БЛИЖАЙШІЯ НУЖДЫ

МѢСТНАГО УПРАВЛЕНІЯ

Барона П. Л. Корфа.

40815

«Не ломать, а улучшать».

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

1888



1459

ФУНДАМЕНТАЛЬНАЯ
БИБЛИОТЕКА
Общественных Наук
Академии Наук СССР

594
52

Дозволено цензурою, Спб. 12 января 1888 года.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

	стр.
Вмѣсто предисловія	1
I. Сельское управленіе	10
II. Надзоръ за сельскимъ общественнымъ управленіемъ	28
III. Городское управленіе	38
IV. Земскія учрежденія	42
V. Полиція	91
VI. Объединеніе мѣстнаго управленія . .	111
Заключеніе	123

Ближайшія нужды мѣстнаго управленія.

«Не ломать, а улучшать».

Мѣстное управленіе, въ силу того, что оно *мѣстное*, соприкасается непосредственно съ постоянными будничными интересами населенія и осязательнымъ образомъ вліяетъ на жизнь населенія, а потому и неудивительно, что оно всѣхъ интересуетъ.

Та или другая организація и дѣятельность высшаго государственнаго управленія, конечно, имѣетъ высокое значеніе, но пониманіе вопросовъ, ему подлежащихъ, составляя удѣлъ интеллигентнаго меньшинства, часто недоступно для массы, которой иногда некогда и думать о государственныхъ вопросахъ; а между тѣмъ, пока тамъ, гдѣ-то далеко, обсуждаются вопросы и интересы высшаго порядка, здѣсь, внизу, жизнь течетъ своимъ

чередомъ. Государственный бюджетъ, состояніе вооруженныхъ силъ страны, международныя отношенія отечества, государственный кредитъ — все это понимается далеко не всѣми, и даже то или другое рѣшеніе вопросовъ государственныхъ менѣе отзывается на вседневной жизни населенія, чѣмъ раскладка и взиманіе мѣстныхъ повинностей и сборовъ, борьба съ ворами и разбойниками, разсчеты хозяевъ съ рабочими, проселочныя дороги, пожары, больницы, начальныя школы. Параллельно тому, малѣйшее преобразованіе въ мѣстномъ управленіи, небольшое измѣненіе компетенціи урядниковъ или судебныхъ приставовъ—ближе, а потому и важнѣе для жизни населенія, чѣмъ преобразованіе цѣлаго министерства.

Не задаваясь праздным вопросомъ, что̀ важнѣе для народной жизни—государственное управленіе или мѣстное,—скажемъ только, что начертаніе правилъ для устройства и дѣятельности управленія мѣстнаго составляетъ одну изъ труднѣйшихъ задачъ законодательства. Познать мѣстныя потребности, уразумѣть міросозерцаніе и нравы разныхъ слоевъ населенія, оцѣнить степень просвѣ-

щенія и развитія мѣстныхъ вліятельныхъ слоевъ и пригодность ихъ для того или другаго дѣла, дать достаточный просторъ мѣстной дѣятельности, не нарушая при томъ общихъ интересовъ государства, — все это долженъ удачно разрѣшить законодатель, проектирующій уставъ мѣстнаго управленія. Ошибки въ этомъ дѣлѣ немедленно сказываются въ стѣсненіи будничной народной жизни и грозятъ ей извращеніемъ и замираніемъ. Понятно, что осмотрительность въ этомъ дѣлѣ нужнѣе чѣмъ, гдѣ-либо.

Въ Россіи потребность въ благоустроенномъ мѣстномъ управленіи ощущается издавна не менѣе, чѣмъ въ другихъ странахъ.

Развитіе просвѣщенія, хотя и медленное, порождало новыя потребности, и правительство, насколько оставалось ему времени среди заботъ о «собираніи земли», удовлетворяло имъ.

Намѣченные Петромъ I уставы мѣстнаго управленія получили стройный видъ сто лѣтъ тому назадъ, при Екатеринѣ II, по сведеніи тяжелыхъ счетовъ съ Турціею и Польшею.

Затѣмъ прошло 76 лѣтъ (1785—1861) почти безъ всякаго движенія въ этомъ дѣлѣ, хотя умы и потребности развились несомнѣнно. Сначала мы были поглощены заботами о спасеніи иностранныхъ государствъ отъ Наполеона и революцій, а потомъ пребывали въ заколдованномъ кругу: крѣпостное право мѣшало какому-либо прогрессивному преобразованію мѣстнаго управленія, а отмѣнить крѣпостное право мы хотя и желали, но не рѣшались, опасаясь вызвать слишкомъ много новыхъ потребностей. И дѣйствительно—пока существовало крѣпостное право—нельзя было сократить срокъ военной службы, потому что это умножило бы число запасныхъ солдатъ — свободныхъ, къ соблазну крѣпостныхъ; нельзя было учить грамотѣ, потому что каждая крупица знанія вопіяла противъ крѣпостного права; нельзя было урегулировать порядокъ крестьянскаго быта, потому что всякій уставъ и всякій судъ въ этомъ смыслѣ сталкивались бы съ распоряженіями помѣщиковъ и подрывали бы обширную власть ихъ, существовавшую также въ силу закона, и т. д., и т. д. Единственное что̀ можно было сдѣлать, то было сдѣлано про-

зорливымъ государственнымъ умомъ графа Киселева; я говорю о попыткѣ упорядочить и узаконить управленіе государственныхъ крестьянъ, но и она, въ силу условій того времени, приняла видъ не болѣе какъ благожелательной бюрократической опеки.

Наконецъ—19 февраля 1861 года крѣпостное право было отмѣнено, и давно запертая для необходимыхъ преобразованій дверь открыта; съ того только времени могла возобновиться и возобновилась законодательная дѣятельность по мѣстному Управленію. Такимъ образомъ и въ исторіи мѣстнаго управленія, какъ и вообще въ исторіи русскаго законодательства, учрежденія Императора Александра II составляютъ такую же знаменитую эпоху, какъ и законы Екатерины II, реформы Петра I и соборное уложеніе Царя Алексѣя.

Необходимость чѣмъ-либо замѣнить упраздненную власть помѣщиковъ, съ одной стороны, и продолжительный законодательный застой предшедшаго времени, съ другой,— по необходимости вызвали усиленную дѣятельность. Такіе крупные акты, какъ положеніе объ освобожденіи крестьянъ, сліяніе

ихъ съ крестьянами другихъ вѣдомствъ, положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, судебная реформа, положеніе о начальныхъ училищахъ, городовое положеніе, новый уставъ о воинской повинности, не считая другихъ, состоялись въ теченіе 13 лѣтъ (1861—1874). Законодательная дѣятельность эта совершенно преобразила страну.

Привлеченіе свободнаго народа къ болѣе свободной гражданской жизни не только утроило податную способность націи и не только усилило государственное могущество Россіи, но въ корнѣ измѣнило соціальныя въ ней отношенія, введя въ число торговцевъ, фабрикантовъ и въ особенности въ число землевладѣльцевъ множество новыхъ лицъ. Фактъ этотъ, вмѣстѣ съ распространеніемъ образованія, развилъ производительную дѣятельность и духъ предпріимчивости до высоты, о которой не существовало никакого представленія въ дореформенную эпоху. Вступивъ въ закономѣрную жизнь и развиваясь на началахъ свободнаго труда, подъ защитою законовъ, равныхъ для всѣхъ, русское общество проявляетъ потребности все болѣе изысканныя. Удовлетвореніе элементар-

ныхъ естественныхъ правъ на личную свободу и на правый судъ уже не удовлетворяетъ подростающее поколѣніе, и все усложняющаяся жизнь предъявляетъ спросъ не только на здравые принципы, но и на подробности исполненія и примѣненія ихъ. Жизнь указываетъ и на пробѣлы еще непополненные, и тѣмъ какъ бы говоритъ, что обновительная дѣятельность шла не слишкомъ скоро, а слишкомъ медленно.

Русская соціальная нива, мѣстами цѣлина, вспаханная реформами, уже даетъ хорошій урожай, но вмѣстѣ съ прекрасными растеніями всходятъ и сорныя травы. Повидимому, наше общество этого не ожидало; многіе думали, что усиленіе и осложненіе общественной дѣятельности разбудитъ только хорошія силы, не шевельнувъ дурныя; думали, что зло когда-либо уступаетъ мѣсто добру безъ борьбы!

Очевидно, что люди такъ думающіе, ошибаются. Въ противномъ случаѣ Обломовъ былъ бы общимъ идеаломъ, такъ какъ при Обломовскомъ режимѣ дурныя человѣческія побужденія даже не имѣютъ случая проявиться. Но такъ какъ нельзя обратить всѣхъ

въ Обломовыхъ, то остается только заботиться о томъ, чтобы плевелы не заглушали полезныхъ стеблей, и чтобы, вырывая эти плевелы, не повредить самому растенію.

Безъ просвѣщенія и безъ личной свободы ничто не можетъ развиваться; безъ твердой законности немыслима никакая гражданственность; безъ участія населенія въ мѣстныхъ дѣлахъ нельзя обойтись въ такой обширной странѣ, какъ Россія; слѣдовательно здравый разсудокъ побуждаетъ насъ охранять и лелѣять то, что мы уже имѣемъ, и стремиться не къ ломкѣ главныхъ началъ, а къ упорядоченію и улучшенію способовъ ихъ примѣненія, помня при этомъ, что недовѣріе къ тѣмъ самымъ людямъ, о благосостояніи которыхъ заботишься, есть плохой руководитель. Напротивъ того, нужно дѣйствовать такъ, чтобы люди эти не стояли у сцены праздными зрителями и критиками—нужно ихъ самихъ призвать на сцену и привлечь къ общей отвѣтственной работѣ для ихъ же блага.

Въ предлагаемой на судъ публики небольшой брошюрѣ этой я не пишу изслѣ-

дованія и не предлагаю законопроектовъ, а ограничиваюсь изложеніемъ нѣсколькихъ мыслей, пришедшихъ мнѣ въ голову, объ условіяхъ мѣстной, главнымъ образомъ—сельской жизни. Исходя изъ убѣжденія, что въ законодательствѣ о мѣстномъ управленіи нужнѣе, чѣмъ гдѣ-либо, осторожность, постепенность, я коснулся только такихъ вопросовъ, которые, по мнѣнію моему, составляютъ *ближайшія* нужды мѣстнаго управленія, обходя все то, что можетъ обождать, и при всемъ томъ пришлось говорить о весьма многомъ: такъ сильна связь между всѣми частями мѣстнаго управленія.

Какъ ни скромна поставленная мною себѣ задача, но, говоря о желаемыхъ улучшеніяхъ въ одной части, я вынужденъ говорить о соотвѣтствующихъ измѣненіяхъ въ другой, чтобы не повредить гармоніи цѣлаго.

Нижеслѣдующее изложеніе касается нѣкоторыхъ чертъ управленій сельскаго, городскаго и земскаго, устройства полиціи и, наконецъ, вопроса объ объединеніи нѣкоторыхъ частей управленія

I.

Сельское управленіе.

Приступая къ вопросу о сельскомъ управленіи, я долженъ начать съ оговорки, что я всегда считалъ излишнимъ учрежденіе двухъ-яруснаго крестьянскаго управленія, т. е. сельскаго общества и волости. Сельское общество — учрежденіе неизбѣжное, вытекающее изъ самой природы вещей и потому легче устрояемое и легче усвояемое. Сельское общество, въ особенности если оно не состоитъ изъ чрезмѣрно большаго числа селеній, вполнѣ исчерпываетъ всѣ общественные интересы крестьянъ. Волость, напротивъ, является учрежденіемъ искусственнымъ, вводящимъ въ дѣло ненужную сложность, излишнюю трату силъ и средствъ; волость совершенно не нужна для интересовъ крестьянскаго быта, а преслѣдуетъ только извѣстныя административныя удобства. Простота нужна вездѣ, а тѣмъ болѣе въ крестьянскомъ быту,

а потому дѣло можетъ только выиграть, если нынѣшняя крестьянская волость будетъ упразднена, и все зданіе крестьянскаго управленія обратится въ одно-ярусное, т. е. въ одно сельское общество. Пожалѣютъ объ этомъ развѣ только нѣкоторые администраторы, предпочитающіе передавать свои распоряженія чрезъ небольшое сравнительно съ старостами число старшинъ, и также канцеляріи тѣхъ должностныхъ лицъ и учрежденій, которыя привыкли переписываться съ волостными правленіями и которыя теперь вынуждены будутъ посылать свои циркуляры въ бо́льшемъ числѣ экземпляровъ, т. е. по числу сельскихъ обществъ. Въ виду этого, тѣмъ сельскимъ обществамъ, которыя еще не имѣютъ писарей при сельскомъ старостѣ, придется обзавестись таковыми.

Сельскіе старосты безъ всякаго неудобства совмѣстятъ въ себѣ, кромѣ своихъ нынѣшнихъ обязанностей, также и обязанности нынѣшнихъ волостныхъ старшинъ, тѣмъ болѣе, что даже и по дѣйствующему закону обязанности старостъ и старшинъ однѣ и тѣ же. Если же мы видимъ, что волостное правленіе имѣетъ много другихъ дѣлъ,

то это не въ силу основнаго закона, а въ силу рутины. Всѣ же вообще дѣла никакъ не минуютъ сельскаго общества и проходятъ чрезъ волость только какъ чрезъ передаточную и ненужную инстанцію.

Одинъ изъ главнѣйшихъ недостатковъ, справедливо приписываемыхъ нынѣшнему крестьянскому управленію, заключается въ безпорядочности его счетовъ и отчетности, въ частыхъ растратахъ, въ безпорядочности сельскихъ сходовъ.

При поголовномъ невѣжествѣ и низкой культурѣ крестьянъ нельзя было многаго и ожидать отъ ихъ управленія, но можно и должно стремиться къ тому, чтобы приноровить устройство управленія къ низкой степени развитія крестьянъ. Это достигается прежде всего упрощеніемъ самого управленія, съ тѣмъ, чтобы оно было понятнѣе для крестьянъ, и чтобы не вынуждало ихъ отдавать себя въ руки писарей и грамотныхъ, но безотвѣтственныхъ дѣльцовъ. Затѣмъ необходимо изданіе хотя бы краткихъ, но ясныхъ законовъ для внутренняго распорядка.

Упомянутое выше упраздненіе волости

есть первый шагъ на пути къ упрощенію: вмѣсто выборовъ на двѣ инстанціи, будутъ выборы только на одну; вмѣсто двухъ бюджетовъ будетъ одинъ; выборы, учетъ повинностей и всѣ вообще дѣла будутъ ближе къ населенію, легче имъ усвоиваемы и скорѣе разрѣшаемы.

Далѣе можно указать на цѣлый рядъ желательныхъ мѣропріятій. На первомъ планѣ я ставлю мѣру, которую считаю краеугольнымъ камнемъ всѣхъ соображеній о дальнѣйшемъ улучшеніи общественнаго управленія, начиная съ крестьянскаго и кончая земскимъ. Я говорю въ настоящемъ случаѣ о законодательномъ опредѣленіи maximum'а обложенія на мірскіе расходы. Необходимо, чтобы каждый крестьянинъ былъ огражденъ закономъ отъ обложенія выше извѣстной нормы и такимъ образомъ впередъ могъ бы знать свой бюджетъ. Самостоятельность сельскаго общества сохранится въ отношеніи права расходованія предѣльной суммы на мірскія надобности, но порядку будетъ гораздо больше: ни съ кого нельзя будетъ взять болѣе опредѣленной суммы — чѣмъ упростится раскладка и счетоводство, и въ то же время

облегчится дѣятельность лицъ, ревизующихъ крестьянское управленіе.

Выработать цѣлесообразный maximum мірскаго обложенія не представляетъ особаго труда. Предметъ обложенія ясенъ и простъ—душа или, точнѣе, взрослый работникъ; а размѣръ расходовъ легко опредѣлить, изучивъ рядъ мірскихъ бюджетовъ и выслушавъ мнѣнія экспертовъ. Задача облегчится, если законная норма будетъ опредѣлена для разныхъ мѣстностей различная.

Къ числу обязанностей нынѣшнихъ волостныхъ старшинъ, а по моему предположенію—сельскихъ старостъ, относится выдача крестьянамъ паспортовъ. Казалось бы, давно настала пора отмѣнить самые паспорты, по крайней мѣрѣ срочные, замѣнивъ ихъ въ крайнемъ случаѣ выдачею безсрочныхъ удостовѣреній о личности. Въ числѣ препятствій къ отмѣнѣ паспортовъ у крестьянъ часто указываютъ на существованіе круговой поруки за повинности; но едва ли съ такимъ указаніемъ можно согласиться.

Казенная подушная подать отмѣнена, выкупные за надѣльную землю платежи настолько уменьшены въ 1882 году, что со-

ставляютъ нынѣ очень умѣренную плату за землю, которую нетрудно платить и нетрудно взыскать; земскій и государственный позе-мельные сборы, въ сравненіи съ выкупными платежами, совершенно незначительны. Въ виду этого казалось бы возможнымъ отмѣ-нить самую круговую поруку, ограничиваясь взысканіемъ съ дѣйствительныхъ недоимщи-ковъ, тѣмъ болѣе, что круговая порука слу-житъ большею частію только пугаломъ и очень рѣдко примѣняется въ дѣйствитель-ности. Если же, однако, отмѣна круговой отвѣтственности встрѣтила бы какія-либо не-ожиданныя препятствія, то можно и при ея сохраненіи все-таки отмѣнить паспорты. И дѣйствительно, въ одномъ лишь 1-мъ пунктѣ ст. 129-й Положенія о выкупѣ упомянуто о прекращеніи выдачи паспортовъ крестьянамъ неисправнаго селенія, но мѣра эта, очевидно, такъ незначительна въ смыслѣ взысканія, что ее можно совершенно безопасно исклю-чить изъ закона, ограничившись всѣми остал-ными мѣрами, гораздо болѣе дѣйствительны-ми, какъ-то: отдачею неисправныхъ крестьянъ въ заработки, описью и продажа имущества и др. Такимъ образомъ отпало бы послѣд-

нее препятствіе для давно ожидаемой отмѣны срочныхъ паспортовъ, а этимъ, въ свою очередь достиглось бы существенное облегченіе самого населенія и упрощеніе обязанностей сельскихъ старостъ. Съ этимъ же связана возможность значительнаго облегченія порядка увольненія крестьянъ изъ общества и приписка къ нему. Чѣмъ проще будутъ эти правила, тѣмъ легче будетъ происходить разселеніе крестьянъ, какъ массами, такъ и въ одиночку, по мѣстамъ наиболѣе для нихъ прибыльнымъ.

