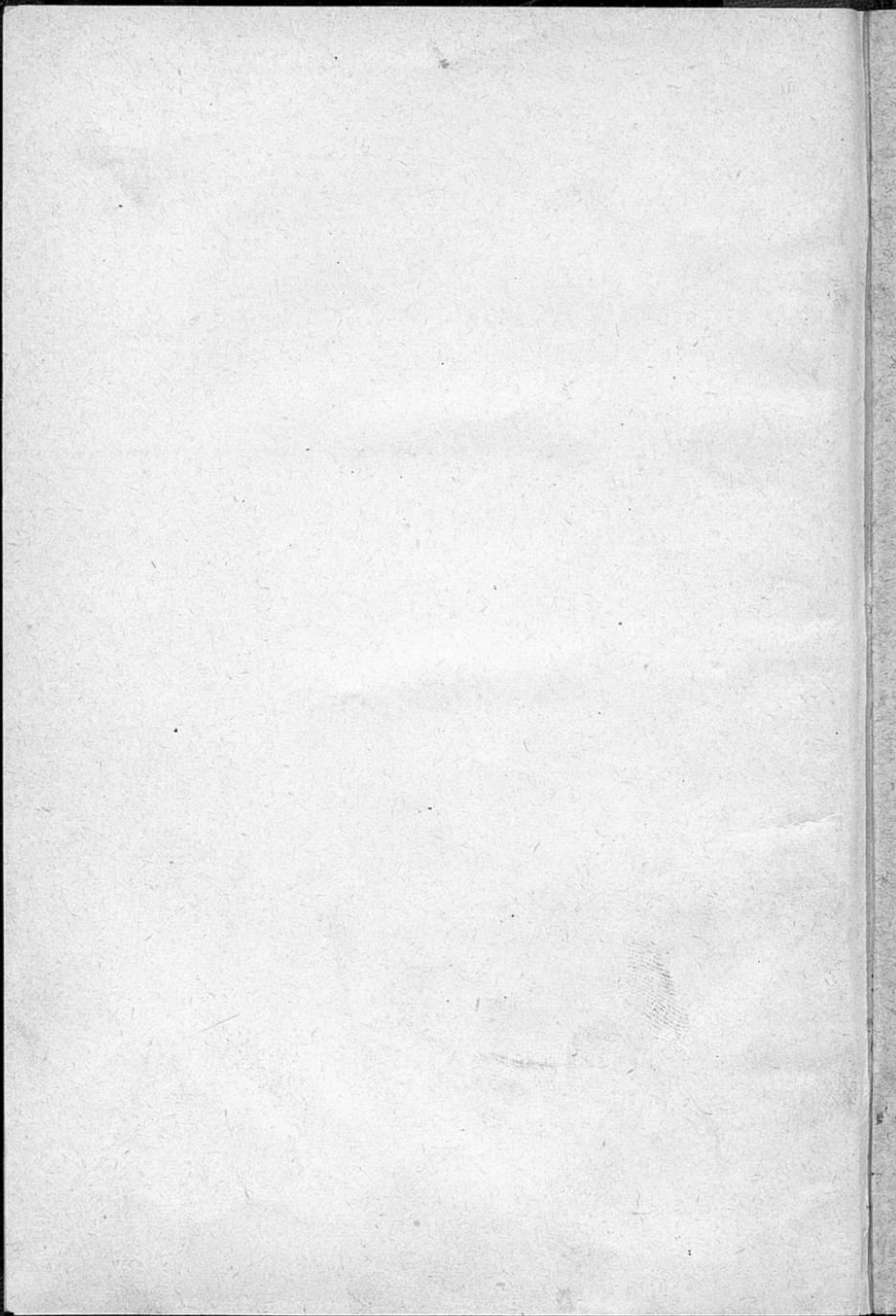


Co. 1294.



С I 1294

В. Д. Кузьминъ-Нарваевъ.

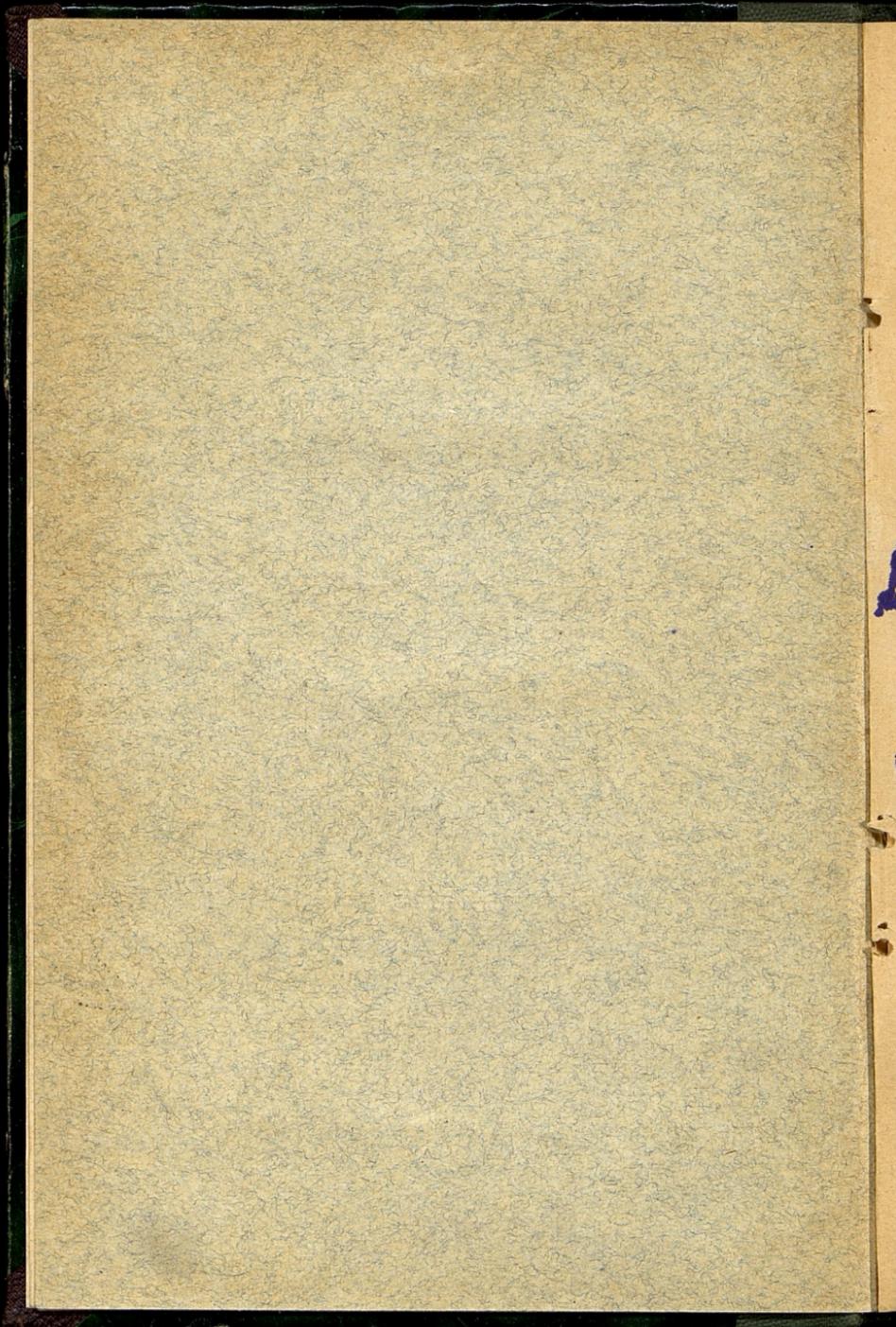
УПРАВЛЕНІЕ
ЗЕМСКИМЪ ХОЗЯЙСТВОМЪ
ВЪ ДЕВЯТИ
ЗАПАДНЫХЪ ГУБЕРНІЯХЪ.



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

Типографія Спб. акц. общ. „Слово“. Ул. Жуковского, 21.

1904.



С I 1294

В. Д. Кузьминъ-Караваевъ.

УПРАВЛЕНІЕ ЗЕМСКИМЪ ХОЗЯЙСТВОМЪ

ВЪ ДЕВЯТИ

ЗАПАДНЫХЪ ГУБЕРНІЯХЪ.

ПРОВЕРКА
2007

1822

Перепр.
1950

Дек. Гос. Ул-т
Научная
Библиотека им.
Горького



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

Типографія Сиб. акц. общ. „Слово“. Ул. Жуковского, 21.

1904.

В. А. Назимин-Нарбаев

УПРАВЛЕНИЕ

ЗЕМЕЛЬН. ХОЗЯЙСТВО

ВЪ ДВВТН

Дозволено цензурою. С.-Петербургъ, 5 декабря 1903 г.

ЗАПАДНЫХЪ ЛАВЕРИХЪ

ИЗДАНИЕ
1903



С.-ПЕТЕРБУРГЪ

Товарищество издательское, ул. Большая, 10, в. к. 10, 11

1904

еще весною 1902 года, когда стало известно, что проект не встрѣтилъ сочувствія въ Государственномъ Совѣтѣ и вновь назначеннымъ министромъ внутреннихъ дѣлъ В. К. фонъ-Плеве взять обратно для переработки. И нынѣ, по поводу закона 2 апрѣля, для нихъ нѣтъ почвы.

Не потому, конечно, нѣтъ почвы для споровъ, что положеніе объ управленіи земскимъ хозяйствомъ касается девяти западныхъ губерній, а проектъ учрежденія земскаго управленія имѣлъ въ виду, сверхъ того, четыре крайнихъ—Архангельскую, Астраханскую, Оренбургскую и Ставропольскую. Особенное вниманіе привлекали и при оцѣнкѣ проекта именно западныя губернія, стоящія, и по культурѣ, и по населенности, неизмѣримо выше крайнихъ. Не потому также, что положеніе мало восприняло изъ проекта—текстъ большинства статей, напротивъ, совпадаетъ или различается только въ редакціонномъ отношеніи. А потому, что съ идейной стороны, по своей задачѣ, по справедливымъ принципамъ и по духу, положеніе и проектъ рѣзко отличны.

Составители проекта задавались коренной реформой. Положеніе ограничилось мѣрами палліативнаго характера. Проектъ предполагалъ окончательно разрѣшить вопросъ объ организаціи управленія мѣстными хозяйственными пользами и нуждами въ неземскихъ губерніяхъ. Положеніе оставило вопросъ, въ такой его постановкѣ, открытымъ, впредь до того момента, когда будетъ признано возможнымъ передать и въ западныхъ губерніяхъ завѣдываніе дѣлами о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ самому населенію „посредствомъ избираемыхъ отъ она-

го лицъ". Положеніе сохранило существующія учреждения, лишь измѣнивъ ихъ названія, организацію, отчасти порядокъ дѣйствій и расширивъ предметы вѣдомства и степень власти. Въ нашемъ правѣ осталось противоположеніе органовъ бюрократическихъ и органовъ самоуправления. Проектъ же пытался это противоположеніе уничтожить созданіемъ своеобразной формы: правительственныхъ органовъ, приспособленныхъ къ надлежащему исполненію тѣхъ функцій, которыя поручаются выборнымъ учреждениямъ ¹⁾. Министръ внутреннихъ дѣлъ Д. С. Сипягинъ далъ въ проектѣ систему бюрократическихъ установлений, дѣйствующихъ по началамъ, свойственнымъ установленіямъ общественнымъ. И система эта выставялась, какъ организація, болѣе, чѣмъ земство, соответственная русскому государственному строю и способная съ неменьшимъ успѣхомъ вести земское дѣло.

Понятно, съ какимъ чувствомъ былъ встрѣченъ проектъ сторонниками и противниками земскаго самоуправления. Послѣдніе прямо говорили, что за введеніемъ его въ дѣйствіе въ 13 губерніяхъ послѣдуетъ распространеніе той же организаціи на всѣ 34 земскія губерніи. И нельзя сказать, чтобы такое ихъ утвержденіе было вовсе неосновательно. Проектъ имѣлъ рѣшительный характеръ, а мотивы съ полной опредѣленностью выражали воззрѣнія Д. С. Сипягина на земское самоуправленіе. Ясно было, что мысль объ упраздненіи земства, пропагандировавшаяся дотолѣ лишь отдѣльными и не-

¹⁾ Представленіе министерства внутр. дѣлъ въ Государств. Совѣтъ отъ 22 августа 1901 г., стр. 95.

многочисленными муниципалитетами, проникая въ
вѣдомство, и наиболѣе близко къ нему стоящее
Дарованіе Самоуправленія частямъ Имперіи,
гдѣ населеніе еще не призвано къ самостоятель-
ному и самостоятельному удовлетворенію своихъ
мѣстныхъ потребностей, и превозмоща досель не
только нецѣлесообразнымъ въ настоящій мо-
ментъ, оно и вовсе ненужнымъ въ будущемъ. Для
нихъ предлагались учрежденія еще болѣе со-
вѣршеннаго типа. Съ государственной точки
зрѣнія и свободныя отъ недостатковъ и свой-
ственныхъ учрежденіямъ земскимъ! Съ точки
зрѣнія мѣстныхъ интересовъ одинаково спо-
собныя удовлетворять насущныя запросы жизни.
Когда въ началѣ 1901 года военное министер-
ство рѣшило дать дальнѣйшее движеніе предъ-
положеніямъ о возстановленіи земскихъ учре-
жденій въ Донской области, оно встрѣтило прет-
ивствіе со стороны министерства внутреннихъ
дѣлъ. Д. С. Сипягинъ далъ категоричный отзывъ
о необходимости приостановить работы въ виду
предстоящаго внесенія въ Государственный
Совѣтъ проекта земскаго управления для незем-
скихъ губерній 1).

Частей Имперіи, гдѣ земское самоуправле-
ніе существуетъ, проектъ не касался, и объ-
ясненія прямо ни слова не говорили ни за, ни
противъ его сохраненія. Но они съ одной сто-
роны, отчетливо и рѣзко подчеркивали недо-
статки " Положенія 12 іюня 1890 г. къ устра-
ненію коихъ надлежитъ принять соответствующи-

1) См. "Право" 1903 г. № 4.

ция мѣры, предварительно какихъ либо предположеній о распространеніи его на другія мѣстности¹⁾. Съ другой — настойчиво проводили мысль, что достиженіе пѣли, которую имѣть въ виду законодатель, даруя земское самоуправленіе, исполнѣ возможно „инымъ преобразованиемъ мѣстнаго хозяйственнаго управленія“, съ сохраненіемъ того порядка управленія, который соответствуетъ политической идее, лежащей въ основѣ самодержавія“²⁾.

Если не выводъ, то его возможность напрашивалась сама собой. Зачѣмъ сохранять земское самоуправленіе, разъ безусловной надобности въ немъ нѣтъ? „Слѣдуетъ имѣть въ виду, говорилось въ одномъ мѣстѣ объясненій, что въ эпоху, когда выработывалось положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1864 г. правительственная организація была настолько неудовлетворительна, въ такой мѣрѣ обычка обходиться рутинными приемами, что сомнѣнія въ послѣдности для нея новыхъ задачъ, которыя нарождались тогда въ области мѣстнаго управленія, находили себѣ полное оправданіе“. „Въ настоящее время условия настолько измѣнились, что передача въ вѣдѣніе общества указанныхъ задачъ, въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ отсутствуютъ благоприятствующія тому условия, не могла бы быть уже оправдана неспособностью правительственныхъ органовъ справиться съ возлагаемыми на нихъ обязанностями“³⁾. Слова: „въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ отсутствуютъ благоприятствующія тому условия“ въ приведенной фразѣ не означаютъ, какъ можно было бы предположить, что въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ отсутствуютъ благоприятствующія тому условия, не могла бы быть уже оправдана неспособностью правительственныхъ органовъ справиться съ возлагаемыми на нихъ обязанностями“³⁾. Слова: „въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ отсутствуютъ благоприятствующія тому условия“ въ приведенной фразѣ не означаютъ, какъ можно было бы предположить, что въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ отсутствуютъ благоприятствующія тому условия, не могла бы быть уже оправдана неспособностью правительственныхъ органовъ справиться съ возлагаемыми на нихъ обязанностями“³⁾.

