T 24
446


2007044120

24.
46.

К. Головинъ.

НАШЕ МѢСТНОЕ УПРАВЛЕНІЕ

и

МѢСТНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія М. М. Стасюлевича, Вас. Остр., 2 лин., 7.
1884.

НАШЕ МѢСТНОЕ УПРАВЛЕНІЕ



К. Головинъ.

НАШЕ МѢСТНОЕ УПРАВЛЕНІЕ

И

МѢСТНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія М. М. Стасюлевича, Вас. Остр., 2 лин., 7.
1884.



(849)

ВМѢСТО ПРѢДИСЛОВІЯ.

Въ предлагаемомъ здѣсь опытѣ изслѣдованія нашихъ провинціальныхъ порядковъ, мы возвращаемся къ мыслямъ, которыя мы уже старались вкратцѣ изложить въ 1881 г. на столбцахъ „Руси“, въ рядѣ статей, озаглавленныхъ: „Волость, уѣздъ и губернія“. Здѣсь мы развиваемъ ихъ нѣсколько подробнѣе съ тѣмъ, чтобы обнять съ возможною полнотой весь кругъ вопросовъ, возбуждаемыхъ предстоящей реформой нашихъ мѣстныхъ учрежденій. Мы не знаемъ, когда будутъ окончены работы коммиссіи, состоящей подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Коханова. Еще менѣе беремся мы предъугадать, когда ея проекты осуществятся. Во всякомъ случаѣ, однако, позволительно ожидать и надѣяться, что реформа нашихъ мѣстныхъ учрежденій не за горами. За послѣдніе 25 лѣтъ преобразовательная дѣятельность нашего законодательства была усиленная и плодотворная, но даруя свободу земледѣльческому классу, вводя у насъ гласный судъ, земское и

городское самоуправленіе, правительство какъ бы забыло себя и свои административные органы. Ихъ дѣятельность не только не была облегчена реформами прошлаго царствованія,—эти реформы, напротивъ, быстро слѣдуя одна за другой, въ высшей степени усложнили ея ходъ. Пора, наконецъ, и нашему управленію воспользоваться для себя удобствами болѣе совершенной и менѣе сложной организаціи. Пора и ему освободиться отъ устарѣлыхъ формъ, завѣщанныхъ минувшей эпохой, и такъ сказать, стряхнуть съ себя ту крѣпостную зависимость отъ бюрократической рутины, въ которой она состоитъ до сихъ поръ.

К. Головинъ.

С. Архангельское.
6 сентября 1883 года.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

стр.

Введеніе 1

ГЛАВА I.

Критическое отношеніе въ печати и въ обществѣ къ нашему мѣстному устройству.—Характеръ этого устройства. — Неизмѣнность его въ теченіи столѣтія послѣ реформы Екатерины II.—Быстрое его измѣненіе за послѣднюю четверть вѣка — Внесеніе двойственности въ управленіе.—Полицейская реформа и ея значеніе. — Крестьянская реформа и ея вліяніе на уѣздную администрацію. — Мировые посредники. — Неудача преобразованія крестьянскихъ учрежденій въ 1874 году.—Реформы: судебная, земская и городская. — Характеръ самоуправленія у насъ и двойственность губернской администраціи.—Положеніе и роль губернаторовъ.— Реформы чисто административныя и обособленность отдѣльныхъ вѣдомствъ въ губерніяхъ. — Необходимость положить конецъ розни въ управленіи. 6

ГЛАВА II

Обособленность крестьянскаго сословія и его причины. — Превращеніе волостныхъ учрежденій въ обще-полицейскія.—Отношенія ихъ къ правительственнымъ органамъ, къ земству и къ частнымъ лицамъ.— Вопросъ о всесословной волости.—Крестьянское общество есть настоящая рамка для крестьянскаго самоуправленія. — Необходимость пересоздать управленіе волостями. — Недостатки крестьянскаго управленія.—Ошибочность понятія о мелкой земской единицѣ.—Во главѣ волости должна быть единоличная власть, одинаково удовлетворяющая нуждамъ крестьянъ, частныхъ лицъ и уѣзднаго земства. 20

стр.

ГЛАВА III.

Вопросъ о крестьянскомъ судѣ.—Предѣлы его подсудности.—Неудобство, возникающее изъ самаго устройства этого суда и изъ отношеній его къ другимъ судебнымъ органамъ.—Причины, побуждающія къ сохраненію этого суда въ принципѣ. 36

ГЛАВА IV.

Крестьянскій обычай и предѣлы его примѣненія.—Споръ о примѣнимости къ крестьянамъ новаго гражданскаго уложенія.—Неясность и сбивчивость закона, опредѣляющаго обязательность крестьянскихъ обычаевъ.—Значеніе ихъ въ дѣлахъ, подсудныхъ волостному суду.—Роль обычая въ уголовномъ производствѣ и въ спорахъ, возникающихъ изъ обязательствъ.—Роль его въ вещномъ и личномъ правѣ.—Вопросъ о крестьянскихъ наслѣдствахъ и завѣщаніяхъ.—Настоящая сфера дѣйствія крестьянскаго обычая.—Крестьянскія семейныя отношенія.—Отличіе семейнаго начала отъ общиннаго.—Принципъ нераздѣльности двора.—Признаки упадка семейнаго начала.—Мѣры къ урегулированію вопроса о крестьянскомъ наслѣдственномъ правѣ. 40

ГЛАВА V.

Желательное преобразованіе волостнаго управленія.—Доводы въ пользу сліянія полицейской и судебной власти въ лицѣ волостныхъ мировыхъ судей.—Преобразованіе мироваго института.—Предѣлы власти волостныхъ мировыхъ судей въ полицейскихъ и судебныхъ дѣлахъ.—Преобразованіе мѣстной полиціи. Роль мировыхъ судей по отношенію къ земству.—Ихъ порядокъ назначенія. 60

ГЛАВА VI.

Уѣздное земство.—Порицанія, которымъ оно подвергается съ разныхъ сторонъ.—Вопросъ о расширеніи избирательнаго права и о введеніи образовательнаго ценза.—Поводы въ защиту порядка избранія гласныхъ.—Пропорціональность нашего ценза.—Отсутствіе признаковъ сословной борьбы въ земскихъ собраніяхъ. 75

ГЛАВА VII.

Въ чемъ земское устройство должно быть дополнено и измѣнено?—Отсутствіе у земства исполнительныхъ органовъ.—Слабость дѣятельности управъ.—Причина возрастанія земскихъ смѣтъ.—Искусственность раздвоенія между земскими и правительственными органами.—Отсутствіе различія по существу между земскимъ и казеннымъ хозяйствомъ.—Желательное измѣненіе въ порядкѣ избранія гласныхъ. 87

стр.

ГЛАВА VIII.

Преобразованіе управленія уѣздомъ. — Необходимость сліянія уѣздныхъ административныхъ органовъ и признаніе за предводителемъ дворянства значенія главы уѣзднаго управленія.—Устройство новыхъ уѣздныхъ управъ.—Преобразованіе дѣятельности исправниковъ.—Сравнительная стоимость стараго и новаго управленія уѣздомъ. . 100

ГЛАВА IX.

Обзоръ устройства губернскаго управленія. — Его прежній и настоящій характеръ.—Упадокъ власти губернатора при усиленіи его отвѣтственности.—Причины неудачи попытокъ къ усиленію его власти.—Его отношенія къ прочимъ правительственнымъ органамъ и къ земству.—Необходимость объединить управленіе губерніей. 112

ГЛАВА X.

Желательное преобразованіе губернскаго управленія.—Учрежденіе губернскихъ совѣтовъ. — Ихъ составъ и характеръ ихъ дѣятельности. — Измѣненіе, которое они внесутъ въ губернскую организацію.—Учрежденія, замѣняемыя ими.—Будущая роль губернатора, какъ предсѣдателя губернскаго совѣта.—Въ чемъ можетъ заключаться усиленіе его власти? 122

ГЛАВА XI.

Отношенія преобразованнаго губернскаго управленія къ земству.—Характеристика губернскихъ земствъ.—Вопросы: продовольственный, санитарный и школьный.—Спеціальные капиталы, предоставленные земству.—Случайность финансовыхъ источниковъ къ покрытію земскихъ смѣтъ.—Необходимость сліянія земскаго и казеннаго хозяйственнаго управленія.—Школьное дѣло у насъ и въ западной Европѣ.—Сліяніе земскихъ управъ съ губернскими совѣтами.—Будущая дѣятельность земскихъ собраній. — Источники къ покрытію мѣстныхъ расходовъ 133

ГЛАВА XII.

Заключеніе.—Общая характеристика задуманнаго преобразованія. — Его двѣ существенныя черты: новый мировой институтъ и губернскій совѣтъ.—Условія, при которыхъ реформа можетъ быть успѣшна. . 156

У насъ, вѣроятно, предстоитъ въ близкомъ будущемъ если не обнародованіе, то по крайней мѣрѣ обсужденіе преобразованій въ области мѣстныхъ учрежденій. Не смотря на это, наша текущая печать, всегда такъ отзывчивая на всякую близкую реформу, какъ разъ за послѣднее время на этотъ счетъ почти совершенно умолкла. Такое безучастіе съ ея стороны можно было бы сравнить, пожалуй, съ затишьемъ передъ бурей, если бы вообще реформы походили на бури и не было бы принято напротивъ сравнивать ихъ съ благодатнымъ, оплодотворяющимъ дождемъ. Но, говоря безъ метафоръ, нельзя не признать такое молчаніе печати не совсѣмъ умѣстнымъ, если бы даже оно было вызвано довольно понятнымъ утомленіемъ. Можетъ быть, конечно, въ нашихъ мѣстныхъ порядкахъ все еще очень надолго останется по старому. Но какъ знать? Судьбы нашего законодательства по истинѣ неисповѣдимы. Реформа можетъ застать насъ въ-расплохъ. А между тѣмъ по своему объему она едва ли будетъ менѣе важна чѣмъ реформы минувшаго царствованія, такъ какъ она разомъ коснется всѣхъ сторонъ, всѣхъ классовъ мѣстнаго общества. Въ виду обширности самой задачи, болѣе чѣмъ когда-либо необходимо, чтобы при рѣшеніи ея преслѣдовались не отвлеченныя, не теоретическія цѣли, а удовлетворялись реальныя потребности, какъ онѣ обнаружились изъ опыта. Онѣ, эти потребности и должны составлять единственныя мѣрила каждой реформы. Пользы отъ нея можно ожидать только при строгомъ соотвѣтствіи между тѣмъ, на что указалъ опытъ, и задуманнымъ преобразованіемъ. Систематическая стройность закона, его пластичность, если можно такъ выра-

зиться,—качества очень второстепенныя. Не для того онъ издается, чтобы прельщать теоретически настроенный кабинетный умъ. Всякое учрежденіе есть не болѣе какъ орудіе для достиженія практическаго результата; достоинство его измѣряется его пригодностью. Въ немъ не должно быть мѣсто для затѣй, вызванныхъ предпочтеніемъ, отдаваемымъ какой-либо формѣ общественнаго устройства. Когда сельскій хозяинъ пріобрѣтаетъ какое-либо усовершенствованное орудіе, при выборѣ его онъ не руководствуется внѣшнимъ изяществомъ этого орудія; ему прежде всего нужно, чтобы оно сберегало извѣстное количество работы, въ противномъ случаѣ онъ рисковалъ бы, что пріобрѣтенная машина при всей ея красотѣ, осталась бы безъ употребленія. Совершенно то же происходитъ и въ дѣлѣ общественнаго устройства. Случается часто, что учрежденіе, задуманное по строгому плану, даетъ одни пустоцвѣты. Наоборотъ, иныя учрежденія, поражающія своей уродливостью и существующія, казалось бы, вопреки логикѣ, оказываются живучими и производятъ отличную работу. Исторія западной Европы и наша собственная богаты подобными примѣрами. Жизнь ежедневно подвергаетъ труды законодательства поправкамъ и дополненіямъ; чѣмъ болѣе они являются плодомъ кабинетной работы, тѣмъ немилосерднѣе они искажаются жизнью. Роль законодателя, его главныя задачи и заключаются въ томъ, чтобы прислушиваться къ этимъ требованіямъ дѣйствительности, чтобы учиться у нея, а не направлять ее по своему.

Все это, конечно, очень азбучныя истины. Къ сожалѣнію и въ нашей печати и что, пожалуй, — важнѣе въ нашемъ оффиціальномъ мірѣ, проявляется совершенно обратный взглядъ на дѣло. У насъ склонны думать, что существуютъ такія формы общественнаго устройства, которыя сами по себѣ обладаютъ благотворною силою, независимо отъ условій, для которыхъ онѣ предназначены. Достоинство ихъ обусловливается не тѣмъ, что существуетъ въ извѣстной странѣ, а доводами чисто теоретическими. Взглядъ этотъ и есть ни что иное, какъ доктринерство. Люди, придерживающіеся такого взгляда, воображаютъ, что извѣстныя общественныя формы безусловно лучше другихъ, считающихся отжившими, и что переходъ къ первымъ составляетъ для каждой страны и для каждаго времени то, что принято называть прогрессомъ. Въ чемъ однако заключается признакъ, на основаніи котораго слѣдуетъ считать извѣстное учрежденіе отжив-

шимъ? Если такое учрежденіе, — все равно, будетъ ли оно правительственное или выборное — не выполняетъ уже возложенной на него задачи или выполняетъ ее только формально, его слѣдуетъ признать несоотвѣтствующимъ измѣнившимся условіямъ. Если общественный классъ, поставляющій личный составъ такого учрежденія, обнаруживаетъ неумѣлость или равнодушіе въ исполненіи порученнаго ему дѣла, этотъ личный составъ долженъ быть измѣненъ привлеченіемъ къ нему людей изъ другихъ общественныхъ слоевъ. Какъ видно, признакъ этотъ подмѣтить не трудно; онъ представляетъ то несомнѣнное удобство, что не только указываетъ на существующіе недостатки, но даетъ и способъ ихъ устраненія. Внѣ этого мѣрила существуетъ лишь соображеніе отвлеченнаго свойства въ пользу той или другой системы, либо ссылки на авторитетное мнѣніе извѣстныхъ мыслителей. Намъ сдается, что ни то, ни другое особенно полезныхъ результатовъ не обѣщаетъ.

Мы постараемся теперь примѣнить указанное нами мѣрило къ существующему у насъ мѣстному устройству. Мы начнемъ, конечно, снизу, т.-е. съ организаціи волости и уѣзда.

I.

Критическое отношеніе въ печати и въ обществѣ къ нашему мѣстному устройству.—Характеръ этого устройства.—Неизмѣнность его въ теченіи столѣтія послѣ реформы Екатерины II.—Быстрое его измѣненіе за послѣднюю четверть вѣка.—Внесеніе двойственности въ управленіе.—Полицейская реформа и ея значеніе.—Крестьянская реформа и ея вліяніе на уѣздную администрацію.—Мировые посредники.—Неудача преобразованія крестьянскихъ учрежденій въ 1874 году.—Реформы: судебная, земская и городская.—Характеръ самоуправленія у насъ и двойственность губернской администраціи.—Положеніе и роль губернаторовъ.—Реформы чисто административныя и обособленность отдѣльныхъ вѣдомствъ въ губерніяхъ.—Необходимость положить конецъ розни въ управленіи.

Устройство и ходъ нашего мѣстнаго управленія встрѣчаютъ у насъ, какъ извѣстно, всеобщее и единодушное порицаніе. Трудно въ Россіи отыскать человѣка, который бы не имѣлъ повода пожаловаться хотя бы на одну изъ его сторонъ. Порицаніе это за послѣднее время не ограничивается уже одними только правительственными органами; но все болѣе распространяется и на выборные. Если мы однако повнимательнѣе прислушаемся къ этимъ отзывамъ, то окажется между ними полное разногласіе, смотря по тому, откуда они идутъ. Мнѣнія, высказываемыя на этотъ счетъ людьми, стоящими близко къ дѣлу, людьми земли, лично знакомыми съ мѣстными порядками, совершенно расходятся съ голосомъ печати. Въ самомъ дѣлѣ, за исключеніемъ очень немногихъ ея органовъ, къ чему сводятся критическіе отзывы нашихъ газетъ и журналовъ? Крестьянское самоуправленіе, говорятъ они,—не болѣе, какъ миражъ; въ дѣйствительности надъ нимъ тяготѣетъ самоуправство полицейскихъ, дворянскихъ и земскихъ властей.

Вся система управленія губерній и уѣздовъ терпитъ отъ недостатка серьезнаго общественнаго контроля. Земскія и городскія учрежденія, лишены съ одной стороны всякой свободы дѣйствія, съ другой, по личному составу, не отвѣчаютъ современнымъ требованіямъ, такъ какъ они представляютъ собою не цѣлыя населенія, а только наиболѣе зажиточные его классы: купечество и землевладѣльцевъ. Недостатокъ гласности, правительственная опека надъ земствомъ и городами и наконецъ предсѣдательская власть дворянскихъ предводителей въ земскихъ собраніяхъ доводятъ до ничтожества ту малую долю самоуправленія, какая была дарована земскимъ и городовымъ положеніями. Этой критикой и обусловливаются требованія относительно будущихъ реформъ. Крестьянское самоуправленіе должно быть освобождено отъ всякой опеки свыше; его слѣдуетъ распространить на лицъ прочихъ сословій, живущихъ въ предѣлахъ данной волости, но въ то же время обезпечить отъ вліянія двухъ враговъ крестьянства: внѣшняго, т.-е, помѣщиковъ, и внутренняго, т.-е. кулаковъ. Самоуправленіе земское и городское должно быть расширено въ сферѣ его дѣятельности, и также освобождено отъ всякаго правительственнаго контроля. Порядокъ выбора гласныхъ слѣдуетъ измѣнить въ смыслѣ расширенія представительства крестьянъ и бѣдныхъ горожанъ, причемъ въ думы и земскія собранія долженъ быть открытъ доступъ лицамъ, имѣющимъ одинъ образовательный цензъ. Власть предводителя дворянства должна быть устранена. Наконецъ выборное начало слѣдуетъ распространить по возможности на всѣ должности мѣстнаго управленія съ подчиненіемъ мѣстной полиціи земству и городскимъ думамъ. Если не ошибаемся, мы здѣсь привели всѣ главные пункты такъ-называемой либеральной программы. Но странное дѣло! Мнѣнія, высказываемыя мѣстными жителями, — помѣщиками и крестьянами — по тѣмъ же вопросамъ, не имѣютъ съ этой программой ничего общаго. Правда, расширеніе дѣятельности и въ особенности гласности преній въ земскихъ собраніяхъ встрѣтило бы сочувствіе, хотя преимущественно въ довольно тѣсномъ кругу земскихъ дѣятелей; но за то о необходимости пониженія ценза и замѣны предводителей выборными предсѣдателями не заявляетъ почти никто. Еще менѣе встрѣчается сторонниковъ мысли о распространеніи выборнаго начала на административныя должности. Наконецъ въ дѣлѣ устройства крестьянъ все чаще повторяется мнѣніе о необходимости власти

надъ крестьянами, власти, которая бы ограждала ихъ отъ собственныхъ выборныхъ и въ то же время замѣнила бы собой то разнообразное начальство, которому они въ настоящее время, если не подчинены, то подвѣдомственны. Такая благодѣтельная опека довольно плохо мирится съ идеей о неограниченномъ самоуправленіи. Но за то представители всѣхъ классовъ мѣстнаго общества въ одинъ голосъ твердятъ одно: послѣдовательныя реформы прошлаго царствованія нагромоздили одно на другое цѣлый рядъ учрежденій, плохо связанныхъ одно съ другимъ и не имѣющихъ ясно-очерченнаго круга дѣйствія; предѣлы ихъ вѣдомства перепутаны между собой; въ производство дѣлъ вносится рознь личныхъ счетовъ, ходъ его замедленъ, и въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ трудно съ увѣренностью сказать, отъ кого именно зависитъ рѣшеніе. Слишкомъ много властей, и слишкомъ мало власти—вотъ къ чему сводится эта критика, а такая формула характеризуетъ въ сущности ни что иное, какъ безпорядокъ. Въ самомъ дѣлѣ, что̀ прежде всего бросается въ глаза въ современномъ механизмѣ нашего уѣзднаго и губернскаго управленія, какъ не полное взаимное несоотвѣтствіе отдѣльныхъ составныхъ частей этого механизма? Весь онъ какъ будто подобранъ изъ осколковъ различныхъ орудій, построенныхъ по различнымъ системамъ. Если бы можно было сравнить учрежденія страны съ постепенными наслоеніями земной коры, мы охотно сказали бы, что русская провинція представляетъ собою нѣсколько формацій, только не въ послѣдовательномъ ихъ развитіи, а формацій, перемѣшанныхъ въ безпорядкѣ, какъ бы подъ дѣйствіемъ вулканической силы. А между тѣмъ, какъ извѣстно, такая сила въ нашей исторіи не играла никакой роли. Наши учрежденія наслоялись самымъ мирнымъ образомъ и притомъ они вовсе не были самородными произведеніями почвы: они являлись на свѣтъ, какъ рядъ искусственныхъ насажденій. При всемъ томъ въ ихъ развитіи не замѣчается выдержанной системы. Въ теченіи почти цѣлаго столѣтія, послѣ реформы императрицы Екатерины, наше провинціальное устройство не измѣнялось почти вовсе. Изслѣдователю, который зналъ бы тогдашнюю Россію только по документамъ, она представилась бы страною, гдѣ исключительно преобладало помѣстное дворянство. Ни въ одной изъ европейскихъ странъ этому классу не принадлежало въ такой мѣрѣ, какъ у насъ, право пополнять изъ своихъ рядовъ должности администраціи и суда. А между тѣмъ

этотъ дворянскій отпечатокъ былъ призракомъ. Сословіе, обладавшее этими преимуществами, не дорожило ими и съ непонятнымъ презрѣніемъ относилось къ замѣщаемымъ имъ должностямъ, а его выборные—судьи, исправники, засѣдатели, становые — были приказными самой чистой воды; общій, бюрократическій характеръ государственнаго управленія налагалъ на нихъ свою печать, и само дворянство, пополнявшееся изъ рядовъ приказныхъ, не въ силахъ было стереть его. Учрежденія никогда не обусловливаются текстомъ создавшаго ихъ закона, или даже размѣромъ предоставленныхъ имъ правъ: направленіе даетъ имъ духъ, живущій въ обществѣ. Впрочемъ, эта мнимо-дворянская, а на самомъ дѣлѣ приказная организація, имѣла еще одну важную отличительную черту: дѣятельность ея была крайне ограничена. Если припомнить, чѣмъ былъ нашъ уѣздъ четверть вѣка тому назадъ, не трудно будетъ убѣдиться, что управлять въ немъ собственно было нечѣмъ. По тексту закона, предметы вѣдомства управленія были такъ же многочислены, какъ теперь; оно должно было всѣмъ распоряжаться, о всемъ пещись, все предусматривать. Но такъ было только на бумагѣ, на самомъ дѣлѣ распоряжаться было нечѣмъ: не было ни дорогъ, ни школъ, ни больницъ, ни даже увеселительныхъ заведеній; иниціативы не было ни съ чьей стороны. Что же касается самого населенія, то высшій его классъ въ обыкновенное время по самому положенію своему ускользалъ отъ надзора властей. Одна половина крестьянъ была въ полномъ завѣдываніи помѣщиковъ, и въ предѣлахъ каждаго имѣнія владѣльцу принадлежали настоящія государственныя права. Другая ихъ половина, крестьяне государственные, стояли къ правительству, или вѣрнѣе—къ его спеціальному органу—къ окружнымъ начальникамъ—тоже въ отношеніи крѣпостныхъ; въ управленіи ими государство являлось частнымъ владѣльцемъ. Общая полиція и общій судъ рѣдко доходили до мужика: помѣщикъ и окружной начальникъ заслоняли его отъ нихъ. Роль органовъ общественной власти была, такъ сказать, непостоянная; къ нимъ прибѣгали только въ экстренныхъ случаяхъ, когда бывали какія нибудь бѣдствія, происходили безпорядки, когда слѣдовало обуздать взбунтовавшееся село, или принять мѣры относительно помѣщика, оказавшагося неблагонадежнымъ, когда, наконецъ, велась съ кѣмъ нибудь война. Такіе острые моменты въ жизни цѣлаго государства или даже ма-

ленькаго его уголка бываютъ по необходимости рѣдки и кратковременные; ими, такъ сказать, исчерпывалась дѣятельность тогдашняго управленія; и слѣдуетъ призвать, что господа исправники, когда ихъ исполнительная власть по указанію свыше направлялась противъ кого либо изъ дворянъ - землевладѣльцевъ, относились къ своимъ избирателямъ съ полной строгостью. Такъ было, повторяемъ мы, почти цѣлое столѣтіе и такое управленіе имѣло во всякомъ случаѣ одно несомнѣнное качество—крайнюю дешевизну. За этимъ періодомъ долгаго застоя наступило время быстрыхъ перемѣнъ, и здѣсь въ краткій промежутокъ четверти вѣка успѣли наслоиться тѣ разнообразныя формаціи, о которыхъ мы сказали выше. Строго говоря, по названію сохранились почти всѣ должности прежняго времени: до сихъ поръ есть предводители, губернаторы съ ихъ губернскими правленіями, исправники, становые; но во всѣхъ этихъ лицахъ живетъ и дѣйствуетъ уже иной духъ.

Первымъ по очереди было преобразованіе мѣстной полиціи, отнявшее у дворянства одну изъ главныхъ его привиллегій—право выбирать полицейскихъ чиновниковъ. Измѣненіемъ въ порядкѣ ихъ назначенія вовсе однако не исчерпывается сущность этой мѣры: создавая новыхъ правительственныхъ чиновниковъ, она дала имъ то, чего недоставало прежнимъ — поле дѣятельности до того обширное, что оно превышало ихъ силы. Реформа полиціи совершилась въ виду предстоявшаго освобожденія крестьянъ и, стало быть, въ виду двухъ его неизбѣжныхъ послѣдствій: во-первыхъ, правительственная власть должна была замѣнить исчезавшую власть помѣщиковъ, во-вторыхъ, она болѣе или менѣе становилась въ отношеніе нѣкотораго недовѣрія къ этимъ помѣщикамъ, которые съ упраздненіемъ крѣпостнаго права превращались изъ класса правящаго въ классъ оппозиціонный. Многіе изъ вновь назначенныхъ исправниковъ, сообразно съ этимъ, и преувеличили въ собственныхъ глазахъ ожидавшую ихъ роль: они воображали себя маленькими губернаторами и дѣлали неоднократныя попытки, чтобы стать ими на самомъ дѣлѣ. Въ началѣ шестидесятыхъ годовъ существовалъ проектъ о присвоеніи имъ названія и власти уѣздныхъ начальниковъ, но эти планы разбились объ одно чисто идеальное препятствіе: исправникамъ не дала возвыситься память о той недавней приниженной роли, которую они играли, будучи выборными дворянства. Нельзя было ихъ поставить во главѣ

уѣзда, потому что это значило бы подчинить имъ предводителей, что противорѣчило всѣмъ традиціямъ. И вотъ, реформа, предназначенная къ тому, чтобы завершить стройное зданіе централизаціи, нарушила эту стройность въ самомъ фундаментѣ—въ уѣздѣ. Никто, думаемъ мы, не станетъ оспаривать, что въ реформахъ прошлаго царствованія одна изъ главныхъ пружинъ было стремленіе такъ называвшейся либеральной бюрократіи, возвысить просвѣщенное чиновничество въ ущербъ дворянству. И въ самомъ дѣлѣ, процвѣтаніе у насъ настоящей бюрократіи начинается съ этихъ поръ. Въ одномъ однако она потерпѣла рѣшительное фіаско: въ уѣздной организаціи всѣ реформы отразились тѣмъ, что выдвинули впередъ должность предводителя, должность исключительно почетную во время крѣпостнаго права. Теперь, страннымъ образомъ, оно мало по малу отъ роли представителя и къ тому же хлѣбосола одного сословія перешла къ болѣе широкой роли начальника цѣлаго уѣзднаго управленія. По мѣрѣ того, какъ значеніе дворянства падало, значеніе его предводителя возростало. Съ каждой новой реформой предѣлы его вѣдомства расширялись; онъ сталъ излюбленнымъ органомъ правительственной власти, такъ сказать ея довѣреннымъ лицомъ и въ школьномъ дѣлѣ, и въ земствѣ и, что всего важнѣе, въ дѣлѣ устройства крестьянъ. И это совершенно понятно: изъ всѣхъ уцѣлѣвшихъ старинныхъ должностей одна предводительская должность сохранила въ уѣздѣ почетъ и обаяніе, а безъ этихъ двухъ условій никакое управленіе немыслимо. Въ противоположность кабинетнымъ измышленіямъ она являлась живою историческою силой—и въ такой силѣ стали ощущать надобность, въ особенности послѣ 1866 года, когда вліяніе чиновничьяго либерализма начало ослабѣвать. Но вмѣстѣ съ тѣмъ первенствующее значеніе предводителя вносило въ уѣздную организаціи задатокъ розни.