Мы перебрали различныя мѣры, ведущія къ упрощенію крестьянскаго управленія, и остается еще упомянуть о порядкѣ дѣйствій сельскаго схода. Порядокъ этотъ часто вызываетъ справедливыя нареканія, которыя, впрочемъ, не всегда послѣдовательны: если въ многолюдныхъ собраніяхъ образованныхъ людей порядокъ поддерживается бо̀льшимъ тактомъ и развитостью членовъ и предсѣдателя, традиціями, а главное уставами, которые точно и подробно опредѣляютъ порядокъ совѣщанія, голосованія и т. п., то нельзя удивляться, если крестьянскій сходъ, не имѣющій для своихъ дѣйствій никакихъ

правилъ,—дѣйствуетъ иногда безтолковымъ образомъ.

Давно говорятъ о сельскомъ уставѣ; о немъ упоминается какъ о будущемъ актѣ, уже въ Положеніяхъ 19 февраля 1861 года,—такъ давно уже сознавалась потребность урегулировать крестьянскія гражданскія отношенія, дать правила для благоустройства и управленія въ селеніяхъ. До сихъ поръ, однако, сельскаго устава нѣтъ. Его замѣняютъ, правда, отчасти правила, изданныя земскими учрежденіями по взаимному земскому страхованію, строительной и пожарной части, по части медицинской и т. п., но относительно имущественныхъ взаимныхъ отношеній крестьянъ пока нѣтъ еще ничего, а существуютъ только въ нѣкоторыхъ губерніяхъ и уѣздахъ разрозненныя инструкціи, составленныя уѣздными и губернскими по крестьянскимъ дѣламъ присутствіями для дѣлопроизводства и счетоводства волостныхъ правленій.

Если составленіе полнаго сельскаго устава встрѣчаетъ разныя затрудненія и не можетъ быть исполнено въ скоромъ времени, то слѣдуетъ, по крайней мѣрѣ, издать краткій на-

казъ, въ которомъ можно изложить хотя бы самыя элементарныя правила какъ счетоводства, такъ равно и веденія дѣлъ на сходахъ: о составѣ схода, о благоприличіи на немъ, о порядкѣ совѣщанія, голосованія и т. п. Такія правила будутъ полезны для самихъ сходовъ и послужатъ основаніемъ для лицъ и учрежденій, разсматривающихъ правильность дѣйствій схода.

Независимо изданія наказа, было бы весьма полезно выдѣлить изъ нынѣшней компетенціи сельскаго схода большинство дѣлъ и поручить ихъ завѣдыванію особой коллегіи, составленной по выбору схода въ числѣ, напримѣръ отъ 5 до 15 членовъ, смотря по величинѣ сельскаго общества. За самымъ сходомъ можно было бы оставить только выборы въ должности и самыя важнѣйшія дѣла, напримѣръ, отчужденіе общественныхъ недвижимыхъ имуществъ, расходованіе капиталовъ общества, окончательный переходъ отъ общиннаго пользованія землею къ подворному, заключеніе долгосрочныхъ обязательствъ, и т. п. Всѣ же остальныя текущія дѣла, раскладка повинностей и даже самое установленіе мірскихъ сборовъ, въ предѣлахъ

дозволенныхъ закономъ, можно бы съ бо́льшею пользою для дѣла поручить избранной коллегіи, т.-е. Сельскому Правленію, Управѣ или Расправѣ, какъ бы она ни называлась.

Такимъ образомъ, множество дѣлъ будутъ освобождены отъ разсмотрѣнія на сходѣ, который вообще, а въ многолюдныхъ обществахъ въ особенности, не представляетъ никакой особой гарантіи внимательнаго и удачнаго разрѣшенія такихъ дѣлъ, которыя почему-либо не привлекаютъ къ себѣ особеннаго вниманія всего населенія. Къ тому же коллегіальный составъ Расправы можетъ часто повѣрять счета и суммы и нести за нихъ сознательную и дѣйствительную отвѣтственность.

Затѣмъ необходимо учредить сельскія общества съ сельскимъ старостою, съ сельскою Расправою и со всѣмъ общественнымъ управленіемъ въ тѣхъ, частью вновь народившихся, частью лишь развившихся послѣ 1861 года, поселеніяхъ, которыя не относятся къ числу крестьянскихъ селеній, но представляютъ собою поселенія иногда весьма крупныя, населенныя лицами разныхъ сословій. Таковы поселенія въ дачныхъ мѣст-

ностяхъ вблизи большихъ городовъ и поселенія, вызванныя потребностями промышленности около пристаней, около станцій желѣзныхъ дорогъ, около заводовъ.

Поселенія эти не имѣютъ никакихъ правъ управленія, хотя потребности общежительныя въ нихъ развиты не меньше, а скорѣе больше, чѣмъ въ крестьянскихъ деревняхъ. У нихъ нѣтъ земельнаго общественнаго надѣла, но всѣ другіе общественные интересы, происходящіе отъ совмѣстнаго жительства, имъ вполнѣ присущи: довольно назвать часть строительную и пожарную, содержаніе проѣзжихъ улицъ, часть санитарную, больницы, школы, благочиніе и т. д.

Необходимо также урегулировать общественную жизнь тѣхъ крестьянскихъ деревень и вообще поселеній, которыя по своей незначительности не составляютъ самостоятельнаго сельскаго общества, но имѣютъ отдѣльный общественный земельный надѣлъ. Люди эти имѣютъ общіе интересы по поводу эксплоатаціи своей общинной земли, а потому нужно дать имъ такую форму хозяйственнаго управленія, въ которой законно выражались бы интересы и дѣятельность зе-

мельной общины, какъ юридическаго лица. Повидимому такимъ общинамъ нужно дать общинный сходъ и общиннаго старосту. Тотъ и другой будутъ завѣдывать исключительно земельно-хозяйственными дѣлами общины и своего поселка, а во всѣхъ прочихъ отношеніяхъ будутъ подчиняться сельскому старостѣ и сельскому сходу своего сельскаго общества.

Предположеніе это не исключаетъ законнаго существованія и подлежащей компетенціи юридически правильно составленныхъ товариществъ, пріобрѣвшихъ землю въ собственность.

Въ настоящее время я не намѣренъ касаться вопроса о всесословной волости, т.-е. о порядкѣ завѣдыванія общими интересами округа, въ черту котораго входятъ нѣсколько сельскихъ обществъ, нѣсколько хуторовъ, нѣсколько помѣщичьихъ усадьбъ и т. п. Разнообразіе и даже страстность взглядовъ на этотъ предметъ вынуждаютъ разработать его съ бо́льшею подробностью, причемъ придется дать очерку о всесословной волости такіе размѣры, что онъ вышелъ бы изъ предѣловъ этой брошюры. Съ другой

стороны, я не включаю этотъ важный вопросъ въ число *ближайшихъ* нуждъ мѣстнаго управленія, а потому въ настоящее время обхожу его.

Я думаю, что сельскіе старосты, безъ сомнѣнія, вполнѣ успѣшно замѣнятъ волостныхъ старшинъ, но, конечно, безъ тѣхъ искусственныхъ и чуждыхъ этой должности наслоеній, которыя были допущены неузаконенною практикою.

Полагаю, что вопросъ объ образованіи земско-хозяйственной единицы въ родѣ всесословной волости можетъ быть обсужденъ гораздо успѣшнѣе, если дать пройти двумъ или тремъ годамъ послѣ упраздненія нынѣшнихъ крестьянскихъ волостей, когда жизнь и опытъ укажутъ, что̀ нужно сдѣлать.

Находя такимъ образомъ возможнымъ игнорировать сосѣдскіе интересы различныхъ владѣльцевъ и поселеній, я считаю въ то же время вполнѣ назрѣвшимъ и требующимъ разрѣшенія вопросъ объ отношеніяхъ между крестьянскими сельскими управленіями и участками земли, усадьбами и торгово-промышленными заведеніями, принадлежащими лицамъ другихъ сословій внутри черты кре-

стьянскихъ селеній. Общность интересовъ между этими участками и крестьянскими дворами того же селенія въ отношеніи благочинія и благоустройства не требуетъ доказательства, и достаточно только о ней напомнить.

Въ нѣкоторыхъ селеніяхъ число этихъ разносословныхъ участковъ такъ ростетъ и уже сдѣлалось настолько велико, что нельзя долѣе игнорировать ихъ безъ вреда для преуспѣянія селенія.

Можно было бы установить закономъ извѣстный процентъ, напр. 20%, отношенія числа разносословныхъ участковъ къ числу крестьянскихъ дворовъ, при которомъ участки эти привлекаются къ обложенію на общественныя нужды селенія, въ размѣрѣ не свыше опредѣленнаго maximum'а, а владѣльцы ихъ пріобрѣтаютъ право участія въ сельскихъ управленіяхъ. Въ случаяхъ, когда сельское общество совпадаетъ съ земельною общиною, разносословные участки будутъ участвовать въ расходахъ и въ управленіи только по такимъ дѣламъ, которыя не относятся къ завѣдыванію земельнымъ надѣломъ, а касаются исключительно благочинія и благо-

устройства самого селенія, какъ населеннаго мѣста.

Въ виду особаго соціальнаго положенія дворянъ-помѣщиковъ, усадьбы коихъ иногда врѣзаны въ черту селенія, нужно въ вышеупомянутыхъ случаяхъ обставить ихъ участіе въ сельскомъ управленіи сообразно таковому ихъ положенію. Особенность эта могла бы заключаться, напр., въ томъ, что такой дворянинъ-помѣщикъ не обязанъ былъ бы лично участвовать на сельскомъ сходѣ, а могъ бы замѣщать себя своимъ арендаторомъ или приказчикомъ, которые въ этомъ случаѣ пользовались бы полнымъ правомъ голоса, принадлежащимъ самому владѣльцу. Что касается существа рѣшеній, а также внѣшняго порядка и формальностей, соблюденныхъ на сходѣ, то, усматривая неправильность въ томъ или другомъ изъ этихъ отношеній, дворянинъ-помѣщикъ, независимо отъ того, былъ ли онъ на сходѣ самъ, или замѣщался повѣреннымъ, долженъ имѣть право въ извѣстный срокъ пріостановить исполненіе мірскаго приговора и представить дѣло на рѣшеніе мироваго судьи или съѣзда мировыхъ судей по принадлежности.

Относительно крестьянскаго суда долженъ я сдѣлать ту же оговорку, что́ и о всесословной волости, т.-е. что хотя въ организаціи и дѣятельности того, что называется нынѣ волостнымъ судомъ, желательно и можно сдѣлать улучшенія, но этотъ вопросъ, самъ по себѣ очень сложный и обширный, задѣваетъ въ свою очередь организацію многихъ учрежденій и потому заслуживаетъ особаго изслѣдованія. Находя притомъ, что улучшенія волостнаго суда хотя и нужны, но менѣе настоятельны, чѣмъ улучшеніе управленія въ тѣсномъ смыслѣ, я обхожу этотъ вопросъ въ настоящее время. Ограничусь только выраженіемъ пожеланія, чтобы и въ ожидаемомъ изданіи гражданскаго уложенія дано было мѣсто нѣсколькимъ опредѣленіямъ главнѣйшихъ гражданскихъ отношеній между крестьянами. Такъ-называемое обычное право, которымъ руководствуется волостной судъ, неудержимо и быстро испаряется подъ вліяніемъ новыхъ понятій, зарождающихся при постоянно усложняющихся и измѣняющихся условіяхъ народной жизни; нерѣдки примѣры того, что вчерашнее обычное право не признается сегодня, и обычное право даннаго

селенія толкуется иначе у сосѣдей. На первый разъ слѣдовало бы, по крайней мѣрѣ, подчинить писанному закону хотя бы только наслѣдство, раздѣлы и выдѣлы.

Въ виду же того, что я предлагаю уничтожить крестьянскую волость, слѣдуетъ нынѣшній крестьянскій судъ, уже безъ названія волостнаго, сохранить пока въ нынѣшнемъ видѣ и при нынѣшней компетенціи. Сельскія общества извѣстнаго района, хотя бы и отвѣчающаго предѣламъ бывшей волости, могли бы избирать каждое по одному судьѣ, изъ которыхъ составлялся бы крестьянскій судъ этого района. Обязанность принимать просьбы для суда и созывать судей на засѣданія могла бы быть возложена пока на одного изъ сельскихъ старостъ района, а засѣданія суда происходили бы въ разныхъ селеніяхъ района по очереди. Записывать приговоры могъ бы сельскій писарь очереднаго сельскаго общества.

Главные результаты предлагаемыхъ мною выше мѣръ по сельскому управленію сводятся къ слѣдующему. 1) упраздненіе волости для упрощенія управленія; 2) дарованіе нѣкотораго права самоуправленія отдѣль-

нымъ поселеніямъ и земельнымъ общинамъ; 3) опредѣленіе maximum'а обложенія, и 4) изданіе наказа для счетоводства и для веденія дѣлъ на сходѣ.

II.

Надзоръ за сельскимъ общественнымъ управленіемъ.

Необходимость этого надзора достаточно оправдывается малымъ распространеніемъ грамотности среди крестьянъ и ихъ неразвитостью.

Въ этомъ всѣ согласны, но затѣмъ замѣчается большое разномысліе въ способахъ и цѣляхъ надзора. Иные находятъ, что надзоръ долженъ замѣнить собою все и вся для крестьянъ: и профессіональную школу, и миссіонера чистой нравственности и религіи, и учителя бухгалтеріи, и обуздателя всякихъ пороковъ, съ патріархальною притомъ властью. Другіе представляютъ себѣ учрежденія и чины надзора не иначе какъ въ качествѣ

опекуновъ и защитниковъ меньшей братіи противъ хитроумныхъ козней людей грамотныхъ, торговыхъ, а въ особенности противъ злоумышленій полиціи и помѣщиковъ.

Позволяю себѣ не соглашаться ни съ тѣми, ни съ другими. Оба вышеприведенныя представленія, положимъ — каррикатурныя, предполагаютъ для замѣщенія должностей по надзору существованіе большаго числа кандидатовъ съ какими-то совершенно необыкновенными добродѣтелями: умомъ, находчивостью, тактомъ, развитіемъ, образованіемъ, честностью, трудолюбіемъ и т. д., и притомъ предполагается также, что сущность требованій, которыя эти необыкновенные люди будутъ предъявлять къ крестьянамъ по всѣмъ вопросамъ общежитія, совершенно извѣстна, безспорна и уже отлично рѣшена въ умахъ или хотя бы въ инстинктахъ надзирающихъ лицъ.

Между тѣмъ дѣйствительность даетъ намъ людей не идеальныхъ, а самыхъ обыкновенныхъ, въ числѣ притомъ ограниченномъ, мѣстами доходящемъ до нуля. Притомъ взгляды этихъ людей на существо требованій, которымъ должно удовлетворять крестьянское

общественное управленіе и всѣ вообще порядки крестьянской жизни, крайне разнообразны.

Въ виду этого не могу не выразить своего убѣжденія, что недостатки этого управленія и этихъ порядковъ зиждутся, кромѣ невѣжества крестьянъ, на отсутствіи во многихъ случаяхъ точныхъ законовъ и правилъ. Слишкомъ много предоставлено произволу самого управленія, недостаточно опредѣленъ порядокъ осуществленія надзора, а отсюда почти неизбѣженъ произволъ со стороны лицъ надзирающихъ и отсутствіе вѣрнаго критерія для сужденія объ успѣшности дѣятельности этихъ лицъ.

Пора намъ убѣдиться, что прогрессъ достигается не только личными свойствами дѣятелей, но также и законами, данными этимъ дѣятелямъ въ руководство; а законы наши въ этомъ отношеніи далеко отстали отъ требованій жизни. Конечно, начертать подходящіе законы для крестьянскаго управленія труднѣе, чѣмъ раздать мѣста лицамъ, всегда ихъ ищущимъ, сказавъ имъ просто: «наставляйте, предупреждайте, пресѣкайте, карайте, а главное властвуйте»,—но вѣдь зато и ре-

зультаты отъ каждаго изъ этихъ образовъ дѣйствія различны.

Второй способъ ничего не улучшитъ въ нашей деревенской жизни, но вызоветъ огромный расходъ, приведетъ къ пререканіямъ между мѣстными учрежденіями, а въ средѣ крестьянъ еще усилитъ сумбуръ. Наоборотъ, люди, призванные къ обязанности надзора, тогда только будутъ приносить пользу, когда ясный законъ скажетъ имъ, что можетъ и чего не можетъ дѣлать крестьянское самоуправленіе, укажетъ порядокъ исполненія надзора и разумно установитъ порядокъ привлеченія виновныхъ къ отвѣтственности.

Въ этомъ отношеніи я старался выше въ этомъ очеркѣ указать на тѣ пробѣлы въ законахъ, которые пора пополнить; къ этому относятся: назначеніе maximum'а обложенія на мірскіе расходы, уничтоженіе паспортовъ и круговой поруки, изданіе наказа для веденія дѣлъ на сельскомъ сходѣ и для счетоводства. О гражданскихъ законахъ рѣчь была особо, когда я упоминалъ о крестьянскомъ судѣ.

Что́ же нужно затѣмъ? Нужно такое

должностное лицо, которое наблюдало бы за тѣмъ, чтобы установленные законы и правила исполнялись крестьянскимъ управленіемъ—и больше ничего.

