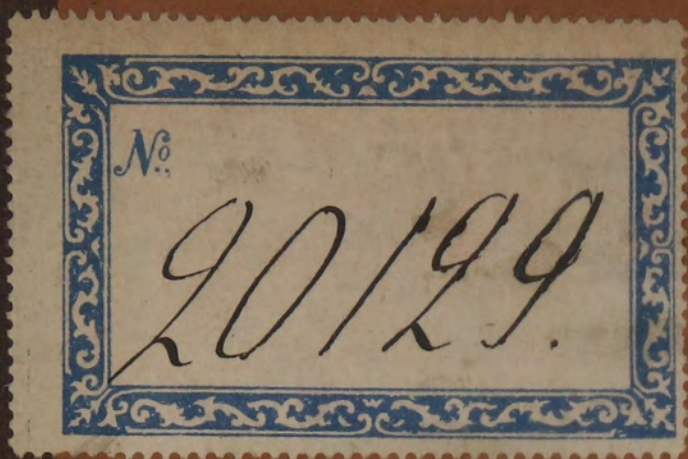
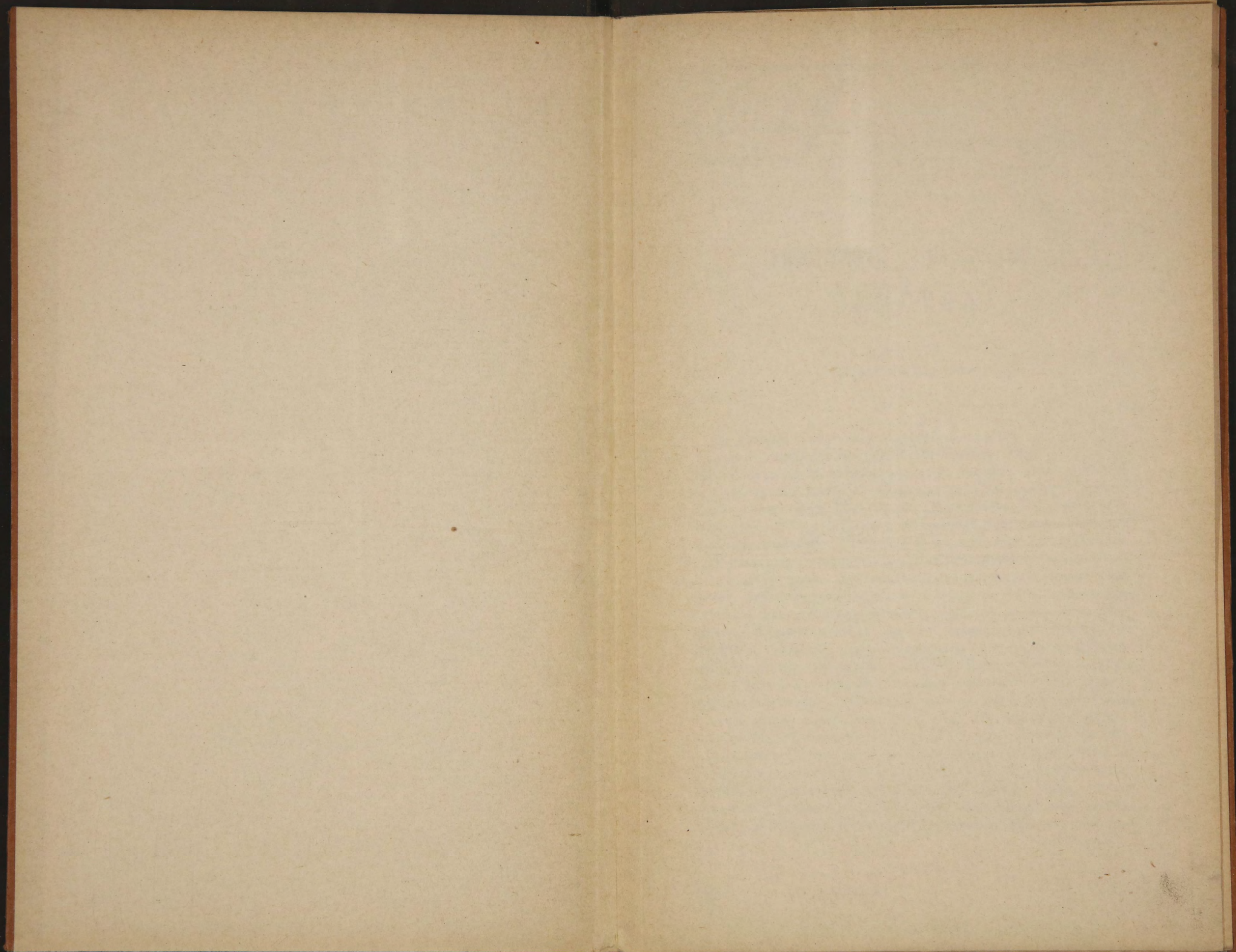






1. 2. 3. 4. 5. 6. 7. 8. 9. 10. 11. 12. 13. 14. 15. 16. 17. 18. 19. 20. 21. 22. 23. 24. 25. 26. 27. 28. 29. 30. 31. 32. 33. 34. 35. 36. 37. 38. 39. 40. 41. 42. 43. 44. 45. 46. 47. 48. 49. 50. 51. 52. 53. 54. 55. 56. 57. 58. 59. 60. 61. 62. 63. 64. 65. 66. 67. 68. 69. 70. 71. 72. 73. 74. 75. 76. 77. 78. 79. 80. 81. 82. 83. 84. 85. 86. 87. 88. 89. 90. 91. 92. 93. 94. 95. 96. 97. 98. 99. 100.

