (какъ, напримѣръ, С.-Петербурго-Варшавская жел. дор.), Комиссія считаетъ нужнымъ оговорить, что распоряженія губернатора не должны касаться службы эксплуатаціи и движенія на желѣзной дорогѣ.

Переходя засимъ къ фабричной инспекціи, Комиссія приняла во вниманіе, что по дѣйствующему закону, несмотря на то, что на губернатора возложенъ надзоръ за соблюденіемъ на фабрикахъ и заводахъ благоустройства и порядка (Уст. Пром. ст. 48), фабричная инспекція можетъ дѣйствовать совершенно самостоятельно въ виду того, что она подчиняется непосредственно Министерству Финансовъ (Уст. Пр. ст. 38 по прод. 1895 г.). На практикѣ встрѣчается, что фабричная инспекція не поставляетъ Губернатора въ извѣстность о различныхъ происшествіяхъ на фабрикахъ или заводахъ, которыя часто служатъ причиною безпорядковъ. Между тѣмъ, существующая на заводахъ особая полиція, хотя и подчинена общей губернской полиціи, но находится всецѣло въ зависимости отъ фабрикантовъ и играетъ скорѣе роль ихъ почетной стражи, чѣмъ органа надзора со стороны губернской администраціи. Такое положеніе дѣлъ нерѣдко приводитъ къ тому, что Губернаторъ узнаетъ о безпорядкахъ лишь тогда, когда они разразились и, отвѣтственный за спокойствіе губерніи, долженъ прибѣгать къ крайнимъ мѣрамъ для прекращенія безпорядковъ, которые онъ, будучи извѣщенъ во время, могъ бы предупредить. Наказомъ Главнаго по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ Присутствія, чины фабричной инспекціи обязываются доводить до свѣдѣнія Губернатора только о случаяхъ открытыхъ безпорядковъ, забастовокъ и волненій, и о такихъ условіяхъ и обстановкѣ работъ, которыя угрожаютъ жизни и здоровью рабочихъ. Между тѣмъ, все, что касается до внутреннихъ распорядковъ на фабрикахъ и заводахъ, до измѣненій въ разцѣнкѣ работъ, разсчетовъ съ рабочими, возвышенія цѣнъ на продукты въ фабричныхъ лавкахъ и т. п. остается Губернатору неизвѣстнымъ и обнаруживается имъ только тогда уже, когда начались волненія и безпорядки. Въ виду сего Губернаторъ лишенъ возможности своевременными мѣропріятіями предотвратить уклоненіе фабрично-заводской жизни отъ ея правильнаго теченія.

Въ виду сего, по мнѣнію Комиссіи, надлежитъ, въ измѣненіе приведенныхъ выше статей устава промышленнаго, установить опредѣленныя, подчиненныя отношенія фабричной, а равно горнозаводской

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ОТДЕЛ

инспекціи къ Губернатору. Не касаясь вопроса о вѣдомственности инспекціи, требующаго спеціальной разработки, Комиссія считаетъ необходимымъ обязать чиновъ инспекціи, слѣдя за событіями внутренней жизни фабрики, о всемъ ими замѣченномъ доводить до свѣдѣнія Губернатора и исполнять всѣ его, въ семъ отношеніи, указанія и требованія. На этомъ, однако, по мнѣнію Комиссіи, не достаточно остановиться. Въ виду исключительной важности для губерніи охраненія спокойнаго теченія жизни на фабрикахъ и заводахъ, что во многомъ будетъ зависѣть отъ того, какъ будутъ относиться къ вышеуказаннымъ требованіямъ чины инспекціи, необходимо поставить ихъ въ ближайшую зависимость отъ Губернатора. Въ этихъ видахъ, по мнѣнію Комиссіи, наиболѣе удобнымъ было бы обусловить назначеніе фабричныхъ инспекторовъ согласіемъ Губернатора и предоставить ему право входить съ представленіемъ объ ихъ увольненіи.

Заканчивая разсмотрѣніе обособленности различныхъ отраслей губернскаго управленія, нельзя, по мнѣнію Комиссіи, не остановиться на вопросѣ о воспитаніи юношества.

Въ этомъ отношеніи Комиссія вполнѣ присоединяется къ высказаннымъ въ ея средѣ взглядамъ (Б. В. Штюрмеромъ и А. С. Брянчаниновымъ) о ненормальности настоящаго положенія дѣлъ. На практикѣ оказывается, что, не говоря уже о высшемъ и среднемъ образованіи, начальное обученіе, общее наблюденіе за коимъ по закону лежитъ на обязанности Губернатора (Общ. Учр. Губ. ст. 272) совершенно изъято изъ его вліянія. Непосредственное воздѣйствіе на ходъ и направленіе въ губерніи начальнаго образованія возложено на губернскій училищный совѣтъ, который не состоитъ подъ предсѣдательствомъ Губернатора, по примѣру другихъ губернскихъ учрежденій, вѣдающихъ наиболѣе важныя отрасли губернской жизни. Засѣданія этого Совѣта собираются весьма рѣдко, и фактически обобщеніе дѣятельности уѣздныхъ училищныхъ совѣтовъ и руководительство дѣломъ начальнаго образованія въ губерніи находится въ рукахъ директора народныхъ училищъ. При подобномъ положеніи Губернаторъ весьма затрудненъ въ способахъ осуществленія возложенной на него ст. 272 обязанности, такъ какъ самыя свѣдѣнія о движеніи начальнаго образованія въ губерніи почерпаются имъ лишь изъ того матеріала, который доставляется дирекціей народныхъ училищъ разъ въ годъ для всеподданнѣйшаго отчета, а въ остальное время года о положеніи учебнаго дѣла Губернаторъ можетъ быть освѣдомленъ только изъ сообщеній своего представителя, котораго онъ командируетъ въ губернскій училищный совѣтъ, засѣданія коего, какъ было указано выше, происходятъ весьма рѣдко.

Все сказанное приводитъ Комиссію къ убѣжденію о необходимости поставить училищный совѣтъ въ ближайшія къ Губернатору отношенія. По мнѣнію Комиссіи, лучшимъ для сего способомъ явилось бы предоставленіе предсѣдательствованія въ губернскомъ училищномъ совѣтѣ Губернатору, съ введеніемъ этого учрежденія въ проектируемый Губернскій Совѣтъ.

При этомъ Комиссія не можетъ не остановиться на нѣкоторыхъ возраженіяхъ, которыя нельзя не предвидѣть по поводу устраненія

губернскаго предводителя дворянства отъ предсѣдательствованія въ училищномъ совѣтѣ. Предводители придаютъ большое значеніе предсѣдательствованію въ училищномъ совѣтѣ и въ лишеніи ихъ этого званія могутъ усмотрѣть умаленіе значенія своей должности. По этому случаю Комиссія считаетъ умѣстнымъ отмѣтить, что права, предоставленныя предводителю по народному образованію, принадлежатъ ему не какъ предсѣдателю училищнаго совѣта, а именно какъ представителю того сословія, которому, согласно предначертаніямъ Императора Александра II, предоставлена первенствующая роль въ дѣлѣ народнаго образованія. Губернскій предводитель дворянства, по мнѣнію Комиссіи, не лишится принадлежащихъ ему въ этомъ отношеніи правъ и преимуществъ, и его участіе въ присутствіи губернскаго совѣта по училищнымъ дѣламъ, въ качествѣ члена этого присутствія, не измѣнитъ указаннаго положенія. За предводителемъ дворянства и впредь будетъ оставлено почетное званіе попечителя народныхъ училищъ, дающее ему право посѣщать училища и наблюдать за ними (ст. 3508 Уст. Учебн. Зав.). По изложеннымъ основаніямъ, Комиссія признаетъ желательнымъ преобразованіе нынѣшняго губернскаго училищнаго совѣта въ особое присутствіе по училищнымъ дѣламъ, входящее въ составъ проектируемаго подъ предсѣдательствомъ Губернатора, губернскаго совѣта. Въ связи съ изложеннымъ, Комиссія остановилась на отношеніи Губернатора къ среднему образованію. По этому поводу Комиссіею была заслушана Высочайшая резолюція Его Императорскаго Величества, послѣдовавшая по всеподданнѣйшему отчету о состояніи Плоцкой губерніи за 1901 г. бывшаго плоцкаго Губернатора. Въ этомъ отчетѣ камергеръ Гордѣевъ указывалъ, что гимназія занимаетъ обособленное положеніе и внутренняя жизнь ея совершенно ускользаетъ отъ контроля и вліянія Губернатора. Между тѣмъ такое вліяніе, проявленіе коего оказалось бы полезнымъ, могло бы быть достигнуто, если бы Губернатору, по должности, было присвоено званіе попечителя гимназіи. Государю Императору благоугодно было противъ этого мѣста собственноручно начертать: „обсудить при пересмотрѣ губернскихъ учрежденій“.

Обращаясь къ обсужденію этого вопроса, Комиссія усматриваетъ, что по дѣйствующему закону (ст. 1475 Св. уст. уч. учр. и учебн. зав.) земства, сословія, общества или частныя лица, дающія для гимназіи и прогимназіи или для состоящихъ при нихъ пансіоновъ содержаніе или же опредѣленныя ежегодныя пособія, въ размѣрѣ, признанномъ со стороны Министерства Народнаго Просвѣщенія достаточнымъ, имѣютъ право избирать отъ себя почетнаго попечителя гимназіи или прогимназіи. На попечителѣ лежитъ обязанность заботиться о доставленіи суммъ, слѣдующихъ на гимназію, онъ слѣдитъ за ходомъ управленія, но самъ не дѣлаетъ никакихъ распоряженій, а лишь доводитъ о необходимости ихъ до свѣдѣнія педагогическаго совѣта и хозяйственнаго комитета и, если замѣчанія его не будутъ уважены, то представляетъ о томъ попечителю округа. Почетный попечитель является членомъ хозяйственнаго комитета и педагогическаго совѣта и занимаетъ въ немъ первое мѣсто, но не предсѣдательствуетъ.

Останавливаясь на присвоенныхъ по закону почетному попечителю гимназій правахъ, Комиссія не можетъ не усмотрѣть, что предоста

ленiемъ этихъ правъ Губернатору на послѣдняго были бы возложены язанности, не могущія предоставить ему какого-либо существеннаго отношенію къ гимназіямъ вліянія. Между тѣмъ, лишеніе сословій учрежденій, жертвующихъ деньги на гимназіи, права имѣть выанныхъ ими особыхъ почетныхъ попечителей едва ли было бы желальнымъ. Въ сихъ видахъ Комиссія полагала бы, не присваивая убернатору правъ почетнаго попечителя гимназій, предоставить ему раво наблюденія за всѣми среднiми мужскими и женскими учебми заведеніями — правительственными, общественными и частными, добно тому, какъ это предоставлено ему дѣйствующимъ закономъ носительно женскихъ гимназій и прогимназій.

Въ заключеніе обозрѣнія правъ и обязанностей Губернаторовъ, омиссія признаетъ нужнымъ остановиться еще на слѣдующихъ вопросахъ:

1. По поводу отношенія Губернатора ко взиманію окладныхъ сборовъ, за послѣдовавшимъ еще недавно Высочайше утвержденнымъ 3 іюня 1899 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта, Комиссія считаетъ желательнымъ, на основаніи высказанныхъ сужденій (княземъ М. Оболенскимъ и Н. Л. Мордвиновымъ), сдѣлать небольшія дополненія, именно, являлось бы полезнымъ предоставить Губернатору раво созывать, чрезъ управляющаго казенной палатой, въ случаѣ адобности, съѣзды податныхъ инспекторовъ и предсѣдательствовать а нихъ. Затѣмъ, по мнѣнію Комиссіи, было бы, равнымъ образомъ, олезно для поставленія Губернатора въ курсъ податного дѣла, взаѣнъ сообщаемыхъ ему нынѣ казенною палатою ежемѣсячныхъ свѣѣній съ общими цифрами по уѣздамъ, имѣющихъ чисто формальый характеръ, установить доставленіе Губернатору, два раза въ одъ, вѣдомостей о поступленіи окладныхъ сборовъ, съ обстоятельми объясненіями причинъ недородовъ и мѣръ къ устраненію ихъ о каждому отдѣльному селенію.

2. Относительно изданія Губернаторомъ обязательныхъ постановленій. По сему предмету дѣйствуетъ двоякій порядокъ: по Общ. Учр. Губ. и по Положенію объ усиленной охранѣ. Существенное между тѣмъ и. другимъ различіе заключается въ порядкѣ привленія къ отвѣтственности за нарушеніе обязательныхъ постановленій. огда какъ нарушенія постановленій, изданныхъ на основаніи Общаго Учрежденія Губернскаго, преслѣдуются общимъ судебнымъ порядомъ и подлежатъ разбору мирового судьи, взысканія за нарушеніе остановленій, изданныхъ на основаніи правилъ объ усиленной охранѣ, налагаются въ административномъ порядкѣ. Такая двойственность изданія обязательныхъ постановленій, по мнѣнію Комиссіи, не представляется желательною, тѣмъ болѣе, что правила объ усиленной охранѣ имѣютъ характеръ временной мѣры, вызываемой исключительными обстоятельствами, и не представляется основаній сомнѣваться въ томъ, что въ ближайшемъ будущемъ ненормальному положенію, которымъ вызывается объявленіе отдѣльныхъ мѣстностей Имперіи въ усиленной или чрезвычайной охранѣ, наступитъ конецъ. Въ сихъ видахъ представлялось бы, по мнѣнію Комиссіи, цѣлесообразнымъ дополнить правила объ изданіи Губернаторами обязательныхъ постановленій (ст. 421—428 Общ. Учр. Губ.) правилами объ

усиленной охранѣ, сохранивъ лишь для отдѣльныхъ мѣстност имѣющіяся въ послѣднихъ исключительныя полномочія.

При этомъ Комиссія считаетъ нужнымъ въ дальнѣйшихъ раб тахъ обратить вниманіе на порядокъ привлеченія къ отвѣтственн сти за нарушеніе обязательныхъ постановленій. Принятіе одно изъ нынѣ установленныхъ порядковъ: разбора дѣлъ у мирово судьи, при которомъ нерѣдко представители полиціи ставятся в неудобное для органовъ власти положеніе, или административны порядокъ, подающій поводъ къ нареканіямъ на произвольныя дѣй ствія власти, — Комиссія не признаетъ удобнымъ. Въ предстоящих работахъ, по мнѣнію Комиссіи, надлежало-бы изыскать средній межд названными порядками путь, въ видѣ какого-либо упрощеннаго пр изводства.

3. Высокому значенію, которое законъ придаетъ должности Г бернатора, не соотвѣтствуетъ требуемое судебными уставами и ук занное въ ст. 206 Общ. Учр. Губ. участіе Губернатора, въ качест члена, въ составляемыхъ подъ предсѣдательствомъ старшаго пре сѣдателя мѣстной Судебной Палаты особыхъ присутствіяхъ для ра смотрѣнія пререканій между судебными и правительственными уст новленіями о подсудности и дѣлъ о взысканіи вознагражденія з вредъ и убытки, причиненные распоряженіями должностныхъ лиц административнаго вѣдомства. Несоотвѣтствіе это могло бы бы по мнѣнію Комиссіи, устранено путемъ установленія новаго поряд при которомъ участіе администраціи въ указанныхъ Особыхъ Пр сутствіяхъ Судебной Палаты восполнялось бы участіемъ вице-губе натора, а въ Особомъ Присутствіи Окружнаго Суда при рѣшен дѣлъ о взысканіи вознагражденія за вредъ и убытки, причиненны распоряженіями низшихъ должностныхъ лицъ административна вѣдомства, вмѣсто вице-губернатора, засѣдалъ бы одинъ изъ совѣ никовъ или равныхъ ему чиновъ губернскаго управленія и

4. О порядкѣ управленія губерніей, въ случаѣ отсутствія или б лѣзни Губернатора.