Не должно допускать здѣсь никакихъ собственныхъ усмотрѣній и взглядовъ, но лишь только надзоръ за исполненіемъ закона; самая же процедура надзора должна быть обставлена такъ, чтобы она наиболѣе гарантировала со стороны надзирающаго спокойствіе и объективность, подобающія власти, поставленной для охраненія законности въ дарованномъ народу самоуправленіи.

Едва ли нужно договаривать, что идеалу такой власти отвѣчаетъ власть судебная, а мировые судьи — готовая форма этой власти. Если упразднить должность непремѣннаго члена по крестьянскимъ дѣламъ Присутствія, а взамѣнъ того прибавить въ уѣздѣ одинъ судебно-мировой участокъ, то участковые мировые судьи управятся съ вновь возлагаемою на нихъ обязанностью надзора за крестьянскимъ управленіемъ.

Такимъ образомъ мировой судья будетъ принимать жалобы частныхъ лицъ и сообщенія различныхъ учрежденій о неправиль-

ностяхъ въ дѣйствіяхъ крестьянскихъ управленій и при разсмотрѣніи этихъ жалобъ и сообщеній будетъ, конечно, руководствоваться положеніями и законами, касающимися крестьянскихъ управленій. Единственный только родъ дѣлъ долженъ быть вчинаемъ самимъ судьею непосредственно: это ревизія, не менѣе одного раза въ два года, счетоводства и кассы каждаго сельскаго общества.

При этихъ ревизіяхъ, которыя могутъ быть также и внезапныя, Судья будетъ руководствоваться наказомъ для веденія счетоводства. Повторяю, что ревизія должна быть единственнымъ родомъ дѣла, возбуждаемымъ судьею по своему усмотрѣнію, не ожидая чьихъ-либо жалобъ или заявленій. Указаніе предметовъ крестьянскаго имущества для продажи за недоимки есть функція судебнаго свойства, а утвержденіе избранныхъ въ должностяхъ — дѣло столь незначительное, что не измѣняетъ общаго характера дѣятельности судьи. Затѣмъ судья не долженъ дѣлать никакихъ распоряженій хозяйственныхъ, административныхъ, по надобностямъ крестьянскимъ, земскимъ, полицейскимъ и т. п., вообще онъ ничѣмъ не управляетъ и не рас-

поряжается, а только судитъ и ревизуетъ. Тѣмъ менѣе примѣнимы тутъ будутъ всякія просвѣтительныя и культурныя идилліи.

При такой обстановкѣ дѣла не остается мѣста для опасеній, что мировой судья потеряетъ свой судебный характеръ и незамѣтно перейдетъ въ администратора.

Къ слову сказать, я не думаю, чтобы строгое разграниченіе суда отъ администраціи необходимо было выдерживать вплоть до уѣздныхъ инстанцій, такъ что нѣкоторое соединеніе судебныхъ и административныхъ функцій меня принципіально не устрашило бы, но, повторяю, въ данномъ случаѣ въ этомъ соединеніи нѣтъ надобности и его въ вышеизложенной картинѣ положительно нѣтъ.

Возможны возраженія съ точки зрѣнія различныхъ вѣдомствъ.

Скажутъ: крестьянское дѣло поручено Министерству Внутреннихъ Дѣлъ, а Мировые судьи находятся въ вѣдѣніи Министерства Юстиціи.

Отвѣчаю. самые важные моменты такъ-называемаго крестьянскаго дѣла, т. е. отводъ земельныхъ надѣловъ и составленіе выкуп-

ныхъ актовъ, уже прошли. Остается только кое-гдѣ, въ видѣ исключенія нѣсколько недоконченныхъ дѣлъ по этимъ двумъ реформамъ, также текущія дѣла по крестьянскому управленію.

Съ каждымъ годомъ такъ-называемое крестьянское дѣло теряетъ свою спеціальность и даже самое названіе это дѣлается мало понятнымъ.

Всѣ вопросы, близкіе къ крестьянскому быту: экономическая состоятельность, взносъ податей, благочиніе, благоустройство, порубки и потравы, школы, больницы, всѣ эти вопросы—насколько они поддаются правительственному воздѣйствію—таковы, что существо ихъ вполнѣ доступно разумѣнію и компетенціи существующихъ различныхъ органовъ и не вызываетъ необходимости въ созданіи новаго.

Роль Министерства Внутреннихъ Дѣлъ состояла и будетъ состоять главнымъ образомъ въ составленіи законовъ для крестьянскихъ дѣлъ; собираніе данныхъ и матеріаловъ останется за тѣми же лицами и учрежденіями, какъ и нынѣ: губернаторы, исправники, предводители, земскія учрежденія и т. д.

Непремѣнный членъ по крестьянскимъ дѣламъ, одинъ на весь уѣздъ и притомъ замѣщаемый по выборамъ и фактически отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ независимый, не составитъ ни въ какомъ отношеніи потери для министерства. Наоборотъ, правительство, въ лицѣ какого бы то ни было министерства, можетъ только выиграть, когда законы и правила, имъ издаваемые для крестьянъ, будутъ находиться подъ объективнымъ и строгимъ надзоромъ судебной власти. Мировой судъ нашъ, какъ всякое дѣло рукъ человѣческихъ, можетъ имѣть свои недостатки, но недостатки эти во всякомъ случаѣ исправимы, а разумное, живое это учрежденіе всегда будетъ изъ лучшихъ въ уѣздѣ, такъ что крестьянское управленіе можетъ только выиграть отъ такого надзора.

Что касается второй инстанціи, то я не вижу причины, почему не сохранить въ ней вліяніе тѣхъ элементовъ, которые нынѣ считаются для этого дѣла полезными и входятъ въ составъ Уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ Присутствія. Я думаю, что въ съѣздъ Мировыхъ Судей, при разсмотрѣніи дѣлъ по крестьянскому управленію и по жалобамъ на

крестьянскіе суды, должно приглашать съ правомъ голоса уѣзднаго предводителя дворянства, предсѣдателя или члена Уѣздной Земской Управы (если эти лица не состоятъ въ числѣ мировыхъ судей) и уѣзднаго исправника.

Затѣмъ Губернское по крестьянскимъ дѣламъ Присутствіе теряетъ свой raison d'être и должно быть упразднено.

III.

Городское управленіе.

Въ числѣ *ближайшихъ* нуждъ мѣстнаго управленія, я не могу указать ни одной настоятельной, которая относилась бы къ городскому управленію. Городовое Положеніе 1870 года вообще удовлетворительно; максимумъ обложенія на городскія нужды опредѣленъ, такъ что пока на этомъ можно остановиться.

Изъ условій же второстепенныхъ, которыя желательно улучшить, могу указать на сліяніе въ одномъ лицѣ городскаго головы должностей предсѣдателя Городской Управы и предсѣдателя Городской Думы. Предсѣдательство въ учрежденіи исполнительномъ и въ учрежденіи контролирующемъ, конечно, неудобно и для самого лица, и для дѣла.

Скажутъ на это, что по закону при разсмотрѣніи въ Думѣ отчета Управы предсѣдательствуетъ не голова, а старшій по бал-

ламъ гласный. Но и это правило уже само по себѣ неудобно: разсмотрѣніе отчета Управы составляетъ одну изъ важнѣйшихъ обязанностей Думы; оно является часто дѣломъ очень сложнымъ, иногда щекотливымъ, а между тѣмъ предсѣдательствуетъ при этомъ не лицо, избранное для этой трудной роли, а человѣкъ случайный, который предсѣдательствовать иногда совершенно не умѣетъ. Можетъ быть, и отчетность Городской Управы представлялась бы болѣе своевременно, и за городскими банками надзоръ былъ бы строже, если бы городскіе головы не предсѣдательствовали въ Думахъ. Да, наконецъ, ревизіею отчета не исчерпывается неудобство указаннаго совмѣстительства. Оно проявляется, можно сказать, въ каждомъ засѣданіи Думы. Если городской голова человѣкъ энергичный, съ иниціативой, способный, и принимаетъ къ сердцу доклады Управы, то тѣмъ хуже. Защищая представленія Управы, городскому головѣ приходится выходить изъ своей нейтральной роли предсѣдателя, онъ долженъ говорить часто и настойчиво, причемъ неумышленно является пристрастнымъ при постановкѣ вопросовъ. Если же городской го-

лова помнитъ свою объективную роль предсѣдателя и сдерживаетъ себя, то страдаетъ дѣло, т.-е. Дума лишается возможности слушать мнѣнія и возраженія лица самаго авторитетнаго и пользующагося наибольшимъ ея довѣріемъ.

Желательно установить отдѣльную отъ головы выборную должность предсѣдателя Городской Думы для начала хоть бы въ столицахъ и большихъ городахъ.

Кромѣ пользы для дѣла, о которой сказано выше, мѣра эта поведетъ также къ облегченію въ пріисканіи подходящаго лица на важную должность городскаго головы. Административныя способности, находчивость, иниціатива, все это уже само по себѣ не дюжинныя качества, а если требовать при этомъ еще умѣнія предсѣдательствовать, то очевидно, что этимъ путемъ выборъ только затрудняется.

Въ Россіи мы имѣемъ не мало примѣровъ раздѣленія должностей предсѣдателей учрежденія исполнительнаго и учрежденія контролирующаго; такъ напр., въ земскихъ учрежденіяхъ—роль предсѣдателя Управы только облегчается тѣмъ, что не онъ предсѣдатель-

ствуетъ въ Земскомъ Собраніи; то же самое и во многихъ промышленныхъ учрежденіяхъ, гдѣ самые уставы не допускаютъ избранія члена Правленія въ предсѣдатели Общаго Собранія. Также практикуется это и за границею. Напримѣръ извѣстному оберъ-бургомистру Берлина Форкенбеку не помѣшало снискать свою извѣстность то обстоятельство, что не онъ предсѣдательствуетъ въ Городской Думѣ; одно время предсѣдателемъ Берлинской Думы былъ знаменитый Вирховъ; такое раздѣленіе власти ничему не вредило и не вредитъ, а приноситъ много пользы.

Къ числу второстепенныхъ нуждъ городскаго управленія слѣдуетъ также отнести необходимость улучшенія техники выборовъ гласныхъ въ многолюдныхъ городахъ. Что касается до категоріи лицъ, пользующихся избирательнымъ правомъ, то слѣдовало бы исключить изъ числа избирателей—прикащиковъ перваго разряда. Люди эти состоятъ на службѣ у хозяевъ, сами сбора за свидѣтельства не уплачиваютъ и, не имѣя никакой самостоятельности, являются только подставными орудіями чужой воли.

IV.

Земскія учрежденія.

1-го января 1864 года покойный Государь «призналъ за благо призвать мѣстное населеніе къ участію въ дѣлахъ, касающихся мѣстныхъ хозяйственныхъ пользъ и нуждъ губерній и уѣздовъ». Прошедшая съ того времени дѣятельность 34 губернскихъ и 369 уѣздныхъ земскихъ учрежденій еще ждетъ своего изслѣдователя, или даже нѣсколькихъ изслѣдователей, потому что трудъ этотъ едва ли подъ силу одному лицу. Между тѣмъ подобныя изслѣдованія, предпринятыя безъ предвзятыхъ мыслей и веденныя добросовѣстно, принесутъ неисчислимую пользу—и для исторіи русской мѣстной администраціи, и для исторіи нашего общественнаго развитія, и для руководства при организаціи тѣхъ

или другихъ отдѣловъ земскаго управленія.

Въ этомъ же краткомъ очеркѣ достаточно установить только общую точку зрѣнія на предметъ для того чтобы оправдать понятіе наше о «ближайшихъ нуждахъ» земскаго управленія.

Освобожденіе крестьянъ открыло двери для давно необходимымъ реформъ, для удовлетворенія массы мѣстныхъ нуждъ. Въ число мѣстныхъ нуждъ вошли иовые расходы и взиманіе новыхъ налоговъ, которые появились вмѣстѣ съ реформами, и которые государство нашло себя вынужденнымъ возложить на мѣстныя средства, какъ напр. введенный на первыхъ же порахъ сборъ на содержаніе мировыхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій. Прежнее время ничего не завѣщало намъ въ этомъ отношеніи, ни регулированныхъ потребностей, ни средствъ для ихъ удовлетворенія, ни основаній для оцѣнки имуществъ и ихъ обложенія, ни практики, ни опыта. Бывшій уставъ о земскихъ повинностяхъ имѣлъ характеръ совершенно первобытный, напр. поземельный сборъ указанъ тамъ былъ въ размѣрѣ 1 и $^1/_2$ к. съ десятины (въ зависимости отъ того, населенная-ли,

или ненаселенная земля) для всѣхъ мѣстностей безъ различія, не принимая въ соображеніе ни географическаго положенія, ни климата, ни почвы, ни рода угодьевъ. Вообще крѣпостное право и неразвитая экономическая жизнь налагали на все свой отпечатокъ: такъ напр., при залогѣ имѣній въ Сохранной Казнѣ, земли петербургскія и ярославскія цѣнились выше, чѣмъ курскія и орловскія; такъ многое тогдашнее непонятно намъ теперь. Продолжительный застой предыдущаго періода не подготовилъ ничего для слѣдующаго поколѣнія, которому пришлось пополнять a priori бѣлыя страницы. Такого-то рода земельное обложеніе давало средства для такъ называемой смѣты земскихъ повинностей, которую приходилось составлять на цѣлые три года впередъ и посылать на утвержденіе въ Государственный Совѣтъ.

Правительство скоро сознало необходимость децентрализировать и упростить порядокъ составленія земскихъ смѣтъ; къ тому же предвидѣлась неизбѣжность наложенія на земство нѣкоторыхъ новыхъ тягостей по содержанію различныхъ учрежденій, не говоря уже о потребностяхъ, впослѣдствіи на-

званныхъ необязательными: народное здравіе, народное образованіе и т. п.

Децентрализація земскаго хозяйства и изысканіе средствъ для новыхъ расходовъ навели на мысль о привлеченіи мѣстнаго населенія къ завѣдыванію этимъ дѣломъ, къ его контролированію и къ перенесенію обязанности назначенія усиленнаго обложенія съ Государственнаго Совѣта на мѣстныя общественныя Собранія.

Созданнымъ для сей цѣли земскимъ учрежденіямъ даны были указанія, какъ извѣстно, лишь въ самыхъ общихъ чертахъ. Новымъ учрежденіямъ пришлось завѣдывать дорожною частью, капиталами и запасами народнаго продовольствія, подводною и постойною повинностью, отпускать деньги на содержаніе разныхъ учрежденій, устраивать страхованіе зданій отъ огня и страховать скотъ отъ падежа, лѣчить народъ, учить его, пріискивать лицъ на должности мировыхъ судей, членовъ Присутствій по крестьянскимъ дѣламъ, распредѣлять денежныя и натуральныя повинности между всѣми сословіями и всѣми предметами обложенія, приводить эти предметы въ извѣстность, участвовать въ орга-

низаціи воинской повинности и повинности военно-конской, и въ подготовкѣ ополченія; не обошлось безъ участія членовъ земскихъ учрежденій также въ Училищныхъ Совѣтахъ, въ Присутствіи по крестьянскимъ дѣламъ, по дѣламъ питейнымъ и т. д.

Такъ какъ основаніе обложенія земскими сборами недвижимыхъ имуществъ указано въ законѣ только нѣсколькими словами, выражающими, что основаніемъ обложенія служатъ цѣнность и доходность облагаемыхъ имуществъ, а основаній для оцѣнки не указано никакихъ, то 369 уѣзднымъ земскимъ управамъ пришлось обратиться въ статистическія и чуть ли не въ политико-экономическія учрежденія для исполненія трудной задачи выработки основаній оцѣнки и раскладки, и это при постоянныхъ заботахъ о текущихъ дѣлахъ, при трудахъ объ организаціи собственнаго управленія, при столкновеніяхъ и пререканіяхъ съ другими учрежденіями и вѣдомствами, при броженіи новыхъ понятій, назрѣвавшихъ въ быстро развивавшемся общественномъ организмѣ страны, не всегда благопріятныхъ для спокойной производительной дѣятельности.

Легко было написать этотъ перечень трудовъ земскихъ учрежденій, но не такъ-то легко было ихъ выполнять.

Бросая ретроспективный взглядъ на дѣятельность земскихъ учрежденій, нельзя не признать, что въ общемъ дѣятельность эта была очень плодотворна, а если принять во вниманіе скудость матеріаловъ, отсутствіе преданій, малочисленность образованнаго класса, непривычнаго къ общественной дѣятельности, и вообще всю обстановку, то слѣдуетъ согласиться, что результатъ дѣятельности огромный, а если кто при этой обстановкѣ ожидалъ бо́льшаго, тотъ очевидно питался несбыточными иллюзіями.

Къ заслугамъ земскихъ учрежденій слѣдуетъ отнести, во-первыхъ, какъ выше сказано, разработку основаній оцѣнки недвижимыхъ имуществъ, главнымъ образомъ земель, для обложенія ихъ земскимъ сборомъ. Вездѣ сдѣланы попытки пріискать нормы, отвѣчающія относительной цѣнности различныхъ угодій, а во многихъ мѣстахъ оцѣнки получили уже довольно стройныя и справедливыя основанія. Трудное, иногда щекотливое, дѣло раскладки натуральныхъ повин-

ностей на всѣ сословія впервые осуществлено, въ той или иной формѣ, земскими учрежденіями; при этомъ во многихъ мѣстностяхъ, путемъ строгаго контроля, уменьшено произвольное пользованіе земскими подводами. Взаимное земское страхованіе отъ огня заведено земскими же учрежденіями и вообще ведется удовлетворительно; то же можно сказать и о дѣлѣ болѣе новомъ и мало еще разработанномъ—о страхованіи рогатаго скота отъ чумы. Систематическое изученіе страны, главнымъ образомъ въ экономическомъ отношеніи, обратило на себя вниманіе земскихъ учрежденій, и серьезныя уже статистическія работы земства составляютъ результатъ этого изученія. Нѣкоторыя изъ этихъ работъ показываютъ частью ошибочность программы, частью неопытность въ исполненіи; другія работы, напротивъ, служатъ хорошими образцами въ своемъ родѣ, но всѣ онѣ доказываютъ старую истину, что приниматься за систематическое изученіе края никогда не поздно, и что изученіе это, равно какъ и наблюденіе за періодическими движеніями статистическихъ фактовъ, бросаютъ яркій, подъ-часъ неожиданный, свѣтъ на

условія жизни населенія и служатъ драгоцѣннымъ матеріаломъ для всякой администраціи.