Этой розни предстояло рости съ каждой новой рѣформой. Положенія 19-го февраля—мы будемъ говорить о нихъ только съ точки зрѣнія чисто административной—создали цѣлую новую систему управленія, настоящій status in statu; составители ихъ задались мыслью сохранить полную обособленность крестьянскаго сословія и для того изъять его изъ дѣйствія не только общаго управленія, но и общаго суда; но обычное право, которое при помѣщичьей власти, по удачному выраженіи г-на Аксакова, сохранялось какъ бы подъ стеклян-

нымъ колпакомъ, было теперь признано оффиціально. Правда, все устройство сельскихъ обществъ и волостей было снимкомъ съ такого же устройства государственныхъ крестьянъ, но существенное различіе между тѣмъ и другимъ заключалось въ томъ, что государственные крестьяне управлялись своимъ начальствомъ, какъ бы по частному праву, для бывшихъ же помѣщичьихъ были созданы отдѣльно органы, входившіе, конечно, въ общій механизмъ администраціи, но снабженные совершенно особыми, небывалыми у насъ полномочіями. Мировые посредники, хотя были не выборные, а правительственные чиновники, рѣзко отличались отъ всѣхъ прочихъ своимъ независимымъ положеніемъ, и духъ, господствовавшій въ ихъ средѣ, въ особенности за первыя два трехлѣтія, подчеркивалъ эту независимость, какъ можно ярче. Исторія этого замѣчательнаго института несомнѣнно доказала, что у насъ, какъ и вездѣ, роль должностнаго лица опредѣляется не порядкомъ его назначенія, а степенью его зависимости и характеромъ отвѣтственности. Когда въ 1866 году дѣйствіе крестьянскихъ учрежденій было распространено и на всѣхъ прочихъ крестьянъ, они представляли уже собой самое обширное вѣдомство въ Россіи по численности подчиненнаго ему класса. Но чисто сословный характеръ этой организаціи удержался не долго. Совершенно такъ же, какъ правительство для своихъ цѣлей воспользовалось предводителями дворянства, оно, на противоположномъ концѣ административной лѣстницы, поступило и съ крестьянскими властями. Волостные старшины стали мало по малу низшимъ полицейскимъ органомъ: нельзя же было не воспользоваться этой готовой, покладистой силой. Такимъ образомъ двойственность была внесена и въ крестьянское управленіе, точно такъ же, какъ само оно въ цѣломъ составѣ было уже какъ бы чуждымъ звеномъ въ длинной административной цѣпи.

И этимъ включеніемъ волостныхъ старшинъ въ составъ общей полиціи дѣло не ограничилось. Мировые посредники, столь популярные въ началѣ шестидесятыхъ годовъ, къ концу перваго десятилѣтія своей дѣятельности стали подвергаться все болѣе громкимъ нареканіямъ. Ихъ обвиняли въ нерадѣніи, въ бездѣйствіи и вмѣстѣ съ тѣмъ въ наклонности къ превышенію власти. Нельзя сказать, чтобы эти нареканія всегда были несправедливы. Личный составъ посредниковъ измѣнился несомнѣнно къ худшему. Для замѣщенія выбывавшихъ энерги-

ческихъ дѣятелей перваго призыва не находилось уже того контингента, которымъ такъ блистательно въ большинствѣ случаевъ было совершено трудное дѣло введенія уставныхъ грамотъ. Удивляться этому нечего. Для всякой серьезной, не формальной только, а живой работы необходимы извѣстныя увлеченія ею, извѣстный нравственный стимулъ. Такой стимулъ обыкновенно вызывается сознаніемъ возможности и новизны совершаемаго дѣла. Вотъ почему новыя учрежденія всегда, а у насъ болѣе, чѣмъ гдѣ либо проявляютъ особенную живую дѣятельность. Положеніе мировыхъ посредниковъ въ 1861 г. такъ ярко выдѣлялось среди обычнаго у насъ сухаго и формальнаго хода управленія, что оно должно было казаться приманкою для всѣхъ тѣхъ, кто желалъ служить своей родинѣ не однимъ рутиннымъ составленіемъ оффиціальныхъ бумагъ. Понятно, что этотъ стимулъ съ теченіемъ времени ослабѣлъ. Когда главная задача была выполнена, когда сливки, такъ сказать, были сняты съ крестьянской реформы, надзоръ за ходомъ крестьянскаго дѣла обезцвѣтился, вошелъ мало-по-малу въ рутинную колею. Отсутствіе выдержки, равнодушіе къ будничному труду всегда были недостатками русскихъ людей. Этому охлажденію посредниковъ къ своимъ обязанностямъ способствовалъ отчасти и введенный въ 1865 г. институтъ мировыхъ судей, —способствовалъ потому, во-первыхъ, что открывалась новая, болѣе покойная должность съ хорошимъ окладомъ; а во-вторыхъ, потому также, что веденіе судебныхъ дѣлъ отходило отъ посредниковъ къ судьямъ. Тѣмъ не менѣе совершившіяся въ 1874 г. преобразованія крестьянскихъ учрежденій были несомнѣнно ошибкою. Слѣдовало обновить институтъ посредниковъ, влить, такъ сказать, новаго масла въ угасавшую свѣтильню, но незачѣмъ было ее окончательно тушить. Нельзя не признать, что задуманное преобразованіе было въ высшей степени неудачно. Существовавшую въ 1861 г. попечительную власть надъ крестьянами оно замѣнило цѣлыми тремя—непремѣннымъ членомъ, исправникомъ и предводителемъ дворянства. Установленное между ними разграниченіе не спасло крестьянъ отъ неизбѣжной запутанности въ подчиненіи, этого худшаго изъ всѣхъ видовъ опеки. Непремѣннымъ членамъ былъ порученъ надзоръ за крестьянскими властями, исправникамъ — взысканіе податей, а предводителямъ — только предсѣдательство въ уѣздномъ присутствіи, замѣнившемъ мировой съѣздъ. Но такое разграниченіе не могло быть строго выдер-

жано. На самомъ дѣлѣ и тотъ и другой, и третій являлись для крестьянъ начальниками, а потому, въ случаѣ разногласія между ними, старшинамъ и сельскимъ старостамъ выпадала нелегкая задача угождать тремъ господамъ, тянувшимъ въ разныя стороны. Коллегіальное учрежденіе, составленное изъ представителей дворянства, земства и полиціи, не могло дѣйствовать съ единодушіемъ и энергіей. Естественнымъ образомъ, его члены съ одной стороны заботились о томъ, чтобы свалить бо́льшую часть обузы другъ на друга, съ другой, они отдавали руководство, а съ тѣмъ вмѣстѣ и отвѣтственность тому изъ нихъ, кто выказывалъ наибо́льшую энергію. На практикѣ въ большинствѣ случаевъ установился обычай дѣлить надзоръ за волостями уѣзда между членами, такъ что распредѣленіе дѣлъ по ихъ свойству замѣнилось территоріальнымъ распредѣленіемъ по волостямъ. Тамъ, гдѣ предводитель оказывался дѣятельнымъ и способнымъ, ходъ крестьянскаго дѣла, главнымъ образомъ, сосредоточился въ его рукахъ, и въ этихъ уѣздахъ оно едва ли не идетъ всего правильнѣе. По странной ироніи судьбы, предводитель сталъ въ настоящее время гораздо болѣе начальникомъ крестьянъ, чѣмъ главою дворянства. Но самою неудачною стороною закона 1874 г. было учрежденіе непремѣнныхъ членовъ. То обстоятельство, что должность эта была выборная, не только не придало ей достоинства и независимости, но поставило ее въ самое двусмысленное положеніе. Подчиненные непремѣнному члену волостные старшины стали въ то же время, какъ земскіе гласные, его избирателями. Такая обоюдная зависимость должна была натолкнуть и тѣхъ и другихъ на путь неблаговидныхъ сдѣлокъ. У непремѣннаго члена явилось сильное побужденіе смотрѣть сквозь пальцы на продѣлки старшинъ.

Не выигравъ съ точки зрѣнія добросовѣстности, преемники мировыхъ посредниковъ рѣдко отличаются и особымъ рвеніемъ къ дѣлу. Кругъ дѣятельности ихъ, положимъ, съ прежняго участка распространился на цѣлый уѣздъ, и даже иногда на два уѣзда, но рвеніе поддерживается не многочисленностью дѣлъ, а ихъ свойствомъ. Посредники были не выборною должностью, но самостоятельностью они обладали гораздо больше, чѣмъ непремѣнные члены. Посредникъ чувствовалъ себя хозяиномъ въ участкѣ; у него не было повода входить съ волостными старшинами въ сдѣлки и брататься съ міроѣдами; не только исправникъ или присутствіе, но самъ губернаторъ

не могъ обращаться съ нимъ, какъ съ подчиненнымъ. Онъ былъ отвѣтственнымъ только передъ судомъ сената.

Перейдемъ теперь къ другимъ крупнымъ реформамъ прошлаго царствованія.

Общій характеръ трехъ слѣдующихъ крупныхъ реформъ—судебной, земской и городской—заключался въ выдѣленіи цѣлаго ряда вопросовъ изъ сферы дѣятельности общаго суда и общей администраціи. Мировые судьи, земскія и городскія учрежденія обнимаютъ собою весь циклъ такъ называемаго мѣстнаго самоуправленія. Надзоръ правительственныхъ органовъ въ области суда былъ устраненъ вполнѣ, въ устройствѣ городскаго и сельскаго хозяйства, рядомъ съ правительственною дѣятельностью, возникла дѣятельность собраній и выбираемыхъ ими коллегіальныхъ управъ. Сообразно съ этимъ ограниченіемъ административной власти произведено было ограниченіе казенныхъ расходовъ: какъ отправленіе мирового суда, такъ и покрытіе издержекъ по земскому и городскому хозяйству было возложено на мѣстныхъ плательщиковъ безъ пособія отъ казны. Позволительно думать, что это выдѣленіе цѣлаго ряда статей расхода изъ общаго правительственнаго бюджета было не послѣднимъ изъ мотивовъ, имѣвшихся въ виду при введеніи названныхъ преобразованій. На самомъ дѣлѣ ограниченіе губернаторской и полицейской власти вовсе не повело за собою уменьшенія дѣятельности этихъ органовъ. Если мы припомнимъ, что сами функціи новыхъ учрежденій были чѣмъ-то совершенно невиданнымъ у насъ до того времени, что, строго говоря, въ до-реформенной Россіи никакого земскаго и городскаго хозяйства не существовало, то станетъ понятнымъ, что вновь открытый источникъ обложенія вызвалъ, такъ сказать, самъ собою и новые, до того небывалые, расходы. Тѣ спеціальные капиталы, которыми прежде обезпечивались народное продовольствіе и такъ называемое общественное призрѣніе, оказались далеко недостаточными на покрытіе хозяйственныхъ нуждъ. Такъ какъ самое понятіе объ этихъ нуждахъ въ высшей степени растяжимо, то земскіе и городскіе бюджеты естественнымъ образомъ должны были идти все въ гору. Мы ниже увидимъ, какія условія способствовали ихъ быстрому росту. Понятно также, что вслѣдствіе этого облегченіе прежней обузы правительственнаго управленія оказалось мнимымъ. Во-первыхъ, какъ читатель увидитъ, рядомъ съ возникшею дѣятельностью выборныхъ учрежденій продол-

жалъ существовать правительственный контроль надъ цѣлымъ рядомъ отраслей того же самаго мѣстнаго хозяйства: далеко не всѣ его виды были переданы земству и городамъ. Во-вторыхъ, то же постепенное расширеніе дѣятельности, которое сама жизнь вызывала для органовъ самоуправленія, проявилось и для администраціи. Рядомъ съ земскими и городскими школами, дорогами больницами, мѣстами заключенія продолжали существовать казенныя; и съ каждымъ годомъ потребность въ нихъ должна была усиливаться. Какъ скоро былъ оставленъ путь прежняго дешеваго и удобнаго ничегонедѣланія, прежній личный составъ управленія оказался недостаточнымъ. Съ правительствомъ, точно такъ же, какъ съ земствомъ и городами, произошло то, что случается въ жизни частнаго человѣка, когда онъ изъ скромной деревенской обстановки переходитъ къ несомнѣнно болѣе требовательной столичной жизни: у него проявляются тогда новыя, неизвѣстныя до того нужды, совершенно независимо отъ того, увеличились ли соотвѣтственно тому его матеріальныя средства. По буквѣ закона попечительство власти и ея надзоръ всегда были въ высокой степени заботливы и усердны. Но такъ было только на бумагѣ: на самомъ дѣлѣ ни этого попечительства, ни этого надзора въ до-реформенной Россіи не требовалось. Когда правительство захотѣло осуществить то и другое, когда растущіе земскіе бюджеты вызвали, такъ сказать, его соревнованіе, а самый фактъ учрежденія выборныхъ органовъ возбудилъ въ нѣкоторой степени недовѣріе къ этимъ органамъ, естественнымъ послѣдствіемъ всего этого было сознаніе необходимости усиленія личнаго состава управленія, или чтобъ выразиться точнѣе—полиціи. Наконецъ, бо́льшая сложность управленія, происходящая отъ его двойственности, существованіе выборныхъ органовъ рядомъ съ правительственными, до крайности расплодило переписку и увеличило число вопросовъ, вызывающихъ, если не дѣйствіе, то по крайней мѣрѣ соображеніе власти. Вотъ почему въ настоящее время губернатору приходится разрѣшать несравненно большее число дѣлъ и вести гораздо болѣе сложную переписку, чѣмъ въ то время, когда онъ былъ только властнымъ хозяиномъ губерніи. Отвѣтственность его возросла, быть можетъ, еще въ бо́льшей мѣрѣ, чѣмъ сократились его полномочія. Съ каждой новой реформой двойственность управленія все увеличивалась, предметы вѣдомства все усложнялись и перепутывались. Только судебные уставы окончательно и безповоротно устра-

нили администрацію, если не отъ производства слѣдствія, то по крайней мѣрѣ отъ участія въ постановленіи судебныхъ рѣшеній. Земское и городовое положеніе вовсе не провели ясной и твердой черты между функціями правительства и кругомъ дѣятельности выборныхъ учрежденій. Были, правда, созданы двѣ совершенно разнородныя категоріи органовъ, несхожія между собою ни по своему происхожденію, ни по степени довѣрія, съ которымъ относились къ нимъ свыше. Но разграниченіе между ними предметовъ вѣдомства было до крайности произвольно. Признакомъ его служилъ не самый характеръ этихъ предметовъ, а лишь тотъ источникъ обложенія, откуда черпались необходимыя для нихъ средства. Въ сущности и казенныя суммы, отпускаемыя казначействомъ на каждую губернію, и доходы земства и городовъ шли на потребности совершенно однообразныя.

Рядомъ съ реформами, создавшими у насъ самоуправленіе, прошлое царствованіе ознаменовалось и другимъ теченіемъ законодательства, въ равной мѣрѣ способствовавшимъ созданію розни въ ходѣ мѣстнаго управленія. Отдѣльныя центральныя вѣдомства съ замѣчательнымъ усердіемъ стремились къ взаимной автономіи и старались своимъ представителямъ въ губерніяхъ обезпечить возможно большую независимость отъ губернатора. Въ до-реформенной Россіи губернаторъ былъ чѣмъ-то въ родѣ намѣстника: онъ служилъ органомъ правительства въ цѣломъ его составѣ; ему были подчинены всѣ вѣдомства и всѣ должностныя лица. Судя по тексту втораго тома свода законовъ, эта роль осталась за нимъ и до сихъ поръ, на самомъ же дѣлѣ это далеко не такъ. Губернаторъ по прежнему отвѣтственъ за сохраненіе порядка въ губерніи, за всѣ могущія происходить въ ней бѣдствія, смуты, даже скандалы; но всѣ чиновники прочихъ вѣдомствъ отъ него уже не зависятъ и, въ случаѣ несогласія съ нимъ, спѣшатъ аппелировать къ своему начальству. Губернія стала ареной борьбы между разными вѣдомствами несравненно болѣе, чѣмъ между администраціей и земствомъ. Губернаторъ, а съ нимъ вмѣстѣ и подчиненные его, стали органами уже одного только министерства внутреннихъ дѣлъ и въ то же время сборщиками податей для министерства финансовъ. Въ положеніи ихъ стало быть тоже сказалась та двойственность, то внутреннее противорѣчіе, которыми, такъ сказать, проникнута вся система нашего мѣстнаго управленія. Всѣ преобразованія въ отдѣльныхъ вѣдомствахъ повели за собою учреж-

деніе новыхъ или переустройство старыхъ органовъ этихъ вѣдомствъ, притомъ всегда въ коллегіальной формѣ. Губернское управленіе стало походить на цѣлый рядъ круговъ, взаимно пересѣкающихъ другъ друга, безъ того однако, чтобъ площади ихъ, т.-е. предметы ихъ вѣдомства, вполнѣ совпадали; а такъ какъ у различныхъ круговъ бываютъ и различные центры, то отъ такого устройства единство управленія не выиграло. И въ до-реформенныхъ губерніяхъ существовали коллегіальныя учрежденія, изъ которыхъ иныя, какъ губернское правленіе, находились подъ прямымъ руководствомъ губернатора, другія же, какъ казенная палата и палата государственныхъ имуществъ, подчинялись ему косвенно. Кромѣ трехъ названныхъ присутствій всѣ остальныя совѣщательныя губернскія учрежденія были упразднены въ шестидесятыхъ годахъ. Но взамѣнъ ихъ явилась цѣлая группа новыхъ. Крестьянская, земская и городская реформы создали три параллельныхъ присутствія по соотвѣтствующимъ дѣламъ: крестьянскимъ, земскимъ и городскимъ. Реформа финансоваго управленія и отмѣна откуповъ повели за собою преобразованіе казенныхъ палатъ и устройство новаго учрежденія — губернскихъ акцизныхъ управленій. Измѣненіе контрольной системы съ введеніемъ такъ называемаго единства кассы обусловило учрежденіе контрольныхъ палатъ. Школьныя реформы министерства графа Толстого создали цѣлую новую отрасль губернскаго управленія — директоровъ и инспекторовъ училищъ и училищные совѣты. Наконецъ, теперешнія воинскія присутствія возникли одновременно съ введеніемъ общей воинской повинности. Всѣ эти учрежденія были прямо и непосредственно подчинены своимъ министерствамъ и поэтому съ губернаторомъ должны были находиться въ отношеніяхъ дипломатическихъ, на которыхъ стала отражаться бо́льшая или меньшая ихъ короткость съ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ. Такъ какъ исполнительная власть въ губерніи между тѣмъ всетаки сосредоточивается въ рукахъ губернатора, то онъ долженъ былъ по-неволѣ приводить въ дѣйствіе велѣніе лицъ, которымъ самъ онъ прямо не подчиненъ. Его собственныя инструкціи идутъ не рѣдко какъ разъ на перекоръ такимъ велѣніямъ и, въ своей роли главнаго отвѣтственнаго лица въ губерніи, онъ бываетъ зачастую поставленъ въ самое неловкое положеніе. Ни одинъ вопросъ по учебному, по финансовому, по военному вѣдомству, — не говоря уже о судебномъ,

этомъ естественномъ врагѣ администраціи, — не можетъ быть практически рѣшенъ безъ участія губернатора; а между тѣмъ и по личному убѣжденію, и по волѣ начальства относительно каждаго изъ этихъ вопросовъ, губернаторъ можетъ держаться взгляда, діаметрально противоположнаго тому, который онъ тѣмъ не менѣе призванъ проводить.

Не всѣ названныя учрежденія имѣютъ своихъ представителей въ уѣздѣ. Къ счастію для нихъ уѣзды надѣлены совѣщательными присутствіями въ меньшемъ числѣ, чѣмъ губерніи; только крестьянскія учрежденія, военныя и учебныя вѣдомства имѣютъ коллегіальные органы въ уѣздахъ; мы не упоминаемъ здѣсь ни о полицейскихъ присутствіяхъ, служащихъ спеціальнымъ органомъ министерства внутреннихъ дѣлъ, ни о тюремныхъ комитетахъ, такъ какъ послѣдніе носятъ оффиціальный характеръ лишь на половину. Полнаго своего развитія система параллельныхъ коллегій достигла лишь для цѣлой губерніи. Система эта представляетъ двѣ любопытныя особенности. Во-первыхъ, она до крайности усилила въ нашемъ управленіи роль совѣщательныхъ присутствій. Они были, конечно, приняты уже, какъ любимая форма, для учрежденій императрицы Екатерины. Но за послѣднее двадцатипятилѣтіе насъ обуяла настоящая манія коллегіальности. Законъ насъ призываетъ такъ часто обсуждать всякую мѣру, что приводить ее въ исполненіе намъ почти уже некогда. Другая замѣчательная особенность упомянутыхъ учрежденій та, что въ бо́льшей части изъ нихъ личный составъ почти однообразенъ. За исключеніемъ одного или двухъ лицъ, придающихъ каждому присутствію спеціальный отпечатокъ своего вѣдомства, остальные его члены всегда одни и тѣ же: губернаторъ, вице-губернаторъ, предводитель дворянства, предсѣдатель казенной палаты, прокуроръ и т. д. То же повторяется и для уѣздныхъ присутствій, съ тою лишь разницей, что предсѣдательская роль губернатора переходитъ не къ исправнику, а къ предводителю. Такимъ образомъ однимъ и тѣмъ же лицамъ приходится собираться по нѣсколько разъ въ мѣсяцъ, и различіе предметовъ ихъ совѣщаній едва ли не опредѣляется только заглавіями на синихъ оберткахъ разбираемыхъ дѣлъ, да меблировкою комнатъ, если при томъ—что часто бываетъ—различныя присутствія не собираются въ одномъ и томъ же помѣщеніи.

Сдѣланный нами обзоръ мѣстныхъ учрежденій уже съ достаточною ясностью показываетъ, что они оставляютъ желать весьма многаго. Наиболѣе существенный недостатокъ ихъ — та внутренняя рознь, тотъ искусственный антагонизмъ, которые внесли въ нихъ послѣдовательныя несогласованныя реформы. Подобно тому ребенку, котораго нѣкогда Соломонъ приказалъ разсѣчь, чтобы каждой изъ матерей досталась половина, въ нашемъ уѣздѣ и въ нашей губерніи была создана мнимая двойственность интересовъ государственнаго и земскаго, какъ будто земскіе люди не тѣ же русскіе подданные, а государственная власть можетъ равнодушно относиться къ тому, что ею передано самоуправленію. Да и не на двѣ только части разсѣчено наше провинціальное устройство: каждое отдѣльное вѣдомство тянетъ къ себѣ отдѣльный его кусокъ и бережно охраняетъ его отъ вмѣшательства прочихъ, точно отъ враждебной силы. Эта разрозненность, которою сверху до низу проникнута наша провинція, влечетъ за собою еще одно неизбѣжное зло — крайнюю медленность и запутанность производства. Если разсчитать, сколько лишней бумаги идетъ на возникающую отсюда безплодную переписку, сколько лишняго времени тратится на эту переписку, какъ размножается вслѣдствіе того персоналъ чиновниковъ, станетъ яснымъ, отчего наше управленіе такъ дорого оплачиваетъ свою бездѣятельность. Въ администраціи самыя дешевыя и простыя учрежденія въ то же время и лучшія. Законъ сохраненія силъ, господствующій въ природѣ, долженъ бы распространяться и на управленіе. Оно тогда хорошо, когда, при наименьшей тратѣ времени и людей, оно достигаетъ наибольшихъ результатовъ. У насъ, наоборотъ, какъ будто постарались о томъ, чтобы каждое дѣло имѣло по нѣсколько хозяевъ. Каждый, кому приводилось обращаться къ любому изъ правительственныхъ учрежденій, успѣлъ на личномъ опытѣ убѣдиться, какія неудобства возникаютъ для него изъ такой запутанности. Нѣтъ почти такого дѣла, по которому можно бы сразу отыскать компетентную власть. Нѣтъ такого производства, по которому не требовались бы сношенія съ различными присутственными мѣстами и не создавались бы совершенно ненужныя препятствія и проволочки. Отсюда еще однако вовсе не слѣдуетъ, чтобы наше мѣстное устройство должно было подвергнуться радикальной ломкѣ. Надо беречься отъ рѣшительныхъ и по тому са-

мому заманчивыхъ преобразованій, задуманныхъ по либеральному рецепту. Мы успѣли на опытѣ убѣдиться, что реформы, очень красивыя на бумагѣ, даютъ одни пустоцвѣты, когда онѣ не сообразованы съ дѣйствительными требованіями, на которыя можетъ указать одинъ только опытъ. При каждомъ преобразованіи намъ слѣдуетъ не упускать изъ виду одно главное соображеніе — нашу бѣдность и въ денежныхъ средствахъ, и въ личномъ составѣ. Мы будемъ имѣть случай подробнѣе указать на это, разсматривая три ступени нашего управленія—волость, уѣздъ и губернію. Есть наконецъ еще одно соображеніе, которымъ у насъ слишкомъ склонны пренебрегать. Даже неудачныя учрежденія, даже тѣ изъ нихъ, которыя созданы произвольно, безъ вниманія къ исторической почвѣ, стали въ свою очередь историческими и пустили, хотя слабые, корни. Преобразуя ихъ, надо беречь эти корни, надо пользоваться всѣмъ тѣмъ, что они представляютъ пригоднаго, иначе мы рискуемъ окончательно превратить въ сыпучій песокъ ту почву, на которой намъ приходиться строить.

Словом, призыв к осторожности.

II.

Обособленность крестьянскаго сословія и его причины.—Превращеніе волостныхъ учрежденій въ обще-полицейскія.—Отношенія ихъ къ правительственнымъ органамъ, къ земству и къ частнымъ лицамъ.—Вопросъ о всесословной волости.—Крестьянское общество есть настоящая рамка для крестьянскаго самоуправленія.—Необходимость пересоздать управленіе волостями. — Недостатки крестьянскаго управленія.—Ошибочность понятія о мелкой земской единицѣ.—Во главѣ волости должна быть единоличная власть, одинаково удовлетворяющая нуждамъ крестьянъ, частныхъ лицъ и уѣзднаго земства.