Одметн. кн. 1903, 2. к

20124

83093



ОБВИНЕНІЯ и ОПРАВДАНІЕ ЗЕМСТВА

Письмо въ Редакцію.

Въ сентябрѣ прошедшаго года, поздно вечеромъ, сидя на станціи „Граница“, варшавско-вѣнской желѣзной дороги, послѣ таможеннаго осмотра багажа и въ ожиданіи поѣзда въ Варшаву, я, какъ впрочемъ и многіе другіе, прибрѣлъ нѣсколько свѣжихъ нумеровъ нашихъ газетъ. Между ними былъ № 259 „Московскихъ Вѣдомостей“, отъ 19 сентября 1901 г. На первой же страницѣ этого нумера передовая статья начиналась такъ: „Печальное время, когда всѣмъ продовольственнымъ дѣломъ завѣдывали земскія учрежденія, привело, какъ извѣстно, къ накопленію такихъ продовольственныхъ долговъ за сельскими обществами, пополнить кои не только не легко, но иногда и прямо невозможно, безъ полного разстройства хозяйствъ“. Далѣе, газета разъясняетъ: „Произошло все это отъ того, что земства нисколько не заботились о пополненіи продовольственныхъ долговъ, и взыскивались они уже послѣ всѣхъ другихъ сборовъ. Такое отношеніе и давало поводъ крестьянамъ смотрѣть на продовольственные ссуды какъ на простую, безвозмездную помощь. „Даютъ-де въ долгъ, а не взыскиваютъ, значить, даютъ даромъ, помогаютъ“. Это одно изъ самыхъ печальныхъ послѣдствій завѣдыванія земствами продовольственнымъ дѣломъ“. Статья заканчивалась увѣреніемъ, что отнынѣ въ рукахъ администраціи и эта сторона продовольственнаго дѣла будетъ упорядочена, „причемъ будутъ приняты во вниманіе всѣ мѣстныя условія платежеспособности должниковъ“. Статья была озаглавлена такъ: „Новыя льготы для сельскихъ обывателей“. Это заглавіе привлекло мое вни-

маніе, и вышеприведенная статья была первымъ печатнымъ русскимъ словомъ, прочтеннымъ мною въ отечествѣ послѣ шестинедѣльнаго заграничнаго лечебнаго путешествія. Оказалось для меня своего рода до нѣкоторой степени знаменательное совпаденіе: я именно ѣхалъ на мокшанское уѣздное земское собраніе, назначенное на 29-е сентября, и въ немъ засуха второй половины лѣта 1901 г., погубившая во всемъ почти уѣздѣ яровые хлѣба, должна была возбудить вопросъ если не о продовольствіи мѣстнаго сельскаго населенія, то о положеніи его до слѣдующаго урожая. Обвиненіе земства „Московскими Вѣдомостями“ по продовольственному дѣлу хотя само по себѣ ничего особеннаго не представляло, но заслуживало вниманія уже по своей типичности, а потому мы постараемся его разяснить.

Съ самаго введенія земскихъ учрежденій, земство не пользовалось правомъ и не имѣло возможности взыскивать какъ свои земскіе сборы, такъ и всякіе другіе, въ коихъ оно принимало какое-либо участіе. До послѣднихъ законоположеній о порядкѣ взысканія всякаго рода сборовъ съ сельскихъ обществъ, это взысканіе производилось полиціей, которая въ этомъ дѣлѣ руководилась только распоряженіями губернской администраціи. Дѣятельность земства въ этомъ отношеніи ограничивалась только просьбами къ мѣстной и губернской администраціи. Послѣдняя не всегда могла исполнять поступавшія къ ней такого рода просьбы, потому что сама дѣйствовала согласно указаніямъ центральной, административной власти. Публикованныя тогда одобренія за успѣшное взысканіе казенныхъ сборовъ,—къ слову сказать,—были вполне заслуженныя. По мѣрѣ обѣднѣнія сельскаго населенія, трудность взысканія такихъ крупныхъ платежей, какъ, на примѣръ, выкупные, росла ежегодно помимо недородовъ и неурожаевъ, при которыхъ это взысканіе до нѣкоторой степени смягчалось или даже приостанавливалось. Разумѣется, сравнительно ничтожные земскіе сборы не взыскивались и недоимка по нимъ росла также ежегодно. При такомъ порядкѣ взысканія, преимущественное накопленіе одного сорта недоимокъ передъ другимъ нисколько не зависѣло отъ земства. Очень часто, передъ самымъ внесеніемъ платежей въ казначейство, полиція измѣняла ихъ назначеніе. Послѣдствіе такого порядка сказывается и до сихъ поръ. Помимо крупной недоимки земскихъ сборовъ, числящейся за сельскими обществами,—значительную часть недоимки страховых платежей рано или поздно придется списать, какъ безвозвратную потерю земства. Страховые платежи чисто личные и произвольный ихъ зачетъ въ другіе сборы, взимаемые съ обществъ за круговую ихъ порукой, ввели такую путаницу въ этихъ спеціальныхъ платежахъ,

разъяснить которую нынѣ положительно невозможно. Если бы земство могло имѣть какое-либо вліяніе на взысканіе тѣхъ или другихъ слѣдующихъ ему сборовъ, оно несомнѣнно постаралось бы, по крайней мѣрѣ, чтобы счетъ недоимокъ по нимъ былъ веденъ правильно. Впрочемъ, правильность такого счета нисколько не облегчила бы прямого, непосредственнаго финансоваго положенія самого земства, и на немъ слѣдуетъ нѣсколько остановиться.