¹⁾ Представленія стр. 66.

²⁾ Тамъ же, стр. 96 и 99.

³⁾ Тамъ же, стр. 96 и 97.

аргументаці не необходимы. Ихъ можно выбросить и направить то же разсужденіе противъ земскаго самоуправленія вообще. Недовѣрчивое отношеніе къ земству, получившее всего два года назадъ, во временныхъ правилахъ 12 іюня 1900 г., столь явное выраженіе, естественно заставляло опасаться, что такъ и будетъ сдѣлано, когда проектъ земскаго управленія восприметъ силу закона.

„Положеніе объ управленіи земскимъ хозяйствомъ“ основаній для такихъ опасеній въ себѣ не заключаетъ. Переходъ отъ земскихъ учрежденій къ введеннымъ нынѣ въ Западномъ краѣ былъ бы не замѣною менѣ совершенной, а системой новой, болѣе совершенной, и простымъ возвратомъ къ старому, завѣдомо малопригодному способу удовлетворенія мѣстныхъ потребностей.

То же самое было бы несомнѣнно, если бы на смѣну земству введена была система проекта. Но въ отношеніи проекта это требовало разбора и доказательствъ, ибо составители упорно выдвигали, что ими предлагается не старая извѣданная организація, а своеобразная комбинація бюрократическихъ установленій съ представительствомъ мѣстнаго населенія, прошлomu незнакомая. Требовалось доказать, что участіе въ земскихъ комитетахъ „гласныхъ“ по назначенію министра внутреннихъ дѣлъ не измѣняетъ характера установленій и не оправдываетъ распространенія на нихъ порядка отправления дѣятельности, свойственнаго органамъ самоуправленія и имъ, какъ установленіямъ бюрократическимъ, чуждаго. Требовалось доказать, далѣе, что для успѣшнаго удовлетворенія мѣстныхъ потребностей необходима само-

стоятельность органовъ на мѣстахъ, главнымъ образомъ въ отношеніи опредѣленія предметовъ расхода и размѣра обложенія, и что снабжать въ должной мѣрѣ самостоятельностью органы, построенные на бюрократическомъ началѣ, нельзя. Нужно было, наконецъ, обнаружить, что, въ сущности, проектъ никакой самостоятельностью земскіе комитеты не снабжаетъ, а сохраняетъ управленіе мѣстными пользами и нуждами изъ центра, только безъ участія законодательной власти ¹⁾.

Въ отношеніи положенія 2 апрѣля ничего подобнаго доказывать не приходится. И выяснять меньшую пригодность управленія земскимъ хозяйствомъ, сравнительно съ земскимъ самоуправленіемъ, нѣтъ надобности. Она стоитъ внѣ сомнѣнія. „Московскія Вѣдомости“ пытаются утверждать противное. Реформа, говорится въ № 123, „имѣетъ не только мѣстное значеніе, а представляетъ собою, вмѣстѣ съ тѣмъ, и важный политическій шагъ“. Газетѣ рисуется, что черезъ нѣсколько лѣтъ новая организація „будетъ считаться неизбежно утвержденною опытомъ, а въ этомъ случаѣ самъ собою естественно возникнетъ вопросъ: не лучше ли распространить этотъ болѣе совершенный, чѣмъ выборная система, порядокъ привлеченія населенія къ участию въ мѣстномъ хозяйствен-

¹⁾ Разбору проекта съ принципиальной стороны нами былъ посвященъ рядъ статей въ „Правѣ“ 1901 г. № № 20, 49—52) подѣ общимъ заглавіемъ „Проектъ земскаго управленія въ 13 неземскихъ губерніяхъ“, выпущенныхъ затѣмъ отдѣльной брошюрой.

номъ управленія и на внутреннія губерніи?«¹⁾ Приведенныя слова въ настоящее время смущать не могутъ. Они не больше, какъ запоздалый отзвукъ.

Единственное обоснованіе положенія объ управленіи земскимъ хозяйствомъ — признаніе невозможнымъ въ данный моментъ, по политическимъ соображеніямъ, даровать земское самоуправленіе Западному краю. Поэтому завѣдываніе дѣлами о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ оставляется на существующихъ началахъ, т. е. въ рукахъ общей губернской и центральной администраціи: губернатора, министра внутреннихъ дѣлъ и, отчасти, министра финансовъ. Насколько такая система пригодна въ своей основѣ — объ этомъ не можетъ быть рѣчи, развѣ признана наличность неодолимыхъ препятствій для перехода къ самоуправленію. Путемъ преобразованія учреждений, подчиненныхъ губернатору и черезъ него министру внутреннихъ дѣлъ, и нѣкотораго измененія порядка отправленія дѣятельности всей совокупности органовъ, возможно, до известной степени, ослабить невыгодныя стороны системы. Этимъ и задалось положеніе.

Какъ известно, съ начала 1905 года проектъ возобновленія земскихъ учреждений въ Донской области снова получилъ движеніе. Положеніе объ управленіи земскимъ хозяйствомъ перечисляетъ въ ст. 1 девять западныхъ губерній и не упоминаетъ объ окраинныхъ. Оба эти факта весьма знаменательны. Изъ перваго съ безспорностью вытекаетъ, что мысль о та-

¹⁾ Цитата заимствована изъ „Вѣстника Евронія“, 1903 г. № 6, стр. 740.

ких „недостатках“ земскаго положенія, которыя требуютъ устраненія, предварительно какихъ-либо предположеній о распространеніи его на другія мѣстности, въ настоящее время въ высшихъ правительственныхъ сферахъ оставлена. Изъ второго — что дѣйствительно одно только признаніе невозможности ввести земское самоуправленіе въ Западномъ краѣ — и именно по причинамъ политическаго свойства — вызвало къ жизни законъ 2 апрѣля. Въ отношеніи четырехъ окраинныхъ губерній препятствій этого рода нѣтъ. Въ нихъ, следовательно, можно ввести самоуправленіе — съ необходимыми, по мѣстнымъ условіямъ, особенностями — и включать ихъ въ число губерній, на которыя распространяется положеніе объ управленіи земскимъ хозяйствомъ, нѣтъ основанія. Недалеко, очевидно, время, когда въ Астраханской, Архангельской, Оренбургской и Ставропольской губерніяхъ откроются дѣйствія органовъ самоуправленія. Эта догадка стоитъ на твердой почвѣ. Если бы было иначе, то въ нихъ нынѣ, съ изданіемъ закона 2 апрѣля, не были бы оставлены безъ реорганизаціи губернскіе распорядительные комитеты, приказы общественнаго призрѣнія и другія разныхъ названій установленія, выдающія дѣла мѣстнаго хозяйства. Комитеты, приказы и проч. дѣйствуютъ на окраинахъ такъ же плохо, какъ и въ западныхъ губерніяхъ. Для образованія новыхъ органовъ, исключительная территориальная протяженность, слабая густота населенія, разнородность и малокультурность, характеризующія окраины, никакого значенія не имѣютъ и имѣть не могутъ. Двадцать пять уже земское самоуправленіе

стоитъ между жизнью и смертью. Самоуправленіе—которому Россія обязана сѣтью школъ, врачебныхъ пунктовъ, попытками экономическихъ мѣропріятіи, которое тратитъ до ста милліоновъ рублей въ годъ, черпаемыхъ населеніемъ изъ своихъ средствъ, которое неуклонно идетъ по пути преобразованія всего строя и уклада жизни на мѣстахъ, намѣченнаго великимъ актомъ 19 февраля 1861 года... Нѣтъ страннаго въ томъ, что близко стоящіе къ земскому дѣлу и душою ему преданные люди съ преувеличенною, быть можетъ, чуткостью относятся ко всему, что приближаетъ страшный призракъ смерти земства. Съ небольшимъ назадъ годъ призракъ былъ близокъ. Его контуры рисовались явственно. Теперь они затухивались...

Разбирая проектъ земскаго управленія для 13 неземскихъ губерній, приходилось думать, прежде всего, о 34 губерніяхъ земской Россіи. Положеніе о земскомъ хозяйствѣ въ 9 западныхъ губерніяхъ подлежитъ разбору, главнымъ образомъ, съ точки зрѣнія степени пригодности новой организаціи для удовлетворенія потребностей этихъ именно губерній.

III.

Управленіе земскимъ хозяйствомъ въ каждой губерніи образуютъ: губернской и уѣздные комитеты, губернская и уѣздныя управы по дѣламъ земскаго хозяйства.

Губернскимъ комитетамъ по дѣламъ земскаго хозяйства присвоивается распорядительная власть по дѣламъ управленія; уѣздные комитеты созываются для подготовительнаго

обсужденія важнѣйшихъ дѣлъ земскаго хозяйства; исполнительныя дѣйствія по земскому хозяйству возлагаются: въ губерніи на губернскую, а въ уѣздахъ — на уѣздныя управы по дѣламъ земскаго хозяйства (ст. 8).

Губернскій комитетъ состоитъ, подъ председательствомъ губернатора, изъ губернскаго предводителя дворянства, вице - губернатора, управляющаго казенной палатой, начальника управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ, представителя удѣльнаго вѣдомства, въ губерніяхъ, гдѣ имѣются удѣльныя земли, уѣздныхъ предводителей дворянства, непремѣннаго члена губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія, непремѣнныхъ членовъ губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, председателя и членовъ губернской управы по дѣламъ земскаго хозяйства, городского головы губернскаго города и „земскихъ гласныхъ“, въ числѣ двухъ отъ каждаго уѣзда. Министру внутреннихъ дѣлъ предоставляется увеличивать число гласныхъ отъ отдѣльныхъ уѣздовъ до пяти.

Гласные пользуются голосомъ въ засѣданіяхъ комитета на одинаковыхъ съ прочими членами основаніяхъ. Право назначенія гласныхъ, срокомъ на три года, принадлежитъ министру внутреннихъ дѣлъ. Губернаторъ, по соглашенію съ губернскимъ и мѣстнымъ уѣзднымъ предводителемъ дворянства, представляетъ на каждую должность „земскаго гласнаго“ и кандидата къ нему не менѣе двухъ лицъ. Но министръ предѣлами представленія не стѣсненъ: онъ можетъ остановить свой выборъ не только на представленныхъ лицахъ, но и на другихъ, удовлетворяющихъ условіямъ, установленнымъ въ ст. 14. Эти условія суть:

земскими гласными могутъ быть лица, имѣющія постоянное мѣстожительство въ уѣздѣ, если притомъ они сами или же жены или родители ихъ владѣютъ въ теченіе не менѣе трехъ лѣтъ въ предѣлахъ уѣзда, на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія, обложеннымъ на земскія повинности недвижимымъ имуществомъ или торгово-промышленнымъ заведеніемъ.

„Земскіе гласные“ устраняются отъ исполненія своихъ обязанностей до истеченія трехлѣтняго срока лишь въ случаяхъ, перечисленныхъ въ законѣ. А именно: при потерѣ имущественнаго ценза или отказѣ отъ званія, подвергшіеся несостоятельности, лишенные духовнаго званія или сана за пороки, или же исключенные изъ среды обществъ и дворянскихъ собраний, состоящіе подъ гласнымъ надзоромъ полиціи, отрѣшенные по суду отъ должности, подвергшіеся суду за преступныя дѣянія, влекущія лишеніе или ограниченіе правъ или исключеніе изъ службы, равно за кражу, мошенничество, присвоеніе и ростовщичество, когда они судебными приговорами не оправданы. Устраненные — замѣщаются кандидатами. Гласные приравниваются при исполненіи своихъ обязанностей къ должностнымъ лицамъ и при вступленіи въ должность, приносятъ присягу. Они исполняютъ обязанности безвозмездно, но при разъѣздахъ по дѣламъ службы въ предѣлахъ губерніи и при вызовѣ въ собранія комитета имѣютъ право на полученіе изъ земскаго сбора прогоновъ на двѣ лошади и суточнаго довольствія по три рубля въ сутки.

Кромѣ перечисленныхъ постоянныхъ членовъ губернскаго комитета, въ немъ уча-

ствують съ правомъ голоса по дѣламъ, касающимся отдѣльныхъ вѣдомствъ и специальныхъ частей, представители, частью по особому назначенію, частью по занимаемымъ въ губернской администраціи должностямъ. Между прочимъ, при разсмотрѣніи вопросовъ, касающихся земскихъ смѣтъ и раскладокъ, а также сверхсмѣтныхъ ассигнованій, участвуетъ управляющій контрольной палатой, но съ правомъ не рѣшающаго голоса, а лишь совѣщательнаго (ст. 9, примѣч. 2).

Уѣздный комитетъ по дѣламъ земскаго хозяйства образуется, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, изъ всѣхъ земскихъ начальниковъ (или мировыхъ посредниковъ) и податныхъ инспекторовъ уѣзда, уѣзднаго исправника, мѣстнаго представителя вѣдомства государственныхъ имуществъ, представителя уѣзднаго вѣдомства, инженера по дорожной части, городского головы или старосты, земскихъ гласныхъ отъ уѣзда, непремѣнныхъ членовъ уѣздной управы по дѣламъ земскаго хозяйства и изъ волостныхъ старшинъ уѣзда, въ числѣ отъ двухъ до пяти, по назначенію губернатора. Въ случаѣ отсутствія предводителя дворянства, предсѣдательствованіе въ комитетѣ возлагается на земскаго начальника, замѣщающаго предсѣдателя уѣзднаго съезда. Какъ и въ губернскомъ комитетѣ, при разсмотрѣніи особо указанныхъ въ законѣ дѣлъ, участвуютъ представители министерствъ путей сообщенія и военнаго и нѣкоторыя другія лица.

Подобно всѣмъ административнымъ присутствіямъ, губернская комитетъ дѣйствуетъ постоянно. Законъ различаетъ двоякаго рода

собрания комитета: годовичныя и обыкновенныя. Первые созываются одинъ разъ въ годъ, не поздиѣ 1 сентября. Вторыя „назначаются, по мѣрѣ надобности, въ теченіе года“ (ст. 39). На годовичныхъ разсматривается раскладка натуральныхъ повинностей, повѣряются дѣйствія и отчеты губернской управы, обсуждаются проекты земскихъ смѣтъ и раскладокъ и операціонныхъ плановъ дорожнаго хозяйства, опредѣляется размѣръ содержанія должностныхъ лицъ и вообще обсуждаются и разрѣшаются важнѣйшіе вопросы управленія. На обыкновенныхъ — текуція дѣла, „разрѣшеніе коихъ не можетъ быть отложено до годовичнаго собранія“ (ст. 41).

Всѣмъ членамъ комитета рассылаются повѣстки на засѣданія, какъ годовичныя, такъ и обыкновенныя. Для открытія годовичнаго собранія комитета требуется, чтобы прибыло не менѣе половины числа земскихъ гласныхъ. Но если, по неприбытію гласныхъ, собраніе не состоялось, то оно назначается на новый срокъ, „причемъ второе годовичное собраніе признается состоявшимся независимо отъ числа прибывшихъ на оное гласныхъ“ (ст. 40). То же правило соблюдается по отношенію къ обыкновеннымъ собраніямъ, при разсмотрѣніи нѣкоторыхъ указанныхъ въ законѣ дѣлъ.

Собранія уѣзднаго комитета созываются разъ въ годъ, не поздиѣ 1 августа. Въ случаѣ надобности, могутъ быть созываемы въ теченіе года чрезвычайныя собранія. Для открытія собранія требуется, чтобы прибыло не менѣе семи членовъ комитета, въ томъ числѣ, по крайней мѣрѣ, одинъ гласный и одинъ волостной старшина. Вторично созванное собра-

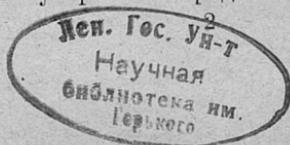
ніе считается состоявшимся независимо отъ числа явившихся членовъ.

Губернскую управу по дѣламъ земскаго хозяйства составляютъ: предсѣдатель и три члена; число членовъ управы можетъ быть увеличиваемо до пяти. Предсѣдатель и члены управы назначаются министромъ внутреннихъ дѣлъ изъ лицъ, пользующихся правами государственной службы, если они удовлетворяютъ требованіямъ для назначенія на должность гласнаго, „или близко знакомы съ мѣстными условіями по прежней своей служебной дѣятельности въ губерніи“ (ст. 25).