Однимъ изъ основныхъ началъ крестьянской реформы было, какъ извѣстно, сохраненіе за крестьянами строгой сословной организаціи. Положенія 19-го февраля должны были оберегать крестьянъ и въ области администраціи, и въ области суда отъ разлагающаго дѣйствія общественнаго строя, въ которомъ реформы прошлаго царствованія сильно поколебали начала сословности. Общій характеръ и судебной, и земской, и городской реформы былъ несомнѣнно тотъ, что группировку людей по рожденію или по припискѣ онѣ замѣнили двумя другими признаками: имущественнымъ цензомъ, и родомъ занятія. Тѣмъ же духомъ проникнуто положеніе о свидѣтельствахъ на право торговли, упразднившее сословіе купцовъ, и преобразованіе быта духовенства, уничтожившее наслѣдственность этого состоянія. Такимъ образомъ Россія этими реформами была поставлена на тотъ же путь, на которомъ стоитъ западная Европа, гдѣ наслѣдственныя сословія переустроились въ естественные классы, характеръ которыхъ опредѣляется уже не происхожденіемъ, и экономическими условіями ихъ быта, т.-е. въ сущности—раздѣленіемъ труда. Скажемъ мимохо-

домъ, что новые законы у насъ пока далеко еще не стерли прежнихъ сословныхъ отличій. Дворяне — землевладѣльцы, купцы и духовенство, сохранили черты установившихся общественныхъ типовъ по той простой причинѣ, что типы эти существовали не въ силу закона только, а были созданы жизнью, и что отмѣна сословныхъ отличій пока не упразднила особенности въ ихъ образѣ жизни, въ ихъ понятіяхъ и привычкахъ. Обезличилось у насъ пока только городское населеніе, потому что оно никогда не успѣло сложиться въ опредѣленный типъ. На крестьянъ законодательство наше между тѣмъ смотрѣло совершенно иначе, чѣмъ на прочія сословія: ихъ оно не растворяло, а напротивъ старалось сплотить въ замкнутую массу. Цензъ въ крестьянской организаціи не играетъ никакой роли. Принадлежность къ сельскому обществу, а стало быть и къ волости, опредѣляется не мѣстомъ жительства, а только припискою, т.-е. принадлежностью къ сословію крестьянъ. Наконецъ, крестьянскій судъ въ извѣстныхъ предѣлахъ подсудности стоитъ особнякомъ, и дѣйствіе общаго гражданскаго закона на него не распространяется. Даже въ тѣхъ случаяхъ, когда его рѣшенія подвергаются кассаціи въ уѣздныхъ присутствіяхъ, для нихъ обязательно мѣстное крестьянское обычное право. Самый важный изъ всѣхъ гражданскихъ актовъ—наслѣдованіе по закону или по завѣщанію—тоже подчиняется обычаю. Нельзя сказать, чтобы въ послѣдующихъ своихъ мѣрахъ правительство у насъ отступило отъ этого взгляда. Законъ 1874 года, преобразовавшій крестьянскія учрежденія, предоставилъ уѣзднымъ присутствіямъ разсматривать приговоры волостнаго суда въ одномъ только кассаціонномъ порядкѣ. Недавній циркуляръ одного изъ послѣднихъ министровъ внутреннихъ дѣлъ запретилъ обращеніе крестьянскаго имущества къ продажѣ въ удовлетвореніе частныхъ исковъ и тѣмъ самымъ освободилъ крестьянъ отъ всякой гражданской отвѣтственности и, стало быть, отъ всякаго личнаго кредита. Наконецъ, изданное въ прошломъ году положеніе о крестьянскомъ банкѣ создало даже особый крестьянскій поземельный кредитъ, исключительно сословный. Тѣмъ не менѣе за послѣднее время наша печать переполнена была жалобами на то, что созданный вѣками нашъ крестьянскій бытъ уже сильно подорванъ. Десятый томъ свода законовъ, которому доступъ въ деревню былъ строго воспрещенъ, всетаки проникъ туда, благодаря судамъ, принимающимъ къ разбирательству просьбы крестьянъ объ утвержде-

ніи ихъ въ правахъ наслѣдства и о раздѣлѣ имущества по общему гражданскому праву. Это чуждое крестьянскому быту право грозитъ расторженіемъ крестьянской семьи, внося въ нее понятіе о личной собственности. Самое устройство сельскаго общества искажается тѣмъ, что имъ завладѣваютъ міроѣды, и крестьянскіе выборы, рѣшаемые водкой и всевозможными видами незаконнаго давленія, становятся фикціей. Мы ниже подробнѣе разсмотримъ эти сѣтованія. Здѣсь мы ограничимся однимъ небольшимъ замѣчаніемъ. Намъ кажется, что разложеніе сельскаго быта, если оно въ самомъ дѣлѣ происходитъ, вызвано несравненно болѣе внутренними причинами, чѣмъ внѣшними, стественнымъ ходомъ дѣла внутри общества, а не вмѣшательствомъ администраціи и суда. Крестьянская семья разлагается потому, что семейные раздѣлы, допущенные самимъ положеніемъ, содержатъ въ себѣ зародышъ разложенія. Надъ обществомъ тяготѣютъ кулаки, потому что въ немъ появляется все больше имущественное неравенство, а это неравенство въ свою очередь вызвано мелкими, единичными причинами, дѣйствіе которыхъ прежде сдерживалось помѣщичьей властью, а теперь уже не сдерживается никѣмъ. Съ однимъ однако нельзя не согласиться. Преобразованіе волостныхъ старшинъ въ полицейскихъ чиновниковъ совершенно исказило характеръ волости. Сословное должностное лицо сдѣлалось низшимъ органомъ полиціи, пріобрѣло относительно подчиненныхъ ему крестьянъ полицейскія привычки. Старшины вступили въ непосредственную связь съ исправниками и становыми, съ непремѣнными членами и предводителями, а потому могли опираться на кого либо изъ своего разнороднаго начальства, злоупотребляя своею выборною властью. Наконецъ полицейскія обязанности, возложенныя на старшинъ, внесли аномалію въ самое устройство волостей: должностное лицо, выбранное крестьянами и оплачиваемое ими, пріобрѣло, такъ сказать, всесословный обще-полицейскій характеръ. А между тѣмъ иначе и быть не могло: и правительство, и частныя лица нуждались въ низшемъ полицейскомъ органѣ, стоящемъ близко къ крестьянамъ. Только съ помощью старшинъ возможно было приводить въ исполненіе и правительственныя, и земскія распоряженія. Частнымъ землевладѣльцамъ тоже нерѣдко приходилось обращаться къ старшинамъ за содѣйствіемъ для понужденія крестьянъ къ выполненію ими своихъ обязательствъ. Опытъ указалъ помѣщикамъ, какъ неудобно и большей частью безполезно обращаться

съ своими требованіями къ судебной власти. Рѣшеніе мирового судьи, благопріятное землевладѣльцу, рѣдко могло приводиться въ исполненіе, за то всегда создавало враждебныя отношенія къ крестьянамъ, вредно отзывающіяся на хозяйствѣ. Волостной старшина, наоборотъ, какъ лицо, выбранное крестьянами, могъ оказать помѣщику содѣйствіе, не возбуждая неудовольствія крестьянъ. Такимъ образомъ, значеніе волостнаго старшины расширилось само собою, даже по отношенію къ такимъ дѣламъ, которыя закономъ ему не подчинены. Отсюда и возникла мысль о необходимости узаконить то, на что наталкиваетъ ежедневная практика, т.-е. сдѣлать волости всесословными. Мысль о превращеніи ихъ въ территоріальныя единицы, въ административныя подраздѣленія уѣзда, была почти современна изданію положенія. Въ управленіе министерствомъ внутреннихъ дѣлъ графа Валуева былъ составленъ проектъ о преобразованіи волостей въ такъ называемыя выти, и этимъ древне-русскимъ названіемъ окрещивалось ни что иное, какъ всесословная волость. Съ тѣхъ поръ эта реформа почти не сходила съ газетныхъ столбцовъ и съ языка ораторовъ земскихъ собраній. Замѣчательно, что на всесословныхъ волостяхъ сходились симпатіи людей самыхъ различныхъ направленій. Тѣ, которыхъ поражала неурядица въ крестьянскомъ дѣлѣ, неумѣлость крестьянъ пользоваться даннымъ имъ самоуправленіемъ и даже отстаивать его, видѣли въ ней средство подчинить его руководству образованнаго класса, т.-е.—чтобы быть откровеннымъ—руководству попомѣщиковъ. Для тѣхъ людей, наоборотъ, которые мечтали объ идеальномъ самоуправленіи на широкихъ демократическихъ началахъ, всякое преобладаніе бывшихъ помѣщиковъ въ преобразованныхъ волостяхъ казалось чѣмъ-то въ родѣ язвы египетской; имъ мерещилось, напротивъ, подчиненіе на равныхъ правахъ всѣхъ жителей волости общему выборному управленію, причемъ, конечно, участіе образованнаго класса позволяло обновить это управленіе въ прогрессивномъ духѣ; но подъ образованнымъ классомъ подразумѣвались ужъ не помѣщики, а такъ называемая интеллигенція, т.-е. фельдшера, ветеринары, сельскіе учителя и tutti quanti. Само собою разумѣется, что это различіе во взглядахъ отражалось и на предполагаемой организаціи. Оно, можетъ быть, и было главною причиною того, что вопросъ этотъ до сихъ поръ не выходилъ изъ области полемики. Какъ скоро какое-нибудь собраніе или какая-нибудь газета выступала

съ опредѣленнымъ проектомъ, на нихъ тотчасъ накидывались съ противной стороны. Вспомнимъ, какія горячія обвиненія въ крѣпостничествѣ встрѣтили проекты Петербургскаго дворянства и Московскаго губернскаго земства. Словомъ, до сихъ поръ на этотъ счетъ не сложилось никакого опредѣленнаго мнѣнія, а въ правительственныхъ сферахъ до самаго послѣдняго времени никакихъ новыхъ предположеній не возбуждалось. Въ такъ называемой Кохановской коммиссіи едва ли не въ первый разъ послѣ упомянутой записки графа Валуева серьезно занялись вопросомъ о всесословной волости, или—какъ недавно ее стали называть—о мелкой земской единицѣ.

Посмотримъ теперь, какіе главные доводы говорятъ въ пользу этого преобразованія. Тому обстоятельству, что волостные старшины, выбранные крестьянами, исполняютъ обще-полицейскія обязанности и что въ этомъ будто заключается вопіющая аномалія, мы большаго вѣса не придаемъ. Учрежденія страны не кроятся по теоретическимъ выводамъ, и логическая стройность для нихъ не обязательна: предводители дворянства — тоже сословная должность, а между тѣмъ они безъ ущерба для дѣла заправляютъ цѣлымъ уѣздомъ. Бѣда не въ томъ, что волостные старшины и писаря избираются одними крестьянами, а въ томъ лишь, что при теперешнемъ уровнѣ своего образованія, они не въ силахъ справиться съ этими обязанностями. Право крестьянъ выбирать не обезпечиваетъ избирателей отъ самодурства выборныхъ, а еще менѣе обезпечиваетъ независимость послѣднихъ передъ начальствомъ. Малограматность старшинъ — намъ почти совѣстно приводить этотъ доводъ, ставшій общимъ мѣстомъ — отдаетъ всѣ волостныя дѣла въ распоряженіе писарей, т.-е. вноситъ и въ крестьянское самоуправленіе то господство канцеляріи, которымъ отличается весь нашъ бюрократическій строй. Далѣе, нѣкоторыя существенныя стороны этого самоуправленія несомнѣнно находятся въ плачевномъ состояніи. Опытъ доказалъ, напримѣръ, что крестьяне не умѣютъ содержать продовольственные магазины и не въ силахъ справиться съ кабаками. Имъ нужна опора и противъ злоупотребленія начальства, и противъ собственныхъ ошибокъ. Газеты переполнены извѣстіями, что крестьянскіе приговоры постановляются незаконно, противъ воли большинства или въ другихъ случаяхъ не приводятся въ исполненіе. Жаловаться на это не всегда легко, хотя бы уже вслѣдствіе того, что рѣшенія ждать приходится долго, а если началь-

ство въ ладахъ съ мѣстнымъ старшиной, нарушившимъ право, то жалоба ни къ чему не приведетъ. Послѣднее относится къ дѣламъ уже не волости, а сельскаго общества; но такъ какъ волостное начальство призвано быть охранительной властью для общества, то явная неспособность его къ этой роли и служитъ доводомъ въ пользу его преобразованія. Въ столь важныхъ мірскихъ дѣлахъ, напримѣръ, какъ семейные раздѣлы и передѣлы полей, мірское самоуправленіе несомнѣнно нуждается въ нѣкоторой опекѣ со стороны лица, близко стоящаго къ крестьянамъ и въ то же время не связаннаго личными интересами съ какой либо стороной. Предводителю и непремѣнному члену на это времени не хватаетъ, а въ нелицепріятіи со стороны полицейской власти позволительно усомниться. Есть еще одна сторона крестьянскаго самоуправленія, настоятельно требующая преобразованія въ интересахъ самихъ крестьянъ: это — волостной судъ. Какого бы мнѣнія ни держаться относительно необходимости спеціальнаго крестьянскаго суда, въ одномъ разногласія не существуетъ: теперешній волостной судъ — съ этимъ всѣ согласны — источникъ безправія и несправедливости. Но какъ скоро заходитъ вопросъ объ измѣненіи существующаго порядка, мы тотчасъ наталкиваемся на трудности, почти неодолимыя. Если создать изъ мировыхъ судей аппеляціонную инстанцію для волостнаго суда, то ей не достанетъ времени на пересмотръ рѣшеній этого суда. Въ то же время, разсматривая эти рѣшенія по существу, какимъ они будутъ руководствоваться закономъ? Если предоставить имъ примѣнять общее законоположеніе, то основаніе для производства суда во второй инстанціи будетъ инымъ, чѣмъ въ первой. Если, наоборотъ, признать народный обычай тоже обязательнымъ и для мировыхъ судей — то откуда получатъ они точныя свѣдѣнія о дѣйствительномъ существованіи того или другаго обычая? Такимъ образомъ всякое улучшеніе крестьянскаго суда обусловливается прежде всего близостью судебнаго органа къ мѣстному населенію.

Наконецъ, преобразованіе волостей необходимо и въ интересахъ прочихъ общественныхъ классовъ. Мы видѣли уже, что дѣятельность старшинъ переросла ихъ крестьянскую организацію, что въ нихъ имѣютъ нужду и прочіе жители волости. Потребности въ близкомъ органѣ власти, всѣми ощущаемой, слѣдуетъ удовлетворить. Но потребность эта существуетъ не для однихъ частныхъ лицъ: уѣздное

земство тоже нуждается въ такомъ должностномъ лицѣ, которое исполняло бы его постановленія и слѣдило бы на мѣстѣ за земскими дѣлами, т.-е. за состояніемъ дорогъ, за больницами, школами и т. д. Теперешніе волостные старшины на это рѣшительно не пригодны; поручить же такой надзоръ любезному рвенію господъ гласныхъ при извѣстной русской безпечности едва ли къ чему-нибудь приведетъ. Послѣднія соображенія и повели къ многочисленнымъ толкамъ о такъ называемой мелкой земской единицѣ. Намъ сдается, однако, что задавшіеся созданіемъ этой единицы зашли слишкомъ далеко, думая разбить теперешній уѣздъ на цѣлый рядъ миніатюрныхъ уѣздиковъ. У насъ едва хватаетъ людей на уѣздныя собранія; откуда же набрать ихъ для волостныхъ парламентовъ и коллегіальныхъ волостныхъ управъ? Мы даже оставляемъ въ сторонѣ дороговизну того къ счастью еще заоблачнаго управленія, которымъ такъ щедро надѣляютъ насъ иные ревнители земскаго блага. Поземельное обложеніе достигло у насъ такой высоты, что врядъ ли нашлись бы средства на маленькія волостныя земства. Но такой доводъ, мы знаемъ, никого не убѣдитъ: мы такъ великодушны тамъ, гдѣ затронута общественная польза, что лишній гривенникъ подесятиннаго обложенія насъ, конечно, не испугаетъ. Но болѣе существеннымъ препятствіемъ служитъ недостатокъ въ личномъ составѣ. Его мы и должны имѣть преимущественно въ виду, говоря о преобразованіи волостей, такъ какъ онъ составляетъ едва ли не главный камень преткновенія на пути этой реформы.

Приступая къ изложенію нашей мысли, мы должны оговориться. Предполагаемое нами переустройство волостей не можетъ быть распространено на всю Россію. Мы, во-первыхъ, исключаемъ всѣ наши азіатскія владѣнія и, во-вторыхъ, наши западныя окраины: Царство Польское, три прибалтійскія губерніи, девять западныхъ и Бессарабію, особенности которыхъ исключаютъ всякую возможность распространенія на нихъ нашего волостнаго устройства. Далѣе, мы также должны исключить тѣ сѣверныя, восточныя и южныя губерніи, гдѣ рѣдкость населенія и недостаточность контингента образованныхъ людей препятствуютъ осуществленію предположенной реформы. Сюда относятся губерніи: Олонецкая, Архангельская, Вологодская, Вятская, Пермская, Оренбургская, Уфимская, Самарская, Астраханская, Ставропольская и области: Войска Донскаго, Кубанская и Терская; сюда же придется отнести по той же причинѣ сѣверные лѣсные уѣзды губерній

Новгородской, Костромской и Казанской. Такимъ образомъ въ нашемъ изложеніи мы будемъ имѣть въ виду 24 губерніи центральной и южной Россіи и южные уѣзды трехъ вышеупомянутыхъ губерній. Мы видѣли уже, что наше волостное управленіе фактически переросло рамки чисто крестьянской организаціи, и волостныя правленія превратились въ низшую ступень мѣстной полиціи. Это значеніе ихъ, созданное необходимостью, и слѣдуетъ признать и узаконить. Преобразованная волость станетъ, такимъ образомъ, территоріальнымъ дѣленіемъ уѣзда и, стало быть, распространится на все населеніе, живущее въ ея предѣлахъ, и на всѣ заключающіяся въ ней земли, частныя и общественныя. Должностному лицу, поставленному во главѣ этой волости, должны быть присвоены всѣ права и обязанности полиціи, т.-е. производство предварительныхъ дознаній, задержаніе лицъ, заподозрѣнныхъ въ совершеніи преступленія, а также бѣглыхъ и бродягъ, охраненіе безопасности и благочинія, т. е. надзоръ за трактирными и питейными заведеніями, за ярмарками, за прогономъ скота, за торговлей съѣстными припасами, принятіе мѣръ противъ пожаровъ, наводненій, повальныхъ болѣзней и падежей скота и т. д.; имъ долженъ принадлежать и ближайшій надзоръ въ предѣлахъ волости за такъ называемымъ земскимъ хозяйствомъ—за больницами, школами, дорогами и переправами. Они, стало быть, будутъ ближайшими мѣстными органами и общаго, и земскаго управленія. Съ учрежденіемъ ихъ уже не представится надобности въ дѣленіи уѣзда на станы и въ сохраненіи должности становыхъ приставовъ. Имъ будутъ подчинены низшіе полицейскіе служители—урядники и сотскіе. Мы не видимъ никакой надобности въ сохраненіи теперешнихъ коллегіальныхъ волостныхъ правленій. Для органовъ мѣстной полиціи совѣщательное устройство не имѣетъ смысла: смѣемъ думать, что члены бывшихъ волостныхъ правленій до сихъ поръ ничѣмъ не заявили своей дѣятельности. Само собою разумѣется, что съ подчиненіемъ волостному начальству всѣхъ жителей волости, выборъ этого начальства не можетъ быть уже предоставленъ однимъ крестьянамъ. Мы думаемъ, напротивъ, чѣмъ выше и образованнѣе будетъ контингентъ лицъ, изъ которыхъ станутъ набираться новые волостные начальники, тѣмъ лучше будетъ для самихъ крестьянъ. Нельзя не признать, конечно, что отношеніе ихъ къ различнымъ классамъ населенія не будетъ вполнѣ одинаково. Съ учрежденіемъ всесословныхъ волостей не исчезнетъ

крестьянская организація. Задаваться мыслью объ уничтоженіи этой организаціи было бы въ высшей степени безразсудно уже потому, что никакія правительственныя распоряженія не въ силахъ упразднить крестьянство.

Изъ всѣхъ нашихъ сословій оно, конечно, наиболѣе самородное и самое живучее. Очень легкомысленно думаютъ тѣ, которые воображаютъ, что какое либо изъ нашихъ сословій, хотя бы дворянство или купечество, существуетъ только въ силу закона и можетъ быть произвольно создано или уничтожено. Помимо той оффиціальной организаціи, которую имъ далъ законъ и которую онъ можетъ у нихъ отнять, они живутъ, какъ бытовые общественные классы. Но такое значеніе бытоваго класса болѣе всѣхъ у насъ несомнѣнно имѣетъ крестьянство. Законъ можетъ облегчать переходъ изъ этого класса въ другіе. Онъ можетъ ослабить власть крестьянскаго общества надъ своими членами; онъ можетъ, наконецъ, устранить ту гражданскую невмѣняемость, которая дѣлаетъ изъ крестьянъ вѣчно опекаемыхъ дѣтей, не знающихъ имущественной отвѣтственности и потому не пользующихся кредитомъ. Если бы былъ сдѣланъ починъ въ такомъ направленіи, можно бы этому только порадоваться. Но одного законъ сдѣлать не въ состояніи: онъ не въ силахъ стереть то присущее крестьянамъ сознаніе, благодаря которому они чувствуютъ себя классомъ, непохожимъ на остальные и имѣющимъ свои особые интересы, свои обычаи и преданія. И эта обособленность крестьянскаго быта вовсе не зависитъ отъ общиннаго землевладѣнія. Чувство, о которомъ мы говоримъ, присуще крестьянамъ, владѣющимъ землею на личномъ правѣ не менѣе, чѣмъ общинникамъ. Вотъ почему предполагаемая реформа не должна коснуться сословнаго крестьянскаго самоуправленія. Но сфера дѣятельности этого самоуправленія—сельское общество, а не волость. Ревнители однообразія и безсословности готовы посягнуть на вѣковой бытъ сельскихъ обществъ ради той призрачной цѣли, чтобы два-три разночинца, случайно водворившіеся въ какомъ нибудь селѣ, не чувствовали себя въ немъ чужими и могли облагодѣтельствовать общество своимъ участіемъ въ его дѣлахъ. Намъ сдается, что это значило бы затѣвать дѣло, осужденное на неуспѣхъ, значило бы расшатывать созданную исторіею народную силу ради погони за мизерными результатами. Мы думаемъ, что организація сельскаго общества, какъ единицы самоуправленія,—вопроса объ общинномъ зем-

левладѣніи мы здѣсь не касаемся—должна быть сохранена въ настоящемъ ея видѣ. Но эта неприкосновенность крестьянскаго самоуправленія не устраняетъ необходимости въ извѣстной опекѣ надъ нимъ. Вотъ уже десять лѣтъ, какъ мы слышимъ отовсюду, что крестьяне разоряются. Насколько оправдывается мнѣніе, будто общій уровень крестьянскаго быта падаетъ, объ этомъ можно спорить очень много и разсуждать здѣсь о томъ не мѣсто. Несомнѣнно лишь то, что увеличивается число дворовъ, неимѣющихъ рабочаго скота и бросающихъ хозяйство. Несомнѣнно и то, что фактъ этотъ отчасти зависитъ отъ многочисленныхъ семейныхъ раздѣловъ, дробящихъ и безъ того невеликія хозяйственныя единицы, и въ равной, если не въ большей степени,—отъ кабацкой заразы. Сельскіе старосты и сходы между тѣмъ не оказываютъ семейнымъ раздѣламъ никакого противодѣйствія, а тамъ, гдѣ они силятся устоять противъ приманки кабака, они зачастую не могутъ справиться съ настойчивостью кабатчика, находящаго себѣ корыстную поддержку въ волостномъ управленіи. Очевидно, что и въ томъ, и въ другомъ отношеніи сельское общество нуждается въ охранѣ, и что волостные старшины этой охраны ему не оказываютъ. То же мы видимъ и по двумъ другимъ вопросамъ крестьянскаго самоуправленія. Едва ли кто станетъ оспаривать, что частные и мірскіе передѣлы мало содѣйствуютъ успѣхамъ земледѣлія и что сельскіе запасные магазины находятся въ состояніи плачевномъ. Желающіе познакомиться съ тѣмъ, какимъ образомъ рѣшается на сходахъ передѣлъ мірской земли, найдутъ на этотъ счетъ любопытныя свѣдѣнія въ статьяхъ Г. Трирогова. Хотя вообще говоря, передѣлы становятся рѣже, нельзя не пожелать, чтобы для нихъ установились повсемѣстно возможно отдаленные сроки и чтобъ въ опредѣленіи этихъ сроковъ былъ устраненъ произволъ шаткаго и къ тому же часто поддѣльнаго большинства. Опредѣлять эти сроки закономъ едва ли возможно: регламентація въ дѣлѣ хозяйства вообще не годится, тѣмъ болѣе, что условія этого хозяйства далеко не вездѣ одинаковы. Но рѣшенія схода по этому вопросу могли бы подвергаться контролю. Уѣздное присутствіе или то учрежденіе, которое его замѣнитъ, слишкомъ удалено отъ каждаго отдѣльнаго селенія; всего удобнѣе подчинять эти приговоры утвержденію со стороны будущаго волостнаго начальства и только въ случаѣ жалобы общества на постановленіе этого начальства переносить вопросъ въ уѣздную инстанцію. Необходимость

контроля надъ общественными магазинами не подлежитъ спору; контроль этотъ и порученъ земству. Но опытъ уже доказалъ, что осуществить его оно не въ силахъ. И въ самомъ дѣлѣ, можно ли требовать, чтобы члены управы, занятые своимъ дѣломъ, разъѣзжали по уѣзду и осматривали сельскіе магазины? Полагаться же на доброхотное усердіе въ этомъ дѣлѣ господъ гласныхъ значило бы, думаемъ мы, создавать себѣ завѣдомо иллюзіи. И здѣсь стало быть факты насъ приводятъ къ единственно возможному исходу—контролю со стороны волостнаго начальства, но, конечно, не въ теперешнемъ его видѣ. Есть наконецъ еще одно печальное явленіе въ сельской жизни, предоставить которое на произволъ судьбы нельзя. Явленіе это — часто повторяющаяся растрата мірскихъ суммъ. Оно несомнѣнно доказываетъ, что сельскіе старосты должны быть подчинены надзору; но приведетъ ли къ чему нибудь такой надзоръ со стороны теперешнихъ старшинъ, по честности своей мало отличающихся отъ старостъ?

