

Д. 534

IV  
893

В. Д. Кузьминъ-Караваевъ.

чрв. 1948



ПРОЕКТЪ

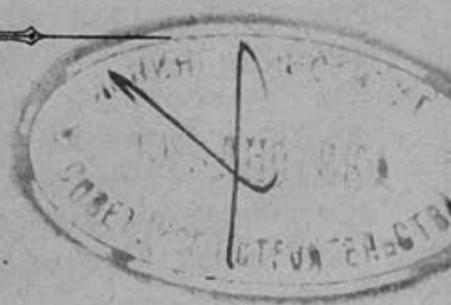
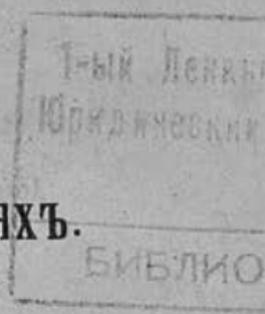
ЗЕМСКАГО УПРАВЛЕНІЯ

ВЪ

13-ти неземенихъ губерніяхъ.

3853  
276

Слб.гу



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

Типографія Слб. общ. печ. дѣла Е. Евдокимовъ. Троицкая 18.

1902.



Дозволено цензурою. Спб., 30 января 1902 г.

## I.

Еще въ 1864 г., какъ извѣстно, было предрѣшено распространить земскую реформу въ недалекомъ будущемъ на всю Россію. И притомъ реформу въ совершенно опредѣленномъ смыслѣ: въ смыслѣ дарованія всему населенію Имперіи права самоуправленія. Въ этомъ отношеніи указъ Правительствующему Сенату 1 января 1864 г. и Высочайше утвержденное того же числа мнѣніе Государственнаго Совѣта „по проектамъ положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ и временныхъ для сихъ учреждений правилъ“, особенно при сопоставленіи ихъ, не оставляютъ ни тѣни сомнѣнія.

Указъ начинался слѣдующими словами:

„Признавъ за благо *призвать* къ ближайшему участію въ завѣдываніи дѣлами, относящимися до хозяйственныхъ польвъ и нуждъ каждой губерніи и cadaго уѣзда, *мѣстное ихъ населеніе, посредствомъ избираемыхъ отъ онаго лицъ*, Мы повелѣли министру внутреннихъ дѣлъ составить, на указанныхъ Нами началахъ, проекты постановленій объ устройствѣ *особыхъ земскихъ* для завѣдыванія упомянутыми дѣлами, „*учрежденій*“.

Далѣе, выражено было, что Монархъ находитъ составленные и разсмотрѣнные въ Госу-

дарственномъ Совѣтѣ проекты соответствующими предначертаніямъ и посему, утвердивъ оныя, повелѣваетъ ввести положеніе и временныя правила „нынѣ же“ въ дѣйствіе въ 33 губерніяхъ.

А въ отдѣлѣ I мнѣнія Государственнаго Совѣта читаемъ: „Предоставить министру внутреннихъ дѣлъ, по обнаруженіи положенія о земскихъ учрежденіяхъ:

1) „Составить, по сношеніи съ подлежащими мѣстными начальствами, и внести въ Государственный Совѣтъ предположенія о способахъ и порядкѣ примѣненія означеннаго положенія въ губерніяхъ Архангельской и Астраханской и въ Бессарабской области.

2) „По сношеніи съ мѣстными генералъ-губернаторами въ западныхъ губерніяхъ, войти въ соображеніе о времени и способахъ введенія положенія о земскихъ учрежденіяхъ въ губерніяхъ: Виленской, Могилевской, Кіевской, Подольской и Волынской, и заключеніе свое по сему предмету внести въ Государственный Совѣтъ.

3) „Равнымъ образомъ войти въ соображеніе, по сношеніи съ подлежащими начальствами и вѣдомствами, о способахъ и порядкѣ примѣненія законоположеній о земскихъ учрежденіяхъ въ частяхъ Имперіи, управляемыхъ по особымъ учрежденіямъ, и заключенія по сему предмету представить, установленнымъ порядкомъ, на Высочайшее утвержденіе“.

Въ теченіе 1865—1876 гг. земскія учрежденія были введены, кромѣ перечисленныхъ въ указѣ 1 января 1864 г. 33 губерній, въ областяхъ Бессарабской (впослѣдствіи губернія) и войска Донского. За упраздненіемъ зем-

ства въ послѣдней въ 1882 г., на эти же только 34 губерніи получило распространеніе и новое положеніе 1890 г.

Но сила Высочайше утвержденнаго 1 января 1864 г. мнѣнія Государственнаго Совѣта никакимъ послѣдующимъ повелѣніемъ не была отмѣняема—и разъ заведенное въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ дѣло о составленіи упомянутыхъ въ немъ предположеній и соображеній продолжало свое теченіе. Сношеніе съ генераль-губернаторами сѣверо- и юго-западныхъ губерній дало, еще въ шестидесятихъ годахъ, отрицательный результатъ. Оба генераль-губернатора высказались категорично въ смыслѣ невозможности, по причинамъ политическимъ, распространить земскую реформу на эти губерніи, и рѣшеніе вопроса въ отношеніи ихъ еще тогда было отложено. Въ отношеніи же губерній окраинныхъ, преимущественно Архангельской, Оренбургской и Ставропольской, сношенія съ мѣстными начальствами и съ вѣдомствами неоднократно возобновлялись, вырабатывались разнообразныя способы примѣненія земскаго положенія къ мѣстнымъ условіямъ, составлялись даже цѣлыя проекты.

Въ такомъ неопредѣленномъ положеніи вопросъ оставался до второй половины девяностыхъ годовъ, когда, по инициативѣ Государственнаго Совѣта, онъ былъ выдвинутъ на ближайшую очередь. Высочайше утвержденнымъ 22 апрѣля 1896 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта на министра внутреннихъ дѣлъ было возложено, до истеченія срока дѣйствія земскихъ смѣтъ въ неземскихъ губерніяхъ въ трехлѣтіе съ 1896 г., внести на уваженіе Государственнаго Совѣта соображенія

о преобразованіи учреждений, вѣдающихъ въ этихъ губерніяхъ дѣла о земскихъ повинностяхъ, и о мѣрахъ, которыя могли бы способствовать правильной постановкѣ въ нихъ земскаго хозяйства. Во исполненіе этого порученія, въ 1898 г. появились два весьма сходныхъ и близкихъ другъ къ другу проекта о введеніи земскихъ учреждений: въ девяти западныхъ губерніяхъ—одинъ, и въ губерніяхъ Астраханской, Оренбургской и Ставропольской—другой. Оба они встрѣтили самыя серьезныя возраженія и не только не получили силы закона, но даже не были подвергнуты обсужденію въ законодательномъ порядкѣ.

При разсмотрѣніи смѣтъ и раскладокъ на трехлѣтіе 1899—1901 гг., Государственный Совѣтъ вновь обратилъ вниманіе на необходимость скорѣйшаго преобразованія земско-хозяйственныхъ органовъ въ неземскихъ губерніяхъ, и 31 мая 1899 г. удостоилось Высочайшаго утвержденія мнѣніе его о повтореніи порученія, даннаго министру внутреннихъ дѣлъ въ 1896 г. Исполненіемъ этого вторичнаго порученія и служить „проектъ земскаго управленія въ губерніяхъ европейской Россіи, въ коихъ не введено въ дѣйствіе положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ 12 іюня 1890 г.“. Въ видахъ ускоренія его осуществленія, проектъ, взамѣнъ обычной разсылки на заключеніе вѣдомствъ, былъ подвергнутъ, въ апрѣлѣ и маѣ 1901 года, обсужденію въ особомъ совѣщаніи при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ и затѣмъ, безъ всякаго измѣненія первоначальныхъ предположеній по основнымъ вопросамъ, внесенъ въ Государственный Совѣтъ.

Такимъ образомъ, между положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ, даже не новымъ, а первымъ, и проектомъ 1901 г. существуетъ, съ виѣшной стороны, непосредственная преемственная связь. А потому естественно, что онъ былъ встрѣченъ и обществомъ, и печатью, какъ исполненіе предначертаній 1864 г., т. е. какъ предположеніе о введеніи въ западныхъ и окраинныхъ губерніяхъ, хотя и видоизмѣненныхъ, но, во всякомъ случаѣ, земскихъ учреждений. Это было тѣмъ болѣе естественно, что, по порядку отправленія дѣятельности, по предметамъ вѣдомства и степени власти будущіе органы земскаго управленія представляются какъ бы сколкомъ съ учреждений, образованныхъ въ 1864 г. и преобразованныхъ въ 1890 г. Къ тому же не могло не сбивать частью сходство, а частью полное единство терминовъ. Но въ дѣйствительности такая точка зрѣнія на проектъ глубоко ошибочна.

Основные признаки созданныхъ тридцать семь лѣтъ назадъ „особыхъ“ земскихъ учреждений были очерчены въ указѣ 1 января 1864 г. съ полной точностью: возложеніе завѣдыванія—или, по буквѣ указа, „ближайшаго участія въ завѣдываніи“<sup>1)</sup> дѣлами, относящимися до хозяйственныхъ пользъ и нуждъ каждой губерніи и каждаго уѣзда, „на мѣстное ихъ населеніе“, „посредствомъ избираемыхъ отъ онаго лицъ“. Эти признаки—право населенія завѣдывать мѣстными дѣлами и выбор-

<sup>1)</sup> Позволяю себѣ говорить: или, такъ какъ текстъ положенія (ст. 1) опредѣляетъ цѣль образованія земскихъ учреждений словами: „для завѣдыванія дѣлами“ и т. д.

ное начало, какъ единственно возможный способъ его осуществленія,—суть, мало сказать, основные для самоуправленія: безъ нихъ его нѣтъ и быть не можетъ.

Положеніе 1890 г. кореннымъ образомъ измѣнило порядокъ выбора населеніемъ своихъ представителей: представительство бессловное обратило въ сословное, съ громаднымъ преобладаніемъ одного сословія; ввело принципъ утвержденія администраціей лицъ, избираемыхъ въ составъ исполнительныхъ органовъ; до послѣдней степени сузило объемъ самостоятельности земскихъ учрежденій; создало на мѣстахъ коллегію смѣшаннаго состава съ правомъ рѣшающаго голоса и т. д., и т. д. Но оно сохранило за населеніемъ уѣздовъ и губерній непосредственное завѣдываніе, черезъ „избираемыхъ отъ онаго лицъ“, мѣстными дѣлами—и потому, сколь-бы не были несовершенны существующія земскія учрежденія, ихъ съ полнымъ основаніемъ можно оцѣнивать съ точки зрѣнія началъ самоуправления. Не коснулся этихъ началъ, въ принципиальной постановкѣ, и законъ 12 іюня 1900 г., подъ флагомъ временныхъ правилъ нанесшій сильнѣйшій ударъ самостоятельности земства въ дѣлѣ обложенія недвижимыхъ имуществъ; ударъ, который потому и чувствителенъ такъ, что земство одновременно упразднено не было, что завѣдываніе мѣстными дѣлами за населеніемъ осталось, но безъ логическаго его слѣдствія, безъ права свободнаго и самостоятельнаго развитія расходовъ на удовлетвореніе своихъ потребностей.

Даже предшествовавшіе дѣйствующему положенію проекты—въ редакціи графа Толстого

и измененный послѣ его смерти,—хотя по общей ихъ мысли роль земства сводилась къ „облегченію правительству заботъ о хозяйственныхъ нуждахъ населенія“, хотя самостоятельность земскихъ учреждений ими приводилась къ нулю,—и они, всетаки, допускали такую оцѣнку. Они сохраняли: первый—выборное начало, для однихъ распорядительныхъ органовъ, а второй и для исполнительныхъ также. Слѣдовательно, возможно было подвергать оцѣнкѣ, насколько проектировавшійся порядокъ дѣйствія учреждений соответствуетъ идеѣ завѣдыванія мѣстными дѣлами самимъ населеніемъ.

Также точно и въ основѣ проектовъ 1898 г. лежало выборное начало. Губернскія земскія собранія въ западныхъ губерніяхъ предполагалось составлять не изъ однихъ членовъ по должности или особо для того назначаемыхъ, но также и изъ избираемыхъ населеніемъ гласныхъ, число которыхъ должно было превышать число первыхъ отъ  $2\frac{1}{4}$  до 3 разъ. А въ Астраханской, Оренбургской и Ставропольской губерніяхъ выборное начало предполагалось распространить и на образованіе исполнительныхъ органовъ—земскихъ управъ.

Проектъ 1901 г. выборнаго начала не знаетъ вовсе. Онъ не ввѣряетъ, слѣдовательно, населенію ни завѣдыванія, ни прямого, непосредственнаго участія въ завѣдываніи мѣстными дѣлами. Никакой оцѣнкѣ, съ точки зрѣнія началъ самоуправленія, или иначе, съ точки зрѣнія началъ, на которыхъ были созданы въ 1864 г. „особыя земскія учрежденія“, онъ не подлежитъ. Сопоставлять и сравнивать между собою эти послѣднія и проектируемые для 13

губерній органы земскаго управленія, выяснять ихъ сравнительные достоинства и недостатки, значить допускать логическій абсурдъ: сравнивать несоизмѣримыя величины — сажень съ пудомъ, вершокъ съ золотникомъ. Проектируемые органы можно сравнивать лишь съ нынѣ существующими въ тѣхъ же губерніяхъ распорядительными комитетами и другихъ наименованій административными присутствіями.

## II.

Характеръ всякаго органа управленія опредѣляется, главнымъ образомъ, способомъ образованія его личнаго состава. Способъ образованія опредѣляетъ типъ органа. А типъ обусловливаетъ объемъ власти и порядокъ отправленія дѣятельности. На органы различныхъ типовъ могутъ быть возлагаемы одни и тѣ же задачи. Но средства осуществленія ихъ органами одного типа никогда не могутъ быть присваиваемы органамъ другого типа.