Въ составъ уѣздной управы входятъ: уѣздный предводитель дворянства—въ качествѣ предсѣдателя, исправникъ, одинъ изъ податныхъ инспекторовъ, два земскихъ гласныхъ и непремѣнные члены управы, число коихъ опредѣляется въ порядкѣ, установленномъ для утвержденія земскихъ смѣтъ и раскладокъ. Непремѣнные члены назначаются губернаторомъ на тѣхъ же основаніяхъ, какъ предсѣдатель и члены губернской управы, но пользованіе правами государственной службы для нихъ не обязательно.

Для завѣдыванія отдѣльными отраслями земскаго хозяйства, исполненія отдѣльныхъ порученій по сему хозяйству и наблюденія за состоящими въ вѣдѣніи управленія земскимъ хозяйствомъ лечебными, благотворительными и иными заведеніями, кромѣ учебныхъ, могутъ быть назначаемы особые попечители. Попечители назначаются на трехлѣтній срокъ министромъ внутреннихъ дѣлъ (ст. 33).

Центральное управленіе земскимъ хозяйствомъ девяти западныхъ губерній сосредото-



чивается въ лицѣ министра внутреннихъ дѣлъ, который въ вопросахъ смѣтныхъ дѣйствуетъ по соглашенію съ министромъ финансовъ.

Для разсмотрѣнія и обсужденія поступившихъ изъ губернскихъ комитетовъ проектовъ земскихъ смѣтъ и раскладовъ, проектовъ операционныхъ плановъ дорожнаго хозяйства, правилъ объ особыхъ капиталахъ и предположеній о числѣ членовъ губернской управы и о числѣ непремѣнныхъ членовъ уездной управы, объ установленіи окладовъ содержанія должностныхъ лицъ управленія, объ образованіи особыхъ капиталовъ, о переложеніи натуральныхъ повинностей въ денежные и о числѣ младшихъ инженеровъ по дорожной части, равно тѣхъ изъ прочихъ, подлежащихъ разрѣшенію министра внутреннихъ дѣлъ или министра финансовъ дѣлъ, которыя названные министры признаютъ полезнымъ передать на обсужденіе при хозяйственномъ департаментѣ министерства внутреннихъ дѣлъ учреждено съ 1903 г. совѣщаніе. Въ него входятъ: директоръ хозяйственнаго департамента и два члена отъ министерствъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Членами совѣщанія назначаются преимущественно лица, занимающія въ вѣдомствѣ другія должности.

Въ организациі мѣстнаго управленія земскимъ хозяйствомъ, прежде всего, останавливается вниманіе то, что единицею управленія въ хозяйствѣ принята губернія. Сообразно съ этимъ установлено, при тождествѣ наименованій, различіе учреждений, которыя образованы

для губернии и уездовъ. Затѣмъ — соотношеніе между губернаторомъ и губернскимъ комитетомъ. Далѣе — взаимныя отношенія комитета и управъ и способъ образованія уездной управы.

Единицею земскаго самоуправленія у насъ является уездъ. Въ неzemскихъ же губерніяхъ единица управленія по уставу о земскихъ повинностяхъ — губернія. Земскіе повинности и сборы на губернскіе и уездные не дѣлятся. Завѣдываніе общественнымъ призваніемъ, медицинскою частью, дорожнымъ дѣломъ и т. д. сосредоточено въ губернскихъ учрежденіяхъ. Уездные распорядительные комитеты — фактически исправники — суть органы исполнителиныя.

При проектированіи въ 1898 г. земскихъ учрежденій для западныхъ и окраинныхъ губерній, министръ внутреннихъ дѣлъ И. М. Горемыкинъ предполагалъ единицею самоуправленія принять губернію. И эта сторона проекта вызвала едва ли не наиболѣе энергичныя и численно обильныя возраженія. Указывалось на протяженность губернской территоріи, на крайнее различіе отдѣльныхъ уездовъ губерніи въ отношеніи топографіи мѣстности, почвенныхъ условій, густоты населенія, занятій жителей и т. д. Отмѣчалось, что въ ряду причинъ неудовлѣворительной дѣятельности реформируемаго порядка не послѣднее мѣсто занимаетъ отсутствіе дѣленія повинностей и сборовъ по уездамъ и сосредоточеніе управленія въ губернскомъ центрѣ.

На той же почвѣ устава о земскихъ повинностяхъ оставался, въ данномъ отношеніи, проектъ земскаго управленія Д. С. Сипягина и осталось положеніе 21 апрѣля.

Составители проекта приводили, между прочимъ, слѣдующій очевидно несостоятельный доводъ: земское хозяйство въ большинствѣ губерній не получило еще такого развитія, которое оправдало бы образование въ уѣздахъ сложнаго управленія ¹⁾. Если бы оно уже имѣло надлежащее развитіе, то реформа была бы не нужна. Реформа для того и предпринимается, чтобы достигъ развитія земскаго хозяйства, и весь смыслъ новой организациі въ томъ, чтобы оно могло въ будущемъ развиться. А потому ссылка на слабое развитіе хозяйства въ настоящемъ, какъ основаніе допустимости менѣе сложной организациі, которая расчитывается на широкую хозяйственную дѣятельность въ будущемъ, само собою разумѣется, не можетъ имѣть значенія. Такая ссылка скорѣе подсказываетъ противное: сосредоточеніе управленія въ губернскомъ центрѣ не развило земскаго хозяйства и не дастъ ему развиться.

За этимъ и другими, не болѣе убѣдительными, доводами слышится иное. Главная причина сохраненія губернской единицы хозяйства и управленія заключается въ томъ, что раздробленіе губерній на уѣзды повлекло бы за собой ослабленіе губернаторской власти. Или пришлось бы создать столько губернаторовъ, сколько уѣздовъ. Активная дѣятельность губернатора была бы невозможна. Онъ оказался бы органомъ надзора, а не управленія. Между тѣмъ, общая тенденція нашего законодательства за послѣднія двадцать лѣтъ явно клонится

¹⁾ Представленіе министерства вн. дѣлъ въ Государственный Совѣтъ 1901 г., стр. 150.

къ сосредоточенію въ рукахъ губернатора наибольшей власти управленія. Стремленіе децентрализовать управленіе не идетъ дальше передачи функцій центральныхъ органовъ губернскаго начальству. При обсужденіи проекта земскаго управленія въ совѣщаніи изъ представителей вѣдомствъ возникла мысль освободить губернаторовъ отъ предсѣдательства въ губернскомъ комитетѣ. Но она была отвергнута, ибо „если въ настоящее время на губернатора возложено предсѣдательствованіе въ такихъ учрежденіяхъ, какъ лѣсоохранительный комитетъ и присутствіе по фабричнымъ дѣламъ, то его невозможно устранить отъ непосредственнаго участія въ такомъ установленіи, которое вѣдаетъ важнѣйшей отраслью жизни губерніи, и потому должно быть направляемо губернаторомъ, являющимся его естественнымъ предсѣдателемъ ¹⁾).

Предсѣдатель судебной коллегіи и общественнаго собранія—земскаго, городского, сословнаго — есть первый между равными. Онъ направляетъ занятія, руководитъ преніями, наблюдаетъ за порядкомъ. Но въ обоихъ случаяхъ рѣшеніе коллегіи для него столь же обязательно, какъ и для всѣхъ другихъ членовъ. Больше, что присвоивается его мнѣнію, это перевѣсъ при равенствѣ голосовъ. Предсѣдательствуя же въ губернскомъ комитетѣ по дѣламъ земскаго хозяйства, губернаторъ, если не признаетъ возможнымъ согласиться съ рѣшеніемъ большинства, останавливаетъ его исполненіе и передаетъ дѣло на разсмотрѣніе министра внутреннихъ дѣлъ (ст. 43). Никакихъ рѣшеній,

¹⁾ Тамъ же, стр. 160.

следовательно, въ истинномъ смыслѣ понятія, т. е. опредѣленій, воспринимających силу изъ самаго факта ихъ принятія—доколь не доказана ихъ незаконность или наличие условій, дѣлающихъ ихъ недействительными—губернскій комитетъ не постановляетъ. Все его опредѣленія получаютъ характеръ рѣшеній условно: если мнѣніе большинства совпало съ мнѣніемъ губернатора. Власть рѣшать дѣла на мѣстѣ принадлежитъ не комитету, а губернатору.

Комитетъ не есть органъ совѣщательный при губернаторѣ: его опредѣленія собственной властью губернатора измѣняемы быть не могутъ. Но онъ не есть и органъ распорядительный, каковымъ его именуетъ положеніе, сохраняя терминъ устава о земскихъ повинностяхъ. Единственный распорядительный мѣстный органъ управления земскимъ хозяйствомъ губернаторъ). Хотя въ перечнѣ, что именно предоставляется губернскому комитету (ст. 35), постоянно встрѣчаются слова: „утвержденіе“, „разрѣшеніе“, „установленіе“ и т. п., но это не болѣе, какъ неточность терминологіи.

Единоличной власти губернатора подчинена губернская управа. Онъ можетъ, на основаніи ст. 63, передавать губернскому комитету поступившія къ нему жалобы на управу, но можетъ ихъ разрѣшать и собственной властью. Жалобы на постановленія комитета

*) Настоящій вопросъ нами подробно разсмотрѣвъ въ „Проектѣ земскаго управленія въ 13 земскихъ губерніяхъ“. Соотношеніе между губернаторомъ и губернскимъ комитетомъ установлено въ положеніи на тѣхъ же началахъ, какъ и въ проектѣ.

приносятся и разрѣшаются въ порядкѣ обжалованія дѣйствій губернатора.

Съ цѣлью и въ интересахъ, хотя бы, устранения несправедливости и объединенія всей губернии въ одну хозяйственную единицу, положение приняло слѣдующее правило. „Въ случаѣ побѣды и неуравнительности въ удовлетвореніи потребности земскихъ смѣтамъ нужды отдѣльных уѣздовъ допускается увеличеніе или уменьшеніе земскихъ сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ, съ ихъ уѣздовъ, но не болѣе, какъ на 25 процентовъ (противъ средняго по губернии процента обложенія цѣнности или доходности недвижимыхъ имуществъ)“ (ст. 71).

Относительно губернскаго комитета уѣздный — органъ подчиненный. Уѣздный комитетъ, строго говоря, не есть даже органъ управленія, ибо ему не присвоено абсолютно никакой власти. Ближе всего онъ подходит, по роду дѣятельности, къ подготовительной комисси. Онъ созывается для составленія смѣтныхъ „предположеній“ о предстоящихъ къ производству въ предѣлахъ уѣзда расходахъ и первоначальныхъ проектовъ раскладокъ натуральныхъ земскихъ повинностей и для представленія въ губернский комитетъ свѣдѣній и заключеній по вопросамъ, перечень которыхъ заканчивается въ ст. 47 словами: „а также по всѣмъ тѣмъ дѣламъ, которыя будутъ переданы губернаторомъ или губернскимъ комитетомъ на предварительное обсужденіе уѣзднаго комитета“. Никакихъ опредѣленій уѣздный комитетъ не постановляетъ и обсуждавшіеся въ немъ вопросы не голосуются. Въ случаѣ разногласія, въ журналахъ излагаются всѣ заявленные

мѣнія съ указаніемъ, кому изъ членовъ они принадлежать (ст. 50).

Такія же отношенія соподчиненности существуютъ между управами. Губернская управа сносится съ уѣздными предложеніями и получаетъ отъ нихъ представленія (ст. 59). На губернскую управу возложено общее руководство и наблюденіе за дѣятельностью уѣздныхъ управъ (ст. 52). Жалобы на уѣздныя управы приносятся губернской управѣ (ст. 63).

Подобная соподчиненность не встрѣчалась бы возраженій, если бы уѣздная управа состояла, какъ губернская, изъ лицъ, специально назначенныхъ на должности предсѣдателя и ея членовъ. Между тѣмъ, такой характеръ имѣютъ одни только непремѣнные члены уѣздной управы. Большинство же ея состава суть лица, занимающія другія должности.

Въ подчиненное къ губернской управѣ положеніе поставлены: уѣздный предводитель дворянства, исправникъ, чиновникъ министерства финансовъ—податной инспекторъ—и земскіе гласные—лица, назначаемыя министромъ и пользующіяся въ нѣкоторомъ смыслѣ правомъ несмѣняемости. Какъ члены губернскаго комитета, уѣздный предводитель дворянства и гласные участвуютъ, съ правомъ рѣшающаго голоса, въ разсмотрѣніи жалобъ на губернскую управу и въ повѣркѣ ея дѣйствій и отчетовъ и въ то же время, какъ предсѣдатель и члены уѣздной управы, подчинены губернской управѣ. Организациа—явно ненормальная.

Уѣздная управа, вообще, представляетъ собою наиболѣе слабое мѣсто новой системы. Проектъ Д. С. Сипягина предполагалъ создать для исполнительныхъ дѣйствій въ уѣз-

дахъ „земскихъ уполномоченныхъ“. Положеніе создало для тѣхъ же дѣйствій многочисленную коллегію изъ разнородныхъ элементовъ и включило въ ея составъ проектировавшихся уполномоченныхъ, подъ названіемъ непремѣнныхъ членовъ уѣздной управы. Тѣ обязанности, которыя проектъ возлагалъ на уполномоченныхъ, дѣликомъ перенесены на управу: завѣдываніе на мѣстахъ текущими дѣлами по всѣмъ или нѣкоторымъ отраслямъ управления земскимъ хозяйствомъ, подготовка дѣлъ къ слушанію въ уѣздномъ комитетѣ по дѣламъ земскаго хозяйства и исполненіе отдѣльныхъ порученій губернской управы (ст. 53; сравн. проектъ, ст. 54).

Уѣздная управа является, въ сущности, численно сокращеннымъ тѣмъ же уѣзднымъ комитетомъ. Предсѣдатель въ обоихъ учрежденіяхъ—одинъ. Всѣ члены управы суть и члены комитета. Также точно въ нее входятъ представители мѣстнаго населенія. Въ полномъ своемъ составѣ комитетъ будетъ заниматься подготовительнымъ обсужденіемъ дѣлъ земскаго хозяйства. Въ сокращенномъ—завѣдывать дѣлами, какъ постоянный исполнительный органъ.

Противъ возложенія исполнительныхъ дѣйствій по дѣламъ мѣстнаго хозяйства на многочисленную и разнородную коллегію и, въ частности, на лицъ, занимающихъ другія административныя должности и по этимъ должностямъ обремененныхъ работой, приводилось, въ примѣненіи къ порядку, на смѣну которому создано положеніе 2 апрѣля, стольку безспорныхъ доводовъ и возраженій, что едва ли есть надобность ихъ повторять. „Земскіе гласные“ также

представляют собою элементъ, въ составъ исполнительнаго органа, по меньшей мѣрѣ, бесполезный. По мысли закона, они представители населенія, имѣющие недвижимость и занятые веденіемъ своихъ личныхъ имущественныхъ дѣлъ. Привлеченіе ихъ въ юридически назначаемыя собранія комитета вполнѣ возможно. Но требовать, чтобы они все свое время посвящали безвозмездному исполненію обязанностей въ составѣ исполнительнаго органа—для этого нельзя подыскать никакихъ оснований. Положеніе освобождаетъ гласныхъ даже отъ явки въ обыкновенныя собранія губернскаго комитета, очевидно, въ тѣхъ видахъ, что обращеніе ихъ въ чиновниковъ, оторванныхъ вовсе отъ своихъ личныхъ дѣлъ, отнюдь не входитъ въ задачу закона. А по должности членовъ уездной управы, весь нормальный составъ гласныхъ долженъ будетъ безвыѣздно проживать въ уездномъ городѣ. При этомъ любопытная подробность. при вызовѣ въ собранія комитета гласнымъ полагается суточное довольствіе; постоянныя же обязанности по управѣ ими должны исполняться безъ всякаго вознагражденія.