Въ этомъ случаѣ право статьи 267-й о порядкѣ замѣщенія до жности Губернатора вице-губернаторомъ не возбуждаетъ никаки замѣчаній, такъ какъ вице-губернаторъ, въ качествѣ непосредстве наго и ближайшаго помощника и сотрудника Губернатора по всѣ частямъ управленія губерніею (ст. 480 Общ. Учр. Губ.), является ест ственнымъ его замѣстителемъ. Что же касается предусматриваема въ той же статьѣ замѣщенія Губернатора управляющимъ Казенн Палатою и начальникомъ Управленія Земледѣлія и Государственны Имуществъ, то относительно сего Комиссія приняла въ соображен что оба эти лица имѣютъ въ своемъ завѣдываніи совершенно спеціал ныя отрасли губернскаго управленія и занятіе прямыми обязанностя лишаетъ ихъ возможности быть вполнѣ освѣдомленными о дѣлахъ щаго управленія губерніей. Соображенія эти пріобрѣтаютъ особое зн ченіе въ отношеніи второго изъ поименованныхъ должностныхъ лиц такъ какъ Управленія Земледѣлія и Государственныхъ Имущест имѣются нынѣ не въ каждой губерніи, и Министерствомъ Внутр нихъ Дѣлъ циркуляромъ отъ 4 октября 1896 г. уже предложено Губ наторамъ не приглашать управляющихъ Государственными Имущ

ствами, не имѣющихъ мѣстопребыванія въ губернскомъ городѣ, для управленія губерніею. Въ недавнее же время и Министръ Финансовъ, ссылаясь на крайнее обремененіе управляющихъ Казенными Палатами сложными обязанностями по ихъ должностямъ, просилъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ сообщить заключеніе по вопросу о томъ, не признается ли возможнымъ замѣнять участіе сихъ лицъ начальниками отдѣленій Палаты въ засѣданіяхъ различныхъ губернскихъ присутствій и комитетовъ.

Возбужденный вопросъ находилъ себѣ разрѣшеніе въ Областныхъ Управленіяхъ, напр., въ Уральской и Забайкальской областяхъ въ видѣ допущенія, съ особаго каждый разъ Высочайшаго соизволенія, къ управленію областями совѣтниковъ Областныхъ Правленій, которые, имѣя въ своемъ вѣдѣніи распорядительныя отдѣленія сихъ правленій, и будучи обязаны по закону (ст. 444 и 454 Общ. Учр. Губ.) участвовать въ засѣданіяхъ по всѣмъ дѣламъ правленій, находятся постоянно въ курсѣ всѣхъ дѣлъ общаго управленія губерніей или областью. Поэтому Комиссія находила, что, по сравненію съ управляющими Казенными Палатами и начальниками Управленій Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, совѣтники являются болѣе подготовленными къ исправленію должности Губернатора. Въ виду сего представлялось бы цѣлесообразнымъ въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ нѣтъ дворянскаго представительства, передавать управленіе губерніи, въ случаѣ болѣзни или отсутствія Губернатора и вице-губернатора совѣтнику губернскаго правленія, или равному ему лицу губернскаго управленія. Въ губерніяхъ же, гдѣ существуетъ дворянское представительство, временное замѣщеніе должности Губернатора могло бы быть возлагаемо на командируемое, каждый разъ по распоряженію Министра Внутреннихъ Дѣлъ, должностное лицо сего Министерства.

* * *

Обсудивъ, на основаніи всего вышеизложеннаго, вопросъ о постановкѣ губернаторской должности, въ видахъ приданія ей характера власти сильной и закономѣрной, и, не останавливаясь на отвѣтственности Губернаторовъ въ виду того, что отвѣтственность эта нынѣ дѣйствующими законами поставлена вполнѣ правильно, Комиссія, руководствуясь приведенными сужденіями, полагала бы по вопросу объ усиленіи губернаторской власти остановиться на слѣдующихъ основныхъ положеніяхъ для предстоящихъ работъ по преобразованію губернскаго управленія:

1. Предоставить Губернатору болѣе дѣйствительныя, чѣмъ нынѣ, средства для осуществленія его правъ по надзору и попеченію за различными отраслями управленія губерніей, созданіемъ такого порядка, при которомъ онъ получилъ-бы возможность управлять губерніею.

2. Министерства и главныя управленія должны всѣ руководящія по ихъ вѣдомствамъ указанія и распоряженія общаго характера (циркуляры) направлять подлежащимъ мѣстнымъ начальствамъ черезъ Губернатора, дабы онъ, какъ лицо отвѣтственное, по закону, передъ верховнымъ правительствомъ за состояніе губерніи,

былъ постоянно освѣдомленъ о всемъ, происходящемъ въ различныхъ отрасляхъ губернскаго управленія.

3. Предѣлъ, порядокъ и послѣдствія ревизіи Губернаторомъ неподвѣдомственныхъ ему учрежденій и должностныхъ лицъ, нынѣ въ законѣ точно опредѣленные только по отношенію къ Управленіямъ Государственныхъ Имуществъ и Акцизному, должны быть отнесены ко всѣмъ, находящимся въ губерніи, а равно въ уѣздахъ административнымъ установленіямъ и ко всѣмъ должностнымъ лицамъ тѣхъ же установленій.

4. Независимо предоставленнаго нынѣ Губернатору права изъявлять несогласіе на опредѣленіе къ должностямъ по нѣкоторымъ неподвѣдомственнымъ ему непосредственно учрежденіямъ, а равно по земскимъ и городскимъ управленіямъ, ему должно принадлежать право требовать и увольненія тѣхъ же должностныхъ лицъ въ случаѣ обнаруженной неблагонадежности ихъ.

Установленный закономъ двухнедѣльный срокъ на изъявленіе Губернаторомъ несогласія на опредѣленіе, перемѣщеніе или переводъ слѣдуетъ продолжить до одного мѣсяца.

5. Участіе Губернатора въ дѣлѣ народнаго образованія ввѣренной ему губерніи, установленное дѣйствующимъ законодательствомъ, настоятельно необходимо расширить. По отношенію къ среднему образованію, гдѣ Губернатору предоставлено нынѣ только попеченіе надъ женскими гимназіями и прогимназіями, ему должно принадлежать общее наблюденіе за всѣми средними мужскими и женскими учебными заведеніями какъ правительственными, такъ и общественными и частными.

Дѣло начальнаго обученія, въ предѣлахъ губерніи, слѣдуетъ поставить подъ непосредственный контроль Губернатора; для осуществленія такого контроля, Губернатору должно принадлежать предсѣдательствованіе въ Губернскомъ Совѣтѣ по дѣламъ начальнаго обученія.

6. Податное дѣло въ губерніи должно находиться подъ ближайшимъ наблюденіемъ Губернатора, и въ сихъ видахъ ему должно быть предоставлено право созывать черезъ Управляющаго Казенною Палатою, съѣзды податныхъ инспекторовъ и предсѣдательствовать на нихъ.

Независимо же поступающихъ къ нему черезъ крестьянскія учрежденія и полицію свѣдѣній о взиманіи окладныхъ сборовъ, необходимо, чтобы Управляющій Казенною Палатою представлялъ Губернатору періодическія (2 раза въ годъ) данныя не только о поступленіи сборовъ, но также и всѣ соображенія относительно мѣропріятій, необходимыхъ для правильнаго хода податнаго дѣла въ губерніи.

7. Въ видахъ предоставленія Губернатору возможности слѣдить за внутренними распорядками на фабрикахъ и заводахъ фабричная инспекція должна доводить до свѣдѣнія Губернатора обо всѣхъ, выходящихъ изъ ряда обыкновенныхъ, случаяхъ и условіяхъ внутренней жизни фабрикъ и заводовъ, могущихъ дать поводъ къ недоразумѣніямъ и представлять ему свои соображенія относительно мѣръ къ ихъ предупрежденію, а

равно исполнять всѣ въ этомъ отношеніи указанія и требованія Губернатора.

8. Отношенія къ Губернатору чиновъ жандармскаго управленія въ губерніи подлежатъ измѣненію въ смыслѣ обязательности для сихъ чиновъ исполнять всѣ порученія Губернатора какъ по общимъ дѣламъ управленія губерніею, такъ и по полицейской части, по наблюденію и инспекціи полицейской стражи.

Губернаторъ долженъ быть освѣдомляемъ чинами жандармскаго управленія обо всѣхъ, производящихся у нихъ въ предѣлахъ губерніи, дознаніяхъ и дѣлахъ политическаго розыска. Если Губернаторъ признаетъ мѣры, принятыя или предлагаемыя чинами жандармскаго управленія къ принятію по этимъ дѣламъ, неудобными или несвоевременными, то онъ пріостанавливаетъ приведеніе ихъ въ исполненіе и доводитъ о семъ до свѣдѣнія Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

Чины жандармскаго желѣзнодорожнаго полицейскаго управленія обязаны доносить Губернатору о всѣхъ, въ предѣлахъ губерніи, важнѣйшихъ происшествіяхъ на полосѣ отчужденія. Губернатору предоставляется давать симъ чинамъ указанія и предложенія по обще-полицейской части на полосѣ отчужденія; указанія эти не касаются, однако, службы эксплоатаціи и движенія по желѣзной дорогѣ.

9. Въ случаяхъ уклоненія земскихъ или городскихъ общественныхъ учрежденій отъ выполненія обязательныхъ для нихъ повинностей, а равно неисполненія ими мѣропріятій, вызываемыхъ сими повинностями, и признанія такихъ мѣропріятій со стороны Губернатора неотложными, Губернаторъ имѣетъ право назначать на приведеніе ихъ въ исполненіе опредѣленный срокъ. По истеченіи такового срока, и при неисполненіи предложенія, Губернаторъ приступаетъ къ осуществленію необходимыхъ мѣропріятій за счетъ земскихъ или городскихъ средствъ.

Для обезпеченія Губернатору возможности осуществить эти мѣры, ежегодно вносятся въ спеціальные §§ соотвѣтствующихъ смѣтъ особыя суммы, въ размѣрѣ 1% смѣтныхъ назначеній. При недостаточности упомянутыхъ денежныхъ средствъ, по сношенію Министровъ Внутреннихъ Дѣлъ и Финансовъ, открывается особый кредитъ изъ казны, съ тѣмъ, чтобы земство или городъ обязательно внесли израсходованную сумму въ смѣту слѣдующаго года. О всѣхъ вышеизложенныхъ распоряженіяхъ Губернаторъ доводитъ до свѣдѣнія Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

10. Губернатору предоставляется право требовать снятія съ очереди въ земскомъ или городскомъ общественномъ собраніи обсужденія какого-либо вопроса, признаваемаго Губернаторомъ неумѣстнымъ по отношенію къ порядку управленія. О каждомъ такомъ требованіи Губернаторъ обязанъ доводить до свѣдѣнія Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

11. Принадлежащее нынѣ Губернатору право изданія обязательныхъ постановленій объ исполненіи, сообразно съ мѣстными условіями, узаконеній объ общественныхъ благочиніи, порядкѣ и безопасности (ст. 421—428 Общ. Учр. Губ.), Комиссія признала на-

стоятельно необходимымъ расширить, предоставивъ ему право издавать обязательныя постановленія по предметамъ, относящимся къ предупрежденію нарушенія общественнаго порядка и государственной безопасности. Подобныя обязательныя постановленія могутъ быть издаваемы нынѣ только въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ положеніи усиленной охраны, но было бы соотвѣтственнымъ распространить этотъ порядокъ и на губерніи, не находящіяся въ исключительномъ положеніи. Обязательныя постановленіи могутъ касаться обязанности владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ и ихъ управляющихъ по внутреннему наблюденію въ границахъ ихъ владѣнія и также способовъ сего наблюденія.

Дѣла о нарушеніяхъ, издаваемыхъ въ такомъ порядкѣ обязательныхъ постановленій, должны подлежать разрѣшенію Губернскаго Правленія въ особомъ составѣ, который указывается ниже.

12. Вмѣстѣ съ тѣмъ, Комиссіею было высказано о необходимости, для удовлетворенія потребностей особо нуждающагося въ землѣ крестьянскаго населенія, распространить на всѣ внутреннія мѣстности Имперіи порядокъ образованія переселенческихъ и запасныхъ участковъ, установленный временными по сему предмету правилами 13-го іюня 1893 г. объ образованіи таковыхъ участковъ въ районѣ Сибирской желѣзной дороги.

13. Въ тѣхъ же цѣляхъ признается полезнымъ, чтобы списокъ оброчныхъ казенныхъ статей, подлежащихъ преимущественной сдачѣ въ аренду безъ торговъ, на льготныхъ условіяхъ, крестьянамъ, былъ ежегодно представляемъ Губернатору Начальникомъ Управленія Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, или его замѣстителемъ съ ихъ заключеніемъ. Губернаторъ вноситъ этотъ списокъ въ Губернское Присутствіе, которое разсматриваетъ содержащіяся въ спискѣ данныя въ связи съ ходатайствами стѣсненныхъ въ земельномъ отношеніи крестьянъ и постановляетъ по сему предмету окончательное рѣшеніе.

14. Для наиболѣе правильной постановки и успѣшнаго веденія подобныхъ дѣлъ, а также и дѣлъ по сдачѣ въ аренду безъ торговъ казенныхъ оброчныхъ статей нуждающимся крестьянамъ, является соотвѣтственнымъ учредить еще одну должность Непремѣннаго Члена Губернскаго Присутствія по земельнымъ и переселенческимъ дѣламъ, съ одновременнымъ упраздненіемъ нынѣ существующихъ должностей: 1. назначаемаго Губернаторомъ Члена въ Отдѣленіе Государственнаго Крестьянскаго Поземельнаго Банка (ст. 5 Пол. о семъ Банкѣ) и 2. чиновника особыхъ порученій Переселенческаго Управленія въ нѣкоторыхъ отдѣленіяхъ того же Банка. Обязанности сихъ должностныхъ лицъ должны перейти на упомянутаго Непремѣннаго Члена, на котораго, подъ ближайшимъ наблюденіемъ Губернатора, слѣдуетъ возложить: непосредственное участіе въ дѣлахъ названнаго Отдѣленія Банка, исполненіе всѣхъ порученій по переселенческой части и докладъ въ Губернскомъ Присутствіи дѣлъ о сдачѣ казенныхъ оброчныхъ статей крестьянамъ и другихъ земельныхъ дѣлъ. Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ по незначительному количеству земельныхъ и переселенческихъ дѣлъ не признано будетъ нужнымъ учрежденіе указанной должности, исполненіе перечислен-

ыхъ выше обязанностей можетъ быть возложено на одного изъ ществующихъ (трехъ) Непремѣнныхъ Членовъ, по усмотрѣнію убернатора.

15. Для устраненія несоотвѣтствующаго высокому значенію, кото-ое законъ придаетъ должности Губернатора, указаннаго въ ст. 266 бщ. Учр. Губ., участіе Губернатора, въ качествѣ члена, въ составляе-ыхъ подъ предсѣдательствомъ старшаго предсѣдателя мѣстной Су-ебной Палаты Особыхъ Присутствіяхъ для разсмотрѣнія пререканій ежду судебными и правительственными установленіями о подсуд-ости и дѣлъ о взысканіи вознагражденія за вредъ и убытки, при-иненные распоряженіями должностныхъ лицъ административнаго ѣдомства, надлежитъ установить новый порядокъ, при которомъ частіе администраціи въ указанныхъ Особыхъ Присутствіяхъ Су-ебной Палаты восполнялось бы участіемъ вице-губернатора, а въ собомъ Присутствіи Окружнаго Суда при рѣшеніи дѣлъ о взыска-іи вознагражденія за вредъ и убытки, причиненные распоряженіями изшихъ должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства, вмѣсто ице-губернатора, засѣдалъ бы одинъ изъ непремѣнныхъ членовъ гу-ернскаго правленія.