Въ примѣненіи къ органамъ управленія мѣстнаго, существуетъ два основныхъ способа образованія: назначеніе личнаго состава сверху, т. е. верховной государственной властью, или ею на то уполномоченными учрежденіями и лицами, и избраніе общественными, сословными и т. п. союзами, которымъ государственная власть поручаетъ, въ устанавливаемыхъ ею предѣлахъ, самостоятельно вѣдать тѣ или иныя отрасли управленія, тѣ или иныя дѣла, удовлетвореніе тѣхъ или иныхъ потребностей. Наряду съ этими основными способами существуютъ смѣшанныя формы: когда за избраніемъ лица союзомъ слѣдуетъ утвержденіе его

государственной властью, или когда государственная власть ограничивает свое право свободного назначенія личнаго состава извѣстными условіями, напр., принадлежностью къ опредѣленному сословію, обладаніемъ имуществомъ ценомъ въ данной мѣстности и т. д. Институтъ утвержденія можетъ, конечно, обратить право избранія въ фикцію, если законъ предусматриваетъ, на случай неутвержденія, замѣщеніе сословной или общественной должности назначеніемъ,—но это будетъ уже отступленіемъ отъ идеи передачи государственной властью части своихъ функцій самимъ гражданамъ и должно быть оцѣниваемо, какъ таковое, т. е. какъ нарушеніе принципа, а не какъ его логическій результатъ.

Лица назначенныя суть непосредственные делегаты государственной власти, съ которою, въ порядкѣ инстанціонной подчиненности, они находятся въ неразрывной и постоянной связи. Только отъ государственной власти, въ томъ же порядкѣ, они получаютъ указанія и только передъ ней несутъ отвѣтственность. Общественный контроль за ихъ дѣятельностью можетъ выразаться исключительно въ доведеніи о ней до свѣдѣнія государственной власти—либо въ формѣ оглашенія тѣхъ или другихъ поступковъ, распоряженій или дѣйствій въ печати, либо въ формѣ жалобы, т. е. прямого обращенія по поводу нарушенія чьего-либо права, съ требованіемъ о его возстановленіи.

Съ другой стороны, государственная власть никого изъ своихъ непосредственныхъ делегатовъ не снабжаетъ всей совокупностью принадлежащихъ ей функцій. Лишь въ лицѣ пред-

ставителя верховной власти объединяются функции законодательная, судебная и административная. Делегаты же ее снабжаются полномочиями или на одни судебные, или на одни административные функции. А функции законодательные никаким органам подчиненного управления не вверяются. Поэтому ни один из образуемых путем назначения сверху органов никогда не олицетворяет собою полностью идеи всеобъемлющей государственной власти и никогда не может действовать с нею параллельно, так сказать конкурировать с нею. Из кого именно назначен личный состав данного органа—из местных ли жителей или нет, из принадлежащих ли к определенной сословной или какой либо другой корпорации или тоже нет, — при такой постановке вопроса, само собою разумется, безразлично.

Отсюда вытекают основные начала условий деятельности и степени власти бюрократических местных органов. Полная соподчиненность в отношении каждой отрасли управления. Поглощение прав низшей инстанции правами высшей. Наблюдение за деятельностью в порядке надзора начальника, ответственного за все действия подчиненного. Отсутствие самостоятельности во всем, что не предусмотрено законом или сепаратным распоряжением верховной власти, т. е. полное отсутствие самостоятельной, так сказать, творческой на местной деятельности.

Лица, призванные к отправлению функций управления по избранію, суть также делегаты государственной власти, но посредственные. Вверяя завѣдываніе известными местными

дѣлами самому населенію данной мѣстности, или извѣстными сословными и другими дѣлами, интересами и потребностями самому данному сословію, или данной корпораціи, или всякому данному союзу вообще, государственная власть передаетъ ту или иную сумму своихъ правъ этимъ населенію, сословію, корпораціи, союзу. Они для осуществленія переданныхъ имъ полномочій выбираютъ изъ своей среды представителей, которые, такимъ образомъ, являются ихъ непосредственными делегатами и только черезъ нихъ—делегатами общей государственной власти. Въ этомъ—главная черта отличія органовъ общественнаго самоуправленія отъ бюрократическихъ; черта, совершенно независимая отъ существующей въ государствѣ формы правленія и одинаково свойственная и республиканскому, и монархическому ограниченному, и самодержавному строю. Верховная власть снабжаетъ полномочіями не земское собраніе, не предводителя дворянства, не совѣтъ присяжныхъ повѣренныхъ, а все населеніе или дворянство губерніи или уѣзда, или всѣхъ присяжныхъ повѣренныхъ округа судебной палаты, которые уже отъ себя передаютъ ихъ земскому собранію, предводителю или совѣту. Становой же приставъ, исправникъ, губернаторъ, губернское правленіе, губернской распорядительный комитетъ снабжаются полномочіями непосредственно.

Другая черта отличія не менѣ существенна. Государственная власть снабжаетъ создаваемые ею общественные союзы, корпораціи, организаціи, въ предѣлахъ, ею опредѣляемыхъ, всею совокупностью своихъ функцій. Наряду съ функціями административными, пе-

редаются въ извѣстной части функціи суда и даже законодательныя. Всею же совокупностью этихъ функцій союзы снабжаютъ отъ себя своихъ представителей. Вслѣдствіе этого общественные распорядительные органы обладаютъ всегда несравненно большимъ объемомъ власти, чѣмъ бюрократическіе органы управленія, какъ бы ни была узка сфера дѣятельности первыхъ и какъ бы ни была широка сфера дѣятельности вторыхъ. Право облагать своихъ сочленовъ денежнымъ сборомъ принадлежитъ и сельскому сходу ничтожной деревушки, и собранію дворянъ уѣзда, и ремесленному цеху, и собранію присяжныхъ повѣренныхъ. И это ихъ право не только явленіе вполне нормальное, но безъ него невысказанными ни сельскій сходъ, ни уѣздное дворянство, ни цехъ, ни корпорація присяжныхъ повѣренныхъ, какъ организованные общественные союзы. Предоставленіе же его губернскому правленію, губернатору, министру, даже государственному совѣту, безъ Высочайшей санкціи, въ корнѣ нарушало бы идею единого финансоваго верховенства. Сельскій сходъ, городская дума, земское собраніе могутъ дѣйствовать параллельно съ верховной государственной властью, а ни министръ, ни государственный совѣтъ не могутъ.

Этими особенностями общественныхъ органовъ обусловливается необходимо присущее имъ начало самостоятельности. Они должны обладать полной самостоятельностью во всемъ, въ чемъ власть ихъ не ограничена закономъ. Они должны быть самодѣятельны, и только они могутъ осуществлять на мѣстахъ самостоятельно дѣятельность творческую. Общія

формы административнаго контроля къ нимъ непримѣнимы. Единственно примѣнимая форма—сторонній надзоръ.

Проектъ „земскаго управленія“ рѣзко отступаетъ отъ всѣхъ приведенныхъ положеній и соображеній, признававшихся до настоящаго времени и въ нашемъ правѣ безспорными, по крайней мѣрѣ, въ принципѣ <sup>1)</sup>. Составители проекта стремились создать не шаблонную, а новую форму организаціи. И они дали систему бюрократическихъ учрежденій, дѣйствующихъ по началамъ, свойственнымъ учрежденіямъ общественнымъ.

### III.

Для устраненія всякихъ сомнѣній относительно характера проектируемыхъ органовъ, необходимо остановиться нѣсколько подробнѣе на выясненіи, изъ кого, именно, они будутъ состояться. Затѣмъ—какое мѣсто займутъ они въ системѣ губернскаго управленія вообще и въ какихъ отношеніяхъ будутъ находиться къ высшимъ мѣстнымъ и центральнымъ представителямъ административной власти.

Они будутъ состоять: во 1-хъ, изъ правительственныхъ должностныхъ лицъ, занимающихъ другія въ общемъ управленіи губерній должности, съ губернаторомъ во главѣ. Во 2-хъ, изъ правительственныхъ же должностныхъ лицъ, другихъ должностей не занимающихъ. Въ 3-хъ, изъ предводителей дворянства, городскихъ головъ губернскаго и уѣздныхъ

<sup>1)</sup> Исключая, впрочемъ, положенія о земскихъ начальникахъ.

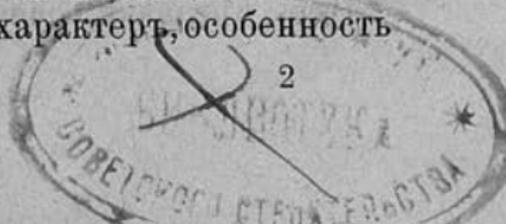
городовъ, волостныхъ старшинъ и „земскихъ гласныхъ“. Всѣ эти лица, въ различномъ численномъ соотношеніи, будутъ образовывать двѣ коллегіи смѣшаннаго состава—губернскій и уѣздный земскіе комитеты—и одну состава однороднаго—губернскую земскую управу въ распоряженіи которой будутъ находиться еще единоличные органы — земскіе уполномоченные.

Представителями мѣстныхъ элементовъ въ этой организаціи явятся: въ тѣхъ трехъ губерніяхъ изъ 13, на которыя распространяются правила о дворянскихъ выборахъ, предводители дворянства, затѣмъ, повсемѣстно—городскіе головы, волостные старшины, гласные и, отчасти, предсѣдатель и члены управы. Послѣдніе потому, что ихъ предполагается назначать изъ мѣстныхъ жителей или изъ лицъ, по прежней службѣ близко знакомыхъ съ мѣстными условіями. Подъ эту категорію подойдутъ, правда, вмѣстѣ съ мѣстными землевладѣльцами, бывшіе исправники, податные инспектора, становые пристава, чиновники по крестьянскимъ дѣламъ и т. п., но, во всякомъ случаѣ, проектъ не только не устраняетъ мѣстныхъ жителей отъ назначенія предсѣдателемъ и членами управы, а даже какъ бы особо рекомендуетъ ихъ.

Едва ли, впрочемъ, есть надобность останавливаться на этихъ лицахъ, если даже предположить, что весь составъ управы въ губерніи будетъ назначенъ изъ мѣстныхъ обладателей имущественнымъ цензомъ, какъ на такихъ, въ участіи коихъ выражается своеобразность, проектируемыхъ органовъ. Будучи назначаемы въ общемъ порядкѣ устава о службѣ по опре-

дѣленію отъ правительства, подлежащіе отвѣтственности и увольненію на общемъ основаніи, поставленные въ прямыя отношенія подчиненности къ губернатору, они будутъ правительственными должностными лицами обычнаго типа. Они не представляютъ собою мѣстнаго элемента и въ той скромной мѣрѣ, какъ его представляютъ во внутреннихъ губерніяхъ земскіе начальники, одинаково съ ними назначаемые преимущественно изъ мѣстныхъ дворянъ. Такъ же точно весьма мало можетъ отразиться на организациі включеніе въ число образующихъ ее лицъ предводителей дворянства, городскихъ головъ и волостныхъ старшинъ. Не говоря уже о большинствѣ губерній, гдѣ предводительскія должности замѣщаются по назначенію и гдѣ предводители дворянства только носятъ совершенно несвойственное имъ званіе и ничѣмъ не отличаются отъ прочихъ чиновъ губернской администраціи, но и тамъ, гдѣ они служатъ по выбору, они суть представители не мѣстныхъ, а сословныхъ интересовъ. Городскіе головы естественно склонны сосредоточивать вниманіе исключительно на городскихъ нуждахъ и интересахъ. А волостные старшины будутъ участвовать въ засѣданіяхъ уѣзнаго комитета не въ силу избранія лица старшиною, а въ силу особаго для этой цѣли назначенія губернаторомъ отъ двухъ до пяти старшинъ изъ общаго ихъ числа въ уѣздѣ.

Центръ вопроса представляютъ „земскіе гласные“—элементъ для неземскихъ губерній новый, долженствующій, по мысли проекта, связать органы управленія съ мѣстнымъ населеніемъ и придать имъ тотъ характеръ, особенность



котораго выражается въ наименованіи ихъ „земскими“. Въ отношеніи личнаго состава проектируемыхъ органовъ, единственно институтъ „земскихъ гласныхъ“ дѣлаетъ ихъ своеобразными. Но ни на одинъ шагъ, всетаки, онъ не приближаетъ и не можетъ приблизить предлагаемую систему управленія къ самоуправленію.

Гласныхъ въ губернскомъ комитетѣ будетъ и много и мало. Первоначально предполагалось предоставить министру внутреннихъ дѣлъ назначать не менѣе одного и не болѣе двухъ отъ cadaго уѣзда. Нынѣ, по слухамъ, это предположеніе измѣнено; число гласныхъ будетъ колебаться отъ одного до пяти на уѣздѣ. Общее число ихъ на губернію, если считать, въ среднемъ, десять уѣздовъ въ губерніи, составитъ, слѣдовательно, отъ 10 до 50. На 25, приблизительно, прочихъ членовъ комитета (въ виду включенія всѣхъ уѣздныхъ предводителей дворянства) гласные представляютъ собою меньшинство въ  $1\frac{1}{2}$  раза слабѣйшее, какъ *minimum*, или большинство, вдвое сильнѣйшее, какъ *maximum*. Гласные будутъ обладать правомъ рѣшающаго голоса на одинаковыхъ со всѣми другими членами комитета основаніяхъ. Будутъ назначаться исключительно изъ мѣстныхъ плательщиковъ земскихъ сборовъ, удовлетворяющихъ условіямъ имущественнаго ценза. Разъ назначенные будутъ въ теченіе трехлѣтняго срока несмѣняемы, въ смыслѣ недопущенія ихъ устраненія, кромѣ случаевъ точно перечисленныхъ въ законѣ. Присутствіе ихъ въ числѣ не менѣе половины будетъ условіемъ, необходимымъ для открытія годовыхъ засѣданій губернскаго комитета.

Вотъ признаки, очерчивающіе роль и юри-

дическое положеніе „земскихъ гласныхъ“ въ неземскихъ губерніяхъ. Эти признаки, конечно, заключаютъ въ себѣ нѣкоторыя гарантіи, обезпечивающія личную заинтересованность гласныхъ въ удовлетвореніи мѣстныхъ потребностей, возможность независимаго, свободного сужденія и, на первый взглядъ, активное, съ ихъ стороны, участіе въ дѣлахъ мѣстнаго хозяйства. Но степень существенности даваемыхъ проектомъ гарантій весьма и весьма невелика.