Земство не имѣетъ своихъ, такъ сказать, личныхъ средствъ, а удовлетворяетъ свои расходы земскими сборами, взимаемыми имъ съ предоставленныхъ ему по закону предметовъ обложенія. Въ чисто-земледѣльческихъ губерніяхъ почти единственнымъ такимъ предметомъ служить земля. Разъ эти сборы или совсѣмъ не поступали, или поступали въ недостаточномъ количествѣ, земству оставалось одно изъ двухъ: или, сообразно съ поступленіемъ, сокращать свои расходы, или также сообразно съ поступленіемъ дѣлать долги. Сокращать земскіе расходы не такъ легко въ дѣйствительности, какъ бы это казалось при одномъ только логическомъ выводѣ изъ недостаточнаго взысканія земскихъ сборовъ, отъ земства не зависящаго. Сошлюсь только на одинъ примѣръ. Расходъ на лекарства при земскомъ амбулаторномъ и больничномъ леченіи—одинъ изъ весьма крупныхъ въ каждомъ уѣздномъ земствѣ. При настоящемъ обѣднѣніи сельскаго населенія требовать отъ него какую-либо плату за лекарство, это значило бы уничтожить всякую медицинскую помощь въ деревнѣ; для нѣкотораго же сокращенія этого расхода нѣтъ никакой возможности выработать точныя, подходящія нормы, при которыхъ такое сокращеніе не сдѣлалось бы отказомъ въ медицинской помощи. То же самое повторилось бы при сокращеніи расходовъ на школы, ветеринарію и т. п., не говоря уже объ обязательныхъ расходахъ, какъ, на примѣръ, дорого-стоющее содержаніе лошадей для бесплатнаго развѣзда полиціи и судебныхъ слѣдователей. Впрочемъ, послѣднее сокращеніе навѣрное не было бы допущено мѣстной администраціей. Оставалось, слѣдовательно, одно—обязанность земства должать. При такой грустной обязанности необходимо принять въ соображеніе, что по недоимкамъ земскихъ сборовъ съ частновладѣльческихъ земель полагается извѣстный процентъ, извѣстная пеня; съ надѣльных же земель сельскихъ обществъ никакой пени не взимается. Входя въ долги и платя по нимъ проценты, земство въ первомъ случаѣ не несло никакихъ убытковъ; платимые проценты покрывались взимаемыми. Относительно же недоимки съ надѣльных земель, проценты по долгамъ для замѣны ея въ земскомъ бюджетѣ могли уплачиваться только увеличеніемъ общаго обложенія. Вполнѣ понятно, что земство не по своей винѣ, стѣсненное въ возможности удовлетворять мѣстныя нужды, т.-е. вести организованное

имъ земское хозяйство, прежде всего обратилось съ просьбами о ссудахъ къ центральному правительству. Ходатайства такого рода не всегда удовлетворялись; а если и удовлетворялись, то болѣею частью въ меньшемъ противъ просимаго размѣрѣ. Правительственные ссуды всегда разрѣшались не иначе какъ съ обязательствомъ земства уплаты не менѣе пяти процентовъ годовыхъ на полученныя суммы. При трудности полученія ихъ,—на что требовалось не мало времени,—правительственные ссуды оказались вполнѣ недостаточными еще и потому, что плохое взысканіе администраціей земскихъ сборовъ не прекращалось. Результатомъ такого порядка вещей была, съ одной стороны, задолженность земства своимъ служащимъ и поставщикамъ, а съ другой—частные долги, по которымъ платилось уже болѣе пяти процентовъ годовыхъ. Якобы благонадежная печать, не пропускающая случая обвинять земство въ анти-правительственномъ направленіи, насколько мнѣ извѣстно, не указывала на рѣзкіе протесты земства противъ искусственно созданныхъ затрудненій для его дѣятельности. Дѣйствительно, въ это тяжелое время земство безропотно старалось только приладиться къ независящимъ отъ него условіямъ жизни и все-же вело свое хозяйство. Въ послѣднее время администрація стала удѣлять изъ взыскиваемыхъ ею нѣкоторую часть земству, да и самый порядокъ такого взысканія, какъ я уже говорилъ, былъ измѣненъ; способъ же полученія земствомъ прямо или косвенно слѣдующаго ему остался тотъ же. Теперь, какъ и прежде, земство получаетъ только то, что администрація ему даетъ изъ взыскиваемого ею. Теперь, какъ и прежде, само земство не можетъ взыскивать ничего и ни съ кого. Бывшій и настоящій порядокъ взысканія всякихъ сборовъ существовалъ и существуетъ явно на основаніи должнымъ образомъ опубликованнаго закона; обвиненіе земства въ накопленіи недоимокъ по продовольственнымъ ссудамъ можетъ быть объяснено сколько-нибудь удовлетворительно—только однимъ незнаніемъ обстоятельствъ самого дѣла.

Обвиненія земства со стороны якобы благонамѣренной и благонадежной печати многочисленны, и возражать противъ каждаго изъ нихъ—положительно непосильно для земскихъ дѣятелей, живущихъ преимущественно въ деревнѣ, вдали отъ населенныхъ центровъ общественной жизни. Полагаю, что намъ, земскимъ людямъ, слѣдуетъ болѣе всего остановиться на причинахъ нападокъ извѣстной печати на земство и на его дѣятельность. Очевидно, эта печать поставила себѣ цѣлью—уничтоженіе земства. Земская дѣятельность, какъ и всякая человѣческая, не безгрѣшна, и можетъ, да и должна подлежать критикѣ. Скажу болѣе,—это одна изъ симпатичныхъ сторонъ нашей обще-

ственной жизни, что малѣйшая ошибка въ земской дѣятельности можетъ исполнѣ и всецѣло, безъ какихъ-либо замаскированій, выставлаться и обсуждаться. Обсужденіе, однако, той или другой ошибки того или другого учрежденія не ведетъ къ заключенію объ уничтоженіи самаго учрежденія. На судѣ или въ опубликованныхъ приказахъ начальства иногда выяснялись различные промахи полиціи; никто, однако, не выведетъ изъ такихъ фактовъ заключенія, что полиція должна быть уничтожена. Отчего же для земства требуется или полное его уничтоженіе, или, по крайней мѣрѣ, изъятіе изъ его вѣдѣнія главныхъ отраслей его дѣятельности, имъ же самимъ основанныхъ? Всякое явленіе имѣетъ свои причины; постараемся ихъ выяснитъ, по возможности, коротко.