Съ другой стороны, нельзя не отмѣтить, что законъ лишаетъ начальство уездной управы—губернскую управу, губернатора и даже министра внутреннихъ дѣлъ—всякой возможности воздѣйствія на двухъ ея членовъ, если бы они оказались нерадивыми. За силою статей 16 и 17 положенія, нерадивость въ исполненіи обязанностей не можетъ служить основаніемъ для устраненія гласнаго. И такая постановка несомнѣнно соответствуетъ роли гласнаго, какъ члена комитета. Но въ отношеніи его же,

как члена управы, обязанного совершать исполнительныя дѣйствія, она столь же цел сомнѣнно неправильна. Законъ создалъ двухъ членовъ управы, которые въ силу того же закона, могутъ ничего не дѣлать. Впрочемъ такъ и будетъ на практикѣ.

V

Привлечение къ участию въ дѣятельности правительственныхъ, административныхъ установленийъ представителей мѣстнаго населенія явленіе, давно извѣстное нашему праву. Одно время оно стало было сокращаться, но нынѣ опять получаютъ все болѣе и болѣе широкое распространеніе.

Независимо отъ ст. 44 т. II св. зак. дающей губернскому начальству общее право приглашать въ засѣданія свѣдущихъ людей, могущихъ быть полезными дѣлу своими познаніями, законъ въ составъ дѣлаго ряда присутствій, комиссій и комитетовъ обязательно включаетъ либо мѣстныхъ землевладельцевъ, либо плательщиковъ налога, либо обязателей вообще въ однихъ случаяхъ съ правомъ совѣщательнаго голоса, въ другихъ — рѣшающаго. Обязательскій элементъ засѣдаетъ въ соединенномъ присутствіи губернскаго распорядительнаго комитета и губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, въ тѣсоохранительномъ комитетѣ, въ присутствіяхъ раскладочныхъ, квартирныхъ и по питейнымъ дѣламъ, въ уѣздныхъ отпочкованныхъ комиссіяхъ, въ комиссіяхъ для приема лошадей на слаточныхъ пунктахъ и т. п.

Чего либо абсолютно новаго, поэтому, инстиуту земскихъ гласныхъ, введенный за-

кономъ 2 апрѣля въ составъ органовъ управления земскимъ хозяйствомъ, въ себѣ не заключаетъ. Новымъ, по сравненію съ дѣйствующимъ закономъ, представляется только, во-первыхъ, подробная и точная регламентація порядка назначенія гласныхъ, ихъ правъ и обязанностей. Во-вторыхъ, отмѣченное уже возложеніе на обывательскій элементъ постоянныхъ исполнительныхъ функций.

Не является также новшествомъ привлеченіе мѣстныхъ же обывателей на должности предсѣдателя и членовъ губернской управы и непрѣмѣнныхъ членовъ уѣздной, въ значительной мѣрѣ разбиваемое, впрочемъ, второй половиной ст. 25, которая, наряду съ удовлетвореніемъ требованій для назначенія гласнымъ, ставитъ близкое знакомство съ мѣстными условіями по прежней служебной дѣятельности въ губерніи. Положенію о земскихъ начальникахъ, напр., извѣстно однородное правило.

Основное условіе назначенія гласнымъ— постоянное мѣстожителство въ уѣздѣ; второе— обладаніе имущественнымъ цензомъ, въ формѣ обложеннаго сборомъ на земскія повинности недвижимымъ имуществомъ или торгово-промышленнымъ заведеніемъ. Определеннаго размѣра ценза не установлено. Принадлежность къ тому или другому сословію безразлична. Степень образованія—также.

Требованіе постоянного мѣстожителства въ уѣздѣ весьма характерно. Уже оно одно ясно показываетъ, что между „гласными“ въ земскихъ и неземскихъ губерніяхъ ничего нѣтъ общаго. Первые суть лица, черезъ посредство коихъ населеніе само управляетъ дѣлами, ввѣренными законодателемъ его самостоятельному

завѣдванію. Вторые—привлекаются въ составъ административныхъ органовъ, дабы при ихъ содѣйствіи губернаторъ и министръ внутреннихъ дѣлъ были точнѣ освѣдомлены о мѣстныхъ потребностяхъ и нуждахъ и могли съ большимъ успѣхомъ изыскивать и примѣнять способы ихъ удовлетворенія. Въ отношеніи первыхъ, необходимо обезпечить реальную имущественную связь интересовъ, а не фактъ проживанія въ предѣлахъ уѣзда, и законъ объ этомъ условіи не упоминаетъ. Въ отношеніи вторыхъ—значеніе имущественной связи отступаетъ на задній планъ. Выдвигается непосредственная освѣдомленность. Ея не хватаетъ у правительственныхъ должностныхъ лицъ, и она, прежде всего, должна быть обезпечена въ приглашаемыхъ обывателяхъ. Обыватели, не проживающіе постоянно въ уѣздѣ, правительственнымъ чиновникамъ не нужны. Они не восполняютъ того, чего у чиновниковъ не хватаетъ.

Обладаніе имуществомъ, обложеннымъ сборомъ на земскія повинности, есть также показатель освѣдомленности—если не о потребностяхъ, то о платежеспособности. И съ такой именно точки зрѣнія должно смотрѣть на это условіе назначенія гласныхъ въ неземскихъ губерніяхъ. Въ губерніяхъ земскихъ имущественный цензъ есть признакъ, по которому законъ объединяетъ мѣстное населеніе въ одно цѣлое, снабженное правомъ самоуправленія и самообложенія. Въ западныхъ губерніяхъ положеніе 2 апрѣля самоуправленія не вводитъ, мѣстнаго населенія въ одно цѣлое не объединяетъ и выставляетъ требованіе имущественнаго ценза по совершенно инымъ основаніямъ. Отъ плательщика сбора всего лучше можно полу-

чить свѣдѣнія о степени напряженія платежной способности.

Это различіе основаніи невольно затуманивается однородностью условія, въ одномъ случаѣ, избрания въ гласные, въ другомъ — назначенія гласнымъ. Сама собою напрашивается параллель, и правила назначенія разсматриваются подъ угломъ зрѣнія порядка избрания.

Высокій размѣръ имущественнаго ценза, требуемый отъ гласныхъ въ земскихъ губерніяхъ, и сословное начало, столь одностороннее и неравномерно проведенное положеніемъ 12-го іюня 1890 г. составляютъ несомнѣнно крупнѣйшіе недостатки нашей организаціи земскаго представительства. Предоставленіе активнаго и пассивнаго избирательнаго права тѣмъ элементамъ уѣзднаго населенія, которые, не обладавъ недвижимостью, не участвуютъ въ расходахъ, было бы нарушеніемъ принципа. Ибо основной смыслъ земскаго самоуправленія, какъ оно у насъ поставлено, въ самообложеніи владельцевъ недвижимыхъ имуществъ. На мѣсто самоуправленія явилось бы стороннее управленіе. Но въ какомъ размѣрѣ лицо, обладающее имуществомъ и какъ велика сумма причитающагося на его имущество платежа, разсуждая теоретически, безразлично¹⁾.

¹⁾ Подчеркиваю оговорки: *земскаго* самоуправленія и *какъ оно у насъ поставлено*. Къ самоуправленію городского приведенныя соображенія не приложимы, и предоставленіе въ городахъ избирательнаго права квартирантимагистрамъ, на примѣръ, никакого принципиальнаго нарушенія въ себѣ не заключаетъ. Съ другой стороны, если бы прѣмѣе обложеніе недвижимаго имущества не было исключительнымъ почти источникомъ земскихъ доходовъ, то они, также не имѣли бы рѣшающаго значенія. Основная

Сословная принадлежность ни въ какомъ отношеніи не измѣняетъ положенія лица, какъ обладателя имущества, участвующаго въ раскладкѣ сбора. Связывать съ нею объемъ права представительства и опредѣлять различный порядокъ избранія въ зависимости отъ этого сторонняго обстоятельства неправильно и не форма недвижимой собственности въ городахъ—домовладѣніе. Дома строить въ городѣ не только для собственнаго прожизанія, но главнымъ образомъ, въ цѣляхъ извлеченія дохода. Чѣмъ городъ больше, тѣмъ меньшій процентъ жителей проживаетъ въ собственныхъ домахъ и тѣмъ болѣе домовладѣніе приобретаетъ характеръ способа извлеченія дохода изъ капитала. Этотъ способъ—отдача въ наемъ для жительства, склада товара и т. п. Домъ, городское дворовое мѣсто, амбаръ суть имущества, эксплуатируемыя здѣсь же на мѣстѣ. Плательщикъ городского сбора, ихъ собственникъ, включаетъ всю сумму, имъ сумму въ наемную плату и, такимъ образомъ, является только посредникомъ между городской кассой и конкретно опредѣленнымъ, въ каждомъ данномъ случаѣ, лицомъ—вниматель, который и есть истинный плательщикъ. Совершенно иначе стоитъ вопросъ въ городахъ. Основная форма недвижимой собственности—землевлѣніе. Продукты землепользованія суть предметы потребления. Они на мѣстѣ только вырабатываются. Распредѣляются же между потребителями мировымъ рынкомъ. Мѣстные жители, не обладающіе землей, являются потребителями мѣстныхъ продуктовъ, лишь въ самой ничтожной долѣ и, притомъ, необязательно на пр., въ мѣстностяхъ, куда хлѣбъ или иной продуктъ ввозится. Наблѣнный на продуктъ, земли сборъ въ земскую кассу передается не на мѣстѣ и на лицъ, не поддающихся опредѣленію конкретными признаками. Условія, сближающія, въ данномъ отношеніи, усадь съ городомъ, существуютъ только въ дачныхъ поселеніяхъ, гдѣ усадебныя постройки, садъ и т. п. представляютъ сами по себѣ, средства извлеченія дохода.

дѣлесообразно. Нецѣлесообразно потому, что поддерживаетъ классовую обособленность въ дѣлѣ удовлетворенія потребностей всего населенія, объединеннаго по признаку обладанія недвижимостью.

Закону 2 апрѣля ни размѣръ имущественнаго ценза, ни сословное начало неизвѣстны. Съ точки зрѣнія порядка избранія, это кажется шагомъ впередъ. Въ примѣненіи же къ институту назначенныхъ гласныхъ, полная нивелировка всѣхъ плательщиковъ земскаго сбора вызываетъ серьезныя возраженія.

Интересъ дѣла требуетъ, чтобы за гласными по назначенію была обезпечена не только освѣдомленность, но и независимость сужденій. Законъ считаетъ ихъ участіе въ губернскомъ комитетѣ настолько необходимымъ, что обусловливаетъ открытіе годичнаго собранія—а въ болѣе важныхъ случаяхъ и обыкновеннаго—ихъ явкою въ числѣ не менѣе половины, не упоминая о числѣ явившихся прочихъ членовъ. Они нужны въ комитетѣ не для декорации, конечно. Они нужны для того, чтобы органы, которымъ поручается завѣдываніе мѣстнымъ хозяйствомъ—губернаторъ и министръ внутреннихъ дѣлъ,—могли принимать рѣшенія не на основаніи одного бумажнаго матеріала, собираемаго и доставляемаго такими же, какъ они сами, чуждыми мѣстности чиновниками, а также на основаніи живого свидѣтельства лицъ, не случайно заброшенныхъ службою въ губернію. Свидѣтельство это въ такомъ только случаѣ имѣетъ цѣну, когда оно дается свободно и по совѣсти. „Гласный“ по назначенію долженъ обладать способностью умѣло и настойчиво проводить свое мнѣніе. Иначе те-

рется смыслъ института. Безгласный „гласный“ въ комитетѣ ненужный балластъ.

Многое, правда, въ данномъ направленіи сдѣлано. „Гласные“ снабжены правомъ рѣшающаго голоса и тѣмъ поставлены въ одинъ уровень съ правительственными членами комитета. Они назначаются не мѣстной администраціей, а центральной. Кромѣ случаевъ, ограниченно перечисленныхъ въ законѣ, они, до истеченія трехлѣтняго срока, не могутъ быть устранены отъ исполненія своихъ обязанностей. Всего этого, однако, мало.

Подъ категорію постоянно проживающихъ въ уѣздѣ плательщиковъ сбора на земскія повинности подходитъ безконечное множество самыхъ разнообразныхъ элементовъ. Мелкій промышленникъ, платящій копѣечный сборъ, и землевладѣлецъ, имѣющій тысячи десятинъ. Природный житель края и спекулянтъ землю, за три года до назначенія купившій участокъ лѣса. Человѣкъ съ высшимъ образованіемъ, равный по общественному положенію съ губернаторомъ и другими высшими чинами губернской администраціи, опытный въ діалектикѣ, умѣющій въ преніяхъ защищаться и нападать, и неграмотный крестьянинъ или мѣщанинъ, естественно чувствующій себя подавленнымъ среди людей, которые ему говорятъ „ты“, не подають руки и въ его глазахъ стоятъ недосыгаемо высоко.

Въ объясненіяхъ къ проекту земскаго управленія говорилось, что установленіе размѣра имущественнаго ценза напрасно сдѣлано бы министра внутреннихъ дѣлъ, которому при выборѣ лица „придется считаться не съ тѣмъ, владѣеть ли оно бѣльшимъ или мень-

шимъ количествомъ десятинъ земли, а, главнымъ образомъ, съ тѣмъ, насколько участие его въ земскомъ хозяйствѣ можетъ оказаться полезнымъ для дѣла“¹⁾). Составители проекта стремились расширить поле усмотрѣнія министра и, дѣйствительно, расширили его до самыхъ крайнихъ предѣловъ. Но это было тѣмъ болѣе непослѣдовательно, что они сознавали практическую неосуществимость выбора лицъ для назначенія гласными самимъ министромъ. Они сознавали и не скрывали, что „министръ при выборѣ будетъ, въ большей части случаевъ, основываться на отзывѣ надлежащаго губернскаго начальства“²⁾). Въ другомъ мѣстѣ объясненій выражалась увѣренность, что „губернаторъ не будетъ имѣть причинъ устранять отъ участія въ земскомъ управленіи людей, полезныхъ своими знаніями и опытностью, хотя бы они были и неодинаковаго съ нимъ образа мыслей“³⁾). Но, вѣдь, если исходить изъ такой увѣренности, то не зачѣмъ и законы писать.

Отсутствие опредѣленія въ положеніи объ управленіи земскимъ хозяйствомъ размѣра имущественнаго ценза для гласныхъ и полное устраненіе ценза образовательнаго и сословнаго вызываетъ невольное опасеніе, какъ бы институтъ „земскихъ гласныхъ“ не обратился въ институтъ засѣдателей былого времени. Принадлежность къ сословію нельзя игнорировать въ краѣ, гдѣ за нею стоитъ національность и

¹⁾ Представленіе въ Государственный Совѣтъ, стр. 167 и 168.

²⁾ Тамъ же, стр. 169.

³⁾ Тамъ же, стр. 129.

родовое владѣніе земель, гдѣ одни дворяне-поляки представляютъ образованный, матеріально обеспеченный, коренной и постоянно проживающій въ помѣстьяхъ элементъ. Ихъ національная обособленность, ихъ исключительная связь съ мѣстностью, ихъ вліяніе на прочіе классы населенія лежитъ въ основѣ признанія несвоевременнымъ ввести въ западныхъ губерніяхъ земское самоуправленіе. Служить препятствіемъ ко включенію ихъ, въ качествѣ субсидіарнаго элемента, въ чисто правительственные комитеты соображенія политическія не могутъ. Правила положенія, если не прямо противъ нихъ направлены, то, во всякомъ случаѣ, создаютъ и юридическую, и фактическую возможность ихъ полнаго устраненія.

Опасность обращенія „гласныхъ“ въ засѣдателей еще болѣе увеличивается отъ включенія ихъ въ составъ уѣздныхъ управъ. Предоставленіе права министру назначать гласнымъ каждаго постоянно живущаго въ уѣздѣ плательщика земскаго сбора охватываетъ всѣ классы населенія, включительно до самыхъ низшихъ по имущественному и общественному положенію, по степени образованія и культурѣ. Возложеніе обязанностей исполнительныхъ дѣйствій по уѣздной управѣ отстранить отъ готовности принять должность гласнаго образованные, состоятельные, высшіе по общественному положенію и независимо держащіеся классы. Роль подчиненнаго исполнителя приказаній и распоряженій губернатора и губернской управы, въ связи либо съ недобросовѣстнымъ исполненіемъ добровольно принятыхъ на себя обязанностей, либо съ неизбѣжной необходимостью бросить свои дѣла и жить

въ уѣздномъ городѣ — слишкомъ мало заманчива и немного найдется охотниковъ на такую жертву.