Прежде всего обращаетъ на себя вниманіе предоставленіе министру внутреннихъ дѣлъ права опредѣлять число гласныхъ, увеличивая или уменьшая его, по своему усмотрѣнію, въ пять разъ. Это право, которому врядъ ли можно подыскать въ дѣйствующемъ законѣ аналогичный примѣръ. Численность представителей мѣстныхъ элементовъ въ правительственномъ учрежденіи, хотя бы не избираемыхъ населеніемъ, а приглашаемыхъ администраціей, уже, сама по себѣ, имѣетъ большое значеніе. И въ глазахъ общества, и въ глазахъ правительства не можетъ не существовать разницы между рѣшеніемъ, вынесеннымъ коллегіей, гдѣ на 25 лицъ, случайно, лишь службою заброшенныхъ въ данную мѣстность, незаинтересованныхъ въ томъ или иномъ рѣшеніи своимъ имуществомъ, своими традиціонными, культурными и другими связями и потребностями, приходится 10 коренныхъ мѣстныхъ жителей, или гдѣ послѣднихъ приходится 50. Во второмъ случаѣ рѣшеніе можно считать за отзывъ (вѣрный или нѣтъ—вопросъ другой) мѣстныхъ интересовъ, а въ первомъ нельзя. Правительственные должностныя лица суть носители государственной идеи—въ этомъ весь смыслъ ихъ—и въ каж-

домъ рѣшеніи они должны, прежде всего, руководиться интересомъ общимъ, государственнымъ; на точку зрѣнія мѣстныхъ интересовъ они могутъ становиться лишь тогда, когда нѣтъ столкновенія, нѣтъ противорѣчія. Приглашаемые же къ совмѣстной съ ними дѣятельности мѣстные жители суть представители мѣстныхъ интересовъ. Они для того и приглашаются, чтобы вопросъ былъ оцѣненъ подъ угломъ зрѣнія, несвойственнымъ чиновничьему элементу—иначе ихъ не нужно было бы и привлекать къ функціямъ управленія. Поэтому то численное соотношеніе въ смѣшанной коллегіи представителей разнородныхъ элементовъ и важно. Имъ прямо опредѣляется то, чего ожидаетъ законодатель отъ коллегіи: рѣшеній съ точки зрѣнія государственныхъ интересовъ, по выслушаніи доводовъ съ точки зрѣнія интересовъ мѣстныхъ, или обратно—рѣшеній съ точки зрѣнія мѣстныхъ интересовъ, по выслушаніи доводовъ съ точки зрѣнія интересовъ государственныхъ. А этимъ, въ свою очередь, опредѣляется способъ и порядокъ приведенія рѣшеній въ исполненіе. Отсюда, казалось бы, съ несомнѣнностью вытекаетъ, что число „земскихъ гласныхъ“ отъ уѣзда должно быть съ безусловной точностью опредѣлено въ законѣ. По проекту же оно можетъ быть варіируемо въ зависимости отъ самыхъ разнообразныхъ обстоятельствъ, безъ участія законодателя, въ предѣлахъ отъ слабаго меньшинства до внушительнаго большинства.

Возможность доведенія числа гласныхъ въ комитетѣ до 50, на 25 правительственныхъ должностныхъ лицъ, можетъ быть принята за основаніе къ выводу, что комитетъ будетъ учрежденіемъ съ ясно выраженнымъ господствомъ

мѣстныхъ интересовъ; что основной его составъ будетъ представленъ гласными, а прочіе члены представлять собою элементъ субсидіарный, включенный въ комитетъ для устраненія односторонности рѣшеній и дабы оградить общегосударственные интересы. Такой выводъ подтверждается еще и отмѣченнымъ выше правиломъ, что въ случаѣ неприбытія половины гласныхъ годичныя засѣданія губернскаго комитета не могутъ считаться состоявшимися, какового условія въ отношеніи прочихъ членовъ проектъ не устанавливаетъ.

Ближайшій анализъ, однако, показываетъ иное. Допустимъ даже, что цифра 50 будетъ не случайною возможностью, а практически неуклонно соблюдаемымъ правиломъ. Развѣ явятся эти 50 гласныхъ, какъ компактная масса, какъ группа, тѣсно сплоченная общностью интересовъ? Отнюдь нѣтъ. Они явятся изъ различныхъ угловъ губерніи, другъ другу неизвѣстные, другъ съ другомъ не сталкивавшіеся. Одинъ изъ угла земледѣльческаго, другой—лѣсного, третій—промышленнаго, одинъ изъ угла съ русскимъ населеніемъ, другой—съ населеніемъ инородческимъ; одинъ — представителемъ крупнаго землевладѣнія и его своеобразныхъ интересовъ, другой — владѣлецъ мелкаго торгово-промышленнаго заведенія. Если бы и во внутреннихъ губерніяхъ образованію состава губернскихъ земскихъ собраній не предшествовало общеніе на избирательныхъ сѣздахъ и въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ, то и здѣсь губернскіе гласные были бы выразителями своихъ личныхъ мнѣній и если не своихъ личныхъ интересовъ и потребностей, то своего маленькаго, теряющагося на территоріи губерніи, уголка. Въ

губерніяхъ же западныхъ и окраинныхъ, съ безконечнымъ разнообразіемъ состава населенія, его плотности, рода занятій, культуры и т. д., и т. д., общность интересовъ „земскихъ гласныхъ“ есть пустая, безсодержательная фикція. А противъ нихъ будетъ масса компактная: 25 лицъ, сплоченныхъ служебной дисциплиной, выражающихъ одну общую имъ всеѣмъ идею и знающихъ—хотя правда, на основаніи бумажныхъ данныхъ— всю губернію. При такихъ условіяхъ о противоположеніи сужденій въ комитетѣ гласныхъ, съ одной стороны, и прочихъ членовъ, съ другой, не можетъ быть и рѣчи. Пятьдесятъ даже голосовъ первыхъ всегда расплывутся и исчезнутъ въ на половину меньшемъ числѣ голосовъ вторыхъ. Не устанавливая никакого предварительнаго общенія между гласными, не допуская для нихъ обмѣна мнѣній въ своей собственной средѣ, проектъ тѣмъ самымъ сводитъ активную ихъ роль въ комитетѣ къ совершенно безсодержательному праву. Не они, не гласные, будутъ основнымъ, активнымъ элементомъ въ губернскомъ комитетѣ, а правительственныя должностныя лица. Требованіе для открытія годичнаго засѣданія, чтобы они были на лицо въ числѣ не менѣе половины, въ сущности, одна формальность. Ибо, если въ назначенный день засѣданіе не состоялось, то назначается вторичное, которое признается состоявшимся, хотя бы не пріѣхалъ ни одинъ гласный. Также точно не обязательно присутствіе гласныхъ въ обыкновенныхъ засѣданіяхъ, на которыхъ могутъ разсматриваться все текущія дѣла, кромѣ составленія смѣтъ и раскладокъ и операціонныхъ плановъ дорожнаго хозяйства и утвержденія раскладокъ

натуральныхъ повинностей и отчета управы. Каждый гласный въ отдѣльности будетъ не пассивнымъ экспертомъ, свѣдущимъ лицомъ, приглашаемымъ высказать мнѣніе и дать заключеніе. Онъ будетъ участвовать и въ рѣшеніи. Но вся совокупность ихъ активнаго элемента не составитъ.

Такимъ образомъ, ни число гласныхъ, ни снабженіе ихъ правомъ рѣшающаго голоса, ни въ какомъ отношеніи не измѣняютъ того характера губернскаго комитета, который обусловливается способомъ образованія его состава—по назначенію. Наибольшее, что могутъ представить собою проектируемые органы,— это численно развитое подобіе лѣсоохранительнаго комитета, или квартирнаго, промысловаго и т. п. присутствія. Ихъ нельзя ставить въ параллель даже съ губернскими по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствіями, хотя въ послѣднихъ засѣдаетъ только одинъ представитель земства, ибо онъ засѣдаетъ по избранію губернскаго земскаго собранія. Падаеть поэтому, если не сказать болѣе, и значеніе несмѣняемости гласныхъ, поскольку ею гарантируется свобода сужденій. Быть можетъ, когда-либо, одинъ разъ, по недоразумѣнію, въ составъ губернскаго комитета и войдетъ лицо, которое будетъ рѣзко отличаться по образу мыслей и взглядамъ на вопросы мѣстнаго хозяйства отъ возрѣній губернатора. Какой же будетъ результатъ? Во-первыхъ, такое лицо пробудеть гласнымъ, вѣроятно, не больше одного трехлѣтія. Во-вторыхъ, и въ это трехлѣтіе его вліяніе ограничится привлеченіемъ на свою сторону нѣсколькихъ отдѣльныхъ голосовъ. Ничего иного самый талантливый оппозиціо-

неръ не въ силахъ будетъ сдѣлать въ комитетѣ. Болѣе или менѣе сплоченной и твердой оппозиціи тамъ быть не можетъ. А далеко не будетъ парадоксомъ сказать, что въ многочленной коллегіи оппозиція необходима. Она способствуетъ всестороннему освѣщенію вопросовъ, подбадриваетъ, заставляетъ работать. Гдѣ оппозиціи нѣтъ—дѣла ведутся вяло, безжизненно, небрежно. Опытъ земскихъ собраній, и особенно городскихъ думъ, съ безошибочностью о томъ свидѣлствуютъ.

Послѣ сказаннаго о составѣ губернскихъ комитетовъ останавливаться на комитетахъ уѣздныхъ нѣтъ надобности. Проектъ отводитъ имъ скромную роль совѣщательно-подготовительныхъ органовъ. Въ нихъ будутъ засѣдатель же 2—5 гласныхъ при 15 — 20 прочихъ членахъ.

#### IV.

Мѣсто, которое займутъ проектируемые органы въ общемъ строѣ нашего губернскаго и центрального управленія, выясняется изъ опредѣленій проекта совершенно точно. Они будутъ принадлежать къ вѣдомству министерства внутреннихъ дѣлъ и, въ отношеніи министра, будутъ установленіями, подчиненными ему, черезъ губернатора, на общемъ основаніи. Такими же подчиненными, на общемъ основаніи, органами они будутъ и въ отношеніи губернатора.

Согласно ст. 6 полож. о земск. учр. 1890 г., „ближайшія указанія о существѣ и порядкѣ дѣйствій земскихъ учрежденій опредѣляются, по роду дѣлъ, въ особыхъ уставахъ“. Послѣ сего въ текстѣ закона стоятъ двѣ точки,

за которыми слѣдуетъ перечень такихъ „особыхъ“ уставовъ, положеній и постановленій. Въ проектѣ же, вслѣдъ за аналогичной фразой, предположено указать, что въ разъясненіе уставовъ и узаконеній министру внутреннихъ дѣлъ предоставляется, по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами, издавать для земскаго управленія общія и частныя инструкціи.

Ст. 5 полож. о земск. учр. гласить: „губернаторъ имѣетъ надзоръ за правильностью и законностью дѣйствій земскихъ учреждений“. Въ развитіе этого положенія ст. 82 перечисляетъ постановленія земскихъ собраний, подлежащія утвержденію губернатора, и ст. 83—подлежащія утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ. А ст. 86 и послѣдующія излагаютъ порядокъ и способы осуществленія надзора въ отношеніи постановленій, утвержденію не подлежащихъ, причемъ для отмѣны или измѣненія каждаго постановленія требуется Высочайшая санкція—черезъ государственный совѣтъ или комитетъ министровъ (ст. 94). Ничего подобнаго въ проектѣ нѣтъ, какъ нѣтъ и въ дѣйствующемъ уставѣ о земскихъ повинностяхъ. Проекту извѣстны два рода постановленій губернскаго земскаго комитета: приведеніе въ исполненіе коихъ принадлежитъ власти министра и приведеніе въ исполненіе коихъ принадлежитъ власти губернатора. Губернаторъ во всѣхъ случаяхъ, когда онъ не согласится съ рѣшеніемъ большинства, будетъ представлять дѣло министру внутреннихъ дѣлъ, независимо ни отъ поводовъ, ни отъ основаній несогласія его съ большинствомъ. Министръ внутреннихъ дѣлъ будетъ обладать правомъ какъ отмѣны, такъ и измѣненія всѣхъ посту-

пающихъ къ нему „на разсмотрѣніе“ постановленій,

Какъ по положенію 1864 г., такъ и по дѣйствующему, земскія собранія могутъ вступать въ пререканія и съ губернаторомъ, и съ министромъ внутреннихъ дѣлъ. Приносимыя ими жалобы разрѣшаются Правительствующимъ Сенатомъ. Жалобы частныхъ лицъ на незаконность обращенныхъ къ исполненію постановленій земскихъ собраній, когда по свойству предмета не можетъ быть начато иска, приносятся Сенату. Частныя лица, общества и установленія могутъ приносить заявленія губернатору лишь относительно тѣхъ постановленій, которыя либо подлежатъ предварительному утвержденію, либо могутъ быть приостановлены исполненіемъ по указаннымъ въ положеніи основаніямъ (ст. 128). Въ случаѣ согласія губернатора съ такимъ заявленіемъ, дѣло поступаетъ въ губернское присутствіе, опредѣленія коего подлежатъ обжалованію передъ Сенатомъ обѣими сторонами: и частнымъ лицомъ, обществомъ или установленіемъ, считающимъ свои интересы нарушенными, и земскимъ собраніемъ (ст. 130 и 131). Никакія пререканія между губернаторомъ, а тѣмъ болѣе министромъ внутреннихъ дѣлъ, и губернскими земскими комитетами, по проекту, недопустимы. Частнымъ лицамъ, обществамъ и установленіямъ проектъ предоставляетъ жаловаться на нарушившія ихъ права постановленія комитета: министру внутреннихъ дѣлъ—если постановленіе приведено въ исполненіе властью губернатора, и въ Сенатъ—если постановленіе, въ силу закона или вслѣдствіе жалобы, было на разсмотрѣніи министра внутреннихъ дѣлъ.