16. Правило ст. 267 Общ. Учр. Губ., о порядкѣ управленія губер-ніею, въ случаѣ отсутствія или болѣзни Губернатора, слѣдуетъ из-ѣнить въ томъ смыслѣ, чтобы въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ нѣтъ дво-янскаго представительства, передавать управленіе губерніей, въ лучаѣ болѣзни или отсутствія Губернатора и вице-губернатора, таршему непремѣнному члену губернскаго правленія (нынѣшнему таршему совѣтнику). Въ губерніяхъ же, гдѣ существуетъ дворян-кое представительство, временное замѣщеніе должности Губерна-ора должно быть возлагаемо на командируемое каждый разъ по аспоряженію Министра Внутреннихъ Дѣлъ должностное лицо сего инистерства.

Предсѣдатель Высочайше учрежденной Комиссіи по преобразова-ію губернскаго управленія, ознакомившись съ изложеніемъ журнала 27-го февраля, 1-го и 5-го марта, призналъ необходимымъ останови-ься подробнѣе на вопросѣ, который былъ затронутъ въ сужде-іяхъ комиссіи, а именно — объ улучшеніи современнаго управленія ъ губерніи путемъ непосредственнаго удовлетворенія мѣстныхъ уждъ, безъ обращенія къ центральнымъ учрежденіямъ. Въ сихъ идахъ, на Департаментъ Общихъ Дѣлъ, совмѣстно съ дѣлопроиз-одствомъ Комиссіи, была возложена разработка предположеній о ецентрализаціи разрѣшительной власти и объединеніи въ одномъ чрежденіи — Губернскомъ Совѣтѣ — существующихъ губернскихъ становленій.

Въ исполненіе порученія г. предсѣдателя, составленъ излагаемый ниже проектъ организаціи губернскаго управленія.

Въ основаніе сего проекта положены слѣдующія соображенія.

Одинъ изъ главнѣйшихъ недостатковъ нынѣшняго губернскаго управленія составляетъ излишняя централизація производства дѣлъ, которая лишаетъ мѣстную власть необходимой ей самостоятельности и тѣмъ ставитъ ее, даже въ незначительныхъ дѣлахъ, въ зависи-мость отъ центральнаго управленія.

Централизація, по отношенію къ мѣстному управленію всѣхъ в
домствъ, сложилась у насъ исторически.

Въ Россіи никогда не было какихъ-либо сильныхъ мѣстныхъ ко
пораціи и союзовъ съ независимымъ отъ центральной власти упр
вленіемъ. До единодержавія Москвы земля русская была раздѣле
на отдѣльныя княжества и самостоятельныя земли, но обособле
ность ихъ заключалась исключительно въ независимости мѣстно
политической (князь или вѣче) власти и, кромѣ нея, не имѣлось н
мѣстѣ никакой точки опоры и никакого центра объединенія, что с
ставляло прямую противоположность Западной Европѣ, гдѣ незав
симость каждаго владѣнія держалась не только его государственно
властью, но и силою муниципій и различныхъ привилегій мѣстных
сословій.

Въ свою очередь, и въ Московскомъ государствѣ не существо
вало провинцій въ томъ значеніи ихъ, какое онѣ имѣли на Запад
Европы, гдѣ государственная власть путемъ долгой упорной борьб
отнимала у провинцій права и тѣмъ составляла сумму своихъ прав
оставляя на мѣстахъ, отвоеванныя борьбой же, различныя права
привилегіи. У насъ провинція, какъ нѣчто самостоятельное, со
дается самимъ государствомъ и притомъ сравнительно недавно. Петр
Великій, учредивши губерніи, держался московскаго взгляда на пр
винціи, и его губерніи, бывшія дѣленіемъ по преимуществу дл
военныхъ цѣлей, также имѣли и податной характеръ. Исторія г
берніи начинается собственно съ Императрицы Екатерины II, дар
вавшей губерніи нѣкоторую самостоятельную жизнь, съ учрежденіям
изъ мѣстныхъ элементовъ и съ объединеніемъ дворянскаго обществ
Новыя губернскія установленія, призванныя Великою Императрице
къ жизни, были въ сущности, разбитыя по губерніямъ, прежнія це
тральныя коллегіи. Юстиція, финансовое управленіе, даже медицин
и школа сначала были у насъ только государственными централ
ными учрежденіями и лишь съ 1775 г. перенесены въ провинці
По мысли Императрицы Екатерины II, административная провинціал
ная децентрализація должна была стать крайне обширною. За упразд
неніемъ коллегій, существовалъ лишь Правительствующій Сенат
бывшій центромъ всей администраціи, и сенатскій генералъ-проку
роръ, въ одномъ своемъ лицѣ, соединялъ обязанности нынѣшних
министровъ: Внутреннихъ Дѣлъ, Финансовъ, Юстиціи и Государ
ственныхъ Имуществъ. Очевидно, что объ административной це
трализаціи, въ томъ смыслѣ, какъ она понимается нынѣ, не могл
быть рѣчи. Такое положеніе дѣлъ и послужило главнымъ поводом
къ учрежденію министерствъ. Съ ихъ возникновеніемъ положен
дѣлъ совершенно измѣнилось: образованы были департаменты и упр
вленія, къ вѣдѣнію коихъ отошло большинство дѣлъ, вѣдавших
на мѣстахъ. Съ развитіемъ департаментовъ дѣла стягиваются в
Петербургъ и отсюда, само собою, создается централизація. Въ этом
направленіи развивались почти всѣ законоположенія, касавшія
дѣлопроизводства на мѣстахъ въ теченіе всего XIX столѣтія. Еди
ственное отступленіе отъ этого пути можетъ быть усмотрѣно лиш
въ нѣкоторыхъ реформахъ 60-хъ годовъ, главнымъ образомъ, в
изданіи положенія о земскихъ учрежденіяхъ, когда, кромѣ дворя

ства, явилось губернское земство, новое на мѣстахъ юридическое лицо, кругъ дѣйствій коего совпадалъ съ предѣлами губерніи.

Изложенное свидѣтельствуетъ, что наша централизація является естественнымъ слѣдствіемъ исторически сложившагося порядка вещей, и всегда производилась самою государственною властью. Въ такомъ же смыслѣ она могла бы быть произведена въ настоящее время, въ виду назрѣвшей въ томъ необходимости. Нынѣ не можетъ быть, однако, рѣчи о возвращеніи къ способамъ образованія Екатерининской губерніи. Съ учрежденіемъ губернскихъ управленій того времени, одновременно были упразднены коллегіи, замѣнявшія министерства и, этимъ самымъ, власть децентрализовалась. Въ настоящее же время дѣло сводится къ тому, чтобы создать инстанцію для разрѣшенія тѣхъ дѣлъ, которыя нынѣ медленно двигаются въ центральныхъ учрежденіяхъ и удержать часть этихъ дѣлъ въ губерніи, предоставивъ окончательное ихъ обсужденіе мѣстному установленію. Такимъ путемъ придано будетъ мѣстнымъ властямъ болѣе самостоятельности и болѣе отвѣтственности за рѣшеніе дѣлъ, будетъ ускорено ихъ разсмотрѣніе и освободятся какъ центральныя, такъ и мѣстныя учрежденія отъ излишней переписки.

Въ этомъ отношеніи, всѣ проекты губернскаго преобразованія, составленные съ 1859 г., останавливаются на той же мысли — на учрежденіи, подъ предсѣдательствомъ Губернатора, Губернскаго Совѣта. Такое предположеніе, вытекающее изъ всей исторіи губернской реформы, казалось бы, должно быть признано вполнѣ правильнымъ. Въ этомъ смыслѣ Губернскій Совѣтъ долженъ быть образованъ не въ видѣ только объединеннаго присутствія нынѣ существующихъ установленій, какъ то сдѣлано для сибирскихъ губерній, чѣмъ лишь облегчается дѣлопроизводство, но не измѣняется существо дѣла, а какъ совершенно новое установленіе, образованное спеціально для цѣлей децентрализаціи разрѣшительной власти и для объединенія мѣстныхъ властей.

Изъ сего видно, что цѣль учрежденія Губернскаго Совѣта двоякая: съ одной стороны, необходимъ органъ для обсужденія по всѣмъ вѣдомствамъ ряда дѣлъ, окончательное разрѣшеніе коихъ будетъ передано на мѣста, и съ другой, нуженъ органъ, который служилъ бы мѣстомъ объединенія для дѣятельности всѣхъ мѣстныхъ властей.

Составъ совѣта долженъ быть внѣвѣдомственный, заключая въ себѣ, по возможности, представителей всѣхъ, имѣющихся въ губерніи, самостоятельныхъ установленій. Такимъ образомъ, въ совѣтъ, подъ предсѣдательствомъ Губернатора, должны войти: губернскій предводитель дворянства, вице-губернаторъ, предсѣдатель губернской Земской Управы и городской голова губернскаго города, затѣмъ начальники отдѣльныхъ частей: управляющій Казенною Палатою, начальникъ управленія Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, управляющій акцизными сборами, начальникъ губернскаго жандармскаго управленія; представители судебнаго вѣдомства: предсѣдатель и прокуроръ Окружнаго суда. Къ означеннымъ лицамъ надлежитъ присоединить также и мѣстныхъ свѣдующихъ лицъ, спеціально для сего выбранныхъ на три года, по одному: отъ губернскаго дворянства, губернскаго земства и отъ городской Думы губернскаго города.

Лицамъ этимъ, во время состоянія ихъ въ должности, надлежитъ присвоить наименованіе членовъ Губернскаго Совѣта и соотвѣтствующія права и преимущества.

Кромѣ поименованныхъ выше лицъ, въ Губернскомъ Совѣтѣ должны принимать участіе по соотвѣтствующимъ дѣламъ, непремѣнные члены Губернскаго Правленія (нынѣшніе совѣтники) и Губернскаго Присутствія по крестьянскимъ, по земскимъ и городскимъ дѣламъ.

Въ тѣхъ губерніяхъ, въ коихъ имѣются управленія: горное, удѣльное, путей сообщенія и таможенное, начальствующія лица сихъ управленій входятъ въ составъ Губернскаго Совѣта.

Наконецъ, Губернатору должно быть предоставлено право приглашать, по своему усмотрѣнію, въ Губернскій Совѣтъ и другихъ лицъ, могущихъ быть полезными при разсмотрѣніи даннаго вопроса.

Кругъ вѣдѣнія дѣлъ, подлежащихъ Губернскому Совѣту, нынѣ въ точности не можетъ быть опредѣленъ. Необходимо создать авторитетный органъ для „непосредственнаго“, согласно Высочайшимъ учрежденіямъ Манифеста 26-го февраля, „удовлетворенія мѣстныхъ нуждъ“. Дѣла такого рода имѣются не по одному Министерству Внутреннихъ Дѣлъ, но также и по всѣмъ другимъ вѣдомствамъ, у коихъ есть въ губерніи свои органы. Только по завершеніи общей работы децентрализаціи по всѣмъ вѣдомствамъ и по выясненіи компетенціи каждаго отдѣльнаго правительственнаго учрежденія, въ предѣлахъ губерніи, станетъ своевременной выработка точнаго круга вѣдомства Губернскаго Совѣта, призваннаго объединить всѣ отрасли губернскаго управленія. Въ настоящее время можно лишь намѣтить дѣла, которыя по вѣдомству Министерства Внутреннихъ Дѣлъ можно было бы предоставить окончательному сужденію Губернскаго Совѣта и указать на дѣла внѣвѣдомственнаго характера, которыя надлежало бы передать въ совѣтъ изъ губернскихъ установленій, дѣйствующихъ нынѣ самостоятельно.

Изъ дѣлъ перваго рода, къ вѣдѣнію Губернскаго Совѣта могли бы быть отнесены: мѣропріятія въ случаѣ народныхъ бѣдствій, волненій, по прекращенію эпидемій, вообще дѣла, которыя нынѣ могутъ быть вносимы, по указаніямъ ст. 280, 281, 448 и 474 Общ. Учр., на разсмотрѣніе общаго присутствія губернскихъ установленій. Затѣмъ — тѣ изъ числа доходящихъ нынѣ до центральной власти дѣлъ, которыя при выработкѣ проекта децентрализаціи, будутъ предоставлены разрѣшенію на мѣстахъ. Въ числѣ ихъ можно теперь указать на дѣло по отмѣнѣ или измѣненію постановленій земскихъ собраній и городскихъ думъ, въ случаѣ признанія ихъ Губернаторомъ явно нарушающими интересы мѣстнаго населенія (ст. 90—94 Земск. Пол. и ст. 84—88 Город. Пол.); а также — дѣла по пререканіямъ и подсудности губернскихъ присутственныхъ мѣстъ (пп. 4 и 5 ст. 175 Общ. Учр. Губ.). Равнымъ образомъ, обсужденію Губернскаго Совѣта должны подлежать дѣла по предложеніямъ губернатора земскому или городскому управленію о тѣхъ мѣропріятіяхъ, выполненіе которыхъ представляется, по мнѣнію Губернатора, безотлагательнымъ и исполненіе коихъ, на основаніи бывшихъ въ Комиссіи сужденій, должно быть произведено въ извѣстный срокъ за счетъ земства и городовъ. На-

нецъ — дѣла по изданію Губернаторомъ, земствомъ и городами язательныхъ постановленій въ порядкѣ ст. 421—428 Общ. Учр. Губ. 108 и 110 Зем. Пол. и 108 и 110 Город. Пол. Независимо отъ сего, лежитъ предоставить Губернатору изъ дѣлъ, требующихъ его иноличнаго распоряженія или заключенія, вносить на обсужденіе вѣта дѣла, которыя онъ признаетъ нужнымъ (примѣнительно къ редоставленному Губернатору праву передавать дѣла на обсужденіе бернскаго Правленія — п. 4 ст. 497 Общ. Учр. Губ. т. II изд. 1892).

Въ видахъ упрощенія губернскаго управленія, надлежало бы также редать въ Губернскій Совѣтъ дѣла, производящіяся во всѣхъ, соящихъ подъ предсѣдательствомъ Губернатора, присутствіяхъ, съ вѣдомственнымъ характеромъ, т. е. дѣла по фабричнымъ и горноводскимъ дѣламъ Присутствія, губернскаго по промысловому налогу рисутствія, лѣсоохранительнаго Комитета, распорядительнаго Комита, Комитета попечительства о народной трезвости, Попечительства тскихъ пріютовъ и Тюремнаго Комитета.

Всѣ эти установленія нынѣ занимаютъ въ губерніи совершенно особленное положеніе и, получая непосредственныя указанія отъ нтральныхъ управленій изъ С.-Петербурга, дѣйствуютъ на мѣстахъ зрозненно, безъ надлежащей взаимной связи. Поэтому необходимо ъединить ихъ въ одномъ центральномъ губернскомъ органѣ, для гласованія ихъ дѣятельности съ тѣми руководящими началами, торыя черезъ посредство Губернатора проводятся высшимъ правительствомъ въ строй губернской жизни.

Для достиженія этой цѣли представлялось бы соотвѣтственнымъ съ внѣвѣдомственные губернскіе присутствія и комитеты ввести составъ Губернскаго Совѣта, подъ предсѣдательствомъ Губернатора.