И такъ интересы самихъ крестьянъ—мы повторяемъ это—требуютъ, чтобы мѣста новыхъ волостныхъ начальниковъ замѣщались людьми, стоящими выше крестьянскаго уровня; того же самаго требуютъ, конечно, интересы прочихъ классовъ волостнаго населенія. Если мы признаемъ необходимость обновленія теперешняго личнаго состава волостнаго начальства, то для этого еще недостаточно открыть доступъ въ крестьянскія управленія такъ называемой интеллигенціи. Надо ее поставить въ такое положеніе, чтобъ ее не задавила масса, чтобъ она пожелала заняться волостными дѣлами. Ревнители общаго равенства очень озабочены тѣмъ, какъ бы всесословныя волости не открыли косвенный путь къ возстановленію крѣпостнаго права; они, какъ заразы для крестьянъ, опасаются вліянія помѣщиковъ и потому допускаютъ ихъ участіе въ волостныхъ дѣлахъ не иначе, какъ на равныхъ правахъ, т.-е. при всеобщей подачѣ голосовъ. На самомъ дѣлѣ опасность заключается вовсе не въ томъ, что землевладѣльцы въ свои руки заберутъ волостное управленіе, а скорѣе въ томъ, что они станутъ отъ него отстраняться. Они едва ли будутъ очень польщены правомъ являться на волостной сходъ и учавствовать въ его столь парламентскихъ преніяхъ. При системѣ всеобщей подачи голосовъ они до такой степени будутъ затерты, что врядъ ли захотятъ вступать въ борьбу съ какимъ нибудь заправилой изъ числа кабатчиковъ. Для того, чтобы привлечь образованные элементы въ волость,

надо имъ отвести подобающее мѣсто. Правильнымъ основаніемъ для участія въ дѣлахъ волости можетъ быть только размѣръ землевладѣнія или цѣнность недвижимаго имущества—дома, фабрики, мельницы, сада и т. д. Устройство волостныхъ сходовъ должно такимъ образомъ подвергнуться коренному преобразованію. Особенная многолюдность этого схода едва ли способствуетъ правильному обсужденію на немъ вопросовъ. Мы полагаемъ, что десять крестьянскихъ дворовъ—самая удобная единица для представительства на сходѣ. Каждое селеніе стало быть будетъ посылать на него столько выборныхъ, сколько оно заключаетъ въ себѣ десятковъ дворовъ, притомъ дробныя числа будутъ считаться за цѣлыя. Для крестьянскаго представительства мы такимъ образомъ сохраняемъ основанія, принятыя положеніями. Но если такъ, то для представительства остальныхъ классовъ должна быть принята соотвѣтствующая норма. Земельный надѣлъ десяти дворовъ, при среднемъ трехъ-душевомъ дворѣ, почти равняется ста десятинамъ. Вотъ почему мы полагали бы возможнымъ каждому частному владѣльцу, имѣющему сто десятинъ земли, или соотвѣтствующее по цѣнности недвижимое имущество, дать право личнаго участія на сходѣ. Мелкіе землевладѣльцы посылали бы отъ себя выборныхъ, сообразно тому, какъ это дѣлается при выборѣ гласныхъ, съ тѣмъ, чтобы на каждые сто десятинъ приходилось по одному. Мѣстнымъ приходскимъ священникамъ и народнымъ учителямъ, независимо отъ ценза, также принадлежало бы право личнаго участія на сходѣ. Но при крайней малочисленности личныхъ землевладѣльцевъ этимъ ограничиться нельзя: они всетаки остались бы на сходѣ въ ничтожномъ меньшинствѣ. Каждое частное имѣніе можетъ быть разсматриваемо, какъ вполнѣ равноправное съ надѣломъ крестьянскаго общества. Если мы за каждымъ селеніемъ признаемъ право выбирать отъ себя представителей, сообразно наличности дворовъ, нѣтъ основанія отказать въ соотвѣтствующемъ правѣ и личнымъ собственникамъ. При рѣшеніяхъ схода мы полагаемъ возможнымъ за каждымъ изъ нихъ считать столько голосовъ, во сколько разъ его имѣніе превышаетъ стодесятинный размѣръ или соотвѣтствующую ему цѣнность. Только при этомъ условіи начало пропорціональности между землевладѣніемъ и представительствомъ будетъ выдержано во всей строгости. Наконецъ, въ виду отсутствія многихъ изъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ, отсутствія иногда совершенно невольнаго, слѣдуетъ

предоставить имъ право вмѣсто себя на сходъ посылать повѣренныхъ, не ограничивая этого права тѣми условіями, какими обставлена на земскихъ выборахъ передача голоса. Такія преимущества крупнаго землевладѣнія нѣкоторымъ читателямъ могутъ показаться чрезвычайными, нарушающими священныя начала равноправности. Смѣемъ однако увѣрить ихъ, что даже при такой организаціи волостныхъ сходовъ участіе въ нихъ лицъ высшихъ сословій окажется, по всей вѣроятности, едва замѣтнымъ. Даруя имъ такія права, законъ по крайней мѣрѣ оградитъ ихъ отъ произвола массъ. Пользованіе ими будетъ уже зависѣть отъ нихъ. Впрочемъ необходимо въ извѣстныхъ предѣлахъ ограничить число голосовъ, которымъ можетъ пользоваться частный землевладѣлецъ: мы полагаемъ, что крайнимъ предѣломъ можно было бы признать 10 голосовъ. Такимъ образомъ къ волостному сходу примѣнялся бы тотъ способъ счета голосовъ, который принятъ въ уставахъ акціонерныхъ компаній.

Тѣмъ не менѣе, повторяемъ это, иллюзіи мы себѣ дѣлать не хотимъ. Участіе образованныхъ людей въ волостномъ управленіи надолго еще будетъ крайне слабымъ. Послѣ сильнаго отлива ихъ изъ уѣзда въ города, совершившагося въ шестидесятыхъ годахъ, реакція едва началась. Многіе изъ уѣздовъ, даже центральныхъ, даже лучшихъ губерній до того опустѣли, что въ нихъ съ трудомъ набирается необходимый персоналъ гласныхъ и мировыхъ судей. Охлажденіе нашего провинціальнаго общества къ земскимъ дѣламъ не зачѣмъ къ сожалѣнію подтверждать фактами: несостоявшіяся или слишкомъ рано закрытыя собранія о немъ свидѣтельствуютъ ежегодно. Едва ли можно предположить, что волостные сходы, даже при самыхъ заманчивыхъ правахъ окажутся счастливѣе и привлекутъ живое участіе господъ землевладѣльцевъ. Вотъ почему намъ кажется, что такъ называемая мелкая земская единица, т.-е. въ сущности устройство въ уѣздѣ нѣсколькихъ земскихъ собраній и управъ, для насъ пока—несбыточная мечта. Какія бы формы ни придумывали для такой единицы, въ какомъ бы размѣрѣ ее ни устраивали — это рѣшительно все равно. Будетъ ли она совпадать съ волостью, сольется ли съ приходомъ, въ главномъ она еще долго будетъ ощущать недостатокъ—въ людяхъ, желающихъ пополнить собою новые кадры самоуправленія. Совершенно правы тѣ, кому уѣздъ кажется слишкомъ широкою земскою единицею. Мысль о томъ, чтобы мѣстныя

дѣла вѣдались тѣми, кому они близки, — очень заманчивая мысль. Желаніе отыскать въ приходѣ сліяніе религіозныхъ интересовъ съ экономическими — очень почтенное желаніе. Но при всемъ томъ такъ думать и желать могутъ тѣ лишь, кто представляетъ себѣ Россію не дѣйствительнымъ, а какимъ-то отвлеченнымъ государствомъ. Территоріальная единица самоуправленія можетъ становиться тѣмъ мельче, чѣмъ край богаче людьми и производствомъ. Въ Вюртембергѣ, если не ошибаемся, достигнуто наибольшее дробленіе хозяйственныхъ дѣлъ; тамъ въ самомъ дѣлѣ тѣ только платятъ за школу или больницу и завѣдуютъ ими, кто ими непосредственно пользуется; тѣ только содержатъ дорогу, чьи земли къ ней примыкаютъ. Развѣ у насъ что либо подобное возможно? Развѣ волость можетъ содержать больницу или врача, когда едва на цѣлый уѣздъ имѣются два или три помѣщенія для пріема больныхъ? Развѣ волость можетъ организовать что либо больше, чѣмъ простую школу граматности, когда не на всѣ уѣзды имѣются двуклассныя училища? Развѣ къ ремонту дорогъ можно привлекать одно мѣстное населеніе, когда онѣ соединяютъ пункты, отстоящія на сотни верстъ и болѣе? Намъ возразятъ, что всѣ эти учрежденія размножатся, когда явятся волостное управленіе и волостной бюджетъ. Да, волостной бюджетъ, эта завѣтная мысль нашихъ реформаторовъ! Мы и не сомнѣваемся, что онъ выростетъ очень быстро, если ему дать народиться. У насъ, какъ извѣстно, не потребности создаютъ учрежденія, а наоборотъ. Но, спросимъ мы въ свою очередь, изъ какихъ средствъ пополнить этотъ бюджетъ? Крестьяне, говорятъ намъ, обременены до крайности. Если принять во вниманіе сравнительную, а не абсолютную тягость обложенія, то не менѣе обремененными окажутся и землевладѣльцы. За восемнадцать лѣтъ существованія земства подесятинное обложеніе достигло во многихъ мѣстностяхъ двадцати копѣекъ, не считая государственнаго земскаго сбора и дворянскихъ повинностей. Есть уѣзды, и притомъ не черноземные, гдѣ эти три повинности, вмѣстѣ взятыя, превышаютъ уже 35 копѣекъ съ десятины; а во многихъ частяхъ нечерноземной полосы рента съ земли, въ которую не вложено капитала, не превышаетъ рубля съ десятины, по крайней мѣрѣ, для большихъ имѣній. Такимъ образомъ наше крупное землевладѣніе, которое у насъ считаютъ едва ли не свободнымъ отъ налога, во многихъ мѣстностяхъ Россіи обложено уже выше, чѣмъ въ Англіи, Франціи и Германіи.

Въ виду этого для будущихъ волостныхъ земствъ, носящихся передъ воображеніемъ многихъ изъ нашихъ реформаторовъ, едва ли остается свободный источникъ обложенія.

Но податная скудость далеко еще не все. Вызывать къ жизни новый органъ самоуправленія можно тогда только, когда есть надежда, что органъ этотъ будетъ дѣйствовать. Питать такую надежду относительно мелкой земской единицы,—все равно, будетъ ли она приходская или волостная,—едва ли позволительно. Губернскія земскія собранія при всѣхъ ограниченіяхъ, которымъ они подверглись, все таки представляютъ приманку говорилень. Тѣмъ не менѣе даже въ Москвѣ, за исключеніемъ тѣхъ сессій, когда производятся выборы, съ трудомъ добиваются присутствія тридцати гласныхъ. Этой ораторской приманки для волостныхъ парламентовъ очевидно не будетъ. Рамки ихъ окажутся еще болѣе тѣсными, чѣмъ у земскихъ собраній. Притомъ же распредѣленіе личныхъ землевладѣльцевъ по волостямъ далеко не равномѣрно: есть волости, въ которыхъ ихъ нѣтъ, или почти нѣтъ. Предоставлять же однимъ крестьянамъ веденіе земскаго хозяйства въ предѣлахъ волости, едва ли желательно. Можно быть очень высокаго мнѣнія о мужицкой практичности, можно утверждать, что мужицкіе гласные очень полезные члены земства—и пишущій эти строки вполнѣ раздѣляетъ это мнѣніе—но тамъ, гдѣ крестьяне предоставлены самимъ себѣ, на своихъ волостныхъ сходахъ, они до сихъ поръ мало выказали способности къ самоуправленію. Вотъ почему мы думаемъ, что слѣдуетъ пока отказаться отъ заманчивой мысли объ устройствѣ самостоятельной мелкой земской единицы. Земское хозяйство должно по прежнему оставаться уѣзднымъ, не смотря на тѣ очевидныя неудобства, какія возникаютъ изъ подчиненія цѣлаго уѣзда одному органу управленія. Но изъ этого вовсе еще не слѣдуетъ, что надзоръ за учрежденіями земства, за его школами, дорогами, больницами и т. д. не можетъ быть порученъ мѣстному, волостному начальству. Слабая сторона земской организаціи заключается въ томъ, что у нея не достаетъ мѣстныхъ исполнительныхъ органовъ. Контроль земскаго хозяйства посредствомъ членовъ управъ оказывается крайне слабымъ и недѣйствительнымъ. Коллегіальныя учрежденія вообще мало способны къ административной дѣятельности. Распредѣляя между собою отдѣльныя отрасли этой дѣятельности, члены управъ обнаруживаютъ мало энергіи въ своемъ надзорѣ уже въ силу

того, что они не особенно охотно разъѣзжаютъ по уѣзду. Такой надзоръ окажется гораздо болѣе дѣйствительнымъ, когда онъ будетъ порученъ единоличной власти будущихъ волостныхъ начальниковъ. Роль волостнаго схода окажется при этомъ довольно тѣсною. Вотъ какъ мы представляемъ себѣ предметы его вѣдомства. Они будутъ ограничиваться: 1) разборомъ жалобъ на дѣйствія волостныхъ начальниковъ; 2) ходатайствомъ передъ уѣзднымъ земствомъ объ открытіи въ предѣлахъ волости школъ, больницъ или пріемныхъ покоевъ; 3) разверсткой подводной и военно-конской повинности; 4) обсужденіемъ о ремонтѣ мѣстныхъ проселочныхъ дорогъ и переправъ на оныхъ, причемъ тотъ и другой долженъ остаться натуральной повинностью, лежащей на владѣльцахъ тѣхъ участковъ, на которыхъ находятся эти дороги и переправы.

При такихъ условіяхъ не представляется надобности въ особыхъ волостныхъ повинностяхъ. Мы ниже увидимъ, какимъ образомъ должно оплачиваться волостное управленіе.

III.

Вопросъ о крестьянскомъ судѣ.--Предѣлы его подсудности.—Неудобство, возникающее изъ самаго устройства этого суда и изъ отношеній его къ другимъ судебнымъ органамъ.—Причины, побуждающія къ сохраненію этого суда въ принципѣ.

Перейдемъ теперь къ другой функціи мѣстнаго устройства—къ суду. У насъ, какъ извѣстно, давно признано за аксіому, что судебная власть на всѣхъ ея ступеняхъ должна быть строго разобщена съ административной. Начало это легло въ основаніе нашей судебной реформы. Но вопреки общепринятому порядку западныхъ государствъ оно было проведено съ особою послѣдовательностью какъ разъ на низшихъ ступеняхъ судебной лѣстницы. На верху ея сенатъ облеченъ и судебною и административною властью: до самаго послѣдняго времени государственный совѣтъ рядомъ съ своей законодательною дѣятельностью являлся иногда и высшимъ судебнымъ мѣстомъ, а консультаціи при министерствѣ юстиціи присвоено было значеніе гражданской судебной инстанціи. Напротивъ, мировой судъ безусловно отдѣленъ отъ мѣстнаго управленія, и это разграниченіе считается у насъ однимъ изъ самыхъ дорогихъ пріобрѣтеній реформъ прошлаго царствованія. Между тѣмъ въ пользу такого разграниченія едва ли можно привести иной доводъ, кромѣ ссылки на великую тѣнь Монтескье. Правда, земскій судъ добраго стараго времени не оставилъ по себѣ хорошей памяти. Но память эта относится къ той эпохѣ, когда судебная власть и по своему нелицепріятію и по безкорыстію едва ли чѣмъ отличалась отъ полицейской. Съ тѣхъ поръ въ лицѣ мировыхъ посредниковъ мы имѣли новый примѣръ сліянія обѣ-

ихъ властей въ одномъ должностномъ лицѣ; мировымъ посредникамъ присвоены были разбирательство споровъ между помѣщиками и крестьянами и надзоръ за правильностью дѣйствія волостнаго суда. Нельзя сказать, чтобы это сліяніе оказало плохое дѣйствіе на ходъ крестьянскаго дѣла въ первые годы послѣ реформы 19 февраля. Съ учрежденіемъ мировыхъ судей къ нимъ перешли на общемъ основаніи спорныя дѣла между владѣльцами и ихъ бывшими крѣпостными, а съ упраздненіемъ посредниковъ порученный имъ контроль надъ волостнымъ судомъ возложенъ былъ на уѣздныя присутствія. Такимъ образомъ былъ устраненъ живой посредствующій органъ между крестьянской сословной организаціей и общимъ управленіемъ. Надзоръ за крестьянскимъ судомъ отодвинулся въ уѣздъ, а разбирательство споровъ крестьянъ съ ихъ помѣщиками отошло къ должностному лицу, не имѣющему прямаго воздѣйствія на крестьянскій бытъ и стоящему особнякомъ отъ этого быта. Нельзя сказать, чтобъ это обособленіе суда принесло крестьянамъ пользу. У насъ постоянно слышатся жалобы на то, что мировые судьи при разбирательствѣ исковъ мѣжду крестьянами, разрѣшаютъ ихъ, не руководствуясь народными обычаями, и потому вносятъ шаткость въ правовыя понятія народа, и безъ того не особенно твердыя. Но какъ же требовать отъ судей знакомства съ этими обычаями? Какъ требовать отъ должностнаго лица, въ большинствѣ случаевъ примѣняющаго общіе гражданскіе законы, полнаго отступленія отъ нихъ въ тѣхъ немногихъ дѣлахъ, въ которыхъ сторонами являются крестьяне? Какъ и гдѣ вообще провести рѣзкую границу между писаннымъ и обычнымъ правомъ? Съ другой стороны, если признано, что волостной судъ предоставить самому себѣ нельзя, что довѣрія онъ къ себѣ не внушаетъ,—а не признать этого трудно въ виду слишкомъ уже вопіющихъ безобразій этого суда—то можно ли считать достаточной повѣрочной инстанціей для него уѣздное присутствіе, собирающееся много-много по два раза въ мѣсяцъ и состоящее изъ лицъ, мало знакомыхъ съ крестьянскимъ судомъ? Можно ли также послѣдовательно сохранить за этой инстанціей одно лишь кассаціонное значеніе, какъ будто крестьяне, да и сами господа члены присутствія, всегда ясно понимаютъ различіе между кассаціей и аппеляціей? Да и будетъ ли одно право кассаціи достаточной гарантіей противъ слишкомъ частыхъ уклоненій волостной „магистратуры“ не отъ формъ только, но отъ самой сущности какого либо, даже элемен-

тарнаго права? Преобразованіе волостей ставитъ всѣ эти вопросы на очередь. Должны ли просто новые волостные начальники замѣнить старшинъ составленіемъ крестьянскаго суда на прежнихъ основаніяхъ? Слѣдуетъ ли напротивъ, какъ думаютъ многіе, передать всѣ дѣла между крестьянами мировымъ судьямъ, устранивъ такимъ образомъ сословное различіе подсудности? Въ пользу послѣдняго рѣшенія вопроса говорятъ многіе доводы. Разграниченіе юрисдикціи волостныхъ судовъ отъ мировой юстиціи основано на цѣнности иска (до ста рублей) и на тяжести примѣняемаго наказанія (до 7-ми дней ареста, до шести дней общественн. работы, штрафа до 3-хъ руб. и 20-ти ударовъ розгами), причемъ и въ гражданскихъ, и въ уголовныхъ дѣлахъ спеціально волостному суду подчинены одни крестьяне. Между тѣмъ, если этотъ спеціальный судъ признается компетентнымъ только въ дѣлахъ маловажныхъ, то этимъ самымъ устраняется его сословное значеніе. Отчего въ самомъ дѣлѣ не подчинять крестьянъ безъ ограниченія цѣнности иска, по крайней мѣрѣ въ предѣлахъ мировой юрисдикціи, вѣдѣнію сословнаго суда, если этотъ судъ считается вообще удобнымъ, въ виду существованія у народа особыхъ понятій о гражданскихъ отношеніяхъ? Въ дѣлахъ уголовныхъ ограниченіе подсудности волостнаго суда совершенно понятно въ виду наличности государственнаго интереса въ преслѣдованіи виновнаго. Но въ гражданскихъ искахъ такого интереса не существуетъ. Нельзя же признать въ самомъ дѣлѣ, что для мелкихъ взысканій годится и плохой судъ, потому что все равно, будутъ ли они присуждены правильно или неправильно. Для большинства крестьянъ искъ въ 100 рублей представляется очень серьезнымъ. Одно изъ двухъ въ самомъ дѣлѣ: либо волостной судъ не внушаетъ къ себѣ довѣрія—и тогда его слѣдуетъ устранить, или—наоборотъ, и тогда подсудность его слѣдуетъ расширить. Отвѣтъ на послѣдній вопросъ не представляется сомнительнымъ. Даже въ средѣ нашихъ самобытниковъ едва ли найдутся защитники крестьянскаго суда. Учрежденіе, въ которомъ главнымъ доводомъ защиты является водка, который самый искъ присуждаетъ зачастую въ видѣ этой самой водки, затѣмъ выпиваемой судьями съ помирившимися сторонами, не выдерживаетъ самой невзыскательной критики. Тѣмъ не менѣе мы не думаемъ предлагать здѣсь его совершеннаго упраздненія. Въ пользу его говоритъ одно несомнѣнное качество—полное отсутствіе письменнаго производства

и судебнаго формализма. Упрощенная форма мироваго производства далеко, въ самомъ дѣлѣ, не такъ проста, чтобы стать доступною крестьянскому пониманію. Различіе между частными рѣшеніями и рѣшеніями по существу, отводъ сторонъ, сроки для подачи аппеляціонныхъ и частныхъ жалобъ, кассаціонное производство и отмѣна рѣшеній—все это открываетъ такое широкое поле для крючкотворства и казуистики, что отдаетъ безграматнаго мужика въ полное распоряженіе мѣстнаго адвоката или даже просто смышленаго однодеревенца. Примѣнять такое судопроизводство къ мелкимъ тяжбамъ и спорамъ крестьянской среды значило бы сбивать эту среду съ толку и вносить въ нее духъ сутяжничества. Но изъ этого вовсе не слѣдуетъ, чтобы волостной судъ долженъ былъ по прежнему оставаться обязательнымъ и сохранить свою теперешнюю форму. О преобразованіи его устройства мы скажемъ ниже. Здѣсь пока мы укажемъ на возможность предоставить обѣимъ сторонамъ въ каждомъ гражданскомъ или уголовномъ дѣлѣ, возникающемъ между крестьянами, обращаться по обоюдному согласію либо къ волостному, либо къ мировому суду. Въ послѣднемъ случаѣ мировой судья постановлялъ бы свое рѣшеніе на основаніи писаннаго, а не обычнаго права. Такимъ образомъ, не вытѣсняя послѣдняго, нашъ общій законъ мало-по-малу входилъ бы въ крестьянскій бытъ. Мы думаемъ, что онъ не встрѣтилъ бы тамъ особаго сопротивленія. Ежедневные факты указываютъ, что крестьяне сами все чаще стараются уклониться отъ своего роднаго суда и обращаются съ своими просьбами то въ мировыя, то въ общія судебныя установленія.

IV.

Крестьянскій обычай и предѣлы его примѣненія.—Споръ о примѣнимости къ крестьянамъ новаго гражданскаго уложенія.—Неясность и сбивчивость закона, опредѣляющаго обязательность крестьянскихъ обычаевъ.—Значеніе ихъ въ дѣлахъ, подсудныхъ волостному суду.—Роль обычая въ уголовномъ производствѣ и въ спорахъ, возникающихъ изъ обязательствъ.—Роль его въ вещномъ и личномъ правѣ.—Вопросъ о крестьянскихъ наслѣдствахъ и завѣщаніяхъ.—Настоящая сфера дѣйствія крестьянскаго обычая.—Крестьянскія семейныя отношенія.—Отличіе семейнаго начала отъ общиннаго.—Принципъ нераздѣльности двора.—Признаки упадка семейнаго начала.—Мѣры къ урегулированію вопроса о крестьянскомъ наслѣдственномъ правѣ.

Мы не можемъ здѣсь не коснуться вопроса, сильно занимавшаго печать за послѣдніе мѣсяцы,—вопроса о примѣненіи общаго гражданскаго закона къ крестьянскому быту. Возникъ онъ, какъ извѣстно, по случаю обсужденія проекта новаго гражданскаго уложенія. Строго говоря, онъ существуетъ издавна, существуетъ глухо и какъ бы незамѣтно. Крестьянскія положенія, какъ мы сейчасъ увидимъ далеко не ясно и не точно разграничили сферу примѣненія писаннаго закона и народнаго обычая. Но странное положеніе 80 милл. русскаго народа, одною стороною освѣщеннаго X томомъ свода законовъ, другою, наибольшею, уходящаго, какъ мѣсяцъ на ущербѣ въ тьму неизвѣданныхъ обычаевъ, не особенно тревожило нашихъ публицистовъ. Была затѣяна коммисія сенатора Любощинскаго, изъѣздившая нѣсколько изъ сѣверныхъ губерній и напечатавшая нѣсколько толстыхъ томовъ. Томы нашли рѣдкихъ читателей, и дѣло замерло. Появлялись изрѣдка ученыя изслѣдованія о сущности обычая, но большинству публики онъ продолжалъ казаться

какимъ то дѣвственнымъ лѣсомъ. А между тѣмъ люди, примѣнявшіе на мѣстѣ далеко не ясный законъ—предводители дворянства, непремѣнные члены, мировые и волостные судьи—продолжали разрѣшать какъ придется, спорныя дѣла то на основаніи свода, то на основаніи обычая, по всей вѣроятности, вовсе не примѣчая той путаницы, которая столичному ученому кажется такой безъисходною. Мы ниже постараемся объяснить, почему эта путаница на самомъ дѣлѣ не такъ страшна, какъ обыкновенно думаютъ. Юристы до сихъ поръ съ ней мирились, потому что самый X томъ былъ въ ихъ глазахъ чѣмъ-то до того несовершеннымъ, что незачѣмъ было особенно хлопотать о примѣненіи его къ деревнѣ. Но когда заговорили про новое уложеніе, тотчасъ зашла рѣчь о томъ, не слѣдуетъ ли распространить его блага на стоящую внѣ закона массу населенія. Мнѣніе это въ особенности высказывалось людьми такъ называемой либерально-западнической школы. Противники ихъ возстали въ защиту священнаго народнаго обычая и утверждали, что не только на него нельзя посягать во имя римскаго права и наполеонова кодекса, но слѣдуетъ, наоборотъ, распространить этотъ обычай по крайней мѣрѣ въ главныхъ, общепринятыхъ его чертахъ, на всѣ общественные классы, т.-е. воспользоваться имъ для самого текста уложенія. Большинство, повидимому, склонялось въ пользу средняго рѣшенія, при которомъ народъ и интеллигенція по прежнему оставались бы подъ дѣйствіемъ своего спеціальнаго права. Но при этомъ обнаружилось нѣчто иное—именно то, что мы до сихъ поръ очень мало знали о дѣйствительномъ положеніи дѣлъ, о степени примѣненія въ народномъ быту писаннаго закона и обычая. Журналъ „Русь“ по этому поводу забилъ тревогу и въ цѣломъ рядѣ статей указалъ на опасности, которымъ подвергается древній народный бытъ со стороны разлагающаго дѣйствія чуждаго ему законодательства. Съ особенною полнотою этотъ вопросъ былъ разработанъ въ статьѣ г. Матвѣева: „Сводъ законовъ и крестьяне“ („Русь“. 1883 г. № 9). Почтенный авторъ сѣтуетъ на то, что судебная и нотаріальная практика вопреки неоднократнымъ кассаціоннымъ рѣшеніямъ сената, совершенно игнорируетъ существованіе народнаго обычая и притомъ въ самыхъ важныхъ изъ отправленій народной юридической жизни, т.-е. въ вопросахъ объ укрѣпленіи правъ на собственность, объ утвержденіи въ правахъ наслѣдства, объ опекѣ надъ малолѣтними. Далѣе мировой судъ примѣняетъ къ

крестьянскому имуществу сложное и ненужное для крестьянъ правило охранительнаго судопроизводства. Наконецъ въ дѣлахъ уголовныхъ она нарушаетъ самыя завѣтныя понятія народа о правѣ семейственномъ, т.-е. зачастую подвергаетъ взысканіямъ главу семейства за то, что тотъ себѣ позволилъ наказать одного изъ своихъ домашнихъ. Такимъ образомъ, какъ говоритъ г. Матвѣевъ, наша судебная практика подкапывается подъ древнѣйшія основы нашего народнаго быта. Если не будутъ приняты мѣры къ охраненію этого быта, старинному устройству великорусской семьи грозитъ быстрое разложеніе. Стало быть—и это ужъ нашъ собственный выводъ—обычай уже теперь все болѣе вытѣсняется писаннымъ правомъ, сфера его дѣятельности съуживается даже помимо всякихъ новыхъ законодательныхъ мѣръ, которыя бы подчинили крестьянъ дѣйствію общихъ гражданскихъ законовъ. Таково, по крайней мѣрѣ, признаніе сторонниковъ самобытности и крестьянскаго обычнаго права. Но, если это въ самомъ дѣлѣ такъ, если обычай требуетъ уже искусственной поддержки, онъ тѣмъ самымъ именно утрачиваетъ какъ разъ то свойство, которое даетъ ему права на уваженіе. Обычай потому только и достоенъ своего названія, что онъ живучъ среди народа, что онъ примѣняется въ силу народной потребности. Какъ скоро онъ перестаетъ быть дорогимъ народу, онъ теряетъ характеръ обычая. Обязательнымъ его сдѣлать нельзя.