Главные, такъ сказать, основныя причины нападокъ „благонамѣренной“ печати можно выразить въ двухъ коренныхъ положеніяхъ: земство—такъ говорятъ—представляетъ собою „государство въ государствѣ“ и не соотвѣтствуетъ нашему общему государственному строенію. Дѣйствительно, изъ отношеній администраціи къ земству можно только вывести одно грустное заключеніе, что оно—какое-то особое учрежденіе, не безопасное, которое необходимо сдерживать, и съ которымъ, при случаѣ, необходимо бороться. Высшій представитель администраціи въ губерніи,—губернаторъ имѣетъ, однако, относительно земства, весьма широкую власть. Онъ можетъ остановить всякое постановленіе земскаго собранія и отвергнуть всякій расходъ, внесенный собраніемъ въ свою смѣту, а пожалуй и всю смѣту; онъ также имѣетъ полное право во всякое время ревизовать дѣлопроизводство и отчетность земскихъ управъ; онъ не можетъ только предписать земскому собранію сдѣлать то или другое постановленіе. Вотъ эту болѣе чѣмъ скромную независимость земства „благонамѣренная“ печать считаетъ въ высшей степени пагубной, такъ какъ она подрываетъ, будто бы, авторитетъ губернаторской власти. Какъ бы благотворна ни была дѣятельность губернаторовъ, но она въ законѣ ограничена извѣстными рамками, и они далеко не могутъ считаться неограниченными властителями ввѣренныхъ ихъ управленію губерній. Помимо земства, во всѣхъ губерніяхъ существуютъ и другія учрежденія, уже нисколько не подчиненныя губернаторамъ и гораздо болѣе независимыя отъ его власти, чѣмъ земство. Авторитетъ власти дѣйствительно зависитъ отъ размѣра ея; но мнѣніе о ней слагается и утверждается въ обществѣ согласно примѣненію ея. Право земскихъ собраній обсуждать губернаторскія предложенія никоимъ образомъ не можетъ подорвать авторитетъ власти высшаго представителя администраціи въ губерніи. Въ общемъ надо предположить, что таковое предложеніе должно имѣть въ виду ту или другую мѣстную потребность, и зем-

скому собранію останется только обсудить наилучшій способъ ея удовлетворенія. Поясню это примѣромъ. Губернаторъ, при своей ревизіи, нашелъ, напр., крупные безпорядки въ такой-то больницѣ и предложилъ мѣстной управѣ устранить замѣченное. Управа—только исполнительный органъ дѣйствительнаго хозяина, земскаго собранія—сообщила своему хозяину объ этомъ фактѣ. Собраніе, обсудивъ сообщеніе, постановляетъ или объ измѣненіи существовавшаго порядка въ больницѣ, или объ асигнованіи необходимой суммы для приведенія ея въ надлежащій видъ. Навѣрное, такой же, или близкій къ такому фактъ, въ любомъ административномъ учрежденіи, не только косвенно, но прямо зависящемъ отъ губернатора, потребовалъ бы съ его стороны гораздо болѣе времени, переписки и хлопотъ для его устраненія. Всякая мѣра для своего принятія требуетъ извѣстнаго подготовленія,—путемъ ли канцелярскаго производства, или гласнаго обсужденія въ той или другой коллегіи,—это, въ сущности, безразлично, когда разрѣшеніе дѣйствія этой мѣры нисколько не зависитъ отъ учрежденія, подготовившаго ее. Губернская администрація, въ общемъ, далеко не такъ плоха, чтобы нуждалась, какъ думаетъ извѣстная печать, въ сокрытіи ея дѣятельности отъ гласности.—Моя скромная служебная дѣятельность продолжается вотъ уже при пятомъ губернаторѣ, и съ каждымъ изъ нихъ я имѣлъ служебныя отношенія по земскимъ дѣламъ, какъ предсѣдатель уѣзднаго земскаго собранія. Ни отъ одного изъ нихъ я не слыхалъ жалобы на независимость земскихъ собраній; а многіе могли бы только выиграть отъ самаго широкаго гласнаго обсужденія ихъ дѣятельности. Помимо частныхъ мнѣній и служебной дѣятельности гг. губернаторовъ по земству, собственно въ печати врядъ ли возможно нынѣ говорить серьезно о независимости земскихъ собраній.

Укоряютъ еще земство, что оно пользуется правомъ, искони принадлежащимъ высшей власти, облагать, по своему усмотрѣнію, мѣстное населеніе. Тутъ—коренное недоразумѣніе. Не земство облагаетъ мѣстное населеніе, а выборные отъ этого населенія облагаютъ, такъ сказать, сами себя для удовлетворенія общихъ мѣстныхъ нуждъ сего населенія. Право это издревле принадлежало и нынѣ принадлежитъ всякому сельскому обществу,—какъ бы малочисленно оно ни было,—облагать себя ежегодно для удовлетворенія своихъ прямыхъ и непосредственныхъ нуждъ. Никто, однако, никогда не находилъ и не находить, что сельское общество представляетъ собою государство въ государствѣ и своимъ самообладаніемъ нарушаетъ права верховной власти. Правда, мірскія смѣты и раскладки черезъ земскихъ начальниковъ и уѣздные съѣзды доходятъ до губернскихъ присутствій; но вѣдь и земскія смѣты