По основаніямъ, высказаннымъ на стр. 17—18 журнала Комиссіи, лесообразно включить въ Губернскій Совѣтъ также и нынѣшній убернскій Училищный Совѣтъ. Равнымъ образомъ, надлежало бы редать въ Губернскій Совѣтъ изъ губернскаго правленія дѣла по тюремной части, межевыя и ветеринарныя. Изъ названныхъ отраслей правленія первыя двѣ состоятъ въ вѣдѣніи Министерства Юстиціи лишь искусственно присоединены къ Губернскому Правленію, а ветеринарная часть, ближе всего касаясь сельскаго хозяйства, подлежала бы передачѣ въ вѣдѣніе Министерства Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ.

Производство дѣлъ въ Губернскомъ Совѣтѣ надлежало бы установить на слѣдующихъ положеніяхъ. Губернскій Совѣтъ долженъ быть ѣшающею коллегіею для всѣхъ дѣлъ, кромѣ вносимыхъ Губернаторомъ по собственному почину, — когда Губернскій Совѣтъ является рганомъ совѣщательнымъ. Губернатору, въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ признаетъ принятое опредѣленіе Совѣта не соотвѣтствующимъ ѣсу дѣла, должно быть предоставлено право, подъ личною его твѣтственностью, пріостанавливать исполненіе рѣшенія Совѣта, представляя вопросъ на окончательное разрѣшеніе подлежащаго министра.

Права членовъ по участію въ засѣданіяхъ должны быть равны; а общемъ основаніи, каждому члену принадлежитъ право подавать собыя мнѣнія, причемъ за представителями отдѣльныхъ вѣдомствъ охраняется право доводить о причинахъ своего разногласія до свѣ-

дѣнія подлежащихъ министровъ или главныхъ управленій. Дѣл
производство должно распредѣляться по свойству предметовъ, и дѣ
подготовляться къ докладу и приводиться въ исполненіе тѣмъ уст
новленіемъ, въ которомъ оно возникло, причемъ по фабричнымъ
промысловымъ, лѣсоохранительнымъ и другимъ внѣвѣдомственнымъ
дѣламъ, дѣлопроизводство остается на существующемъ основан
Общее наблюденіе, докладъ поступающихъ къ Губернатору дѣлъ, и
готовленіе справокъ, а равно дѣлопроизводство по дѣламъ, не отн
сящимся прямо къ опредѣленному установленію, возлагается на ка
целярію Губернатора, правитель коей по этимъ дѣламъ докладывает
дѣла Губернскому Совѣту.

На обжалованіе постановленій надлежитъ назначить одинъ общ
срокъ, 30-дневный, со дня объявленія постановленія, и двухмѣся
ный со дня приведенія его въ исполненіе, если опредѣленіе не бы
объявлено. Жалобы подаются, черезъ Губернатора (по дѣламъ сов
щательнымъ) и черезъ Губернскій Совѣтъ (по дѣламъ коллегіал
нымъ), въ Правительствующій Сенатъ и представляются съ заключ
ніемъ по принадлежности.

* * *

По учрежденіи Губернскаго Совѣта, въ губерніяхъ останутся
прежнихъ основаніяхъ: Губернское Правленіе и Губернскія Присутств
по крестьянскимъ и по земскимъ и городскимъ дѣламъ.

Губернское Правленіе — это старѣйшее въ губерніи учрежден
подлежало бы нижеслѣдующимъ видоизмѣненіямъ. Прежде всего н
обходимо исключить изъ Общаго Учрежденія Губернскаго статью 4
гдѣ говорится о томъ, что Губернское Правленіе есть высшее
губерніи мѣсто, управляющее оною въ силу законовъ, Именемъ Е
Императорскаго Величества. Затѣмъ, по приведеннымъ выше
ображеніямъ, изъ его состава должны быть выдѣлены части — т
ремная, межевая и ветеринарная и, наконецъ, къ Губернскому Пр
вленію цѣлесообразно было бы присоединить: Губернское по воинск
повинности Присутствіе и Губернскій Статистическій Комитетъ,
также Губернскую Ученую Архивную Комиссію. Далѣе настоятель
необходимо пересмотрѣть относящіеся къ 1865 и 1876 годамъ шта
Губернскаго Правленія для того, чтобы сравнять служащихъ въ Г
бернскомъ Правленіи въ правахъ и преимуществахъ съ губернски
учрежденіями послѣдняго времени, и въ цѣляхъ увеличенія и
содержанія, для приданія ему бо́льшаго соотвѣтствія современны
жизненнымъ потребностямъ.

Что же касается двухъ Губернскихъ Присутствій: по крестья
скимъ и по земскимъ и городскимъ дѣламъ, то представлялось
цѣлесообразнымъ, дополнивъ, въ виду сужденій комиссіи, изложе
ныхъ на стр. 10—13 Журнала, организацію Губернскаго Присутств
по крестьянскимъ дѣламъ включеніемъ въ него части, вѣдающ
поземельными и переселенческими дѣлами и, оставивъ во всемъ
чемъ компетенцію и порядокъ дѣятельности названныхъ присутств
на существующихъ основаніяхъ, соединить ихъ въ одно губернск
учрежденіе подъ общимъ наименованіемъ Губернскаго Присутств

Такимъ образомъ, на основаніи всего изложеннаго, будущая организація преобразуемаго Губернскаго Управленія представляется въ слѣдующемъ видѣ: губерніей управляетъ Губернаторъ, направляя дѣла оной черезъ соотвѣтственныя установленія.

Установленія эти суть: I. Губернскій Совѣтъ; II. Губернское Правленіе; III. Губернское Присутствіе.

I. Губернскій Совѣтъ подъ предсѣдательствомъ Губернатора, состоитъ изъ слѣдующихъ лицъ: Губернскаго Предводителя Дворянства, Вице-Губернатора, Управляющаго Казенною Палатою, Начальника Управленія Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, предсѣдателя и прокурора Окружнаго Суда, Управляющаго Акцизными сборами въ губерніи, Начальника Губернскаго Жандармскаго Управленія, предсѣдателя Губернской Земской Управы, Городского Головы Губернскаго города, особо выбраннаго губернскимъ дворянскимъ собраніемъ представителя мѣстнаго дворянства, одного изъ гласныхъ по выбору Губернскаго Земскаго Собранія, одного изъ гласныхъ по выбору Городской Думы губернскаго города, Непремѣнныхъ Членовъ Губернскаго Правленія и Губернскаго Присутствія.

Примѣчаніе. Въ тѣхъ губерніяхъ, въ коихъ имѣются Управленія: Горное, Удѣльное, Путей Сообщенія и Таможенное, начальствующія лица сихъ Управленій входятъ въ составъ Губернскаго Совѣта.

Губернатору предоставляется приглашать, по своему усмотрѣнію, въ Губернскій Совѣтъ и другихъ лицъ какъ служащихъ въ губерніи, такъ и не служащихъ, которыя могутъ быть полезными при разсмотрѣніи даннаго вопроса.

Вѣдѣнію Губернскаго Совѣта подлежатъ слѣдующія дѣла:

1. Дѣла, вносимыя по дѣйствующимъ законоположеніямъ въ Общее Присутствіе губернскихъ установленій:

а) По принятію мѣръ въ случаѣ народныхъ бѣдствій и волненій вообще въ дѣлахъ особенно важныхъ и чрезвычайныхъ, и о встрѣченныхъ сомнѣніяхъ и недоразумѣніяхъ въ смыслѣ законовъ (ст. 280 и 274 Общ. Учр. Губ.);

б) представленія подвѣдомственныхъ губернскому начальству присутственныхъ мѣстъ о встрѣченныхъ ими сомнѣніяхъ при производствѣ дѣлъ или же при исполненіи предписаній, или требованій (ст. 281 того же закона);

в) объ охраненіи общественнаго здоровья, по принятію общихъ единообразныхъ мѣръ къ прекращенію эпидемическихъ и эпизоотическихъ болѣзней, когда предлежащіе сужденію предметы касаются различныхъ вѣдомствъ, или же дворянскихъ, городскихъ и сельскихъ обществъ (ст. 448 того же закона).

2. Дѣла общегубернскаго значенія, возникающія въ отдѣльныхъ губернскихъ административныхъ установленіяхъ, по всѣмъ вопросамъ, касающимся общихъ мѣропріятій по губерніи, а равно по предметамъ, превышающимъ власть губернскихъ установленій.

3. Дѣла по пререканіямъ о подсудности между губернскими присутственными мѣстами или должностными лицами какъ одного, такъ различныхъ вѣдомствъ (ст. 175 Общ. Учр. Губ. п. п. 4 и 5).

4. Тѣ изъ дѣлъ, восходящихъ нынѣ на разрѣшеніе высшаго пр вительства, которыя будутъ переданы въ вѣдѣніе мѣстныхъ губер скихъ учрежденій.

5. Дѣла по предложеніямъ Губернатора земскому или городско общественному управленіямъ о тѣхъ обязательныхъ для нихъ п винностяхъ и мѣропріятіяхъ, выполненіе которыхъ представляетс по мнѣнію Губернатора, безотлагательнымъ и должно быть произв дено въ извѣстный срокъ за счетъ земствъ и городовъ.

6. Дѣла по изданію Губернаторомъ, земствами и городами обяз тельныхъ постановленій въ порядкѣ ст. 421—428 Общ. Учр. Губ. 108 и 110 Зем. Пол., и 108 и 110 Город. Пол.

7. Дѣла по отмѣнѣ или измѣненію постановленій земскихъ собр ній и Городскихъ Думъ, въ случаѣ признанія ихъ Губернаторо явно нарушающими интересы мѣстнаго населенія (ст. 90—94 Земс Пол. ст., 84 и 88 Город. Пол.).

8. Дѣла Губернскаго фабричнаго и горнозаводского Присутстві

9. Дѣла Губернскаго по промысловому налогу Присутствія.

10. Дѣла Губернскаго Распорядительнаго Комитета.

11. Дѣла Губернскаго Лѣсоохранительнаго Комитета.

12. Дѣла Губернскаго Училищнаго Совѣта.

13. Дѣла Губернскаго Комитета Попечительства о народной тре вости.

14. Дѣла Губернскаго Попечительства дѣтскихъ пріютовъ.

15. Дѣла Губернскаго Тюремнаго Комитета.

16. Дѣла Тюремнаго Отдѣленія Губернскаго Правленія.

17. Дѣла Межеваго Отдѣленія Губернскаго Правленія.

18. Дѣла по ветеринарной части Губернскаго Правленія.

19. Всѣ тѣ дѣла, которыя Губернаторъ признаетъ нужнымъ внес на обсужденіе Губернскаго Совѣта.

При разсмотрѣніи Губернскимъ Совѣтомъ дѣлъ, поименованны въ п. п. 8—18, составъ Совѣта дополняется тѣми членами, которые нынѣ участвуютъ при разрѣшеніи соотвѣтствующихъ дѣлъ по уп мянутымъ учрежденіямъ.

Дѣлопроизводствомъ въ Губернскомъ Совѣтѣ завѣдываютъ т же лица, на обязанности коихъ лежитъ въ настоящее время дѣл производство въ губернскихъ учрежденіяхъ. Производство же т дѣламъ, указаннымъ въ п. 19, возлагается на Правителя Канцеляр Губернатора.

Порядокъ разрѣшенія дѣлъ въ Губернскомъ Совѣтѣ подчиняет общимъ правиламъ разсмотрѣнія дѣлъ въ губернскихъ присутстве ныхъ мѣстахъ (ст. 95—129 Общ. Образов. Присутств. мѣстъ, т. II, и 1892 г.) и частнымъ правиламъ, дѣйствующимъ въ настоящее вре по дѣламъ вводимыхъ въ Губернскій Совѣтъ установленій (п. п. 8—1

По дѣламъ, предложеннымъ на обсужденіе Губернаторомъ, Г бернскій Совѣтъ является совѣщательнымъ установленіемъ, по всѣмъ прочимъ — рѣшающей коллегіей.

Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставляется издавать, по глашенію съ подлежащими вѣдомствами, инструкціи для одно разнаго дѣлопроизводства и внутренняго распорядка по Губернско Совѣту, Губернскому Правленію и Губернскому Присутствію.

Дѣла, въ коихъ Губернскій Совѣтъ явится рѣшающей коллегіей, должны подлежать разрѣшенію по большинству голосовъ, и Губернатору, какъ предсѣдателю, принадлежать лишь тѣ права, кои указаны въ Общемъ Образованіи губернскихъ присутственныхъ мѣстъ, напримѣръ, при раздѣлѣ голосовъ по-ровну, голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ и т. д. Въ тѣхъ, однако, случаяхъ, когда Губернаторъ признаетъ принятое рѣшеніе несоотвѣтствующимъ пользѣ дѣла, ему предоставляется, подъ личною его отвѣтственностью, пріостанавливать исполненіе опредѣленія, представляя вопросъ подлежащему министру.

Права членовъ по участію въ засѣданіяхъ Губернскаго Совѣта равны; на общемъ основаніи, каждому члену принадлежитъ право подавать особыя мнѣнія, но представители отдѣльныхъ вѣдомствъ въ губерніи имѣютъ право доводить о причинахъ своего разногласія до свѣдѣнія подлежащихъ министровъ или Главныхъ Управленій.

* * *

II. Губернское Правленіе. Въ его составъ вводятся Губернское по воинской повинности Присутствіе, Губернскій Статистическій Комитетъ и Губернская Ученая Архивная Комиссія; изъ него выдѣляются части: Тюремная, Межевая и Ветеринарная

Губернское Правленіе составляютъ слѣдующія Отдѣленія: а) 1-ое Распорядительное; б) 2-ое Распорядительное, въ коемъ сосредоточивается дѣлопроизводство по статистической и ученой архивной частямъ; в) по воинской повинности; г) Строительное и д) Врачебное.

Дѣлопроизводство поименованныхъ Отдѣленій находится: двухъ первыхъ — въ вѣдѣніи Непремѣнныхъ Членовъ Губернскаго Правленія (нынѣшнихъ совѣтниковъ), третьяго — въ вѣдѣніи Непремѣннаго Члена нынѣшняго по воинской повинности Присутствія, четвертаго — въ вѣдѣніи Губернскаго Инженера и пятаго — въ завѣдываніи Губернскаго Врачебнаго Инспектора. Порядокъ вступленія и разрѣшенія дѣлъ подчиняется дѣйствующимъ нынѣ по Губернскому Правленію правиламъ.

Примѣчаніе. Въ одномъ изъ Распорядительныхъ Отдѣленій Губернскаго Правленія сосредоточивается веденіе дѣлъ по изданію Губернаторомъ обязательныхъ постановленій по предметамъ, относящимся къ предупрежденію нарушенія общественнаго порядка и государственной безопасности. Дѣла о нарушеніяхъ этихъ обязательныхъ постановленій разсматриваются Губернскимъ Правленіемъ въ особомъ составѣ, подъ предсѣдательствомъ Губернатора, изъ Вице-Губернатора, Предсѣдателя и Прокурора Окружнаго Суда, двухъ Непремѣнныхъ Членовъ Распорядительныхъ Отдѣленій и начальника полиціи данной мѣстности.

* * *

III. Губернское Присутствіе. Съ объединеніемъ губернскихъ присутствій по крестьянскимъ, и по земскимъ и городскимъ дѣламъ и съ присоединеніемъ дѣлъ поземельныхъ и переселенческихъ, Гу-

бернское Присутствіе должно состоять изъ пяти отдѣленій, каждое въ завѣдываніи одного непремѣннаго члена: 1. по административнымъ крестьянскимъ дѣламъ, 2. по судебнымъ крестьянскимъ дѣламъ, 3. по продовольственной части, 4. по поземельнымъ и переселенческимъ дѣламъ и 5. по земскимъ и городскимъ дѣламъ.