Посмотримъ теперь, какіе предѣлы установлены для обычнаго права крестьянскими положеніями. Мы уже видѣли, что онъ составляетъ основу судоговоренія въ волостныхъ судахъ. Но и здѣсь примѣненіе его далеко не такъ обширно, какъ обыкновенно думаютъ. Статья 107 общаго положенія говоритъ, что когда не состоялось между тяжущимися примиренія, „то судъ рѣшитъ дѣло, либо на основаніи заявленныхъ въ волостномъ правленіи сдѣлокъ и обязательствъ, если таковыя были заключены между спорящими сторонами, либо, при отсутствіи таковыхъ сдѣлокъ, на основаніи мѣстныхъ обычаевъ и правилъ, принятыхъ въ крестьянскомъ быту“. Какъ видно, примѣненіе обычнаго права ограничивается словесными обязательствами либо тѣми, которыя въ письменномъ договорѣ опущены и стало быть подразумѣваются въ силу принятыхъ въ народѣ правилъ. Во всѣхъ дѣлахъ, возникающихъ вслѣдствіе письменныхъ сдѣлокъ, эти сдѣлки являются, такъ сказать, спеціальнымъ закономъ для даннаго случая.

Само собою разумѣется, что никакой обычай не можетъ дозволить лицу, обязавшемуся по договору, его нарушить или не выполнить. Но если такъ, то производство въ волостныхъ судахъ по тяжбамъ, возникающимъ изъ договоровъ, очень мало отличается отъ такового же производства на мировомъ судѣ, иначе оно и быть не можетъ; виды договоровъ одни и тѣ же повсюду въ крестьянскомъ быту и въ быту прочихъ сословій. Договоры эти не могутъ принять иной характеръ кромѣ того, который установленъ для каждаго изъ ихъ видовъ общимъ гражданскимъ закономъ, такъ какъ эти формы законодателемъ не выдуманы, а взяты имъ изъ жизни. У насъ это тѣмъ болѣе такъ, что, какъ извѣстно, наше договорное право въ X томѣ разработано очень плохо и предоставляетъ широкое поле для судебной интерпретаціи. А такъ какъ подавляющее большинство тяжебныхъ дѣлъ возникаетъ на почвѣ договоровъ, то и въ волостныхъ судахъ случаи примѣненія обычая къ гражданскому процессу далеко не часты. Намъ могутъ возразить, что писанныя условія почти никогда не предусматриваютъ всѣхъ могущихъ возникнуть случаевъ, что, напримѣръ, при производствѣ сообща, артелью какого нибудь дѣла, порядокъ распредѣленія барышей между артелью можетъ не быть опредѣленъ, и стало быть суду остается только примѣнить въ случаѣ спора установившійся обычай. Нѣтъ почти ни одной сдѣлки, не допускающей подобныхъ пробѣловъ. Возьмемъ на удачу нѣсколько случаевъ. Имѣетъ ли право снявшій въ аренду лугъ пользоваться пастьбою по отавѣ, если это въ условіи не оговорено? Въ какомъ порядкѣ должно быть возвращено хозяину снятое промышленное заведеніе, напр. мельница, круподерка, маслобойня, и какъ опредѣлить допускаемую степень порчи? Въ случаѣ совершенія займа членомъ крестьянской семьи, въ какой степени отвѣтственность можетъ падать и на остальныхъ ея членовъ? Всѣ подобные вопросы разрѣшаются только обычаемъ. Но не слѣдуетъ упускать изъ виду, что совершенно такой же способъ толкованія примѣняется, хотя въ меньшей мѣрѣ, и и въ мировыхъ, и даже въ общихъ судахъ. Развѣ не постоянно случается, что споръ возникаетъ изъ-за такого вопроса, который подлежащимъ договоромъ не разрѣшенъ. Припомнимъ, напримѣръ, какъ часто подобный споръ возникаетъ у насъ въ видѣ иска объ уничтоженіи договора, найма, вслѣдствіе неисполненіе противною стороною его условій? Нашъ законъ, какъ извѣстно, совершенно неудовлетво-

рительно разрѣшаетъ этотъ вопросъ. И что же, какъ не обычай является на помощь судебному толкованію? Да развѣ постановленіе рѣшенія мировыми судьями по совѣсти въ сущности не есть примѣненіе того же обычая къ мировому производству? Тѣхъ, кого не убѣдятъ эти доводы, мы попросимъ вспомнить о коммерческихъ судахъ, гдѣ торговый обычай въ силу самаго закона является всегдашнимъ основаніемъ для рѣшенія спора. Изъ всего этого мы заключаемъ, что обычное судоговореніе въ волостныхъ судахъ по гражданскимъ дѣламъ вовсе не въ такой мѣрѣ, какъ принято думать, отличается отъ судоговоренія по писанному закону. Къ сожалѣнію то, что мы называемъ обычаемъ, въ волостномъ судѣ часто является въ формѣ простого произвола.

Нельзя не замѣтить, до какой степени въ дѣлахъ о проступкахъ подсудность волостного суда ограниченнѣе, чѣмъ въ гражданскихъ тяжбахъ *). Такая неравномѣрность свидѣтельствуетъ о недовѣріи законодателя, совершенно основательно находившаго, что ошибка въ примѣненіи наказанія опаснѣе, чѣмъ въ рѣшеніи гражданскихъ споровъ. Въ текстѣ положенія ни словомъ не упомянуто о примѣненіи обычая къ уголовному производству въ волостныхъ судахъ. Но такъ какъ оно не содержитъ въ себѣ и правилъ о примѣненіи соотвѣтствующихъ наказаній къ отдѣльнымъ проступкамъ, то слѣдуетъ признать, что соотношеніе между тѣми и другими оно совершенно предоставило совѣсти и разуму волостныхъ судей. Строго говоря, здѣсь не можетъ быть рѣчи о какомъ либо обычаѣ. Взглядъ на виновность извѣстнаго лица всегда по необходимости болѣе индивидуальный, чѣмъ коллективный. Иначе пришлось бы признать, что въ уголовномъ процессѣ съ участіемъ присяжныхъ всегда царствуетъ обычай. И здѣсь, стало быть, различіе между волостнымъ и общимъ судомъ вовсе не принципіальное. Вообще говоря, когда законъ не опредѣляетъ точной мѣры наказанія за данный проступокъ и не признаетъ эту мѣру обязательною для суда, въ уголовномъ рѣшеніи главнымъ мотивомъ по необходимости является совѣсть; и это одинаково вѣрно на всѣхъ ступеняхъ судебной лѣстницы. Но гдѣ несомнѣнно существуетъ коренное различіе, между волостными и прочими судами, это въ степени ихъ образованія, а потому, стало быть, въ степени правильности и сознательности приговоровъ.

---

*) Общее. Полож. ст. 101 и 102.

Въ гражданскихъ спорахъ и уголовныхъ дѣлахъ, превышающихъ компетенцію волостного суда, рѣшеніе постановляется уже по общему закону *). Сюда относятся, какъ извѣстно, три категоріи дѣлъ: 1) неподсудныя волостному суду по цѣнности иска и по важности проступка; 2) тѣ дѣла, въ которыхъ участвуютъ лица не крестьянскаго состоянія и 3) дѣла о проступкахъ, находящихся въ связи съ уголовными преступленіями, подлежащими разсмотрѣнію общихъ судебныхъ мѣстъ. Мы тотчасъ увидимъ однако, что это разграниченіе подсудности закономъ далеко не выдержано послѣдовательно. До сихъ поръ, говоря о подсудности волостного суда, мы имѣли въ виду только уголовныя дѣла и тѣ гражданскія, которыя возникаютъ изъ обязательствъ по договорамъ. И въ тѣхъ, и въ другихъ, какъ мы видѣли, значеніе обычая довольно ограничено. Объясняется это просто. Въ самомъ понятіи о проступкѣ сознаніе народа очень мало разнится отъ сознанія закона: оно расходится съ нимъ въ опредѣленіи степени тяжести даннаго проступка, въ подведеніи извѣстнаго дѣйствія подъ ту или другую категорію. Такъ извѣстно, что крестьяне далеко не одинаково смотрятъ на разные виды кражъ и притомъ совершенно независимо отъ цѣнности украденнаго. Порубка въ чужомъ лѣсу, напримѣръ, повсемѣстно у насъ считается менѣе наказуемою, чѣмъ покража готоваго лѣснаго матеріала, а послѣдняя—чѣмъ похищеніе сноповъ съ поля или зерна изъ анбара. Это показываетъ, что нѣкоторые способы присвоенія чужаго имущества крестьяне вовсе не признаютъ кражей; но это имъ не мѣшаетъ сознавать преступность кражи вообще. Мы здѣсь не станемъ разсматривать, отъ чего происходитъ эта своеобразность во взглядахъ; съ насъ довольно указаній на этотъ общеизвѣстный фактъ. Такимъ образомъ роль обычая здѣсь ограничивается признаніемъ бо́льшей или меньшей вины за даннымъ проступкомъ. Въ сущности это своеобразіе крестьянскаго суда ничѣмъ существенно не отличается отъ свободы рѣшенія, предоставленной суду присяжныхъ, такъ какъ наши присяжные въ своихъ приговорахъ очень часто выказываютъ значительную своеобразность во взглядѣ на преступленіе и притомъ такую, которая, повидимому, соотвѣтствуетъ убѣжденіямъ, довольно распространеннымъ въ цѣломъ обществѣ. Совершенно такимъ же является крестьянскій судъ по отношенію къ дѣламъ о нарушеніи договоровъ. Дѣла эти представляютъ ту область гражданскаго суда, которая ближе

*) Общ. Пол. ст. 97.

всего граничитъ съ уголовнымъ, такъ какъ нарушеніе обязательства почти можетъ разсматриваться, какъ проступокъ. Никакой обычай, вообще говоря, не можетъ признавать договора необязательнымъ, даже когда онъ заключенъ словесно. Онъ можетъ расходиться съ закономъ только относительно соблюденія извѣстныхъ формъ, необходимыхъ при заключеніи обязательства или также относительно способа возстановленія нарушеннаго права; самой сути этого права онъ не касается, какъ не касается и понятія о проступкѣ. Такимъ образомъ, мы повторяемъ это, и въ гражданскихъ дѣлахъ этого рода, и во всѣхъ уголовныхъ роль обычая второстепенная. Она умаляется еще тѣмъ, что всякій разъ, когда крестьянину случается судиться съ лицомъ иного сословія, или когда его дѣло по степени важности неподсудно волостному суду, этому крестьянину приходится видѣть, что къ рѣшенію обычай уже не примѣняется; онъ по необходимости усвоиваетъ себѣ новыя понятія, которыя впослѣдствіи отражаются на приговорахъ его крестьянскаго суда. Изъ трудовъ коммисіи сенатора Любощинскаго видно, что приговоры волостнаго суда, не смотря на запрещеніе ссылаться на писанный законъ, на самомъ дѣлѣ, на этомъ законѣ часто основаны. Но есть цѣлая обширная область гражданскихъ дѣлъ спорныхъ и безспорныхъ, гдѣ роль обычая несомнѣнно важна. Это — всѣ дѣла о пользованіи имуществомъ, о владѣніи и наслѣдованіи, далѣе вся область такъ называемаго охранительнаго судопроизводства, наконецъ всѣ семейственныя отношенія, а также дѣла по опекѣ и попечительству. Какъ видно, сюда относятся наиболѣе важныя изъ юридическихъ отношеній. Во всѣ дѣла этого рода, на сколько они касаются крестьянъ, законъ нашъ внесъ самую запутанную неопредѣленность. Извѣстная 38 статья Общ. Полож. говоритъ слѣдующее: „въ порядкѣ наслѣдованія имуществомъ крестьянамъ дозволяется руководствоваться мѣстными своими обычаями“. Какъ видно, самое слово „дозволяется“ придаетъ цѣлой статьѣ какъ бы условный характеръ. Если крестьянамъ при переходѣ наслѣдства только дозволяется руководствоваться обычаемъ, они могутъ, стало быть, по своему желанію произвести раздѣлъ наслѣдства и по X тому. Но если такъ, то кому предоставляется рѣшить вопросъ: самимъ наслѣдникамъ или компетентному суду? Не менѣе трудно сказать, какой судъ въ данномъ случаѣ является компетентнымъ. Ст. 96 Общ. Пол. предоставляетъ волостному суду разрѣшеніе всѣхъ споровъ и по недвижимому имуществу, когда цѣн-

ность его не превышаетъ 100 рублей; а примѣчаніе 1 къ стат. 91 предоставляетъ крестьянамъ свидѣтельствовать свои духовныя завѣщанія въ размѣрахъ той же цѣнности въ волостныхъ правленіяхъ. Правила эти, какъ будто предоставляющія вѣдѣнію крестьянскихъ учрежденій дѣла о спорныхъ наслѣдствахъ, въ дѣйствительности почти всегда ведутъ къ передачѣ такихъ споровъ на разсмотрѣніе общихъ судовъ *). Рѣдко крестьянское наслѣдство не превышаетъ въ настоящее время по цѣнности 100 рублей. Далѣе, приведенная нами 96 ст. вовсе не различаетъ наслѣдованія по завѣщанію отъ общаго порядка наслѣдованія—мы не говоримъ „по закону“, такъ какъ въ одномъ случаѣ это выраженіе могло бы повести къ недоразумѣніямъ. Положеніе, вообще говоря, не опредѣляетъ размѣра правъ завѣщателя относительно передачи оставляемаго имъ имущества; между тѣмъ права эти весьма различны, смотря по видамъ этого имущества, какъ различенъ самъ порядокъ наслѣдованія ихъ безъ завѣщанія. Собственно говоря, надѣлъ въ селеніяхъ, гдѣ существуетъ общинное пользованіе землею, ни завѣщанію, ни даже просто наслѣдованію не подлежитъ: земельныя угодья, пока они не выкуплены, принадлежатъ общинѣ, и мірской сходъ во всякое время можетъ ихъ въ части или въ цѣлости передать отъ одного двора другому. Тѣмъ не менѣе въ промежутокъ времени отъ смерти домохозяина до такого рѣшенія мірского схода даже надѣльная земля фактически является, хотя бы временно, предметомъ наслѣдованія, такъ какъ ею продолжаетъ владѣть семья умершаго. Совершенно инымъ представляется наслѣдственное право относительно усадебной осѣдлости, не подлежащей мірскому передѣлу, и подворныхъ участковъ въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ существуетъ личное пользованіе надѣломъ **). Тѣ и другіе состоятъ въ наслѣдственномъ пользованіи двора, но всетаки не на полномъ правѣ собственности, такъ какъ они продолжаютъ считаться мірскою землею, и міру, стало быть, принадлежитъ, такъ сказать, верховное право собственности. Наконецъ,

*) Мировымъ судьямъ, какъ извѣстно, всѣ споры о правахъ собственности на недвижимыя имущества не подлежатъ.

**) Сюда относятся слѣдующія категоріи надѣловъ: 1) надѣлы селеній, состоящихъ на личномъ подворномъ владѣніи; 2) личные участки такъ называемыхъ однодворцевъ, состоящихъ на четвертномъ правѣ; 3) надѣлы селеній, перешедшихъ отъ общиннаго въ подворному владѣнію, и 4) надѣлы, выкупленные домохозяевами.

существуетъ и третій разрядъ земель, принадлежащихъ крестьянамъ по частному праву; это земли, купленныя ими у постороннихъ лицъ. Если къ этимъ тремъ видамъ землевладѣнія прибавить еще право распоряжаться движимостью, несомнѣнно отличное отъ права распоряжаться землями двухъ первыхъ категорій, то станетъ яснымъ, какое разнообразіе правъ скрывается подъ несложнымъ повидимому текстомъ статей положеній.

Мы уже видѣли, что громадное большинство дѣлъ по крестьянскимъ наслѣдствамъ разбирается въ общихъ судебныхъ установленіяхъ, но чѣмъ должны руководствоваться эти установленія при опредѣленіи правъ наслѣдниковъ? Мы имѣемъ цѣлый рядъ кассаціонныхъ рѣшеній сената, признающихъ, что суды должны руководствоваться при этомъ народнымъ обычаемъ, даже когда дѣло идетъ о землѣ, пріобрѣтенной въ личную собственность. Наконецъ, рѣшеніе сената по дѣлу Марковыхъ (1880 г. № 174) распространило это правило и на движимое имущество, такъ какъ дѣло это касалось наслѣдованія денежнаго капитала въ 330 тысячъ рублей. На практикѣ тѣмъ не менѣе говоритъ намъ г. Матвѣевъ („Русь“ 1883 г. № 9) правило это не соблюдается, и суды, вопреки ему, утверждаютъ завѣщанія, нарушающія обычай, и удовлетворяютъ на основаніи правилъ X тома исковыя прошенія наслѣдниковъ, не признающія освященныя обычаемъ права прочихъ членовъ семьи. Мы думаемъ, что эти сѣтованія нѣсколько преувеличены въ томъ смыслѣ, что почтенный сотрудникъ „Руси“ привелъ, такъ сказать, къ одному знаменателю факты не совсѣмъ однородные. Если мы постараемся вникнуть въ характеръ тѣхъ правъ, относительно порядка наслѣдованія, которыя принято называть обычными или народными, мы тотчасъ увидимъ, что они происходятъ изъ двухъ совершенно различныхъ источниковъ. Все, что касается пользованія землею въ общинныхъ селеніяхъ исходитъ изъ самаго характера общиннаго землевладѣнія и одинаково имѣетъ мѣсто, какъ при жизни временнаго владѣльца, такъ и по смерти его при открытіи наслѣдства. Какъ скоро міръ признается владѣльцемъ всей мірской земли, и ему предоставляется право распредѣлять ее по усмотрѣнію, право это, будучи вполнѣ произвольнымъ, не можетъ быть формулировано ни въ видѣ закона, ни въ видѣ обычая. Оно въ данномъ случаѣ зависитъ отъ воли большинства домохозяевъ и прекращается съ той самой минуты, когда данный

участокъ земли выходитъ изъ состава общинной. Совершенно иной характеръ имѣетъ право владѣнія и наслѣдованія въ тѣхъ участкахъ, которые, сохраняя названіе мірской земли, состоятъ однако въ личномъ или подворномъ владѣніи. Личная воля владѣльца въ распоряженіи ими, т. е. въ продажѣ, залогѣ или передачѣ ихъ по наслѣдству тоже ограничена, но уже не по общинному, а по семейному праву. У насъ обыкновенно думаютъ, что общинное и семейное начало одно и то же, что они по крайней мѣрѣ тѣсно связаны, какъ двѣ стороны одного и того же быта. Мнѣніе это далеко не соотвѣтствуетъ дѣйствительности. Конечно, говоря въ общемъ смыслѣ, можно утверждать, что семья—зародышъ общины, что древнія поселенія были у насъ семейныя. И въ настоящее время можно отыскать у насъ небольшія деревни, жители которыхъ связаны между собою родствомъ; здѣсь стало быть и семейный, и общинный бытъ сливаются въ одно. Но тѣмъ не менѣе въ огромномъ большинствѣ случаевъ оба эти начала не обусловливаютъ другъ друга. Семья, какъ хозяйственная единица, можетъ существовать тамъ, гдѣ община давно исчезла. Примѣры тому можно и до сихъ поръ отыскать въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ западной Европы: на югѣ Франціи, въ сѣверной Италіи, въ Вестфаліи и въ Фрисландіи *). Но слѣды семейнаго быта всего болѣе уцѣлѣли у южныхъ славянъ: въ Сербіи и Болгаріи. У насъ этотъ бытъ остается до сихъ поръ нетронутымъ у однодворцевъ, никогда не знавшихъ общинной организаціи, и у крестьянъ западныхъ и малороссійскихъ губерній, гдѣ эта организація исчезла съ незапамятныхъ временъ. Что такое въ самомъ дѣлѣ семейное начало въ землевладѣніи? Это такое устройство поземельной собственности, при которомъ земельный участокъ съ хозяйственными постройками и инвентаремъ принадлежитъ не одному лицу, и цѣлой семьѣ, составляя ея коллективную собственность изъ поколѣнія въ поколѣніе. Несмотря на такое отсутствіе личнаго землевладѣнія, въ каждый данный моментъ собственностью цѣлой семьи распоряжается одно лицо — домохозяинъ, которому принадлежатъ всѣ права собственника относительно управленія дворомъ, но который не можетъ безъ согласія всей семьи его продать или заложить. Такимъ образомъ, власть его имѣетъ характеръ государственной или обществен-

*) E. Lavelye. De la propriété et de ses formes primitives. Paris. 1877; Le Play. La réforme sociale.

ной власти: онъ распоряжается подворнымъ участкомъ, точно также, какъ страною распоряжается ея правительство. По смерти его власть переходитъ по наслѣдству иногда къ сыну, иногда къ брату, дядѣ, или даже къ пріемышу, но непремѣнно къ наиболѣе способному вести хозяйство. Рѣшаетъ дѣло не кровное родство, а интересъ сохраненія единства и цѣлости семьи. Само собою разумѣется, что такая организація можетъ быть крѣпка только при томъ условіи, чтобы имущество двора оставалось нераздѣльнымъ, а младшіе члены семьи, которымъ становится тѣсно, селились бы на иномъ мѣстѣ; въ противномъ случаѣ неминуемо должно наступить измельчаніе дворовъ и семей, при которомъ исчезаютъ всѣ выгоды семейнаго начала, и оно, какъ случилось на Западѣ, рано или поздно разлагается и погибаетъ. У насъ, какъ извѣстно, принципъ нераздѣльности двора введенъ въ Положенія какъ бы лишь украдкою. Семейные раздѣлы процвѣтаютъ у насъ почти повсемѣстно, какъ при личномъ, такъ и при общинномъ владѣніи. По закону при наслѣдственномъ (подворномъ) владѣніи раздѣлы допускаются только послѣ смерти хозяина; на практикѣ это однако не соблюдается. Вообще говоря, право на выдѣлъ при жизни домохозяина, мірскіе передѣлы и круговая порука—вотъ тѣ главные признаки, которыми общинный бытъ отличается отъ чисто семейнаго. Всѣ они не что иное, какъ рядъ нарушеній семейной собственности. Если собственность эта должна принадлежать цѣлой семьѣ для обезпеченія ея будущихъ членовъ, то совершенно понятно, что право членовъ этой семьи на ея раздѣлъ, а также право на нее міра для уравненія среди его членовъ, какъ земли, такъ и повинностей подрываютъ семейныя начала въ самомъ корнѣ. Вотъ почему общинное землевладѣніе нельзя разсматривать, какъ естественное развитіе семейнаго; послѣднее напротивъ того при общинѣ неизбѣжно урѣзывается и искажается. Первый изъ указанныхъ выше трехъ признаковъ заключаетъ въ себѣ какъ бы элементъ личнаго права; на самомъ же дѣлѣ это не болѣе, какъ результатъ права каждаго взрослаго на участокъ общинной земли, причемъ собственность семьи представляется, какъ безразличная масса, исчезающая въ собственности цѣлой общины.

Мы, стало быть, имѣемъ полное основаніе разсматривать общинное крестьянское право, какъ нѣчто, совершенно отличное отъ семейнаго. Оно, какъ извѣстно, касается только владѣнія земельнымъ надѣломъ,

не распространяясь на усадьбу, а тѣмъ менѣе на движимость *). Характеръ общиннаго землевладѣнія, т. е. права міра на общую землю совершенно точно опредѣлены въ положеніи **). Какъ мы уже сказали выше, они сводятся, къ тремъ: 1) къ праву каждаго общинника, достигшаго восемнадцатилѣтняго возраста на участокъ мірской земли, 2) къ праву міра распредѣлять эту землю между домохозяевами, и 3) къ обязанности всѣхъ общинниковъ отвѣчать другъ за друга при уплатѣ повинностей. Такъ какъ осуществленіе перваго изъ этихъ правъ, на сколько оно касается мірской земли вообще, зависитъ отъ благоусмотрѣнія міра, то оно, такъ сказать, стушевывается передъ вторымъ, и два послѣднія условія общиннаго права исчерпываютъ его отличительныя особенности. Можно положительно утверждать, что по мѣрѣ того, какъ общіе и частные передѣлы земель повторяются рѣже, а круговая порука перестаетъ примѣняться, общинное владѣніе утрачиваетъ свой характеръ и фактически переходитъ въ подворное. Пока оно дѣйствуетъ въ полной силѣ, оно по своему существу почти упраздняетъ право владѣнія и наслѣдованія отдѣльныхъ домохозяевъ. Тамъ, гдѣ надъ главными явленіями юридической правоспособности господствуетъ произволъ большинства сельскаго схода, нѣтъ мѣста даже для обычнаго права. Мы уже сказали, что законъ ясно опредѣлилъ, что̀ имѣетъ право сдѣлать міръ. Какъ онъ долженъ это сдѣлать, для этого не существуетъ никакихъ нормъ ни въ законѣ, ни даже въ обычаѣ. Право владѣнія и наслѣдства тѣми видами крестьянской собственности, которые ограждены отъ мірскаго произвола, т. е. усадьбою и движимостью, подчиняется уже общему для крестьянъ семейному праву. Вотъ почему мы должны прійти къ заключенію, что относительно владѣнія и наслѣдованія крестьянскимъ имуществомъ обычай и есть не что иное, какъ семейное крестьянское право. Въ семейномъ началѣ заключается вся суть крестьянскаго быта, все то, чѣмъ онъ отличается отъ быта прочихъ сословій. Этотъ характеръ слѣдуетъ признать за нимъ тѣмъ болѣе, что онъ появляется и въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ существуетъ подворное владѣніе, и въ тѣхъ, гдѣ до сихъ поръ господствуетъ община. Если близкое обнародованіе новаго гражданскаго уложенія подняло въ нашей

*) Общ. Полож. ст. 31.