VI.

На институтѣ „земскихъ гласныхъ“ проектъ Д. С. Сипягина строилъ всю систему. По мысли проекта, именно они должны были придать организаціи своеобразный характеръ, и ихъ участіемъ въ комитетахъ оправдывалось снабженіе предлагавшихся органовъ управленія правами земскихъ учреждений. Въ частности— правомъ самостоятельнаго опредѣленія предметовъ расхода и размѣра обложенія и самостоятельнаго же веденія хозяйственныхъ дѣлъ и производства хозяйственныхъ операцій. Отсюда выводилось освобожденіе органовъ земскаго управленія отъ ревизіи контрольныхъ учреждений—въ отношеніи повѣрки ихъ дѣйствій съ точки зрѣнія выгоды и цѣлесообразности хозяйственныхъ операцій. Какъ конечный выводъ, проектъ предоставлялъ „земскому управленію“ именемъ „земства“ пріобрѣтать и отчуждать имущества, заключать договоры, вступать въ обязательства, вчинать гражданскіе иски и отвѣчать на судѣ по имущественнымъ дѣламъ „земства“.

Ст. 3 положенія 2 апрѣля гласитъ: „управленіе земскимъ хозяйствомъ имѣетъ право пріобрѣтать и отчуждать имущества, заключать договоры и вступать въ обязательства на основаніи общихъ существующихъ для казенныхъ управленій правил“, а также „вчинать гражданскіе иски и отвѣчать на судѣ по имущественнымъ дѣламъ управленія, на основаніи правилъ, установленныхъ для казенныхъ упра-

влений“. Ст. 90:—„отчетность по управленію земскимъ хозяйствомъ подлежитъ ревизіи контрольныхъ палатъ на общемъ для всѣхъ правительственныхъ учрежденій основаніи“.

Нѣкоторую степень самостоятельности управленія земскимъ хозяйствомъ положеніе сохранило изъ проекта. Сохранило оно также перечень предметовъ вѣдомства, заимствованный изъ положенія о земскихъ учрежденіяхъ. Но, поступая такимъ образомъ, законъ дѣйствовалъ съ открытыми глазами. Онъ снабдилъ правомъ опредѣленія предметовъ расхода и, отчасти, размѣра обложенія и правомъ свободно избирать способы производства хозяйственныхъ операций не учрежденія новаго невѣдомаго типа, а обычное казенное управленіе. Въ проектѣ за соображеніями практической необходимости стояло теоретическое разсужденіе о „земствѣ“ неземской губерніи, какъ самостоятельномъ и правоспособномъ юридическомъ лицѣ, и о тождествѣ представительства по избранію населенія съ представительствомъ по назначенію административной власти ¹⁾. Всѣ подобныя разсужденія текстомъ статьи 3 устранены. Управленіе земскимъ хозяйствомъ есть казенное управленіе. „Гласные“ включены въ его составъ подобно тому, какъ лѣсовладѣльцы—въ лѣсоохранительный комитетъ, плательщики промысловаго налога—въ общее присутствіе казенной палаты и т. п.

При полномъ почти совпаденіи предположеній проекта и опредѣлений закона о порядкѣ назначенія гласныхъ, ихъ правахъ и обязанностяхъ, внутренній смыслъ института имѣть

¹⁾ Тамъ же, стр. 135 и 137.

едва замѣтныя точки соприкосновенія. Закону слѣдовало это отмѣнить, и терминъ „земскій гласный“ замѣнить какимъ либо другимъ.

Проектъ не случайно сближалъ терминологию учрежденія земскаго управленія съ терминологіею положенія о земскихъ учрежденіяхъ. Въ именованіи хозяйственно-податной единицы „земствомъ“, комитетовъ и управъ „земскими“, назначаемыхъ министромъ для участія въ комитетахъ мѣстныхъ обывателей „земскими гласными“ и т. п. выражалась несомнѣнная послѣдовательность. Составители проекта удачно воспользовались двойственностью значенія слова „земство“ и эпитета „земскій“ по нашему праву—по уставу о земскихъ повинностяхъ и по положенію о земскихъ учрежденіяхъ. На возраженія по этому поводу представителей вѣдомствъ они утверждали, что взяли термины изъ устава о земскихъ повинностяхъ. Но тутъ же прибавляли: „независимо отъ сего, слѣдуетъ вообще замѣтить, что учрежденія, завѣдывающія какою-либо отраслью государственнаго или мѣстнаго хозяйства на одинаковыхъ основаніяхъ, носятъ обыкновенно и одинаковое наименованіе, совершенно независимо отъ того или иного способа ихъ назначенія“ ¹⁾. Идейная сторона самоуправленія ими отвергалась. Обыватель, назначенный для участія въ комитетѣ, былъ въ ихъ глазахъ такимъ же представителемъ мѣстныхъ интересовъ, какъ и избранный, въ силу права населенія самому вѣдать хозяйственныя пользы и нужды, „посредствомъ избираемыхъ отъ онаго лицъ“. Они принимали за отправную точку параллель между земскими учрежденіями, съ представитель-

¹⁾ Тамъ же, стр. 146.

ствомъ по избранію, и земскимъ управленіемъ, со смѣшаннымъ личнымъ составомъ, и постоянно къ ней возвращались.

Законъ 2 апрѣля пріурочилъ эпитетъ „земскій“ не къ наименованію управленія и его органовъ, а къ слову „хозяйство“. Заголовокъ закона: „Положеніе объ управленіи земскимъ хозяйствомъ“. Органы управленія: комитеты и управы „по дѣламъ земскаго хозяйства“. И эти длинныя, неуклюжія наименованія стоятъ не только въ заглавіяхъ, но и въ текстѣ статей, нерѣдко даже въ ущербъ гладкости стилия. Въ перечнѣ предметовъ вѣдомства по проекту, между прочимъ, говорилось: завѣдываніе капиталами и другими имуществами *земства*; содержаніе въ исправности состоящихъ въ вѣдѣніи *земства* дорогъ; завѣдываніе *земскими* лечебными и благотворительными заведеніями; завѣдываніе въ хозяйственномъ отношеніи содержимыми на счетъ *земства* начальными школами. Положеніе о тѣхъ же предметахъ говоритъ иначе: завѣдываніе капиталами и другими *вѣренными управленію* имуществами; содержаніе въ исправности *состоящихъ въ вѣдѣніи управленія* дорогъ; завѣдываніе лечебными и благотворительными заведеніями, содержимыми и вновь устраиваемыми *на счетъ земскихъ сборовъ*; участіе въ завѣдываніи содержимыми *на счетъ земскихъ сборовъ* учебными заведеніями. Кое-гдѣ измѣненія терминологіи не сдѣлано. Такъ, напр., въ ст. 35 говорится о „земскихъ“ дорогахъ и о „земскихъ“ лечебныхъ заведеніяхъ, въ ст. 68 и 84 встрѣчается слово „земство“. Но, во всякомъ случаѣ, по положенію 2 апрѣля остается внѣ сомнѣнія, что термины „земство“, „земскій“ употребляются исключительно

въ смыслѣ устава о земскихъ повинностяхъ и служить для разграниченія мѣстныхъ потребностей, сборовъ, суммъ, учреждений и т. п. отъ общегосударственныхъ.

Тѣмъ болѣе рѣжетъ глазъ терминъ „земскій гласный“. Грамматически слово „гласный“ приложимо къ назначаемымъ въ комитетъ мѣстнымъ плательщикамъ сбора на земскія повинности, ибо имъ предоставляется право голоса и при обсужденіи каждаго дѣла, и при сведеніи сужденій въ опредѣленія. И если бы этотъ терминъ не былъ усвоенъ городovýmъ и земскимъ положеніями, противъ него нельзя было бы спорить. Но разъ онъ употребляется въ законѣ одновременно для обозначенія понятій, имѣющихъ коренное различіе, получается путаница. Истинный смыслъ обонхъ затемняется. Никому и въ голову не придетъ, трактуя о лѣсовладѣльцахъ, засѣдающихъ въ лѣсоохранительномъ комитетѣ, или о землевладѣльцахъ, приглашаемыхъ губернаторомъ въ присутствіе по питейнымъ дѣламъ, или о плательщикахъ дополнительнаго промысловаго налога, назначаемыхъ членами общаго присутствія казенныхъ палатъ, сравнивать ихъ роль съ ролью гласныхъ земскихъ собраній и городскихъ думъ и, на основаніи такого сравненія, сопоставлять лѣсоохранительный комитетъ, казенную палату и т. п. съ органами земскаго и городского самоуправления. А если бы они носили званіе „гласныхъ“, сравненіе напрашивалось бы само собой.

„Земскіе гласные“ въ западныхъ губерніяхъ, по сравненію съ „земскими гласными“ въ губерніяхъ земскихъ, тѣ же члены раскладочныхъ, квартирныхъ и т. п. присутствій и

комитетовъ. Законъ это призналъ. Необходимо было выразить признаніе въ наименованіи.

Къ ст. 70 положенія объ управленіи земскимъ хозяйствомъ приложены „правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія ихъ земскими сборами“. Правила возлагаютъ производство оцѣночныхъ работъ на уѣздныя оцѣночныя комиссіи, въ составъ которыхъ, между прочими членами, входятъ „отъ 4 до 6 лицъ, назначаемыхъ губернаторомъ, по представленію управляющаго казенной палатою, изъ представителей частнаго и крестьянскаго землевладѣнія, а также владѣльцевъ фабрикъ, заводовъ или иныхъ торгово-промышленныхъ предприятий“. Лица эти пользуются голосомъ на одинаковыхъ съ другими членами основаніяхъ. Для дѣйствительности засѣданія комиссіи, требуется наличность не менѣе трехъ членовъ, „изъ коихъ одинъ долженъ принадлежать къ числу плательщиковъ земскаго сбора“. Аналогія между обывателями—членами уѣздныхъ оцѣночныхъ комиссій и обывателями—членами комитетовъ по дѣламъ земскаго хозяйства полная. Зачѣмъ же вторыхъ именовать терминомъ который эту аналогію скрываетъ и наводитъ на сопоставленіе несоизмѣряемаго?

VII.

Положеніемъ установленъ слѣдующій порядокъ составленія, утвержденія и исполненія земскихъ смѣтъ и раскладокъ.

Въ смѣту вносятся обязательно: а) расходы по содержанію управленія земскимъ хозяйствомъ; б) расходы по удовлетворенію потребностей, отнесенныхъ на земскія средства уста-

вомъ о земскихъ повинностяхъ и другими узаконеніями, и в) запасная сумма въ размѣрѣ 5% съ общаго итога расходовъ (ст. 66).

Независимо отъ обязательныхъ расходовъ, въ земскую смѣту могутъ быть включаемы расходы необязательные на мѣстные нужды, порученныя попеченію управленія земскимъ хозяйствомъ, на образованіе специальныхъ капиталовъ для удовлетворенія различныхъ потребностей сего хозяйства и управленія, а равно въ случаѣ необходимости и на дополнителныя, сверхъ указанныхъ въ законѣ, ассигнованія по удовлетворенію обязательныхъ для земства потребностей (ст. 67).

На покрытіе исчисленныхъ по смѣтѣ расходовъ обращаются и подлежатъ включенію въ доходную смѣту: а) неимѣющіе опредѣленнаго назначенія остатки земскихъ сборовъ, образовавшіеся къ 31 марта года составленія смѣты, съ зачисленіемъ въ оныя недоимокъ, дѣйствительно поступившихъ въ теченіе предшествовавшаго составленію смѣты года, и б) все ожидаемыя въ предстоящемъ году неокладныя поступления, обращаемыя, на основаніи дѣйствующихъ узаконеній, въ доходъ земства, а также сборы съ промысловыхъ свидѣтельствъ. Остающаяся затѣмъ непокрытою сумма расходовъ по смѣтѣ назначается ко взиманію съ недвижимыхъ имуществъ, подлежащихъ земскому обложенію (ст. 68).

Послѣднее правило имѣетъ двоякое ограниченіе. Отправною цифрою для послѣдующаго исчисленія расходовъ и размѣра обложенія служатъ смѣта и раскладка, устанавливаемая, на первый годъ по введеніи положенія въ дѣйствіе въ каждой губерніи, законодательнымъ

порядкомъ, причемъ Государственнымъ Совѣтомъ указываются тѣ ассигнованія, которыя и впредь не могутъ быть уменьшены безъ разрѣшенія въ томъ же порядкѣ (ст. 78).

Во-вторыхъ, земскіе сборы съ недвижимыхъ имуществъ не могутъ быть ежегодно повышаемы болѣе, нежели на три процента. Большее повышеніе, до 10 процентовъ, допускается лишь въ томъ случаѣ, если въ теченіе одного или нѣсколькихъ лѣтъ трехпроцентная норма не была использована (ст. 69). Предположенія объ увеличеніи сборовъ свыше этихъ предѣловъ „для выполненія внесенныхъ въ земскія смѣты неотложныхъ расходовъ“ вносятся на уваженіе Государственнаго Совѣта (ст. 79).

Составленные на мѣстѣ проекты смѣтъ и раскладокъ представляются не позднѣе 1 октября министру внутреннихъ дѣлъ и подвергаются предварительному обсужденію въ особомъ совѣщаніи при хозяйственномъ департаментѣ. Право утвержденія смѣтъ и раскладокъ, кромѣ перваго года, принадлежитъ министру внутреннихъ дѣлъ, по соглашенію съ министромъ финансовъ.

Усмотрѣвъ, что представленные смѣта и раскладка составлены не согласно съ установленными законами, министръ внутреннихъ дѣлъ, по соглашенію съ министромъ финансовъ, вноситъ въ смѣту и раскладку соответственныя исправленія и измѣненія. Въ случаѣ же усмотрѣнной необходимости измѣненія смѣтъ и раскладокъ по несоответствію ихъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или же по явному нарушенію ими интересовъ мѣстнаго населенія, министръ внутреннихъ дѣлъ, по соглашенію съ министромъ финансовъ, вно-

силь соображенія свои о семь на уваженіе Государственнаго Совѣта (ст. 79).

О послѣдовавшихъ въ смѣтѣ и раскладкѣ измѣненіяхъ или о представленіи дѣла на законодательное разсмотрѣніе министръ внутреннихъ дѣлъ увѣдомляетъ губернатора не позднеѣ 1 декабря. Смѣты и раскладки, по коимъ до указаннаго срока не послѣдуетъ такогò увѣдомленія, считаются утвержденными (ст. 80).

Раскладка земскаго сбора, пропорціонально цѣнности или доходности имуществъ, приводится въ исполненіе мѣстной казенной палатой (ст. 81).

При необходимости произвести расходъ, не предусмотрѣнный смѣтою или превышающій опредѣленное смѣтное назначеніе, губернская управа вноситъ вопросъ на обсужденіе губернскаго комитета, постановленіе коего подлежитъ разсмотрѣнію министра внутреннихъ дѣлъ. По соглашенію съ министромъ финансовъ, министръ внутреннихъ дѣлъ имѣетъ право разрѣшить расходованіе свободныхъ смѣтныхъ остатковъ на сумму до 20 тыс. рублей, а также запасной назначенной по смѣтѣ суммы (ст. 36, 37 и 83).

Хозяйственныя операціи для земскихъ потребностей производятся или посредствомъ наймовъ, подрядовъ и поставокъ, или хозяйственными распоряженіями губернской или уѣздныхъ управъ по дѣламъ земскаго хозяйства. Указаніе одного изъ сихъ способовъ для исполненія той или другой хозяйственной операціи зависитъ отъ губернскаго комитета по дѣламъ земскаго хозяйства, а съ его разрѣшенія и въ предѣлахъ предоставленныхъ имъ

полномочій избраніе способовъ исполненія операціи принадлежитъ губернской управѣ (ст. 85).

При производствѣ на счетъ земскихъ суммъ значительныхъ строительныхъ или заготовительныхъ операціи, можетъ быть устанавливаемъ, по соглашенію государственнаго контролера съ министрами внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, фактической надъ сими операціями надзоръ со стороны государственнаго контроля (ст. 93).