Дѣлопроизводство поименованныхъ Отдѣленій Губернскаго Присутствія подчиняется правиламъ, существующимъ для направленія дѣлъ, сосредоточенныхъ въ каждомъ изъ сихъ Отдѣленій.

* * *

Подлежащія коллегіальному разрѣшенію дѣла Губернскаго Правленія, а въ томъ числѣ и дѣла по воинской повинности, равно дѣла Губернскаго Присутствія разсматриваются въ засѣданіяхъ, подъ предсѣдательствомъ Губернатора, съ участіемъ тѣхъ же членовъ, которые и нынѣ принимаютъ участіе при обсужденіи соотвѣтствующихъ дѣлъ.

* * *

Губернатору предоставляется во всѣхъ случаяхъ экстренныхъ занятій и при чрезвычайныхъ событіяхъ передавать предсѣдательствованіе въ Губернскомъ Совѣтѣ, Губернскомъ Правленіи и Губернскомъ Присутствіи Вице-Губернатору, не сдавая ему губерніи. Личное предсѣдательствованіе Губернатора представляется необходимымъ: во 1-хъ, при освидѣтельствованіи сумасшедшихъ, такъ какъ постановленіе по сему предмету можетъ быть сопряжено съ лишеніемъ правоспособности; во 2-хъ, по дѣламъ, вносимымъ нынѣ въ Общее Присутствіе губернскихъ установленій; въ 3-хъ, по дѣламъ общегубернскаго значенія; въ 4-хъ, по дѣламъ объ изданіи обязательныхъ постановленій; въ 5-хъ, по дѣламъ объ отмѣнѣ или измѣненіи постановленій земскихъ собраній и городскихъ думъ; и въ 6-хъ, по дѣламъ народнаго просвѣщенія. По всѣмъ остальнымъ дѣламъ Губернаторъ предсѣдательствуетъ только при обсужденіи вопросовъ по наиболѣе выдающимся явленіямъ мѣстной губернской жизни.

На обжалованіе постановленій Губернскихъ Установленій назначается одинъ общій срокъ: 30-дневный — со дня объявленія постановленія, и 2-мѣсячный — со дня приведенія его въ исполненіе, если постановленіе не было объявлено.

Жалобы подаются: черезъ Губернатора (по дѣламъ совѣщательнымъ) и черезъ подлежащія учрежденія (по дѣламъ коллегіальнымъ), въ Правительствующій Сенатъ, въ который представляются съ заключеніемъ по принадлежности.

# Приложеніе.

## Дѣло орловскаго губернатора Неклюдова.[1]

Крестьяне деревни Оболешевой, Орловскаго уѣзда, Игнатій и Андрей Артамоновы, Азарій Поляковъ и Иванъ Комягинъ въ мартѣ 1893 года подали Правительствующему Сенату прошеніе, въ коемъ объяснили, что земскій начальникъ 5 участка названнаго уѣзда, въ іюнѣ 1892 г., постановилъ обязать крестьянъ помянутой деревни построить безвозмездно на р. Цонѣ, протекающей черезъ надѣльную крестьянскую землю, плотину для возведенной на этой рѣкѣ мельницы землевладѣлицы Пущиной, а затѣмъ, когда крестьянскія дѣвушки опрокинули возъ соломы, который везли для запруды, постановилъ подвергнуть аресту на 3 дня при Богдановскомъ волостномъ правленіи по одной женщинѣ съ каждаго крестьянскаго двора. Уѣздный исправникъ, встрѣтивъ затрудненіе въ исполненіи этихъ постановленій земскаго начальника, доложилъ объ этомъ Орловскому губернатору, который приказалъ исправнику немедленно привести таковыя въ исполненіе. Еще до прибытія исправника въ дер. Оболешеву для исполненія приказаній губернатора просители, вызванные въ Богдановское волостное правленіе, были тамъ арестованы по распоряженію земскаго начальника и, пробывъ подъ арестомъ два дня, были доставлены затѣмъ въ деревню Оболешеву, гдѣ губернаторъ приказалъ наказать ихъ розгами отъ 65 до 100 ударовъ за сопротивленіе, оказанное оболешевскими крестьянами полиціи при приведеніи въ исполненіе постановленій земскаго начальника, тогда какъ просители въ это время находились подъ арестомъ при волостномъ правленіи. Наказаніе розгами было крайне жестокое: Игнатію Артамонову дано 65 ударовъ, Азарію Полякову — 75, а Ивану Комягину и Андрею Артамонову по 100 ударовъ; просителей сѣкли до безчувствія, несмотря на неоднократныя заявленія уѣзднаго врача, что они не могутъ перенести такого количества ударовъ безъ опасности для здоровья. Между тѣмъ возбужденное противъ нѣкоторыхъ крестьянъ дер. Оболешевой, въ томъ числѣ и противъ просителей, уголовное преслѣдованіе по обвиненію ихъ въ насильственномъ сопротивленіи властямъ (ст. 271 улож. наказ.) было прекращено харьковскою судебною палатою за недоказанностью обвиненія, а начатое повѣреннымъ землевладѣлицы Пущиной у уѣзднаго члена орловскаго окружного суда, а затѣмъ и въ самомъ судѣ гражданское дѣло съ крестьянами деревни Оболешевой о нарушеніи ими будто бы права участія Пущиной въ ихъ надѣльной землѣ окончилось также въ пользу крестьянъ. На основаніи изложеннаго просители ходатайствовали о привлеченіи Орловскаго губернатора, дѣйствительнаго статскаго совѣтника Неклюдова, къ отвѣтственности.

Изъ доставленныхъ прокуроромъ харьковской судебной палаты Правительствующему Сенату свѣдѣній и подлиннаго слѣдственнаго производства, прекращеннаго судебною палатою, оказалось слѣдующее: въ апрѣлѣ 1892 года повѣренный землевладѣлицы Ульяны Пущиной, мужъ ея Иванъ Пущинъ, предъявилъ у уѣзднаго члена орловскаго окружного суда искъ о нарушеніи крестьянами дер. Оболешевой, Орловскаго уѣзда, права участія довѣрительницы его въ надѣльной землѣ упомянутыхъ крестьянъ; искъ этотъ былъ предъявленъ не къ крестьянскому обществу, а къ нѣкоторымъ крестьянамъ, поименованнымъ въ исковомъ прошеніи. Требованіе истца заключалось въ обязаніи оболешевскихъ крестьянъ устраивать ежегодно на рѣкѣ Цонѣ, протекающей на ихъ надѣльной землѣ, плотину, необходимую для приведенія въ движеніе мельницы Пущиной, находящейся при ея имѣніи с. Лебедкѣ ниже по теченію названной рѣки. Плотина эта устраивалась и исправлялась помянутыми крестьянами въ теченіе многихъ лѣтъ по соглашенію съ прежними вла-

[1] Министерство Юстиціи. Первый департаментъ. Отдѣленіе распорядительное. Столъ 3. 11 мая 1894 года. № 13446. С.-Петербургъ. — По жалобѣ крестьянъ деревни Оболешевой, Орловскаго уѣзда, Игнатія и Андрея Артамоновыхъ, Азарія Полякова и Ивана Комягина на неправильныя въ отношеніи просителей дѣйствія Орловскаго губернатора, дѣйствительнаго статскаго совѣтника Неклюдова.

дѣльцами имѣнія, дворянами Цуриковыми (братьями Пущиной), за извѣстное воз
награжденіе. Въ 1892 г. Пущинъ, предполагая за своей женой право участія част
наго въ надѣльной землѣ оболешевскихъ крестьянъ, объявилъ имъ, что онъ н
будетъ имъ платить за устройство плотины и что они обязаны устраивать таковую
безвозмездно; крестьяне же отказались отъ исполненія этого требованія. Не вы
жидая рѣшенія уѣзднаго члена по сему дѣлу, Пущинъ убѣдилъ крестьянъ сосѣд
ней дер. Кишкинки обратиться къ земскому начальнику 5-го участка Орловскаг
уѣзда съ ходатайствомъ о возстановленіи разрушенной плотины на томъ основа
ніи, что мельница Пущина имъ необходима для размола ихъ хлѣба. Вслѣдствіе
такого ходатайства кишкинскихъ крестьянъ земскій начальникъ Кологривовъ, при
бывъ 15 іюля 1892 г. въ деревню Оболешеву, постановилъ обязать крестьянъ со
орудить плотину впредь до разрѣшенія дѣла по иску Пущина. Это постановленіе
отмѣненное впослѣдствіи (1-го сентября 1892 г.) орловскимъ уѣзднымъ съѣздомъ
земскій начальникъ поручилъ богдановскому волостному старшинѣ привести въ
исполненіе немедленно, т. е. до истеченія мѣсячнаго срока на обжалованіе. 16 іюля
оболешевскіе крестьяне обратились къ земскому начальнику съ ходатайствомъ о
пріостановленіи исполненія его постановленія на два дня, до выѣзда уѣзднаго
члена окружного суда для осмотра спорнаго мѣста, на что имъ и было изъявлено
согласіе. Въ то время, когда велись переговоры между земскимъ начальникомъ и
крестьянами, къ запрудѣ доставлялся возъ соломы; крестьянки дер. Оболешевой
съ крикомъ окружили возъ и, опрокинувъ его, разбѣжались. Такой поступокъ вы
звалъ со стороны земскаго начальника новое постановленіе объ арестованіи съ
каждаго крестьянскаго двора по одной женщинѣ на 3 дня, безъ указанія, однако
именъ женщинъ, подлежавшихъ аресту. Немедленное исполненіе этого постановле
нія черезъ урядника не удалось вслѣдствіе отказа крестьянъ добровольно выдать
женщинъ, а потому земскій начальникъ, уѣзжая изъ дер. Оболешевой, поручилъ
Богдановскому волостному старшинѣ арестовать женщинъ, не прибѣгая къ наси
лію и не раздражая населенія, и при томъ съ такимъ разсчетомъ, чтобы арестова
ніе не помѣшало полевымъ работамъ. Но попытка волостного старшины привести
это постановленіе въ исполненіе также не увѣнчалась успѣхомъ.

Узнавъ объ отказѣ крестьянъ подчиниться постановленіямъ земскаго началь
ника, Пущинъ сообщилъ объ этомъ Орловскому губернатору, а затѣмъ подробно
изложилъ весь ходъ дѣла орловскому уѣздному исправнику Звенигородскому, за
мѣтивъ, что онъ дѣлаетъ это на случай, если губернаторъ спроситъ исправника о
бывшихъ въ дер. Оболешевой безпорядкахъ; съ своей стороны, Пущинъ не сове
товалъ исправнику докладывать губернатору объ этомъ дѣлѣ, такъ какъ распоря
женія земскаго начальника и ихъ послѣдствія не касались исправника. По уходѣ
Пущина исправникъ немедленно разспросилъ пристава 2 стана о происшествіи въ
дер. Оболешевой, который объяснилъ ему, что никакихъ безпорядковъ въ назван
ной деревнѣ не было и что крестьяне только отказались исполнить постановленія
земскаго начальника. Не довольствуясь такимъ объясненіемъ, исправникъ пору
чилъ приставу провѣрить на мѣстѣ заявленіе Пущина. 4-го августа 1892 г., не по
лучивъ еще донесенія пристава, исправникъ, вмѣстѣ съ земскимъ начальникомъ
Кологривовымъ, былъ вызванъ къ Орловскому губернатору, который, сдѣлавъ ис
правнику выговоръ за недонесеніе о бывшемъ въ дер. Оболешевой происшествіи и
выслушавъ подробный докладъ земскаго начальника по сему предмету, спросилъ
его, что онъ намѣренъ теперь дѣлать. Кологривовъ отвѣтилъ, что оба его поста
новленія (отъ 15 и 16 іюля 1892 г.) послѣдовали въ административномъ порядкѣ, и
потому отъ него зависитъ приводить ихъ въ исполненіе или нѣтъ; что постано
вленіе объ арестѣ женщинъ будетъ исполнено имъ безъ посторонней помощи и
что постановленіе о сооруженіи плотины онъ не намѣренъ исполнять до разрѣше
нія дѣла у уѣзднаго члена окружного суда. Несмотря на такое заявленіе зем
скаго начальника, губернаторъ приказалъ исправнику немедленно привести въ ис
полненіе упомянутыя постановленія, не давъ ему, впрочемъ, письменнаго по сем
предмету предписанія. Во исполненіе такого приказанія исправникъ, вмѣстѣ с
земскимъ начальникомъ, 5 августа 1892 г., отправился въ Богдановское волостно
правленіе и тамъ, по указаніямъ Кологривова и волостного старшины, составил
списокъ наиболѣе вліятельнымъ крестьянамъ дер. Оболешевой, которые могли б
быть заподозрѣны въ подстрекательствѣ своихъ односельчанъ къ сопротивлен
распоряженіямъ начальства. Такихъ заподозрѣнныхъ въ подстрекательствѣ крест
янъ оказалось восемь: Иванъ Комягинъ, о которомъ Пущинъ въ разговорахъ с
исправникомъ отзывался съ самой дурной стороны, Борисъ Комягинъ, Григорій
Андрей и Игнатій Артамоновы, Азарій и Афанасій Поляковы и Егоръ Ларинъ (от

же Тимонинъ). Всѣ эти крестьяне были вызваны въ волостное правленіе и подвергнуты тамъ аресту по распоряженію земскаго начальника. Затѣмъ исправникъ обратился къ послѣднему за болѣе подробными указаніями относительно порядка исполненія постановленія объ арестѣ женщинъ и просилъ разъяснить, какъ поступить въ томъ случаѣ, если въ одномъ дворѣ окажется нѣсколько женщинъ. На это ему было заявлено земскимъ начальникомъ, что въ такомъ случаѣ слѣдуетъ брать болѣе свободную, небеременную и не имѣющую грудного ребенка. Получивъ отъ земскаго начальника копіи его постановленій отъ 15 и 16 іюля 1892 г., исправникъ вмѣстѣ съ симъ послѣднимъ отправился въ дер. Оболешеву, при чемъ начальникъ остался при конторѣ мельницы Пушиной. а исправникъ, въ сопровожденіи становыхъ приставовъ Семова и Цвѣтаева и трехъ урядниковъ, пошелъ въ деревню и объявилъ собравшимся крестьянамъ приказаніе губернатора о немедленномъ исполненіи постановленій земскаго начальника, — но крестьяне отказались устроить плотину на рѣкѣ Цонѣ и выдать женщинъ. Какъ видно изъ показанія пристава 2-го стана Семова, отказъ крестьянъ не былъ облеченъ въ рѣзкую форму и выразился въ просьбѣ отсрочить исполненіе постановленій земскаго начальника до рѣшенія дѣла уѣзднымъ членомъ (11 августа 1892 г.). По выраженію Семова, „оболешевцы не грубили и не могли грубить, потому что это народъ смирный, почтительный и покорный“.

Въ виду нежеланія крестьянъ добровольно подчиниться предъявленнымъ къ нимъ требованіямъ, исправникъ приступилъ къ принудительному исполненію постановленій земскаго начальника, начавъ съ арестованія женщинъ. Но такъ какъ крестьянки столпились на улицѣ и потому точное исполненіе постановленія объ арестованіи по одной женщинѣ съ каждаго двора оказалось невозможнымъ, то исправникъ сдѣлалъ попытку арестовать женщинъ на улицѣ при помощи урядниковъ, противъ чего крестьяне оказали сопротивленіе какъ исправнику, такъ и урядникамъ, при чемъ толпа крестьянъ кричала: „пойдемъ въ Сибирь“, „бабъ не дадимъ“, „Пущинымъ подкуплены“ и т. п. По показанію Семова, кричали всѣ, вѣроятно, не только оболешевцы, но и понятые (крестьяне сосѣднихъ деревень), перешедшіе на ихъ сторону.