**) Общ. Полож. ст. 35, 36, 51 и 54; Мѣстн. Великоросс. Пол. ст. 5—158.

печати такой шумъ и побудило часть ея такъ громко заступиться за народную самобытность, то произошло это единственно вслѣдствіе отличія семейнаго права отъ общаго гражданскаго и отъ желанія значительной части нашего общества отстоять неприкосновенность этого права. Въ самомъ дѣлѣ, не изъ за того же только заволновалась печать, чтобы обезпечить крестьянамъ всѣ прелести суда пьяныхъ и безграмотныхъ судей. Дѣло вовсе не въ томъ, какой судъ—общій или спеціальный—будетъ впредь разрѣшать крестьянскіе споры. Защитники нашей самобытности находятъ, что сохраненіе древней русской семьи съ патріархальной властью ея главы и съ нераздѣльностью собственности ея членовъ представляетъ собою драгоцѣнное наслѣдіе прошлаго. Можно раздѣлять это мнѣніе, можно съ нимъ не соглашаться, но нельзя не признать слѣдующіе два вывода изъ всего, сказаннаго нами выше. Во-первыхъ, можно сохранить въ крестьянствѣ семейный бытъ, не поддерживая искусственно общины, такъ какъ два эти начала вовсе между собой не солидарны; во-вторыхъ, поддержаніе обычнаго семейнаго права вовсе не представляетъ тѣхъ неодолимыхъ затрудненій, на которыя у насъ обыкновенно указываютъ, и оно по существу своему вовсе не такъ сложно, какъ обыкновенно думаютъ. Въ концѣ концовъ оно сводится къ очень немногимъ правиламъ, ограничивающимъ распоряженіе имуществомъ и порядокъ наслѣдованія; правила эти довольно однообразны во всей Россіи, и главное, гораздо болѣе всѣмъ извѣстны, чѣмъ кажется. Всѣ они коренятся въ понятіи о дворѣ, т. е. о семьѣ, какъ о хозяйственной единицѣ; домохозяинъ, фактическій владѣлецъ двора, распоряжается его имуществомъ не такъ, какъ любой иной личный владѣлецъ, а только, какъ начальникъ семьи. Отсюда и вытекаетъ цѣлый рядъ вполнѣ логическихъ послѣдствій. Если имущество двора будетъ заложено или распродано, то полученныя за то деньги принадлежатъ цѣлой семьѣ, а не одному только хозяину. Наоборотъ, заработокъ, полученный на сторонѣ мужскими членами семьи, долженъ поступить въ распоряженіе хозяина, такъ какъ всѣ члены семьи между собою солидарны. Права хозяина совершенно одинаковы, будетъ ли онъ отецъ прочихъ членовъ семьи или только дядя, или братъ. Такъ какъ единство домохозяйства основано на его нераздѣльной отвѣтственности въ уплатѣ податей, то женщины, повинностями не обложенныя, и не участвуютъ въ

дѣлежѣ барышей, но зато и не обязаны приносить домой своихъ заработковъ. Тѣ же правила отражаются и на порядкѣ наслѣдованія и раздѣла имущества. Пока дворъ не раздѣленъ, права умершаго домохозяина переходятъ къ тому члену семьи, который живетъ дома и наиболѣе способенъ вести хозяйство. Если, наоборотъ, имущество двора дѣлится, то одинаковое право на участіе въ раздѣлѣ имѣютъ всѣ мужскіе члены семьи, независимо отъ степени ихъ кровнаго родства; женщины на такое участіе не имѣютъ права. Но если жена одного изъ членовъ семьи замѣняетъ собою умершаго мужа, она является наслѣдницею. Вотъ почему дочь, выданная замужъ въ чужой дворъ наслѣдства не получаетъ, а вдова сына, племянника или внука, на оборотъ—получаетъ. Наконецъ принципъ единства двора имѣетъ еще то послѣдствіе, что отдѣлившіеся отъ него члены семьи утрачиваютъ всякое право на наслѣдство. Правила эти, какъ видно, не особенно сложные, и кодификація ихъ не представила бы особеннаго затрудненія, если бы даже признано было нужнымъ ихъ внести въ текстъ будущаго уложенія. Важны тутъ не подробности, которыя могутъ видоизмѣняться, смотря по мѣстности, а признаніе основнаго начала домохозяйства, предоставляющее въ своемъ примѣненіи извѣстный просторъ. Но врядъ ли даже такая кодификація обычнаго семейнаго права особенно нужна. Мы постоянно видимъ, какъ въ жизни прочихъ общественныхъ классовъ, подчиненныхъ X тому, происходятъ юридическія явленія, расходящіяся съ общими гражданскими законами. Развѣ не существуютъ семьи, гдѣ опека фактически продолжается гораздо долѣе несовершеннолѣтія? Развѣ мы не видимъ постоянно, что при нераздѣльности имущества между членами семьи одинъ изъ нихъ занимается дѣлами остальныхъ и потому фактически пользуется и властью, и доходами гораздо болѣе прочихъ? Такое преимущество вовсе не является, какъ злоупотребленіе довѣріемъ, а, напротивъ, признается семьей вполнѣ законнымъ, какъ вознагражденіе за трудъ. Развѣ наконецъ не безпрестанно нарушается законъ, опредѣляющій степень участія дочерей въ наслѣдствѣ? Рѣдкій отецъ пожелаетъ ограничить приданое дочери четырнадцатою частью своего состоянія. Такимъ образомъ, частныя сдѣлки, полюбовное соглашеніе, постоянно сообразуясь съ нравами и удобствомъ, переиначиваютъ законъ, нисколько однако не ослабляя его силы. Еще болѣе яркій примѣръ намъ представляли сами крестьяне. И до сихъ поръ, когда

они были, по общепринятому выраженію, ограждены отъ X тома, спеціальный крестьянскій законъ, т. е. положенія 19-го февраля, ни словомъ не упоминаютъ о семейномъ бытѣ. Извѣстная 37 ст. общаго положенія говоритъ, что крестьяне пользуются и распоряжаются пріобрѣтенными въ собственность надѣльными землями и усадьбами, какъ своимъ достояніемъ; ограничивается это право въ теченіи первыхъ девяти лѣтъ только въ видахъ обезпеченія выкупныхъ платежей. Затѣмъ въ примѣчаніи къ этой статьѣ, для ближайшаго опредѣленія порядка пользованія содержится ссылка на положеніе о выкупѣ. Развернемъ это положеніе. Правила о порядкѣ владѣнія надѣльной землей и усадьбами изложены въ статьяхъ 159—171. Для надѣльныхъ угодій въ статьяхъ этихъ различаются два момента въ производствѣ выкупа и, сообразно тому, двѣ формы землевладѣнія: до уплаты всей выкупной суммы (ст. 160) надѣлъ составляетъ собственность міра, и отъ его рѣшенія въ общепринятомъ порядкѣ зависятъ разверстки и передѣлы земель *). Послѣ окончанія выкупа (ст. 159 и 165) надѣльная земля становится собственностью владѣющаго ею крестьянина, наравнѣ съ землями, пріобрѣтенными крестьянами покупкою у постороннихъ лицъ. Это же правило распространяется и на крестьянъ (ст. 166—168), лично выкупившихъ либо свои надѣлы, либо одну только усадебную осѣдлость. Становясь вслѣдствіе этого личною собственностью крестьянина, какъ надѣльная земля, такъ и усадьба могутъ быть имъ отчуждаемы или закладываемы и по его смерти переходятъ къ его наслѣдникамъ. Какъ видно, подворный участокъ разсматривается, какъ личная собственность крестьянина; только въ двухъ мѣстахъ (ст. 38 Общ. Полож. и ст. 166 Полож. о выкупѣ), упоминается о наслѣдованіи по обычаю; а въ слѣдующей ст. 167 того же положенія, говорится, что до окончанія выкупной операціи подворные участки, пріобрѣтенные крестьянами въ собственность, не могутъ быть отчуждаемы. Послѣднее правило очевидно относится лишь къ тѣмъ крестьянамъ, у которыхъ существуетъ подворное владѣніе или которые его у себя ввели, такъ какъ у прочихъ до погашенія выкупной ссуды подворныхъ участковъ быть не можетъ. Но и

*) Здѣсь положеніемъ о выкупѣ, относящемся къ цѣлой Россіи, совершенно упущены изъ виду тѣ мѣстности, гдѣ существуетъ подворное владѣніе и гдѣ стало быть міру не принадлежитъ ровно никакого права разверстки передѣловъ, хотя надѣльная земля и носитъ названіе мірской.

это правило, основанное на принципѣ нераздѣльности двора, очевидно вызвано одними фискальными мотивами, такъ какъ оно теряетъ силу по уплатѣ выкупа. Происходитъ между тѣмъ это игнорированіе семейнаго быта оттого лишь, что положенія всегда имѣютъ въ виду отвлеченную ревизскую душу, а не реальный дворъ. Въ нихъ всегда идетъ рѣчь не о дѣйствительной живой единицѣ, о крестьянской семьѣ, а только о душевомъ надѣлѣ, которымъ якобы владѣетъ имѣющій на него право отвлеченный крестьянинъ. Между тѣмъ, не смотря на это постоянное умолчаніе о дѣйствительной правоспособной единицѣ, она все таки просуществовала до сихъ поръ, хотя, конечно, семейные раздѣлы ее значительно раздробили, а ревизская душа сохранила лишь значеніе земельной и податной единицы, очень рѣдко совпадающей съ дѣйствительнымъ размѣромъ подворнаго участка.

У насъ есть еще одинъ доводъ въ пользу того, чтобы обычное семейное право крестьянъ не было замкнуто въ форму писаннаго закона. Нельзя оспаривать того несомнѣннаго факта, что семейный бытъ крестьянъ разлагается и что съ теченіемъ времени онъ будетъ разлагаться еще быстрѣе. Обусловливается это явленіе тѣмъ, что отдѣльныя крестьянскія хозяйства все болѣе удаляются въ ту и другую сторону отъ прежняго средняго уровня крестьянскаго двора. Различіе между богатыми и бѣдными домохозяевами становится все рѣзче, а съ увеличеніемъ богатства однихъ за предѣлами обыкновеннаго крестьянскаго хозяйства усиливается у нихъ и стремленіе къ личной собственности, между тѣмъ какъ бѣдные, одиночные дворы уже, вслѣдствіе раздробленія, утрачиваютъ всѣ выгоды прежняго семейнаго быта. Такъ было въ западной Европѣ, такъ будетъ и у насъ. Можно объ этомъ сокрушаться, но остановить это движеніе нельзя. Обычай тогда только хорошъ, когда онъ вполнѣ соотвѣтствуетъ народнымъ потребностямъ; какъ скоро это соотвѣтствіе исчезаетъ, обычай становится такимъ же стѣсненіемъ, какимъ былъ бы писанный законъ, если бы онъ насильно ломалъ дорогіе народу порядки. Съ каждымъ годомъ растетъ количество земель, пріобрѣтаемыхъ крестьянами въ собственность покупкою, и всѣ статистическія данныя указываютъ на то, что крестьяне покупаютъ землю преимущественно въ личную собственность. Домохозяину, ставшему личнымъ землевладѣльцемъ, въ особенности землевладѣльцемъ крупнымъ, участокъ мірской земли, которымъ онъ пользуется, не пред-

ставляетъ уже прежняго значенія, если даже онъ не выходитъ изъ общества; а съ тѣмъ вмѣстѣ утрачивается для него и смыслъ прежняго семейнаго быта; онъ при этомъ можетъ оставаться крестьяниномъ по имени, но фактически онъ переходитъ въ другой общественный классъ. Принадлежность къ тому или другому классу въ современномъ обществѣ опредѣляется уже не происхожденіемъ и не припискою, а признакомъ болѣе неуловимымъ—соотвѣтствіемъ образа жизни и экономическаго положенія съ хозяйственнымъ бытомъ этого класса.

Это соображеніе и побуждаетъ насъ поднять здѣсь еще одинъ вопросъ: каковы должны быть предѣлы дѣйствія народнаго обычая въ крестьянскомъ быту? Слѣдуетъ ли примѣнять ихъ относительно порядка владѣнія и наслѣдованія ко всѣмъ видамъ крестьянскаго имущества? Намъ кажется, что нѣтъ. Припомнимъ, что все значеніе крестьянскаго быта обусловливается понятіемъ объ единствѣ крестьянскаго двора, т. е. хозяйственной единицей мірской земли, все равно—состоитъ ли эта земля въ общинномъ или подворномъ владѣніи. Признавая это, мы тѣмъ самымъ должны ограничить юридическое значеніе семейнаго права долею участія каждаго двора въ мірской землѣ, распространяя его, впрочемъ, не на одну только землю, но и на всѣ принадлежности хозяйства: на постройки, на скотъ, на рабочій инвентарь и на домашнюю утварь. Пока крестьянское хозяйство не выходитъ изъ предѣловъ обычнаго крестьянскаго двора, оно сохраняетъ старинный крестьянскій типъ и потому должно подчиняться дѣйствію крестьянскаго права. Но есть ли какой нибудь смыслъ въ примѣненіи этого права въ тѣхъ случаяхъ, когда крестьянинъ по имени становится крупнымъ землевладѣльцемъ, заводитъ фабрики или ведетъ самостоятельную торговлю? Крестьяне могутъ торговать въ городахъ и селеніяхъ по гильдейскимъ свидѣтельствамъ, могутъ стало быть превращаться въ купцовъ, не переставая быть крестьянами; они могутъ держать казенные и частные подряды, владѣть домами въ городахъ, строить желѣзныя дороги, учреждать акціонерныя компаніи. Крестьяне могутъ вести милліонные обороты. Не всегда имъ удается въ награду за такое обогащеніе превращаться въ коммерціи совѣтниковъ, или даже пріобрѣтать потомственное дворянство и генеральскій чинъ; они могутъ по-просту оставаться крестьянами, но отъ крестьянскаго быта они несомнѣнно отстаютъ.

Какія же основанія можно привести въ пользу того, чтобы навязывать имъ юридическія условія этого быта, чтобы стѣснять ихъ въ распоряженіи пріобрѣтеннымъ имуществомъ? Законъ 19 февраля имѣлъ уже въ виду это коренное различіе между личною собственностью крестьянъ и ихъ участіемъ въ мірскомъ владѣніи. „Каждый крестьянинъ, говоритъ 33 ст. Общаго Положенія, можетъ пріобрѣтать въ собственность недвижимыя и движимыя имущества, а также отчуждать оныя, отдавать ихъ въ залогъ и вообще распоряжаться ими, съ соблюденіемъ общихъ узаконеній, установленныхъ на сей предметъ для свободныхъ сельскихъ обывателей". Такимъ образомъ несомнѣнно, что законъ 19 февраля подчинилъ личную собственность крестьянъ не обычному праву, а общимъ законамъ. Признакомъ должно здѣсь служить не различіе между движимымъ и недвижимымъ имуществомъ, не различіе между подворнымъ и общиннымъ владѣніемъ, а фактъ пріобрѣтенія крестьяниномъ какого либо имущества въ личную собственность. Г. Матвѣевъ въ приведенной нами его статьѣ сѣтуетъ на то, что окружные суды выдаютъ исполнительные листы на вводъ во владѣніе лично крестьянамъ, представившимъ купчія крѣпости на земли или утвержденнымъ этими же судами въ правахъ наслѣдства по общимъ законамъ. Этимъ, между прочимъ, говоритъ г. Матвѣевъ, нарушаются права остальныхъ членовъ семьи, такъ какъ деньги, употребленныя на покупку земли, были пріобрѣтены трудами всего семейства, а не одного только номинальнаго покупщика. Кассаціонныя рѣшенія Сената, на которыя мы выше указывали, распространяютъ порядокъ наслѣдованія по обычаю не только на земли, купленныя въ личную собственность, но и на денежные капиталы. Намъ кажется, что такое толкованіе Сената едва ли выдерживаетъ критику, какъ и неправъ въ своихъ сѣтованіяхъ г. Матвѣевъ. Если какое нибудь лицо пріобрѣло на свое имя извѣстное имущество, то судъ долженъ утверждать права его на это имущество, не входя въ разсужденіе о томъ, откуда онъ пріобрѣлъ деньги, пошедшія на уплату. Если затѣмъ это лицо введено законнымъ порядкомъ во владѣніе, то его имущество движимое и недвижимое должно переходить къ его наслѣдникамъ; на это ясно указываетъ положеніе 19 февраля, этого требуетъ и здравый смыслъ. Нѣтъ рѣшительно никакого основанія дѣлать какое либо различіе для лицъ крестьянскаго сословія. Хозяйство крестьянскаго двора мо-

жетъ разсматриваться, какъ принадлежность семьи, а потому и заработки ея членовъ поступаютъ въ общую собственность. Но идти далѣе этого, разсматривать, какъ принадлежность того же двора все, пріобрѣтенное домохозяиномъ у частныхъ лицъ, мы не имѣемъ никакого основанія. Ссылаться на то, что деньги, пошедшія на покупку, могли быть пріобрѣтены домохозяиномъ не лично, значитъ вводить въ свою аргументацію элементъ гадательный и во всякомъ случаѣ— не подлежащій разсмотрѣнію суда. Въ одномъ случаѣ деньги могли быть выручены покупщикомъ лично, въ другомъ—нѣтъ; общаго правила здѣсь установить нельзя, какъ нельзя въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ розыскать происхожденіе этихъ денегъ. Да и можно развѣ утверждать, что такія покупки всегда совершаются и будутъ совершаться однимъ только главою семьи? Наконецъ, развѣ лица прочихъ сословій, пріобрѣтая имущество, не пользуются тоже зачастую прямо или косвенно трудами своихъ родственниковъ? Развѣ въ купеческомъ быту, напримѣръ, сыновья или племянники, торгующіе на сторонѣ отъ главы фирмы, но по его порученію, не предоставляютъ ему всѣ барыши, добытые ихъ смѣтливостью и усердіемъ?

На основаніи всего сказаннаго мы приходимъ къ слѣдующему заключенію. Во-первыхъ, для крестьянскихъ надѣловъ, состоящихъ въ подворномъ или въ общинномъ владѣніи, а также для крестьянскихъ усадьбъ, со всѣмъ принадлежащемъ къ нимъ движимымъ имуществомъ, порядокъ владѣнія и наслѣдованія долженъ опредѣляться обычаемъ; во-вторыхъ, завѣщанія крестьянъ, на сколько они касаются означенныхъ видовъ имущества, свидѣтельствуются волостнымъ начальствомъ и должны быть совершаемы, согласно съ крестьянскими обычаями; исключенія составляютъ только денежныя суммы, которыми завѣщатель можетъ распоряжаться по усмотрѣнію. Въ случаѣ возбужденія противъ завѣщанія кѣмъ либо изъ наслѣдниковъ спора, заявленнаго въ теченіе трехъ мѣсяцевъ со дня смерти завѣщателя, если не состоится міровой сдѣлки, дѣло переносится на разсмотрѣніе мѣстнаго окружнаго суда, который рѣшитъ его на основаніи мѣстнаго обычая. Въ третьихъ, охраненіе крестьянскаго имущества, оказавшагося по смерти, а также вводъ во владѣніе этимъ имуществомъ, если оно состоитъ въ предѣлахъ мірскаго владѣнія, предоставляется мѣстному волостному начальству. Въ четвертыхъ, опека и попечительство надъ малолѣтними крестьянами предоставляется сельскому обществу въ та-

комъ только случаѣ, если у нихъ не оказывается недвижимаго имущества внѣ мірской земли или денежнаго капитала свыше пятисотъ рублей; въ противномъ случаѣ, если опекунъ или попечитель не назначенъ по завѣщанію умершаго родителя, онъ назначается особо мѣстнымъ предводителемъ дворянства. Въ пятыхъ, порядокъ владѣнія и наслѣдованія для всѣхъ недвижимыхъ имуществъ, состоящихъ внѣ предѣловъ мірской земли, а также для капиталовъ, заключающихся въ денежныхъ суммахъ, акціяхъ, паяхъ и т. п., и для всей движимости, не принадлежащей къ хозяйству двора, опредѣляется общими гражданскими законами.

V.

Желательное преобразованіе волостнаго управленія.—Доводы въ пользу сліянія полицейской и судебной власти въ лицѣ волостныхъ мировыхъ судей.—Преобразованіе мироваго института.—Предѣлы власти волостныхъ мировыхъ судей въ полицейскихъ и судебныхъ дѣлахъ.—Преобразованіе мѣстной полиціи. Роль мировыхъ судей по отношенію къ земству.—Ихъ порядокъ назначенія.

Мы видѣли въ предыдущей главѣ, что крестьянскій обычай имѣетъ существенное значеніе только въ дѣлахъ объ опредѣленіи правъ на недвижимое имущество и что въ этой сферѣ онъ вовсе не представляетъ того темнаго непроходимаго лѣса, которымъ нашей печати угодно представлять себѣ народный юридическій бытъ. Въ виду этого мы попробовали указать на тотъ способъ, которымъ можетъ быть устранена существующая въ настоящее время путаница въ разрѣшеніи крестьянскихъ споровъ о недвижимомъ имуществѣ. Прочія крестьянскія тяжбы, возникающія на почвѣ договорнаго права, а также дѣла о мелкихъ проступкахъ не представляютъ, какъ мы тоже видѣли, особой важности съ точки зрѣнія народнаго обычая. Никакихъ особенныхъ затрудненій стало быть не возникнетъ, если крестьянамъ предоставлено будетъ право обращаться съ своими исками и жалобами по своему усмотрѣнію либо въ мировой, либо въ волостной судъ. Мы также полагаемъ, что размѣръ цѣнности исковъ, подлежащихъ волостному суду, можетъ быть безъ всякаго неудобства сокращенъ до 50-ти рублей. Въ настоящее время въ самомъ дѣлѣ слишкомъ уже замѣтно различіе въ компетентности волостнаго суда въ уголовныхъ и въ гражданскихъ дѣлахъ. Наконецъ, мы также полагали бы предоста-

вить мировымъ судьямъ значеніе второй и послѣдней инстанціи для пересмотра дѣлъ, рѣшенныхъ волостнымъ судомъ. При такихъ условіяхъ крестьянскій судъ могъ бы сохранить свой теперешній сословный характеръ съ тѣмъ однако отличіемъ, что для выбора въ судьи грамотность должна быть признана необходимымъ условіемъ.

Преобразованіе, здѣсь предлагаемое, значительно приблизитъ мировой судъ къ крестьянскому быту. Но въ виду этого онъ долженъ въ самомъ дѣлѣ стать доступнымъ крестьянамъ, т. е. приблизиться къ нимъ не въ одномъ отвлеченномъ, но и въ реальномъ смыслѣ. Существующіе мировые участки никакъ нельзя съ этой точки зрѣнія считать доступными населенію уже въ силу ихъ пространства. Въ то же время передача многихъ изъ дѣлъ, разбираемыхъ теперь въ волостныхъ судахъ, мировымъ судьямъ, возложитъ на послѣднихъ бо́льшую массу работы и вслѣдствіе того потребуетъ увеличенія числа мировыхъ участковъ. Оба эти соображенія приводятъ насъ къ тому выводу, что въ каждой изъ преобразованныхъ волостей долженъ находиться и мировой судья, причемъ однако самый размѣръ волостей можетъ быть увеличенъ безъ особаго затрудненія. Но въ такомъ случаѣ отчего бы не слить въ одномъ лицѣ должности судьи и волостнаго начальника, присвоивъ этому лицу, согласно проекту московскаго земства, названіе волостнаго мироваго судьи? Въ пользу такого рѣшенія вопроса говоритъ еще одно вѣское соображеніе. Весь смыслъ предполагаемой реформы мѣстнаго управленія заключается въ томъ, чтобы должность будущихъ волостныхъ начальниковъ перешла въ руки людей образованныхъ. Въ то же время усиленіе дѣятельности мировыхъ судей потребуетъ увиличенія ихъ числа. Но гдѣ въ такомъ случаѣ отыщется контингентъ людей, способныхъ занять эти должности? Не окажется ли также для платежныхъ средствъ населенія уплата содержанія этимъ должностнымъ лицамъ бременемъ, уже слишкомъ тяжелымъ? Мы сказали выше, что недостатокъ въ людяхъ и въ денежныхъ средствахъ—главный камень преткновенія на пути нашихъ мѣстныхъ преобразованій. Не слѣдуетъ во всякомъ случаѣ усиливать эту трудность, размножая число должностныхъ лицъ, какъ будто у насъ подъ рукою неограниченный выборъ людей и неистощимый кошелекъ плательщика. Возражать противъ этого можно только съ точки зрѣнія несовмѣстимости административной и судебной властей. Но вѣдь на западѣ, опередившемъ насъ въ гражданскомъ устрой-

ствѣ, эта мнимая несовмѣстимость на практикѣ вовсе не признается. Въ той самой странѣ, гдѣ писалъ Монтескье, не только существуетъ судъ исправительной полиціи, но административному должностному лицу—полицейскому комиссару — подлежитъ разбирательство дѣлъ о мелкихъ проступкахъ (contraventions). Въ Англіи мировые судьи завѣдуютъ всѣмъ мѣстнымъ управленіемъ, а четвертные ихъ съѣзды (quarter sessions) представляютъ собою мѣстныя земскія собранія. Нашъ собственный опытъ показалъ въ лицѣ мировыхъ посредниковъ, что практическихъ неудобствъ отъ сліянія полицейской и судебной властей не возникаетъ вовсе. Напротивъ, такое сліяніе несомнѣнно доставитъ будущимъ волостнымъ мировымъ судьямъ значеніе и почетъ, которымъ чисто полицейскія власти у насъ обыкновенно не пользуются. Мы въ правѣ надѣяться, что это значеніе и этотъ почетъ привлекутъ къ новой должности многихъ людей, которые бы не захотѣли стать только пріемниками бывшихъ старшинъ. Сливая должности волостныхъ начальниковъ и мировыхъ судей, мы пріобрѣтемъ возможность, не обременяя волостное населеніе, обставить ихъ приличнымъ содержаніемъ. Незачѣмъ опасаться и того, что соединеніе разнородныхъ дѣлъ представитъ собою такую массу работы, которой одному человѣку не осилить. Въ настоящее время, при 3—5 участкахъ на уѣздъ, у рѣдкаго изъ участковыхъ судей, кромѣ городскихъ, производится болѣе четырехсотъ дѣлъ въ году. Если, какъ мы сейчасъ увидимъ, число сельскихъ мировыхъ участковъ достигнетъ въ большинствѣ уѣздовъ десяти, то даже съ присоединеніемъ къ нимъ большинства дѣлъ, разбираемыхъ волостнымъ судомъ, на долю каждаго изъ нихъ едва ли прійдется болѣе 250—300 дѣлъ въ годъ *). Какіе же доводы можно привести противъ осуществленія такого, конечно, радикальнаго преобразованія? Неужели насъ должна остановить суевѣрная боязнь предъ нарушеніемъ великаго начала, которое провозгласилъ Монтескье?

Мы уже сказали, что размѣръ существующихъ волостей можетъ быть значительно увеличенъ. Положеніе 19 февраля, имѣя въ виду

*) Г. Уманецъ въ своей книгѣ „Изъ моихъ наблюденій по крестьянскому дѣлу“ приводитъ нѣсколько цифровыхъ данныхъ, изъ которыхъ видно, что общее число дѣлъ, разбираемыхъ въ теченіе года волостными судами, не достигаетъ для цѣлаго уѣзда и 2000. Въ Старицкомъ уѣздѣ Тверской губерніи рѣшено въ 1882 году волостными судами: гражданскихъ дѣлъ 941; а уголовныхъ 597.

сліяніе волостей съ приходами, установило для нихъ очень тѣсныя рамки—отъ 300—2000 душъ ревизскаго населенія *). Практика давно уже перешагнула черезъ эту границу. Въ настоящее время, смотря по густотѣ населенія, размѣръ волостей, за весьма немногими исключеніями, колеблется между 1200 и 5000 душъ; площадь ихъ, стало быть, равняется 3—5 кв. м., т. е. приблизительно 15.000—25.000 десятинъ **). На уѣздъ приходится отъ 12—20 волостей. Тамъ, гдѣ населеніе всего гуще, площади уѣздовъ и самыхъ волостей, разумѣется менѣе обширны. При измѣненіи характера мѣстнаго управленія, размѣръ волостей можетъ быть значительно расширенъ безъ всякаго неудобства, такъ что ихъ прійдется среднимъ числомъ отъ 8—10 на уѣздъ. Какой либо точной, опредѣленной нормы, конечно, заранѣе установить нельзя, въ виду крайней неравномѣрности густоты населенія даже въ предѣлахъ того же самаго уѣзда. Ближайшее же опредѣленіе числа волостей въ каждой мѣстности должно быть предоставлено взаимному соглашенію земства и администраціи. Пока намъ достаточно знать это число приблизительно, причемъ населеніе ихъ будетъ колебаться между 2500 и 6000 душъ, а крайнее протяженіе ихъ площади достигнетъ приблизительно семи квадр. миль или 35,000 десятинъ ***). Такое расширеніе территоріи волостей необходимо въ виду указанной нами уже трудности пріискать для будущихъ волостныхъ мировыхъ судей достаточный контингентъ мѣстныхъ дѣятелей.