VIII.

Изложенный порядокъ показываетъ, что участіе законодательной власти въ дѣятельности управленія земскимъ хозяйствомъ, по отношенію къ предметамъ расхода и размѣру обложенія, не устранено.

Оно выражается: во-первыхъ, въ утвержденіи смѣтъ и раскладокъ на первый годъ; во-вторыхъ, въ опредѣленіи, какъ по предмету, такъ и по размѣру, тѣхъ расходовъ, которые управленіемъ, по своему усмотрѣнію, не могутъ быть ни исключены, ни уменьшены; въ-третьихъ, въ разрѣшеніи повышать обложеніе свыше закономъ установленной годовой нормы; въ-четвертыхъ, въ исправленіи и измѣненіи составленныхъ на мѣстахъ проектовъ смѣтъ и раскладокъ, когда они, по мнѣнію министра внутреннихъ дѣлъ, не соотвѣтствуютъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушаютъ интересы населенія. Кроме того, на Государственномъ же Совѣтѣ лежитъ разрѣшеніе разногласій между министрами, возникшихъ при разсмотрѣніи смѣтъ и раскладокъ. Все это сближаетъ новый порядокъ

со старымъ, построеннымъ на строгомъ проведеніи принципа: ни одна копѣйка не можетъ быть взята съ населенія иначе, какъ съ соизволенія верховной власти, и ни одна взятая копѣйка не можетъ быть израсходована иначе, какъ на предметы, закономъ опредѣленные.

По проекту Д. С. Сипягина подлежалъ установленію и утвержденію въ законодательномъ порядкѣ только высшій предѣлъ обложенія недвижимыхъ имуществъ впередъ на три года. Никакихъ обязательныхъ указаній со стороны Государственнаго Совѣта, касательно тѣхъ ассигнованій, которыя не могутъ быть уменьшаемы, проектъ не предусматривалъ. Министру внутреннихъ дѣлъ, по соглашенію съ министромъ финансовъ, предоставлялось исправлять смѣты и раскладки во всѣхъ случаяхъ, когда они признаютъ это необходимымъ. Единственнымъ ограниченіемъ свободной дѣятельности названныхъ министровъ служилъ періодически опредѣляемый высшій предѣлъ обложенія.

Разбирая проектъ, мы отмѣчали, что предѣльность обложенія имѣетъ въ отношеніи самоуправляющихся организацій одно значеніе, а когда право назначенія размѣра обложенія присвоивается административной власти—другое. Внутренній смыслъ установленія предѣльной доли цѣнности или доходности имуществъ, которую не должно превышать обложеніе, тотъ, что законодатель, по соображеніямъ общаго финансоваго положенія государства и степени напряженности платежной способности населенія государственными прямыми и косвенными налогами, преподаетъ указаніе органамъ само-

управления, до какого предѣла они могутъ, безъ вреда для благосостоянія мѣстнаго населенія, увеличивать свое обложеніе и соотвѣтственно развивать расходы. Министры внутреннихъ дѣлъ и финансовъ въ указаніяхъ, основанныхъ на соображеніи общаго финансоваго положенія государства, не нуждаются. Отъ мѣстныхъ потребностей данной минуты они стоятъ такъ же далеко, какъ и законодательная власть. А потому ихъ дѣятельность нужно регулировать, прежде всего, въ обратномъ направленіи. Необходимо установленіе низшаго предѣла обложенія, дабы мѣстныя потребности не остались безъ удовлетворенія ¹⁾).

Это и сдѣлано малозамѣтной, на первый взглядъ, оговоркой, внесенной въ текстъ ст. 78 положенія: „приэтомъ Государственнымъ Совѣтомъ указываются тѣ ассигнованія, которыя и впредь не могутъ быть уменьшены безъ разрѣшенія въ законодательномъ порядкѣ“. Оговорка—чрезвычайно важная. Она расширила кругъ обязательныхъ для управления земскимъ хозяйствомъ расходовъ. Расходы, обязательно включаемые въ смѣты „на основаніи устава о земскихъ повинностяхъ и другихъ узаконеній“, имѣютъ въ виду удовлетвореніе, хотя и отнесенныхъ на мѣстныя средства, но, по существу, общегосударственныхъ потребностей. Расходы, обязательно включаемые по особому для каждой хозяйственной единицы указанію законодательной власти, будутъ опредѣлять низшій предѣлъ тратъ и обложенія на потребности мѣстныя.

¹⁾ „Проектъ земскаго управления въ 13 неземскихъ губерніяхъ“, стр. 44 и 45.

По проекту, министры внутреннихъ дѣлъ и финансовъ не вышли бы отнюдь изъ предѣловъ своей власти, если бы вовсе исключили изъ смѣты даннаго года ассигнованія, напримѣръ, на содержаніе школъ и на медицинскую часть. Другими словами, отъ ихъ неограниченнаго усмотрѣнія зависѣло бы въ любой моментъ закрыть всѣ школы и больницы, уволить всѣхъ учителей, врачей, фельдшеровъ и т. п. По закону 2 апрѣля, подобное явленіе возможно только въ отношеніи такихъ предметовъ расхода, о которыхъ Государственнымъ Совѣтомъ не будетъ дано указаній. Нѣтъ сомнѣнія, что Государственный Совѣтъ широко воспользуется своимъ правомъ и тѣмъ обезпечить отъ случайностей удовлетвореніе насущныхъ мѣстныхъ потребностей.

Мы отмѣчали также, что, по свойству и характеру установленій, которымъ проектъ ввѣрялъ завѣдываніе дѣлами о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, необходима не предѣльность обложенія, а фиксація его. Необходимо то, что въ 1900 г., въ нарушеніе основъ самоуправленія, „въ видѣ временной мѣры“ установлено для земскихъ учреждений и чего не предполагалось установить для органовъ „земскаго“ административнаго управленія ¹⁾. Законъ и въ этомъ отношеніи рѣшительно отказался отъ предположеній проекта. „Временно, впредь до опредѣленія въ законодательномъ порядкѣ доли цѣнности или доходности облагаемыхъ земскими сборами имущества, составляющей высшій предѣлъ допускаемаго обложенія оныхъ“ (ст. 69), смѣты и раскладки фиксированы на цифрахъ,

¹⁾ Тамъ же, стр. 46 и 47.

которыя будутъ опредѣлены въ законодательномъ порядкѣ на первый годъ. Управление можетъ, отправляясь отъ этихъ цифръ, ежегодно увеличивать ихъ, какъ и по закону 12 іюня 1900 г., всего на три процента. Ростъ расходовъ и обложенія скачками не будетъ, слѣдовательно, имѣть мѣста. Усмотрѣніе министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ ограничено тѣсными рамками.

Дальнѣйшее ограниченіе представляетъ требованіе внесенія на уваженіе Государственнаго Совѣта соображеній министровъ объ измѣненіи смѣтъ и раскладокъ „по несоотвѣтствію ихъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или же по явному нарушенію ими интересовъ мѣстнаго населенія“. Создавая возможность конфликта между министромъ внутреннихъ дѣлъ и губернскимъ комитетомъ, это требованіе противорѣчить, правда, принципу инстанціонной подчиненности бюрократическихъ органовъ. Но съ практической точки зрѣнія оказывается вполне цѣлесообразнымъ. На теоретической стройности системы не приходится настаивать, когда непригодность бюрократической организаціи къ завѣдыванію дѣлами земскаго хозяйства не оспаривается и когда она сохраняется только въ виду признанной невозможности, по политическимъ причинамъ, ввести въ западныхъ губерніяхъ земское самоуправленіе.

Приведенная формула заимствована изъ ст. 87 положенія о земскихъ учрежденіяхъ. Какъ показалъ опытъ, органы надзора за земскими учрежденіями ею пользуются обыкновенно въ цѣляхъ сокращенія земскихъ ассигновокъ, исходя изъ огражденія области общегосударственнаго управленія отъ вторженія въ

нее земскихъ учреждений и защиты непосредственныхъ платежныхъ интересовъ населенія. Такъ ли тѣ же органы будутъ пользоваться ею въ роли активныхъ руководителей земскимъ хозяйствомъ—еще вопросъ. Весьма возможно, что губернаторы и министерство внутреннихъ дѣлъ обнаружатъ склонность опровергать ссылкою на нарушеніе интересовъ населенія не расширение, а суженіе комитетами хозяйственной дѣятельности. Въ обоихъ случаяхъ, авторитетъ санкціи верховной власти устранить произвольность пониманія соотвѣтствія даннаго расхода общимъ государственнымъ нуждамъ и пользамъ и интересамъ населенія и устранить также неудовольствія и нареканія плательщиковъ. Проектъ Д. С. Сипягина не ставилъ вовсе между министрами внутреннихъ дѣлъ и финансовъ и мѣстными плательщиками никакого органа надзора. Только въ порядкѣ обжалованія интересы послѣднихъ могли получить огражденіе. Законъ поставилъ между ними Государственный Совѣтъ. Функціи надзора будутъ осуществляться законодательной властью болѣе или менѣе случайно и не иначе, какъ по инициативѣ самихъ министровъ. Но, сравнительно съ полной свободой административнаго усмотрѣнія, и это имѣетъ существенное значеніе.

При такомъ объемѣ участія законодательной власти, допущеніе включать въ расходныя смѣты „необязательные“ расходы, „по соображенію съ состояніемъ земскихъ средствъ и въ мѣрѣ дѣйствительной надобности“, сохраняя всю свою принципиальную неправильность, приобрѣтаетъ нѣсколько иной характеръ. Равнымъ образомъ, не встрѣчаетъ уже одинаковыхъ по силѣ возраженій предоставленіе управленію

земскимъ хозяйствомъ свободы въ избраніи способовъ производства хозяйственныхъ операций— въ виду подчиненія дѣйствій управленія ревизіи государственнаго контроля, на общемъ для всѣхъ правительственныхъ учрежденій основаніи. Производство заготовительныхъ, строительныхъ и т. п. операций, не только путемъ подряда съ торговъ, но и, такъ называемымъ, хозяйственнымъ способомъ имѣетъ въ законѣ прецеденты. Такъ, напр., въ военномъ вѣдомствѣ оно широко практикуется при постройкѣ казармъ, устройствѣ стратегическихъ дорогъ и при заготовленіи провіанта покупкою отъ землевладѣльцевъ. Въ вѣдомствѣ министерства путей сообщенія подобное право предоставлено мѣстнымъ органамъ закономъ 3 мая 1899 года.

IX.

Утвержденіе смѣтъ земскихъ расходовъ Государственнымъ Совѣтомъ оспаривалось составителями положенія 2 апрѣля съ трехъ сторонъ: во-первыхъ, по сложности законодательнаго порядка; во-вторыхъ, по неустранимой связи его съ законодательнымъ же опредѣленіемъ объема и предметовъ расхода; въ-третьихъ, по удаленности центральныхъ органовъ отъ мѣстныхъ нуждъ и интересовъ. Изъ первыхъ двухъ посылокъ выводилось предоставленіе права утвержденія смѣтъ административной власти. Изъ третьей—необходимость „возможной“ децентрализаціи, т. е. расширенія полномочій мѣстныхъ органовъ, въ чемъ и заключается, по выраженію объясненій къ проекту земскаго управленія, „сущность“ реформы.

Въ объясненіяхъ приводились слова наста-

вления Екатерины II губернаторамъ, даннаго въ 1764 г.: „Въ разсужденіи великаго Имперіи нашей пространства, не бывавъ во всѣхъ губерніяхъ и провинціяхъ, лежащихъ въ разныхъ климатахъ и разными выгодами довольствующихся, заочно невозможно ни всѣхъ пользъ провидѣть, ни всѣхъ неурядицъ отвратить, ниже достаточно снабдить предосторожностію“. Мысль этихъ словъ была формулирована въ видѣ тезиса, который „вполнѣ сохранилъ свою силу и по настоящее время“: „многія изъ административныхъ дѣлъ не могутъ быть правильно разрѣшаемы безъ соображенія съ частными особенностями, познаваемыми изъ непосредственнаго соприкосновенія съ жизнью въ томъ видѣ, какъ она сложилась въ данной мѣстности“¹⁾. Ранѣе, въ развитіе другого тезиса: „высшимъ государственнымъ учрежденіямъ всегда свойственно стремиться къ возможному сокращенію мѣстныхъ расходовъ, хозяйственная необходимость коихъ не представляется безусловно ясною“, говорилось: „между тѣмъ, при невозможности ознакомиться воочию съ мѣстными нуждами и потребностями, а равно съ состояніемъ той или иной отрасли хозяйства, нерѣдко весьма трудно составить себѣ убѣжденіе, насколько данный расходъ вызывается нуждами населенія, и въ какой мѣрѣ эти нужды представляются неотложными“²⁾.

Посмотримъ, насколько идея децентрализаціи получила осуществленіе. Какой уровень ея положеніе 2 апрѣля признало „возможнымъ“.

¹⁾ Представленіе въ Государственный Совѣтъ стр. 132 и 133.

²⁾ Тамъ же, стр. 116.

Въ отношеніи смѣтномъ, хотя всѣ только что приведенныя соображенія касались именно смѣтъ, никакими полномочіями не снабжалъ мѣстныхъ органовъ проектъ Д. С. Сипягина, не снабдилъ и законъ. На мѣстахъ, въ губернскихъ комитетахъ, разсматриваются и обсуждаются не смѣты и раскладки, а проекты ихъ—смѣтныя предположенія. Вся разница между правилами устава о земскихъ повинностяхъ и положенія объ управленіи земскимъ хозяйствомъ только въ томъ, что функціи законодательной власти перенесены на министровъ. Проектъ ихъ переносилъ въ большемъ объемѣ. Положеніе перенесло въ меньшемъ. Перенесенія же ихъ на мѣстные органы нѣтъ въ положеніи, какъ не было и по проекту.

Мѣсто санкціи верховной власти заняла санкція министра внутреннихъ дѣлъ. Мѣсто Государственнаго Совѣта—совѣщаніе при хозяйственномъ департаментѣ. Окончательное разсмотрѣніе и утвержденіе смѣтъ въ центрѣ, центральными органами, осталось въ неприкосновенности. Осталась, слѣдовательно, невозможность „правильнаго разрѣшенія многихъ дѣлъ“, по отсутствію у лицъ, завершающихъ разсмотрѣніе смѣты, и у лица, ее утверждающаго, „непосредственнаго соприкосновенія съ жизнью въ томъ видѣ, какъ она сложилась въ данной мѣстности“. Осталось свойственное центральнымъ органамъ стремленіе къ сокращенію мѣстныхъ расходовъ, по трудности „составить себѣ убѣжденіе, насколько данный расходъ вызывается нуждами населенія, и въ какой мѣрѣ эти нужды представляются неотложными“.

Остались неустраненными и другія неиз-

бъжныя послѣдствія утверждения смѣтъ мѣстныхъ расходовъ вдали, въ центрѣ. Необходимость строгаго соблюденія формальностей и документальнаго обоснованія каждой ничтожной цифры, а при пропускахъ и недомолвкахъ— требованіе дополнительныхъ данныхъ, безконечная переписка, замедленіе и опаздываніе. Положеніе считалось со всѣмъ этимъ и, дабы смѣты могли получать силу до наступленія 1 января, установило, что уѣздные комитеты созываются не позднѣе 1 августа, губернскіе— въ годичное собраніе—не позднѣе 1 сентября, а смѣты представляются въ министерство не позднѣе 1 октября. Такіе ранніе сроки, конечно, уменьшаютъ вѣроятность повторенія явленія, сдѣлавшагося обычнымъ, при нынѣ отмѣненномъ для девяти губерній порядкѣ, когда смѣты на данное трехлѣтіе вступали въ дѣйствіе чуть ли не по истеченіи половины періода. Но за то они заставляютъ составлять предположенія при неопредѣлившихся еще результатахъ урожая и неизвѣстности о нуждахъ и платежныхъ средствахъ населенія въ предстоящемъ году.