и раскладки подлежатъ исполненію только по утвержденіи ихъ губернаторомъ. Никакого нѣтъ, мнѣ кажется, основанія признавать послѣдній контроль менѣе основательнымъ, чѣмъ первый, особенно въ настоящее время, когда земскія смѣты и раскладки сообщаются еще управляющимъ казенныхъ палатъ. Правда, нужды сельскихъ обществъ, удовлетворяемыя ихъ самообложеніемъ, мелки, а земскія обширнѣе; но общій ихъ характеръ вполне тождественъ. Общество строитъ и содержитъ мостъ на рѣчкѣ или оврагѣ, находящихся на проселочной дорогѣ, проходящей по его землѣ; а земство строитъ и содержитъ мосты по почтовымъ трактамъ. Общество платитъ жалованье сельскому старостѣ, сельскому писарю, вахтеру запасного магазина, сборщику податей и пожарному старостѣ; а земство содержитъ управу, агента земскаго страхованія, доктора, ветеринара, фельдшера, акушерку и т. д. Принципіально никакой нѣтъ разницы между самообложеніемъ сельскаго общества и земскимъ, а также и между хозяйствами обоихъ. Кстати, не могу не сдѣлать одного замѣчанія. Нерѣдко сельскія общества, находящіяся вдали отъ почтовыхъ и торговыхъ трактовъ, просто разоряются отъ обязанности и необходимости устройства и содержанія мостовъ на своей землѣ. Крайне желательно бы было, чтобы администрація не препятствовала земству принимать такого рода мосты на счетъ дорожнаго капитала ¹⁾.

Въ печати неоднократно указывалось, что, по Положенію 28 іюня 1890 г., земство получило сословную окраску. Выяснялось притомъ, что руководство земства, отданное дворянству, при недостаточномъ представительствѣ въ немъ остального мѣстнаго населенія, легко можетъ придать земской дѣятельности одностороннее направленіе въ ущербъ большинству этого населенія. Нельзя не сказать, что отвлеченно, теоретически, замѣчаніе безусловно вѣрно, но практически пока оно не имѣетъ серьезнаго значенія. При прежнемъ безсословномъ земствѣ 1864 года большинство уѣздныхъ собраній, всюду, гдѣ только дворянство существовало, было дворянское; губернскія же были почти исключительно дворянскими собраніями. Несомнѣнно, авторитетъ дворянства возвышался оттого, что оно руководило земствомъ не

¹⁾ Дорожный капиталъ, собственно, предназначается только для торговыхъ трактовъ и подѣздныхъ путей. Дорожныя сооруженія на почтовыхъ трактахъ и мосты въ сельскихъ обществахъ иногда принимаются земствомъ на счетъ этого капитала, и такія постановленія пропускаются администраціей. Желательно бы было, чтобы земство имѣло на то право. Общая наклонность всѣхъ земскихъ собраній строго наблюдать за равномерностью распределенія общихъ средствъ въ уѣздахъ и по уѣздамъ достаточно обезпечиваетъ правильность такого расхода.

по праву, а по избранію, по желанію мѣстнаго населенія. Крестьяне вполнѣ понимали и понимаютъ, что для дѣйствительной защиты ихъ интересовъ требуются самостоятельные люди, и прежде очень часто выбирали своими представителями въ земствѣ излюбленныхъ ими дворянъ. Я глубоко убѣжденъ, что и нынѣ, если крестьянству предоставить право свободнаго избранія своихъ представителей въ земскія собранія, оно бы поступало точно такъ же. Дѣйствительно, для успѣшнаго хода всякаго самоуправленія, требуются въ средѣ его самостоятельные, независимые люди, и таковыми пока показали себя дворяне. Законъ о такъ называемой фиксаціи земскаго обложенія съ полной ясностью доказалъ, что дворянство, руководя земствомъ, нисколько не преслѣдуетъ своихъ узко сословныхъ, эгоистическихъ интересовъ и цѣлей. Несомнѣнно, что при настоящемъ общемъ экономическомъ положеніи всего землевладѣнія всякое обложеніе земли тяжело и, пожалуй, непосильно. Несомнѣнно также, что какъ бы ни обѣднѣло дворянство, все-же оно, сравнительно съ крестьянскимъ землевладѣніемъ, представляетъ собою крупную земельную единицу, подлежащую земскому обложенію, а вмѣстѣ съ тѣмъ, по уровню своей жизни и размѣру своихъ жизненныхъ потребностей, оно менѣе крестьянства пользуется расходами, производимыми земствомъ изъ этого обложенія. Если при такихъ условіяхъ, правительство признало необходимымъ ограничить дворянство въ его правѣ земскаго самообложенія, то врядъ ли дворянство заслуживаетъ порицанія за свою земскую дѣятельность. Очевидно, дворянство руководится въ ней желаніемъ принести общую пользу, не останавливаясь для того передъ жертвами, пожалуй и непосильными. Казалось бы, что при такомъ положеніи дворянство должно было встрѣчать только горнчую поддержку со стороны извѣстнаго рода печати, всегда выставившей и выставившей его какъ твердую и лучшую опору престола. Напротивъ, мы видимъ любопытное явленіе: съ тѣхъ поръ какъ земство, по закону, попало въ руки этой „опоры“, нападки на земство со стороны той же печати увеличились, обострились, и все яснѣе высказывается ею необходимость уничтожить это самое дворянское земство.