Важной отрасли путей сообщенія посвящено было много трудовъ со стороны земскихъ учрежденій. Живой починъ ихъ сказался въ прямомъ или косвенномъ участіи въ осуществленіи серьезныхъ сооруженій: переправъ, мостовъ, плотинъ, пристаней, шоссейныхъ дорогъ и даже дорогъ желѣзныхъ. Слѣдуетъ признать, что въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ уѣздныя управы выказали неумѣлость и нераспорядительность въ такомъ простомъ и обыденномъ дѣлѣ, какъ содержаніе грунтовыхъ земскихъ дорогъ. Къ удивленію, въ нѣкоторыхъ уѣздахъ замѣчаются старые грѣхи: забываютъ элементарныя указанія техники и недостаточно взыскиваютъ съ распорядителей, вслѣдствіе чего полотно дороги не планируется, а заваливается землею изъ канавъ, вырываемыхъ безъ надобности, а мосты чинятся не во́-время и сооружаются неудачно. Недостатокъ этотъ, конечно, непріятно поражаетъ безпристрастнаго наблюдателя и весьма чувствителенъ для населенія, но нельзя не согласиться съ тѣмъ, что

недостатокъ этотъ, далеко не органическій, а случайный, составляя продуктъ личной небрежности или неумѣлости дѣятелей, легко исправимъ въ такомъ живомъ учрежденіи, при первомъ улучшеніи состава дѣятелей или даже при нѣсколько большей требовательности со стороны контролирующаго Земскаго Собранія.

Главнѣйшею и неоспоримою заслугою земскихъ учрежденій является дѣятельность ихъ по народному здравію и по народному образованію. Дѣятельность эта такъ широка и уже успѣла пустить такіе глубокіе корни, что не знаешь, съ чего начать, и сомнѣваешься, можно ли изобразить ее въ нѣсколькихъ словахъ.

Кромѣ переданныхъ земству заведеній Приказовъ Общественнаго Призрѣнія и по одному правительственному уѣздному врачу на уѣздъ—земство не унаслѣдовало ничего.

Нынѣ заведенія улучшены, расширены, умножены и вообще доведены во многихъ мѣстахъ до прекраснаго состоянія, о которомъ прежде не было и понятія, за что земскія учрежденія удостоивались выраженія Монаршаго одобренія. Въ городахъ и селеніяхъ

появились больницы, пріемные покои, земскія аптеки; число врачей, фельдшеровъ, акушерокъ, по меньшей мѣрѣ, утроилось, а санитарныя изслѣдованія и предупредительныя мѣропріятія составляютъ прямое созданіе земства.

Медицинская и ветеринарная дѣятельность земскаго управленія стоитъ на основахъ тѣмъ болѣе прочныхъ, что лучшія ученыя и спеціальныя силы содѣйствуютъ земству въ его начинаніяхъ, а земскіе медицинскіе съѣзды освѣжаютъ и поддерживаютъ эту плодотворную связь между спеціалистами и земскими дѣятелями.

Начальная наша школа всецѣло, можно сказать, обязана своимъ существованіемъ земскимъ учрежденіямъ. Если была трудна дѣятельность земства вообще, то трудность эта по народному образованію была особенно велика. Нужно было начинать все сначала. Нужно было выработать типъ начальной школы, создать руководителей, учителей, наблюдателей, самыя даже руководства и учебники, найти денежныя средства, выработать порядокъ участія въ дѣлѣ губерніи, уѣздовъ, городовъ, сельскихъ обществъ и т. п.,

установить отношенія по этому дѣлу къ правительству вообще, къ учебному вѣдомству, къ мѣстнымъ властямъ, къ духовенству. Чрезъ все это прошли и проходятъ учрежденія, заботящіяся «о пользахъ и нуждахъ» мѣстнаго населенія—и начальная школа явилась въ Россіи и составляетъ нынѣ растеніе не тепличное, а уже вполнѣ акклиматизированное. Множество начальныхъ училищъ (хотя въ числѣ все еще ничтожное, сравнительно съ числомъ населенія), книжные склады, учительскіе съѣзды распространяютъ и поддерживаютъ правильныя понятія насчетъ задачъ начальнаго образованія, и живое дѣло это не перестаетъ идти впередъ, не отставая отъ нарождающихся потребностей. Примѣры тому мы видимъ въ попыткахъ учрежденія подвижныхъ школъ грамотности и введенія ремесленнаго и профессіональнаго образованія. Въ послѣднемъ отношеніи починъ земства недавно также удостоился Монаршаго вниманія и одобренія. По истинѣ хорошее дѣло дѣлается земствами по части народнаго просвѣщенія, какъ для живущаго, такъ особенно для будущихъ поколѣній. Если бы земскими учрежденіями не

было сдѣлано ровно ничего другаго, кромѣ созданія народной школы, то и это было бы незабвенною съ ихъ стороны заслугою. Конечно, въ разныхъ мѣстностяхъ степень пользы, приносимой земскими учрежденіями, различна; есть и такія, въ которыхъ она неудачна. Но въ общественномъ и новомъ дѣлѣ результаты всегда были и будутъ въ зависимости отъ наличности пригоднаго для дѣятельности элемента, и въ этомъ кроется не слабость, а сила учрежденія, которое такъ организовано, что способно впитать въ себя результаты всякаго умнаго и честнаго труда. Во всякомъ случаѣ здѣсь говорится объ общемъ характерѣ результатовъ, а не объ исключеніяхъ.

Указъ 1-го января 1864 года, создавшій земскія учрежденія, принесъ очевидно обильные и здоровые плоды,—здоровые, какъ здоровъ духъ того народа, которому эти учрежденія дарованы.

Учрежденія общественныя, пользующіяся извѣстною самостоятельностью, они привлекли къ «Государеву и земскому дѣлу» массу людей и дарованій; широкое образованіе и развитіе, административный талантъ, техническія

свѣдѣнія, практическій жизненный опытъ, подъ-часъ фанатическая преданность дѣлу и вѣра въ важную роль земскихъ учрежденій, все это несло свою лепту на пользу земства, все это мы встрѣчали въ его составѣ. Трудно представить себѣ, сколько даровaго труда было положено и кладется на земское дѣло въ Россіи, и можно съ увѣренностью сказать, что масса этого труда была привлечена на пользу общую только благодаря общественной формѣ, внесенной въ мѣстное управленіе, и только этому труду земскія учрежденія обязаны положительною стороною своей дѣятельности.

Параллельно этой положительной и притомъ преобладающей сторонѣ дѣятельности земскихъ учрежденій, слѣдуетъ отмѣтить также и сторону отрицательную. Къ этому относится, главнымъ образомъ, нѣкоторая обособленность, въ которую законъ поставилъ земство. Стремясь къ благой цѣли обезпечить ему самостоятельность, законъ не разъяснилъ въ то же время соотношенія земства къ вѣдомству внутреннихъ дѣлъ, т. е. къ тому вѣдомству, къ которому земскія учрежденія сами принадлежатъ, и съ кото-

рымъ, кромѣ губернаторскаго надзора, о коемъ упомянуто въ законѣ, есть, однако, много общей активной дѣятельности. Оказывается, что совмѣстная дѣятельность земства съ другими вѣдомствами обезпечена лучше. Такъ напр., въ дѣлѣ судебномъ роль земства ясно очерчена въ организаціи Мироваго Суда и въ участіи въ составленіи списковъ присяжныхъ засѣдателей.

Соприкосновеніе съ вѣдомствомъ учебнымъ урегулировано посредствомъ Училищныхъ Совѣтовъ, хотя здѣсь уже оставлено мѣсто для пререканій, если не прямо съ Училищными Совѣтами, гдѣ засѣдаютъ члены отъ земства, а предсѣдательствуютъ предводители дворянства — такіе же мѣстные земскіе люди, то непосредственно съ инспекторами и директорами народныхъ училищъ. Неправильное положеніе, данное этимъ лицамъ, и такое второстепенное, казалось бы, обстоятельство, какъ несогласованіе ихъ инструкціи съ закономъ 1874 года, возбуждаютъ иногда недоразумѣнія и пререканія, тормазящія мирное развитіе дѣла, къ немалому горю безкорыстно преданныхъ дѣлу и просвѣщенныхъ людей. Но въ этомъ отношеніи исправленіе зла, если

зло это сознается и если исправить его желаютъ, совсѣмъ не трудно: пересмотръ инструкціи и уменьшеніе единоличнаго права veto инспекторовъ сразу поставятъ отношенія въ нормальныя условія. По вѣдомству внутреннихъ дѣлъ обстоятельства усложняются тѣмъ, что для совмѣстной дѣятельности выборныхъ и коронныхъ дѣятелей не указано никакой формы (кромѣ Присутствій по крестьянскимъ и городскимъ дѣламъ, гдѣ активной дѣятельности нѣтъ), а между тѣмъ совмѣстная дѣятельность эта еще обширнѣе, нежели въ вѣдомствѣ учебномъ. Укажемъ, напр., на врачебную часть. На мѣстахъ, какъ въ участкахъ, такъ и въ больницахъ, дѣйствуетъ врачебный персоналъ, назначаемый земскими управами; всѣ расходы по охраненію общественнаго здравія несутся земствами и мѣры къ тому соображаются и обсуждаются земскими же управами и коммиссіями. Между тѣмъ существуютъ коронные губернскіе врачебные инспектора съ врачебнымъ отдѣленіемъ Губернскаго Правленія и съ уѣздными врачами, которые ревизуютъ земскія больничныя заведенія и земскихъ врачей и предписываютъ по полиціи санитарныя мѣры—

то и другое отдѣльно и самостоятельно отъ ревизій и распоряженій земства. Понятны возбуждаемыя этимъ пререканія и напрасная трата силъ.

Что касается полиціи, то она, какъ извѣстно, поставлена отъ земства въ строго обособленное положеніе, и законъ воспрещаетъ даже чинамъ полиціи участвовать въ земскихъ выборахъ. Правда, уѣздный исправникъ засѣдаетъ вмѣстѣ съ представителями земства въ нѣсколькихъ учрежденіяхъ (Присутствіе по крест. дѣламъ, Воинское Присутствіе, Училищный Совѣтъ, и пр.), но въ такихъ только, гдѣ само земство привлечено лишь косвенно. Непосредственная же дѣятельность какъ полиціи, такъ и земства, совершенно разъединена между собою, не смотря на долженствующую быть между ними солидарность, и потому успѣхъ дѣла зависитъ главнымъ образомъ отъ счастливыхъ личныхъ отношеній, а пререканіямъ открыто широкое поле.

Вообще обособленность земства и существованіе для одного и того же дѣла двухъ самостоятельныхъ и параллельныхъ іерархій—земской и коронной—вызываетъ только

напрасную трату силъ и времени и порождаетъ неправильныя представленія о значеніи учрежденій. Мы помнимъ время, когда земскія учрежденія, напр., приравнивались къ частнымъ конторамъ!

Результаты такой двойственности въ управленіи достигли своего апогея въ вопросѣ о взысканіи недоимокъ. Вопросъ этотъ составляетъ, конечно, главное зло въ современной жизни земства. Земскія Собранія назначаютъ размѣръ обложенія земскимъ сборомъ, соблюдая большею частью умѣренность, насколько то возможно въ виду обязательныхъ повинностей, а также расходовъ, хотя необязательныхъ, но крайне нужныхъ, иногда неизбѣжныхъ, и ожидаютъ отъ этого извѣстныхъ результатовъ. Между тѣмъ земскія управы не имѣютъ иного средства для взысканія сборовъ, какъ чрезъ полицію, которая сама, равно и непосредственное ея начальство—относятся къ дѣлу совершенно безучастно и прилагаютъ свою энергію только во взысканіи сборовъ казенныхъ, считая это своею настоящею службою, а на настоянія земскихъ властей смотрятъ какъ на докуку, неудовлетвореніе которой не грозитъ ника-

кою отвѣтственностью. Я слышалъ только объ одномъ примѣрѣ, гдѣ это дѣло стремились поставить на правильную почву: я говорю о Екатеринославской губерніи семидесятыхъ годовъ, гдѣ приказано было соблюдать въ точности предписаніе устава о податяхъ, въ силу котораго изъ каждаго взноса плательщика отдѣлялась часть на казну и часть на земство въ извѣстной пропорціи, но во многихъ губерніяхъ это дѣло очень запущено. Составляются соображенія и смѣты, для осуществленія ихъ составляются раскладки, а сборы по нимъ поступаютъ только на половину.

Недостатокъ отъ того наличныхъ суммъ вынуждаетъ пріостанавливать исполненіе тѣхъ или другихъ работъ и даже выдачу содержанія служащимъ; отсюда паденіе энергіи у дѣятелей, которые не могутъ выполнять общественныхъ предначертаній и лишаются вознагражденія за свои труды и даже средствъ къ жизни. Неразсчитанные во́-время подрядчики и поставщики, и населеніе, не видящее исполненія необходимыхъ работъ — дискредитируютъ земское управленіе, безъ вины съ его стороны. Вина эта можетъ быть признаваема,

и то лишь отчасти, въ тѣхъ только случаяхъ, когда размѣръ обложенія слишкомъ рѣзко и часто измѣняется, или вообще когда онъ опредѣленъ слишкомъ высоко, безъ крайней въ томъ необходимости, безъ соображенія съ дѣйствительными платежными средствами населенія; но и это обстоятельство не оправдываетъ явной небрежности и попустительства во взиманіи сборовъ.

Нельзя не обратить также вниманія на тотъ фактъ, что въ теченіе двадцати-четырехъ лѣтъ, прошедшихъ со времени изданія Положенія о Земскихъ Учрежденіяхъ, въ составѣ земскихъ избирателей произошли чувствительныя измѣненія. Много земель перешло отъ дворянъ къ купцамъ, мѣщанамъ, крестьянамъ; составъ мелкихъ личныхъ собственниковъ вообще увеличился; число торговцевъ и промышленниковъ увеличилось во много разъ. Обстоятельство это имѣетъ существенное значеніе и требуетъ точнаго числоваго изслѣдованія для каждой мѣстности; помимо всѣхъ другихъ соображеній, составъ правоваго населенія, которому дарована привилегія—посредствомъ своихъ выборовъ вліять на дѣла цѣлаго уѣзда или губерніи, и всѣ

измѣненія этого состава въ ту или другую сторону всегда должны быть предъ глазами законодателя для регулированія отъ времени до времени избирательнаго права, согласно соціальному составу цензоваго населенія. Въ наше время слѣдуетъ признать, что составъ избирателей сдѣлался болѣе разношерстнымъ, пропорція дворянскаго элемента уменьшилась, и съ тѣмъ вмѣстѣ уменьшилась сила сопротивленія новымъ элементамъ хозяйственнаго оппортюнизма, быть можетъ болѣе дѣловитаго и болѣе преуспѣвающаго на промышленномъ поприщѣ, но не успѣвшаго еще отшлифоваться подъ вліяніемъ просвѣщенія и здороваго семейнаго и общественнаго воспитанія. Фактъ этотъ не долженъ насъ ни удивлять, ни печалить. Напротивъ того, это въ порядкѣ вещей. Прискорбно для края, когда дворянское старинное гнѣздо переходитъ въ руки другаго сословія въ полномъ своемъ составѣ, но весьма естественно и совсѣмъ не дурно, если частичные избытки крупныхъ дворянскихъ владѣній переходятъ къ людямъ, выходящимъ изъ толпы и прилагающимъ къ этой землѣ свои деньги и настойчивый трудъ своихъ мозолистыхъ рукъ; чѣмъ больше

предъявляется подобнаго спроса на излишнія земли, съ которыми иной дворянинъ не можетъ совладать, тѣмъ болѣе это служитъ признакомъ достатка покупщиковъ и привлекательности для нихъ поземельной собственности и тѣмъ болѣе укрѣпляется въ массахъ уваженіе къ этой собственности.

Также и въ политическо-консервативномъ отношеніи нѣкоторая разношерстность состава землевладѣльцевъ, въ извѣстныхъ предѣлахъ, есть явленіе желательное; нужно только слѣдить за переходомъ собственности и дѣлать соотвѣтствующія измѣненія въ избирательныхъ законахъ, когда переходъ этотъ нарушаетъ бывшія отношенія въ извѣстной степени.

Не могу, впрочемъ, не выразить моего личнаго убѣжденія, что въ будущемъ переходъ земли отъ дворянъ къ другимъ сословіямъ будетъ происходить все медленнѣе и мѣстами даже прекратится.

Выводы, къ которымъ приводитъ меня двадцати-четырехъ-лѣтній опытъ земскихъ учрежденій, сводятся къ слѣдующему: мѣстное управленіе безъ преобладающаго участія общественныхъ элементовъ невозможно, и

земскія учрежденія оказались учрежденіями полезнѣйшими, а въ виду встрѣчаемыхъ ими при своемъ развитіи трудностей нужно относиться къ нимъ не злорадственно, а благожелательно; нужно лелѣять ихъ и постепенно совершенствовать, какъ одну изъ важныхъ основъ нашего государственнаго устройства. Позволяю себѣ изложить предположенія мои о перемѣнахъ, которыя слѣдовало бы сдѣлать въ законоположеніяхъ о земскихъ учрежденіяхъ. Предположенія эти коснутся состава учрежденій, финансовой основы ихъ дѣятельности и отношенія ихъ къ другимъ правительственнымъ учрежденіямъ.

Обращаясь къ составу Земскаго Собранія, я вынужденъ начать съ возраженій на два крайнія мнѣнія, которыя приходится слышать.

Одни находятъ, что волостные старшины и сельскіе старосты не должны быть допускаемы къ выбору въ гласные; другіе предлагаютъ, чтобы въ общемъ составѣ уѣздныхъ гласныхъ было опредѣленное число гласныхъ отъ дворянъ, которые избирались бы уѣзднымъ Дворянскимъ Собраніемъ. Не могу присоединиться ни къ тому, ни къ другому мнѣнію.

Относительно старшинъ и старостъ говорятъ, что они сдѣлались полицейскимъ начальствомъ надъ крестьянами, и потому избраніе ихъ можетъ быть вынужденное, а не свободное; затѣмъ, что они, какъ люди, подчиненные членамъ Присутствія по крестьянскимъ дѣламъ, находятся въ рукахъ послѣднихъ и дѣйствуютъ въ Земскомъ Собраніи не свободно, а подъ давленіемъ своего начальства. Мотивы эти не могутъ оправдать предлагаемой мѣры.

Если сельскіе старосты (волостныхъ старшинъ я предлагаю упразднить, какъ сказано выше) заинтересованы въ выборѣ гласныхъ, и если нельзя установить такого порядка выборовъ, при которомъ давленіе ихъ было бы парализовано, то они всегда найдутъ возможность провести въ гласные если не себя, то угодныхъ имъ кандидатовъ.

Что касается до давленія начальниковъ на гласныхъ отъ крестьянъ, то оно одинаково возможно—будутъ ли эти гласные старосты или рядовые крестьяне; вообще эти опасенія мнѣ кажутся преувеличенными.

Предлагаемый остракизмъ старостъ дѣлаетъ ихъ какими-то паріями,—словно они

занимаются какимъ-либо постыднымъ ремесломъ. Между тѣмъ желательно званіе старосты не унижать, а, напротивъ, держать его на такой высотѣ и въ такомъ почетѣ, чтобы въ эту должность шли лучшіе крестьяне, достойные представители своего общества; къ тому же нельзя отрицать, что старосты по самой своей должности близко знакомы съ общественными дѣлами и нуждами, и потому въ этомъ отношеніи участіе ихъ въ земскомъ собраніи полезно и желательно.

Перехожу къ вышеизложенному предложенію о гласныхъ отъ дворянъ. Предложеніе это не имѣетъ подъ собою логичной почвы и потому не выдерживаетъ критики. Въ земскомъ собраніи желательно возможно большее участіе дворянъ—какъ людей образованныхъ, воспитанныхъ и съ политическими традиціями, но не какъ представителей дворянскаго сословія, потому что сословіе это не имѣетъ въ дѣлахъ Земскаго Собранія никакихъ самостоятельныхъ сословныхъ интересовъ.

Дворяне-землевладѣльцы заинтересованы въ дѣлахъ земства совершенно такъ же, какъ всѣ другіе личные землевладѣльцы, а потому

отдѣльное избраніе отъ нихъ сословныхъ гласныхъ ничѣмъ не можетъ быть объяснено.

Между тѣмъ такое избраніе можетъ имѣть вредныя послѣдствія: во-первыхъ, оно вызоветъ группировку гласныхъ въ Собраніи по сословіямъ, побудитъ искусственно создавать въ каждомъ дѣлѣ сословный интересъ и возбудитъ антагонизмъ между сословіями; во-вторыхъ, существованіе посословныхъ выборовъ побудитъ, конечно, другія сословія уже ни въ какомъ случаѣ не избирать своихъ гласныхъ изъ среды дворянъ, и этимъ окончательно уничтожится полезное общеніе между дворянами и другими сословіями и полезный при этомъ авторитетъ дворянъ.

Главную пользу, которую можетъ принести и приноситъ дворянское сословіе въ общихъ дѣлахъ—это когда оно можетъ высказываться по существу дѣла въ полномъ составѣ своего сословнаго Собранія, а не посредствомъ только избранія нѣсколькихъ лицъ для участія въ какомъ-либо дѣлѣ.

Главный авторитетъ имѣютъ, конечно, Дворянскія Собранія не уѣздныя, а губернскія. Кромѣ уже сказанныхъ личныхъ качествъ, которыя естественно предполагаются въ чле-

нахъ Губернскаго Дворянскаго Собранія, что̀ особенно въ немъ дорого, это то, что Собраніе это состоитъ не изъ людей избранныхъ на срокъ, а изъ самихъ избирателей—если можемъ такъ выразиться.

Только наслѣдство и продажа имѣній измѣняютъ составъ этого Собранія; въ немъ мы видимъ постоянное собраніе губернской «джентри» такой, какова она есть, гдѣ наилучше сохраняются преданія, гдѣ отражается опытъ всѣхъ живущихъ поколѣній, гдѣ возможно проявленіе силы общественнаго мнѣнія.

Вліяніе и авторитетъ всѣхъ отдѣльныхъ дворянъ, какъ и Дворянскаго Собранія въ совокупности, будутъ несомнѣнно рости съ умноженіемъ въ ихъ средѣ лицъ, получившихъ высшее образованіе, обладающихъ достатками, дающими имъ возможность существовать безъ оплачиваемой службы и живущихъ возможно больше въ своихъ помѣстьяхъ. Любовь къ своей землѣ и къ своему краю при такихъ сильныхъ орудіяхъ, какъ просвѣщеніе и достатокъ, скоро укажетъ имъ, какъ и чѣмъ приносить пользу краю.

Если позволительно мечтать объ отдаленномъ будущемъ, то мнѣ представляется,

что относительно дѣлъ мѣстныхъ, Губернскія Собранія дворянства должны постепенно принять роль силы регулирующей крайности стремленій и партій, силы, умѣряющей увлеченія и рѣзкости мѣстной администраціи всякаго рода, какъ общественной, такъ и коронной. Если ссылаться на примѣры изъ западнаго провинціальнаго устройства, какъ любятъ то дѣлать защитники разсматриваемаго нами предложенія, то мои идеалы для дѣятельности дворянства, какъ сословія, склоняются скорѣе въ сторону англійской системы для губерній, нежели въ сторону отживающей шведской системы посословнаго представительства.

При данномъ положеніи вещей, я считаю достаточнымъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ и нужнымъ—сдѣлать въ составѣ Земскаго Собранія слѣдующія измѣненія: во-первыхъ, слѣдуетъ исключить изъ числа избирателей торговцевъ и промышленниковъ, кои пользуются правомъ голоса по владѣнію не недвижимымъ имуществомъ, а лишь «промышленнымъ или хозяйственнымъ заведеніемъ не ниже 15,000 р. цѣнностью или имѣющими годовой оборотъ производства не менѣе

шести тысячъ рублей» (конецъ 2-го пункта, ст. 1839, т. II, ч. 1-й). Сколько-нибудь серьезный промышленникъ или заводчикъ не лишится чрезъ то избирательнаго права, такъ какъ онъ несомнѣнно владѣетъ тутъ же землею или зданіями, которыя даютъ ему это право, а потеряютъ его только лавочники, трактирщики, кабатчики и т. п.

Слышится много жалобъ на этотъ разрядъ избирателей, и жалобъ справедливыхъ. Несвязанные съ землей, элементъ подвижный и случайный, какъ всякій торговецъ, люди эти не принимаютъ близко къ сердцу мѣстныя уѣздныя дѣла, а преслѣдуютъ свои узкіе торговые, личные интересы всякаго рода и часто служатъ равнодушнымъ орудіемъ въ рукахъ какихъ-либо сильныхъ вожаковъ.

Исключеніе всѣхъ этой категоріи лицъ не принесетъ ничего, кромѣ пользы, и избавитъ избирательный съѣздъ землевладѣльцевъ отъ излишняго балласта.

Идея представительства производительнаго труда, положенная повидимому въ основу нынѣшняго закона, осуществлена нынѣ другимъ путемъ — вслѣдствіе перехода многихъ земель и вообще всякихъ недвижи-

мыхъ имуществъ въ собственность трудящихся классовъ, такъ что предполагаемое мною исключеніе не будетъ какою-либо несправедливостью, а отстранитъ источникъ многихъ нареканій на нынѣшніе выборы.

Затѣмъ желательно подкрѣпить дворянскій элементъ въ Земскомъ Собраніи, но не чрезъ сословные спеціальные выборы, а инымъ путемъ.

Слѣдовало бы ввести въ Собраніе, на правахъ гласныхъ, депутата дворянства и кандидата къ уѣздному предводителю дворянства.

Привлеченіе этихъ лицъ достаточно оправдывается тѣми соображеніями, что имъ приходится замѣщать предводителя временно или окончательно, и потому нужно, чтобы они заблаговременно освоивались съ дѣломъ.

Далѣе, представляется умѣстнымъ осуществить мысль, о которой давно говорятъ, а именно—о правѣ крупныхъ собственниковъ.

Въ виду нынѣшней демократизаціи поземельной собственности является резоннымъ дать право гласнаго безъ выборовъ потомственному дворянину-землевладѣльцу, платящему опредѣленную сумму поземельнаго сбора (въ опредѣленномъ % къ общей, раз-

ложенной на земли личныхъ владѣльцевъ, суммѣ). Едва-ли нужно доказывать цѣлесообразность и справедливость этой мѣры; къ тому же участіе представителей казенныхъ и удѣльныхъ земель въ Земскихъ Собраніяхъ служитъ ей прецедентомъ.

Что касается представительства городовъ, то, казалось бы, правильнѣе — назначенное отъ городовъ число гласныхъ избирать не на спеціальныхъ городскихъ избирательныхъ Съѣздахъ, а прямо въ Городскихъ Думахъ.

Таковы измѣненія, предлагаемыя мною въ составѣ избирателей и въ составѣ Уѣзднаго Земскаго Собранія.

Что касается Губернскаго Земскаго Собранія, то въ виду той же происходящей демократизаціи—поземельной собственности—я бы предложилъ ввести всѣхъ уѣздныхъ предводителей дворянства, въ качествѣ предсѣдателей собраній уѣздныхъ, въ составъ Губернскаго Собранія на правахъ гласныхъ, сверхъ числа, опредѣленнаго росписаніемъ. Относительно губернскихъ гласныхъ, выбираемыхъ Уѣздными Собраніями, слѣдовало бы опредѣлить для нихъ образовательный цензъ, отвѣчающій, напримѣръ, курсу хотя бы учеб-

наго заведенія 3-го разряда. Къ сожалѣнію, установить такое же требованіе для уѣздныхъ гласныхъ пока надолго невозможно въ виду слабаго еще распространенія образованія, но препятствіе это не существуетъ для гласныхъ губернскихъ. Между тѣмъ дѣла, вносимыя на разрѣшеніе Губернскаго Собранія, бываютъ сложны, разнообразны и трудны, такъ что для внимательнаго прочтенія и уразумѣнія отчетовъ и докладовъ по дѣламъ счетнымъ, юридическимъ, техническимъ и для толковаго участія въ ихъ обсужденіи нужно развитіе и образованіе, въ сравненіи съ которыми предлагаемый мною цензъ скорѣе слишкомъ малъ, чѣмъ слишкомъ великъ. Ожидаю возраженія, что такимъ способомъ я закрываю двери Губернскаго Собранія для крестьянъ. Въ свою очередь, я отвѣчу на это, что въ Губернскомъ Собраніи нужно прежде всего понимать дѣло и имѣть возможность обращаться съ нимъ, что̀ недоступно для безграмотнаго или полуграмотнаго.

Если же требуется изучить какую-либо частность, которая спеціально знакома крестьянамъ, то для этого существуютъ во всемъ мірѣ, а также и у насъ, извѣстные пріемы—

мѣстнаго изслѣдованія и совѣщанія съ свѣдущими людьми, въ томъ числѣ и изъ крестьянъ, но для этого нѣтъ надобности дѣлать ихъ губернскими гласными. Слѣдуя логикѣ допусканія безграмотныхъ людей всюду, гдѣ можетъ возникнуть рѣчь объ ихъ интересахъ, слѣдовало бы допустить крестьянъ и въ число членовъ Государственнаго Совѣта, такъ какъ этому учрежденію приходится очень часто разсуждать о крестьянахъ. Я думаю, что уже настала пора воздать образованію должное и не допускать въ Губернское Собраніе людей, которые играютъ тамъ роль статистовъ, и которые возбуждаютъ общее удивленіе, если имъ посчастливится произнести нѣсколько гладкихъ фразъ.

Исходя изъ того же основанія, я полагаю, что слѣдуетъ установить такой же образовательный цензъ для лицъ, избираемыхъ въ предсѣдатели и члены Земскихъ Управъ, не только губернской, но и уѣздныхъ.

Занятія въ Земскихъ Управахъ еще болѣе требуютъ образованія, чѣмъ занятія гласнаго: веденіе счетовъ, составленіе смѣты, раскладки, окладныхъ листовъ, веденіе обширной переписки—все это не дѣло полуграмотнаго чело-

вѣка, а наблюденіе за постройкой моста и повѣрка больничнаго бѣлья доступны образованному человѣку не менѣе, чѣмъ необразованному.

Разсуждая о составѣ Уѣздныхъ Земскихъ Собраній, я бы хотѣлъ обратить вниманіе читателя на значеніе общаго числа гласныхъ Собранія. Если слишкомъ большое число гласныхъ представляетъ извѣстное неудобство для веденія преній, то слишкомъ малое число еще хуже. Полагая на Управу трехъ лицъ, на ревизіонную коммиссію трехъ, да на разныхъ другихъ лицъ, занимающихъ должности по выбору этого же Собранія (которыя часто принадлежатъ къ числу гласныхъ) тоже трехъ, нужно, чтобы оставалось еще не менѣе человѣкъ десяти нейтральныхъ, которые могли бы безпристрастно рѣшать всѣ вопросы, а особенно вытекающіе изъ доклада ревизіонной коммиссіи по отчету Управы, такъ что всего нужно въ Собраніи для успѣшнаго хода дѣлъ не менѣе 19 членовъ, а вычитая предсѣдателя и представителей казны и удѣла—16 человѣкъ.

Между тѣмъ таблица гласныхъ показываетъ, что изъ всего числа 369 уѣздовъ, гдѣ

введены земскія учрежденія, въ 26 уѣздахъ узаконенное число гласныхъ менѣе шестнадцати, а именно—въ двухъ уѣздахъ 15 гласныхъ, въ шести—14, въ двухъ—13 и въ шестнадцати—только 12. Числа эти крайне недостаточны по тѣмъ доводамъ, которые изложены выше; при этомъ является также то практическое неудобство, что при такомъ малочисленномъ составѣ Собраніе часто бываетъ несостоятельнымъ въ случаѣ неявки нѣсколькихъ членовъ, такъ какъ для законности Собранія требуется присутствіе не менѣе 10 человѣкъ, а для выбора мировыхъ судей—12. По моему, неотложно необходимо признать 16 гласныхъ за minimum и повысить до этого числа комплектъ гласныхъ въ тѣхъ 26 уѣздахъ, гдѣ онъ нынѣ меньше.

Относительно состава Земскихъ Собраній мнѣ остается сказать еще одно слово. Пользуясь отсутствіемъ въ законѣ запрещенія или вообще точнаго указанія, въ нѣкоторыхъ мѣстахъ стали соединять должности предводителей дворянства съ должностью предсѣдателя Земской Управы. Такое совмѣщеніе въ одномъ лицѣ обязанностей предсѣдателя учрежденія ревизующаго и учрежденія ре-

визуемаго представляется мнѣ невозможнымъ до неприличія, и мотивъ этотъ подробнѣе развитъ мною выше, въ главѣ о городскомъ управленіи. Въ дополненіе къ тому, что̀ тамъ сказано и что̀ всецѣло примѣняется и къ настоящему случаю, я долженъ прибавить, что, для сохраненія за прекраснѣйшею должностью предводителя дворянства ея авторитета и престижа, предводитель не долженъ занимать земскія подконтрольныя должности и еще притомъ оплачиваемыя. Я считаю, что законъ необходимо долженъ ясно воспретить подобное совмѣщеніе.

Говоря о выборахъ и о составѣ земскихъ собраній, естественно коснуться и срока службы гласныхъ. Въ этомъ отношеніи я совершенно раздѣляю мнѣніе тѣхъ, которые находятъ, что слѣдуетъ увеличить срокъ этотъ съ трехъ лѣтъ на четыре года. Удлиненіе срока вызывается многими соображеніями: при болѣе рѣдкомъ измѣненіи состава гласныхъ, будетъ настолько же болѣе устойчивости въ дѣйствіяхъ и достигается большее ознакомленіе даннаго состава съ дѣлами; рѣже будутъ тревожиться населеніе и власти процессомъ выборовъ, и къ тому же это бу-

детъ только приравниваться къ установленному Городовымъ Положеніемъ четырехлѣтнему сроку службы гласныхъ въ Городскихъ Думахъ.

Перехожу къ финансовымъ основаніямъ дѣятельности земства. Подъ этимъ выраженіемъ я разумѣю собственно только оцѣнку предметовъ обложенія и раскладку на нихъ земскаго сбора. Нельзя говорить объ организаціи земскаго управленія, не касаясь главнѣйшей цѣли и самаго нерва земской дѣятельности, т. е. уравнительной оцѣнки и необременительной раскладки. Уравнительная оцѣнка, за все время существованія земскихъ учрежденій, дѣлала постоянные успѣхи, особенно въ послѣдніе годы, и нѣтъ повода сомнѣваться, что трудное дѣло это будетъ и впредь все улучшаться, по мѣрѣ ознакомленія съ нимъ земскихъ дѣятелей, и едва ли есть такія стороны этого дѣла, которыя требовали бы нынѣ законодательныхъ опредѣленій болѣе подробныхъ, чѣмъ тѣ,—правда, весьма краткія,—которыя уже заключаются въ законѣ.

Что касается раскладокъ, или, вѣрнѣе говоря, размѣра обложенія, то объ этомъ можно сказать многое.

Вообще жалуются на то, что размѣръ обложенія слишкомъ высокъ, и что при его значительной высотѣ онъ не довольно устойчивъ, въ немъ случаются скачки. Никто не можетъ сказать, какое будетъ обложеніе на будущій годъ, а еще менѣе—чрезъ нѣсколько лѣтъ. Этого не знаютъ ни плательщики, ни гласные, ни члены Управы; размѣръ обложенія будетъ зависѣть отъ размѣра расходной смѣты, а она, въ свою очередь, будетъ зависѣть отъ размѣра потребностей, кои частью (обязательныя) отъ земства не зависятъ, частью зависятъ, но вынуждаются, такъ сказать, различными нуждами, болѣе или менѣе настоятельными.

Какъ извѣстно, законъ опредѣляетъ наивысшій размѣръ обложенія земскимъ сборомъ только для торговыхъ свидѣтельствъ, билетовъ и патентовъ, а земли, фабрики и заводы, дома въ уѣздѣ, недвижимости въ городахъ, закономъ отъ чрезмѣрнаго обложенія не ограждены.

Обстоятельство это имѣетъ много вредныхъ послѣдствій. Владѣлецъ имущества, не зная предѣла возможнаго своего взноса на земскую повинность, не можетъ сдѣлать въ

точности своего бюджета и теряетъ отъ того при продажѣ имѣнія и при отдачѣ его въ аренду, не имѣя возможности разъяснить покупщику или арендатору эту статью расхода; владѣльцы домовъ въ городахъ, имѣя опытъ огражденія закономъ всѣхъ предметовъ обложенія собственно на городскія нужды, не могутъ свыкнуться съ этою неопредѣлительностью относительно обложенія на повинности уѣздныя и губернскія; неопредѣлительность эта вредна самому земскому управленію, которое, не имѣя предъ собою закономъ опредѣленнаго предѣла, лишается чрезъ то самаго сильнаго орудія для борьбы какъ съ собственными, подъ-часъ, увлеченіями, такъ и съ настояніями разныхъ мѣстныхъ дѣятелей, такъ и съ требованіями постороннихъ вѣдомствъ и должностныхъ лицъ.

Наконецъ, отсутствіе законнаго максимума земскаго обложенія неудобно для самого правительства, которое при возникающихъ иногда предположеніяхъ о возложеніи на земство новой повинности, или на землю новаго налога, лишено существеннаго критеріума для сужденія о возможности предполагаемаго новаго требованія.

Если при изданіи Положенія о земскихъ учрежденіяхъ установить максимумъ земскаго обложенія было трудно, за отсутствіемъ данныхъ, то теперь этого сказать нельзя. Данныхъ имѣется вполнѣ достаточно, и я не вижу препятствія къ изданію нынѣ же закона, опредѣляющаго максимумъ для обложенія земскимъ сборомъ недвижимыхъ имуществъ, подобно тому, какъ этотъ максимумъ существуетъ уже для городскаго обложенія на всѣ предметы и для самого же земскаго обложенія на торговые документы, и согласно проектированному мною выше для обложенія въ сельскихъ обществахъ.

Внимательное изученіе земскихъ смѣтъ и раскладокъ даетъ основаніе для выработки такой нормы обложенія, которая, будучи прежде всего не чрезмѣрно отяготительною для плательщиковъ, давала бы возможность выполнить смѣту, благоразумно составленную, въ которой заключались бы расходы, обязательные въ ихъ минимальномъ размѣрѣ, и также въ умѣренномъ размѣрѣ расходы хотя не обязательные, но продолжительною мѣстною практикою и опытомъ обратившіеся въ необходимые. Полагаю, что благоразумная

норма для максимальнаго обложенія на губернское и уѣздное земство вмѣстѣ можетъ составить приблизительно $^3/_4{}^0/_0$ съ цѣнности недвижимаго имущества, т.-е. по 7 р. 50 коп. съ каждой 1000 руб. цѣнности, или, вѣрнѣе сказать, эта норма можетъ колебаться, смотря по мѣстностямъ, между $^1/_2{}^0/_0$ и $1{}^0/_0$ цѣнности.

Я думаю, что можно даже допустить различныя нормы въ разныхъ мѣстностяхъ. Во всякомъ случаѣ, нужно будетъ спросить по этому вопросу предварительнаго заключенія всѣхъ Земскихъ Собраній, причемъ въ отвѣтахъ ихъ найдутся полезныя соображенія и данныя, которыя облегчатъ разрѣшеніе вопроса.

При установленіи максимума можетъ случиться, что нѣсколько уѣздовъ въ Россіи, допускающіе слишкомъ большіе расходы, вынуждены будутъ значительно урѣзать свои смѣты въ отдѣлѣ необязательныхъ расходовъ. Для такихъ уѣздовъ нужно назначить срокъ нѣсколькихъ лѣтъ, въ теченіе коихъ они обязаны будутъ привести свои смѣты въ такое положеніе, чтобы раскладки не выходили изъ нормы.

Далѣе возможно, что нѣкоторые уѣзды,

мало населенные и бѣдные, будутъ стѣснены нормою въ удовлетвореніи нѣкоторыхъ изъ своихъ насущныхъ потребностей. Въ этихъ случаяхъ Губернское Земское Собраніе можетъ придти къ нимъ на помощь, присоединивъ нѣкоторые изъ такихъ расходовъ къ числу губернскихъ.

Источникъ для удовлетворенія своихъ наростающихъ потребностей земство должно будетъ впредь искать не въ увеличеніи обложенія, а въ естественномъ ростѣ доходовъ, т.-е. въ увеличеніи единицъ обложенія, происходящемъ отъ обнаруженія такихъ имуществъ, которыя почему-либо ускользали отъ обложенія, отъ перевода земель по разнымъ случаямъ изъ низшаго разряда оцѣнки въ высшій, отъ развитія торговли и промышленности, выражающемся въ увеличеніи числа заводовъ, фабрикъ и торговыхъ заведеній, оплачивающихъ торговые документы. Наконецъ, при развитіи благосостоянія будетъ дѣлаться валовая переоцѣнка недвижимыхъ имуществъ во всемъ уѣздѣ или въ извѣстномъ районѣ.

Какъ бы то ни было, я считаю установленіе нормы краеугольнымъ камнемъ всякаго

улучшенія въ дѣлѣ земскаго управленія; если отказаться отъ этой мѣры, то всѣ остальныя не принесутъ и половины ожидаемой отъ нихъ пользы.

Установленіе нормы немедленно отзовется на упорядоченіи въ самомъ земскомъ управленіи. Земскія Собранія получатъ твердую почву для своихъ соображеній, а Управы значительно будутъ облегчены, хотя бы уже и тѣмъ, что можно будетъ не составлять и не разсылать ежегодно окладные листы. Обложеніе въ большинствѣ уѣздовъ будетъ, вѣроятно, равняться нормѣ, такъ что ежегодный окладный листъ можно будетъ замѣнить единовременнымъ.

Установленіе нормы, наконецъ, послужитъ наилучшимъ средствомъ для разрѣшенія пресловутаго вопроса объ отношеніяхъ городовъ къ земству; при этомъ отпадаетъ главный поводъ къ жалобамъ горожанъ, т.-е. неопредѣленность обложенія въ пользу земства и опасеніе, что она можетъ безпредѣльно возрастать.

Точно также слѣдуетъ установить законную норму и для повинностей натуральныхъ. Привлеченіе всѣхъ сословій и слоевъ насе-

ленія во всѣхъ мѣстностяхъ къ отбыванію земскихъ повинностей вызываетъ особую заботливость объ уравнительныхъ повинностяхъ не только денежныхъ, но и натуральныхъ. Должно признать, что дѣло натуральныхъ повинностей у насъ хотя и сдѣлало большіе успѣхи подъ вѣдѣніемъ земскихъ учрежденій въ смыслѣ уменьшенія произвольныхъ нарядовъ и въ смыслѣ уравнительности, но, тѣмъ не менѣе, понятіе о существѣ натуральныхъ повинностей часто путается, и потому является неправильная ихъ раскладка.

Повинность денежная отбывается деньгами, а потому раскладывается по такимъ источникамъ, которые предполагаются способными давать плательщикамъ денежный доходъ, нужный для уплаты денежной повинности. Повинность натуральная (естественная) есть противоположность денежной и даетъ въ распоряженіе властей не денежный доходъ плательщиковъ, а лишь ихъ натуральныя, естественныя средства, имѣющіяся на лицо, которыя не нужно ни зарабатывать, ни покупать. Такъ для натуральной повинности населеніе можетъ поставить немедленно, хотя бы и при полномъ безде-

нежьи, свои руки, свои инструменты, своихъ лошадей, буде онѣ есть, свои повозки—какія есть. Отсюда слѣдуетъ, что неправиленъ тотъ пріемъ, при которомъ, напримѣръ, натуральная повинность содержанія извѣстной дороги распредѣляется между нѣсколькими обществами и владѣльцами пропорціонально цѣнности и доходности ихъ земель. Очевидно тутъ является—подъ видомъ яко-бы натуральной повинности — замаскированное вторичное денежное обложеніе; цѣнность и доходность этихъ земель уже послужили основаніемъ для обложенія ихъ денежнымъ сборомъ и притомъ сполна наравнѣ съ другими; на какомъ же основаніи ту же доходность привлекать опять къ платежу, хотя бы и въ другой формѣ?

Единственнымъ раціональнымъ основаніемъ въ данномъ примѣрѣ было бы распредѣленіе участковъ дороги по приблизительному соображенію нужныхъ на ихъ ремонтъ рабочихъ силъ, пропорціонально числу рабочихъ рукъ и рабочаго скота въ упомянутыхъ обществахъ и владѣніяхъ.

Такимъ образомъ слѣдовало бы узаконить, что натуральныя повинности распредѣ-

ляются сообразно натуральнымъ средствамъ исполненія и притомъ опредѣлить высшую норму числа рабочихъ дней пѣшихъ, которые обязанъ отбыть въ каждое время года каждый пѣшій взрослый рабочій мужескаго пола, также число дней, падающее на каждую рабочую лошадь или на пару рабочихъ воловъ, а для подводъ—число дней или верстъ, которые должна отбыть каждая годная для ѣзды лошадь съ простою повозкою и съ проводникомъ. Основанія эти должны быть одинаковы для жителей всѣхъ сословій и званій, но съ правомъ выкупа по опредѣленной таксѣ. При такой системѣ будетъ достигнута возможная въ натуральныхъ повинностяхъ уравнительность, избѣгнется замаскированное двойное денежное обложеніе и устранятся возникающіе иногда споры о степени обязательности натуральной повинности для нѣкоторыхъ соціальныхъ группъ. По установленіи такого правила земство будетъ распоряжаться по своему усмотрѣнію всею нормою натуральной повинности, предоставленной ему закономъ.

Въ заключеніе главы о земскихъ учрежденіяхъ мнѣ остается выразить пожеланіе,

чтобы законъ строже опредѣлилъ время и порядокъ отчетности Земскихъ Управъ.

Нынѣ законъ требуетъ, чтобы Уѣздныя Собранія собирались не позже октября, а Губернскія—не позже декабря; указаніе это недостаточно точно и даетъ возможность созывать Собранія (особенно Уѣздныя) въ произвольное время, не соображаясь съ удобствами гласныхъ, а иногда въ виду партійныхъ интересовъ.

Притомъ разрѣшенія на созывъ Уѣздныхъ Собраній позже октября даются слишкомъ легко, чрезъ что приходится отсрочивать созывъ Губернскаго Собранія, такъ чтонаступающій годъ начинается безъ утвержденныхъ смѣтъ и раскладокъ.

Желательно, чтобы законъ точно опредѣлилъ самый день открытія какъ Уѣздныхъ, такъ и Губернскихъ Собраній, и не допускалъ бы отъ сего никакихъ отступленій. Само собою разумѣется, что какъ при установленіи, такъ и при измѣненіи этихъ сроковъ должны быть принимаемы въ соображеніе заключенія подлежащихъ Собраній.

Точно также, въ виду того, что законъ о напечатаніи и разсылки гласнымъ отчета,

смѣты и раскладки *до открытія* засѣданій не всегда соблюдается, слѣдовало бы проявить здѣсь особую строгость и установить точный срокъ для разсылокъ этихъ матеріаловъ, напримѣръ за недѣлю до открытія Собранія. Въ случаѣ нарушенія этихъ законовъ, т.-е. о времени созыва Собраній и о времени разсылки печатныхъ матеріаловъ, члены Управъ должны быть привлекаемы губернаторомъ къ личной служебной отвѣтственности, независимо отъ содержанія отчетовъ и докладовъ. По существу дѣлъ само Земское Собраніе судитъ о дѣятельности Управы и можетъ привлекать ее къ суду или, напротивъ, выражать благодарность. Губернаторъ же долженъ привлекать къ отвѣтственности лишь за самый фактъ несвоевременной разсылки отчета и докладовъ или совершеннаго ихъ ненапечатанія.

Такія педантическія и строгія узаконенія ничуть не нарушаютъ самостоятельности учрежденія, а ведутъ только къ охраненію этой самостоятельности, затрудняя способы къ небрежности и къ злоупотребленіямъ.

Наконецъ, слѣдовало бы сдѣлать обязательнымъ по закону то, что мѣстами уже

практикуется, а именно—избраніе ревизіонной коммиссіи не при открытіи Земскаго Собранія, а за годъ впередъ и притомъ съ обязанностью коммиссіи произвести въ теченіе года нѣсколько внезапныхъ ревизій счетоводства и кассы Управы и хозяйства на мѣстахъ, а затѣмъ обревизовать годовой отчетъ предъ открытіемъ Земскаго Собранія.

Регламентируя отчетность и контроль, нужно въ то же время облегчать контроль и общеніе между населеніемъ и управленіемъ, всячески облегчая печати доступъ къ дѣламъ земскаго управленія. Въ этомъ отношеніи кажется ничто не мѣшаетъ примѣнить къ отчетамъ и докладамъ Земскихъ Управъ и къ журналамъ Земскихъ Собраній то, что постановлено закономъ позднѣйшимъ т.-е. Городовымъ Положеніемъ 1870 года, для печатанія городскихъ изданій. Слѣдовало бы предоставить предсѣдателямъ Земскихъ Управъ разрѣшать печатаніе земскихъ изданій подъ своею отвѣтственностью, подобно тому, какъ городскіе головы разрѣшаютъ печатаніе городскихъ изданій, не испрашивая на то особаго разрѣшенія губернатора.

Этимъ я заключаю главу, предоставляя себѣ поговорить ниже о мѣрахъ объединенія земскихъ учрежденій съ другими административными установленіями.

V.

Полиція.

Отчего страдаемъ мы больше всего въ деревняхъ? Послѣ экономическаго кризиса, уменьшившаго наши средства къ жизни, мы страдаемъ болѣе всего отъ пьянства, съ сопровождающимъ его безчинствомъ, и отъ недостатка безопасности. Крадутъ все, что плохо лежитъ, крадутъ рабочій скотъ, крадутъ лѣсъ,—а главное жгутъ. Жгутъ все: строенія, лѣсъ на корню, хлѣбъ и сѣно въ скирдахъ... Красный пѣтухъ неустанно дѣлаетъ свое дѣло. Вы разсчитали неисправнаго работника, вы загнали скотъ, травившій вашу пожню—поджогъ. Вы осмѣлились распорядиться вашею землею по своему усмотрѣнію и, принявшись воздѣлывать ее сами, отказали въ наймѣ ея—бывшіе съемщики благодарятъ

васъ поджогомъ. Нужно при этомъ отдать справедливость поджигателямъ: они соблюдаютъ полное равенство между сословіями; они поджигаютъ совершенно одинаково—у дворянъ, у купцовъ и у богатыхъ крестьянъ.

Итакъ—пьянство, лѣсныя порубки, конокрадство и поджоги—вотъ главное зло. Противъ кражи рабочаго скота еще можно до нѣкоторой степени, хотя бы съ пожертвованіями, предохраниться. Для этого нужно прекратить ночную пастьбу, запирать лошадей и воловъ на ночь подъ крѣпкіе замки и ставить исправныхъ ночныхъ караульныхъ для надзора, чтобы замки не сломали.

Исправный и достаточный по численности караулъ можетъ охранить отчасти также и отъ поджога строенія и скирды, стоящія близъ усадьбы, но нѣсколько отдаленныхъ караулъ не спасетъ.

Этимъ почти исчерпываются средства частныхъ лицъ для борьбы со зломъ. Нельзя окружить всю землю кордонами, чтобы предупредить потравы, или чтобы предупредить самый входъ въ лѣсъ, такъ какъ нахожденіе въ чужомъ лѣсу, не на проѣзжей дорогѣ, само по себѣ, къ сожалѣнію, до сихъ поръ

еще не составляетъ наказуемаго дѣянія. А лѣсному сторожу, если онъ не имѣетъ свидѣтелей въ томъ, что онъ поймалъ порубщика, трудно будетъ доказать свое обвиненіе.

Немного сдѣлаетъ частное лицо съ своими единичными силами и противъ пьянства.

Сходство изображенной выше картины съ натурою едва ли многіе оспорятъ, но въ средствахъ борьбы со зломъ является большое разногласіе, и это разногласіе въ свою очередь то же зло. Сознать зло и прямо назвать его по имени—это, конечно, уже половина побѣды; но побѣда полная достигается только сознаніемъ дѣйствительныхъ причинъ зла и средствъ для борьбы съ нимъ. Нѣкоторые думаютъ, что помочь дѣлу можетъ установленіе спеціальнаго органа для завѣдыванія крестьянскимъ управленіемъ.

Правы ли они? Едва ли. Взглядъ на землю и на все самородно-растущее на ней какъ на общее достояніе явился у нашего простонародья не со вчерашняго дня; разгульное пьянство есть національный давнишній порокъ и т. д. Пороки эти, равно какъ и поджоги, лежатъ, къ сожалѣнію, въ нравахъ народныхъ, а улучшеніе нравовъ идетъ ме-

дленно и роль управленія тутъ весьма невелика; послѣ семьи и гражданскихъ законовъ, регулирующихъ отношеніе между членами семьи, наибольшее вліяніе на улучшеніе нравовъ имѣютъ церковь и школа.

Если церковь и школа бездѣйствуютъ или дѣйствуютъ не довольно успѣшно, то было бы очевиднымъ самообманомъ возлагать въ этомъ отношеніи какія-либо особенныя надежды на тотъ или другой органъ власти. Нельзя обращать къ органамъ власти миссіонерскія требованія, да и само миссіонерство требуетъ очень много времени для достиженія серьезныхъ результатовъ; а вѣдь прошло всего 27 лѣтъ съ тѣхъ поръ, какъ получилась возможность учить нашъ народъ. Нужно очень многое,—нужно распространять и улучшать элементарное обученіе дѣтей, ремесленное обученіе подростковъ и религіозное наставленіе всѣхъ, но собственно управленіе въ тѣсномъ смыслѣ тутъ ни-при-чемъ.

Къ тому же пьянство, неуваженіе чужой собственности и поджоги не составляютъ специфической принадлежности той или другой формы крестьянскаго управленія, а, напротивъ, принадлежатъ къ преступленіямъ и

проступкамъ общаго вида, которые вполнѣ укладываются въ компетенцію общихъ учрежденій. Непонятно, почему дѣла, составляющія прямую функцію полиціи и суда, могли бы быть лучше вершимы особыми должностными лицами, какъ полагаютъ нѣкоторые? Говорятъ о необходимости скорой и сильной власти; но чтб же можетъ быть быстрѣе полиціи и какая власть можетъ быть шире власти судебной?

Мнѣ кажется гораздо проще и логичнѣе— вмѣсто сочиненія новыхъ должностей искать обезпеченія безопасности и благочинія въ дѣятельности того органа, который искони къ этому приставленъ, т. е. полиціи.

Изъ всѣхъ учрежденій мѣстнаго управленія полиція есть тотъ органъ, который наименѣе измѣнился за послѣднія тридцать лѣтъ, который отсталъ въ своей организаціи и въ порядкѣ дѣйствій отъ другихъ учрежденій и отъ потребности развившагося общества. Какъ извѣстно, на нашей полиціи лежатъ, кромѣ прямой ея обязанности — огражденіе безопасности—еще множество другихъ: полиціи торговой, санитарной, технической; она же участвуетъ въ распоряженіяхъ по

натуральнымъ повинностямъ; на ней же лежатъ важныя обязанности: по взысканію всѣхъ прямыхъ податей и сборовъ, по собиранію разныхъ статистическихъ свѣдѣній, по выдачѣ множества разныхъ свидѣтельствъ, удостовѣреній и т. п. Все это лежало на полиціи прежде и лежитъ до сихъ поръ. Замѣчательно, что даже численность этой полиціи почти не измѣнилась. При крѣпостномъ правѣ, въ концѣ 50-хъ годовъ, когда я вышелъ въ отставку и поселился въ деревнѣ, было въ уѣздахъ среднимъ числомъ по 3 становыхъ пристава. Крѣпостное право было упразднено, и вмѣстѣ съ нимъ упразднилась и полицейская власть помѣщиковъ; жизнь народная развилась во всѣхъ отношеніяхъ и усложнилась. Усложненіе это, измѣненіе въ распредѣленіи богатствъ, нарожденіе новыхъ занятій, промысловъ и соціальныхъ группъ, породило въ свою очередь новые виды преступленій и проступковъ. Все это должно усугубить бдительность и находчивость полиціи и чрезвычайно увеличить ея труды. Между тѣмъ прошло тридцать лѣтъ, а число становыхъ приставовъ въ большинствѣ извѣстныхъ мнѣ уѣздовъ раз-

ныхъ губерній остается то же; кое-гдѣ вмѣсто трехъ становъ сдѣлали четыре, а нужно было бы общее число по меньшей мѣрѣ удвоить. По истинѣ можно удивляться, что дѣла идутъ еще не хуже нынѣшняго, и этимъ мы обязаны только природному благодушію нашего народа. Народомъ этимъ легко управлять, но съ тѣмъ, чтобы ничего ему не спускать въ обыденной жизни, и тогда можно удовольствоваться самыми легкими мѣрами воздѣйствія, не доводя до большихъ событій или до совершенной распущенности, требующихъ исключительной энергіи и грозныхъ мѣръ. Изъ числа всѣхъ учрежденій мѣстнаго управленія полиція наша больше всѣхъ другихъ требуетъ улучшеній и преобразованій.

Если мы еще не довольно богаты для того, чтобы обзавестись спеціальною полиціею безопасности и если поэтому нужно по прежнему соединять съ нею полицію торговую, врачебную, техническую, распорядительную и т. д., то давно пора подумать объ освобожденіи полиціи отъ всего остального, чтобы дать ей возможность сосредоточить свое умѣнье, опытность и время на исполненіи прямыхъ ея обязанностей.

Напримѣръ, всѣ статистическія занятія должны быть съ полиціи нынѣ же сняты; составленіе вѣдомостей о рождающихся, вступающихъ въ бракъ и умирающихъ, о числѣ селеній и жителей, собираніе свѣдѣній о посѣвѣ и объ урожаѣ и о цѣнахъ — должно возложить частью на лицъ, собирающихъ статистическія свѣдѣнія для земства, частью на сельскія, городскія и сословныя управленія по принадлежности.

На эти же управленія должно возложить выдачу различныхъ свидѣтельствъ о бѣдности, происхожденіи и т. п.

Можно съ увѣренностью сказать, что статистическія свѣдѣнія, собираемыя предлагаемымъ путемъ, будутъ скорѣе лучше, а никакъ не хуже теперешнихъ, гдѣ подъ-часъ сквозитъ фантазія, но съ которыми скромная канцелярія становаго пристава справиться не можетъ, будучи завалена множествомъ другой переписки.

Идетъ затѣмъ вопросъ о взысканіи податей и сборовъ. Конечно, это вовсе не дѣло полиціи ни въ какомъ смыслѣ. Слѣдовало бы учредить особыхъ сборщиковъ податей или податныхъ приставовъ, въ родѣ приставовъ

судебныхъ, на которыхъ лежала бы обязанность напоминать плательщикамъ о взносѣ, принимать по возможности самые взносы и затѣмъ взыскивать недоимки.

Нѣчто подобнаго давно ожидали со стороны министерства финансовъ, но неожиданное учрежденіе податныхъ инспекторовъ разсѣяло эти ожиданія.

Я не знаю степени пользы, которую приносятъ податные инспектора, но думаю, что желательно и возможно, въ придатокъ къ ихъ должности, дать имъ также значеніе податныхъ приставовъ въ смыслѣ изложеннаго выше.

Дѣло въ томъ, что и за выдѣломъ даже тѣхъ обязанностей статистическихъ и иныхъ, о коихъ говорено выше,—полиція оказывается все еще слишкомъ обремененною. Мнѣ представляются совершенно неизбѣжными значительныя увеличенія персонала и расхода во всякомъ случаѣ, будетъ или не будетъ отдѣлена отъ полиціи вся податная часть. Въ первомъ случаѣ нужно учредить потребное число податныхъ приставовъ; во второмъ—придется соотвѣтственнымъ образомъ увеличить число становыхъ приставовъ.

Во всякомъ случаѣ, безъ двухъ или трехъ милліоновъ новаго расхода здѣсь дѣло не обойдется. Кромѣ чиновниковъ полиціи важное значеніе имѣютъ ея служители. Въ этомъ только отношеніи сдѣланъ былъ небольшой шагъ впередъ въ семидесятыхъ годахъ учрежденіемъ должности полицейскихъ урядниковъ. Критика, которой подвергается иногда это учрежденіе, показываетъ, что въ частности допущены недостатки, но послѣдніе легко устранимы, а принципъ, положенный въ основаніе этого учрежденія, конечно, вѣренъ.

Не нужно забывать, что, кромѣ урядниковъ, единственными представителями класса полицейскихъ служителей внѣ городовъ являются лишь сотскіе и десятскіе—совершенная пародія на полицію. Пополняемые обыкновенно изъ самыхъ захудалыхъ крестьянъ, безъ авторитета, безъ тѣни подготовки, неграмотные, зависимые отъ крестьянской среды, въ которой живутъ,—они могутъ быть только разносчиками пакетовъ, истопниками при становой квартирѣ и весьма плохими конвоирами арестантовъ. Урядники будутъ совсѣмъ хорошимъ учрежденіемъ, во-первыхъ, если сами становые пристава будутъ показывать

имъ добрый примѣръ во всѣхъ отношеніяхъ, а затѣмъ, если будутъ приняты мѣры къ должной подготовкѣ кандидатовъ на должности урядниковъ въ командахъ или школахъ, устраиваемыхъ подъ руководствомъ испытанныхъ и дѣльныхъ полицейскихъ чиновниковъ. При размѣщеніи урядниковъ на службу было бы полезно избѣгать оставленія ихъ по одному на цѣлый околотокъ, назначая для этого только самыхъ надежныхъ, а большинство ихъ держать на главнѣйшихъ пунктахъ по три и болѣе человѣка вмѣстѣ; при этомъ надзоръ за самими урядниками былъ бы удобнѣе и имъ было бы менѣе соблазна пользоваться своимъ положеніемъ для вымогательствъ, когда они живутъ по одиночкѣ лицомъ къ лицу съ населеніемъ. Службу свою эти урядники, живущіе въ составѣ командъ, могли бы исполнять посредствомъ регулярныхъ объѣздовъ извѣстныхъ участковъ и исполненіемъ порученій пристава. Число урядниковъ должно быть, конечно, увеличено или вѣрнѣе сказать — постепенно увеличиваемо по мѣрѣ подготовленія годныхъ кандидатовъ.

Послѣднюю инстанцію полицейской служ-

бы должны составить десятскіе, только въ совершенно преобразованномъ видѣ. Десятскіе должны быть опредѣляемы на службу становымъ приставомъ изъ мѣстныхъ осѣдлыхъ жителей благонадежнаго поведенія и увольняемы также приставомъ. Обязанность десятскихъ должна состоять въ содѣйствіи урядникамъ при личныхъ задержаніяхъ, при осмотрахъ, розыскахъ, при надзорѣ за порядкомъ, при большомъ стеченіи народа, при караулѣ арестантовъ или какихъ-либо вещей и т. п. и для быстрой передачи извѣстій о происшествіяхъ.

Десятскіе должны быть назначаемы въ такомъ числѣ, чтобы въ каждомъ населенномъ пунктѣ было не менѣе одного десятскаго, а въ значительныхъ селеніяхъ ихъ должно быть, конечно, нѣсколько.

Десятскіе могутъ жить въ своихъ домахъ и заниматься своимъ хозяйствомъ, но не должны отлучаться далеко отъ дому, для того, чтобы всегда быть подъ рукою на случай требованія къ исполненію какой-либо служебной обязанности.

Десятскіе должны носить наружный знакъ своей должности.

Думается, что при этихъ условіяхъ можно будетъ найти на должность десятскихъ хорошихъ людей, за содержаніе относительно умѣренное, напримѣръ отъ 3-хъ до 10 рублей въ мѣсяцъ, смотря по мѣстностямъ.

Урядники и десятскіе должны быть размѣщаемы какъ по деревнямъ и поселкамъ, такъ и по значительнымъ заводамъ и фабрикамъ, такъ и при значительныхъ усадьбахъ личныхъ землевладѣльцевъ, особенно гдѣ имѣются цѣнныя зданія или ведется обширное или цѣнное сельско-хозяйственное производство.

Два слова объ отношеніяхъ служителей общей полиціи къ общественной полиціи.

Читатель припомнитъ, что я предлагаю упразднить волостныхъ старшинъ и оставить только сельскихъ старостъ.

Я полагаю, что десятскіе не будутъ подчинены сельскимъ старостамъ, но что старостамъ должно быть предоставлено право требовать содѣйствія урядниковъ и десятскихъ для прекращенія безпорядка или при какомъ-либо происшествіи.

Съ другой стороны, общая полиція мо-

жетъ, по своему усмотрѣнію, принять мѣры для прекращенія безпорядка или безчинства и не ожидая требованія сельскаго старосты. Конечно, нужно поставить дѣло такъ, чтобы не возникло пререканій между старостою и общею полиціею.

Надлежащая инструкція должна это разъяснить, исходя изъ того правила, что общая полиція не вмѣшивается во внутреннія, административныя и хозяйственныя дѣла сельскаго общества или земельной общины, а дѣйствуетъ только при общественномъ бѣдствіи или для водворенія тишины и спокойствія, отъ какихъ бы причинъ безпорядокъ или безчинство ни возникли.

Въ губерніяхъ почти не имѣется средствъ для сыскной части, а между тѣмъ сыскная полиція дѣлается вездѣ все болѣе необходимою, и для этого также должны быть назначены денежныя средства въ распоряженіе губернаторовъ и исправниковъ.

Вообще совершенно необходимыя преобразованія и усиленіе полиціи будутъ стоить значительныхъ денегъ. Можно предположить, что увеличеніе числа становыхъ приставовъ (или соотвѣтственное сему учрежденіе по-

датныхъ приставовъ), увеличеніе числа урядниковъ и учрежденіе десятскихъ потребуетъ на всю Россію приблизительно отъ 6 до 8 милліоновъ новаго расхода ежегодно.

Расходъ этотъ долженъ цѣликомъ быть обращенъ на государственное казначейство въ виду того, что вся полиція есть органъ исключительно государственный, а главное въ виду того, что мѣстные платежные источники уже совершенно исчерпаны, хотя потребности земскія и общественныя—и притомъ потребности вовсе неприхотливыя — еще далеко не удовлетворены.

Предвижу, что нѣкоторые читатели упрекнутъ меня за этотъ расходъ.

Но любителямъ экономіи во что бы то ни стало я напомню, что рѣчь идетъ не столько о преобразованіи, сколько о созданіи сельской полиціи, которой у насъ почти нѣтъ. Если вопросъ объ упорядоченіи мѣстнаго управленія искренно занимаетъ читателя, если онъ согласенъ съ тѣмъ, что отсутствіе безопасности— нашъ главный недугъ и если онъ искренно желаетъ исцѣленія этого недуга, то онъ также согласится со мною, что безъ соотвѣтственнаго расхода нельзя удо-

влетворить такой государственной потребности, какъ безопасность.

Если же мы на расходъ не рѣшаемся, то лучше поставить крестъ на всемъ вопросѣ о мѣстномъ управленіи и жить до поры до времени на авось, какъ теперь, потому что безъ новаго значительнаго расхода въ томъ или другомъ видѣ ничего сдѣлать нельзя.

Послѣ разсужденія о численности полиціи естественно перейти къ ея качествамъ. Нѣкоторыя улучшенія въ качественномъ отношеніи въ послѣднія двадцать лѣтъ можно замѣтить, но, конечно, желателенъ успѣхъ болѣе быстрый. Съ этою цѣлью, помимо увеличенія содержанія, могутъ быть примѣнены также и другія мѣры: подготовка кандидатовъ для службы въ полиціи, причемъ требовать отъ нихъ какъ общаго образованія, такъ и спеціальныхъ знаній, нужныхъ для будущей службы; лучшая оцѣнка службы достойныхъ полицейскихъ чиновниковъ, меньшій надъ ними личный произволъ, установленіе нѣкоторой ихъ служебной самостоятельности и т. п. Существуетъ законъ, по которому становые пристава опредѣляются преимущественно изъ мѣстныхъ, имѣющихъ

въ губерніи недвижимую собственность, дворянъ. Въ то же время губернскому дворянскому собранію разрѣшено представлять губернатору для соображеній списокъ дворянъ и чиновниковъ, кои могутъ съ пользою занять мѣста становыхъ приставовъ. Къ сожалѣнію, законъ этотъ почти не исполняется, такъ какъ желающихъ мало, а тѣ, кто желаютъ, часто негодны для службы. Давно пора поднять положеніе чиновниковъ полиціи.

Я знаю такіе уѣзды, гдѣ если не становые пристава, то исправники замѣщены изъ числа мѣстныхъ землевладѣльцевъ и замѣщены удачно.

Принадлежа къ мѣстному хорошему обществу, лица эти дѣйствуютъ подъ нравственнымъ контролемъ этого общества и въ то же время находятъ опору въ этомъ же обществѣ. Очевидно, что жизнь и служба при такихъ условіяхъ облегчены. Вліяніе такихъ начальниковъ на мѣстную полицію самое благое.

Говоря о полиціи вообще, прошу позволенія сказать нѣсколько словъ о жандармахъ. По моему—нижніе чины корпуса жандармовъ,

особенно унтеръ-офицеры наблюдательнаго состава, это—лучшая полиція, какая есть въ Россіи. Я имѣлъ случай видѣть людей этихъ на опытѣ: разъ при волненіяхъ праздныхъ судорабочихъ при случайной остановкѣ въ судоходствѣ, другой разъ — при содержаніи кордона по случаю чумной эпизоотіи.

Оба раза оставалось только любоваться. Неподкупная честность, находчивость, спокойствіе и увѣренность, даруемыя знаніемъ дѣла этихъ людей, не оставляли желать ничего лучшаго. Появленіе одного или двухъ жандармовъ среди тысячной буйной толпы сразу ее успокоивало, и софизмы буяновъ и кабатчиковъ быстро разбивались. На кордонѣ дѣло было исполнено такъ серьезно, что ни одна кошка не прошла, и край былъ спасенъ отъ заразы.

Грамотныя, краткія и ясныя донесенія этихъ унтеръ-офицеровъ пріятно было читать.

Повторяю: нижніе чины жандармовъ служатъ прекраснымъ образомъ для урядниковъ. Во всякомъ случаѣ, желательно постепенное увеличеніе числа жандармскихъ командъ, хотя бы въ мѣстностяхъ съ особенно гу-

стымъ и недисциплинированнымъ населеніемъ. Постепенное обращеніе 10 или 15 тысячъ солдатъ въ жандармовъ ничуть не ослабитъ армію, а для внутренней безопасности и порядка будетъ цѣннымъ пріобрѣтеніемъ.