Многія крестьянки, изъ опасенія быть арестованными, съ грудными дѣтьми вошли по поясъ въ рѣку Цонъ. Видя невозможность при данныхъ условіяхъ привести въ исполненіе постановленіе объ арестованіи женщинъ, исправникъ приступилъ къ исполненію другого постановленія земскаго начальника — о сооруженіи плотины, но крестьяне и этому распоряженію не подчинились, разобрали мостъ на пути къ спорной запрудѣ и оказали сопротивленіе какъ волостному старшинѣ, такъ и исправнику и прочимъ чинамъ полиціи. Изъ показанія пристава Семова видно, что сопротивленіе заключалось въ томъ, что крестьяне не пропускали воза съ соломой и хворостомъ къ мѣсту запруды. Не усматривая въ такихъ дѣйствіяхъ законнаго состава преступленія, исправникъ сказалъ Семову: „Для формальнаго сопротивленія нужно, чтобы мужики оттолкнули кого-либо изъ полицейскихъ, чтобы нанесли ему оскорбленіе“. Съ этой цѣлью исправникъ приказалъ уряднику Панькову везти возъ, но крестьяне оттолкнули урядника и повернули лошадь назадъ. Тогда Семовъ спросилъ исправника: „Кажется, уже достаточно сопротивленія?“ Но исправникъ предложилъ еще приставу Цвѣтаеву везти возъ и вмѣстѣ съ нимъ замъ взялъ лошадь подъ уздцы; ихъ также оттолкнули и лошадь повернули въ сторону. Въ это время Семовъ убѣждалъ крестьянъ подчиниться требованіямъ начальства, но они ему вѣжливо возразили: „Ваше-благородіе, что же они хотятъ съ нами дѣлать? Душить насъ?“

Не признавая возможнымъ прибѣгнуть къ силѣ, которою онъ располагалъ въ лицѣ 300 понятыхъ, исправникъ, пріостановивъ исполненіе постановленія земскаго начальника, донесъ объ изложенномъ орловскому губернатору и, кромѣ того, составилъ протоколъ для направленія къ прокурору орловскаго окружного суда. Пакеты на имя губернатора и прокурора были переданы приставу Цвѣтаеву для доставленія по назначенію; но губернаторъ, узнавъ о направленіи протокола къ прокурору, приказалъ приставу не передавать его по назначенію, такъ что пакетъ съ означеннымъ протоколомъ былъ возвращенъ исправнику. По полученіи рапорта исправника, губернаторъ просилъ начальника мѣстной 36-ой пѣхотной дивизіи отправить въ деревню Оболешеву роту солдатъ.

Вечеромъ 6-го августа 1892 года рота солдатъ была отправлена въ названную деревню въ сопровожденіи пристава Цвѣтаева, которому было приказано:

1. Чтобы земскимъ начальникомъ къ слѣдующему дню былъ составленъ списокъ „бабъ, подлежавшихъ аресту“; 2. чтобы исправникъ встрѣтилъ губернатора на станціи Нарышкино и приготовилъ лошадей съ экипажемъ; 3. чтобы были вызваны

сосѣдніе волостные старшины и возможно большее число сельскихъ старостъ, и
4. чтобы было заготовлено какъ можно больше розогъ.

Всѣ эти приказанія были исполнены въ точности, при чемъ розогъ было за-
готовлено 3 воза. Утромъ 7-го августа 1892 г. губернаторъ, въ сопровожденіи чи-
новника по особымъ порученіямъ и уѣзднаго врача, прибылъ по желѣзной дорогѣ
на станцію Нарышкино. Съ тѣмъ же поѣздомъ были доставлены подъ конвоемъ
25 оболешевскихъ крестьянъ, задержанныхъ въ г. Орлѣ, куда они ходили подавать
прошеніе губернатору. Крестьяне эти были высажены на слѣдующей послѣ станціи
Нарышкино платформѣ для слѣдованія пѣшкомъ въ деревню Оболешеву. Въ ожи-
даніи прибытія крестьянъ въ деревню, губернаторъ поѣхалъ въ усадьбу Пущина,
гдѣ передъ завтракомъ исправникъ передалъ ему списокъ женщинъ, подлежавшихъ
аресту, и списокъ крестьянъ, оказавшихъ сопротивленіе земскому начальнику и
полиціи. Въ послѣднемъ спискѣ, составленномъ преимущественно по указаніямъ
земскаго начальника и Пущина, первыми были показаны 8 крестьянъ, арестован-
ныхъ 5-го августа при Богдановскомъ волостномъ правленіи, съ надлежащею от-
семъ отмѣткою. Пользуясь, главнымъ образомъ, указаніями Пущина, губернаторъ
сталъ вписывать противъ именъ крестьянъ количество предназначенныхъ имъ уда-
ровъ. Послѣ завтрака губернаторъ отправился въ отстоящую въ 3-хъ верстахъ
отъ усадьбы деревню Оболешеву и засталъ тамъ крестьянъ, оцѣпленныхъ солда-
тами. При появленіи губернатора всѣ крестьяне бросились на колѣни и стали
умолять о пощадѣ. Не обращая вниманія на просьбы крестьянъ и не предложивъ
имъ добровольно подчиниться требованіямъ начальства, губернаторъ вызвалъ 14
крестьянъ по составленному въ домѣ Пущина списку и приказалъ четырехъ изъ
нихъ подвергнуть аресту, а десять человѣкъ наказать розгами. Къ наказанію
крестьянъ было приступлено немедленно, въ присутствіи губернатора. Количество
ударовъ колебалось между 50 и 150. Первый наказуемый, которому было назначено
150 ударовъ, послѣ 40-лишился сознанія. Уѣздный врачъ Краснинъ, которому гу-
бернаторъ предложилъ освидѣтельствовать наказуемаго съ цѣлью установить, „на-
сколько онъ притворяется", заявилъ, что онъ признаетъ продолженіе сѣченія опа-
снымъ, но губернаторъ крикнулъ: „Какіе пустяки Вы говорите", и велѣлъ продолжать
наказаніе. То же повторилось и послѣ 80-го удара. Послѣ экзекуціи наказанный
болѣе часа пролежалъ безъ чувствъ, несмотря на оказанную ему медицинскую
помощь. Такимъ же образомъ было наказаны и всѣ остальные крестьяне по списку,
при чемъ наказаніе было такъ жестоко, что съ приставомъ Цвѣтаевымъ сдѣлалось
дурно, и онъ былъ принужденъ удалиться. Исправнику Звенигородскому губерна-
торъ предложилъ подать прошеніе объ отставкѣ подъ угрозою увольненія его отъ
службы безъ прошенія за то, что онъ не приготовилъ заранѣе скамейку для сѣ-
ченія и воду для отливанія наказуемыхъ, которые лишились бы сознанія. Въ
числѣ наказанныхъ розгами находились крестьяне: Иванъ Комягинъ (85 ударовъ),
Андрей Артамоновъ (100 ударовъ), Игнатій Артамоновъ (65 ударовъ), Азарій По-
ляковъ (75 ударовъ) и Егоръ Ларинъ, онъ же Тимонинъ (50 ударовъ), арестованные
5-го августа 1892 года при Богдановскомъ волостномъ правленіи по распоряженію
земскаго начальника. По окончаніи наказанія губернаторъ приказалъ привести въ
исполненіе постановленіе земскаго начальника объ арестованіи женщинъ на 3 дня
по составленному въ тотъ же день списку, а затѣмъ соорудить плотину, что и было
исполнено крестьянами въ его присутствіи. Передъ отъѣздомъ своимъ губернаторъ
обратился къ работавшимъ надъ плотиной крестьянамъ съ краткою рѣчью, въ ко-
торой, между прочимъ, сказалъ, что онъ съ Пущинымъ и братьями его жены Цу-
риковыми находится въ самыхъ дружескихъ отношеніяхъ съ молодости и знаетъ
ихъ за отличныхъ людей и что, въ случаѣ новаго ослушанія со стороны крестьянъ,
онъ, губернаторъ, будетъ принужденъ наказать виновныхъ вдвое строже. На другой
день исправникъ Звенигородскій, согласно предложенію губернатора, подалъ про-
шеніе объ отставкѣ и 9-го августа 1892 г. былъ уволенъ отъ службы. Одинъ изъ
крестьянъ, предназначенныхъ къ наказанію розгами, но скрывшійся 7-го августа,
Иванъ Артамоновъ, на другой день былъ доставленъ въ г. Орелъ и наказанъ 75
ударами розогъ.

По содержанію вышеизложеннаго, Правительствующій Сенатъ предписалъ Орлов-
скому губернатору, указомъ отъ 4 мая 1893 г. за № 4602, представить объясненія
и свѣдѣнія.

Во исполненіе этого указа названный губернаторъ, рапортомъ отъ 6 октября
1893 г. за № 4757, донесъ:

1. что наказаніе нѣкоторыхъ оболешевскихъ крестьянъ, въ томъ числѣ и про-
сителей, розгами дѣйствительно состоялось по его распоряженію и въ его присут-

ствіи и было вызвано происшедшими въ деревнѣ Оболешевой безпорядками, въ связи съ тѣми исключительными обстоятельствами, въ которыхъ находилась Орловская губернія въ 1892 г., когда недородъ хлѣбовъ и появленіе холеры создали такое напряженное настроеніе всего населенія, что всякій поводъ къ безпорядку, не будучи своевременно уничтоженъ, могъ принять, при малѣйшей со стороны губернатора оплошности, слишкомъ широкіе размѣры; 2. что указанія просителей на состоявшіяся въ ихъ пользу рѣшенія уѣзднаго члена и окружного суда не заслуживаютъ уваженія, такъ какъ судъ этого дѣла по существу не разрѣшалъ, а только призналъ его подсуднымъ общимъ судебнымъ учрежденіямъ, при чемъ и на это рѣшеніе суда повѣреннымъ Пущиной подана кассаціонная жалоба въ Правительствующій Сенатъ; 3. что равнымъ образомъ неосновательно указаніе просителей на прекращеніе харьковскою судебною палатою возбужденнаго противъ нихъ уголовнаго преслѣдованія, такъ какъ такое прекращеніе имѣло бы значеніе только тогда, когда бы палата признала недоказанность факта оказанія обвиняемыми сопротивленія властямъ; 4, что просители были наказаны розгами, какъ упомянутые въ протоколѣ исправника отъ 5-го августа 1892 г. въ числѣ главныхъ подстрекателей къ безпорядкамъ и сопротивленію полиціи, и 5. что указаніе просителей на чрезмѣрную жестокость наказанія опровергается полученнымъ губернаторомъ рапортомъ новаго Орловскаго уѣзднаго исправника отъ 23 августа 1892 г. за № 43, изъ котораго видно, что наказанные 7 августа крестьяне на другой же день занимались обычными своими работами, были вполнѣ здоровы и заявляли становому приставу желаніе отслужить благодарственный молебенъ за то, что были такъ легко наказаны. Изъ полученныхъ затѣмъ изъ харьковской судебной палаты свѣдѣній видно, что палата, разсмотрѣвъ слѣдственное производство по обвиненію нѣкоторыхъ крестьянъ деревни Оболешевой въ преступленіи, предусмотрѣнномъ ст. 271 улож. наказ., и заключеніе прокурорскаго надзора, признала, что дѣйствія оболешевскихъ крестьянъ, выразившіяся въ пассивномъ неповиновеніи незаконнымъ требованіямъ полиціи (по постановленіямъ земскаго начальника, не подлежавшимъ исполненію), не заключали въ себѣ признаковъ преступленія, предусмотрѣннаго означенною статьею, и потому, опредѣленіемъ отъ 16 декабря 1892 г., возбужденное противъ помянутыхъ крестьянъ уголовное преслѣдованіе прекратила, передавъ только дѣло о крестьянахъ Васпліи и Евгеніи Артамоновыхъ, въ дѣйствіяхъ которыхъ заключались признаки преступленія, предусмотрѣннаго ст. 31 уст. нак., нал. мир. суд., въ Орловскій уѣздный съѣздъ для направленія въ подлежащій волостной судъ по подсудности. Что касается гражданскаго дѣла по иску повѣреннаго Пущиной, мужа ея Ивана Пущина, о нарушеніи оболешевскими крестьянами права участія частнаго довѣрительницы его въ надѣльной землѣ названныхъ крестьянъ, то изъ дѣла видно, что уѣздный членъ орловскаго окружного суда, рѣшеніемъ отъ 14 августа 1892 г., призналъ искъ недоказаннымъ и опредѣлилъ въ искѣ Пущину отказать.

Апелляціонная жалоба Пущиной на это рѣшеніе уѣзднаго члена рѣшеніемъ окружного суда отъ 20 октября 1892 г. была оставлена безъ послѣдствій, за пропускомъ установленнаго закономъ для предъявленія этого рода исковъ въ мировыхъ судебныхъ установленіяхъ годичнаго срока со времени нарушенія права, каковое нарушеніе отнесено судомъ къ 1874 г. Наконецъ, изъ наведенной въ дѣлахъ Правительствующаго Сената справки оказалось, что повѣренный Пущиной подалъ на рѣшеніе орловскаго окружного суда кассаціонную жалобу, которая рѣшеніемъ Сената, по Гражданскому Кассаціонному Департаменту, отъ 8 декабря 1893 года, была оставлена безъ послѣдствій за силою ст. 186 уст. гражд. суд.