Приведенныя сопоставленія показываютъ, что губернской земской комитетъ явится въ системѣ общаго губернскаго управленія ничѣмъ инымъ, какъ такою же инстанціей, какою нынѣ представляетъ въ неземскихъ губерніяхъ комитетъ распорядительный. Одно присутственное мѣсто замѣнить другое — и больше ничего. Инстанціею — несамостоятельною, находящеюся въ подчиненіи поставленному надъ нею мѣстному и центральному начальству; обязанною, въ порядкѣ службы, полнымъ повиновеніемъ частнымъ и общимъ распоряженіямъ и инструкціямъ, безъ права протеста и почина перенесенія дѣла на разсмотрѣніе сторонняго отъ административной системы учрежденія — Сената. Инстанціею, дѣйствія которой покрываются дѣйствіями начальства, могущаго всякое ея дѣйствіе отмѣнить, измѣнить и принимающаго актомъ утвержденія полную отвѣтственность за эти дѣйствія и вытекающія изъ нихъ послѣдствія на себя.

Проектъ говоритъ, что губернскому земскому комитету принадлежитъ распорядительная власть и тѣмъ сообщаетъ ему наименованіе органа распорядительнаго. Но это будетъ распорядительный органъ лишь въ томъ условномъ смыслѣ, въ какомъ нашъ законъ прилагаетъ тотъ же терминъ къ ряду другихъ административныхъ, коллегіальныхъ установленій. Земскія собранія и городскія думы суть распорядительные органы въ истинномъ смыслѣ понятія: они распоряжаются ввѣренными ихъ вѣдѣнію дѣлами. Въ принципѣ всякое постановленіе земскаго собранія есть окончательное и въ силу факта принятія его подлежитъ приведенію въ дѣйствіе — таково общее правило.

А требованіе предварительнаго утвержденія или приостановка обращенія постановленія къ исполненію—исключеніе <sup>1)</sup>). Губернскій же земскій комитетъ никакими дѣлами, въ сущности, распорядиться не будетъ, ибо ни одно его постановленіе не будетъ подлежать исполненію безъ утвержденія начальствомъ, и всякое, въ видѣ общаго правила, можетъ быть остановлено. Въ дѣйствительности распорядительными органами земскаго управленія явятся: во-первыхъ, министръ внутреннихъ дѣлъ, который раздѣлитъ часть распорядительныхъ функцій съ министромъ финансовъ, и, во-вторыхъ, губернаторъ. Только имъ будетъ принадлежать право окончательнаго рѣшенія дѣлъ, а слѣдовательно и право распорядженія дѣлами.

Законъ нашъ присваиваетъ наименованіе „совѣщательныхъ“ тѣмъ административнымъ присутствіямъ, которыя по предлагаемымъ на ихъ обсужденіе вопросамъ или дѣламъ, выносятъ мнѣнія или заключенія, т. е. опредѣленія, облеченныя въ предположительную форму, не допускающую ихъ обращенія къ исполненію, безъ замѣны другимъ лицомъ или учрежденіемъ этой предположительной формы („признаваль бы“, „полагаль бы“ и т. п.) утвердительной. И только въ этомъ смыслѣ присутствія совѣщательныя противопологаются распорядительнымъ, выносящимъ постановленія, т. е. категорическія, утвердительныя опредѣленія, которыя могутъ быть непосредственно обращены къ исполненію, если, однако, начальникъ

---

<sup>1)</sup> См. мою статью „Пределы права губернаторовъ останавливать постановленія земскихъ собраний“. „Право“ 1900 г. №№ 14 и 15.

присутствія на то согласится. Есть еще другая, правда, черта отличія: опредѣленіе совѣщательнаго присутствія составляетъ такой матеріаль для будущаго рѣшенія, который ничѣмъ не связываетъ непосредственнаго начальника даннаго присутствія: начальникъ свободно можетъ его вовсе игнорировать. А опредѣленіе присутствія (административнаго), въ смыслѣ усвоенной закономъ терминологіи, распорядительнаго обязываетъ начальника, при несогласіи, представить дѣло вышему, въ порядкѣ подчиненности, начальнику. Слѣдовательно, опредѣленіе распорядительнаго присутствія составляетъ такой матеріаль для рѣшенія, въ отношеніи котораго непосредственный начальникъ не вполне свободенъ. Но такъ какъ усмотрѣніе начальника высшаго въ отношеніи его ничѣмъ не связано, то очевидно, что эта черта отличія, свойственная и постановленіямъ, по проекту, губернскихъ земскихъ комитетовъ, не измѣняетъ положенія вопроса. Они не болѣе, по существу, распорядительные органы, чѣмъ присутствіе губернскаго правленія, или замѣняемые ими носящіе это названіе губернскіе комитеты,

Итакъ, организаціонныя свойства губернскаго земскаго комитета, вытекающія изъ того, что личный составъ его будетъ пополняться путемъ назначенія, проведены проектомъ вполне послѣдовательно. Завѣдываніе мѣстными дѣлами населенію не ввѣряется. Оно оставляется полностью за администраціей, для содѣйствія которой, въ качествѣ субсидіарнаго элемента, привлекаются мѣстные плательщики сборовъ на земскія повинности. Они могутъ быть привлекаемы въ значительномъ числѣ, дабы ад-

министративная власть легче освѣдомлялась о нуждахъ и потребностяхъ бѣльшаго числа урловъ губерніи. Они облакаются правомъ голоса не только при сужденіяхъ, но и при сведеніи разнородныхъ сужденій въ постановленія, назначеніе ихъ обставляется соглашеніемъ губернатора съ предводителемъ дворянства и избраніемъ министромъ изъ представляемаго ему двойного числа кандидатовъ, имъ дается право несмѣняемости, — дабы они не занимали въ комитетѣ приниженнаго положенія, дабы проникали въ комитетъ люди благонадежные, освѣдомленные, дабы каждый изъ нихъ могъ говорить о лично ему извѣстныхъ нуждахъ и потребностяхъ откровенно. Ихъ участіе въ годичныхъ засѣданіяхъ признается столь полезнымъ, что, въ случаѣ неявки половины гласныхъ, рассмотрѣніе смѣтъ и другихъ важнѣйшихъ вопросовъ отлагается. Но проектъ сознаетъ, что привлеченіе мѣстныхъ плательщиковъ, въ качествѣ субсидіарнаго элемента, для лучшаго веденія администраціей хозяйственныхъ дѣлъ губерніи, не можетъ видоизмѣнить существа организаціи административныхъ установленій. А потому, на общихъ основаніяхъ, включаетъ губернскіе земскіе комитеты въ строй губернскаго управленія и ставитъ ихъ въ обычныя для такихъ установленій отношенія къ высшей на мѣстѣ и къ центральной власти <sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Кстати, любопытная частность: кандидаты въ гласные будутъ представляться губернаторомъ министру изъ всѣхъ сословій безразлично и въ то же время по соглашенію съ предводителями дворянства. Самъ проектъ, очевидно, смотритъ на послѣднихъ не какъ на представителей дворянскаго со-

## V.

Распространеніе на бюрократическіе органы проектируемаго земскаго управленія несвойственнаго имъ порядка отправления дѣятельности выражается наиболѣе рельефно въ отношеніи, во-первыхъ, права самостоятельнаго опредѣленія предметовъ расходования мѣстныхъ денежныхъ сборовъ и, во-вторыхъ, права самостоятельнаго же опредѣленія размѣра обложенія земли и другихъ недвижимыхъ имуществъ.

По положенію о земскихъ учрежденіяхъ, расходы, вносимые земскими собраніями въ ежегодно составляемые смѣты, дѣлятся на обязательные и необязательные. Первые ограничительно исчислены въ уставѣ земскихъ повинностяхъ и ежегодное ассигнованіе на нихъ соотвѣтствующихъ требованію закона суммъ для земства обязательно. Вторые исчислены въ законѣ лишь по предметамъ, но не по размѣру, и внесеніе ихъ въ смѣту зависитъ отъ усмотрѣнія земскихъ собраній (ст. 2 прилож. къ ст. 6). Вмѣстѣ съ этимъ на основаніи п. 4 ст. 62 полож., губернскимъ земскимъ собраніямъ, въ предѣлахъ губерніи, и уѣзднымъ, въ предѣлахъ уѣзда, предоставляется: опредѣленіе размѣра установленныхъ дѣйствующими узаконеніями земскихъ сборовъ. Эти дѣйствующія узаконенія сосредоточены въ уставѣ о земскихъ повинностяхъ (ст. 37 и послѣд.), дающемъ перечень объектовъ земскаго обложенія.

---

словія, а какъ на административныхъ должностныхъ лицъ вообще, что для 10 губерній изъ 13 совершенно правильно. Но значеніе этого соглашенія, въ смыслѣ ограниченія усмотрѣнія губернатора, въ такомъ случаѣ, сводится на нѣтъ.

Такимъ образомъ, границы дѣятельности земскихъ учреждений въ удовлетвореніи мѣстныхъ потребностей обозначены: съ одной стороны, обязательнымъ взысканіемъ съ населенія тѣхъ суммъ, кои необходимы для исполненія повинностей, возложенныхъ закономъ на земство, и обязательнымъ производствомъ расходовъ, сообразныхъ такимъ указаніямъ закона. Съ другой—соотвѣтствіемъ предположенныхъ расходовъ перечню дѣлъ и потребностей, отнесенныхъ къ предметамъ вѣдомства земскихъ учреждений (ст. 2 полож.), а равно соотвѣтствіемъ даннаго источника дохода перечню того, что можетъ быть облагаемо земскимъ сборомъ. Внутри этихъ границъ земскія учреждения до закона 12 іюня 1900 г. дѣйствовали свободно. Они не могли лишь сокращать своихъ доходныхъ и расходныхъ смѣтъ болѣе того, что необходимо собрать и израсходовать въ теченіе года на обязательныя повинности, и не могли ихъ развивать на счетъ обложенія тѣхъ объектовъ, обложеніе которыхъ закономъ не допускается, и расходованія сборовъ на неотнесенныя къ ихъ завѣдыванію потребности. Нынѣ въ законодательномъ порядкѣ предположено, по окончаніи оцѣнки недвижимыхъ имуществъ, установить предѣльную долю цѣнности или доходности такихъ имуществъ, которой не должны превышать земскіе сборы. А впредь до установленія предѣльности земскаго обложенія, свободная дѣятельность земскихъ учреждений ограничена правомъ увеличивать обложеніе не болѣе, какъ на 3 процента въ годъ <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> См. мою брошюру „Законъ 12 Іюня 1900 г. о фиксаціи земскаго обложенія“. СПб. 1900.

На совершенно иныхъ основаніяхъ регламентирована дѣйствующимъ закономъ дѣятельность учреждений, завѣдывающихъ дѣлами о земскихъ повинностяхъ въ мѣстностяхъ, гдѣ не введено въ дѣйствіе положеніе о земскихъ учрежденіяхъ. „Кромѣ сборовъ — говоритъ ст. 3 уст. о земск. пов. изд. 1899 г. — на потребности, закономъ опредѣленныя, не возлагаются на земства никакіе, слѣдующіе къ удовлетворенію изъ другихъ доходовъ государства, расходы, и не назначаются никакія изъ земскихъ сборовъ новыя издержки“. „Денежные земскіе сборы, опредѣляетъ далѣе ст. 151, хотя и слѣдуютъ исключительно на предметы съ точностью закономъ опредѣленные, но устанавливаются и взыскиваются въ каждой губерніи не иначе, какъ по смѣтамъ и раскладкамъ, въ законодательномъ порядкѣ разсмотрѣннымъ и Высочайшею властію утвержденнымъ“. Смѣты и раскладки составляются и утверждаются впередъ на трехлѣтіе (ст. 152). Первоначальное составленіе ихъ лежитъ на обязанности губернскихъ распорядительныхъ комитетовъ, которые, между прочимъ, въ отношеніи каждаго расхода должны пояснять, „на какомъ именно, законѣ основывается назначеніе его“, а въ случаѣ предположенія о переводѣ какой либо натуральной повинности въ денежную — „есть ли на то согласіе самихъ подлежащихъ той повинности“ (ст. 153, 165 и 167). Проекты смѣтъ и раскладокъ подписываются губернаторомъ и всѣми членами комитета и „представляются со списками журналовъ, опредѣленій или актовъ, на коихъ оныя основаны, въ подлинникахъ министру финансовъ, и въ копіяхъ министрамъ внутреннихъ дѣлъ и зем-

ледѣлія и государственныхъ имуществъ; по тѣмъ же губерніямъ, въ коихъ находятся удѣльные имѣнія, министру двора и удѣловъ“. Статьи смѣтъ, касающіяся министерствъ военнаго и другихъ, представляются, кромѣ того, соотвѣтственнымъ министрамъ и главноуправляющимъ (ст. 177 и 178). Министерства разсматриваютъ и повѣряютъ смѣты, какъ по существу, такъ и съ формальной стороны, особенно обращая вниманіе, „чтобъ никакая статья издержекъ, закономъ не установленная, не оставалась въ смѣтахъ“, и заключенія свои сообщаютъ министру финансовъ (ст. 180). Въ министерствѣ финансовъ смѣты и раскладки разсматриваются и соображаются, сперва въ частности, по губерніямъ, а затѣмъ въ „совокупномъ видѣ или сводѣ“ три раза: департаментомъ окладныхъ сборовъ, министромъ и совѣтомъ его (ст. 184). Далѣе, проектъ общей росписи денежныхъ сборамъ и расходамъ на земскія повинности предстоящаго трехлѣтія вносится въ департаментъ экономіи Государственнаго Совѣта, откуда поступаетъ въ общее собраніе совѣта. „По окончательномъ въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта, разсмотрѣніи и одобреніи или исправленіи, общая роспись денежныхъ сборовъ и расходовъ на губернскія и частныя повинности восходитъ на Высочайшее Государя Императора усмотрѣніе, съ приложеніемъ табелей, на коихъ она основана“ (ст. 190).