Мы видѣли уже, что волостной мировой судья на ряду съ своими судебными функціями будетъ мѣстнымъ органомъ обще-полицейскаго земскаго управленія. Къ нему перейдутъ такимъ образомъ всѣ теперешнія обязанности становыхъ приставовъ и старшинъ, какъ по охраненію порядка и тишины, такъ и по дѣламъ полицейскаго благоустройства и по совершенію предварительныхъ дѣйствій по уголовному слѣдствію. Наконецъ къ нему перейдутъ и обязанности полиціи, относительно сбора податей, веденія имъ отчетности и передачи ихъ въ

*) Общ. Пол. Ст. 43

**) Мы здѣсь имѣемъ въ виду мѣстности, гдѣ густота населенія не опускается ниже 1500 душъ на кв. милю и доходитъ до 3500, что составляетъ населенность всей центральной Россіи, за исключеніемъ губерній Костромской, Новгородской и нѣкоторыхъ уѣздовъ Саратовской, Казанской, Смоленской, Псковской, Тверской и С.-Петербургской.

***) Въ квадратной верстѣ 105 дес., а въ квадр. милѣ, стало быть, 5145 дес.

казначейство. Посмотримъ теперь, посредствомъ какихъ органовъ эти обязанности должны быть осуществлены.

Въ настоящее время активный составъ мѣстной полиціи заключаетъ въ себѣ слѣдующіе разнородные элементы: 1) становые пристава (отъ 2—4 на уѣздъ), 2) полицейскіе урядники (отъ 4—10 на уѣздъ), 3) волостные старшины съ подвѣдомственными имъ сельскими старостами и 4) сотскіе, подчиненные общей полиціи. Во главѣ всѣхъ этихъ разношерстныхъ агентовъ поставленъ исправникъ. Несмотря на кажущуюся многочисленность этого состава, никакъ нельзя сказать, чтобы наличныя силы полиціи отвѣчали потребности въ охраненіи благоустройства. Становые пристава едва имѣютъ достаточно времени для сбора повинностей и разъѣздовъ по стану въ случаѣ пожара, падежа скота или открытія преступленія. Фактически давнимъ-давно полицейскіе обязанности перешли въ руки старшинъ, и конечно, въ виду личныхъ качествъ этихъ должностныхъ лицъ, нельзя было обращаться къ нимъ съ особою требовательностью. Въ добавокъ разновидные полицейскіе органы были завалены громадной перепиской, въ виду свойственнаго намъ сложнаго и кудреватаго бумажнаго производства, а также вслѣдствіе офиціальной любознательности, съ которой едва ли не всѣ министерства стали обращаться къ полиціи для собиранія такъ называемыхъ свѣдѣній. Что же касается сотскихъ, то давно ни для кого не тайна, что эта низшая полицейская должность пополняется изъ отребья крестьянъ, что въ сотскіе поступаетъ лишь тотъ, кто ни на какое дѣло не считается годнымъ. Эта явная недостаточность полицейскаго персонала и привела къ учрежденію урядниковъ. Нельзя не признать, что самая мысль этого учрежденія была совершенно вѣрна. Наудачи его или, по крайней мѣрѣ, его всеобщая непопулярность происходитъ отъ того, что оно должно было преслѣдовать двѣ не совмѣстимыя цѣли: создать мѣстную полицейскую стражу и предоставить ей права самостоятельной власти. Личный составъ урядниковъ, уже вслѣдствіе размѣра выдаваемаго имъ жалованья, не могъ быть таковымъ, чтобы властью своею они пользовались правильно. Та естественная наклонность зазнаваться, которая свойственна всѣмъ новымъ учрежденіямъ, вмѣстѣ съ наклонностью пополнять свой окладъ посторонними средствами и была источникомъ злоупотребленій, жалобы на которыя слышатся отовсюду.

Учрежденіе будущихъ волостныхъ мировыхъ судей устранитъ

какъ намъ кажется, большинство этихъ неудобствъ. Во-первыхъ, они объединятъ въ своихъ рукахъ полицейскія отправленія, возложенныя въ настоящее время на разнородныхъ должностныхъ лицъ. Во-вторыхъ они образуютъ дѣйствительную полицейскую власть, имѣющую возможность на дѣлѣ, а не фиктивно только принимать мѣры къ обезпеченію мѣстнаго благоустройства уже въ силу того, что они будутъ стоять ближе къ мѣсту и что самый районъ ихъ дѣйствія позволитъ имъ управлять не на бумагѣ только, а посредствомъ личныхъ, не формальныхъ распоряженій. И власть эта будетъ уже не въ рукахъ мелкаго чиновника, чуждаго мѣстныхъ интересовъ, каковымъ является становой, или полуграмотнаго старшины, вполнѣ зависимаго отъ полиціи и вдобавокъ часто находящагося въ рукахъ у волостнаго писаря. Въ качествѣ людей образованныхъ и пользующихся довѣріемъ губернской власти, волостные мировые судьи будутъ имѣть передъ этой властью ту независимость, которою отличались посредники, а по отношенію къ крестьянамъ будутъ стоять несравненно выше прежнихъ старшинъ. Такимъ образомъ государственное управленіе пріобрѣтетъ въ въ нихъ исполнителей болѣе дѣятельныхъ и заслуживающихъ большаго довѣрія, чѣмъ всѣ теперешніе мѣстные полицейскіе органы. Съ учрежденіемъ ихъ становые пристава, урядники и волостные старшины могутъ быть упразднены вовсе. Что же касается сотскихъ, то на первое время, впредь до организаціи особой земской полицейской стражи, они могутъ быть сохранены, но съ тѣмъ, чтобы за ними оставалась только обязанность служить разсыльными для передачи оффиціальной корреспонденціи, а также конвоировать арестантовъ въ предѣлахъ уѣзда. Къ сохраненію этой должности, несовершенной во всѣхъ отношеніяхъ, насъ побуждаетъ явная невозможность сразу улучшить весь составъ мѣстной полиціи, при необходимости беречь казенныя денежныя средства. Какъ натуральная повинность, лежащая на однихъ крестьянахъ, обязанность поставлять сотскихъ, конечно, является несправедливостью; но къ этой несправедливости народъ привыкъ издавна; а въ отбываніи каждой повинности долголѣтняя привычка во многомъ сглаживаетъ ея неудобства.

При многочисленности дѣлъ, возложенныхъ на мировыхъ судей, они едва ли будутъ въ состояніи съ ними справиться единолично. Вотъ почему мы считаемъ возможнымъ позаимствовать изъ извѣстнаго проекта московскаго земства учрежденіе волостныхъ приставовъ, долж-

ности исключительно полицейской, на которую будетъ возложена обязанность помощника волостного судьи. Въ случаѣ отлучки или болѣзни судьи, волостные пристава будутъ замѣщать ихъ въ качествѣ исправляющаго должность волостнаго начальника, причемъ судебная власть имъ поручена не будетъ. Волостные пристава будутъ назначаться и увольняться губернаторомъ наравнѣ съ прочими полицейскими должностными лицами. Содержаніе имъ можетъ быть опредѣлено въ одинаковомъ размѣрѣ съ теперешними становыми приставами. Что же касается учрежденія волостныхъ управъ, также предположеннымъ московскимъ земствомъ, мы въ этомъ органѣ мѣстнаго управленія не видимъ никакой надобности: коллегіальныя учрежденія вообще не годятся для исполнительной дѣятельности и въ данномъ случаѣ могутъ только парализовать власть мироваго судьи.

Намъ остается сказать нѣсколько словъ о роли волостныхъ начальниковъ, какъ органовъ мѣстнаго земства. Мы уже видѣли, что одна изъ слабыхъ сторонъ организаціи земства заключается въ томъ, что при обширности уѣзда оно почти не имѣетъ возможности слѣдить за своимъ хозяйствомъ на мѣстѣ. Это давно всѣми признанное неудобство и привело очень многихъ къ мысли о необходимости создать мелкую земскую единицу. Но такое рѣшеніе вопроса, съ устройствомъ мелкихъ земскихъ собраній по волостямъ, едва ли не причинило бы еще большаго вреда, чѣмъ теперешняя слабость земскаго управленія. Поручивъ, напротивъ, волостнымъ мировымъ судьямъ, тѣсно связаннымъ съ земствомъ посредствомъ своего назначенія, надзоръ надъ земскими дѣлами въ предѣлахъ волостей, мы пріобрѣтемъ средство устранить теперешнюю безпомощность земства, находящагося, такъ сказать, въ безвоздушномъ пространствѣ, и сдѣлаемъ это безъ новаго обремененія земскихъ плательщиковъ. Такимъ образомъ мы думаемъ предоставить волостнымъ мировымъ судьямъ слѣдующія дѣла: 1) надзоръ за исправнымъ содержаніемъ продовольственныхъ магазиновъ; 2) надзоръ за путями сообщенія и переправами, какъ на земскихъ дорогахъ, такъ и на проселочныхъ, причемъ содержаніе послѣднихъ остается на прежнемъ основаніи натуральной повинностью; 3) веденіе страховаго дѣла, т. е. составленіе оцѣнки имуществъ при застрахованіи и повѣрочныхъ актовъ послѣ пожара, для опредѣленія размѣровъ страховой суммы; 4) надзоръ за мѣстными школами и больницами со сто-

роны исправнаго содержанія тѣхъ и другихъ, а также повѣрки дѣятельности врачей и фельдшеровъ.

О правахъ и обязанностяхъ волостныхъ мировыхъ судей относительно крестьянскаго самоуправленія мы уже сказали выше и къ этому вопросу больше не вернемся.

Въ настоящее время нѣкоторыя полицейскія обязанности, какъ извѣстно, возложены и на сельскихъ старостъ съ подчиненіемъ ихъ волостнымъ старшинамъ. Обязанности эти изложены въ ст. 60 Общаго Положенія. Намъ кажется, что нѣтъ повода отмѣнять этотъ порядокъ. Хотя сельскіе старосты исключительно сословныя должностныя лица и потому, строго говоря, не могутъ быть органами полиціи, эти обязанности возлагаются на нихъ не въ качествѣ представителей государственной власти, а какъ на лицъ, начальствующихъ въ предѣлахъ извѣстной территоріи, составляющей крестьянское общество, и на которой они обязаны блюсти порядокъ. Въ сущности въ каждомъ благоустроенномъ государствѣ извѣстныя полицейскія обязанности лежатъ на каждомъ гражданскі полноправномъ лицѣ: всякій, кому случится быть свидѣтелемъ преступленія, нравственно обязанъ прійти на помощь къ тому, на кого совершено нападеніе, и о происшедшемъ не только довести до свѣдѣнія властей, но и помогать имъ въ отысканіи виновнаго. Эти обязанности еще въ большей мѣрѣ лежатъ на лицѣ, которому поручены извѣстнымъ обществомъ права выборнаго начальника. Въ виду этого мы думаемъ, что не только каждое сельское общество должно нести эти обязанности въ лицѣ своего старосты, но что та же полицейская власть должна быть предоставлена и личнымъ собственникамъ въ предѣлахъ ихъ имѣній. На самомъ дѣлѣ оно такъ и бываетъ: каждое частное лицо, сознающее свои гражданскія обязанности, заботится о задержаніи попавшагося ему преступника, сообщаетъ полиціи о произошедшемъ убійствѣ, грабежѣ, буйствѣ, о случившемся пожарѣ или открывшемся падежѣ. Но пока эти обязанности и связанныя съ ними права не опредѣлены закономъ, они остаются шаткими и подаютъ поводъ къ сомнѣнію о правоспособности дѣйствующаго лица. Вотъ почему мы полагаемъ возможнымъ предоставить всѣмъ личнымъ собственникамъ, имѣющимъ на своихъ земляхъ усадьбы, лично ведущимъ самостоятельное хозяйство и владѣющимъ собственностью въ размѣрѣ не менѣе ста десятинъ въ одной окружной межѣ, права и обязанности сельскихъ старостъ. Мы

связываемъ эти права съ условіями извѣстнаго ценза и владѣнія застроенной собственностью, потому что на пустошныхъ земляхъ, а также и на слишкомъ мелкихъ участкаҳъ эти права не имѣли бы смысла. Вотъ почему мы связываемъ ихъ не съ цѣнностью, а только съ размѣромъ владѣнія. Далѣе мы также обусловливаемъ ихъ съ личнымъ веденіемъ хозяйства и не допускаемъ передачи ихъ по довѣренности, потому что личное управленіе имѣніемъ является въ нашихъ глазахъ лучшей гарантіей пользованія этими правами. Тѣмъ, кто увидалъ бы въ этомъ отголосокъ крѣпостнаго права, мы укажемъ на прусскій законъ объ уѣздномъ управленіи (Kreisordnung), которымъ всякое частное имѣніе извѣстнаго размѣра, наравнѣ съ каждымъ селеніемъ, признается самостоятельнымъ полицейскимъ участкомъ,

Намъ остается сказать объ условіяхъ и порядкѣ назначенія волостныхъ мировыхъ судей. По самому характеру своему должность эта, столь тѣсно связанная съ мѣстными интересами, должна пополняться изъ числа людей, своимъ положеніемъ связанныхъ съ мѣстностью, точно также, какъ это было принято у насъ для посредниковъ, непремѣнныхъ членовъ и мировыхъ судей. Этою связью опредѣляется какъ порядокъ назначенія волостныхъ судей, такъ и условія ценза для нихъ. Волостные судьи, конечно, не могутъ разсматриваться, какъ простые чиновники, и потому назначеніе ихъ не можетъ предоставляться административной власти. Но въ то же время, какъ должностныя лица, облеченныя довѣріемъ правительства и занимающія видное мѣсто въ управленіи, они не могутъ быть назначаемы путемъ одного выбора, какъ теперешніе мировые судьи. Дабы согласовать эти два требованія, мы предложили бы слѣдующій порядокъ замѣщенія новой должности. Уѣздному земскому собранію предоставлялось бы избраніе кандидатовъ, а губернаторъ утверждалъ бы одного изъ нихъ по своему усмотрѣнію, причемъ онъ имѣлъ бы право и вовсе отказать въ своемъ утвержденіи, если бы избранные кандидаты признавались неудобными. Въ послѣднемъ случаѣ производились бы новые выборы. Наконецъ, если земское собраніе не остановилось бы на такихъ кандидатахъ, которые были бы признаны удовлетворяющими требованіямъ, губернатору предоставлялось бы право назначить ихъ своею властью изъ лицъ, соотвѣтствующихъ условіямъ ценза. Срокъ отправленія должности мировыхъ судьей былъ бы шестилѣтній. До истеченія этого сро-

ка они могли бы быть уволены безъ прошенія только постановленіемъ 1-го Департамента Сената. Но и до истеченія этого срока, если бы со стороны волостнаго схода была заявлена жалоба на дѣйствіе судьи, земское собраніе могло бы, по обсужденіи жалобы, входить съ представленіемъ къ губернатору объ увольненіи судьи. Окончательное рѣшеніе и въ этомъ случаѣ предоставлялось бы Сенату, но починъ возбужденія его принадлежалъ бы такимъ образомъ не одной слѣдственной власти, а также волостному сходу, состоящему изъ лицъ, ближе всего заинтересованныхъ въ правильной дѣятельности судьи. Выборъ кандидатовъ мы не считаемъ возможнымъ однако предоставить сходу по слѣдующимъ двумъ причинамъ. Во-первыхъ, не въ каждой волости, даже при увеличеніи ея размѣра, могутъ найтись лица, отвѣчающія условіямъ для выбора судей, а волостной сходъ не можетъ вполнѣ сознательно остановить свой выборъ на лицѣ, постоянно живущемъ внѣ предѣловъ волости. Во-вторыхъ, было бы неудобнымъ поставить будущихъ волостныхъ начальниковъ въ зависимость отъ выбора тѣхъ самыхъ лицъ, которыми ему придется управлять. Такая зависимость нерѣдко лишаетъ избраннаго необходимой свободы въ дѣйствіяхъ и должнаго безпристрастія. Въ случаѣ раздѣленія голосовъ, онъ сталъ бы выборнымъ большинства, а такое положеніе сдѣлало бы изъ него послушное орудіе этого большинства.

Мы полагаемъ возможнымъ для будущихъ волостныхъ судей сохранить условіе ценза, существующее въ настоящее время для избранія въ мировые судьи. Настаивать на томъ, что будущіе волостные начальники, совмѣщающіе въ себѣ судебную власть съ административной, должны обладать по крайней мѣрѣ среднимъ образованіемъ, мы считаемъ излишнимъ. Болѣе спорнымъ можно, пожалуй, считать вопросъ объ имущественномъ цензѣ. Всѣмъ извѣстны возраженія, часто приводимыя противъ такого ценза: съ одной стороны онъ можетъ лишить права быть избраннымъ лицо, вполнѣ достойное избранія, съ другой—по своему размѣру онъ во многихъ мѣстностяхъ нечерноземной полосы не представляетъ серьезной имущественной гарантіи. Мы думаемъ, что съ нѣкоторымъ безсиліемъ ценза въ обезпеченіи такой гарантіи необходимо помириться. Никакое внѣшнее матеріальное условіе, какимъ является цензъ, не можетъ представлять твердаго и всегда одинаковаго обезпеченія. Несоразмѣрность ценза по цѣнности въ разныхъ мѣстностяхъ Россіи можно было бы въ нѣкоторой степени

устранить, понизивъ его въ черноземной полосѣ и напротивъ увеличивъ его размѣры въ нѣкоторыхъ изъ нечерноземныхъ уѣздовъ. Законъ могъ бы также постановить, что имѣніе, заложенное и потому обезцѣненное, не даетъ уже ценза, если за вычетомъ залога изъ стоимости имѣнія, оно же по цѣнности не равняется нормальному размѣру требуемаго имущества. Намъ кажется однако, что въ данномъ случаѣ не столько важна цѣнность имущества, сколько его объемъ. Поземельный собственникъ заинтересованъ въ правильномъ ходѣ мѣстнаго управленія большею частью сообразно тому, какъ велико его участіе въ мѣстномъ землевладѣніи. Бываютъ, конечно, исключенія, но ихъ законъ принимать во вниманіе не можетъ. Матеріальные интересы играютъ въ мѣстныхъ дѣлахъ первенствующую роль, и мы не думаемъ, чтобы вліяніе ихъ на степень заботливости о мѣстныхъ нуждахъ могло быть замѣнено тѣми стимулами, которые побуждаютъ заниматься ими людей, обладающихъ только образованіемъ. Мы вернемся къ этимъ соображеніямъ, когда будемъ говорить о земскихъ выборахъ. Здѣсь мы пока замѣтимъ только, что извѣстная имущественная гарантія для замѣщенія мѣстныхъ должностей по выборамъ необходима, что иную гарантію, кромѣ опредѣленнаго размѣра ценза, пріискать трудно. Слѣдуетъ въ виду этого помириться со всѣми его несовершенствами.

Мы думаемъ однако, что теперешнія условія для выбора мировыхъ судей могутъ быть отчасти измѣнены. Во-первыхъ, нѣтъ необходимости, чтобы имущество избираемаго лица находилось въ районѣ той волости, въ которую онъ назначается: въ нѣкоторыхъ волостяхъ, мы повторяемъ это, было бы совершенно невозможно отыскать требуемое лицо.

Мы полагаемъ даже, что списки лицъ, имѣющихъ право быть избираемыми въ волостные мировые судьи, должны составляться на цѣлую губернію съ тѣмъ, чтобы каждое земское собраніе имѣло возможность избирать на эту должность и землевладѣльцевъ другихъ уѣздовъ на тотъ случай, еслибы въ своемъ уѣздѣ оно не нашло достаточнаго числа кандидатовъ.

Во-вторыхъ, мы считаемъ вполнѣ возможнымъ предоставить право быть избраннымъ въ волостные судьи неотдѣленнымъ сыновьямъ, если даже имущество отца не равняется совокупности размѣровъ ценза для него и для всѣхъ его сыновей. Въ данномъ случаѣ важенъ цензъ

не какъ ариѳметическая величина; нужно лишь, чтобы избираемый, если онъ не владѣетъ личнымъ имуществомъ, принадлежалъ къ семьѣ, обладающей извѣстнымъ достаткомъ; а это условіе достигается и въ томъ случаѣ, когда имѣніе отца, раздѣленное между нимъ и сыновьями, не даетъ для каждаго изъ нихъ требуемаго цензомъ числа десятинъ. Въ-третьихъ, установленный для избранія въ мировые судьи двадцати-пятилѣтній возрастъ можетъ быть сокращенъ до двадцать одного года. Въ пользу этого достаточно привести одинъ часто повторявшійся и вполнѣ убѣдительный доводъ: если предводителемъ дворянства, и стало быть предсѣдателемъ земскаго собранія и цѣлаго ряда присутствій, можетъ быть лицо, достигнувшее лишь гражданскаго совершеннолѣтія, то возрастъ этотъ тѣмъ болѣе достаточенъ для начальника волости. Цѣль всѣхъ этихъ смягченій теперешнихъ условій ценза заключается въ томъ, чтобы расширить кругъ лицъ, изъ числа которыхъ можетъ быть произведенъ выборъ, такъ какъ главнымъ затрудненіемъ для предполагаемой реформы будетъ по всей вѣроятности недостаточность контингента. Есть и въ центральной Россіи такіе уѣзды, гдѣ при существующихъ условіяхъ не всегда легко отыскать подходящее лицо для замѣщенія вакансій участковыхъ судей.

Выскажемся съ полной откровенностью. По нашему убѣжденію практическое осуществленіе задуманной реформы обусловливается тѣмъ, чтобы молодые люди изъ землевладѣльческаго класса, въ настоящее время стремящіеся на государственную службу по судебному и административному вѣдомствамъ, предпочли начать свою карьеру на скромномъ поприщѣ волостныхъ учрежденій. Странѣ, какъ мы думаемъ, была бы оказана великая услуга, если-бы молодежь, ежегодно выпускаемая средними и даже высшими учебными зеведеніями, перестала толпиться въ переднихъ министерствъ и посвятила свои еще свѣжія, непочатыя силы дѣятельности волостныхъ судей, въ которой она пріобрѣтетъ гораздо болѣе цѣнныя познанія для службы государству, чѣмъ въ какой-либо канцеляріи. Молодежь всегда отличается энергіей и усердіемъ, которыя слишкомъ часто притупляются за бездушной формальной бумажной работой; она обладаетъ, за рѣдкими исключеніями, запасомъ безкорыстнаго увлеченія, которое даромъ пропадаетъ въ погонѣ за карьерой и которая не всегда сохраняется въ болѣе зрѣлые

годы; едва-ли можно опасаться послѣдствій недостатка у нея опытности. Если со школьной скамьи можно прямо идти на тяжелый и отвѣтственный трудъ слѣдователя, то можно, безъ сомнѣнія, довѣрить молодому человѣку, начинающему свою дѣятельность, и управленіе волостью. Отъ такого отлива въ провинцію молодыхъ силъ несомнѣнно выиграетъ провинціальная жизнь и сократится число тѣхъ, кто предоставляетъ на волю судьбы участь своихъ имѣній часто изъ невозможности одновременно заниматься своими дѣлами и пріискивать себѣ достаточно оплаченную должность. Тотъ истинно пагубный абсентеизмъ молодежи, который слишкомъ часто замѣтенъ въ провинціи и лишаетъ земство притока свѣжихъ умственныхъ силъ, только этимъ путемъ и можетъ быть устраненъ. Взамѣнъ этого онѣмѣнія мѣстной жизни мы пріобрѣтаемъ въ настоящее время лишь съ каждымъ годомъ пополняющіеся ряды молодыхъ бюрократовъ, привыкающихъ къ верхоглядству и лишенныхъ возможности даже при лучшемъ желаніи знакомиться съ бытомъ страны, которою они считаютъ себя призванными управлять. Несомнѣнно во всякомъ случаѣ, что нѣсколько годовъ, посвященныхъ мѣстной службѣ, лучше подготовятъ къ занятію высшихъ административныхъ должностей, чѣмъ составленіе докладовъ въ канцеляріяхъ или ничегонедѣланіе въ блестящей должности чиновника особыхъ порученій. Успѣхъ при этомъ въ значительной степени зависитъ отъ самого правительства. Если оно будетъ смотрѣть на волостныхъ мировыхъ судей и на уѣздныхъ предводителей дворянства, какъ на разсадникъ для болѣе высокихъ административныхъ должностей, оно создастъ для молодаго поколѣнія тотъ стимулъ честолюбія, который привлечетъ его на службу въ уѣздъ, куда въ настоящее время не идетъ никто изъ опасенія быть забытымъ. Есть уже въ настоящее время несомнѣнные признаки поворота въ эту сторону.

Мы предвидимъ то всегда готовое возраженіе, которымъ на столбцахъ нѣкоторыхъ органовъ печати принято отвѣчать на такія желанія. Если мѣстное управленіе въ лицѣ волостныхъ начальниковъ перейдетъ къ землевладѣльческому классу,—а такой несомнѣнно будетъ исходъ предположенной реформы,—въ этомъ скажется косвенное возстановленіе крѣпостнаго права. Подобныя опасенія едва ли чѣмъ либо оправдываются. Опытъ, напротивъ того, опровергаетъ ихъ са-

мымъ рѣшительнымъ образомъ. Большинство правительственныхъ должностныхъ лицъ замѣщается и въ настоящее время помѣстнымъ сословіемъ. Изъ него идутъ и выборныя должностныя лица—предводители, непремѣнные члены, мировые судьи. Въ лицѣ мировыхъ посредниковъ оно привело въ исполненіе крестьянскую реформу. И что-жъ? Развѣ въ огромномъ большинствѣ случаевъ эти должностныя лица отличались до сихъ поръ сословнымъ духомъ? Развѣ не чаще повторялись и до сихъ поръ повторяются обвиненія посредниковъ и мировыхъ судей въ томъ, что они клонятъ на сторону крестьянъ, чѣмъ сѣтованія противнаго свойства? Да и сама наша бюрократія, при всѣхъ ея несомнѣнныхъ погрѣшностяхъ, развѣ отличается крѣпостническимъ направленіемъ? Сословный духъ вообще чуждъ русскому обществу; отыскивать его могутъ только люди, зажмуривающіе глаза передъ свѣтомъ. Слишкомъ часто, это правда, наши выборные и правительственные чиновники заботятся о личныхъ интересахъ и изъ-за нихъ съ легкимъ сердцемъ жертвуютъ общественными. Но въ сословныхъ, корпоративныхъ стремленіяхъ у насъ скорѣй недостатокъ. Неужели можно добросовѣстно опасаться того, что какой-нибудь волостной судья изъ дворянскаго сословія будетъ въ ущербъ крестьянамъ имѣть въ виду свои дворянскія выгоды? Думать такъ могутъ лишь тѣ, кто воображаетъ, что въ нашихъ уѣздахъ существуетъ коренной и постоянный антагонизмъ между землевладѣльцами и крестьянами. Антагонизмъ этотъ существуетъ только въ статьяхъ и романахъ, помѣщаемыхъ въ журналахъ передоваго направленія. Что же касается личныхъ интересовъ волостныхъ судей, то вліяніе ихъ на ходъ дѣла можетъ быть устранено совершенно такъ же, какъ было это достигнуто при учрежденіи посредниковъ и мировыхъ судей. Вѣдь казалось бы, что, при введеніи уставныхъ грамотъ и разверстаніи угодій, сословные интересы посредниковъ были затронуты болѣе, чѣмъ то будетъ при волостномъ управленіи. А между тѣмъ много ли слышалось жалобъ на пристрастное рѣшеніе споровъ между помѣщиками и крестьянами? Во всякомъ случаѣ, если теперешнее устройство волостей признается неудачнымъ,—а на этотъ счетъ разногласія нѣтъ,—то единственное средство улучшить его—привлечь къ участію въ немъ классъ землевладѣльцевъ. Есть у насъ, конечно, публицисты, мечтающіе о передачѣ его въ руки инаго класса, такъ называемой интелли-

генціи, подразумѣвая подъ этимъ кого угодно, только не землевладѣльцевъ. Но такъ какъ это значило-бы поручить мѣстное управленіе людямъ, не имѣющимъ понятія о мѣстныхъ интересахъ и во всякомъ случаѣ вполнѣ къ нимъ ровнодушнымъ, мы такое рѣшеніе вопроса не можемъ признать особенно удачнымъ.