Какъ ни твердо были убѣждены составители положенія въ необходимости децентрализовать завѣдываніе земскимъ хозяйствомъ, какъ ни краснорѣчивы они были въ доводахъ противъ утверженія земскихъ смѣтъ центральной властью—ихъ убѣжденіе, относительно главнѣйшей отрасли хозяйственной дѣятельности, въ формулы закона не вылилось. И не по волѣ законодателя, а потому, что сами они не рискнули продолжить мысль до ея логическаго конца: облечь губернскіе комитеты правомъ утверженія смѣтъ и раскладокъ. Такое право

комитетовъ они сами признали лежащимъ за предѣлами „возможной“ децентрализаціи. А такъ какъ безъ него управленіе остается централизованнымъ, то ихъ доводы и выводы оказались въ полномъ противорѣчій.

Идея децентрализаціи, въ примѣненіи къ мѣстнымъ хозяйственнымъ дѣламъ, можетъ получать нормальное выраженіе въ одной формѣ: въ формѣ замѣны бюрократическаго управленія самоуправленіемъ. Только въ этой формѣ достижимо раздробленіе власти управленія безъ нарушенія государственнаго единства. При другихъ, децентрализація, въ ея послѣдовательномъ развитіи, есть раздробленіе не власти, а государства.

Децентрализація управленія предполагаетъ передачу верховной властью на мѣста не однѣхъ административныхъ функцій, но также права назначать и взимать денежные сборы, т. е. функцій законодательныхъ, безъ чего самостоятельнаго завѣдыванія никакой отраслю хозяйственныхъ дѣлъ быть не можетъ. Безъ чего немыслима та „творческая дѣятельность, основанная на знаніи мѣстныхъ условій“, необходимость которой неоднократно и совершенно справедливо подчеркивалась объясненіями къ проекту Д. С. Сипягина.

Верховная власть всѣхъ функцій государственнаго управленія, во всей ихъ полнотѣ, никому изъ своихъ непосредственныхъ делегатовъ не передаетъ никогда. Она передаетъ ихъ исключительно общественнымъ союзамъ—населенію данной мѣстности, сословнымъ организаціямъ и т. п. Снабженіе общественнаго союза правомъ на законодательныя и, даже, судебныя функціи, въ предѣлахъ, опредѣленныхъ вер-

ховной властью, ни въ чемъ идеи государственнаго единства не нарушаетъ. Отдѣльное же лицо, поставленное во главѣ данной дробной части государственной территоріи, если оно будетъ снабжено правомъ административнаго управленія и вмѣстѣ съ тѣмъ правомъ суда и изданія законовъ, или хотя только правомъ самостоятельно назначать, взимать и расходовать денежныя сборы—явится не представителемъ верховной власти, дѣйствующимъ въ порядкѣ подчиненнаго управленія, а, относительно того или иного рода дѣлъ, самостоятельной верховной властью. Ясно, что идея государственнаго единства, поскольку она выражается въ единствѣ верховной власти, будетъ нарушена.

Разъ отвергнуто дарованіе самоуправленія въѣгородскому населенію западныхъ губерній, о децентрализаціи въ завѣдываніи мѣстными полъзами и нуждами подобной той, которая практикуется съ 1864 г. въ земской Россіи, не могло быть рѣчи. Управленіе неизбѣжно должно было остаться, по отношенію къ основамъ хозяйственной дѣятельности, централизованнымъ.

Въ другихъ отношеніяхъ, предѣлы самостоятельности мѣстныхъ органовъ также не широки. Если просмотрѣть перечень ст. 35 положенія и сличить его со ст. 36, то окажется, что лишь весьма малой важности дѣла будутъ получать окончательное разрѣшеніе на мѣстахъ. Упоминаемое въ п. 3 ст. 35 „разрѣшеніе, на счетъ образующихся при исполненіи смѣты остатковъ, сверхсмѣтныхъ расходовъ на сумму до десяти тысячъ рублей въ годъ“ извѣстно и уставу о земскихъ повинностяхъ (ст. 252). Наиболѣе существенно, съ принципіальной точки зрѣнія, „указаніе способовъ производ-

ства хозяйственныхъ операций“ (п. 6). Всѣ остальные болѣе важныя дѣла подлежатъ представленію на разсмотрѣніе и разрѣшеніе министра внутреннихъ дѣлъ. Такимъ образомъ, и въ области административной собственно дѣятельности объемъ полномочій мѣстныхъ органовъ управленія земскимъ хозяйствомъ представляется болѣе, чѣмъ скромнымъ.

X.

Характеромъ органа управленія опредѣляются степень власти и порядокъ отправленія дѣятельности, т. е. предѣлы и средства осуществленія задачъ. Самыя же задачи стоятъ независимо отъ тѣхъ или иныхъ свойствъ органовъ управленія. Ихъ опредѣляютъ собою потребности.

Населеніе западныхъ губерній имѣетъ такія же потребности народнаго образованія и здравія, какъ и губерній внутреннихъ. Также точно оно нуждается въ путяхъ сообщенія, въ воспитаніи сельскому хозяйству, торговлѣ и промышленности и т. д. И для удовлетворенія этихъ потребностей какіе-либо органы должны существовать во что бы то ни стало. Отсюда слѣдуетъ, что отнесеніе къ предметамъ вѣдомства управленія земскимъ хозяйствомъ тѣхъ же дѣлъ, которыя въ земскихъ губерніяхъ вѣдаютъ земскія учрежденія, само по себѣ, не можетъ останавливать особеннаго вниманія. Вопросъ въ томъ, насколько успѣшное достиженіе цѣли требуетъ, по роду дѣлъ, даннаго порядка дѣйствій и насколько, при иномъ порядкѣ, цѣль не можетъ быть достигнута съ равнымъ

успѣхъ. Возлагать же одинаковыя задачи на органы различныхъ типовъ всегда возможно.

Ст. 2 закона 2 апрѣля перечисляетъ тѣ самыя дѣла, какъ и одноименная статья земскаго положенія ¹⁾. Но объемъ полномочій опредѣленъ по нѣкоторымъ отдѣльнымъ дѣламъ различно. Такъ, напр., на земскія учрежденія возложено: „попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія“, а на управленіе земскимъ хозяйствомъ: „попеченіе о развитіи средствъ начальнаго и профессиональнаго народнаго образованія“. На первыя — „установленное закономъ участіе въ завѣдываніи содержимыми на счетъ земства школами и другими учебными заведеніями“. На второе — „участіе въ завѣдываніи содержимыми на счетъ земскихъ сборовъ или съ постояннымъ пособіемъ изъ сихъ сборовъ учебными заведеніями, какъ-то: начальными школами вѣдомства министерства народнаго просвѣщенія, церковно-приходскими училищами и школами грамоты и профессиональными училищами“.

Такимъ образомъ, открытіе на средства зем-

¹⁾ Проектъ земскаго управленія къ предметамъ вѣдомства, между прочимъ, относилъ: „попеченіе объ устройствѣ православныхъ храмовъ и поддержаніи ихъ въ исправности и благолѣпії, а равно и объ учрежденіяхъ, имѣющихъ цѣлью укрѣпленіе религіознаго чувства и поднятіе нравственности населенія; попеченіе о возстановленіи и поддержаніи древнихъ православныхъ храмовъ и всякихъ памятниковъ русскою старины въ губерніи“. Предположеніе это было особенно характерно въ проектѣ закона для девяти западныхъ и четырехъ крайнихъ губерній съ населеніемъ, по преимуществу, инородческимъ и иновѣрнымъ. Въ положеніи подобнаго правила нѣтъ.

скихъ сборовъ гимназій или иного средняго и, даже, высшаго учебнаго заведенія въ земскихъ губерніяхъ возможно. Въ губерніяхъ неземскихъ—нѣтъ. Но, съ другой стороны, субсидированіе школъ, содержимыхъ на постороннія средства, создаетъ для управленія земскимъ хозяйствомъ несомнѣнное право на участіе въ завѣдываніи ими. А въ отношеніи земскихъ учреждений—это вопросъ спорный. Въ отдѣлѣ XII Высочайше утвержденнаго мнѣнія Государственнаго Совѣта прямо указано, что именно предоставляется губернскимъ комитетамъ „при назначеніи средствъ изъ земскихъ сборовъ на поддержаніе учебныхъ заведеній или производства симъ заведеніямъ постоянныхъ пособій“: „а) опредѣлять потребности, для удовлетворенія коихъ предназначены ассигнованія изъ земскихъ сборовъ; б) устанавливать при назначеніи ассигнованій условія отпуска, порядка производства оныхъ и возврата заимособразныхъ пособій, а также и возврата неизрасходованныхъ суммъ; в) участвовать въ завѣдываніи хозяйственной частью учебныхъ заведеній въ предѣлахъ, указанныхъ уставами вныхъ или послѣдовавшимъ по сему предмету отъ учебнымъ начальствомъ соглашеніемъ, и г) право получать свѣдѣнія о состояніи учебныхъ заведеній“.

Дѣло начальнаго народнаго образованія новый законъ застаетъ въ западныхъ губерніяхъ въ самомъ плачевномъ состояніи. По даннымъ, приведеннымъ въ объясненіяхъ къ проекту земскаго управленія, всѣхъ свѣтскихъ училищъ въ девяти губерніяхъ, съ населеніемъ около 20 мил., 2,593 и учащихся 157,549. Одна школа приходится на 7.346 человѣкъ и одинъ

учащійся на 111. Школь церковно - приходскихъ 2.853 при 132.510 учащихся. Иновѣрческихъ конфессіональныхъ училищъ (преимущественно низшихъ еврейскихъ)—2.567 при 65.895 учащихся. „Насколько недостаточна—говорится въ объясненіяхъ—существующая въ западныхъ губерніяхъ организація школьнаго дѣла, видно какъ изъ переполненія школъ учащимися, такъ равно и изъ развитія въ краѣ незаконнаго обученія. Во многихъ мѣстностяхъ, въ виду невозможности принять въ школу всѣхъ желающихъ, приходится жребіемъ рѣшать вопросъ о томъ, кому изъ нихъ слѣдуетъ отдать предпочтеніе. Наряду съ симъ, въ пяти лишь губерніяхъ—Виленской, Ковенской, Гродненской, Витебской, и Минской—въ одномъ 1896 г. обнаружено было 74 случая незаконнаго обученія, причемъ въ большинствѣ случаевъ названное обученіе носило характеръ правильно организованной школы ¹⁾“.

При такомъ положеніи дѣла, всѣ мѣры къ скорѣйшему удовлетворенію первой потребности населенія — потребности начальнаго образованія—одинаково хороши. И способъ болѣе легкой—субсидированіе посторонняго вѣдомства или учрежденія, преслѣдующаго ту же цѣль—

¹⁾ Представленіе въ Госуд. Совѣтъ, стр. 42—44. Для наглядности переведемъ приведенныя цифры въ среднія на одну губернію и сравнимъ ихъ съ цифрами, относящимися къ Тверской губерніи за 1901—1902 учебный годъ, данныя о которой имѣются у насъ подъ руками. Свѣтскія училища: число школъ на одну западную губернію—280; число учащихся—15 282; въ Тверской губ.—820 и 64831. Церковноприходскія (не считая школъ грамоты): число школъ на одну западную губернію—317; число учащихся—14.723. Въ Тверской губ.—399 и 23.714.

нельзя отвергать. Созданіе своихъ школъ неизмѣримо труднѣе. Съ такой точки зрѣнія, надо думать, и смотрѣли на вопросъ составленія новаго закона, подсказавшіе органамъ управленія земскимъ хозяйствомъ „попеченіе о развитіи средствъ начальнаго народнаго образованія“ путемъ постоянныхъ пособій школамъ министерскимъ и церковно-приходскимъ. Представители управъ включены не только въ составъ училищныхъ совѣтовъ дирекцій народныхъ училищъ, но также въ составъ епархіальныхъ училищныхъ совѣтовъ и ихъ уѣздныхъ отдѣленій (миѣние Гос. Сов., отдѣлъ XII, п. 7). Вмѣстѣ съ тѣмъ, въ уѣздномъ комитетѣ по дѣламъ, относящимся до духовнаго вѣдомства, участвуетъ не депутатъ по назначенію епархіальнаго начальства, какъ въ комитетѣ губернскомъ, а уѣздный наблюдатель церковно-приходскихъ школъ (ст. 22, п. б).

Но въ примѣненіи къ условіямъ западныхъ губерній, система субсидированія вызываетъ большія опасенія. Развитіе школъ церковно-приходскихъ удовлетворитъ потребность лишь одной, численно не подавляющей, части населенія. Все населеніе иновѣрное будетъ нести расходы на пользу православныхъ жителей губерній. Въ отношеніи католиковъ, придется по прежнему жребіемъ рѣшать, кого принимать, кого не принимать въ школу. Останутся „недозволенные“ школы. Пока законъ не разрѣшалъ „отнесенія расходовъ на народное образованіе на средства земскихъ повинностей и изыятіе изъ этого правила допускалось въ крайне рѣдкихъ случаяхъ“¹⁾, подобная не-

¹⁾ Представленіе въ Госуд. Совѣтъ, стр. 244.

равноѣриость въ удовлетвореніи потребностей населенія не имѣла того значенія, какое она приобрѣла теперь. Расходы на народное образованіе займутъ безъ сомнѣнія выдающееся мѣсто въ земскихъ бюджетахъ западныхъ губерній. И если главная ихъ часть пойдетъ на пособіе православному духовному вѣдомству, вся реформа едва ли встрѣтитъ сочувственное къ себѣ отношеніе со стороны наибольшей массы плательщиковъ.

Регламентаціи завѣдыванія медицинской частью и благотворительными заведеніями въ положеніи посвящена особая глава. Заканчивается она правиломъ, безусловная необходимость котораго, къ сожалѣнію, признана еще далеко не всѣми земствами: „во всѣхъ содержимыхъ на земскія средства сельскихъ лечебныхъ заведеніяхъ жители губерніи пользуются бесплатно“ (ст. 104).

Для завѣдыванія лечебными заведеніями, устроенными на шестьдесятъ и болѣе кроватей, образуются особыя правленія, подъ предсѣдательствомъ члена губернской или непремѣннаго члена уѣздной управы, изъ главнаго врача и одного или нѣсколькихъ другихъ врачей заведенія и попечителя. Губернскому комитету предоставляется учреждать правленія и для лечебныхъ заведеній съ меньшимъ числомъ кроватей.

XI.

Мы закончили разсмотрѣніе новаго закона. Остается отвѣтить на вопросъ: чего можно ожидать отъ управленія земскимъ хозяйствомъ? Лучше ли пойдетъ дѣло удовлетворенія мѣст-

ныхъ потребностей въ западныхъ губерніяхъ, чѣмъ оно велось до сихъ поръ? Сблизится ли неземская Россія съ земскою?

Дѣло пойдетъ лучше—это можно сказать съ увѣренностью. Но разница между земскою и неземскою Россіей сохранится—въ этомъ не можетъ быть сомнѣнія.

Законодатель ограничился скромной задачей: не измѣняя системы, доказавшей свою малую пригодность, придать ей такую организацію, чтобы она стала хоть нѣсколько пригоднѣе. При всей скромности задачи, ея разрѣшеніе не могло не представить громадной трудности. На каждомъ шагѣ составителямъ закона приходилось попадать въ заколдованный кругъ.

Дѣло земское—живое, слагается изъ мелочей. Потребности растутъ по часамъ. Нормальное удовлетвореніе не останавливаетъ ихъ роста, а, напротивъ, ускоряетъ его и въ количественномъ отношеніи, и въ качественномъ. Одинъ десятокъ школъ ведетъ за собой другой, другой—третій и т. д. Школа грамоты—школу съ трехлѣтнимъ курсомъ. Фельдшеръ—врача. Амбулаторный приемъ—коечное леченіе. Одна больница въ уѣздѣ—вторую. Ремонтъ большихъ трактовъ—приведеніе въ порядокъ второстепенныхъ. Разобраться въ требованіяхъ, предъявляемыхъ изъ разныхъ угловъ, и выбрать способъ удовлетворенія, подходящій къ особенностямъ даннаго угла, можно только на мѣстѣ. Руководить ростомъ хозяйственныхъ потребностей, идти на встрѣчу нарождающимся запросамъ жизни по указаніямъ изъ центра нельзя. Жизненный запросъ должно умѣть уловить въ моментъ зарожденія, когда еще нѣтъ и быть не можетъ давныхъ для его

документальнаго обоснованія. Все это требуетъ свободы и самостоятельности органовъ управленія на мѣстѣ. Требуетъ того, чтобы мѣстные органы сознавали себя самостоятельными распорядителями. Чтобы сознаніе отвѣтственности за цѣлесообразность дѣйствій—не проблематической и формальной, въ судебномъ порядкѣ, а неизбежной и реальной передъ своей совѣстью, общественнымъ мнѣніемъ и передъ избирателями—ни на минуту ихъ не покидало. Чтобы, принимая то или иное рѣшеніе, они знали, что ихъ рѣшеніе конечное, безповоротное, что ни за чей сторонній авторитетъ имъ укрыться не придется.