Здѣсь меня, пожалуй, опять упрекнутъ въ увеличеніи расходовъ, но вотъ мѣра, которая никакого новаго расхода не потребуетъ, но которая была бы очень полезна. Я говорю о совершенномъ подчиненіи жандармовъ губернаторамъ. Соединеніе это принесетъ государственной службѣ несомнѣнную пользу, соединивъ въ однѣхъ рукахъ всѣ наличныя силы, нужныя для цѣлей какъ государственной, такъ и наружной полиціи.

Разрозненность и дробленіе силъ — наша слабость, тѣмъ болѣе прискорбная, что наличныхъ способныхъ силъ у насъ не изобиліе.

При предлагаемомъ мною соединеніи, губернскій жандармскій штабъ-офицеръ является готовымъ губернскимъ полиціймейстеромъ, т.-е., начальникомъ всей полиціи губерніи, и получаетъ возможность направлять дѣятельность всего подчиненнаго ему состава къ тому или другому дѣлу, смотря по надобности.

Увеличенная и улучшенная полиція будетъ имѣть бо́льшую, чѣмъ нынѣ, возможность обнаруживать преступленія, преслѣдовать ихъ по горячимъ слѣдамъ и быстро собирать данныя для обличенія виновныхъ.

Остается пожелать, чтобы одна изъ слѣдующихъ за симъ стадій—часть слѣдственная—была также улучшена.

Вѣроятно найдется способъ устроить такъ, чтобы на важную должность судебныхъ слѣдователей назначались не юноши, начинающіе службу, а лица опытныя и прозорливыя.

При вышеизложенномъ взглядѣ на полицію, при предлагаемой ея организаціи и при улучшеніи слѣдственной части можно надѣяться на увеличеніе безопасности и на должное воздѣйствіе на безчинство и разгулъ, что́, въ свою очередь, постепенно приведетъ къ результатамъ, которыхъ никакіе иные спеціально-надзирающіе надъ крестьянами органы никогда не достигнутъ.

VI.

Объединеніе мѣстнаго управленія.

Выше, въ главѣ о земскихъ учрежденіяхъ, я уже имѣлъ случай обратить вниманіе читателей на неудобство существованія у насъ двухъ самостоятельныхъ параллельныхъ іерархій—выборной и коронной—для одного и того же дѣла. Происходящія оттого рознь и пререканія и напрасная трата силъ понятны сами собою, даже для лицъ, не имѣвшихъ случая близко ознакомиться съ дѣломъ на мѣстѣ.

Однимъ изъ послѣдствій подобной организаціи происходитъ ложность понятій, которая поддерживается и развивается въ умахъ правителей и управляемыхъ. Видя во многихъ случаяхъ двойственность и обособленность учрежденій и должностей: съ одной стороны,

учрежденіе и мѣропріятіе общественное и рядомъ съ ними, но отдѣльно, учрежденіе и мѣропріятіе казенное, хотя оба преслѣдуютъ ту же цѣль, - невольно составляешь себѣ представленіе объ учрежденіяхъ общественныхъ какъ о чемъ-то противоположномъ учрежденіямъ правительственнымъ, и является представленіе о какихъ-то двухъ лагеряхъ, стоящихъ въ опозиціи другъ съ другомъ. Отсюда много странныхъ недоразумѣній, много задѣтыхъ самолюбій, споровъ и претензій, часто комичныхъ. Между тѣмъ какъ ни по духу, ни по буквѣ закона, ни по здравому смыслу такого противопоставленія, конечно, не должно быть. Обѣ группы учрежденій—коронныя и общественныя—получаютъ свою жизнь и полномочіе отъ одной Верховной власти и приносятъ ей присягу на вѣрность службы въ однихъ и тѣхъ же выраженіяхъ. Тотъ же губернаторъ и тотъ же министръ внутреннихъ дѣлъ утверждаютъ въ должностяхъ лицъ обѣихъ категорій. Та же Судебная Палата одинаково караетъ членовъ тѣхъ и другихъ учрежденій за преступленія по службѣ; тотъ же Сенатъ вершитъ главнѣйшіе вопросы, вытекающіе изъ служебной дѣятельности

тѣхъ и другихъ. Тѣ и другія безъ различія суть учрежденія несомнѣнно правительственныя, а члены тѣхъ и другихъ учрежденій несутъ одинаково службу Его Императорскаго Величества и исполняютъ Его законы. Разница только въ порядкѣ назначенія на службу и въ порядкѣ контроля; одни назначаются по избранію и представленію различныхъ начальствъ, другіе назначаются по выборамъ общественнымъ; одни даютъ отчеты только своимъ начальникамъ, другіе—общественнымъ Собраніямъ.

Рознь происходитъ отъ ошибочной организаціи исполнительныхъ органовъ, которые поставлены не слитно, а отдѣльно.

Какъ странно звучитъ для свѣжаго человѣка фраза: «борьба земства съ администраціею», т.-е. борьба управленія съ управленіемъ; а между тѣмъ эта фраза очень знакома мѣстнымъ дѣятелямъ. Не лучше ли же устроить такъ, чтобы была только одна администрація, которая управляла бы безъ споровъ сама съ собою, подъ подлежащимъ, въ чемъ слѣдуетъ, контролемъ какъ высшаго правительства, такъ и мѣстнаго общественнаго представительства?

Было бы, конечно, желательно слить воедино всѣ отдѣлы мѣстнаго управленія: хозяйственный, техническій, врачебный, полицейскій и учебный; но я признаюсь, что затрудняюсь предложить разомъ рѣшеніе такой сложной задачи. Полагаю, что на первый разъ достаточно было бы слить только первыя три отрасли.

Съ вѣдомствомъ учебнымъ, по разнымъ соображеніямъ, можно пока оставить земство въ той формѣ общенія, какъ и нынѣ, т.-е. чрезъ Училищные Совѣты. Желательно сдѣлать здѣсь только тѣ частичныя поправки, о которыхъ я уже говорилъ въ главѣ о земскихъ учрежденіяхъ.

Потребность охраненія общественной безопасности до такой степени присуща населенію, такъ элементарна, что, конечно, въ будущемъ можно предвидѣть полное сліяніе полиціи безопасности съ общественными учрежденіями. Въ настоящее время сліяніе это уже существуетъ въ лицѣ сельскихъ старостъ, которые составляютъ инстанцію какъ административную, такъ и полицейскую.

Распространеніе подобнаго сліянія на го-

рода и на уѣзды приходится оставить вопросомъ открытымъ, отвѣта на который—ожидать отъ будущихъ указаній жизни и опыта. Что касается до другихъ обязанностей полиціи, сверхъ охраненія безопасности, какъ-то: полиціи торговой, врачебной, технической, распорядительной и по взысканію повинностей (если послѣднее не будетъ возложено на особыхъ должностныхъ лицъ), то во всѣхъ этихъ отношеніяхъ можно и слѣдуетъ произвести сліяніе нынѣ же.

Обращаясь къ формѣ этого сліянія, я исхожу изъ того основнаго принципа, что чѣмъ административная единица ниже и чѣмъ она ближе къ населенію, тѣмъ болѣе слѣдуетъ предоставить ей простора въ замѣщеніи должностей,—и наоборотъ. Такъ, напримѣръ, въ сельскихъ и въ городскихъ обществахъ всѣ безъ исключенія должности замѣщаются по выбору—и такъ нужно оставить и впредь. Въ уѣздѣ же и въ губерніи придется привлечь коронныхъ чиновниковъ къ совмѣстнымъ занятіямъ и службѣ съ выборными, причемъ въ губернскомъ управленіи чиновному элементу придется дать больше значенія, чѣмъ въ уѣздномъ.

Предположеніе мое заключается въ слѣдующемъ:

Нынѣшнее Губернское Правленіе я полагалъ бы расформировать, врачебное и строительное его отдѣленія слить съ Губернскою Земскою Управою, должность вице-губернатора соединить съ должностью предсѣдателя Губернской Земской Управы, а должность уѣзднаго исправника соединить съ должностью члена Уѣздной Земской Управы.

Изъ прочихъ предметовъ вѣдѣнія Губернскаго Правленія публикованіе законовъ, арестантскую и тюремную части и веденіе списковъ чиновниковъ слѣдуетъ передать въ Канцелярію Губернатора, завѣдываніе полиціею безопасности—губернскому полиціймейстеру, каковымъ былъ бы, по моему предположенію (см. главу о Полиціи), нынѣшній губернскій жандармскій штабъ-офицеръ.

Губернскую Типографію удобнѣе всего присоединить къ Управѣ, а относительно Губернской Чертежной, на мой взглядъ, безразлично, будетъ ли она оставлена въ непосредственномъ подчиненіи губернатору, или присоединится къ Земской Управѣ или къ Окружному Суду. Послѣднее было бы, можетъ

быть самымъ логичнымъ, такъ какъ функція Губернской Чертежной преимущественно судебная и весь межевой корпусъ есть часть судебнаго вѣдомства. Губернскій Статистическій Комитетъ можетъ быть упраздненъ, и обязанности его будетъ исполнять Губернская Управа.

Вице-губернаторъ при этомъ предположеніи долженъ быть назначаемъ исключительно изъ мѣстныхъ губернскихъ гласныхъ или изъ уѣздныхъ предводителей дворянства. Оставаясь, какъ и нынѣ, главнымъ помощникомъ и сотрудникомъ губернатора и его замѣстителемъ, вице-губернаторъ, въ качествѣ предсѣдателя расширенной Губернской Земской Управы, былъ бы живымъ и авторитетнымъ звеномъ между губернаторомъ и высшими правительственными установленіями, съ одной стороны, и мѣстнымъ управленіемъ, съ другой.

Расширенная по этой мысли Губернская Земская Управа, подъ предсѣдательствомъ вице-губернатора, получитъ въ свое завѣдываніе всю медицинскую, ветеринарную, строительную и статистическую части вообще, съ обязанностью надзора за исполненіемъ, гдѣ

слѣдуетъ, врачебнаго и строительнаго уставовъ.

Губернскій врачебный инспекторъ и прочіе чины нынѣшняго врачебнаго и строительнаго отдѣленій должны быть назначаемы Губернскою Управою изъ лицъ, имѣющихъ право на занятіе подобныхъ должностей, и будутъ нести службу въ подчиненіи Губернской Управѣ.

Въ уѣздахъ Губернская Управа будетъ дѣйствовать по вновь подчиненнымъ ей частямъ чрезъ Уѣздныя Земскія Управы, причемъ должность нынѣшняго уѣзднаго врача дѣлается лишнею, а судебно-административныя обязанности его должны нести всѣ земскіе врачи безразлично, каждый по своему участку. Комитеты общественнаго здравія могутъ быть закрыты.

Уѣздный исправникъ, сдѣлавшись членомъ Уѣздной Земской Управы, несетъ всѣ обязанности и отвѣтственность вмѣстѣ со всею Управою. По части торговой полиціи, по части врачебной, строительной, распорядительной и т. п. и по взысканію сборовъ (если послѣднее не будетъ возложено на особыхъ должностныхъ лицъ) исправникъ

подчиняется распоряженіямъ Уѣздной или Губернской Земской Управы по принадлежности. Въ отношеніи полиціи безопасности и полиціи государственной, исправникъ подчиняется исключительно губернскому полиціймейстеру.

Уѣздное Полицейское Управленіе, кромѣ должности помощника исправника, можетъ быть легко упразднено, а отпускаемыя на него средства слѣдуетъ обратить на содержаніе надлежащей канцеляріи исправника.

Вице-губернаторъ въ Губернской Управѣ, а исправникъ въ Уѣздной – не пользуются никакими особыми правами сверхъ тѣхъ, которыя предоставлены предсѣдателю и члену Управы, и несутъ во всѣхъ отношеніяхъ одинаковую со своими сочленами отвѣтственность. Въ случаѣ отсутствія вице-губернатора или при замѣщеніи имъ губернатора, обязанности его по Управѣ исполняетъ одинъ изъ ея членовъ, заранѣе ею для того избранный и утвержденный министромъ внутреннихъ дѣлъ.

Суммы, отпускаемыя нынѣ изъ казны на содержаніе врачебнаго и строительнаго отдѣленій и уѣздныхъ врачей, должны быть

переданы губернскому земству, какъ пособіе казны на расходы по врачебной и строительной части.

Взиманіе и храненіе земскихъ сборовъ и вообще доходовъ Земскими Управами при этой реформѣ можно будетъ совершенно прекратить, возложивъ это на Уѣздныя Казначейства на общемъ основаніи со всѣми вообще правительственными суммами. Расходованіе земскихъ суммъ будетъ производиться Уѣздными Казначействами по ассигновкамъ Земскихъ Управъ.

При такой организаціи взысканіе земскихъ недоимокъ будетъ, конечно, производиться съ тою же строгостью и съ тою же отвѣтственностью тѣхъ же лицъ и учрежденій, которыя завѣдуютъ или будутъ завѣдывать взысканіемъ недоимокъ казенныхъ.

Остается сказать о служебныхъ правахъ и преимуществахъ. Подобно тому, какъ предводители дворянства, мировые судьи и городскіе головы пользуются нынѣ классомъ должности и мундиромъ, нужно предоставить то и другое также членамъ Земскихъ Управъ и предсѣдателю Уѣздной Управы. Независимо отъ класса и мундира, нужно предо-

ставить также право на полученіе почетныхъ наградъ и обезпечить пенсію лицамъ, опредѣляемымъ на службу Земскими Управами, а именно: инженерамъ, архитекторамъ, врачамъ, секретарямъ, бухгалтерамъ и т. п., согласно опредѣленнымъ штатамъ.

При подобной организаціи, которая набросана здѣсь лишь въ самыхъ общихъ чертахъ, все, что̀ составляетъ мѣстную администрацію, будетъ вполнѣ объединено. Не войдутъ въ составъ управленія только полиція безопасности, причемъ, однако, личный ея составъ будетъ уже тѣсно связанъ съ администраціею по другимъ своимъ обязанностямъ, а затѣмъ также части тюремная и почтово-телеграфная, которыя въ сущности не имѣютъ того характера мѣстнаго хозяйства, какъ все остальное.

Обязанности питейныхъ и фабричныхъ присутствій можно возложить на Земскія Управы, съ тѣмъ, чтобы по этимъ дѣламъ въ засѣданіи Управъ приглашались представители министерства финансовъ.

Что касается, наконецъ, присутствій по городскимъ дѣламъ и податнымъ, то, не имѣя активной дѣятельности, и существуя

главнѣйше для надзора — учрежденія эти должны остаться въ нынѣшнемъ ихъ видѣ.

Объединенная такимъ образомъ администрація будетъ дѣйствовать сильнѣе и плодотворнѣе, не тратя силъ на пререканія, причемъ вліяніе и контроль Земскихъ Собраній распространятся на всю администрацію безразлично, а высшее правительство, находя въ этомъ контролѣ новый способъ къ ознакомленію съ ходомъ мѣстныхъ дѣлъ и съ мѣстными нуждами, получитъ въ то же время чрезъ своихъ членовъ въ Управахъ вліяніе на всѣ дѣла земства, котораго оно нынѣ не имѣетъ.

Въ послѣднемъ отношеніи предположенная схема вполнѣ выдержана. Въ сельскихъ и городскихъ управленіяхъ личный составъ остается весь выборнымъ; въ Уѣздной Управѣ является уже одинъ членъ по назначенію отъ правительства, но предсѣдательство, т.-е. главное руководительство и авторитетъ—остаются за лицомъ выборнымъ; наконецъ, въ Губернской Управѣ уже самъ предсѣдатель является короннымъ чиновникомъ. Позволяю себѣ настаивать при этомъ на приведенномъ выше условіи назначенія вице-губернатора, т.-е.

чтобы открывающаяся вакансія замѣнялась исключительно изъ числа мѣстныхъ губернскихъ гласныхъ или уѣздныхъ предводителей. Это условіе послужитъ обезпеченіемъ того, что назначенное лицо не будетъ чуждо губерніи по своему имущественному цензу и что оно будетъ извѣстно мѣстному обществу, давшему ему голосъ въ Губернскомъ Земскомъ Собраніи.

Въ заключеніе я долженъ обратить вниманіе на то, что тяготѣющій надъ нами экономическій кризисъ усугубляетъ трудности обсужденія вопросовъ мѣстнаго управленія, такъ какъ при общемъ обѣднѣніи многіе склонны дѣлать мѣстное управленіе отвѣтственнымъ даже и за упадокъ доходовъ, и потому утрачивается спокойствіе, необходимое для обсужденія столь сложныхъ вопросовъ.

Съ другой стороны, обсужденіе усложняется и тѣмъ, что на мѣстное управленіе возлагаютъ такія, напримѣръ, обязанности, какъ улучшеніе нравовъ, забывая, что это есть дѣло главнымъ образомъ церкви и школы и

что порядокъ управленія занимаетъ тутъ второстепенное мѣсто.

Позволяю себѣ повторить мои тезисы: 1) для устраненія замѣченныхъ недостатковъ не нужно ничего ломать, а слѣдуетъ только улучшать и развивать существующее; 2) для надзора за крестьянскимъ управленіемъ нужны не столько власти, какъ законы, которыми бы эти власти и сами крестьяне руководствовались; 3) многія изъ нашихъ золъ происходятъ отъ отсутствія сельской полиціи, которую пора создать, и 4) необходимо объединить на мѣстахъ земскую администрацію съ правительственною.

При установленіи принципіальнаго взгляда и разработкѣ программы будущей дѣятельности по мѣстному управленію необходимо разсматривать всѣ главныя части дѣла въ общей ихъ совокупности, для того, чтобы установить надлежащее между ними равновѣсіе. Приведеніе же установленной программы въ исполненіе требуетъ, конечно, времени и извѣстной постепенности.