VI.

Уѣздное земство.—Порицанія, которымъ оно подвергается съ разныхъ сторонъ.—Вопросъ о расширеніи избирательнаго права и о введеніи образовательнаго ценза. — Поводы въ защиту порядка избранія гласныхъ.—Пропорціональность нашего ценза.—Отсутствіе признаковъ сословной борьбы въ земскихъ собраніяхъ.

Читатель скоро увидитъ вмѣстѣ съ нами, что предполагаемое переустройство волостей до крайности упрощаетъ механизмъ уѣзднаго управленія. Но прежде, чѣмъ мы увидимъ, каковъ долженъ быть этотъ механизмъ, намъ придется сказать нѣсколько словъ о нашихъ мѣстныхъ выборныхъ учрежденіяхъ. Земство составляетъ такую существенную часть управленія уѣздомъ, что нельзя ясно представить себѣ его ходъ, не объяснивъ сначала, какъ отразится на земствѣ предположенная реформа. Въ своемъ изложеніи мы не будемъ спеціально касаться городскаго устройства. Городъ, какъ самостоятельная хозяйственная единица, стоитъ какъ бы особнякомъ въ общемъ управленіи. За то своими представителями онъ входитъ въ составъ земскихъ собраній и потому съ этой стороны можетъ разсматриваться, какъ одинъ изъ элементовъ земства наравнѣ съ крестьянскимъ и землевладѣльческимъ.

Земскія учрежденія, столь популярныя у насъ въ первые годы своего существованія, за послѣднее время стали подвергаться усиленнымъ нападкамъ и справа, и слѣва. Московская пресса въ лицѣ двухъ своихъ самыхъ вліятельныхъ органовъ—„Руси“ и „Московскихъ Вѣдомостей“—не пощадила земскихъ собраній и городскихъ думъ за ихъ наклонность тратить драгоцѣнное время на безплодныя теоретиче-

скія пренія. Въ своей критикѣ „Московскія Вѣдомости“ пошли гораздо далѣе „Руси“; онѣ обзываютъ наши выборныя собранія „говорильнями“, обвиняютъ ихъ въ стремленіи къ игрѣ въ парламентаризмъ и чуть ли не видятъ въ попыткахъ иногда производить довольно невинныя манифестаціи—единственную причину земскихъ неуспѣховъ. Причина эта имъ кажется до того существенною, что онѣ почти готовы отказаться отъ самого земскаго представительства. „Русь“, какъ извѣстно, сохранила къ земству болѣе нѣжныя чувства, но и она съ доброжелательнымъ порицаніемъ подмѣчала земскія поползновенія къ политическимъ выходкамъ и безплодному ораторству. Намъ, впрочемъ, здѣсь дѣла нѣтъ до этихъ оттѣнковъ критики; намъ достаточно указать на главный мотивъ этой критики со стороны прессы охранительнаго направленія. Петербургскіе либеральные, или, вѣрнѣе сказать, радикальные органы, конечно, не въ этомъ усматриваютъ слабую сторону земскаго дѣла. Причину его неуспѣха они видятъ въ самой организаціи земства, въ неполной его самостоятельности и въ неудачности его личнаго состава. Дайте земству полную независимость, подчините ему мѣстную полицію, отдайте школьное дѣло въ его распоряженіе,—и земство тотчасъ оживетъ, и мы будемъ имѣть настоящее, а не мнимое только самоуправленіе. Еще болѣе необходимымъ кажется этимъ органамъ другое преобразованіе—расширеніе круга избирателей. При существующихъ порядкахъ, говорилось въ петербургской прессѣ неоднократно — и съ этой точки зрѣнія вполнѣ примыкало къ ней и „Новое Время“—въ земствѣ преобладаетъ наперекоръ справедливости наиболѣе достаточный землевладѣльческій классъ, и потому оно не можетъ считаться представителемъ интересовъ цѣлаго общества. Крестьянство, т. е. подавляющее большинство населенія, крестьянство, владѣющее почти вездѣ болѣе чѣмъ половиною земель въ уѣздѣ, остается на земскомъ собраніи въ меньшинствѣ, такъ какъ землевладѣльцы выбираютъ отъ себя столько же гласныхъ, сколько крестьянскія общества и города, взятые вмѣстѣ. Исключеніе составляютъ лишь тѣ уѣзды, въ которыхъ имѣются очень крупные города *). Эта неравномѣрность представительства доходитъ въ иныхъ мѣстно-

*) Фактъ, на который ссылаются здѣсь критики Земскаго Положенія, далеко не повсемѣстный: изъ 362-хъ уѣздовъ, въ которыхъ введено Земское Положеніе, въ 76-ти крестьяне имѣютъ большее число гласныхъ, чѣмъ землевладѣльцы, а въ 63-хъ большинство имѣютъ крестьянскіе и городскіе гласные, взятые вмѣстѣ.

стяхъ до результатовъ совершенно уродливыхъ: есть такіе уѣзды, гдѣ при очень крупной собственности, немногіе землевладѣльцы не имѣютъ возможности набрать изъ своей среды требуемаго числа гласныхъ. Не менѣе страннымъ слѣдуетъ признать немногочисленность состава нѣкоторыхъ уѣздныхъ собраній, въ томъ числѣ, напримѣръ, петербургскаго, въ которомъ всего 14 гласныхъ. Въ то же время цѣлый классъ, и классъ образованный, лишенъ всякаго представительства, стоитъ какъ бы внѣ закона. Это какъ разъ та дорогая нашей прессѣ интеллигенція, которая заключаетъ въ себѣ обладателей дипломовъ и аттестатовъ зрѣлости, не владѣющихъ поземельной собственностью. Слѣдуетъ въ виду этого въ земскихъ собраніяхъ отвести болѣе широкое мѣсто гласнымъ отъ крестьянъ и открыть въ нихъ доступъ лицамъ прочихъ сословій съ однимъ только образовательнымъ цензомъ. Всего лучше было бы, конечно, еслибы выборы происходили не по сословнымъ группамъ, а по территоріальнымъ дѣленіямъ съ тѣмъ, чтобы всѣ общественные классы подавали голоса заодно. На этотъ послѣдній счетъ впрочемъ пресса выражалась съ меньшею настойчивостью, потому, конечно, что она предвидѣла вѣроятное поглощеніе крестьянскою массою образованнаго меньшинства. Позволительно думать вообще, что сердобольное заступничество за крестьянскіе интересы являлось въ нашей печати лишь въ качествѣ лицемѣрнаго довода, неизбѣжнаго въ виду либеральныхъ доктринъ. Главная забота сосредоточивалась на включеніе въ ряды земцевъ представителей такъ называемыхъ либеральныхъ профессій, и отъ нихъ ожидалось то оживленіе земства, та будущая плодотворность его преній, отсутствіе которыхъ съ каждымъ годомъ подмѣчалось все съ большею скорбью. Любопытно въ самомъ дѣлѣ, какъ одинъ и тотъ же фактъ—а фактъ этотъ сомнѣнію не подлежитъ—комментировался въ двухъ лагеряхъ нашей печати. Ни для кого не тайна, что земскія собранія посѣщаются исправно только въ года выборовъ, а въ иное время зачастую просто закрываются вслѣдствіе неприбытія гласныхъ. Петербургскіе журналы и газеты истолковываютъ это печальное явленіе тѣмъ, что гг. землевладѣльцы земствомъ не интересуются, а дѣйствительной заботы о его нуждахъ слѣдуетъ ожидать только со стороны безземельной интеллигенціи. Московская пресса наоборотъ въ неисправномъ посѣщеніи собраній видитъ неохоту заниматься серьезнымъ дѣломъ, когда рядомъ съ нимъ не представляется случая произвести шумную

манифестацію, а наклонность къ либеральнымъ шумихамъ конечно, только возрастетъ съ появленіемъ въ земствѣ гг. адвокатовъ и журналистовъ. Если мы теперь, спросимъ у себя, насколько самые факты оправдываютъ эти разнородные критическіе отзывы, мы должны будемъ признать, что жалобы охранительной печати въ самомъ дѣлѣ основаны на явленіи, происходившемъ неоднократно. Земскія собранія дѣйствительно не одинъ разъ голосовали предложенія демонстративнаго свойства. Но утверждать, чтобы время, потраченное на это, служило помѣхою земской дѣятельности и препятствовало гласнымъ заниматься дѣломъ—это очевидная натяжка. Оппозиціонныя попоползновенія земства во всякомъ случаѣ появлялись довольно рѣдко, и само ихъ безсиліе должно было отбить охоту къ ихъ повторенію. Ими стало быть нельзя объяснять погрѣшности земства.

Еще менѣе реальности въ сѣтованіяхъ противнаго лагеря. Сѣтованія эти, какъ кажется, почерпнуты не изъ знакомства съ дѣйствительностью, а изъ примѣненія къ намъ извѣстныхъ либеральныхъ постулатовъ. Демократизація земства вызвана не указаніями опыта, а тѣмъ, что всякую демократизацію принято считать либеральною. Разсмотримъ ближе два главныхъ требованія петербургской прессы относительно измѣненія нашей избирательной системы. Крестьяне, говорятъ намъ, представлены въ земствѣ недостаточно и вслѣдствіе того оно превращается въ собраніе помѣщичье, въ „господчину“, какъ принято выражаться. Посмотримъ, такъ ли это на самомъ дѣлѣ. Всѣмъ, кто знаетъ практику нашихъ земствъ, хорошо извѣстно, что крестьянскіе гласные всегда отличаются строгою аккуратностью въ посѣщеніи собраній, между тѣмъ какъ этого далеко нельзя сказать о гласныхъ землевладѣльцахъ. Такимъ образомъ помѣщичье большинство въ дѣйствительности почти всегда превращается въ крестьянское. Но оставимъ этотъ доводъ безъ вниманія. Равнодушное пользованіе своимъ правомъ со стороны гласныхъ отъ землевладѣльцевъ не умаляетъ значенія этого права. Если, какъ увѣряютъ насъ, избирательныя преимущества достаточнаго меньшинства нарушаютъ справедливые интересы крестьянъ, то происходящее отсюда угнетеніе большинства должно неминуемо отразиться на дѣятельности земства. Между тѣмъ можно ли добросовѣстно утверждать, что такое угнетеніе на дѣлѣ существуетъ? Гдѣ въ нашемъ земствѣ признаки сословной борьбы, гдѣ въ немъ проявляется господство исключительно помѣщичьихъ инте-

себя и читателя въ заблужденіе. Многія земства, сознавая всю несправедливость огульнаго подесятиннаго обложенія и въ то же время невозможность точной оцѣнки доходности, разбили земли своихъ уѣздовъ на категоріи, чтобы хоть сколько-нибудь приблизить земскій налогъ къ подоходному. Взаимное отношеніе доходности отдѣльныхъ угодій при этомъ не вездѣ оказалось одинаковымъ: въ иныхъ уѣздахъ выше оцѣнены пашни, въ другихъ—луга; нѣкоторыя земства высоко обложили лѣса, другія отнесли ихъ къ низшимъ категоріямъ земель. Во всякомъ случаѣ земли хозяйственныя, стало быть приносящія доходъ, должны были подвергнуться болѣе высокому обложенію, чѣмъ остальныя. Такимъ образомъ крестьянскіе надѣлы, въ которыхъ хозяйственныя земли, т. е. главнымъ образомъ пашни и покосы занимаютъ бо̀льшую часть площади, чѣмъ въ земляхъ частныхъ владѣльцевъ, должны были попасть преимущественно въ высшія категоріи. Г. Скалонъ утверждаетъ, что доходность крестьянскихъ земель сравнительно ниже доходности владѣльческихъ, и въ подтвержденіе этого ссылается на г. Орлова, изслѣдователя московской губерніи, который на основаніи просмотрѣнныхъ имъ арендныхъ договоровъ убѣдился въ болѣе высокой рентѣ помѣщичьихъ земель. Между тѣмъ цифры г. Орлова, выражающія собою доходность, не имѣютъ въ данномъ случаѣ значенія уже потому, что сдача въ аренду крестьянскихъ надѣловъ—явленіе рѣдкое и почти всегда вынужденное, а стало быть не дающее основанія къ правильному заключенію. Несомнѣнно во всякомъ случаѣ, что процентъ пашни у крестьянъ повсемѣстно больше, чѣмъ у помѣщиковъ, а наоборотъ выгоны и заросли, т. е. угодья наименѣе производительныя въ нечерноземной полосѣ встрѣчаются главнымъ образомъ на частныхъ земляхъ. Иначе оно и быть не можетъ: мы постоянно слышимъ жалобы на недостатокъ выгоновъ у крестьянъ, а этого бы не было, если бы они занимали на крестьянскихъ надѣлахъ такую же площадь, какъ и на помѣщичьихъ земляхъ. Отсюда ясно, что раздѣленіе уѣзда на категоріи несомнѣнно влечетъ за собою сравнительно большее обложеніе надѣловъ, по крайней мѣрѣ въ губерніяхъ нечерноземныхъ. Тверское губернское земство напримѣръ приняло за основаніе своей раскладки сравнительную густоту населенія, такъ какъ изслѣдованія тверского статистика г. Покровскаго показали, что волости, наиболѣе

густо населенныя, имѣютъ и наибольшій процентъ хозяйственныхъ земель и наибольшую ихъ доходность *).

Что же касается обновленія земства новымъ приливомъ крестьянскихъ гласныхъ, то нельзя серьезно утверждать, будто нѣсколько лишнихъ крестьянскихъ голосовъ въ собраніи вольетъ новое вино просвѣщенія въ старые земскіе мѣхи.

Этого новаго вина наша печать ждетъ очевидно отъ иной категоріи гласныхъ,—отъ представителей либеральныхъ профессій. Намъ кажется, однако, что разсчитывая на нихъ, наши публицисты отдаются иллюзіямъ. По самому характеру своихъ занятій представители этихъ профессій сосредоточены въ городахъ, и притомъ въ городахъ крупныхъ. Тамъ они въ самомъ дѣлѣ могутъ доставить общественному управленію довольно значительный контингентъ. На сколько этотъ контингентъ окажется полезнымъ—это, конечно, иной вопросъ. Но въ большинствѣ уѣздныхъ городовъ, а тѣмъ болѣе въ селеніяхъ, изъ кого состоитъ этотъ легіонъ умственнаго труда? Во-первыхъ, изъ мѣстныхъ чиновниковъ, состоящихъ на службѣ или отставныхъ; во-вторыхъ, изъ служащихъ по найму у земства, у различныхъ компаній и у частныхъ лицъ. Сюда относятся земскіе врачи, фельдшера, народные учителя, затѣмъ служащіе на желѣзныхъ дорогахъ, завѣдующіе фабриками или заводами, управляющіе домами или имѣніями; наконецъ, сюда принадлежитъ блестящая, хотя и незначительная фаланга мелкихъ адвокатовъ или ходатаевъ по дѣламъ, частныхъ инженеровъ и заѣзжихъ корреспондентовъ. Вотъ и весь персоналъ мѣстной безземельной интеллигенціи. Какъ видно, онъ не особенно многочисленъ, и какъ видно тоже, преимущественно сосредоточивается въ городахъ. И мы спросимъ у читателя, на какомъ основаніи эти жители городовъ были бы призваны къ участію въ земскихъ избирательныхъ съѣздахъ? Мы бы еще понимали это, если бы шла рѣчь о включеніи ихъ въ число городскихъ избирателей; но тогда они могли бы только участвовать въ избраніи гласныхъ думъ и въ земство проникали бы лишь косвенно. Допуская даже устраненіе имущественнаго ценза, нельзя не признать кореннымъ условіемъ для права быть избирателемъ по земству извѣстный срокъ проживанія на мѣстѣ, этой единственной связи съ мѣстными интересами, помимо

*) Любопытныя данныя на этотъ счетъ можно найти въ трудѣ г. Покровскаго: Весьегонскій уѣздъ. Тверь. 1876.

владѣнія имуществомъ. Такимъ образомъ изъ небольшаго личнаго состава того класса, о которомъ такъ заботится наша печать, приходится выключить большинство, проживающее въ городахъ. Но допустимъ, что нѣкоторая часть представителей этого класса окажется живущею въ селеніяхъ. Кто же будутъ эти люди? Такъ какъ правительственные чиновники въ силу закона устраняются отъ участія въ земствѣ, то остаются лишь состоящіе на земской или на частной службѣ, т. е. люди, во всякомъ случаѣ зависящіе отъ своихъ нанимателей. Мы не думаемъ, чтобы участіе въ земскихъ собраніяхъ лицъ, подлежащихъ контролю этихъ собраній, особенно содѣйствовало правильности такого контроля. Они въ сущности оказались бы, въ качествѣ гласныхъ, судьями въ собственномъ дѣлѣ, и понятно, какое вліяніе оказали бы они на постановленія земства въ тѣхъ случаяхъ, когда заходила бы рѣчь объ увеличеніи ихъ жалованья. Предоставить право быть избирателемъ и гласнымъ лицамъ, состоящимъ на частной службѣ, значило бы въ сущности дать лишній шаръ тѣмъ, у кого они служатъ. Оставляя въ сторонѣ эти двѣ категоріи личностей, мы рѣшительно недоумѣваемъ, кого можетъ имѣть въ виду наша либеральная печать, когда она такъ хлопочетъ о привлеченіи въ земство мѣстной интеллигенціи. Встрѣчаются, конечно, и въ нѣкоторыхъ крупныхъ селахъ мѣстные ходатаи по дѣламъ, т. е. большею частью выгнанные изъ службы чиновники; могутъ кое-гдѣ оказаться и заѣзжіе просвѣтители массъ, добровольно посвятившіе себя труду развиванія крестьянства, труду большею частью впрочемъ кочевому. И вотъ къ этой ничтожной горсти людей сводится образованный классъ, о которомъ столько было рѣчи, и ради него предлагаютъ измѣнить нашъ избирательный законъ... Но мы имѣемъ сдѣлать и возраженіе болѣе существенное, чѣмъ одна малочисленность этого класса. Постановленія земскихъ собраній въ девяти случаяхъ изъ десяти касаются матеріальныхъ интересовъ или по крайней мѣрѣ связаны съ ними вопросомъ о размѣрѣ обложенія. Чтобы такимъ постановленіямъ обезпечить возможную правильность, необходимы два условія: знакомство съ мѣстными нуждами и имущественная связь съ ними. Земское хозяйство можетъ идти хорошо тогда только, когда оно въ рукахъ людей, на благосостояніи которыхъ оно отражается. Недостатокъ знакомства съ мѣстными условіями нельзя восполнить общимъ образованіемъ; а отсутствіе мѣстнаго интереса въ земскомъ

хозяйствѣ—отвлеченнымъ интересомъ въ общественныхъ дѣлахъ. Но допустимъ даже, что лица, о которыхъ идетъ рѣчь, долго проживая на мѣстѣ, хорошо ознакомились съ краемъ; что безкорыстная преданность общему дѣлу замѣняетъ для нихъ сознаніе личной выгоды. Одного мы этимъ всетаки не устранимъ. Какое право имѣемъ мы ставить обложеніе имущества земскимъ налогомъ въ зависимость отъ такихъ людей, которые этого налога не платятъ? Не значило ли бы это широко раскрыть дверь всѣмъ поползновеніямъ къ расточительности?

Наше земское избирательное право имѣетъ во всякомъ случаѣ одно несомнѣнное качество: нашъ цензъ не составляетъ преграды, рѣзко отличающей правоспособныхъ отъ тѣхъ, кто отъ выборовъ устраненъ. У насъ, и только у насъ въ цѣлой Европѣ, въ имущественный цензъ вошло понятіе о пропорціональности. Эта пропорціональность выражается въ трехъ послѣдовательныхъ ступеняхъ. Обладающіе извѣстнымъ имуществомъ участвуютъ въ избраніи лично. Не имѣющіе этого ценза личные собственники посылаютъ отъ себя выборныхъ. Наконецъ, крестьянскія общества пользуются коллективнымъ правомъ отправлять выборныхъ въ особенные избирательные сходы. Можно спорить противъ размѣровъ ценза для каждой группы, но противъ самаго принципа возражать нельзя. Онъ вполнѣ отвѣчаетъ тому представительству интересовъ, которое должно лежать въ основаніи земства. Если имъ и нарушается справедливость, то лишь въ ущербъ крупной собственности. Въ самомъ дѣлѣ, до предѣльной нормы ценза начало пропорціональности соблюдено, но выше этой нормы избирательное право остается совершенно одинаковымъ, и владѣлецъ многихъ тысячъ десятинъ ничѣмъ не отличается отъ того, у кого ихъ только 200—250, смотря по уѣзду. А между тѣмъ на перваго обложеніе ложится несравненно тяжелѣе, и отъ безпорядочнаго хозяйничанья земства, его интересы страдаютъ несравненно болѣе. Земское положеніе имѣетъ и еще одну, свойственную намъ только, хорошую черту,—это представительство отсутствующихъ и женщинъ. Намъ кажется, однако, что и здѣсь оно остановилось на полпути, до крайности ограничивъ пользованіе этимъ правомъ. Мы ниже вернемся къ этимъ вопросамъ, когда будемъ говорить о возможныхъ улучшеніяхъ земскаго устройства.

Но помимо демократизаціи земства пониженіемъ ценза суще-

ствуетъ иной способъ измѣнить порядокъ избранія гласныхъ, за который стояли уже весьма многіе въ то самое время, когда было издано земское положеніе. Способъ этотъ заключается въ отмѣнѣ раздѣленія избирателей на группы. Выборъ гласныхъ происходилъ бы тогда уже не отъ личныхъ землевладѣльцевъ и сельскихъ обществъ отдѣльно, съ присвоеніемъ тѣмъ и другимъ опредѣленнаго числа представителей, а отъ волостей, причемъ всѣ классы населенія подавали бы голоса за-одно. При этомъ могли бы быть сохранены условія ценза, такъ что меньшинство, т. е. землевладѣльцы не были бы поглощены массою крестьянскихъ избирателей. Такой порядокъ избранія, какъ утверждали уже въ половинѣ шестидесятыхъ годовъ, не вводилъ бы въ земство теперешнихъ сословныхъ отличій, благодаря которымъ каждый изъ гласныхъ сознаетъ себя представителемъ не цѣлаго населенія, а только одного изъ его классовъ. Самый выборъ гласныхъ не ограничивался бы тогда, какъ оно бываетъ теперь, однимъ сословіемъ, и сами крестьяне могли бы подавать голоса за мѣстныхъ помѣщиковъ, если бы послѣдніе въ своей волости пользовались довѣріемъ и уваженіемъ. Послѣдній доводъ, впрочемъ, не особенно вѣсокъ, такъ какъ и въ настоящее время крестьяне имѣютъ полное право выбирать гласныхъ изъ землевладѣльцевъ. Наконецъ, — и это главное, — при существующемъ порядкѣ выбора большинство гласныхъ можетъ представлять собою не интересы цѣлаго уѣзда, а только извѣстной его части. Въ самомъ дѣлѣ можетъ легко случиться, что въ гласные попадутъ землевладѣльцы, имѣнія которыхъ находятся въ одной какой-либо части уѣзда; и это обстоятельство можетъ значительно повліять на характеръ постановленій собранія. Уѣзды наши иногда такъ обширны, что внутри ихъ условія хозяйства и потребности населенія могутъ быть неодинаковы, и если гласные будутъ распредѣляться по волостямъ неравномѣрно, земское собраніе можетъ приносить въ жертву интересы одной части уѣзда въ пользу другой. Такая несправедливость будетъ еще ощутительнѣе въ распредѣленіи земскаго налога. Нельзя не признать, что доводы эти довольно убѣдительны. Вопросъ объ устройствѣ нашихъ земскихъ избирательныхъ съѣздовъ, какъ видно, довольно близко подходитъ къ спору, такъ часто поднимавшемуся во Франціи относительно порядка выбора по округамъ или по департаментскимъ спискамъ. Избраніе гласныхъ отъ землевладѣльцевъ

съ однимъ только съѣздомъ на цѣлый уѣздъ очень близко подходитъ къ системѣ выборовъ по спискамъ; предполагаемое же назначеніе гласныхъ отъ волостей отчасти соотвѣтствуетъ французскимъ округамъ. Такимъ образомъ аргументы, приводившіеся во Франціи въ пользу той и другой системы, имѣютъ нѣкоторое примѣненіе къ нашимъ порядкамъ. Несомнѣнно, что при образованіи волостныхъ избирательныхъ сходовъ, всѣ мѣстности уѣзда имѣли бы въ земствѣ соотвѣтствующее число представителей. Но выгода эта едва ли не утрачиваетъ всей своей цѣны въ виду слѣдующаго обстоятельства. Если гласные отъ землевладѣльцевъ теперь неравномѣрно распредѣляются по уѣзду, то это происходитъ отъ того лишь, что помѣщичьи имѣнія неодинаково группируются по волостямъ. Стало быть при выборѣ гласныхъ по волостямъ можетъ легко оказаться въ нѣкоторыхъ изъ нихъ рѣшительное преобладаніе землевладѣльческаго элемента, а въ другихъ—совершенное его отсутствіе. Такимъ образомъ когда обѣ составныя части земства сольются на выборахъ, одна изъ нихъ безъ труда подавитъ другую. А такое поглощеніе въ земствѣ крестьянскаго или помѣщичьяго класса едва ли желательно. И образъ жизни, и понятіе, и самые интересы каждаго изъ этихъ классовъ пока до того различны, что найти для нихъ почву для полнаго сліянія едва ли возможно. Вотъ почему въ интересахъ самого земства едва ли не лучше, чтобы законъ заранѣе обезпечивалъ каждой изъ этихъ группъ населенія извѣстную долю представительства. Важно это не потому собственно, чтобы преобладаніе одной изъ нихъ угрожало правамъ другой: сословной розни у насъ, какъ извѣстно, не существуетъ. Но за то есть нѣчто другое, почти столь же опасное для земскаго дѣла, какъ сословная вражда,—это недостаточное знакомство каждаго изъ двухъ земскихъ классовъ съ интересами и понятіями другаго. И какъ разъ въ виду этого расходящагося міровоззрѣнія, этого несходства въ бытѣ, каждому изъ нихъ должна быть предоставлена возможность на земствѣ высказаться.

VII.

Въ чемъ земское устройство должно быть дополнено и измѣнено?—Отсутствіе у земства исполнительныхъ органовъ.—Слабость дѣятельности управъ.—Причина возрастанія земскихъ смѣтъ.—Искусственность раздвоенія между земскими и правительственными органами.—Отсутствіе различія по существу между земскимъ и казеннымъ хозяйствомъ.—Желательное измѣненіе въ порядкѣ избранія гласныхъ.

Мы видѣли, что въ дