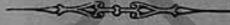


В. А. Жагень.

# ЗЕМСТВО

И

# ОБЩЕСТВЕННЫЯ РАБОТЫ.



(Изъ журнала «Трудовая Помощь» Мартъ, 1905 г.)



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

1905.



614 / каб. земств

18055 к. зем. жур.

СПБГУ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ТИПОГРАФІЯ.

---

## ЗЕМСТВО И ОБЩЕСТВЕННЫЯ РАБОТЫ.

Недородъ хлѣбовъ, ставшій за послѣдніе годы столь обычнымъ явленіемъ въ жизни русскаго крестьянства, естественно долженъ былъ выдвинуть на первый планъ и привлечь вниманіе общества и правительства на продовольственный вопросъ, а вмѣстѣ съ нимъ и на тѣ мѣропріятія, которыя ставятъ своей цѣлью «облегченіе перенесенія населеніемъ бѣдствій отъ неурожая». Среди такихъ мѣропріятій за послѣднее время стали особенно выдвигаться «общественныя работы», которыя, по крайней мѣрѣ въ теоретической постановкѣ, постепенно превращались въ систематическую и постоянную организацію помощи бѣдствующему населенію, организацію, предназначенную излечить современную язву русской жизни—обѣднѣніе и голоданіе русской деревни. Изъ случайной мѣры общественныя работы, повидимому, приобретаютъ характеръ мѣры постоянной, и это превращеніе находитъ полное свое оправданіе въ затажномъ характерѣ современныхъ русскихъ голодovieвъ.

Переломъ въ характерѣ организаціи общественныхъ работъ совпадаетъ съ введеніемъ 12 іюня 1900 г. новыхъ временныхъ правилъ по продовольственной части, которыя изъяли все продовольственное дѣло изъ рукъ земства <sup>1)</sup>. Вскорѣ послѣ изданія этого закона, а именно 1 января 1901 года, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ въ циркулярѣ на имя губернаторовъ счелъ нужнымъ разъяснить, что послѣ введенія закона 12 іюня въ сферу компетенціи земскихъ учрежденій входятъ, между прочимъ, и слѣдующія, касающіяся, обезпеченія народнаго продовольствія, обязанности: организація сельско-

---

<sup>1)</sup> В. А. Мочилевскій. Общественныя работы и земство, стр. 48 (Вѣстникъ Таврическаго земства, январь №№ 1—2, 1905).

хозяйственной статистики, изученіе причинъ періодическихъ неурожаевъ, организація мелкаго сельско-хозяйственнаго кредита для крестьянъ, принятіе предупредительныхъ мѣръ и т. п. и, наконецъ, устройство общественныхъ работъ.

За этимъ циркуляромъ появились въ теченіе одного и того же— 1901—года еще три циркуляра Министра Внутреннихъ Дѣлъ, гдѣ вопросъ объ общественныхъ работахъ разсматривался болѣе подробно.

Такъ, 21 марта Министръ Внутреннихъ Дѣлъ разослалъ губернаторамъ особый циркуляръ по вопросу о возможности, способахъ и порядкѣ составленія заблаговременно плана общественныхъ работъ, которыя могли бы быть организованы въ цѣляхъ предоставленія заработка мѣстному населенію, въ случаѣ неурожая или другихъ подобнаго рода бѣдствій, а равно и объ источникѣ, на счетъ котораго могли бы быть отнесены расходы по организаціи тѣхъ или другихъ работъ.

Въ этомъ циркулярѣ былъ сдѣланъ цѣлый рядъ указаній, несомнѣнно представляющихъ нѣкоторый интересъ <sup>1)</sup>.

Въ ряду мѣръ воспособленія населенію при различнаго рода бѣдствіяхъ, потрясающихъ экономическое благосостояніе, циркуляръ отводитъ весьма важное мѣсто организаціи общественныхъ работъ. По словамъ циркуляра, при предоставленіи заработка населенію, каждый изъ нуждающихся способныхъ къ труду имѣетъ полную возможность пережить тяжелое время безъ особыхъ затрудненій и, по минованіи нужды, вступить въ нормальныя условія хозяйства безъ значительной задолженности, которая, нарушая равновѣсіе въ ограниченномъ бюджетѣ крестьянъ, крайне неблагоприятно отражается на экономическомъ ихъ положеніи. Съ другой стороны, приобрѣтеніе средствъ собственнымъ трудомъ пріучаетъ населеніе видѣть основу своего благосостоянія въ самостоятельности и не рассчитывать на широкую благотворительную помощь, ослабляющую энергію къ труду, а слѣдовательно и способствующую упадку народнаго благосостоянія.

Для достиженія надлежащаго въ семъ дѣлѣ успѣха циркуляръ требуетъ, однако, соблюденія ряда условій.

Такъ, слѣдуетъ допустить устройство лишь такихъ сооружений, въ коихъ ощущается настоятельная потребность для данной мѣст-

---

<sup>1)</sup> Журналы засѣданій Таврическаго губернскаго земскаго собранія XXXVI очередной сессіи стр. 453 сл. Симферополь, 1902 г.

ности, и производство такихъ работъ, исполненіе которыхъ доступно силамъ мѣстнаго нуждающагося населенія.

Желательна, затѣмъ, такая организація общественныхъ работъ, которая, по возможности, не требовала бы отлучки на продолжительное время рабочаго изъ семьи.

Главнѣйшее же условіе заключается, очевидно, въ томъ, чтобы установленіе той или иной работы было заранее намѣчено въ различныхъ мѣстностяхъ губерніи и уѣзда, а не откладывалось до того времени, когда постигшее бѣдствіе заставляетъ уже приступить къ самой работѣ.

Опытъ примѣненія въ неурожайные годы системы общественныхъ работъ, если и сопровождался доселѣ въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ неудовлетворительными результатами, то обстоятельство это, по словамъ циркуляра, находило себѣ объясненіе главнымъ образомъ въ несвоевременной ихъ организаціи, въ отсутствіи заранее выработаннаго плана и, вообще, въ полной неподготовленности къ дѣлу подлежащихъ учреждений. Такъ бывали случаи приступа къ работамъ по минованіи нужды населенія въ заработкахъ и устройства такихъ сооружений, которыя требовали особо опытныхъ и знающихъ рабочихъ, не имѣвшихся среди мѣстнаго нуждающагося населенія.

Циркуляръ указывалъ далѣе на то обстоятельство, что на заблаговременную выработку плана общественныхъ работъ обратили вниманіе нѣкоторыя земства и, между прочимъ, земство Нижегородской губерніи приступило къ собиранію матеріала, на основаніи котораго представлялась бы возможность подробной разработки плана и системы общественныхъ работъ на случай неурожая, при чемъ главное вниманіе обращено было на работы, состоящія въ производствѣ сооружений, требующихъ труда простѣйшаго качества и вызываемыхъ нуждами общественнаго благоустройства данной мѣстности.

Въ томъ же—1901—году послѣдовалъ новый циркуляръ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, посвященный общественнымъ работамъ. Въ этомъ циркулярѣ Министръ, останавливаясь на томъ, что въ неурожайные годы на обязанности земства въ особенности лежатъ заботы о представленіи рабочему населенію заработковъ путемъ устройства общественныхъ работъ, приходитъ къ заключенію, что въ послѣднее время каждый разъ, когда въ сколько-нибудь значительномъ районѣ обнаруживается недородъ, въ связи съ ожиданіемъ этого бѣдствія, возникаетъ мысль о необходимости организаціи указанныхъ работъ въ постигнутыхъ имъ мѣстностяхъ. Произведенный же въ семъ отноше-

\*

ни, хотя и не вполне удачно, въ 1891 — 1892 г. опытъ на ряду съ успѣшнымъ результатомъ работъ, устроенныхъ въ Вятской, Казанской и Симбирской губерніяхъ въ 1899 г. <sup>1)</sup>, даетъ весьма цѣнные указанія для наиболѣе цѣлесообразнаго устройства общественныхъ работъ въ періодъ продовольственной кампаніи, свидѣтельствуя, что въ дѣлѣ этомъ слѣдуетъ задаваться не столько величественными по замыслу планами работъ и сооружений, сколько чисто практическими соображеніями и потребностями.

Циркуляръ нисколько не сомнѣвается въ томъ, что въ неблагополучныхъ по урожаю уѣздахъ представится, въ каждой почти волости, возможность примѣнить общественныя работы съ пользою для населенія, какъ въ смыслѣ немедленнаго доставленія ему заработковъ, такъ и въ отношеніи послѣдующихъ результатовъ такихъ работъ и вліяніи ихъ на хозяйственный и экономическій бытъ мѣстности. Какъ на примѣръ подобныхъ работъ, и притомъ такихъ, которыя не требуютъ особыхъ техническихъ познаній для руководства, или исполненіе коихъ доступно обыкновенному рабочему люду, Министромъ были указаны: устройство прудовъ, облѣсеніе овраговъ, закрѣпленіе сыпучихъ песковъ, очистка общественныхъ луговъ, осушеніе болотистыхъ мѣстъ, подвозъ матеріаловъ для постройки и ремонта зданій, а главное неустройство какъ земскихъ, такъ и проселочныхъ дорогъ, представляющее широкое поприще для примѣненія вышеуказанной мѣры.

Циркуляръ касается, далѣе, самаго жгучаго для земствъ вопроса о томъ, откуда они могутъ взять средства для устройства общественныхъ работъ, тѣмъ болѣе, что въ періодъ неурожая въ поступленіе земскаго сбора неизбѣжно замедляется. По мнѣнію Министра, такими источниками для земствъ могутъ служить образованные по закону 1895 года дорожные капиталы, а затѣмъ суммы, предназначенныя для производства расходовъ въ счетъ дорожныхъ капиталовъ и предоставленныя въ распоряженіе Министровъ Финансовъ и Внутреннихъ Дѣлъ, по взаимному ихъ соглашенію, Высочайше утвержденнымъ 8 февраля 1899 г. мнѣніемъ Государствен-

---

<sup>1)</sup> Здѣсь имѣются въ виду работы, организованныя Попечительствомъ о Домахъ Трудолюбія и Работныхъ Домахъ (см. Отчетъ Уполномоченнаго о трудовой помощи въ губерніяхъ Казанской, Вятской и Симбирской, съ Всемилюбовѣйшаго соизволенія Государыни Императрицы Александры Феодоровны оказанной въ 1899 г. Попечительствомъ о Домахъ Трудолюбія и Работныхъ Домахъ. Спб. 1900 г.).

наго Совѣта. Указавъ на введеніе упрощеннаго порядка разрѣшенія на расходваніе дорожныхъ капиталовъ, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ еще разъ призналъ небезполезнымъ указать на характеръ общественныхъ работъ. Продовольственное значеніе онъ признавалъ лишь за тѣми работами, которыя должны были дать заработокъ наибольшему числу мѣстныхъ обывателей изъ среды лицъ, не имѣющихъ какихъ-либо техническихъ знаній или специальныхъ навыковъ, въ особенности, если эти работы представляли возможность производительно использовать и силу рабочаго скота, нуждающагося въ кормѣ.

Наконецъ, 7 октября того же (1901) года явился четвертый по счету циркуляръ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, въ которомъ указывалось, что нѣкоторыя губернскія земскія учравы, ограничившись изготовленіемъ докладовъ губернскимъ собраніямъ, удостовѣряли въ нихъ цѣлесообразность установленія работъ дорожныхъ, по обращенію неудобныхъ земель въ культурныя, по устройству водохранилищъ и проч., а подробную разработку самаго вопроса предполагали дать на предварительное обсужденіе уѣздныхъ земскихъ собраній съ тѣмъ чтобы полученныя этимъ путемъ данныя представить къ слѣдующему губернскому собранію. Не имѣя возраженія противъ такого направленія дѣла въ губерніяхъ, гдѣ въ текущемъ (1901) году населенію не угрожаетъ никакое бѣдствіе, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ признавалъ невозможнымъ допустить такой порядокъ въ тѣхъ пораженныхъ недородомъ мѣстностяхъ, гдѣ ощущается настоящая нужда въ немедленномъ примѣненіи особыхъ мѣръ воспособленія пострадавшему населенію.

Такимъ образомъ, сущность всѣхъ этихъ четырехъ циркуляровъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ можетъ быть сведена къ слѣдующему.

Среди мѣръ, клонящихся къ обезпеченію народнаго продовольствія и оставленныхъ, съ изданіемъ закона 12 іюня 1900 года, въ сферѣ компетенціи земскихъ учрежденій—общественныя работы получаютъ особенно выдающееся значеніе. Для наличности успѣха этихъ работъ циркуляры устанавливаютъ слѣдующія условія:

- 1) чтобы въ устраиваемыхъ сооруженіяхъ ощущалась настоящая потребность для данной мѣстности;
- 2) чтобы по характеру своему работы не требовали особыхъ техническихъ познаній для руководства ими, и чтобы исполненіе ихъ было доступно силамъ мѣстнаго населенія, не имѣющаго какихъ-либо техническихъ познаній или специальныхъ навыковъ;
- 3) чтобы сами работы не требовали отлучки на продолжитель-

ное время рабочаго изъ семьи, и чтобы эти работы предоставляли возможность производительно использовать силу рабочаго скота, нуждающагося въ кормѣ, и

4) чтобы установленіе той или иной мѣры было заранѣе намѣчено въ различныхъ мѣстностяхъ губерніи и уѣздовъ, а не откладывалось до того времени, когда постигшее бѣдствіе заставляетъ уже приступить къ самой работѣ.

Къ упомянутымъ въ п. 2 работамъ Министръ Внутреннихъ Дѣлъ относилъ: устройство прудовъ, облѣсеніе овраговъ, закрѣпленіе сыпучихъ песковъ, очистку общественныхъ луговъ, осушеніе болотистыхъ мѣстъ, подвозъ строительныхъ матеріаловъ, а главнымъ образомъ устройство земскихъ и проселочныхъ дорогъ, представляющее широкое поприще для оказанія трудовой помощи пострадавшему отъ недорода населенію.

Источникомъ, откуда земства могли бы почерпать средства для организаціи общественныхъ работъ Министръ призналъ дорожный капиталъ; кромѣ того земство подъ этотъ капиталъ могло получить ссуду на основаніи закона 8 февраля 1899 года.

Само собой разумѣется, четырехкратное циркулярное напоминаніе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ о необходимости организаціи общественныхъ работъ при посредствѣ земствъ должно было побудить послѣднія обратить вниманіе на этотъ вопросъ, тѣмъ болѣе что губернская администрація усиленно выдвигала его передъ земствами, и земскія управы вынуждены были заняться изготовленіемъ и представленіемъ соответствующихъ докладовъ для земскихъ собраній.

И несмотря на то, что съ момента появленія перваго циркуляра протекло больше 4 лѣтъ, вопросъ объ общественныхъ работахъ фигурируетъ на земскихъ собраніяхъ и до сего времени <sup>1)</sup>. Такое продолжительное обсужденіе вопроса объ общественныхъ работахъ могло навести на мысль, что онъ является однимъ изъ самыхъ жгучихъ, трудноразрѣшимыхъ и сложныхъ вопросовъ земской дѣятельности, къ которому нужно было отнестись вдумчиво и проявить живой интересъ, независимо отъ того, что онъ усиленно выдвигался администраціей и рекомендовался земствамъ самимъ Министерствомъ.

Однако, ближайшее ознакомленіе съ матеріаломъ по этому вопросу,

---

<sup>1)</sup> См., напр., докладъ Херсонской губ. земск. управы собранію сессіи 1904 г. «Объ организаціи общественныхъ работъ въ помощь населенію, пострадавшему отъ неурожая» стр. 228—232 (Сборникъ Херсонскаго земства, ноябрь 1904 г.)

состоящимъ изъ докладовъ различныхъ земскихъ управъ земскимъ собраніямъ, можетъ привести къ нѣскольکو инымъ выводамъ, дающимъ поводъ нѣкоторымъ изслѣдователямъ нашего вопроса <sup>1)</sup> говорить объ «особенно поверхностномъ отношеніи земствъ къ общественнымъ работамъ», о томъ, что подавляющее большинство земскихъ собраній ограничилось тѣмъ, что вполне согласилось съ циркуляромъ Министра относительно желательности устройства во время народныхъ бѣдствій общественныхъ работъ и не занялось ограничительнымъ толкованіемъ цѣли и значенія этихъ работъ.

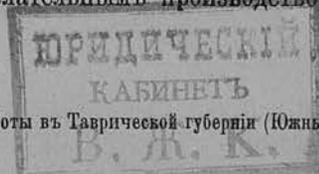
Этотъ приговоръ, по нашему мнѣнію, является слишкомъ суровымъ.

Конечно, въ докладахъ земствъ мы встрѣчаемъ сплошь и рядомъ лишь одинъ голый перечень проектируемыхъ работъ, съ указаніемъ стоимости ихъ и числа рабочихъ рукъ, которыя будутъ заняты на этихъ работахъ. Тѣмъ не менѣе нѣкоторыя земства въ разработкѣ вопроса объ общественныхъ работахъ проявили много живого интереса и рассмотрѣли его довольно подробно. Такіе обстоятельные доклады нѣкоторыхъ земскихъ управъ могутъ вполне искупить недостатки докладовъ подавляющаго большинства ихъ.

Нельзя, конечно, отрицать нѣкотораго поверхностнаго, а въ иныхъ случаяхъ даже неопредѣленнаго нерѣшительнаго, отношенія земствъ къ этому крупному принципиальному вопросу, особенно въ той постановкѣ, какую придало ему Министерство Внутреннихъ Дѣлъ. Вѣдь, не надо забывать <sup>2)</sup>, того что въ нѣкоторыхъ случаяхъ причины такой нерѣшительности представлялись вполне ясными и обуславливались сложностью и трудностью, а можетъ быть даже и невозможностью выполненія возложенной на земство обязанности. Земства, поставленные лицомъ къ лицу съ практической задачей, должны были считаться съ тѣми возможностями, которыя являлись наиболѣе осуществимыми, при чемъ они должны были согласовать всѣ дѣйствія съ возложенными на нихъ законными требованіями. Необходимо было соблюденіе ряда условій, нерѣдко противоположныхъ и другъ другу несоотвѣтствующихъ. Такъ съ одной стороны «надлежало допустить устройство такихъ сооружений, въ которыхъ ощущается *настоятельная потребность* для данной мѣстности», а съ другой—«оказывалось желательнымъ производство работъ

1) В. А. Могилевскій, цит. ст., стр. 46, 50

2) См. ст. А. Эмашевича. Общественныя работы въ Таврической губерніи (Южныя Записки 1904 г.).



исполненіе которыхъ достижимо силами *мѣстнаго нуждающагося населенія*». Основательность такого требованія не подлежитъ сомнѣнію, потому что виѣ соблюденія этого условія общественныя работы, предпринимаемыя главнымъ образомъ въ интересахъ доставленія трудовой помощи *мѣстнымъ жителямъ*, не достигаютъ цѣли, но примѣненіе этого правила на практикѣ представляетъ задачу нелегкую и часто невыполнимую. Приходится, слѣдовательно, приискивать работу, пригодную для опредѣленной категоріи работниковъ, въ данномъ случаѣ работу, требующую труда простого качества, между тѣмъ проектируемая работа, напр. сооруженіе мостовъ, устройство мостовъ, не могутъ быть выполнены простой мускульной силой и требуютъ нѣкоторыхъ специальныхъ знаній. Но этимъ, конечно, не исчерпываются условія, вызвавшія нерѣшительное отношеніе земствъ къ вопросу объ общественныхъ работахъ. Крупную роль играетъ вопросъ о средствахъ, которыя, конечно, требуются очень большія, а земства располагаютъ въ нѣсколько разъ меньшими

По всей вѣроятности, эти обстоятельства повліяли на земства еще и въ томъ отношеніи, что они проявили сравнительно слабый интересъ къ дѣятельности по устройству общественныхъ работъ тѣхъ земствъ, которыя были указаны циркулярами, какъ пионеры въ дѣлѣ разрѣшенія вопроса о возможности и цѣлесообразности организаціи общественныхъ работъ на солидныхъ началахъ. Мы имѣемъ, въ данномъ случаѣ, въ виду указаніе второго циркуляра Министерства Внутреннихъ Дѣлъ (отъ 21 марта 1901 г., за № 8) на земство Нижегородской губерніи, приступившее къ собиранію матеріала, который долженъ былъ дать земству возможность подробно разработать планъ и систему общественныхъ работъ на случай неурожая. На самомъ же дѣлѣ, просмотрѣвъ нѣсколько десятковъ докладовъ земскихъ управъ, посвященныхъ общественнымъ работамъ, только въ одномъ докладѣ намъ удалось найти текстъ программы, по которой собирались Нижегородскимъ губернскимъ земствомъ матеріалы для разработки вопроса объ общественныхъ работахъ <sup>1)</sup>. Между тѣмъ, едва ли можно отрицать, что въ ознакомленіи со способами собиранія такого матеріала и опредѣленіи его границъ должны быть заинтересованы всѣ земства, которыя захотѣли бы строить новое дѣло на солидномъ фундаментѣ.

---

<sup>1)</sup> Сборникъ постановленій Ветлужскаго уѣзднаго земскаго собранія очередной сессіи 1901 года, стр. 562—567. Ветлуга, 1902 г. Объ этой программѣ см. дальше.

Но на ряду съ поверхностнымъ отношеніемъ многихъ земствъ къ данному вопросу мы встрѣчаемъ у нѣкоторыхъ изъ нихъ очень вдумчивое и обстоятельное изученіе его, заставившее одни земства *иначе* взглянуть на цѣль и значеніе общественныхъ работъ, другихъ— *совершенно отвергнуть* послѣднія, какъ мѣру *неудобоисполнимую* (а то и вовсе *неисполнимую*) по мѣстнымъ условіямъ, третьихъ—заняться *выработкой плана на основаніи болѣе или менѣе обширнаго статистическаго и бытового матеріала*, четвертыхъ—*выработать и предложить цѣлесообразный планъ организаціи общественныхъ работъ и пр.*

Однимъ словомъ, теоретическая разработка вопроса объ общественныхъ работахъ, произведенная всѣми этими земствами, и дала въ результатѣ тотъ цѣнный матеріалъ, который будетъ нами использованъ для того, чтобы рельефно и выпукло нарисовать картину организаціи общественныхъ работъ въ томъ видѣ, какъ она рисовалась людямъ земской Россіи. Само собой разумѣется эта картина должна быть лишена той массы аксессуаровъ, которые могутъ лишь затемнить принципиальную сторону вопроса и отвлечь вниманіе читателя въ сторону техническихъ и второстепенныхъ деталей: подъ послѣдними нужно разумѣть тѣ обстоятельно составленные списки крупныхъ и незначительныхъ работъ (съ поясненіемъ стоимости каждой изъ нихъ и числа рабочихъ рукъ, занятыхъ на ней), которыми снабжены многіе доклады земскихъ управъ и которые могутъ имѣть лишь второстепенное значеніе.

Обращаясь къ разсмотрѣнію взглядовъ земствъ *на цѣль и значеніе общественныхъ работъ*, рекомендуемыхъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ, нельзя не сознаться съ грустью, что эта сторона вопроса мало интересовала наши земства. Впрочемъ, можно назвать нѣсколько земствъ, ставшихъ при оцѣнкѣ этихъ работъ на нѣсколько иную точку зрѣнія, чѣмъ центральная и губернская администрація.

Такъ, Рязанское губернское земское собраніе <sup>1)</sup>, принявъ докладъ управы, признававшей въ общемъ полезность общественныхъ работъ, однако высказалось о нихъ слѣдующимъ образомъ: «отрицать пользу общественныхъ работъ нѣтъ основанія, но и съ другой стороны нельзя имъ приписывать черезчуръ большаго значенія въ дѣлѣ борьбы съ послѣдствіями отъ неурожая, какія бы ни предполагались обществен-

---

1) XXXVII очередное Рязанское губернское земское собраніе, стр. 369.

ныя работы, какъ бы ни была совершенна ихъ организація, въ случаѣ крупныхъ неурожаевъ всегда будетъ лежать на правительствѣ прямая и главная забота прокормить массу нуждающихся; общественныя работы въ смыслѣ обезпеченія населенія насущнымъ хлѣбомъ будутъ имѣть лишь историческое значеніе».

Гласный Новгородскаго губернскаго земскаго собранія Н. Ф. Румянцевъ <sup>1)</sup> внесъ слѣдующее дополненіе въ постановленіе земскаго собранія о желательности общественныхъ работъ съ отнесеніемъ ихъ на средства государственнаго казначейства. «Я хотѣлъ бы» сказалъ гласный «подчеркнуть, что организація общественныхъ работъ должна быть принимаема на средства государственнаго казначейства только въ томъ случаѣ, когда цѣлью ихъ будетъ удовлетвореніе наступившей въ населеніи безработицы, но не заполненіе тѣхъ бѣдствій, которыя нанесли голодовки, падежъ скота и т. п., потому что бороться противъ этихъ бѣдствій организаціей общественныхъ работъ—значить бороться средствами, для данной цѣли непригодными».

Хотинская уѣздная земская управа <sup>2)</sup> въ своемъ докладѣ объ общественныхъ работахъ такъ выясняетъ нужду въ устройствѣ послѣднихъ. «Нѣтъ налобности», говоритъ она, «разъяснить здѣсь насколько печально положеніе сельскаго жителя, въ особенности, въ мѣстности по преимуществу земледѣльческой, когда онъ, при наступленіи нужды отъ неурожая или отъ другихъ бѣдствій, не можетъ найти для себя заработка. Онъ радъ бы работать, и у него для этого есть всѣ данныя—и досугъ, а въ началѣ бѣдствія и достаточно силъ,—но онъ не знаетъ, куда дѣть свое время, и на что потратить свои силы, а нужда между тѣмъ не ждетъ, а все болѣе и болѣе растеть—истощаются продовольственные запасы, распродается имущество, отпускается за безцѣнокъ скотъ и все хозяйство разоряется, разоряется настолько, что послѣдующіе даже и вполне урожайные годы не могутъ поставить на ноги хлѣбороба. Какъ утопающій за соломинку, пострадавшій сельскій житель хватается тогда за все, чтобы какъ нибудь облегчить свою нужду. Онъ готовъ кинуться

---

<sup>1)</sup> Стеногр. отчетъ XXXIX очереднаго Новгородскаго губернскаго земскаго собранія, стр. 24.

<sup>2)</sup> Отчеты, доклады, смѣты и раскладки Хотинской уѣздной земской управы и постановленія XXXIII очереднаго уѣзднаго земскаго собранія созыва 1901 г., стр. 218—221. Хотинь, 1901 г.

на заработки по первому же слуху о спросѣ на рабочія руки, но въ большинствѣ случаевъ, куда бы онъ ни постучался, онъ всюду встрѣчаетъ такихъ же не менѣе жаждущихъ работы людей, переполнившихъ рынокъ и не находящихъ себѣ работы. Поскитавшись такимъ образомъ въ большинствѣ случаевъ безцѣльно, онъ въ концѣ концовъ возвращается домой къ еще болѣе печальнымъ условіямъ, чѣмъ тѣ, которыя онъ оставилъ, и тутъ уже совершенно падаетъ духомъ и теряетъ всякую вѣру и надежду въ возможность подыскать работу, которая спасла бы его и семью его отъ голодной смерти. Но нужда одна не приходитъ—за нею слѣдуютъ разнаго рода заболѣванія, какъ тифъ, цынга, и тогда сельскій житель перестаетъ даже думать о трудѣ и начинаетъ уже молить о посторонней помощи въ смыслѣ леченія и прокормленія. При такихъ обстоятельствахъ врядъ ли найдется скептикъ, который сталъ бы сомнѣваться въ томъ, что наряду съ разными видами помощи населенію, каковы ссуды на обезмененіе и продовольствіе, едва-ли не первую роль играетъ трудовая помощь населенію». Указавъ затѣмъ, вкратцѣ, на опыты съ устройствомъ общественныхъ работъ по инициативѣ земствъ, Россійскаго Общества Краснаго Креста и Попечительства о домахъ трудолюбія и работныхъ домахъ, Хотинская управа высказываетъ свой взглядъ на организацію этихъ работъ. По ея мнѣнію, общественныя работы должны быть не только самага простаго качества и по конструкціи своей должны быть вполне доступны населенію, но и вызываться нуждами благоустройства данной мѣстности. Если работы измышляются специально для того, чтобы дать приложеніе свободнымъ рабочимъ рукамъ, если рабочіе сознаютъ, что они занимаются совершенно бесполезнымъ дѣломъ, то трудовая помощь получаетъ характеръ подаенія, т. е. получается какъ разъ то, чего желаютъ избѣгнуть, примѣняя эту форму помощи. Хотинская управа, соглашаясь съ мнѣніемъ губернской управы о желательности дорожныхъ сооружений и меліораціонныхъ работъ, вмѣстѣ съ тѣмъ вышла изъ узкаго круга работъ, намѣченныхъ администраціей, выразивъ пожеланіе, чтобы было обращено вниманіе на существующіе въ нѣкоторыхъ мѣстахъ промыслы, которые мало развиты; поддержка и усовершенствованіе ихъ въ неурожайные годы могли бы тоже принести нѣкоторую долю пользы населенію, какъ напримѣръ ковровый, гончарный и бондарный промыслы, плетеніе корзинъ, тканье полотенецъ и холста и пр. Такимъ образомъ, Хотинское земство расширило понятіе «общественныхъ работъ», включивъ въ число ихъ мѣры по воспособленію кустарнымъ промысламъ.

Сычевское уѣздное земство (Смоленской губерніи) <sup>1)</sup> отвергло работы, указанная губернской земской управой по предложенію администраціи, въ виду того, что онѣ для населенія этого уѣзда неподходящи, будучи для него незнакомы и даже не существуя въ уѣздѣ: по этимъ причинамъ онѣ не могутъ занять значительнаго числа рукъ.

Болѣе значительной оказалась та категорія земствъ, которыя по мѣстнымъ условіямъ признали устройство общественныхъ работъ *без-полезнымъ или ненужнымъ* для населенія даннаго уѣзда или даже губерніи.

Такъ, Московское губернское земское собраніе постановило: «поручить управѣ довести до свѣдѣнія правительства, что губернское земское собраніе, въ виду экономическихъ условій Московской губерніи, не считаетъ необходимымъ и возможнымъ составленіе плана общественныхъ работъ на случай неурожая». Губернская управа мотивировала это постановленіе слѣдующими соображеніями: 1) Московское земство всей своей экономической дѣятельностью стремится создать условія для большей устойчивости крестьянскихъ хозяйствъ въ борьбѣ съ послѣдствіями неурожая и другого рода бѣдствій, и 2) она считаетъ, что шоссеино-дорожныя сооруженія, которыя можно было бы организовать въ видѣ общественныхъ работъ, имѣютъ для Московской губерніи, въ виду ея промышленнаго характера, такое огромное значеніе, что исполненіе ихъ нельзя откладывать на неопредѣленное время, и разъ необходимость ихъ признана и выработанъ планъ, нужно, по возможности немедленно, приступить къ выполненію ихъ внѣ какой-либо зависимости отъ появленія въ Московской губерніи голода или иного бѣдствія <sup>2)</sup>.

Тверское губернское земское собраніе <sup>3)</sup> признало общественныя работы нецѣлесообразной мѣрой помощи нуждающемуся населенію въ періодъ самой нужды. Нецѣлесообразными собраніе признало общественныя работы потому, что онѣ являются такой же продовольственной помощью, какъ и всѣ другіе виды ея, а потому должны быть въ вѣдѣніи правительства, взявшаго въ свои руки продовольственное дѣло; земство же должно заботиться о сохраненіи крестьянскаго хозяйства въ будущемъ.

---

1) Журналы XXXVIII очереднаго Смоленскаго губернскаго земскаго собранія, стр. 16. Смоленскъ, 1903 г.

2) Доклады Московской губернской управы, № 9, стр. 17. Москва, 1901 годъ.

3) Журналы засѣд. Тверскаго земскаго собранія сессіи 1902 года.

Не признала необходимымъ устройство общественныхъ работъ и Ярославская губернская земская управа <sup>1)</sup>). Въ своемъ докладѣ губернскому земскому собранію управа указывала, что хотя общественныя работы, какъ одна изъ мѣръ борьбы съ послѣдствіями неурожаевъ, заслуживаютъ серьезнаго вниманія, давая населенію пораженныхъ неурожаемъ мѣстностей возможность пережить острый періодъ нужды, но работы эти имѣютъ особенно важное значеніе для территорій съ исключительно земледѣльческимъ населеніемъ, привыкшимъ находить въ занятіи землепашествомъ единственный источникъ удовлетворенія всѣхъ своихъ нуждъ и проявляющимъ очень слабую способность къ изысканію средствъ существованія внѣ этихъ занятій, вслѣдствіе чего достаточно наступить двумъ годамъ неурожая, чтобы населеніе такой земледѣльской губерніи оказалось въ безпомощномъ положеніи. Совсѣмъ иная картина получается въ тѣхъ губерніяхъ, между прочимъ и въ Ярославской, гдѣ земледѣліе развито слабо, и гдѣ оно является лишь подсобнымъ источникомъ существованія. По словамъ управы, населеніе Ярославской губерніи, даже въ годы выдающагося неурожая (1891—1892 г.г.), благодаря развитію кустарныхъ и отхожихъ промысловъ и обширной фабрично-заводской промышленности, не нуждалось ни въ помощи изъ общегосударственныхъ средствъ, ни даже изъ мѣстныхъ общегубернскихъ: въ 1891—1892 г.г. было выдано изъ послѣднихъ ссудой всего 21,000 р., а въ 1900—еще болѣе неблагопріятномъ—году потребовалось увеличить выдачу ссудъ изъ общественныхъ продовольственныхъ капиталовъ на незначительную сумму. Изучивши какое-либо ремесло, большая часть населенія губерніи еще въ самомъ раннемъ возрастѣ, едва окончивши школу, уже идетъ въ отхожіе промыслы, на которыхъ зарабатываетъ средства, составляющія главную основу благосостоянія населенія; другая часть населенія идетъ на мѣстные фабрики и заводы или занимается значительно развитыми въ Ярославской губерніи кустарными промыслами, и только незначительная часть населенія, остающаяся по тѣмъ или инымъ причинамъ дома, занимается хлѣбопашествомъ и то какъ подсобнымъ занятіемъ.

Александровская (Владимірской губерніи) уѣздная земская управа <sup>2)</sup> мотивировала бесполезность общественныхъ работъ тѣмъ, что на случай неурожая и другихъ народныхъ бѣдствій крестьяне Александровскаго

---

1) Вѣстникъ Ярославскаго земства, 1901, №№ 345—346 (мартъ—апрѣль), стр. 34 слѣд.

2) Журналы очереднаго Александровскаго уѣзднаго земскаго собранія 1902 г., стр. 33. Владимиръ на Клязьмѣ, 1903 г.

уѣзда будутъ всегда имѣть заработки въ видѣ возки дровъ зимою, пилки ихъ въ весеннее и осеннее время года.

Три уѣздныхъ земства Таврической губерніи (Мелитопольское, Симферопольское и Ялтинское) <sup>1)</sup> отнеслись къ вопросу объ организаціи общественныхъ работъ отрицательно: послѣднія два признали ихъ практически бесполезными, такъ какъ ихъ населенію не угрожаютъ значительные недороды. Впрочемъ, Симферопольскій уѣздъ какъ разъ и постигнуть былъ неурожаемъ въ 1903 году.

Гжатское (Смоленской губ.) уѣздное земское собраніе оставило вопросъ объ общественныхъ работахъ безъ обсужденія въ виду того, что въ Гжатскомъ уѣздѣ, по заключенію собранія, никогда не можетъ быть потребности въ общественныхъ работахъ, такъ какъ бѣольшая половина способна къ труду населенія уходить на сторонніе заработки, отъ которыхъ главнымъ образомъ и получаетъ средства къ жизни <sup>2)</sup>.

Мологское (Яросл. губ.) уѣздное земское собраніе, признавъ, что дорожное дѣло въ уѣздѣ не можетъ хотя бы сколько-нибудь обезпечить населеніе общественными заработками въ годы народныхъ бѣдствій, затруднилось указать какія-либо инныя мѣропріятія <sup>3)</sup>.

Вытегорское (Олонецкой губерніи) уѣздное земское собраніе въ за-сѣданіи 26 сентября 1902 г. согласилось съ докладомъ управы, кате горически отрицавшимъ нужду въ устройствѣ общественныхъ работъ <sup>4)</sup>. По словамъ управы, съ существующими въ уѣздѣ работами никогда до настоящаго времени, не справлялось мѣстное населеніе, такъ какъ на нихъ является пришлый людъ не только изъ другихъ уѣздовъ Олонецкой губерніи, но и изъ другихъ губерній.

Уклончиво отнеслось къ нашему вопросу и Сольвычегодское уѣздное земское собраніе <sup>5)</sup>.

---

1) Журналы засѣданій Таврическаго губернскаго земскаго собранія XXXVIII очередной сес- сии. Докладъ о выработкѣ плана организаціи общественныхъ работъ въ Таврической губерніи по случаю неурожая, стр. 4. Симферополь, 1904 г., а равно журналы засѣданія Таврическаго губернскаго собранія XXXVIII очередной сессии, стр. 7 и 12. 1903 г.

2) Журналы XXXVIII очередного Смоленскаго губернскаго земскаго собранія, стр. 47. Смоленскъ, 1902 г.

3) Журналы Мологскаго уѣзднаго земскаго собранія очередной сессии 1902 г. стр. 15. Яро- славль, 1903 г.

4) Доклады Олонецкой губернской земской управы губернскаго земскаго собр. XXXVI очередной сессии 1902 г. стр. 305. Петрозаводскъ, 1903 г.

5) Сольвычегодское уѣздное земское собраніе очередной сессии 1901 г. стр. 22. Вятка 1901 г.

Зарайская уѣздная земская управа, разыскивая мѣстности, гдѣ могла бы оказаться нужда въ общественныхъ работахъ, обратилась къ земскимъ начальникамъ Зарайскаго уѣзда съ просьбою сообщить ей о тѣхъ случаяхъ, когда является необходимымъ помочь крестьянамъ при посредствѣ общественныхъ работъ <sup>1)</sup>. На этотъ призывъ откликнулись всего 3 земскіе начальника, которые и увѣдомили, что въ доставленіи помощи населенію участковъ заработками, по случаю градобитія, необходимости не усматривается. Въ виду этого, управа предложила собранію воздержаться отъ организациі какихъ-либо общественныхъ работъ, съ чѣмъ собраніе и согласилось.

Не признало возможнымъ устроить общественныя работы и Михайловское уѣздное земство. Хотя въ 1902 г. въ предѣлахъ этого уѣзда и пострадало нѣсколько селеній отъ градобитія, однако крестьяне ушли уже на заработки на сторону, а въ деревняхъ остались такія лица, которыя не могутъ отлучаться изъ домовъ <sup>2)</sup>.

Переходимъ къ той группѣ земствъ, которыя для выработки плана и надлежащей организациі общественныхъ работъ полагали необходимымъ *выполненіе цѣлаго ряда подготовительныхъ дѣйствій*. Во главѣ такихъ земствъ безспорно стоитъ Нижегородское губернское земство.

По предложенію предсѣдателя Нижегородской губернской земской управы, чрезвычайное губернское земское собраніе въ засѣданіи, состоявшемся 22 іюня 1899 г., ассигновало изъ страхового капитала 2,000 р. на обследованіе селеній губерніи, нуждающихся въ водоснабженіи, съ цѣлью улучшенія ихъ въ противопожарномъ отношеніи и въ видахъ выясненія возможности организациі въ нихъ общественныхъ работъ <sup>3)</sup>. Эта ассигновка дала возможность собрать матеріалы, необходимыя для опредѣленія того, какія работы должны и могутъ быть предприняты для организациі трудовой помощи населенію на случай недорода. Выработанная земствомъ программа для собранія вышеуказанныхъ свѣдѣній отличалась рѣдкой обстоятельностью <sup>4)</sup>. Въ самомъ

1) XXXVIII очередное Зарайское уѣздное земское собраніе 1902 г. стр. 59 и 60. Рязань 1903 г.

2) Журналы Михайловскаго уѣзднаго земскаго собранія XXXVIII очередного созыва, стр. 370, Михайловъ, 1903 г.

3) Отчеты, доклады, смѣты, расклады Хотинской уѣздной земской управы и постановленія XXXIII очередного уѣзднаго земскаго собранія созыва 1901 г. стр. 222.

4) Подробно см. въ «Сборникѣ постановленій Ветвужскаго уѣзднаго земскаго собранія очередной сессіи 1901 г.» стр. 563—577.



дѣлѣ, она состояла изъ вопросовъ, касающихся устройства дамбъ и гатей, мостовъ, подъѣздовъ, запрудъ, прудовъ, колодцевъ, возможности и необходимости осушенія полей, укрѣпленія береговъ рѣкъ, засыпки овраговъ, заготовленія строительныхъ матеріаловъ, выдѣлки кирпича, добыванія камня и проч. Въ этой программѣ отведено было подобающее мѣсто и центральному пункту всей системы общественныхъ работъ—рабочимъ рукамъ. Последнимъ, въ особомъ отдѣлѣ «Общія свѣдѣнія», посвящены были слѣдующіе вопросы <sup>1)</sup>:

I. а) въ случаѣ неурожая охотно ли пойдетъ на работы мѣстное населеніе съ цѣлью получить заработокъ? *Примѣчаніе.* Здѣсь разумѣются работы, необходимость которыхъ выяснилась изъ отвѣтовъ на всѣ предыдущіе вопросы.

б) Если на работы, указанные въ примѣчаніи предыдущаго пункта, населеніе пойдетъ неохотно, то на какія оно пошло бы?

II. а) Имѣются ли здѣсь кустарные промыслы, которыми занимается мѣстное населеніе во время, свободное отъ полевыхъ работъ?

б) Сколько лицъ занимается каждымъ изъ промысловъ?

в) Сколько лицъ промыслами не занимается?

г) Уходить ли на сторону? Куда уходить и на какія работы? Сколько лицъ уходить? Въ какое время года уходить?

III. Какъ велики въ этой мѣстности цѣны на рабочія руки (съ лошадыю и безъ лошади, мужчины и женщины) весной, лѣтомъ, осенью, зимою?

Всѣ свѣдѣнія, указанные этой программой, собирались экспедиціоннымъ способомъ, употребляемымъ при земскихъ статистическихъ изслѣдованіяхъ и оказавшимся наиболее надежнымъ, а по мнѣнію нѣкоторыхъ земствъ, даже единственнымъ. Остановившись на такомъ способѣ собранія матеріаловъ, Нижегородская губернская земская управа набрала партію изъ 20 чел. регистраторовъ, исключительно изъ воспитанниковъ высшихъ учебныхъ заведеній, и распредѣлила ихъ по 1—2 на уѣздъ. Эти регистраторы должны были объѣзжать селенія и по выработанной программѣ опрашивать крестьянъ. Вмѣстѣ съ регистраторами объѣзжали селенія и земскіе страховые агенты, каждый въ районѣ своей дѣятельности. Вся работа по собранію матеріаловъ обошлась Нижегородскому земству въ 3,510 р., и кромѣ того 4,110 р. было затрачено на разработку матеріаловъ и ихъ напечатаніе.

---

1) Сборникъ, стр. 567.

Къ сожалѣнію, имѣющійся въ нашемъ распоряженіи матеріалъ не даетъ возможности утвердительно сказать, чтобы земства, проектируя тѣ или иныя работы, могли похвалиться знаніемъ главнаго элемента ихъ — рабочихъ рукъ.