Сложность изложеннаго порядка и непригодность его для веденія живого дѣла удовлетворенія мѣстныхъ потребностей не нуждается въ доказательствахъ. Онъ порождаетъ длинную процедуру, долженствующую предшествовать

каждому ничтожному новому расходу. Вновь назрѣвшія и опредѣлившіяся въ теченіе даннаго трехлѣтія потребности могутъ получить удовлетвореніе лишь въ слѣдующемъ. Да и то, если потребность предусмѣтрѣна уставомъ о земскихъ повинностяхъ. Въ противномъ же случаѣ, необходимо сперва законодательное разрѣшеніе вопроса <sup>1)</sup>. Центральные органы, стоящіе вдали отъ мѣстныхъ условий, непосредственно не видящіе и не могущіе чувствовать мѣстныхъ нуждъ, естественно склонны оцѣнивать ихъ болѣе съ обще-государственной, чѣмъ съ мѣстной точки зрѣнія. Каждая статья расхода должна быть предъ ними доказана документальными данными. Безконечная переписка неизбѣжно сопутствуетъ всякому живому начинанію. Дѣло живое, словомъ, вдвигается въ мертвыя рамки бездушнаго формализма. Мѣропріятія, въ лучшемъ случаѣ, отстаютъ отъ жизни.

Все это давно извѣстно, всѣми признано и было главной причиной земской реформы 1864

<sup>1)</sup> Ст. 252 уст. о земск. пов. предоставляетъ губернскому распорядительному комитету расходовать, не испрашивая особаго разрѣшенія, до 10 т. рублей ежегодно, „если сумма, назначенная по смѣтѣ на какую-либо повинность, окажется при самомъ исполненіи смѣты не вполне достаточной, или откроются въ теченіе новаго трехлѣтія такого рода расходы, кои не были внесены въ смѣту“. Но это отступленіе отъ общаго правила, не говоря уже о скромности цифры въ 10 т. рублей, обставлено столькими ограничительными „если“ и „съ тѣмъ чтобы“, что практическое его значеніе до послѣдней степени умалывается. Во-1-хъ, расходовать можно на непредусмѣтрѣнныя смѣтою потребности лишь изъ остатковъ, во-2-хъ, если предметъ расхода поименованъ въ

года <sup>1)</sup>). Признають это и составители проекта, предлагающіе для устраненія несовершенствъ существующей въ неземскихъ губерніяхъ системы слѣдующія измѣненія: сократить смѣтный періодъ до одного года, предоставить органамъ земскаго управленія включать въ смѣты не одни обязательные расходы, но и необязательные, и устранить разсмотрѣніе смѣтъ и раскладокъ государственнымъ совѣтомъ, съ послѣдующимъ утвержденіемъ ихъ Высочайшей властью.

Въ „земскую“ расходную смѣту, по проекту, вносятся: а) обязательно—расходы по содержанию земскаго управленія, по удовлетворенію потребностей, отнесенныхъ на земскія средства уставомъ о земскихъ повинностяхъ и другими узаконеніями, и запасная сумма и б) по соображенію съ состояніемъ земскихъ средствъ и въ мѣрѣ дѣйствительной надобности — издержки на дополнительное удовлетвореніе обязательныхъ потребностей, а равно на мѣстные нужды, попеченіе о коихъ входитъ въ кругъ вѣдѣнія земскаго управленія, и на образованіе спеціальныхъ капиталовъ. На покрытіе расходовъ обращаются: свободные остатки, ожидаемая неокладная поступленія и сборы съ документовъ на право торговли и промысловъ. Вся не покрываемая этими источниками сумма назначается ко взиманію съ подлежащихъ зем-

---

улавъ, въ 3-хъ—подъ отвѣтственностью лицъ, составляющихъ комитетъ, и т. д.

<sup>1)</sup> Дѣйствующій уставъ о земскихъ повинностяхъ въ частяхъ, относящихся къ неземскимъ губерніямъ, въ 1899 г. только переизданъ; происхожденіе же его относится къ 1851 году.

скому обложенію недвижимыхъ имуществъ. Высшій предѣлъ обложенія, по цѣнности или доходности, опредѣляется въ законодательномъ порядкѣ впередъ на три года.

Первоначальныя исчисленія предстоящихъ въ смѣтномъ году расходовъ по каждому уѣзду будутъ производиться земскими уполномоченными. Исчисленія эти будутъ разсматривать и повѣрять уѣздный комитетъ. Заключенія уѣздныхъ комитетовъ будутъ сосредоточиваться въ губернской управѣ, которая, пользуясь ими, какъ смѣтнымъ матеріаломъ, для ея соображеній необязательнымъ, будетъ составлять и вносить на обсужденіе годичнаго засѣданія губернскаго комитета проектъ смѣты и раскладки. По одобреніи губернскимъ комитетомъ, проектъ долженъ быть представленъ, не позднѣе 15 октября, на утвержденіе министра внутреннихъ дѣлъ, по соглашенію съ министромъ финансовъ, отъ какового соглашенія будетъ зависѣть какъ утвержденіе смѣты и раскладки, такъ равно измѣненіе или исправленіе ихъ, если министры усмотрятъ, что смѣта и раскладка составлены несогласно съ закономъ или несообразно съ общими государственными пользами и нуждами или съ интересами мѣстнаго населенія. Для ближайшаго разсмотрѣнія проектовъ и смѣтъ и раскладокъ 13 неземскихъ губерній и вообще для разсмотрѣнія дѣлъ, разрѣшеніе коихъ будетъ зависѣть отъ соглашенія названныхъ министровъ, предположено образовать при хозяйственномъ департаментѣ министерства внутреннихъ дѣлъ центральный земскій комитетъ, подъ предсѣдательствомъ директора департамента, изъ четырехъ членовъ—по два отъ каждаго министерства.

## VI.

Для правильной оцѣнки предположенныхъ измѣненій необходимо обратить вниманіе на слѣдующее.

Судя по заголовкамъ, въ проектѣ рѣчь идетъ о губернскомъ и уѣздномъ земскихъ комитетахъ, о губернскихъ земскихъ управахъ и о земскихъ уполномоченныхъ, какъ объ органахъ земскаго управленія, совокупному завѣдыванію коихъ ввѣряются дѣла о мѣстныхъ хозяйственныхъ пользахъ и нуждахъ 13 губерній. Губернскому комитету принадлежитъ по дѣламъ земскаго управленія распорядительная власть. Въ составъ его входятъ мѣстные плательщики сборовъ на земскія повинности, т. е. лица, представляющія собою несомнѣнный мѣстный элементъ, и, притомъ, въ числѣ, которое можетъ вдвое превышать число заставляющихъ въ комитетѣ представителей администраціи. Естественный выводъ, что именно имъ, этимъ мѣстнымъ обывателямъ, фактически поручаетъ законодатель вѣдать мѣстныя хозяйственныя пользы и нужды, ибо имъ будетъ принадлежать въ комитетѣ большинство. А если не имъ цѣликомъ, то при ихъ участіи, что равносильно, такъ какъ и въ земскихъ губерніяхъ завѣдываніе мѣстными дѣлами не цѣликомъ ввѣрено земскимъ учрежденіямъ, а раздѣлено между ними и правительственными должностными лицами. И естественно же отсюда сведеніе вопроса на споръ о степени активнаго участія будущихъ „земскихъ гласныхъ“ въ завѣдываніи мѣстными дѣлами въ неземскихъ губерніяхъ. Или на споръ — поче-

му органамъ, состоящимъ изъ представителей мѣстныхъ интересовъ, избранныхъ населеніемъ, должно быть предоставлено болѣе правъ, чѣмъ органамъ, состоящимъ изъ такихъ же представителей, но назначенныхъ правительственной властью? Почему, въ частности, первымъ можно предоставить право опредѣленія предметовъ расхода и размѣра обложенія, а вторымъ нельзя?

Какъ уже указывалось, губернскіе земскіе комитеты будутъ органами распорядительными въ условномъ смыслѣ. Проектъ ничего имъ не ввѣряетъ, не ввѣряетъ также и опредѣленія предметовъ расходованія земскихъ сборовъ и размѣра обложенія. Все это ввѣрено не имъ, а соглашенію министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Министры устанавливаютъ смѣтныя назначенія и размѣръ обложенія. То, что представляется министрамъ губернскими комитетами, есть смѣтное предположеніе, подлежащее исправленію и измѣненію. Всякое поступившее къ министру внутреннихъ дѣлъ постановленіе комитета можетъ быть имъ отмѣнено и измѣнено.

Если принять за отправную точку эти послѣдовательно проведенныя проектомъ положенія, то сами собой падаютъ всѣ разсужденія и доводы о суммѣ полномочій, которыми могутъ и должны быть снабжаемы представители населенія, назначаемые въ комитетъ. А также всѣ соображенія о томъ, что предлагаемая организація построена на принципѣ децентрализаціи власти, что она есть нѣчто новое—своеобразная комбинація административныхъ установленій съ представительствомъ мѣстнаго населенія. Равнымъ образомъ, падаетъ ссылка

на личную заинтересованность членовъ губернскаго комитета изъ мѣстныхъ элементовъ въ бережливомъ и осторожномъ веденіи хозяйства и утверждене, что потому нѣтъ основанія не позволять комитету включать въ смѣты расходы на необязательныя потребности и самостоятельно, безъ участія каждый разъ верховной власти, назначать размѣръ обложенія. При чемъ личная заинтересованность членовъ комитета—допустимъ даже, что гласныхъ будетъ тамъ большинство и что ихъ мнѣніе будетъ одерживать верхъ—когда всѣ ихъ рѣшенія подлежатъ и измѣненію, и исправленію какъ въ сторону сокращенія, такъ и въ сторону расширенія издержекъ? Личная заинтересованность большинства въ связи съ зависимостью отъ общественнаго контроля, положимъ, заставить комитетъ вовсе отказаться въ данномъ году отъ постройки одной больницы и ассигновку на постройку другой ограничить пятью тысячами рублей. А министры смѣты исправятъ, включить въ нее по десяти тысячъ на обѣ больницы и соотвѣтственно увеличатъ обложеніе недвижимыхъ имуществъ на пятнадцать тысячъ рублей. Развѣ они не будутъ правы? Устраняя законодательный порядокъ разсмотрѣнія и утвержденія земскихъ смѣтъ и раскладокъ, а равно опредѣленія предметовъ расходования земскихъ сборовъ, проектъ его замѣняетъ усмотрѣніемъ министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ—вотъ единственно правильная въ отношеніи предстоящей реформы постановка вопроса.

На почву перенесенія функцій законодательной власти на министровъ наше право уже вступило закономъ 12 іюня 1900 года.

Но разница между временными правилами, изданными „впредь до установления предѣльности земскаго обложенія“ въ земскихъ губерніяхъ, и предположеніями проекта, съ принципиальной точки зрѣнія, весьма существенна. Въ отступленіе отъ общаго начала, выраженнаго въ ст. 94 полож. о земск. учр., что отмѣна или измѣненіе постановленій земскихъ собраній каждый разъ требуетъ Высочайшей санкціи, ибо можетъ послѣдовать не иначе, какъ на основаніи мнѣнія Государственнаго Совѣта или положенія комитета министровъ, — п. 8 временныхъ правилъ предоставилъ министрамъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, когда земскимъ собраніемъ составлена смѣта съ превышеніемъ обложенія недвижимыхъ имуществъ болѣе, чѣмъ на 3% противъ предшествующаго года, собственной властью сокращать или исключать изъ смѣты расходныя статьи. Но права увеличивать смѣты — вносить новыя расходныя статьи или повышать обложеніе, установленное земскимъ собраніемъ, — имъ не предоставлено. Въ этомъ отношеніи требованіе ст. 94 осталось непоколебленнымъ: въ случаяхъ, когда отъ отмѣны или измѣненія постановленія земскаго собранія должно послѣдовать возвышеніе земскаго обложенія, оно разрѣшается Государственнымъ Совѣтомъ. Въ земскихъ губерніяхъ, и послѣ закона 12 іюня 1900 г., никакой расходъ не можетъ быть произведенъ и ни одна копѣйка не можетъ быть взята съ населенія иначе, какъ по доброй волѣ самого населенія, выразившейся „черезъ посредство избираемыхъ отъ онаго лицъ“, или по волѣ Монарха. Высшіе представители административной власти получили

право класть свое veto, когда распоряженія избранныхъ отъ населенія лицъ, по ихъ мнѣнiю, непосильно обременяють платежеспособность мѣстныхъ объектовъ обложенія, но не право вводить или увеличивать налоги.