## Опредѣленіе Правительствующаго Сената:

Разсмотрѣвъ настоящее дѣло и выслушавъ заключеніе товарища оберъ-прокурора, Правительствующій Сенатъ нашелъ, что для правильной оцѣнки степени отвѣтственности Орловскаго губернатора по сему дѣлу надлежитъ, прежде всего, обсудить, какими именно побужденіями руководствовался онъ въ своихъ дѣйствіяхъ и въ какой-мѣрѣ можетъ быть признано уважительнымъ объясненіе дѣйствительнаго статскаго совѣтника Неклюдова о томъ, что принятыя имъ по отношенію къ оболешевскимъ крестьянамъ мѣры были вызваны произведенными ими безпорядками въ связи съ тѣми исключительными обстоятельствами, въ которыхъ находилась Орловская губернія, когда недородъ хлѣбовъ и появленіе холеры создали такое напряженное настроеніе всего населенія, что всякій поводъ къ безпорядку, не будучи своевременно уничтоженъ, могъ принять, при малѣйшей со стороны губернатора оплошности, слишкомъ широкіе размѣры. Не подлежитъ сомнѣнію, что

въ тѣхъ чрезвычайныхъ случаяхъ, когда подъ вліяніемъ какихъ-либо временныхъ и исключительныхъ условій въ населеніи какой-нибудь мѣстности произойдутъ явные безпорядки, соединенные съ насильственными дѣйствіями, препятствующими должностнымъ лицамъ въ исполненіи законныхъ ихъ обязанностей или угрожающими личной и имущественной безопасности частныхъ лицъ, органы правительственной власти и, въ особенности, губернаторы, какъ высшіе представители этой власти въ губерніи, могутъ быть поставлены въ необходимость, для возстановленія нарушеннаго порядка, прибѣгнуть къ чрезвычайнымъ и быстро дѣйствующимъ мѣрамъ и выступить такимъ образомъ изъ предѣловъ и круга дѣйствій, предписанныхъ закономъ для ихъ дѣятельности при обычныхъ, нормальныхъ условіяхъ. Самъ законъ (ст. 340 улож. о нак.) предвидитъ возможность подобнаго превышенія должностнымъ лицомъ присвоенной ему власти при чрезвычайныхъ обстоятельствахъ и избавляетъ его за сіе отъ всякой отвѣтственности, если онъ докажетъ, что принятыя имъ мѣры были необходимы въ видахъ государственной пользы и не могли быть отложены, по своей настоятельности, до разрѣшенія законной власти. Поэтому, справедливая оцѣнка приведеннаго объясненія дѣйствительнаго статскаго совѣтника Неклюдова является вопросомъ преимущественной важности по настоящему дѣлу и должна послужить руководящимъ основаніемъ при обсужденіи послѣдовавшихъ съ его стороны распоряженій. Слѣдуя указаніямъ приведеннаго закона, Правительствующій Сенатъ полагалъ, что упомянутое объясненіе Орловскаго губернатора могло бы быть признано заслуживающимъ уваженія только въ томъ случаѣ, если бы обстоятельствами дѣла было установлено, что со стороны оболешевскихъ крестьянъ были допущены такія нарушающія общественный порядокъ и спокойствіе насильственныя дѣйствія, которыя, при наличности указанныхъ въ объясненіи губернатора условій, въ коихъ находилась въ то время Орловская губ., не могли быть устранены законными распоряженіями установленныхъ властей. Разсматривая объясненіе губернатора съ этой точки зрѣнія, нельзя прежде всего не обратить вниманія на то обстоятельство, что въ объяснительномъ рапортѣ дѣйствительнаго статскаго совѣтника Неклюдова не содержится никакихъ указаній ни на существованіе какой-либо связи между условіями, при коихъ произошли безпорядки между крестьянами деревни Оболешевой, и тревожными толками, распространенными въ населеніи Орловской губерніи подъ вліяніемъ недорода хлѣбовъ и холеры, ни даже на то, чтобы упомянутые тревожные толки порождали въ описываемое время (въ іюлѣ или августѣ 1892 г.) какіе-либо безпорядки въ мѣстности, въ которой расположена деревня Оболешева.

Съ другой стороны, въ представленномъ прокуроромъ харьковской судебной палаты слѣдственномъ производствѣ имѣется показаніе мѣстнаго станового пристава Семова, удостовѣрившаго, что ни одно изъ крестьянскихъ обществъ его стана не было способно „бунтовать“, а тѣмъ менѣе крестьяне деревни Оболешевой, которые всегда были народомъ смирнымъ, почтительнымъ и покорнымъ. Кромѣ того, изъ другихъ имѣющихся въ томъ же слѣдственномъ производствѣ свидѣтельскихъ показаній (въ томъ числѣ бывшихъ земскаго начальника Кологривова и исправника Звенигородскаго) явствуетъ, что въ дер. Оболешевой ранѣе 5-го августа 1892 г. не происходило никакихъ особыхъ безпорядковъ, требовавшихъ вмѣшательства губернатора въ распоряженія земскаго начальника, и что первые признаки сопротивленія властямъ и со стороны оболешевскихъ крестьянъ могли быть усмотрѣны только при приведеніи въ исполненіе приказанія губернатора исправникомъ Звенигородскимъ, и то только благодаря особеннымъ стараніямъ послѣдняго вызвать со стороны крестьянъ какое-либо насиліе, которое могло бы оправдать неисполненіе имъ, исправникомъ, даннаго ему приказанія. Такимъ образомъ, распоряженія Орловскаго губернатора по сему дѣлу не только не могутъ быть разсматриваемы какъ неизбѣжное послѣдствіе безпорядковъ въ деревнѣ Оболешевой, но, напротивъ, сами эти распоряженія создали упомянутые безпорядки и вызвали крестьянъ къ нѣкоторымъ проявленіямъ сопротивленія. Одного сопоставленія изложенныхъ обстоятельствъ было бы достаточно для устраненія представленнаго губернаторомъ объясненія, какъ совершенно несогласнаго съ обстоятельствами дѣла.

Но въ дѣлѣ имѣются еще другія указанія, свидѣтельствующія о томъ, что губернаторъ руководствовался въ своихъ дѣйствіяхъ побужденіями, не имѣющими ничего общаго съ пользою государственной службы.

Такъ, по дѣлу установлено съ несомнѣнною достовѣрностью: 1. что о событіяхъ въ дер. Оболешевой губернаторъ не получалъ и не могъ получить никакихъ донесеній отъ установленныхъ начальствъ, ибо ни мѣстный исправникъ, ни земскій начальникъ не усматривали въ дѣйствіяхъ оболешевскихъ крестьянъ призна-

ковъ сопротивленія или неповиновенія властямъ, требующихъ принятія противъ нихъ какихъ-либо особенныхъ мѣръ, и 2. что свѣдѣнія объ упомянутыхъ событіяхъ получены были губернаторомъ изъ частнаго источника — отъ дворянина Пущина, лица, заинтересованнаго въ дѣлѣ, къ заявленіямъ котораго слѣдовало относиться съ крайней осмотрительностью. Далѣе, изъ дѣла видно, что дѣйствительный статскій совѣтникъ Неклюдовъ, находившійся съ семействомъ Пущина въ давнишнихъ пріятельскихъ отношеніяхъ, руководствовался его совѣтами и указаніями во всѣхъ своихъ распоряженіяхъ, совѣщался съ нимъ даже при выборѣ крестьянъ, подвергнутыхъ имъ тѣлесному наказанію, и при опредѣленіи количества ударовъ розогъ каждому изъ нихъ и направлялъ всѣ свои дѣйствія въ явный ущербъ интересамъ оболешевскихъ крестьянъ и въ угоду Пущину къ осуществленію тѣхъ требованій послѣдняго, которыя затѣмъ признаны были судомъ не подлежащими удовлетворенію.

По приведеннымъ основаніямъ, признавая, что распоряженія Орловскаго губернатора по настоящему дѣлу, одинаково противныя какъ закону, такъ и справедливости, не находятъ себѣ никакого оправданія, ни даже извиненія въ тѣхъ соображеніяхъ о настроеніи населенія Орловской губерніи въ 1892 году, которыя изложены имъ въ своемъ объясненіи, и, переходя къ опредѣленію признаковъ закононарушеній, усматриваемыхъ въ дѣйствіяхъ губернатора, Правительствующій Сенатъ нашелъ, что дѣйствительный статскій совѣтникъ Неклюдовъ, какъ видно изъ изложенныхъ выше обстоятельствъ дѣла, оказывается виновнымъ въ томъ: 1. что 4-го августа 1892 г. приказалъ орловскому уѣздному исправнику Звенигородскому привести въ исполненіе два постановленія земскаго начальника 5-го участка Орловскаго уѣзда Кологривова, состоявшіяся 15 и 16 іюля 1892 г., при чемъ не могъ не знать, что оба эти постановленія по закону не подлежали исполненію: первое (объ обязаніи крестьянъ деревни Оболешевой безвозмездно соорудить плотину для мельницы Пущиной) — какъ не вступившее въ законную силу, за непстеченіемъ мѣсячнаго срока на обжалованіе; второе (объ арестѣ „по одной бабѣ съ каждаго двора“ безъ обозначенія именъ, подлежавшихъ аресту) — какъ явно незаконное; 2. что приказалъ становому приставу Цвѣтаеву, которому было поручено исправникомъ представить прокурору орловскаго окружного суда протоколъ объ оказанномъ крестьянами дер. Оболешевой неповиновеніи полицейскимъ властямъ, не передавать означеннаго протокола по назначенію, а возвратить таковой исправнику, несмотря на то, что, согласно ст. 250 уст. уголовн. судопр. (свод. зак. т. XVI, ч. I, изд. 1892 г.), полиція обязана сообщать прокурорскому надзору о всякомъ происшествіи, заключающемъ въ себѣ признаки преступленія или проступка, не позже сутокъ по полученіи о томъ свѣдѣнія; 3. что изъ личныхъ цѣлей, вслѣдствіе дружескихъ отношеній къ семейству землевладѣльца Пущина, рѣшился, вопреки установленному судебному порядку, принудительнымъ способомъ побудить крестьянъ дер. Оболешевой къ исполненію незаконныхъ имущественныхъ требованій Пущина; 4. что 7 августа, прибывъ для приведенія означеннаго намѣренія своего въ исполненіе изъ дома землевладѣльца Пущина, гдѣ онъ завтракалъ, въ дер. Оболешеву и встрѣтивъ со стороны мѣстныхъ крестьянъ полную покорность и готовность исполнить добровольно незаконныя постановленія земскаго начальника Кологривова и подчиниться несправедливымъ домогательствамъ землевладѣльца Пущина, подвергъ безъ всякой необходимости жестокому наказанію розгами десять крестьянъ, изъ которыхъ пятеро не могли даже участвовать въ ослушаніи полиціи, оказанномъ крестьянами дер. Оболешевой 5 августа 1892 г., такъ какъ находились въ это время подъ арестомъ при Богдановскомъ волостномъ правленіи; 5. что уже, послѣ приведенія въ исполненіе вышеуказаннымъ способомъ незаконныхъ постановленій земскаго начальника Кологривова, подвергъ сѣченію крестьянина Ивана Артамонова, приведеннаго для этого въ г. Орелъ, что должно быть признано произвольнымъ уже потому, что, во время сѣченія розгами названнаго Артамонова, порядокъ въ дер. Оболешевой былъ, даже съ точки зрѣнія Орловскаго губернатора, вполнѣ возстановленъ, и Артамоновъ могъ подлежать только судебной отвѣтственности, и 6. что послѣ наказанія розгами десяти крестьянъ 7-го августа 1892 года лично распорядился о приведеніи въ исполненіе въ его присутствіи незаконныхъ постановленій земскаго начальника Кологривова какъ относительно ареста женщинъ, по составленному въ тотъ же день списку, такъ и относительно сооруженія плотины. Въ перечисленныхъ противозаконныхъ дѣяніяхъ дѣйствительнаго статскаго совѣтника Неклюдова усматриваются признаки превышенія власти, предусмотрѣннаго ст. 338 улож. наказ.; при чемъ въ виду особенно тяжкихъ послѣдствій, которыя они имѣли для оболешевскихъ крестьянъ, и проявленной губернаторомъ

по отношенію къ симъ крестьянамъ жестокости, упомянутыя дѣянія должны быть подведены подъ дѣйствіе 2 ч. ст. 341 и 345 уложенія. Посему и принявъ въ соображеніе, что наказанія, опредѣленныя въ приведенныхъ статьяхъ, могутъ быть налагаемы не иначе, какъ по приговору уголовнаго суда, по предварительномъ изслѣдованіи виновности обвиняемаго чрезъ судебнаго слѣдователя (ст. 1089 уст. угол. судопр.), Правительствующій Сенатъ призналъ, что, по точной силѣ дѣйствующихъ законовъ о злоупотребленіяхъ Орловскаго губернатора, дѣйствительнаго статскаго совѣтника Неклюдова, по настоящему дѣлу должно быть произведено предварительное слѣдствіе съ устраненіемъ его отъ должности. Но, опредѣливъ, такимъ образомъ, то направленіе, которое должно быть дано сему дѣлу на основаніи закона, Сенатъ, отрѣшаясь отъ личныхъ свойствъ и предосудительныхъ побужденій, обнаруженныхъ въ дѣйствіяхъ названнаго губернатора, не можетъ не обратить вниманія на то: 1. что обвиняемый продолжаетъ еще и до настоящаго времени состоять въ должности Орловскаго губернатора; 2. что, въ случаѣ обращенія настоящаго дѣла къ производству предварительнаго слѣдствія, таковое было бы возложено на судебнаго слѣдователя мѣстнаго орловскаго окружного суда, на обязанности котораго лежало бы въ такомъ случаѣ принятіе по отношенію къ губернатору мѣръ, сопряженныхъ по закону съ привлеченіемъ обвиняемаго къ слѣдствію; 3. что сверхъ того допросу при слѣдствіи подлежали бы какъ нѣкоторыя подчиненныя губернатору должностныя лица, такъ и крестьяне подвѣдомственной ему губерніи; 4. что таковой порядокъ производства слѣдствія о противозаконныхъ по службѣ дѣйствіяхъ губернаторовъ признанъ уже Высочайше утвержденнымъ 18 декабря 1891 г., положеніемъ Комитета Министровъ неудовлетворительнымъ и требующимъ измѣненія въ законодательномъ порядкѣ, и 5. что до сего времени не послѣдовало еще, однако, измѣненія относящихся до указаннаго предмета узаконеній.

Въ виду всего вышеизложеннаго, Правительствующій Сенатъ, руководствуясь примѣчаніемъ къ ст. 202 учр. Сен., резолюціей, данною 6 апрѣля текущаго года, опредѣлилъ: повергнуть на Высочайшее благоусмотрѣніе, не благоугодно ли будетъ Его Императорскому Величеству, исключительно во вниманіе къ приведеннымъ выше соображеніямъ, повелѣть, не обращая дѣла къ производству предварительнаго слѣдствія, объявить Орловскому губернатору, дѣйствительному статскому совѣтнику Неклюдову, на основаніи примѣчанія къ ст. 204 учр. Сен., строгій выговоръ, со внесеніемъ въ формулярный списокъ.

---

**Выписка изъ журналовъ Комитета Министровъ 7 и 21 іюня 1894 г.**

Дѣло на основаніи п. 6 ст. 26 учр. Ком. Мин. и п. 4 ст. 204 учр. Сен. Св. Зак. т. ч. II, изд. 1892 г. перешло въ Комитетъ Министровъ.

Комитетъ Министровъ выслушалъ заявленіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ, что онъ, статсъ-секретарь Дурново, не считаетъ съ своей стороны возможнымъ оправдывать дѣйствія дѣйствительнаго статскаго совѣтника Неклюдова, но встрѣчаетъ нѣкоторыя сомнѣнія относительно характера, приданнаго симъ дѣйствіямъ отдѣльными свидѣтельскими показаніями, не вполнѣ подтвержденными другими по тому же предмету свидѣтельствами. Такъ, между прочимъ, жестокость, съ которою будто бы были наказаны губернаторомъ крестьяне дер. Оболешевой, не находитъ подтвержденія въ показаніяхъ присутствовавшаго при этомъ уѣзднаго врача. Съ другой стороны, наиболѣе мрачными красками распоряженія дѣйствительнаго статскаго совѣтника Неклюдова изображены въ показаніи исправника Звенигородскаго, уволеннаго губернаторомъ отъ должности послѣ бывшихъ въ дер. Оболешевой происшествій. Наконецъ, самыя объясненія дѣйствительнаго статскаго совѣтника Неклюдова, по предмету направленныхъ противъ него обвиненій, касаются собственно содержанія поданной на него въ Правительствующій Сенатъ жалобы; между тѣмъ доказательства обвиненія извлечены изъ показаній, данныхъ по другому дѣлу — о сопротивленіи оболешевскихъ крестьянъ распоряженіямъ полиціи, и, слѣдовательно, не могли быть въ виду Орловскаго губернатора при представленіи имъ рапорта въ Правительствующій Сенатъ.