Отраднымъ исключеніемъ въ этомъ отношеніи является Бѣльское (Смоленской губерніи) уѣздное земство <sup>1)</sup>. Въ своемъ докладѣ о планѣ организаціи общественныхъ работъ, принятомъ уѣзднымъ собраніемъ, Бѣльская уѣздная управа попыталась, при помощи цѣлага ряда математическихъ выкладокъ, опредѣлить максимумъ рабочихъ рукъ, которыя должны быть заняты на общественныхъ работахъ въ случаѣ наступленія въ Бѣльскомъ уѣздѣ полнаго неурожая, а также выяснитъ наличность тѣхъ заработковъ, которые могли быть предоставлены нуждающимся, и въ концѣ концовъ сдѣлала попытку опредѣлить сумму расходовъ на организацію такихъ работъ. Само собой разумѣется, эти выкладки могутъ потерять свой фантастическій характеръ и имѣть болѣе или менѣе реальное значеніе только въ томъ случаѣ, если будетъ изученъ отходъ населенія на сторону, отвлекающій рабочія силы изъ пораженной неурожаемъ мѣстности, если приблизительно точно будетъ опредѣлено количество продуктовъ (муки), требуемыхъ для пропитанія остающагося населенія, затѣмъ вычислены количество хлѣба, находящагося въ запасныхъ магазинахъ, размѣръ сельскихъ продовольственныхъ капиталовъ, доля губернскаго продовольственнаго капитала, приходящаяся на уѣздъ въ случаѣ неурожая по всей губерніи или въ части ея, количество населенія, занятаго промыслами, не стоящими въ связи съ земледѣліемъ, а также зажиточнаго, число нуждающихся, которые находятся въ рабочемъ возрастѣ и пр. Такимъ образомъ, для успѣшной выработки плана общественныхъ работъ надлежитъ выполнить цѣлый рядъ сложныхъ статистическихъ подготовительныхъ работъ. Эта подготовительная работа по выработкѣ плана должна была еще болѣе осложниться въ виду указанія циркуляра Министра Внутреннихъ Дѣлъ на то, чтобы участіе нуждающагося на общественныхъ работахъ не обусловливалось продолжительнымъ отсутствіемъ его изъ семьи, т. е. чтобы мѣсто работъ не было чрезмерно удалено отъ мѣстностей, пораженныхъ неурожаемъ.

Приблизительно такая же и очень подробная программа была проектирована въ 1902 году особой редакціонной комиссіей Смоленскаго земства,

1) Журналы XXXIX очереднаго Смоленскаго губернскаго земскаго собранія, стр. 65—69  
Смоленскъ, 1904 г.



ознакомившейся съ докладомъ губернской земской управы о планѣ организаціи общественныхъ работъ въ Смоленской губерніи на случай неурожая <sup>1)</sup>. По мнѣнію этой комисіи, при самомъ составленіи плана общественныхъ работъ, весьма желательно собрать свѣдѣнія о томъ: 1) какъ велика могла бы быть нужда въ продовольствіи всего населенія даннаго уѣзда при полномъ неурожаѣ, 2) поскольку нужда эта могла бы быть восполнена сторонними заработками, которыми обыкновенно пользуется населеніе, 3) какія именно работы могутъ быть приняты въ данной мѣстности, сообразно съ потребностью въ такихъ работахъ и доступностью ихъ силамъ мѣстнаго населенія, 4) если работы будутъ состоять главнымъ образомъ въ устройствѣ и ремонтѣ дорогъ и подвозкѣ къ нимъ разныхъ матеріаловъ, то на какое разстояніе будутъ отвлекаться для этого жители той или другой мѣстности и въ какомъ количествѣ, 5) не представляется ли возможнымъ, наряду съ дорожными сооруженіями, занять часть населенія работами въ казенныхъ и частныхъ лѣсахъ, что было бы особенно важно и для зимняго времени, а также устройствомъ водоемовъ и усиленнымъ ремонтомъ школьныхъ помѣщеній, больницъ и другихъ общественныхъ зданій.

Мы говорили выше, что значительное число земствъ отнеслось къ вопросу объ организаціи общественныхъ работъ съ большимъ интересомъ и попыталось дать этой организаціи извѣстную *внѣшнюю форму*, намѣтить ея *структуру*, являющуюся тѣмъ болѣе необходимой, что общественныя работы должны были получить характеръ постояннаго мѣропріятія. Въ своихъ докладахъ управы попытались указать тѣ *органы*, которые должны были вѣдать этимъ дѣломъ, намѣтили *составъ ихъ*, указали тѣхъ *лицъ*, на которыхъ должно было лежать исполненіе плана, выработаннаго *центральнымъ органомъ*, обрисовали *порядокъ дѣятельности* вновь созданной организаціи, наконецъ дали *перечень тѣхъ работъ*, которыя нужно было выполнить земствамъ для помощи нуждающемуся населенію.

Само собой разумѣется, этотъ остовъ организаціи общественныхъ работъ былъ намѣченъ земствами не съ одинаковой полнотой: одни изъ нихъ, подробно останавливаясь на нѣкоторыхъ сторонахъ организаціи и вдаваясь въ детальное изученіе ихъ, удѣляли другимъ сравнительно

---

<sup>1)</sup> Журналъ XXXVIII очереднаго Смоленскаго губернскаго земскаго собранія, стр. 31 и 32. Смоленскъ, 1903 г.

мало вниманія, касаясь ихъ лишь мелькомъ и даже вовсе умалчивая другія земства занимались структурой общественныхъ работъ лишь въ общихъ чертахъ; третьи намѣчали способъ привлеченія къ этому мѣропріятію представителей общества; четвертыя особенно выдвигали вопросъ о видахъ работъ и условіяхъ ихъ организаціи и пр. Тѣмъ не менѣе, эти недостатки не повредили общей картинѣ общественныхъ работъ въ томъ видѣ, въ какомъ она рисовалась людямъ земской Россіи.

Начнемъ съ той категоріи земствъ, которыя говорятъ объ организаціи общественныхъ работъ въ общихъ чертахъ, ограничиваясь критикой существующей постановки ихъ или дополненіемъ, а отчасти и измѣненіемъ ея. Къ числу такихъ земствъ можно отнести, прежде всего, Одесское земство, которое на уѣздномъ земскомъ собраніи, 1903 г. приняло цѣлый рядъ положеній, изложенныхъ въ докладѣ управы <sup>1)</sup>. Последняя, признавъ главной причиной слабой успѣшности примѣненія трудовой помощи для населенія Одесскаго уѣзда по случаю неурожая или наступленія другихъ подобнаго рода бѣдствій—неудовлетворительный порядокъ разрѣшенія общественныхъ работъ, предлагала для устраненія этого обстоятельства ввести новый порядокъ разрѣшенія. По мнѣнію управы, разрѣшеніе открывать работы должно испрашиваться Одесскимъ земскимъ собраніемъ отъ министерства внутреннихъ дѣлъ непосредственно, въ случаѣ надобности по телефону, согласно существующимъ правиламъ. Постановленіе уѣзднаго собранія по этому предмету должно заключать въ себѣ лишь констатированіе размѣровъ продовольственной нужды. Уѣздная земская управа дѣлаетъ представленіе въ министерство о томъ, какія изъ работъ, входящихъ въ утвержденный губернскимъ собраніемъ и министерствомъ планъ ихъ, должны быть по обстоятельствамъ открыты. Работы производятся въ размѣрахъ, вызываемыхъ дѣйствительной потребностью населенія въ трудовой помощи. На производство этихъ работъ изъ суммъ государственнаго казначейства отпускаются, въ видѣ безпроцентной ссуды земству, потребныя средства, а затѣмъ возмѣщаются: расходы по дорожнымъ сооруженіямъ—ежегоднымъ 10% отчисленіемъ изъ причитающейся уѣзду доли дорожнаго капитала, расходы по всѣмъ прочимъ работамъ—ежегодными взносами изъ средствъ земства въ размѣрѣ 3% смѣты

---

<sup>1)</sup> Сборникъ Херсонскаго земства, стр. 171 (№ 12, декабрь, 1903 г.).

расходовъ на данный годъ; взносы эти исчисляются сверхъ 3% нормы предѣла земскаго обложенія. Управѣ поручается ежегодное представленіе собранію плана работъ на слѣдующій годъ, который обезпечивалъ бы трудовой помощью жителей каждаго поселенія уѣзда.

Пензенская губернская земская управа <sup>1)</sup>, признавая совершенно необходимымъ для успѣха общественныхъ работъ соблюденіе условий, указанныхъ въ циркулярѣ Министра Внутреннихъ Дѣлъ отъ 21 марта 1901 г., признала нужнымъ добавить еще слѣдующія: 1) чтобы работы имѣли значеніе существенной помощи населенію, для каковой цѣли онѣ должны быть организованы широко, 2) чтобы для нихъ были избраны тѣ мѣсяцы года, когда населеніе не имѣетъ заработка, 3) чтобы матеріаль для работъ ничего не стоило или же стоило очень дешево, т. е. чтобы ассигнованная на работы сумма почти всецѣло поступала населенію, а не уходила на уплату вознагражденія дорого стоящимъ техникамъ, инженерамъ, а также за матеріаль и машины, и 4) чтобы плата за работу была установлена достаточно высокая.

Переходимъ къ группѣ тѣхъ земствъ, которыя попытались взглянуть на устройство общественныхъ работъ нѣсколько глубже, чѣмъ упоминавшіяся выше губернска и уѣздныя земства, и выработали заранѣе схему предстоящей своей новой дѣятельности, опредѣливъ форму участія въ ней уже существующихъ земскихъ органовъ или высказавъ свой взглядъ на желательность и возможность созданія какихъ-либо новыхъ учреждений. Среди такихъ земствъ слѣдуетъ назвать Гжатское и Вѣльское уѣздныя земства Смоленской губерніи, Пермское и Нижегородское губернска земства, Аккерманское уѣздное земство, Каргопольское и Красноуфимское уѣздныя земства.

Первымъ вопросомъ, который естественно долженъ былъ возникнуть среди земцевъ, когда зашла рѣчь о расширеніи земской дѣятельности путемъ созданія постоянной организаціи общественныхъ работъ, долженъ былъ явиться вопросъ о томъ, нужно ли учреждать какой-нибудь новый специальный органъ для завѣдыванія этимъ дѣломъ или его слѣдуетъ возложить на существующіе уже земскіе органы.

По мнѣнію Пермской губернской земской управы <sup>2)</sup>, для состава

---

1) Журналы Горолиценскаго уѣзднаго земскаго собранія очередной сессіи 1901 г., стр. 17. Пенза, 1902 г.

2) Журналь XXXV очередного и XXVIII—XXIX чрезвычайныхъ сессій Красноуфимскаго

вления плана общественныхъ работъ по отдѣльному уѣзду при каждой уѣздной управѣ должна быть учреждена особая Коммисія, съ непремѣннымъ участіемъ уѣзднаго агронома, техника и страхового агента, подъ отвѣтственнымъ руководствомъ предсѣдателя или члена уѣздной управы. Въ Коммисію должны быть приглашаемы всѣ лица, которые могутъ оказать ей содѣйствіе своими знаніями и опытностью.

Каргопольская уѣздная земская управа <sup>1)</sup> предлагаетъ учредить въ Каргополѣ центральный распорядительный Комитетъ, состоящій изъ лицъ, по указанію собраній, при чемъ признаетъ весьма желательнымъ возможно большее участіе гласныхъ въ дѣлахъ Комитета. Независимо центральнаго Комитета, въ каждой волости долженъ быть учрежденъ мѣстный исполнительный Комитетъ изъ лицъ по указанію собранія. Списки лицъ, предназначенныхъ собраніемъ въ центральный и мѣстные Комитеты, представляются на благоусмотрѣніе губернатора.

Аккерманская уѣздная земская управа <sup>2)</sup> предполагаетъ раздѣлить уѣздъ по существующему плану его на число секцій экономическаго совѣта—на 8 отдѣльныхъ плановъ. Составленіе плана возлагается на техника, а свѣдѣнія, касающіяся благосостоянія жителей поселеній, собираетъ уѣздная управа. Для обезпеченія успѣха въ дѣятельности организаціи въ помощь управѣ назначаются особые уполномоченные, по 4 на каждый участокъ, для ближайшаго завѣдыванія работами на мѣстѣ.