Такое право существуетъ у насъ лишь по положенiю объ устройствѣ хозяйственнаго управленія гор. Варшавы 1870 года, согласно коему общая роспись городскихъ доходовъ и расходовъ составляется особымъ комитетомъ смѣшаннаго состава и утверждается министромъ внутреннихъ дѣлъ. И еще оно имѣло мѣсто съ 1805 г. по 1816-й, до отмѣны „положенія объ образѣ отправления денежныхъ земскихъ повинностей“. На Варшаву и на ея внѣшнее благоустройство очень часто въ послѣднее время приходится слышать и читать ссылки, въ доказательство преимуществъ тамошняго устройства хозяйственнаго управленія, сравнительно съ устройствомъ его по городскому положенiю. Разборъ этихъ совершенно произвольныхъ ссылокъ (не принимается, напр., въ соображеніе, что Варшава тратитъ ничтожную, сравнительно съ другими большими городами, долю своего бюджета на народное образованіе) завелъ бы далеко въ сторону, и я его дѣлать не буду. Въ интересахъ разбираемаго вопроса достаточно сказать, что порядокъ управленія Варшавы есть исключительный и что допущенныя, по соображеніямъ исключительнаго свойства, отступленія отъ основныхъ началъ взиманія и опредѣленія размѣра налоговъ, само собою разумѣется, не могутъ служить основаніемъ для обращенія такого исключительнаго порядка въ общее правило. Положеніе 1805 г. было, напротивъ,

законамъ общимъ. Что предшествовало ему—характерно выражено въ одномъ изъ докладовъ Трощинскаго, относящемся къ 1802 г. „Государь Императоръ—писаль Трощинскій—во время своего путешествія по губерніямъ свѣдалъ отъ поселянъ и помѣщиковъ, что разнообразіемъ, раздробительностью и различными сроками казенныхъ и земскихъ податей ввержены они въ такую неизвѣстность о точномъ ихъ количествѣ, что отъ власти земскихъ чиновниковъ зависитъ увеличить или уменьшить сіи сборы, что подати сами по себѣ были бы и тогда неотяготительны, если бы требовали ихъ вдвое, но требовали бы въ извѣстное время и всегда въ одинаковомъ количествѣ, по коему и расположили бы они свои расчеты“. Устраненіе такихъ неожиданныхъ для плательщиковъ сборовъ и имѣло въ виду положеніе 1805 года. Оно образовало особія присутствія, подъ предсѣдательствомъ губернатора, на которыя возложило составленіе смѣтъ повинностей. Смѣты предъявлялись дворянскому собранію и приводились въ исполненіе безъ особаго утвержденія. Опытъ, однако, скоро показалъ, что окончательное составленіе смѣтъ на мѣстахъ ведетъ за собой отнесеніе на земскіе сборы расходовъ, которые, по закону, не могли быть на нихъ относимы. А потому указомъ 1816 г. предписано было составленныя въ губерніяхъ смѣты и раскладки направлять къ министру финансовъ для разсмотрѣнія ихъ Государственнымъ Совѣтомъ и послѣдующаго утвержденія Высочайшей властью.

Приведенныя справки показываютъ, что если предположенія проекта получаютъ силу закона, то они не внесутъ въ наше законода-

тельство абсолютнаго новшества. Но едва ли есть надобность доказывать, что для возсозданія того, что существовало въ теченіе одиннадцати лѣтъ, тому назадъ почти цѣлый вѣкъ, нужно нѣчто большее, чѣмъ историческая справка.

Главное отличіе проекта 1901 г. отъ закона 1805 г. заключается въ томъ, что вмѣсто губернской административной власти правомъ облагать населеніе земскими сборами облагается высшая административная власть, центральная; затѣмъ—въ томъ, что проектъ предусматриваетъ законодательное опредѣленіе на три года высшаго предѣла обложенія недвижимыхъ имуществъ. Предѣльность обложенія извѣстна городовому положенію и установленіе ея, по окончаніи оцѣночныхъ работъ, предположено закономъ 12 іюня 1900 г. для земскихъ учреждений. Въ обоихъ случаяхъ внутренній ея смыслъ тотъ, что законодатель, по соображеніямъ общаго финансоваго положенія государства и степени напряженности платежной способности населенія государственными прямыми и косвенными налогами, преподаетъ указаніе органамъ самоуправленія, до какого предѣла они могутъ, безъ вреда для благосостоянія мѣстнаго населенія, увеличивать свое обложеніе и соотвѣтственно развивать расходы. Такое указаніе, если предѣльная доля цѣнности или доходности выведена на основаніи фактическихъ данныхъ, является весьма важнымъ регуляторомъ дѣятельности органовъ самоуправления, для которыхъ мѣстныя потребности данной минуты естественно могутъ заслонять значеніе послѣдствій чрезмѣрно широкаго ихъ удовлетворенія. Предѣльный процентъ не долженъ быть

только излишне близокъ къ существующему въ моментъ его установленія, ибо тогда свободная дѣятельность общественныхъ учреждений парализуется и прогрессивное развитіе мѣропріятій, направленныхъ къ удовлетворенію мѣстныхъ потребностей, становится невозможнымъ. Установленіе его періодически, на небольшой срокъ, какъ предполагаетъ проектъ, предпочтительнѣе установленію однажды на всегда, какъ по городовому положенію.

Совершенно иное значеніе имѣетъ предѣльность обложенія, когда право назначенія размѣра его присвоивается административной власти. Министры внутреннихъ дѣлъ и финансовъ не нуждаются въ указаніяхъ, основанныхъ на соображеніи общаго финансоваго положенія государства. Отъ мѣстныхъ потребностей данной минуты они стоятъ также далеко, какъ и законодательная власть. Дабы эти потребности не оставались безъ удовлетворенія, необходимо скорѣе регулировать ихъ дѣятельность въ обратномъ направленіи, т. е. необходимо законодательное опредѣленіе низшаго предѣла обложенія. Высшій же предѣлъ долженъ служить гарантіей для населенія въ томъ, что его непосредственные имущественные интересы будутъ соблюдены, что они не будутъ нарушаться административными органами, на которые населеніе не можетъ воздѣйствовать такъ, какъ если бы это были имъ самимъ избираемые органы — органы самоуправления. Поэтому, если уже устранять абсолютное установленіе размѣра земскихъ сборовъ каждый разъ въ законодательномъ порядкѣ, то, во всякомъ случаѣ, безусловно необходимо, чтобы высшій предѣлъ обложенія опредѣлялся на три года, или на

иной срокъ, съ самымъ скромнымъ превыше-  
 ніемъ противъ существующаго. Проектъ же  
 поступаетъ какъ разъ наоборотъ.

Когда въ 1899 и 1900 гг. дебатировался  
 вопросъ о необходимости остановить ростъ  
 расходовъ и обложенія недвижимыхъ имуществъ  
 въ земскихъ губерніяхъ, особенно подчеркива-  
 лось, что земскій бюджетъ за пятнадцать лѣтъ,  
 съ 1885 г. по 1899 г., почти удвоился, возросъ  
 съ 43 мил. руб. до 85 мил. Такой ростъ расходовъ  
 и обложенія, говорилось тогда, явно ненормаленъ:  
 онъ долженъ быть остановленъ, земскія смѣты  
 должны быть фиксированы на цифрахъ, назна-  
 ченныхъ на 1900 годъ. Затѣмъ были сдѣланы  
 уступки, и сторонники фиксаціи выразили со-  
 гласіе предоставить земскимъ учрежденіямъ  
 право ежегодно повышать обложеніе на 1<sup>0</sup>/<sub>0</sub>  
 безусловно и на 2<sup>1</sup>/<sub>2</sub><sup>0</sup>/<sub>0</sub>, если комитетъ мини-  
 стровъ не признаетъ это послѣднее повыше-  
 ніе чрезмѣрнымъ. Законъ пошелъ дальше и  
 опредѣлилъ предѣлъ ежегоднаго повышения въ  
 3<sup>0</sup>/<sub>0</sub>. Менѣе двухъ лѣтъ назадъ, слѣдовательно,  
 признано было за норму ежегодное увеличеніе  
 обложенія недвижимыхъ имуществъ на земскія  
 повинности для земскихъ губерній въ 3<sup>0</sup>/<sub>0</sub>. Те-  
 перь же составители проекта стали на ту точку  
 зрѣнія, на которой стояли въ 1899 г. противники  
 фиксаціи, и такъ широко предположили опре-  
 дѣлить на ближайшее трехлѣтіе предѣльный  
 размѣръ обложенія, что всякая гарантія для  
 населенія въ равномерномъ ростѣ сборовъ па-  
 даетъ. Если вѣрны слухи и толки, за пре-  
 дѣльную норму принято 0,7<sup>0</sup>/<sub>0</sub> цѣнности или  
 14<sup>0</sup>/<sub>0</sub> доходности облагаемыхъ имуществъ. Пер-  
 вая изъ этихъ цифръ составляетъ почти удвоен-  
 ный средній процентъ нынѣ существующаго

обложенія въ Гродненской губ. (0,36<sup>0</sup>/<sub>0</sub>). А по отношенію къ Витебской губ. (0,25<sup>0</sup>/<sub>0</sub>) она болѣе почти въ три раза, по отношенію къ Виленской и Могилевской (0,2<sup>0</sup>/<sub>0</sub>)—въ три съ половиной, Кіевской (0,14<sup>0</sup>/<sub>0</sub>)—въ пять, Ставропольской (0,1<sup>0</sup>/<sub>0</sub>)—въ семь разъ. Отъ усмотрѣнія министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, такимъ образомъ, будетъ зависѣть въ одинъ годъ увеличить обложеніе отъ 2 до 7 разъ. Положимъ, въ неземскихъ губерніяхъ земля несетъ гораздо меньшіе платежи, чѣмъ въ земскихъ. Но нельзя забывать, что въ глазахъ плательщиковъ не такъ важна сумма сборовъ сама по себѣ, какъ по сравненію за два другъ за другомъ слѣдующихъ года. Легко понять, насколько дѣйствительно тяжелымъ для населенія будетъ переходъ вдругъ отъ платежа въ 100 р. за одно и тоже имѣніе къ платежу въ 200, 300, 350, 500 и 700 рублей. Къ тому же, это коснется, главнымъ образомъ, западныхъ губерній, гдѣ, какъ неоднократно свидѣтельствовали компетентныя лица, населеніе вообще склонно относиться съ неудовольствіемъ ко всякаго рода увеличенію сборовъ и гдѣ особенно слабы границы между мѣропріятіями, принимаемыми въ интересахъ обще-государственныхъ и въ интересахъ чисто мѣстныхъ. Къ предметамъ вѣдомства, напр., земскаго управленія во всѣхъ 13 губерніяхъ, съ населеніемъ инородческимъ и въ значительной части иновѣрнымъ, предположено отнести попеченіе объ устройствѣ и поддержаніи православныхъ храмовъ и о возстановленіи памятниковъ русской старины.

Нынѣ существующій порядокъ составленія и приведенія въ дѣйствіе смѣтъ расходовъ на

земскія повинности въ неземскихъ губерніяхъ крайне сложенъ и для живого дѣла непригоденъ. Но за то онъ обезпечиваетъ объективную оцѣнку мѣстныхъ потребностей и средствъ ихъ удовлетворенія.

## VII.

Изъ вопросовъ принципіального свойства обращаетъ на себя, далѣе, особенное вниманіе предоставленіе будущему земскому управленію права „именемъ земства“ пріобрѣтать и отчуждать имущества, заключать договоры, вступать въ обязательства, искать и отвѣчать на судѣ. Затѣмъ — снабженіе его самостоятельностью въ веденіи хозяйственныхъ дѣлъ и въ производствѣ хозяйственныхъ операцій и то соотношеніе, которое будетъ существовать между проектируемыми органами и государственнымъ контролемъ.

Каждое уѣздное и губернское земство земскихъ губерній удовлетворяетъ всѣмъ признакамъ юридическаго лица: имѣетъ свое обособленное имущество, свои собственныя денежные средства и организованное представительство. Поэтому, совершенно логично опредѣленіе ст. 4 полож. о земск. учр.: „земскія учрежденія имѣютъ право именемъ земства, на основаніи гражданскихъ законовъ, пріобрѣтать и отчуждать имущества, заключать договоры, вступать въ обязательства, а также вчинать гражданскіе иски и отвѣчать на судѣ по имущественнымъ дѣламъ земства“.

Дѣйствія „именемъ земства“ необходимо предполагаютъ выборное представительство.

Значеніе этого начала обрисовывается особенно ярко въ отношеніи имущественной судебной отвѣтственности. Законодатель поручилъ населенію уѣзда самому вѣдать свои мѣстныя хозяйственныя пользы и нужды и для образованія средствъ облагать себя сборами. Населеніе осуществляетъ свою дѣятельность „посредствомъ избираемыхъ отъ онаго лицъ“, которыя, въ силу избранія, являются законно-уполномоченными его представителями. Эти избранныя населеніемъ лица, въ свою очередь, также путемъ избранія, уполномочиваютъ на исполнительныя дѣйствія особые органы—земскія управы. Преемственность—полная. Земское собраніе контролируетъ всѣ дѣйствія управы и можетъ привлекать ее къ отвѣтственности въ порядкѣ уголовного суда. Избиратели периодически возобновляютъ полномочія своихъ представителей и тѣмъ контролируютъ дѣятельность земскаго собранія. Каждый гласный, выставляя при выборахъ свою кандидатуру, тѣмъ самымъ даетъ отчетъ избирателямъ и населенію о всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ „именемъ земства“ за минувшій періодъ. Если населеніе, въ лицѣ избирателей, признаетъ, что данный гласный дѣйствовалъ не въ его интересахъ, то новыхъ полномочій ему не дастъ и забаллотированіемъ всегда можетъ выразить неодобреніе его дѣятельности. Очевидно, что при такихъ условіяхъ, за всѣ нецѣлесообразныя распоряженія и дѣйствія земскихъ собраній и управъ, повлекшія имущественный ущербъ для третьихъ лицъ, должно отвѣчать на судѣ „земство“, т. е. то граждански-правоспособное юридическое лицо, которое обладаетъ обособленной имущественной массой, образовавшейся вслѣдствіе

предоставленія законодателемъ населенію уѣзда самому завѣдывать дѣлами по удовлетворенію мѣстныхъ потребностей. Юридическое лицо, какъ отвлеченное понятіе, само по себѣ никому никакого ущерба причинить не можетъ. Ущербъ могутъ причинять лишь дѣйствія (или бездѣйствіе) лица физическаго, человѣка, который за данное юридическое лицо представляетъ. Возлагать имущественную отвѣтственность передъ третьими лицами за дѣйствія земской управы въ земскихъ губерніяхъ на казну—нелогично, ибо правительственная власть осуществляетъ въ отношеніи земскихъ учрежденій функціи надзора, а не активно ведетъ ихъ дѣла. Населеніе уѣзда уполномочило гласныхъ земскаго собранія, а черезъ нихъ, и личный составъ управы на завѣдываніе порученными его собственному попеченію дѣлами, оно дало имъ, на срокъ избранія, довѣренность и обязано отвѣчать за все, что въ предѣлахъ довѣренности его уполномоченные совершатъ.