Обобщая зловредныя явленія земской дѣятельности, эта печать старается доказать, что земство составляетъ печальное наслѣдіе еще болѣе печальныхъ шестидесятихъ годовъ и по самому своему существованію противно основамъ государственнаго строя. Противопоставляя мѣстное самоуправленіе централизованной администраціи, которая, будто бы, одна помогла собрать и скрѣпить наше обширное отечество, эта печать выводитъ необходимость уничтоженія земства, такъ

какъ въ немъ, да и вообще во всякомъ самоуправленіи, кроется зародышъ, который неминуемо, въ своемъ логическомъ развитіи, приведетъ къ ослабленію правительственной власти. Постараемся выяснить какъ можно короче слѣдующій вопросъ: дѣйствительно ли одинъ административный механизмъ достаточенъ и необходимъ для устойчивости и неизмѣняемости общаго хода дѣлъ, а мѣстное самоуправленіе приносить одинъ вредъ, въ какой бы странѣ мы ни наблюдали за развитіемъ историческихъ судебъ различныхъ народовъ во всѣ времена?

Во Франціи, на примѣръ, еще при долголѣтнемъ царствованіи Людовика XIV мѣстное самоуправленіе было постепенно уничтожено и замѣнено централизованной администраціею. Французскими историками нынѣ съ полной убѣдительностью доказано, что всѣ послѣдующіе перевороты, въ корнѣ измѣнившіе весь складъ жизни во Франціи, оставили почти неприкосновенной административную централизацію, устроенную старой французской монархіею. Мѣстное древнее самоуправленіе болѣе не возродилось во Франціи, и потому ничто не мѣшало тамъ административному механизму проявить всю свою дѣятельность. Онъ ее и проявилъ блестящимъ образомъ и съумѣлъ самого себя сохранить въ продолженіе разнообразныхъ фазисовъ продолжительнаго, нерѣдко бурнаго времени, но не съумѣлъ охранить создавшую его правительственную власть. Наполеонъ I-й только наружно подновилъ существовавшую администрацію, оставивъ неприкосновеннымъ или даже усиливъ ее централизаціонный характеръ. Съ тѣхъ поръ французская администрація явила положительно замѣчательную живучесть. Она прекрасно уживалась въ продолженіе всего XIX вѣка съ разнообразнѣйшими формами государственнаго управленія. Послѣ геніальнаго полководца Наполеона I-го, она пережила бурбонскую легитимистическую монархію, буржуазную, строго конституціонную, орлеанскую республику 1849 г., абсолютную монархію Наполеона III, и наконецъ отлично и теперь ладитъ съ демократической республикой 1870 года. Въ сущности, ничего нѣтъ удивительнаго въ такомъ явленіи. Административный механизмъ, какъ и всякій другой, — одинаково живетъ и дѣйствуетъ независимо отъ того, чья рука приводитъ его въ движеніе и направляетъ его дѣятельность, а потому самъ собою онъ никогда и нигдѣ не обезпечивалъ устойчивости и твердости правительственной власти. Жизненность всякаго административнаго механизма гораздо болѣе сосредоточена на собственномъ движеніи, которое для него всегда есть и будетъ и средствомъ, и цѣлью.

Было бы, конечно, также натяжкой выдавать за безусловно вѣрную истину, что мѣстное самоуправленіе вполне обезпечиваетъ устойчивость государственнаго быта; но, давъ всей странѣ возмож-

ность постоянно, безкорыстнымъ образомъ содѣйствовать правительственной власти, оно тѣмъ самымъ заинтересовываетъ всю страну въ охраненіи этой власти. Въ историческомъ развитіи всякой страны не одинъ только факторъ, даже важный, имѣетъ вліяніе на это развитіе. Нельзя, однако, не замѣтить, что хорошо развитое и исторически сложившееся мѣстное самоуправленіе представляетъ собою широкій и глубокій фундаментъ для устойчивости всякаго государственнаго устройства. Великая Екатерина прекрасно понимала интересы власти и, по личному почину, въ 1785 году, поручила дворянству все мѣстное самоуправленіе. Мы имѣемъ, такимъ образомъ, свой собственный, долготѣтній опытъ мѣстнаго самоуправления и можемъ вполне фактически убѣдиться: заключается ли въ немъ тотъ опасный зародышъ, на который указываетъ якобы благонамѣренная печать? Говорятъ, что прежнее, до-реформенное, дворянское самоуправленіе было такъ плохо, что оно никоимъ образомъ не могло служить доказательствомъ въ пользу самаго принципа самоуправления. Плохо или хорошо, собственно для порученнаго ему дѣла, пользовалось дворянство своими правами—это другой вопросъ. Всего важнѣе въ данномъ случаѣ, что эти права и самостоятельное ихъ примѣненіе уважались правительствомъ, и отъ этого ничего дурного, именно въ правительственномъ отношеніи, не происходило и не произошло. Надо еще припомнить, что Россія въ самомъ началѣ XIX столѣтія испытала весьма серьезныя затрудненія, и мѣстное самоуправленіе оказалось одинаково пригоднымъ и въ нормальныхъ, и въ исключительныхъ условіяхъ государственной жизни. Весь строй до-реформенной общей жизни наводитъ на печальныя размышленія, но ничего нѣтъ удивительнаго, что большинство дворянства жило этой жизнью. Однако, въ этомъ строѣ, въ этомъ дворянствѣ воспитались и созрѣли тѣ силы, тѣ элементы, которые оказались убѣжденными сотрудниками великихъ преобразованій имп. Александра II-го, и затѣмъ, съ 1864 года, тѣ же дворяне стали руководителями земства и его дѣятельности уже не по сословному праву, а по избранію мѣстнаго населенія. Сто пять лѣтъ послѣ Великой Екатерины, въ 1890 г., Александръ III закономъ закрѣпилъ за дворянствомъ его фактическое руководство земствомъ. Какъ разъ съ тѣхъ поръ извѣстная печать, укрываясь знаменемъ, на которомъ она написала: „православіе, самодержавіе, народность“,—обвиняетъ земство, руководимое этимъ самымъ дворянствомъ, въ анти-правительственномъ на-правленіи!!!...

Укоряютъ земство, что оно своими ходатайствами передъ центральнымъ правительствомъ очень часто выходитъ изъ рамокъ, указанныхъ ему закономъ, и тѣмъ вмѣшивается въ общія мѣропріятія, имѣющія

государственное значеніе, а затѣмъ—что оно, при малѣйшей возможности, старается принять участіе въ общемъ законодательствѣ, т.-е. какъ будто стремится пріобрѣсти политическія права.

Вся дѣятельность земства заключается въ удовлетвореніи мѣстныхъ нуждъ. Дѣятельность эта чисто экономическая, но имѣющая безусловно государственное значеніе. Чѣмъ лучше и полнѣе удовлетворяются мѣстныя нужды, тѣмъ болѣе упрочивается благосостояніе мѣстнаго населенія, и вслѣдствіе того облегчается общегосударственная дѣятельность. Населеніе російской имперіи—преимущественно земледѣльческое, сельское; уже давно на всѣ лады вполне доказано, что это населеніе разоряется. Многочисленные статистическія данныя вполне убѣдительно доказали, что урожайность полей понизилась, скотоводство уменьшилось, крестьяне живутъ впроголодь и, при первой возможности, бѣгутъ изъ вѣками насиженныхъ мѣстъ своей осѣдлости. Близко стоящее къ сельскому населенію, земство прекрасно видитъ положеніе этого населенія и еще лучше понимаетъ, что необходимо безотлагательно помочь такому положенію,—иначе оно, развиваясь, потребуеъ все болѣе усилій и средствъ. Средства же помощи разоренному населенію и землевладѣнію земство получаетъ съ того же населенія и землевладѣнія. Истинно трагическое положеніе для земскаго собранія съ непритупившейся впечатлительностью,—и вотъ въ такомъ возбуждаются и обсуждаются всякаго рода ходатайства къ центральной администраціи. Входящія въ центральныя учрежденія такого рода бумаги вполне естественно затрудняютъ эти учрежденія; а потому нерѣдки категорическіе отказы по существу ходатайства или по формальной его сторонѣ, запоздалые уклончивые отвѣты, а то и полное отсутствіе всякаго отвѣта. Если къ такому положенію прибавить еще обвиненія извѣстной печати, въ родѣ вышеупомянутаго, въ накопленіи недоимокъ, то станетъ вполне понятно и, пожалуй, извинительно стремленіе земства, чтобы голосъ его могъ достигать до высшей власти. Ничего новаго въ этомъ стремленіи нѣтъ; это все та же издревле существующая въ сельскомъ, чисто русскомъ населеніи вѣра, что все его спасеніе только въ молитвѣ Царю Небесному и царю земному.

Земство имѣетъ право ходатайствовать только о мѣстныхъ, такъ сказать, своихъ, своего района, нуждахъ. Это безусловно правильно; только такія нужды и извѣстны земскому собранію. Еслибы для успѣха земскаго ходатайства было достаточно указать на нужду и ея размѣръ, то, несомнѣнно, ни одно земское собраніе никогда не переступило бы указанныхъ ему границъ. Центральныя учрежденія не довольствуются однимъ только такимъ указаніемъ, а требуютъ, чтобы земскія ходатайства были подробно обоснованы въ предѣлахъ средствъ,

закономъ земству предоставленныхъ. Въ то время, когда полиція почти не взыскивала земскихъ сборовъ, а еще менѣе—земскихъ недоимокъ, многія земскія ходатайства о ссудахъ были отклонены за недостаточной ихъ обоснованностью. Казалось бы, по самому своему существу, дѣло было крайне просто и ясно: „земскіе сборы не поступаютъ; столько-то недоимки; служащіе и поставщики требуютъ уплаты должнаго имъ столько-то; пожалуйте, дайте займы хотя бы вотъ столько“. Такая простота и ясность считалась недостаточною; требовались мотивы. А вотъ въ мотивахъ крайне трудно избѣжать общихъ вопросовъ и тѣмъ выйти изъ такъ называемой земской компетенціи. Не одно сельское населеніе пензенской губерніи обѣднѣло; а все таковое болѣе или менѣе во всей русской имперіи и преимущественно въ русскомъ центрѣ. Очевидно, существуютъ же общія причины, если существуетъ такое общее явленіе. Касаться же до нихъ земству нельзя,—извѣстная печать признаетъ такое касательство крамолой и, со свойственной ей авторитетностью, призоветъ кого слѣдуетъ къ ея искорененію. Земство, однако, приноситъ безспорно государственную пользу. Надо полагать, что для государства полезно имѣть сельское населеніе здоровое и грамотное, здоровый и производительный скотъ у этого населенія, хорошіе мосты на всякихъ дорогахъ, по которымъ во всякое время года полицейскіе чиновники и судебные слѣдователи могли бы всюду проѣхать на хорошихъ, сытыхъ земскихъ лошадяхъ и т. д. Нельзя не замѣтить, что если кто-нибудь напечатаетъ въ газетѣ или въ журналѣ, что вотъ, дескать, такъ какъ нашъ государственный бюджетъ построенъ почти исключительно на косвенныхъ налогахъ, прямые же налоги, хотя скромные, поступаютъ туго въ кассу земства, представляющаго собою только мѣстную отрасль государственнаго хозяйства,—то желательно бы было, чтобы, по примѣру Франціи, извѣстная доля (*centimes additionnelles*) государственныхъ налоговъ отчислялась въ пользу мѣстныхъ нуждъ, т.-е., по нашему, въ пользу земства, разумѣется, по мѣрѣ надобности въ полезныхъ расходахъ, удостовѣренной подлежащей властью. Легко можетъ быть, что такое предложеніе или, скорѣе, предположеніе, приправленное надлежащимъ соусомъ, заслужило бы одобреніе яко-бы благонамѣренной печати. Еслибы то же самое или подходящее было возбуждено въ земскомъ собраніи и послужило бы основаніемъ для ходатайства передъ высшимъ правительствомъ,—о, вопль тогда той же печати былъ бы праздничный. Появилась бы громоносная передовица съ подобающимъ вызовомъ тѣни конституціонализма и съ обычнымъ приглашеніемъ принятія мѣръ къ предупрежденію и пресѣченію. Можно быть, однако, спокойнымъ. Стѣсненное въ средствахъ и въ дѣятельности, земство все болѣе теряетъ инициативу и все болѣе отличается своей выносливостью.