Повѣнецкая (Олонецкой губ.) уѣздная земская управа предполагаетъ возложить заботу объ оказаніи помощи населенію при посредствѣ общественныхъ работъ на состоящую при управѣ продовольственную Коммисію, въ составъ которой входятъ, кромѣ предсѣдателя и членовъ управы,— предсѣдатель уѣзднаго сѣзда, всѣ земскіе начальники уѣзда, уѣздный исправникъ, податной инспекторъ, уѣздные агрономъ и техникъ и мѣстные лѣсничіе <sup>3)</sup>.

---

уѣзднаго земскаго собранія, стр. 528 и 529. Екатеринбургъ. 1904 г., а равно Журналы XXXIX очереднаго Смоленскаго губернскаго земскаго собранія, стр. 76.

1) Доклады Олонецкой губернской земской управы губернскому земскому собранію XXXVI очередной сессіи 1902 г., стр. 305 и 306. Петрозаводскъ, 1903 г.

2) Доклады Бессарабской губернской земской управы губернскому земскому собранію XXXIV очередной сессіи въ 1902 г., стр. 779 и 780, а равно Журналы XXXIX очереднаго губернскаго земскаго собранія стр. 76—78.

3) Доклады Олонецкой губернской земской управы, губернскому земскому собранію XXXVI очередной сессіи, стр. 313.

Гжатская уѣздная земская управа <sup>1)</sup>, оставляя за собой и сельскимъ и волостнымъ начальствомъ главный надзоръ за общественными работами, предлагаетъ для ближайшаго надзора за рабочими, для веденія точнаго счѣта ихъ и снабженія ихъ одеждой, обувью и пищей, избрать особыхъ добросовѣстныхъ людей, знакомыхъ съ предпринимаемыми работами. Расчетъ рабочихъ, по мнѣнiю управы, можетъ быть порученъ особымъ участковымъ попечителямъ, а также волостному и сельскому начальству, при чемъ этотъ расчетъ долженъ производиться въ присутствiи распорядителей работъ.

Смоленская уѣздная земская управа предлагаетъ возложить всю хозяйственную часть общественныхъ работъ на избранныхъ земскимъ собранiемъ уполномоченныхъ подъ непосредственнымъ наблюдениемъ предѣдателя уѣздной управы. Уѣздной управѣ уполномоченные представляютъ отчетъ о всѣхъ расходахъ и произведенныхъ работахъ. Работы выполняются по указанiю и подъ непосредственнымъ наблюдениемъ десятниковъ, находящихся въ ближайшемъ вѣдѣнiи уѣзднаго техника.

Нѣскольکو иначе проектируетъ организовать общественныя работы Нижегородская губернская земская управа <sup>2)</sup>. Общее руководство работами сосредоточивается въ губернской управѣ, при чемъ наблюдение за ними возлагается на дорожный отдѣлъ губернскаго земства. На мѣстахъ въ уѣздахъ технической стороной работъ руководятъ уѣздные техники. Для завѣдыванiя хозяйственной стороной работъ избираются особые уполномоченные изъ числа мѣстныхъ жителей (гласныхъ, членовъ уѣздныхъ управъ, землевладѣльцевъ и пр.), на которыхъ возлагается вся организацiонная, финансовая и хозяйственная сторона работъ. Непосредственно работами руководить десятникъ, находящiйся въ ближайшемъ подчиненiи у уѣзднаго техника. Этотъ десятникъ долженъ распределять работу (уроки) между рабочими въ зависимости отъ ихъ силы и умѣнья, вести табель и журналъ работъ, вносить въ рабочiя книжки заработанныя деньги, слѣдить за точнымъ исполненiемъ данныхъ ему техническихъ надзоровъ указанiй, касающихся исполненiя работъ.

Такимъ образомъ, сводя въ одно взгляды вышеперечисленныхъ

---

1) Журналы XXXIX очереднаго Смоленскаго губернскаго земскаго собранiя, стр. 61.

2) Журналы XXXIX очереднаго Смоленскаго губернскаго собранiя, стр. 78.

земствъ, можно придти къ заключенію, что большинство ихъ не усматривало нужды въ созданіи особыхъ органовъ по завѣдыванію общественными работами и имѣло въ виду широко воспользоваться при организаціи ихъ общественными силами, мѣстными и общественными организаціями. Земства тѣмъ самымъ считались съ общеизвѣстнымъ фактомъ, что только при живомъ и дѣятельномъ участіи мѣстнаго населенія и надзорѣ людей, близкихъ къ нему, возможно и мыслимо цѣлесообразное примѣненіе общественныхъ работъ <sup>1)</sup>. Опытъ съ организаціей общественныхъ работъ въ Камышинскомъ уѣздѣ, Саратовской губерніи, въ 1901 г., доказалъ, что эти работы носили серьезно дѣловой характеръ, именно благодаря тому, что <sup>2)</sup> «населенію не предписывалось возводить то или иное сооруженіе, не справившись объ его относительной необходимости; напротивъ, не приступали ни къ одной работѣ, не обсудивши всесторонне съ стариками, гдѣ и что необходимо сдѣлать. Такъ относились къ дѣлу завѣдующіе работами на мѣстахъ, уполномоченный же по всему уѣзду, мѣстный предводитель дворянства, не разъ вызывалъ на совѣщаніе о работахъ, помимо земскихъ начальниковъ, и представителей мѣстнаго населенія—старшинъ и гласныхъ».

Слѣдующимъ не менѣе интереснымъ пунктомъ являются вопросы о томъ, *въ какомъ видѣ* земства рисовали себѣ свою будущую дѣятельность по устройству общественныхъ работъ, *какія стадіи* должна была пройти эта дѣятельность для того, чтобы въ концѣ концовъ дать истинно нуждающемуся населенію работу, удовлетворяющую условіямъ, указаннымъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ и самими земствами, и, наконецъ, *какіе виды* работъ привлекли особое вниманіе земствъ?

Нижегородская губернская земская управа, перечисляя органы, на которые она предполагала возложить руководство и исполненіе общественныхъ работъ, настаивала на томъ, чтобы для каждой общественной работы были заблаговременно составлены проектъ и смѣта. Къ смѣтѣ долженъ быть приложенъ расчетъ потребной для исполненія работы рабочей силы, т. е. сколько потребуется рабочихъ дней и рабочихъ (пѣшихъ, конныхъ, плотниковъ и пр.), а въ зависимости отъ этого расчета и мѣстныхъ условій опредѣ-

1) Саратовская Земская Недѣля, №№ 34—37, 1901 г. стр. 100.

2) А. Чусовъ. Общественныя работы въ Камышинскомъ уѣздѣ въ 1901 г., стр. 180 и 181 (Саратовская Земская Недѣля, № 2, 1902 г.).

ляется предѣльный максимальный комплектъ рабочей артели и потребныхъ для нея инструментовъ. Всѣ данныя о количествѣ рабочихъ, инструментовъ, матеріаловъ и пр., передаются уполномоченному хозяйственной частью работъ. Прежде чѣмъ рабочіе явятся на мѣсто работъ, уполномоченный долженъ озаботиться объ ихъ помѣщеніи и о запасѣ продовольствія. Каждому рабочему онъ выдаетъ книжку, въ которой значится, на какую работу онъ принять, а также вносятся всѣ выдачи заработанныхъ имъ денегъ. Уплата производится на мѣстѣ работъ въ концѣ каждой недѣли, а въ случаѣ надобности и чаще. О всѣхъ расходахъ и произведенныхъ работахъ уполномоченный составляетъ отчетъ. Эта отчетность должна раздѣляться на ежемѣсячную (или чаще—по израсходованіи аванса) и общую по окончаніи всѣхъ работъ. Отчеты должны вестись по каждому сооруженію отдѣльно. Отчетъ о работахъ составляется также и техникомъ, наблюдающимъ за работами.

Пермское губернское земство, въ отличіе отъ Нижегородскаго, остановилось на организаціи общественныхъ работъ, ввѣренной главному органу—особой комиссіи, учреждаемой при каждой уѣздной управѣ. Чтобы ориентироваться въ предстоящей ей работѣ, комиссія должна собрать чрезъ волостныя правленія, добровольныхъ корреспондентовъ земства и иными путями, нѣкоторые предварительные матеріалы о проселочныхъ дорогахъ, болотахъ и условіяхъ водоснабженія отдѣльныхъ селеній уѣзда, при чемъ свѣдѣнія эти, въ виду однообразія матеріаловъ, должны собираться по одинаковой программѣ. Этимъ и заканчивается первая стадія дѣятельности комиссіи.

Вторая стадія заключается въ томъ, что комиссія, сдѣлавъ сводку этихъ предварительныхъ свѣдѣній, приступаетъ къ мѣстнымъ изслѣдованіямъ, поручая производство ихъ отдѣльнымъ своимъ членамъ по ихъ спеціальности, при чемъ программы этихъ свѣдѣній должны быть составлены также по указаніямъ губернской управы.

Третья стадія состоитъ въ томъ, что комиссія, на основаніи всѣхъ собранныхъ матеріаловъ, составляетъ списки общественныхъ работъ для каждой волости, каждаго общества или каждаго селенія, смотря по характеру этихъ работъ, съ указаніемъ экономическаго значенія каждой работы, способовъ ея исполненія и хотя бы грубо приблизительныхъ данныхъ о ея стоимости.

Наконецъ, послѣднюю—четвертую—стадію работъ комиссіи составляетъ объѣздъ волостей, для провѣрки на мѣстахъ, по совѣщаніи съ мѣстными свѣдущими людьми, а иногда путемъ осмотра въ

натурѣ дорогъ, болотъ и пр., правильности сдѣланныхъ ею выводовъ и составленныхъ ею расчетовъ. При этомъ коммисія должна выѣзжать на мѣсто въ составѣ 2—3 членовъ для устраненія вліянія субъективныхъ мнѣній. Въ тѣхъ случаяхъ, когда намѣченныя коммисіей работы требуютъ специальныхъ техническихъ изслѣдованій, недоступныхъ ея членамъ, она сообщаетъ объ этомъ уѣздной управѣ, послѣдняя, въ случаѣ надобности, испрашиваетъ у собранія необходимые кредиты на производство этихъ изслѣдованій или выполняетъ ихъ по соглашенію съ губернской управой, при содѣйствіи технического персонала губернскаго земства.