Кромѣ сходства въ названіяхъ, ничего нѣтъ общаго, съ разбираемой точки зрѣнія, между земскими учрежденіями и органами земскаго управленія. Проектъ предполагаетъ создать изъ каждой неземской губерніи обособленную хозяйственно-податную единицу. Она будетъ имѣть обособленную же опредѣленную имущественную массу, обособленная отъ казенныхъ денежныхъ средства, будетъ, слѣдовательно, правоспособнымъ юридическимъ лицомъ. Если же „земство“ неземской губерніи—правоспособное юридическое лицо, то за его представителями—органами земскаго управленія должно быть признано право „именемъ земства“ искать и

отвѣчать на судѣ. Порядокъ, которымъ представительство образовано, существеннаго значенія не имѣеть. Таковы, какъ можно догадываться, главнѣйшія соображенія составителей проекта. Согласиться съ ними рѣшительно невозможно.

Въ созданіи изъ неземской губерніи хозяйственно-податной обособленной единицы нѣтъ логическаго противорѣчія. Законодатель всегда можетъ выдѣлить, напр., какую-либо таможенную и опредѣлить, чтобы сборы, поступающіе за ввозимые черезъ эту таможенную товары, не шли въ общую кассу, а въ специальную, и чтобы они всё полностью расходовались на извѣстныя только потребности. Также точно нѣтъ нарушенія юридической логики въ обособленіи сборовъ на такъ называемыя земскія повинности, и обособленіе ихъ, въ смыслѣ расходванія исключительно на данныя нужды данной губерніи, ничуть не связано съ предоставленіемъ населенію правъ самоуправленія. Но между обособленностью сборовъ на земскія повинности и правомъ органовъ земскаго управленія дѣйствовать на судѣ—искать и главное отвѣчать — именемъ земства губерніи логической связи нѣтъ. Не хватаетъ главнаго: уполномочія отъ земства, какъ юридическаго лица.

Завѣдыванія мѣстными хозяйственными пользами и нуждами въ западныхъ и окраинныхъ губерніяхъ законодатель самому населенію не передаетъ. Онъ поручаетъ это дѣло административнымъ органамъ обычнаго типа: министру внутреннихъ дѣлъ и частью министру финансовъ, какъ высшимъ инстанціямъ, губернатору, губернскому и уѣздному земскимъ комитетамъ, губернской земской управѣ и зем-

скимъ уполномоченнымъ — какъ инстанціямъ мѣстнымъ. Никого изъ лицъ, входящихъ въ эту организацію, населеніе не выбираетъ. Всѣ — въ томъ числѣ и „земскіе гласные“ — исполняютъ свои обязанности по назначенію. Всѣ они, слѣдовательно, получаютъ полномочія на свои дѣйствія непосредственно отъ государственной власти. Мѣстные плательщики земскихъ сборовъ ихъ не контролируютъ, дѣятельности ихъ не направляютъ, никакого воздѣйствія на нихъ производить не могутъ. Почему же съ нихъ однихъ собираемыя денежные средства, а не общая государственная казна, почему имущественная масса одной губерніи, а не всего государства, должна нести отвѣтственность за дѣйствія будущихъ органовъ земскаго управленія? Губернская управа тѣмъ или инымъ нецѣлесообразнымъ дѣйствіемъ причинила третьему лицу имущественный ущербъ. Это лицо предъявило искъ; судъ уважилъ исковыя требованія. Чье имущество будетъ отвѣчать? Той хозяйственно-податной единицы, которую проектъ именуетъ земствомъ губерніи. Почему? Развѣ отъ земства, какъ юридическаго лица, управа имѣла уполномочіе, имѣла довѣренность? Нѣтъ, но если бы она дѣйствовала цѣлесообразно, если бы ея дѣйствія дали не убытокъ, а прибыль, то собственникомъ этой прибыли была бы обособленная мѣстная имущественная масса. А кто получаетъ прибыль, тотъ долженъ и нести убытки.

Послѣдній доводъ въ аргументаціи составителей проекта, повидимому, наиболѣе сильный. Но, въ сущности, его убѣдительность весьма сомнительна. Создавая изъ сборовъ на земскія повинности губерніи обособленную имуществен-

ную массу, государственная власть ограничивает свое право распоряжения этой массой лишь на известныя, притомъ, мѣстныя нужды. Но завѣдываніе сборами, опредѣленіе ихъ размѣра, предметовъ и порядка расходования государственная власть плательщикамъ сборовъ не уступаетъ, а сохраняетъ за собою, поручая своимъ агентамъ. Каждый агентъ государственной власти долженъ исполнять свою должность рачительно и стремиться совершать одни цѣлесообразныя дѣйствія. Если онъ поступаетъ такъ, то дѣйствія его могутъ давать лишь прибыль, но не убытокъ, и причисленіе этой прибыли не къ общимъ государственнымъ средствамъ, а къ обособленнымъ данной хозяйственно-податной единицы есть только послѣдовательное развитіе установленной законодателемъ системы распредѣленія получаемыхъ съ населенія налоговъ. Для отвѣтственности же мѣстныхъ плательщиковъ нужно совершенно иное. Нужна связь между ними и тѣми исполнителями, чьи дѣйствія причинили убытокъ; нужна зависимость отъ нихъ лицъ, распоряжающихся мѣстными сборами. Плательщики, быть можетъ, ясно сознавали, что то или иное лицо совершенно неспособно вести хозяйственныя операціи, что предпринимаемое имъ дѣйствіе явно нецѣлесообразно, что лицо это или учрежденіе вступаетъ въ обязательства опрометчиво—чѣмъ же они виноваты, что получился результатъ, наступленія котораго они никоимъ образомъ предотвратить не могли? Разъ правительственная власть сохраняетъ за собой активное веденіе дѣлъ по удовлетворенію мѣстныхъ потребностей черезъ своихъ, ею назначенныхъ, лишь передъ нею отвѣтствен-

ныхъ и лишь ею контролируемыхъ агентовъ, на нее же, т. е. на казну, должна падать и имущественная отвѣтственность за дѣйствія этихъ агентовъ. Проектируемое земское управленіе есть управленіе казенное, и ему можетъ быть предоставлено право иска и отвѣта на судѣ, какъ казенному управленію, но отнюдь не „именемъ земства“, котораго, въ совокупности признаковъ положенія о земскихъ учрежденіяхъ, въ западныхъ и окраинныхъ губерніяхъ не будетъ.

Тамъ будетъ „земство“ въ совокупности признаковъ, крайне неясно и неопредѣленно очерченныхъ уставомъ о земскихъ повинностяхъ (см. ст. 3, 131 и нѣкот. др.). Это земство тоже, какъ будто, юридическое лицо: по искамъ, предъявляемымъ нынѣ въ неземскихъ губерніяхъ къ учрежденіямъ по земскимъ дѣламъ—къ распорядительнымъ комитетамъ—отвѣтственны земскія суммы. Едва ли, однако, перенесеніе изъ отмѣняемаго устарѣлаго закона въ проектируемый явно ненормального начала можетъ служить оправданіемъ для закона новаго. Съ другой стороны, то, что при одномъ, узкомъ, объемѣ полномочій и правъ является только принципиальной неправильностью, практически неважной, получаетъ иной характеръ и значеніе при объемѣ полномочій и правъ во много кратъ болѣе широкомъ.

### VIII.

По общимъ правиламъ нашего законодательства, самостоятельность административныхъ органовъ управленія въ отношеніи хозяйственныхъ операцій ограничена, во-первыхъ, пре-

дѣлами смѣтныхъ назначеній; во-вторыхъ—цѣнностью отчуждаемаго имущества; въ третьихъ—способомъ производства операцій. На основаніи 1503 ст. св. зак. т. X, губернскимъ мѣстамъ разрѣшается продавать собственною властью недвижимыя имущества, цѣнностью до 300 р.; департаментамъ министерствъ — до 1,000 р., министрамъ — до 5,000 р.; продажа имуществъ большей цѣнности можетъ производиться лишь съ разрѣшенія Правительствующаго Сената. Изъ способовъ производства операцій законъ ставитъ на первое мѣсто состязательный, ему отдаетъ предпочтеніе и только въ случаяхъ крайнихъ, въ видѣ изъятія, допускаетъ примѣненіе другихъ.

Органамъ управленія общественнаго эти ограниченія неизвѣстны. Такъ, земскимъ собраніямъ предоставляется разрѣшеніе и утвержденіе расходовъ, не предусмотрѣнныхъ смѣтой или превышающихъ смѣтныя назначенія. Они могутъ поручать управамъ приобрѣтать и отчуждать недвижимыя имущества на всякую сумму. Они вполне свободны въ опредѣленіи способовъ производства хозяйственныхъ операцій. Совершенно аналогично опредѣляетъ проектъ объемъ хозяйственныхъ правъ губернскихъ земскихъ комитетовъ.

Какъ и по вопросу о порядкѣ составленія, утвержденія и обращенія къ исполненію смѣтъ и раскладокъ, правильная оцѣнка предположеній проекта затемняется тѣмъ, что этими правами, несвойственными административнымъ органамъ и свойственными органамъ общественнаго самоуправленія, снабжаются какъ будто дѣйствительно губернскіе земскіе комитеты.—учрежденія своеобразныя, самостоятель-

ныя, тогда какъ они, въ сущности, никакими правами не снабжаются, ибо ничего окончательно рѣшать не будутъ. Комитетъ, положимъ, разрѣшитъ управѣ произвести сверхсмѣтный расходъ на сто рублей; министръ внутреннихъ дѣлъ можетъ не только отказать въ утвержденіи этого постановленія, но и измѣнить его—дать управѣ разрѣшеніе на сверхсмѣтный расходъ въ тысячу рублей. Другой примѣръ: комитетъ постановилъ даннаго недвижимаго имущества не продавать, а данную заготовку матеріаловъ произвести путемъ подряда съ торговъ; губернаторъ съ мнѣніемъ большинства не согласился и представилъ дѣло министру внутреннихъ дѣлъ; министръ, въ измѣненіе постановленія комитета, рѣшилъ недвижимое имущество продать, матеріалы заготовить хозяйственнымъ способомъ. Кому же, слѣдовательно, будутъ принадлежать въ дѣйствительности права и по разрѣшенію сверхсмѣтныхъ расходовъ, и по отчужденію недвижимыхъ имуществъ независимо отъ ихъ стоимости, и по свободному избранію способовъ производства хозяйственныхъ операций? Нѣтъ спора, что высокое положеніе министра и избраніе его по личному усмотрѣнію Монарха устраняютъ всякую мысль о какомъ бы то ни было намѣренномъ дѣйствіи въ ущербъ интересамъ мѣстнаго населенія. Но вопросъ, вѣдь, не въ этомъ. Вопросъ въ томъ, что создается необъяснимое противорѣчіе: почему министръ можетъ собственной властью продать ненужное, какъ говоритъ ст. 1503 законовъ гражданскихъ, недвижимое имущество, находящееся въ непосредственномъ завѣдываніи его канцеляріи, только тогда, когда это имущество стоитъ не болѣе 5,000 руб., и

только черезъ посредство торговъ, и почему онъ же собственной властью можетъ продать безъ торговъ всякой цѣнности имущество, приобрѣтенное на средства, составившіяся изъ сборовъ на земскія повинности?

Очевидно, что степень самостоятельности въ производствѣ хозяйственныхъ операцій обусловливается принципиальнымъ отличіемъ, съ одной стороны, органовъ, получающихъ полномочія отъ верховной власти непосредственно, съ другой—органовъ, непосредственно снабжаемыхъ полномочіями общественными союзами—корпорацией, сословіемъ, мѣстнымъ населеніемъ. Съ практической точки зрѣнія, здѣсь выдвигаются такіе громадной важности моменты, какъ постоянный фактической и активный общественный контроль, какъ широкая гласность, какъ личная заинтересованность общества. Только при нихъ возможно устраненіе стѣснительныхъ и замедляющихъ живое дѣло формальностей.

Столь же отлично отъ общихъ началъ, принятыхъ для другихъ административныхъ органовъ, строить проектъ систему соотношенія между земскимъ управленіемъ и государственнымъ контролемъ.

Всѣ казенныя управленія подчинены ревизіи государственнаго контроля, какъ въ отношеніи сохранности денежныхъ суммъ, правильности и законности ихъ расходованія, такъ и въ отношеніи выгоды и цѣлесообразности производства хозяйственныхъ операцій. Разрѣшеніе возбужденныхъ ревизіей вопросовъ о начетахъ принадлежитъ тремъ взаимно-соподчиненнымъ и независимымъ отъ органовъ казеннаго управленія установленіямъ: общему

присутствію контрольной палаты, совѣту государственнаго контроля и Сенату. Хозяйственные обороты земскаго управленія будутъ подлежать ревизіи контрольныхъ учреждений только въ отношеніи цѣлости суммъ и наличности оправдательныхъ документовъ и соотвѣтствія расходовъ смѣтнымъ назначеніямъ и существующимъ на производство ихъ правиламъ. Въ случаѣ обнаруженія ревизіей растраты, контрольная палата будетъ сообщать о томъ губернатору. Ревизіонныя же замѣчанія, касающіяся упущеній и неправильностей, не влекущихъ за собой уголовнаго преслѣдованія, будутъ сообщаться губернскому земскому комитету, которому, по проекту, будетъ принадлежать право разрѣшенія вопросовъ по всѣмъ ревизіоннымъ замѣчаніямъ на денежную отчетность управы. Постановленія комитета по этому предмету не будутъ даже подлежать утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ и для вступленія ихъ въ силу достаточно будетъ согласія губернатора съ мнѣніемъ большинства.