Это безусловно жаль, такъ какъ такимъ образомъ теряется возможность путемъ земства узнать дѣйствительную мѣстную жизнь. Статистическія данныя—это цифры, дающія результаты жизни, но не условія ея. Какъ бы правильно и кѣмъ бы ни собирались эти данныя, но онѣ одни недостаточны, чтобы служить основаніемъ экономической политики государства, столь существенно вліяющей на благосостояніе страны.

Въ подтвержденіе того, что земство пользуется всякимъ подходящимъ случаемъ, чтобы пріобрѣсти себѣ политическія права, обыкновенно нынѣ указывается на то, какъ земство отозвалось на слово, сказанное въ Бозѣ почившимъ Царемъ-мученикомъ въ Москвѣ, въ ноябрѣ 1878 года. Теперь легко истолковывать въ невыгодномъ для земства смыслѣ его тогдашнюю дѣятельность. Достаточно, однако, освѣжить въ памяти состояніе умовъ всей Россіи въ 1878 году и послѣдующихъ, и тогда выяснится, что земство, въ которомъ отразилось и не могло не отразиться это состояніе, не имѣло въ то время никакихъ анти-правительственныхъ замысловъ.

Императоръ Александръ II, въ своей рѣчи 1878 года, указалъ на необходимость содѣйствія администраціи со стороны общества для прекращенія смуты. Какъ въ земствѣ, такъ и во всей Россіи, во всѣхъ классахъ ея населенія, было одно только полное единомысліе—отдать всѣ свои силы на охрану престола. Очевидно, одного общаго, сердечнаго желанія для дѣйствительности такой охраны было недостаточно; надо было ее организовать. Ни одно отдѣльное земство не могло выработать вѣрнаго способа содѣйствія администраціи для совокупной дѣятельности къ прекращенію смуты, и потому необходимо было одно изъ двухъ: или чтобы администрація указала каждому изъ земствъ, что отъ него потребуется для таковой дѣятельности, или чтобы всѣ земства черезъ своихъ выборныхъ сговорились и составили планъ, какъ предотвратить невидимое, но дѣятельное злоумышленіе и успокоить отечество. На первыхъ же порахъ возбужденное словомъ царя патріотическое движеніе было задержано и прекращено. Никакихъ указаній земствамъ со стороны администраціи не послѣдовало; а предложеніе земскихъ услугъ путемъ общаго обсужденія было опять истолковано какъ попытка воспользоваться печальнымъ положеніемъ отечества, чтобы потрясти государственный строй.

Въ какой формѣ вылилось бы содѣйствіе общества и земства, вызванное рѣчью 1878 года, осталось невыясненнымъ. Во всякомъ случаѣ, нѣтъ ни малѣйшаго основанія заподозрить въ искренности желаній земство и общество—послужить тогда отечеству. Впрочемъ, какъ бы широко и успѣшно ни были распространяемы обвиненія одной охранительной печати противъ земства, они могутъ повредить ему только

въ настоящемъ и, пожалуй, въ ближайшемъ будущемъ, но они безсильны вырвать изъ русской исторіи ту страницу, въ которой, навѣрное, будетъ когда-нибудь сказано правдивое и благодарное слово о земской дѣятельности. Дѣйствительно, худо ли, хорошо ли—земство, несмотря на всякія общія и мѣстныя затрудненія, всегда стремилось къ одной только цѣли: *принести пользу населенію*. Дѣятельность эта заслужила одобреніе съ высоты престола. Въ Высочайшемъ указѣ правительствующему сенату императора Александра III, въ іюнѣ 1890 года, между прочимъ сказано: „Дѣятельность сихъ (земскихъ) учреждений во многомъ принесла пользу населенію, но двадцатипятилѣтній опытъ убѣдилъ, что въ узаконеніяхъ, опредѣляющихъ составъ и порядокъ дѣйствій означенныхъ учреждений, есть недостатки, препятствующіе правильному ихъ развитію. Посему“, и т. д. Искренность и горячая любовь къ своей родинѣ покойнаго Государя никогда, никѣмъ и нигдѣ не вызвала сомнѣній; а онъ, одобряя земскую дѣятельность, говорить о *развитіи* ея, а не объ ея уничтоженіи. Вдумываясь въ Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г. безъ всякой предвзятой мысли, нельзя не придти къ заключенію, что цѣль его—дружной, согласной работой земства и администраціи принести пользу населенію. Дѣйствительно, не взаимными пререканіями между земствомъ и администраціей, а также и среди самой администраціи, достигается благосостояніе страны, а объективнымъ отношеніемъ къ нуждамъ населенія и дружнымъ содѣйствіемъ къ ихъ удовлетворенію. Дай Богъ, чтобы такъ и нынѣ было понято желанное Царемъ-Миротворцемъ *развитіе* земскихъ учреждений.

Кн. Дм. Друцкой-Соколинскій.

С. Знаменское.