Аккерманское уѣздное земство предполагаетъ въ основу организаціи общественныхъ работъ положить свѣдѣнія о благосостояніи даннаго селенія, которыя должны собираться уѣздной управой путемъ сношенія съ сельскими и волостными правленіями. Эти свѣдѣнія должны показать: 1) количество владѣемой или арендуемой селеніемъ земли; 2) площадь земли, ежегодно засѣваемой хлѣбомъ; 3) ежегодное приблизительное количество производимаго хлѣба (по трехлѣтней сложности) и приблизительную наличность его въ сентябрѣ; 4) число жителей; 5) выяснить, занимаются ли жители, кромѣ хлѣбопашества, еще и другими промыслами, какими именно и въ какомъ размѣрѣ; 6) производятся ли овощи и въ какомъ приблизительно размѣрѣ; 7) показать число рабочаго и гулевого скота; 8) гдѣ производится водопой скота; 9) изъ какихъ источниковъ населеніе получаетъ воду для своего личнаго пользованія; 10) въ какомъ количествѣ имѣется кормъ для скота къ наступающему зимнему времени. Всѣ эти свѣдѣнія должны быть сосредоточены въ уѣздной управѣ къ ноябрю. Намѣтивъ цѣлый рядъ общественныхъ работъ, Аккерманская уѣздная земская управа самый выборъ и порядокъ исполненія ихъ предоставляетъ усмотрѣнію уѣздной управы, которая должна заняться выясненіемъ этихъ пунктовъ при содѣйствіи секціи экономическаго совѣта, члены котораго, какъ мѣстные жители, близко знакомы съ тѣмъ, что именно необходимо сдѣлать въ общественныхъ интересахъ. Земскій же техникъ, при содѣйствіи своихъ помощниковъ, долженъ на мѣстѣ по каждому селу выяснить: 1) откуда можетъ быть полученъ для выполненія намѣченныхъ работъ необходимый матеріалъ, какъ-то: песокъ, гравій, глина и пр.; 2) сколько приблизительно потребуется рабочихъ дней для выполненія тѣхъ работъ, съ цѣлью установить, насколько это возможно, могутъ ли эти работы обезпечить насе-

леніе въ годы недорода, дать ему возможность прокормить себя посредствомъ этихъ работъ до будущаго урожая и приобрести хлѣбъ для обмѣненія полей. Плата за работы выдается не деньгами, а хлѣбомъ и кормомъ для скота, при чемъ цѣна хлѣба и кормовыхъ продуктовъ должна слагаться изъ цѣны ихъ на мѣстѣ покупки съ прибавленіемъ расходовъ по храненію и заготовкѣ.

Каргопольское уѣздное земство опредѣляетъ обязанности центральнаго распорядительнаго Комитета слѣдующимъ образомъ: Комитетъ входитъ заблаговременно съ необходимыми ходатайствами въ правительственныя учрежденія, опредѣляетъ размѣръ постигшаго населеніе бѣдствія, устанавливаетъ необходимость приступа къ общественнымъ работамъ и высоту необходимыхъ для ихъ выполненія средствъ, озабочивается наймомъ руководителей работами, распоряжается денежной стороной дѣла. Что касается обязанностей волостныхъ исполнительныхъ Комитетовъ, то онѣ заключаются въ собираиіи и доставленіи въ центральный Комитетъ точныхъ свѣдѣній о размѣрахъ бѣдствія въ каждой волости и, въ случаѣ приступа къ общественнымъ работамъ, въ снабженіи работниковъ удостовѣреніями о степени ихъ нужды. Для разработки плана общественныхъ работъ въ законченномъ видѣ, Каргопольское земство полагало необходимымъ: 1) производство изысканій и составленіе смѣтъ намѣченыхъ къ сооруженію дорогъ; 2) точное выясненіе рабочихъ силъ, человѣческихъ и лошадиныхъ, по волостямъ и районамъ, которые должны обслуживаться намѣченными въ нихъ работами; 3) точное выясненіе стоимости необходимаго для прокормленія этихъ силъ хлѣба въ теченіе опредѣленнаго времени; 4) точное выясненіе стоимости необходимаго въ теченіе опредѣленнаго времени для прокормленія всего населенія уѣзда по волостямъ и районамъ; 5) точное выясненіе количества населенія, ищущаго заработка, при нормальномъ урожаѣ, въ отхожихъ промыслахъ; 6) сопоставленіе этихъ результатовъ съ общео суммою могущаго быть заработка.

Повѣнецкое уѣздное земство пошло еще дальше Каргопольскаго при перечисленіи тѣхъ данныхъ, которыя должна собрать и сгруппировать уѣздная управа и доложить продовольственной комисіи. Последняя, постановивъ свое заключеніе о размѣрѣ тѣхъ или иныхъ общественныхъ работъ, съ указаніемъ мѣстности оныхъ, передаетъ эти свѣдѣнія управѣ для доклада земскому собранію. Для иллюстраціи сложности подготовительной работы слѣдуетъ упомянуть

хотя бы о томъ, что уѣздная управа собираетъ нужныя ей свѣдѣнія отъ волостныхъ правленій (о числѣ душъ въ каждой волости и въ частности о числѣ душъ, приписанныхъ къ каждому земскому магазину, объ ожидаемомъ урожаѣ хлѣбовъ и травъ, о предполагаемыхъ мѣстныхъ заработкахъ), отъ Рыбинскаго биржевого комитета (о количествѣ купленной частными торговцами Повѣнецкаго уѣзда муки), податнаго инспектора (о податныхъ сборахъ), уѣзднаго исправника (о количествѣ муки, находящейся въ продажѣ у частныхъ лицъ, о предполагаемыхъ промыслахъ и охотѣ), земскихъ начальниковъ (о заработкахъ крестьянъ, видахъ на урожай хлѣбовъ и травъ, размѣрахъ предполагаемой заготовки муки), отъ агронома (о видахъ на урожай); кромѣ того управа сама собираетъ свѣдѣнія о количествѣ муки, находящейся въ запасѣ, о предполагаемой закупкѣ муки, о будущихъ цѣнахъ на муку, о предполагаемыхъ земствомъ сооруженіяхъ на дорожныхъ участкахъ и другихъ работахъ, въ отдѣльности по каждой волости, и о работахъ, предполагаемыхъ къ сооруженію единственно съ цѣлью открытія общественныхъ работъ.

Теперь мы переходимъ къ послѣднему интересующему насъ пункту, а именно *видамъ* общественныхъ работъ, проектируемыхъ къ устройству земствами.

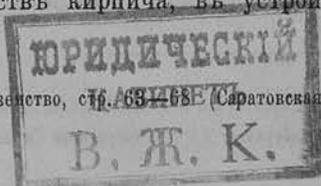
Большинствомъ земствъ намѣчены были слѣдующія категоріи общественныхъ работъ: 1) дорожныя, 2) противопожарныя, 3) меліоративныя, 4) помощь вустарямъ и 5) санитарныя <sup>1)</sup>.

Дорожныя работы, особенно рекомендуемая Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ, состоятъ въ устройствѣ новыхъ дорогъ, приведеніи въ наилучшій видъ существующихъ дорогъ, въ очисткѣ и исправленіи въ селахъ улицъ и переулковъ, въ заготовкѣ камня, въ его ломкѣ или перевозкѣ какъ для нуждъ мѣстныхъ, такъ и для общественныхъ работъ въ пунктахъ другихъ районовъ.

Противопожарныя работы заключаются въ устройствѣ водохранилищъ, сооруженіи огнестойкихъ построекъ, посадкѣ на улицахъ деревьевъ, рытьѣ колодцевъ, прудовъ, устройствѣ плотинъ, водоспусковъ, переносѣ построекъ въ скученно населенныхъ деревняхъ съ противопожарной цѣлью, въ производствѣ кирпича, въ устройствѣ

---

<sup>1)</sup> *Е. Р. Клевезаль.* Общественныя работы и земство, стр. 663—688 (Саратовская Земская Недѣля—Сентябрь 1903 г.).



небольшихъ общественныхъ сараевъ для храненія противопожарныхъ огнегасительныхъ снарядовъ и пр.

Мелиоративныя работы состоятъ въ осушеніи болотъ, обводненіи путемъ устройства запрудъ, лимановъ, улучшеніи луговъ посредствомъ срѣзыванія кочекъ, боронованія, наволока грунта и пр.

Помощь кустарямъ, какъ форма общественныхъ работъ, представляется земствамъ, указавшимъ на нее, съ одной стороны въ видѣ организаціи простѣйшихъ производствъ для населенія, не знающаго никакого кустарнаго промысла, какъ, напр., витье веревокъ изготовленіе кирпича и пр., а съ другой—въ видѣ поддержки уже существующей кустарной промышленности, страдающей во время недорода отъ сокращенія сбыта и расходованія послѣднихъ крохъ оборотнаго капитала на покупку сырья.

Наконецъ, послѣднюю группу общественныхъ работъ, а именно санитарныя, составляютъ рытье колодцевъ для полученія хорошей питьевой воды и осушеніе болотъ и низинъ, находящихся въ чертѣ населенныхъ пунктовъ.

Этими, собственно говоря, видами общественныхъ работъ и исчерпывается трудовая помощь населенію, пострадавшему отъ неурожая. Намѣчая эти работы, земства, конечно, руководились потребностями и нуждами мѣстнаго населенія и проектировали приложить всѣ старанія къ тому, чтобы эти общественныя работы были надлежаще организованы, чтобы надзоръ за ними былъ врученъ лицамъ, заслуживающимъ общественнаго довѣрія, чтобы денежныя средства на нихъ были затрачены цѣлесообразно и т. п. Поэтому-то вполнѣ понятной становится нѣкоторая осторожность земствъ относительно дорожныхъ общественныхъ работъ, изъ которыхъ даже простѣйшія требуютъ извѣстной планомѣрности, многихъ техническихъ условій въ мыслѣ прочности и т. п.: при слѣшности подобныхъ работъ является возможность двойныхъ и тройныхъ расходовъ не только въ настоящемъ, но и въ будущемъ, что ляжетъ опять на то же населеніе <sup>1)</sup>. Затѣмъ слѣдуетъ обратить вниманіе на то обстоятельство, что сравнительно рѣдко среди общественныхъ работъ фигурируетъ *помощь кустарямъ*.

Такъ Пермское губернское земство <sup>2)</sup> проектируетъ оформить эту помощь въ видѣ усиленной приѣмки кустарныхъ издѣлій въ суще-

---

1) Саратовская Земская Недѣля, № 34—37—1901 г., стр. 99.

2) Журналы XXXIX очередного Смоленскаго губернскаго земскаго собранія, стр. 75.

ствующіе склады, чтобы увеличить заработокъ кустарей и дать имъ возможность справиться съ нуждой собственными силами.

Гжатское (Смоленской губерніи) уѣздное земство <sup>1)</sup> предполагаетъ устроить въ нѣкоторыхъ волостяхъ на артельныхъ началахъ общественныя мастерскія для портныхъ, сапожниковъ, столяровъ, а равно организовать фабрично-ткацкое ручное производство. По мнѣнію этого земства, содѣйствіе кустарнымъ промысламъ могло бы выразиться въ предоставленіи кустарямъ разнаго рода матеріаловъ по болѣе или менѣе уменьшеннымъ цѣнамъ и въ усиленномъ сбытѣ ихъ произведеній.

О Хотинскомъ уѣздномъ земствѣ мы говорили выше.