Такое рѣзко исключительное положеніе проектируемыхъ органовъ, само собою разумѣется, не можетъ обусловливаться тѣмъ, что эти органы будутъ расходовать не общія казенныя средства, а обособленные сборы. Не различіе суммъ, а характеръ учрежденія, которому они ввѣрены, опредѣляетъ порядокъ и способы контроля. Законодательство для всѣхъ бюрократическихъ органовъ устанавливаетъ двойственный контроль: начальства, т. е. контроль лицъ и учреждений, отвѣтственныхъ за дѣйствія контролируемаго, и сторонній—учрежденій, за дѣйствія контролируемаго не отвѣтственныхъ. Отъ этой послѣдней формы

контроля, въ отношеніи повѣрки дѣйствій, съ точки зрѣнія выгоды и цѣлесообразности хозяйственныхъ операцій, земское управленіе—совокупность органовъ строго бюрократическихъ — проектомъ освобождается вовсе. Опять получается неустранимое противорѣчіе. Отъ такого контроля не свободны даже органы самоуправленія, открыто для всѣхъ, гласно ведущія свои дѣла, подлежащія самому бдительному контролю тысячъ плательщиковъ мѣстныхъ сборовъ. Сильный своими обширными полномочіями, органъ надзора за ихъ дѣятельностью на мѣстѣ—губернаторъ; въ центрѣ еще болѣе сильный—министръ внутреннихъ дѣлъ. А губернской земской комитетъ ничему стороннему надзору, ни на мѣстѣ, ни въ центрѣ, подлежать не будетъ. Министръ, по отношенію къ нему, высшій отвѣтственный за его дѣйствія начальникъ; губернаторъ — начальникъ ближайшій, мѣстный. Включеніе въ составъ комитета, на правахъ члена, управляющаго контрольной палатой скорѣе дѣлаетъ его самого активнымъ участникомъ въ управленіи и ужъ никакъ не восполняетъ пробѣла въ стороннемъ надзорѣ.

## IX.

Многое еще въ проектѣ заслуживало бы подробнаго разбора. Такъ, напримѣръ, имъ сохраняется одно изъ основныхъ условій безуспѣшной дѣятельности нынѣшнихъ учреждений, вѣдающихъ удовлетвореніе мѣстныхъ потребностей въ неземскихъ губерніяхъ: хозяйственной единицей оставляется губернія. Уѣздный земской комитетъ имѣетъ малоопредѣленный характеръ. Полномочія управы, ея роль

въ строе губернскаго управленія, ея отношенія къ комитетамъ, особенно къ уѣздному—болѣе, чѣмъ неясны. Въ организацію ближайшаго завѣдыванія больницами и школами вводится, съ обширнымъ кругомъ дѣятельности, правъ и обязанностей, институтъ попечителей—институтъ, который до сихъ поръ не созданъ даже въ земскихъ губерніяхъ. Но всѣ эти и подобныя имъ другіе вопросы имѣютъ второстепенное значеніе.

Оцѣнивая принципиальную сторону реформы, на сказанномъ можно остановиться и подвести итоги.

Дабы неземскія губерніи покрылись сѣтью школъ и врачебныхъ пунктовъ, дабы въ нихъ натуральныя повинности обратились въ денежныя, дабы развилось взаимное страхованіе, дабы отошли въ прошлое рутинныя приемы веденія полевого хозяйства, дабы въ нихъ появились не врачи, учителя, агрономы—чиновники, а „земскій“ врачъ, „земскій“ учитель, „земскій“ агрономъ, „земскій“ статистикъ и т. д., и т. д., дабы, словомъ, передъ населеніемъ неземскихъ губерній открылись тѣ перспективы, которыя съ 1864 г. открыты передъ населеніемъ губерній земскихъ, — нужна реформа коренная. Полумѣры цѣли не достигнутъ. Необходима не одна реорганизація учреждений, столько же необходима реорганизація средствъ и способовъ отправленія ими своей дѣятельности. Останутся стѣснительныя формы обычнаго контроля, хозяйственная несамостоятельность, сложный законодательный порядокъ составленія и утвержденія смѣтъ и раскладокъ — останутся губерніи безъ надежды на иное будущее. Формализмъ и живое дѣло удо-

влетворенія насущныхъ потребностей на мѣстѣ — несовмѣстимы. Бумага, отписка, сложныя формы документальной отчетности, необходимость всякое начинаніе обосновать на бумагѣ, обосновать по шаблону и такъ, чтобы убѣдить того, кто самъ мѣстной нужды не видитъ и не чувствуетъ, въ зародышѣ остановятъ энергичную плодотворную работу.

Проектъ вѣрно оцѣнилъ эту сторону вопроса и понятно, почему его составители такъ твердо держатся своихъ предположеній. Они ясно сознаютъ, что если проектируемое земское управленіе не будетъ дѣйствовать «именемъ земства», не будетъ самодѣятельно, хозяйственно-самостоятельно, не будетъ освобождено отъ контрольных начетовъ и замѣчаній, если останутся для него одни „обязательные“ расходы и не измѣнится порядокъ составленія смѣтъ и раскладокъ, то весь смыслъ реформы пропадетъ.

То, что создалось за послѣднія 37 лѣтъ въ земскихъ губерніяхъ, и тѣ надежды, съ которыми относительно тѣхъ губерній можно смотрѣть въ будущее, есть несомнѣнный результатъ самостоятельности и самодѣятельности образованныхъ въ 1864 г. учреждений. Но они самостоятельны и самодѣятельны потому, что они суть учрежденія „земскія“ — органы самоуправленія. Не самодѣятельность управляющихъ органовъ дала эти результаты, а *самоуправленіе*, земство — призывъ населенія къ управленію, предоставленіе ему самому вѣдать свои хозяйственныя пользы и нужды. И безконечно велика заслуга земства! Не довѣрчивую поддержку оно встрѣчало въ теченіе этихъ тридцати семи лѣтъ, его самостоятельность не

развивалась вширь и вглубь. Напротивъ, оно достигло результатовъ, постоянно встрѣчая недоувѣріе, съ суженымъ объемомъ самостоятельности, при ненормальной организаціи представительства... Бюрократическимъ учрежденіямъ органически чужда самостоятельность. Ихъ самодѣятельность неизбежно должна быть заключена въ тѣсныя рамки, право облагать населеніе налогами имъ не можетъ быть предоставлено. Все это хотя и называется отвлеченной теоріей, но она выведена изъ опыта, изъ многолѣтняго опыта и чужихъ странъ, и нашего отечества.

Проектъ поставилъ себѣ трудную задачу: создать условія нормальнаго удовлетворенія мѣстныхъ потребностей, сохраняя административное завѣдываніе ими. Задача не только трудная, а прямо неразрѣшимая. И это надо признать. Надо признать, что она неразрѣшима, что попытки ея разрѣшенія вводятъ въ заколдованный кругъ.

Единственный выходъ—переходъ къ самоуправленію. Такъ былъ поставленъ вопросъ относительно запада и окраинъ въ 1864 году и такъ онъ стоялъ до 1901 года: существуютъ ли неодолимые препятствія для распространенія на неземскія губерніи началъ положенія о земскихъ учрежденіяхъ или нѣтъ? Если да, то задаваться мыслью о созданіи тамъ нормальныхъ условій удовлетворенія мѣстныхъ потребностей несвоевременно. Если препятствія не неодолимы, надо пытаться ихъ одолѣть, путемъ приспособленія началъ самоуправления къ мѣстнымъ особенностямъ, съ одной стороны, путемъ подготовленія реформы, ближайшаго изученія этихъ особенностей и принятія мѣръ къ

устраненію ихъ вреднаго вліянія, съ другой.

Но какъ выйти изъ затрудненія, когда призваніе населенія къ завѣдыванію дѣлами о мѣстныхъ хозяйственныхъ пользахъ и нуждахъ, „посредствомъ избираемыхъ отъ онаго лицъ“, признается въ данную минуту невозможнымъ, а сохраненіе существующаго порядка тоже невозможно? Выхода нѣтъ. Но жизнь, развѣ она можетъ мириться съ безвыходными положеніями? Ея запросы требуютъ отвѣта во что бы то ни стало. Потребности растутъ, развиваются и нѣтъ силы, которая остановила бы ихъ развитіе. Нѣтъ выхода нормальнаго, невозможно разрѣшеніе вопроса, но всегда можно отсрочить необходимость его разрѣшенія. Для этого есть палліативы. Какъ медицина, когда нѣтъ средствъ излечить болѣзнь, не бросаетъ больного на произволъ судьбы, а прилагаетъ всѣ усилія къ тому, чтобы уменьшить страданія, чтобы устранить наиболѣе зловѣщіе симптомы, такъ и въ области государственнаго строительства прибѣгать къ палліативамъ приходится на каждомъ шагу.

И если бы составители проекта сказали: не коренная реформа предлагается, а рядъ мѣръ палліативнаго характера, ибо распространеніе началъ самоуправленія на западныя и окраинныя губерніи, при обстоятельствахъ данной минуты, невозможно, то отношеніе къ проекту было бы иное. Многое заслуживало бы полнаго сочувствія: и привлеченіе къ содѣйствію администраціи мѣстныхъ элементовъ, и образованіе особыхъ исполнительныхъ органовъ — коллегіальныхъ въ губерніи и единоличныхъ въ уѣздѣ, — и болѣе детальная разработка предметовъ вѣдомства и порядка дѣй-

ствія учреждений и т. д. Все это безспорно крупные шаги на пути улучшения положенія дѣла въ неземской Россіи. Но тогда не было бы и рѣчи о предоставленіи административной власти права облагать населеніе налогами, объ освобожденіи будущихъ учреждений отъ повѣрки ихъ дѣйствій государственнымъ контролемъ, о ихъ хозяйственной самостоятельности, о правѣ вступать въ обязательства, искать и отвѣчать на судѣ „именемъ земства“. Реформа не имѣла бы облика реформы коренной. Земское управленіе можетъ замѣнить и замѣнить приказы общественнаго призрѣнія, губернскіе распорядительные комитеты, начальника перваго отдѣленія казенной палаты или особо назначаемаго члена комитета. Ставится же оно для замѣны избирательныхъ сѣздовъ, земскихъ собраній, земскихъ управъ.

Не предлагалось бы тогда именовать проектируемое управленіе „земскимъ“, исполнительный его органъ „губернской земской управой“, не то распорядительный, не то совѣщательный—„земскимъ комитетомъ“, хозяйственно-податную единицу „земствомъ“. Термины „земскій“, „земство“ заимствованы проектомъ не изъ положенія о земскихъ учрежденіяхъ, а изъ устава о земскихъ повинностяхъ. Это вѣрно. Они не были созданы въ 1864 г., они извѣстны нашему праву уже нѣсколько столѣтій, они гораздо раньше были усвоены IV томомъ свода законовъ, откуда и взяты положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ. Но положеніе дало имъ совершенно иное содержаніе, и въ смыслѣ этого, именно, иного содержанія они вошли въ современный языкъ, употребляются въ литературѣ, понимаются всѣми и каждымъ. Даже въ

официальной литературѣ губерніи, гдѣ дѣйствуетъ положеніе, называются „земскими“, а гдѣ оно не дѣйствуетъ—„неземскими“. И въ официальной терминологіи уже забывается, что эпитетъ „земскій“, въ приложеніи къ интересамъ, учрежденіямъ, повинностямъ, потребностямъ, означаетъ по уставу о земскихъ повинностяхъ противоположеніе мѣстныхъ интересовъ, учреждений, повинностей, потребностей—обще-государственнымъ.

Путаница понятій никогда и ни въ чемъ недопустима, а въ такомъ государственной важности дѣлѣ особенно. Между тѣмъ, еще проектъ силы закона не получилъ, а крайнее различіе возрѣній на его цѣли, на объемъ и значеніе реформы уже создалось. Одни — сторонники идеи самоуправленія — смотрятъ на „земское управленіе“, какъ на преддверіе „земскихъ учреждений“, къ которымъ легко и просто будетъ перейти, когда устранятся существующія препятствія. Другіе—ея противники—какъ на такую организацію, къ которой столь же просто и легко перейти отъ „земскихъ учреждений“. Въ глазахъ однихъ „земское управленіе“ будетъ временной организаціей и только въ 13 губерніяхъ. Въ глазахъ другихъ утвержденіе проекта будетъ началомъ конца земскаго самоуправленія. Кто правъ? Ни одни, ни другіе. Переходъ простой и легкой, естественная и постепенная смѣна учреждений могутъ имѣть мѣсто только въ отношеніи учреждений однородныхъ. И черезъ сто лѣтъ по введеніи „земскаго управленія“, западныя и окраинныя губерніи останутся „неземскими“, и распространеніе на нихъ тогда положенія о земскихъ

учрежденіяхъ будетъ такой же коренной реформой, какъ если бы оно было распространено сейчасъ. Какіе бы ни дало результаты „земское управленіе“, „земства“ въ 13 губерніяхъ не будетъ, и распространеніе, хотя бы черезъ сто лѣтъ, положенія о земскомъ управленіи на земскія губерніи будетъ упраздненіемъ—вдругъ, сразу—земства въ Россіи.

Какъ велики препятствія для дарованія правъ самоуправленія населенію западныхъ и окраинныхъ губерній, реальны ли они или кажущіяся—вопросъ особый. Чтобы отвѣтить на него добросовѣстно, нужно близко знать мѣстныхъ условія. Въ отношеніи губерній окраинныхъ—составъ населенія, распредѣленіе его, степень культуры, распредѣленіе поземельной собственности и т. п. Въ отношеніи западныхъ—главнымъ образомъ, условія политическія. Свѣдѣнія послѣдняго рода, во всей необходимой полнотѣ, для публициста недоступны. Въ печати приводились нѣкоторые официальные отзывы по этому вопросу, но, конечно, въ выдержкахъ, далеко не полные. Большинство высшихъ представителей административной власти высказываются и нынѣ противъ введенія земскаго самоуправленія въ западномъ краѣ, какъ высказывались ихъ предшественники въ шестидесятихъ годахъ. Но полного единогласія въ отзывахъ нѣтъ—и это очень важно. Почти всѣ журналы и газеты обошло мнѣніе генералъ-губернатора юго-западныхъ губерній, который держится противоположнаго взгляда. Высокій авторитетъ имени М. И. Драгомирова невольно заставляетъ усомниться въ томъ, что сорокъ лѣтъ прошли безслѣдно, что политическія усло-

вія въ той самой мѣрѣ, какъ сорокъ лѣтъ назадъ, абсолютно не допускають къ 34 „земскимъ“ губерніямъ центральной Россіи прибавить девять западныхъ.

*В. Кузьминъ-Караваевъ.*

СПбггу

СПбГУ



00254763

ЮФ СПбГУ