По поводу приведенныхъ соображеній Министръ Юстиціи съ своей стороны объяснилъ, что, по принесеніи крестьянами дер. Оболешевой жалобы на неправильныя дѣйствія Орловскаго губернатора, Правительствующій Сенатъ, на точномъ основаніи закона, потребовалъ отъ дѣйствительнаго статскаго совѣтника Неклюдова необходимыя по содержанію оной свѣдѣнія и объясненія. Такъ какъ въ жалобѣ соединены были, и несомнѣнно въ высшей ихъ степени, направленныя проти

Орловскаго губернатора обвиненія, то послѣднему была открыта полная возможность представить и всѣ могущія быть въ его пользу оправданія. Если же объясненія его оказались неудовлетворительными какъ по существу, такъ и по характеру доказательствъ, на которыхъ они основываются, то обстоятельство это, безъ сомнѣнія, указываетъ лишь, что дѣйствительный статскій совѣтникъ Неклюдовъ и вообще не могъ бы представить болѣе убѣдительныхъ доводовъ въ свое оправданіе. По полученіи объясненій Орловскаго губернатора, Правительствующему Сенату, какъ нынѣ Комитету Министровъ, предстояла одна цѣль: достигнуть въ разсматриваемомъ дѣлѣ выясненія истиннаго его положенія наиболѣе достовѣрнымъ путемъ. Путь этотъ заключался въ сопоставленіи всей совокупности имѣющихся данныхъ и указаній. Если бы такое сопоставленіе привело къ опредѣленному убѣжденію, то убѣжденіе это и должно было бы быть признано достаточно обоснованнымъ. Слѣдуя этому пути, Правительствующій Сенатъ обратился къ имѣющимся по дѣлу свѣдѣніямъ. Самыя событія, происшедшія въ деревнѣ Оболешевой, имѣли мѣсто въ августѣ 1892 г., а жалоба крестьянъ поступила въ Правительствующій Сенатъ черезъ 7 мѣсяцевъ. Но независимо отъ жалобы уже въ концѣ августа 1892 года возбуждено было мѣстнымъ прокурорскимъ надзоромъ слѣдственное производство по обвиненію крестьянъ дер. Оболешевой въ сопротивленіи полиціи. Въ слѣдственномъ производствѣ по этому особому дѣлу, прекращенному затѣмъ харьковскою Судебною Палатою, за недоказанностью обвиненія крестьянъ, заключается богатый матеріалъ для сужденія о дѣйствіяхъ Орловскаго губернатора; означеннымъ матеріаломъ, полученнымъ независимо отъ поданной на губернатора жалобы, но бросающимъ яркій свѣтъ на событія, имѣющія къ ней ближайшее отношеніе, и воспользовался весьма основательно Правительствующій Сенатъ для сужденія по настоящему дѣлу. Къ этому матеріалу обратился и Министръ Юстиціи.

За устраненіемъ же тѣхъ изъ показаній, которыя по характеру свидѣтелей (напримѣръ, самихъ потерпѣвшихъ) или по инымъ обстоятельствамъ представляются менѣе достовѣрными, слагается, по мнѣнію тайнаго совѣтника Муравьева, вполнѣ послѣдовательный рядъ доказательствъ, не оставляющихъ сомнѣнія въ томъ, что дѣйствительнымъ статскимъ совѣтникомъ Неклюдовымъ дѣйствительно допущены приписываемыя ему неправильныя распоряженія.

Если даже признать недостаточно убѣдительнымъ показаніе бывшаго исправника Звенигородскаго, какъ удаленнаго отъ должности губернаторомъ, безъ всякаго, впрочемъ, основательнаго повода, то и это показаніе пріобрѣтаетъ характеръ достовѣрности при сопоставленіи съ подтверждающими его свидѣтельствами такихъ лицъ, какъ приставъ Семовъ, и понынѣ занимающій эту должность въ Орловскомъ уѣздѣ, какъ земскій начальникъ Кологривовъ, урядникъ Паньковъ и другіе. Не останавливаясь, однако, на всѣхъ этихъ показаніяхъ, тайный совѣтникъ Муравьевъ не могъ не придавать особеннаго значенія свидѣтельству совершенно посторонняго въ дѣлѣ лица, баталліоннаго командира 144-го пѣхотнаго Каширскаго полка подполковника Доморацкаго, прибывшаго на основаніи закона съ ротой, вызванною губернаторомъ въ дер. Оболешеву. Въ показаніи его подтверждается, какъ и во всѣхъ прочихъ, совершенная покорность оболешевскихъ крестьянъ при появленіи губернатора и готовность ихъ исполнить всѣ его требованія; подтверждается и жестокость наказанія; удостовѣряется также, что наказаніе одного изъ крестьянъ продолжалось по распоряженію губернатора, несмотря на заявленіе врача о возможности вреда для здоровья наказуемаго. Хотя затѣмъ въ показаніи самого врача послѣднее обстоятельство и не упомянуто, но оно достаточно установлено единогласными свидѣтельствами нѣсколькихъ лицъ, присутствовавшихъ при экзекуціи. Не менѣе удостовѣренными представляются и всѣ прочія распоряженія дѣйствительнаго статскаго совѣтника Неклюдова. Такимъ образомъ, при сопоставленіи приведенныхъ фактовъ едва ли можетъ быть сомнѣніе въ томъ, что противозаконныя дѣянія Орловскаго губернатора подтверждаются тщательно провѣренными и неоспоримыми данными слѣдственнаго производства, ближайшее ознакомленіе съ коими можетъ скорѣе усилить, но не уменьшить впечатлѣніе, производимое чтеніемъ опредѣленія Правительствующаго Сената. Если же затѣмъ Сенатъ не призналъ возможнымъ обратить настоящее дѣло къ судебному разбирательству, то лишь потому, что при отсутствіи въ дѣйствующемъ законодательствѣ удовлетворительныхъ правилъ о порядкѣ привлеченія Начальниковъ губерній къ отвѣтственности ему не оставалось иного исхода, кромѣ наложенія на Орловскаго губернатора административнаго взысканія.

Вполнѣ присоединяясь къ изложенному мнѣнію тайнаго совѣтника Муравьева о степени достовѣрности собранныхъ по настоящему дѣлу данныхъ, комитетъ пере-

шелъ къ обсужденію самаго характера дѣяній, совершенныхъ Орловскимъ губер
наторомъ.

Въ семъ отношеніи Комитетъ принялъ во вниманіе, что дѣйствительный стат
скій совѣтникъ Неклюдовъ вступилъ въ управленіе Орловскою губерніею спуст
лишь нѣсколько дней послѣ того, какъ земскимъ начальникомъ Орловскаго уѣзд
Кологривовымъ изданы были постановленія о сооруженіи плотины на рѣкѣ Цон
и объ арестованіи женщинъ въ деревнѣ Оболешевой. Обстоятельства этого дѣл
стали извѣстны губернатору вскорѣ по его пріѣздѣ въ Орелъ, но не изъ донесенія
должностныхъ лицъ, а по частнымъ сообщеніямъ помѣщика Пущина. Составивъ
себѣ невѣрное понятіе о характерѣ ослушанія оболешевскихъ крестьянъ, дѣйстви
тельный статскій совѣтникъ Неклюдовъ, несмотря на заявленіе земскаго началь
ника, приказалъ немедленно исполнить оба постановленія послѣдняго. Когда же
предпринятыя къ сему мѣры не привели ни къ какому результату, а, напротивъ,
вызвали со стороны крестьянъ противодѣйствіе полиціи, губернаторъ, оставивъ
безъ движенія, вопреки закона, протоколъ о случившемся, направленный къ про
курору окружного суда, вызвалъ въ деревню Оболешеву роту солдатъ и на другой
день отправился туда лично. Затѣмъ, подвергнувъ совершенно покорныхъ кресть
янъ весьма строгому тѣлесному наказанію, губернаторъ заставилъ ихъ исполнить
незаконное требованіе помѣщика объ устройствѣ плотины и велѣлъ арестовать по
одной женщинѣ съ каждаго двора, по списку, составленному наканунѣ, но за про
ступокъ, совершенный около трехъ недѣль тому назадъ.

Изложенные факты приводятъ предсѣдателя Комитета, къ которому присоеди
нились и всѣ Члены онаго къ заключенію, что дѣйствительный статскій совѣтникъ
Неклюдовъ оказывается виновнымъ: во-1-хъ, въ противозаконномъ вмѣшательствѣ въ
гражданское дѣло крестьянъ деревни Оболешевой, по коему не состоялось вошед
шаго въ законную силу судебнаго опредѣленія, и въ принужденіи названныхъ
крестьянъ къ исполненію въ пользу помѣщика необязательныхъ для нихъ работъ;
и, во-вторыхъ, въ примѣненіи къ жителямъ названной деревни весьма строгаго
тѣлеснаго наказанія безъ достаточной въ томъ надобности, безъ предварительнаго
призыва ихъ къ добровольному исполненію требованія начальства и несмотря на
то, что крестьяне на колѣняхъ просили пощады, обѣщая исполнить незаконныя
требованія относительно возстановленія плотины.

Къ сему предсѣдатель Департамента Гражданскихъ и Духовныхъ Дѣлъ Госу
дарственнаго Совѣта присовокупилъ съ своей стороны, что падающія на Орловскаго
губернатора обвиненія въ несоотвѣтственномъ званію его отношеніи къ своимъ
обязанностямъ подтверждаются еще и тѣмъ, что въ донесеніи о случившемся въ
деревнѣ Оболешевой дѣйствительный статскій совѣтникъ Неклюдовъ, очевидно,
придалъ всему дѣлу такой характеръ, который не допускалъ возможности возбуж
денія вопроса о его противозаконныхъ дѣяніяхъ, и дѣло это возникло лишь по
прошествіи 7-ми мѣсяцевъ вслѣдствіе жалобы обиженныхъ имъ крестьянъ. Самое
число назначенныхъ и данныхъ по его распоряженію ударовъ розгами, отъ 50 до
133, не опредѣлено никакимъ закономъ и представляетъ всѣ признаки не воздѣй
ствія, предпринятаго представителемъ въ губерніи высшей власти съ цѣлью воз
становленія силы закона, а насильственнаго истязанія лицъ, на колѣняхъ встрѣ
тившихъ высшее свое начальство.

Въ виду приведенныхъ сужденій, Комитетъ находилъ, что перечисленныя дѣй
ствія Орловскаго губернатора носятъ всѣ признаки превышенія власти, соединеннаго
съ тяжкими послѣдствіями для потерпѣвшихъ. По закону же превышеніе власти,
въ случаѣ преданія виновныхъ суду, карается весьма строго, смотря по обстоя
тельствамъ дѣла, отъ отрѣшенія отъ должности до лишенія виновныхъ всѣхъ осо
бенныхъ, лично и по состоянію присвоенныхъ правъ и преимуществъ и ссылки на
житье въ Сибирь (ст. ст. 341 и 345 улож. о наказ.).

Опредѣливъ такимъ образомъ составъ противузаконныхъ дѣяній дѣйствитель
наго статскаго совѣтника Неклюдова и размѣръ слѣдующаго за оныя по закону
наказанія, Комитетъ остановился на разсмотрѣніи другой стороны вопроса, а именно
тѣхъ побужденій, подъ вліяніемъ коихъ могли быть совершены Орловскимъ губер
наторомъ означенные выше поступки.

Въ этомъ отношеніи предсѣдатель Департамента Государственной Экономіи
Государственнаго Совѣта высказалъ, что, при ближайшемъ изученіи всѣхъ имѣю
щихся по настоящему дѣлу свидѣтельскихъ показаній, дѣянія дѣйствительнаго
статскаго совѣтника Неклюдова, хотя прямо противузаконныя, не могутъ, однако,
быть признаны внушенными преступнымъ намѣреніемъ. Поступки его до прибытія
въ деревню Оболешеву были скорѣе результатомъ невѣрнаго пониманія предѣловъ

власти, предоставленной Начальнику губерніи, а дальнѣйшія затѣмъ дѣйствія его носятъ на себѣ отпечатокъ поступковъ, совершенныхъ въ такомъ возбужденномъ состояніи, въ которомъ онъ, очевидно, не владѣлъ собою. Такимъ образомъ, допущенное Орловскимъ губернаторомъ превышеніе власти было отчасти послѣдствіемъ особаго настроенія данной минуты и въ этомъ смыслѣ заслуживаетъ, быть можетъ, нѣкотораго снисхожденія, хотя не подлежитъ, съ другой стороны, сомнѣнію, что лицу, стоящему во главѣ мѣстной администраціи, слѣдовало бы быть, особенно при исполненіи служебныхъ обязанностей, свободнымъ отъ случайныхъ настроеній, тѣмъ болѣе вызываемыхъ постороннимъ возбужденіемъ.

Съ своей стороны, Комитетъ не могъ не принять во вниманіе заявленія Министра Финансовъ, что въ 1892 году, когда состоялось назначеніе дѣйствительнаго статскаго совѣтника Неклюдова на постъ Орловскаго губернатора, онъ, тайный совѣтникъ Витте, объѣзжалъ мѣстности, наиболѣе подверженныя холерной эпидеміи, и въ томъ числѣ Орловскую губернію, а потому живо помнитъ настроеніе, бывшее въ то время какъ у населенія, такъ и у мѣстной администраціи, а также легко себѣ объясняетъ, хотя нисколько не оправдываетъ, поступокъ дѣйствительнаго статскаго совѣтника Неклюдова. Тогда населеніе центральныхъ и поволжскихъ губерній находилось подъ вліяніемъ поступательнаго движенія холерной эпидеміи. Почти ежедневно приходили телеграммы о безпорядкахъ среди крестьянъ той или другой мѣстности. При отсутствіи же хладнокровія и достаточной разсудительности, упомянутое нервное настроеніе располагало видѣть начала серьезныхъ безпорядковъ въ каждомъ, даже незначительномъ, случаѣ. Дѣйствительный статскій совѣтникъ Неклюдовъ, прибывшій въ Орловскую губернію съ Поволжья, могъ находиться подъ непосредственнымъ вліяніемъ того же общаго настроенія, хотя во ввѣренной ему губерніи и не было къ тому достаточнаго повода. Приведенное соображеніе нисколько не оправдываетъ самыхъ поступковъ Орловскаго губернатора по отношенію къ крестьянамъ деревни Оболешевой, которые должны быть названы весьма печальнымъ исключеніемъ въ дѣятельности администраціи, но въ то же время разъясняетъ отчасти внутреннюю сторону руководившихъ имъ побужденій.

По обсужденіи изложеннаго и во вниманіе къ указаннымъ обстоятельствамъ, Комитетъ присоединился къ заключенію Правительствующаго Сената.

Обращаясь, наконецъ, къ затронутому въ настоящемъ засѣданіи статсъ-секретарями Сольскимъ и Побѣдоносцевымъ и дѣйствительнымъ тайнымъ совѣтникомъ Стояновскимъ вопросу, представляется ли вообще удобнымъ оставленіе дѣйствительнаго статскаго совѣтника Неклюдова въ должности Орловскаго губернатора послѣ наложенія на него строгаго административнаго взысканія, Комитетъ находилъ, что разрѣшеніе сего вопроса зависитъ исключительно отъ Высочайшаго Его Императорскаго Величества благоусмотрѣнія.

По всѣмъ приведеннымъ соображеніямъ, Комитетъ полагалъ: испросить Высочайшее Его Императорскаго Величества соизволеніе на приведеніе въ исполненіе опредѣленія Правительствующаго Сената объ объявленіи Орловскому губернатору, дѣйствительному статскому совѣтнику Неклюдову, строгаго выговора, со внесеніемъ въ формулярный списокъ.

Государь Императоръ въ 17 день іюня 1894 г. на сіе Высочайше соизволилъ.

Комитетъ, въ засѣданіи 21 іюня, опредѣлилъ: сообщить о томъ выписками изъ журналовъ Министру Юстиціи къ исполненію, а Министру Внутреннихъ Дѣлъ къ свѣдѣнію.