Естественно возникаетъ вопросъ, почему же не всѣ земства признали помощь кустарямъ общественными работами. Надо думать, что земства, считая помощь кустарямъ, какъ и всѣ общественныя работы, проявленіемъ обычной земской экономической дѣятельности, протекающей въ обычныхъ условіяхъ земскихъ хозяйственныхъ операций, не усматривали въ ней, когда она осуществлялась въ годы неурожая, всѣхъ признаковъ этихъ обычныхъ земскихъ хозяйственныхъ операций. Повидимому, въ данномъ случаѣ имѣетъ извѣстное значеніе взглядъ, высказанный Саратовскимъ губернскимъ гласнымъ Клевезалемъ <sup>2)</sup> по поводу включенія нѣкоторыми земствами помощи кустарямъ въ число общественныхъ работъ. По его мнѣнію, насажденіе новыхъ производствъ во время неурожая нужно отнести къ филантропіи, а поддержку уже существующихъ—къ ссуднымъ операциямъ. «Насажденіе новыхъ промысловъ», говоритъ онъ, «я отношу къ благотворительности потому, что, во-первыхъ, при этомъ неизбежно часть затратъ не выручается продажей издѣлій, а во-вторыхъ эти производства гложутъ немедленно послѣ окончанія продовольственной кампаніи. Серьезнаго экономического значенія они не имѣютъ и не могутъ имѣть, такъ какъ для возникновенія новаго промысла нужна благопріятная экономическая конъюнктура (это во время голода!) въ данной мѣстности и при этомъ еще время и выдержка для постепеннаго развитія и укрѣпленія промысла. Для благотворителей этотъ видъ помощи имѣетъ то значеніе, что съ меньшими средствами можно больше оказать помощи, выручая часть расходовъ продажей издѣлій, но заниматься подобными видами мо-

---

1) Тамъ же, стр. 61 и 62.

2) *Е. Р. Клевезаль*, цит. ст. стр. 68.

жетъ только частная благотворительность, а не земство. При открытомъ признаніи благотворительнаго характера этого рода помощи населенію, земства не стали бы ходатайствовать о выдачѣ ссудъ на условіяхъ принятія убытковъ на счетъ правительства. Благотворить можно только за свой счетъ, а правительство имѣетъ возможность, буде пожелаетъ, развить благотворительную помощь при посредствѣ Краснаго Креста».

Примѣсь благотворительнаго элемента г. Клевезаль усматриваетъ и въ работахъ меліорационнаго характера. Эти работы имѣютъ характеръ индивидуальной полезности, при чемъ главная масса расходовъ при нормальныхъ условіяхъ должна падать на собственниковъ земли, на которой производятся меліоративныя работы. Земство даетъ лишь высокій технической надзоръ и ссуды, погашаемыя на разныхъ условіяхъ: земство должно обставить себя гарантіями исправной уплаты ссуды, такъ какъ иначе получится обогащеніе отдѣльныхъ лицъ за земскій счетъ. Очевидно, постановка меліоративныхъ работъ, какъ общественныхъ работъ во время неурожая, должна идти въ разрѣзъ съ принципами нормальной постановки участія земства въ меліоративныхъ работахъ населенія, такъ какъ земство не можетъ брать на себя гарантіи въ исправной уплатѣ ссудъ по работамъ, предпринимаемымъ не по почину и просьбѣ самого населенія, которому во время голода, конечно, не до меліоративныхъ работъ. Не можетъ взять земство уплату долга правительству на себя потому, что оно, заботясь о благосостояніи населенія, должно производить меліоративныя работы, какъ работы хозяйственно-экономическаго порядка, на экономическихъ основаніяхъ, и не должно придавать этимъ работамъ благотворительнаго характера. Смѣшеніе этихъ двухъ категорій можетъ привести къ нежелательнымъ послѣдствіямъ.

Въ этихъ словахъ, несомнѣнно, проскальзываетъ правильная мысль, которую мы и постараемся резюмировать какъ заключеніе нашей статьи.

Безработица въ городахъ и деревняхъ современныхъ государствъ становится въ настоящее время обычнымъ явленіемъ. Въ странахъ, гдѣ преобладаетъ фабрично-заводская промышленность и сокращается ремесленно-кустарное производство, промышленные кризисы выбрасываютъ на рабочій рынокъ не одну сотню тысячъ безработнаго люда; въ странахъ, гдѣ источникомъ средствъ къ существованію является до сего времени преимущественно земледѣліе, на рабочій рынокъ выбрасываются массы безработныхъ благодаря учащающимся

неурожаемъ хлѣбовъ. До тѣхъ поръ, пока безработица не была обычнымъ явленіемъ, повторяющимся изъ года въ годъ, мѣры борьбы съ нею носили случайный, временной характеръ. Но лишь только безработица стала обычной гостьей и въ крупныхъ промышленныхъ центрахъ и въ чисто земледѣльческихъ районахъ, борьба съ ней должна была потерять свой прежній характеръ и получить признаки *системы, постоянства*, должна наконецъ, перейти въ вѣдѣніе *особыхъ спеціальныхъ органовъ*.

Одной изъ мѣръ борьбы съ безработицей на Западѣ и въ Россіи издавна являлись общественныя работы, носившія благотворительный характеръ и удерживающія его отчасти до настоящаго времени. Но уже борьба двухъ началъ въ дѣлѣ помощи безработнымъ стала отражаться въ послѣднее время и на общественныхъ работахъ. Съ одной стороны, существующій государственно-экономическій строй, закрывая глаза на безработицу, какъ явленіе постоянное и существующее благодаря ему, предлагаетъ помощь безработному въ видѣ подачи, отражающейся на его политическихъ правахъ; съ другой стороны современная жизнь яркими примѣрами доказываетъ, что безработица въ ея настоящемъ видѣ есть продуктъ современнаго государственно-экономическаго строя, что безработный не повиненъ въ томъ, что онъ остался безъ работы, что подачка не соотвѣтствуетъ достоинству его, какъ человѣка и основы экономики и государственнаго строя, и что въ борьбу съ безработицей нужно ввести извѣстную систему, планъ, вызвать къ жизни особые органы, а не временныя учрежденія, создаваемые *ad hoc*.

Борьба этихъ двухъ началъ охарактеризована мною въ специальной работѣ <sup>1)</sup>, гдѣ я выяснилъ тенденцію современныхъ мѣръ борьбы съ безработицей въ Германіи вообще и общественныхъ работъ въ частности словами «прочь отъ призрѣнія бѣдныхъ». Подтвержденіе нашей мысли мы находимъ и въ болѣе новой работѣ, посвященной между прочимъ вопросу о постановкѣ общественныхъ работъ въ Германскихъ городахъ <sup>2)</sup>.

По словамъ автора этой статьи, «одни муниципалитеты въ интересахъ безработныхъ стараются отложить свои работы на зимнее время, когда

---

1) Безработица въ Германіи и мѣры борьбы съ нею, стр. 118, СПб. 1904 (равнымъ образомъ, стр. 60 слѣд.).

2) В. Я. Канель. Изъ муниципальной жизни въ Германіи, стр. 85 и 86 (Русская Мысль, январь 1905 г.).

нужда принимает крупные размѣры. Другіе организуютъ общественныя работы, къ которымъ привлекаются всѣ нуждающіеся. Бюрократическій духъ проявился здѣсь во всю. Совсѣмъ недавно въ Оффенбахѣ считали всякаго, кто прибѣгаетъ къ общественнымъ работамъ, нищимъ. Самое предоставленіе работы считалось актомъ благотворительности. Такого рода толкованіемъ имѣлось въ виду не только оскорбить достоинство безработнаго; оно заключало въ своей основѣ и кое-какія экономическія соображенія. Полученіе милостыни рабочимъ лишало его политическихъ правъ. При такихъ условіяхъ лучшая часть рабочихъ даже при случаяхъ крайней нужды не соглашалась бы пользоваться услугами муниципалитетовъ. Число лицъ, прибѣгающихъ къ общественнымъ работамъ, должно неизмѣнно сократиться, и для муниципалитетовъ получается прямой выигрышъ отъ избранной имъ политики.

«Справедливость, однако, требуетъ замѣтить, что большинство германскихъ муниципалитетовъ успѣло уже отрѣшиться отъ взгляда на общественныя работы, какъ на актъ благотворительности по отношенію къ нуждающимся. Слишкомъ чудовищнымъ казалось предлагать безработнымъ тяжелый трудъ, платить имъ низкія цѣны, едва хватающія на удовлетвореніе самыхъ насущныхъ жизненныхъ потребностей, и въ то же время причислять ихъ къ разряду нищихъ, которыхъ лишаютъ политическихъ правъ. Тѣмъ не менѣе организація общественныхъ работъ оставляетъ желать еще многого въ смыслѣ рациональной и справедливой расплаты съ трудящимися.

«Муниципалитеты отвергли предложеніе, исходившее отъ рабочихъ круговъ, о созданіи постоянного учрежденія, которое вѣдало бы всѣ дѣла, связанныя съ организаціей общественныхъ работъ. Органы общественного управленія въ Германіи какъ бы опасались, что, создавая такое учрежденіе, они косвенно признаютъ безработицу явленіемъ не преходящимъ, а постояннымъ, причины котораго кроются въ условіяхъ капиталистическаго хозяйства. Во всѣхъ городахъ Германіи, гдѣ организованы общественныя работы, избирается каждый разъ особая коммисія, которая и наблюдаетъ за правильной постановкой и выполненіемъ названныхъ работъ. Такая система не обѣщаетъ, разумѣется, особенно хорошихъ результатовъ. Каждый годъ въ коммисію попадаютъ новые люди, совершенно незнакомые со сложнымъ дѣломъ, повторяются старыя ошибки, которыя весьма печально отражаются на трудящихся».

Конечно, мысль о преобразованіи общественныхъ работъ въ постоянное

мѣропріятіе не чужда, кромѣ Германіи, Франціи и Англіи. Въ послѣдней <sup>1)</sup>, повидимому, назрѣваетъ потребность въ постоянной организаціи помощи борьбы безработнымъ: еще въ 1895 г. была назначена парламентомъ особая коммисія, которая должна была произвести анкету и представить докладъ по слѣдующимъ пунктамъ: 1) о интенсивности бѣдствія, проистекающаго отъ недостатка работы, 2) о компетенціи мѣстныхъ и центральныхъ властей въ дѣлѣ борьбы съ однимъ бѣдствіемъ, 3) о мѣропріятіяхъ и перемѣнахъ, которыя должны быть приняты и совершены въ этихъ цѣляхъ отчасти законодательнымъ путемъ, а отчасти административнымъ порядкомъ. Этой коммисіи, не давшей, къ сожалѣнію, положительныхъ результатовъ, представленъ былъ, между прочимъ, проектъ закона объ общественныхъ работахъ, составленный г. Hills, который создавалъ для завѣдыванія и организаціи ихъ постоянныя учрежденія.

Если мы обратимся отъ опыта Запада къ постановкѣ вопроса объ общественныхъ работахъ въ Россіи, въ томъ видѣ, какъ она намѣчена была въ 1901 г. циркулярами Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и развита въ докладахъ земскихъ управъ, то нельзя не остановить своего вниманія на томъ, что общественнымъ работамъ хотятъ придать въ настоящее время нѣсколько отличительныхъ чертъ, а именно постоянство организаціи и экономическій (не благотворительный) характеръ этихъ работъ.

Найдутъ ли эти черты надлежащее выраженіе въ будущихъ земскихъ общественныхъ работахъ, долженъ рѣшить опытъ ближайшихъ лѣтъ, когда *volens-nolens* результаты войны—массовая безработица и неурожай (какъ результаты отвлеченія рабочихъ рукъ на театр военныхъ дѣйствій), вынудятъ правительство и общество придти на помощь необезпеченному трудящемуся населенію Россіи, на которомъ особенно тяжело должны отразиться послѣдствія этой войны.

В. Гагенъ.

---

1) Note de l'Office du travail sur les travaux de secours contre le chômage. p. 93. Paris 1895.