Но дать такую власть, снабдить такими полномочіями бюрократическіе мѣстные органы немислимо. Къ тому же и безцѣльно. Все суть бюрократіи въ непрерывномъ соподчиненіи между низшими и высшими инстанціями. Чиновникъ безъ начальства, самостоятельный, свободный въ своихъ дѣйствіяхъ—абсурдъ. Если у него нѣтъ начальника, поглощающаго его полномочія, онъ не чиновникъ, не бюрократъ. И какими бы его полномочіями ни снабжать, онъ, всетаки, останется для мѣстности чужимъ, пришлымъ человѣкомъ. Нужды населенія не будутъ его нуждами. Онъ не будетъ нести на себѣ тягости расходовъ. Онъ можетъ знать мѣстныя потребности, но ощущать ихъ такъ, какъ ощущаетъ само населеніе, не можетъ.

Еще недавно, въ доказательство возможности возложить веденіе земскаго дѣла на правительственные бюрократическіе органы, приводилось успѣшное проведеніе въ жизнь системы винной монополіи и обращенія частныхъ желѣзныхъ дорогъ въ казенныя. Едва ли кто ста-

нетъ съ прежней настойчивостью повторять теперь эти примѣры: чуть не ежедневныя крушенія желѣзнодорожныхъ поѣздовъ и корчемная продажа вина, развившаяся по деревнямъ до небывалыхъ размѣровъ, не могутъ не вызывать серьезныхъ сомнѣній. Но допустимъ, что армія чиновниковъ дѣйствительно безукоризненно ведетъ и желѣзнодорожное хозяйство, и винную операцію. Развѣ возможно заключать отсюда, что принципъ бюрократическаго завѣдыванія приложимъ и къ земскому дѣлу? Что причина неудовлетворительнаго его веденія не въ основахъ системы, а въ несовершенствѣ организаціи, въ рутинности приемовъ и способовъ дѣйствія?

Дѣло завѣдыванія мѣстными хозяйственными пользами и нуждами въ корнѣ своеобразно и съ дѣломъ эксплуатаціи желѣзныхъ дорогъ или съ торговлею виномъ не имѣетъ ничего общаго. Своеобразность его—въ мелочной, сравнительно, дробности и въ безпредѣльной разнородности. Во-вторыхъ, въ томъ, что каждое мѣропріятіе должно отвѣчать мѣстной потребности и, въ своемъ осуществленіи, должно находиться въ полномъ согласованіи съ особенностями даннаго мѣста.

При всѣхъ подобныхъ сопоставленіяхъ забывается, наконецъ, главное — культурно-воспитательное значеніе самоуправленія. Земскія губерніи имѣютъ сѣтъ школъ и врачебныхъ пунктовъ, тратятъ на народное образованіе, на медицину и другія мѣстныя нужды до ста милліоновъ рублей въ годъ и всѣми силами стремятся все шире и шире развивать дѣло и увеличивать траты потому, что населеніе созрѣло до сознанія необходимости и

цѣлесообразности расходовъ на обученіе подрастающаго поколѣнія, на медицинскую помощь, на устройство хлѣбныхъ и сельско-хозяйственныхъ складовъ, на противопожарныя мѣропріятія, на обращеніе натуральныхъ повинностей въ денежныя и т. д., и т. д. Потребность во всемъ этомъ присуща человѣку сама по себѣ, но ея сознание есть результатъ культурной зрѣлости. А зрѣлость тѣснѣйшимъ образомъ связана съ практикой самоуправленія. Насколько личная самодѣятельность есть основное условіе личнаго благосостоянія, настолько же самодѣятельность общественная—главный факторъ правильнаго и прогрессивнаго теченія мѣстной общественной жизни.

Мѣропріятія органовъ управленія земскимъ хозяйствомъ не будутъ пользоваться широкой популярностью въ краѣ. Для населенія они останутся чуждыми. Населеніе будетъ тяготиться ростомъ обложенія. И это окажется едва ли одолжимымъ внутреннимъ препятствіемъ развитія дѣла. Никакая самая толстая стѣна не въ силахъ оградить администрацію отъ воздѣйствія общественнаго мнѣнія. Оно найдетъ, въ концѣ-концовъ, путь и съ нимъ придется считаться.

Условія западныхъ губерній особенно не благоприятны для веденія земскаго хозяйства черезъ правительственные установленія. Въ теченіе многихъ десятковъ лѣтъ все, что тамъ дѣлалось, имѣло въ виду достиженіе исключительно цѣлей общегосударственныхъ. Мѣстные интересы игнорировались. По закону 1888 г., въ восьми западныхъ губерніяхъ (кромѣ Ковенской) ежегодно взимается съ земли, независимо отъ вѣроисповѣданія владѣльцевъ, по 466 тыс. рублей на устройство причтовыхъ помѣщеній

въ православныхъ сельскихъ приходахъ (прилож. къ ст. 129 уст. о земск. пов.). Населеніе привыкло къ недовѣрчивому отношенію со стороны властей, и само относится къ ихъ распоряженіямъ и дѣйствіямъ недовѣрчиво. Плательщики въ краѣ, по свидѣтельству одного изъ генераль-губернаторовъ, приведенному въ объясненіяхъ къ проекту земскаго управленія (стр. 115), „вообще склонны проявлять неудовольствіе по поводу взыскиваемыхъ съ нихъ сборовъ“.

По всѣмъ приведеннымъ соображеніямъ, западныя губерніи, пока въ нихъ будетъ дѣйствовать положеніе 2 апрѣля, не сравнятся съ внутренними земскими губерніями. Только принципы земскаго самоуправленія могутъ сгладить разницу.

Что новые органы поведутъ дѣло лучше, чѣмъ его вели старыя, увѣренность въ этомъ даетъ объединеніе завѣдыванія отдѣльными отраслями хозяйства, привлеченіе къ участию въ комитетахъ мѣстныхъ обывателей, образованіе особыхъ исполнительныхъ органовъ, сокращеніе смѣтнаго періода. Да и много ли нужно, впрочемъ, чтобы дѣло повелось лучше: объектъ для сравненія слишкомъ ужъ низокъ.

Вести дѣло безотносительно хорошо можетъ только само населеніе. Реформа 1864 г. открыла передъ земскою Россіей широкій горизонтъ. Принципъ реформы былъ поставленъ вѣрно. Какъ ни тяжелы условія, въ которыхъ земству приходится дѣйствовать, какъ ни далеки отъ совершенства детали организаціи—порядокъ представительства, формы надзора и проч.,—но пока управляетъ дѣлами о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ само населеніе, „посредствомъ избираемыхъ изъ онаго лицъ“, есть

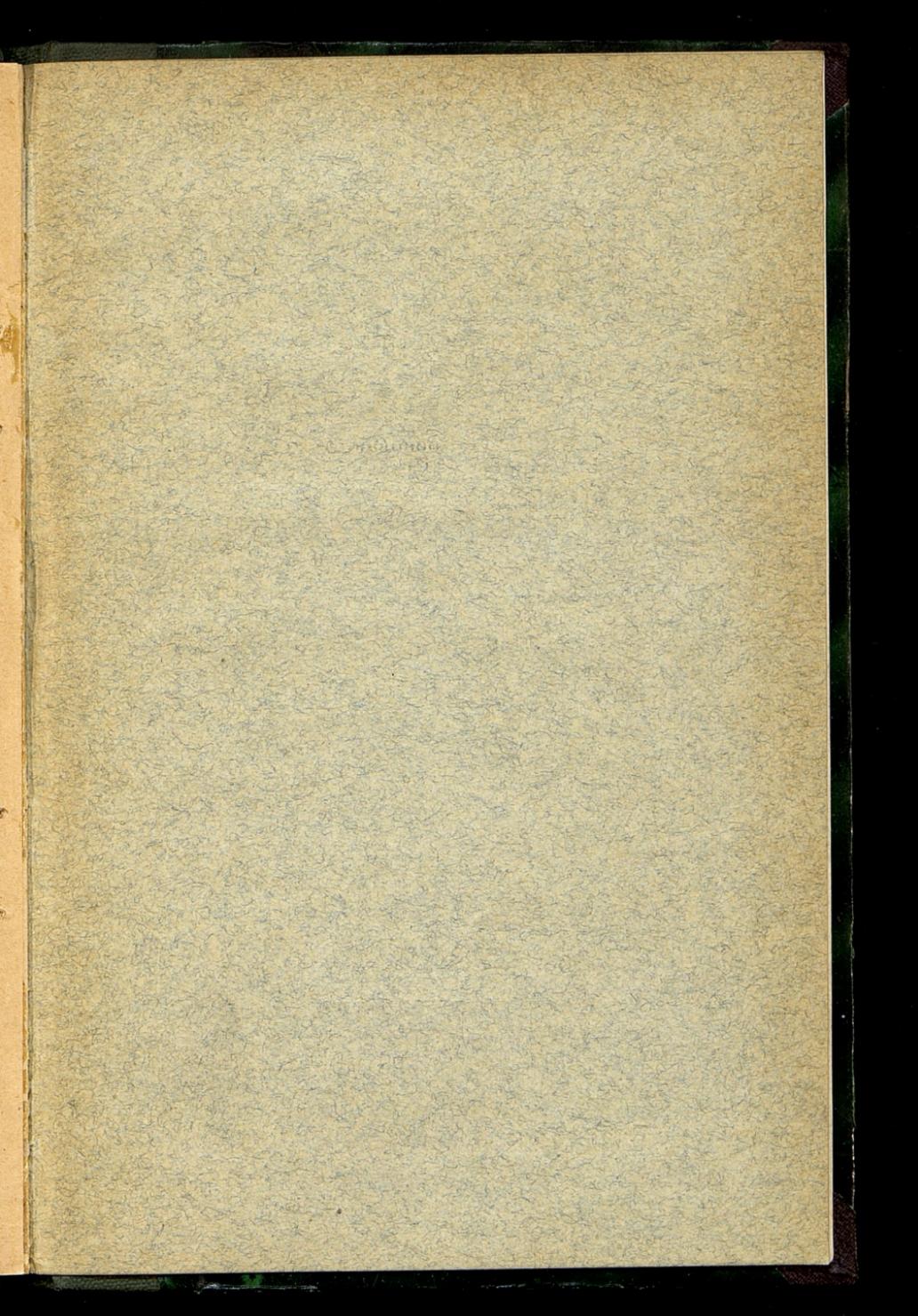
возможность возлагать на будущее большія надежды.

Сорокъ лѣтъ назадъ время распространенія положенія о земскихъ учрежденіяхъ на западныя губерніи казалось близко. Причины политическаго свойства остановили законодателя тогда отъ осуществленія предположенія даровать всей Россіи земское самоуправленіе. Признано, что они сохраняютъ свою силу и нынѣ.

Но признаніе это основано не на единодушныхъ и единогласныхъ отзывахъ. Существуетъ мнѣніе противоположное. Къ одиноко стоявшему ранѣе голосу М. И. Драгомірова присоединились въ 1902 году голоса многихъ уѣздныхъ и губернскихъ комитетовъ о нуждахъ сельско-хозяйственной промышленности. Ихъ заключенія свидѣтельствуютъ, что абсолютно неустранимыхъ препятствій къ введенію въ западномъ краѣ „настоящаго“ земства нѣтъ и теперь. Они же даютъ надежду, что новый законъ не надолго отсрочилъ наступленіе ожидаемаго сорокъ лѣтъ момента.

В. Кузьминъ-Караваевъ.

Лен. Гос. Ун-т
Научная
Библиотека им.
Горького



ТОГО-ЖЕ АВТОРА:

Проектъ земскаго управленія въ
13 неземскихъ губерніяхъ. Спб. 1902.
Ц. **40** коп.

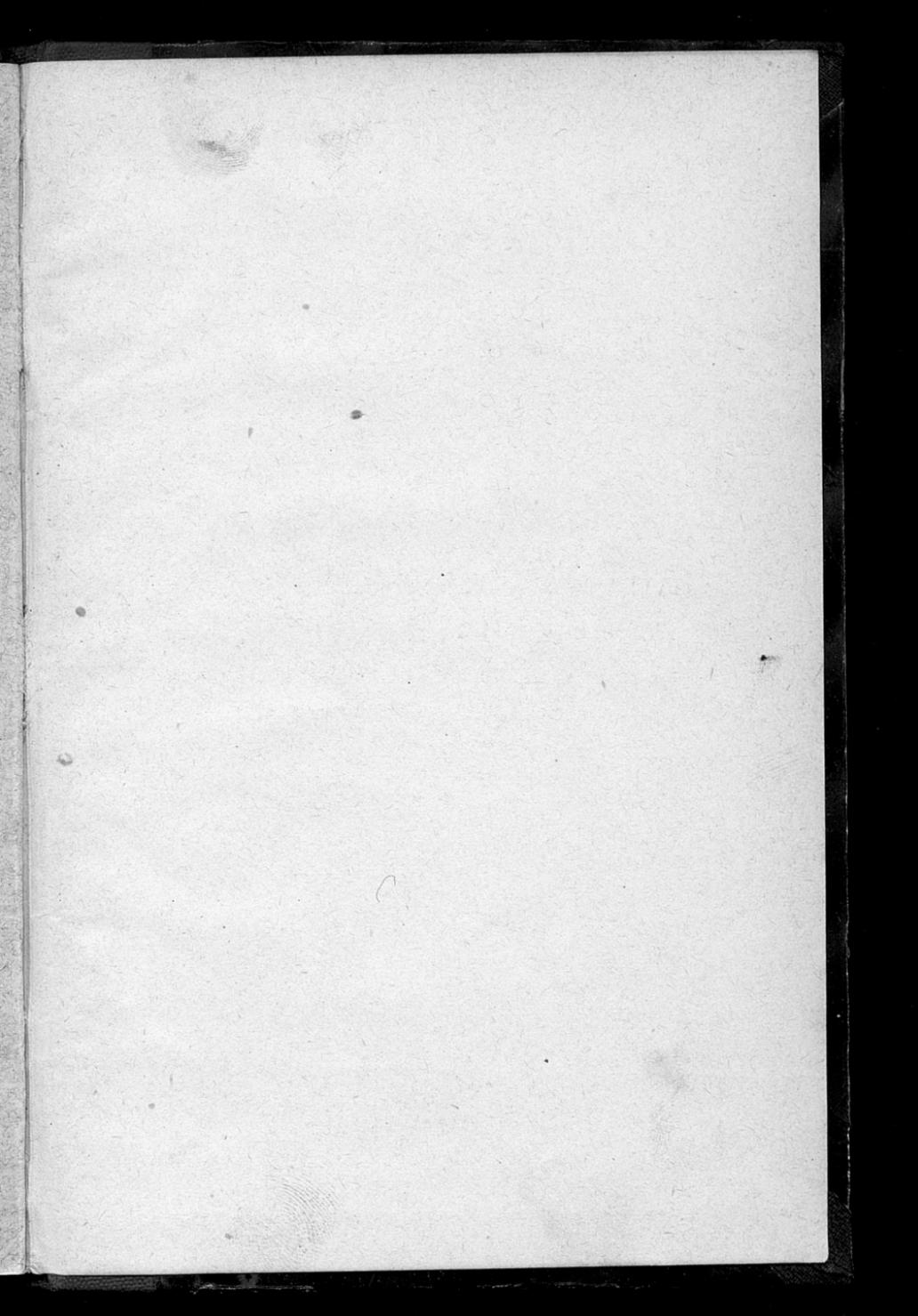


Цѣна **40** коп.

нб



И. Брюси



4p

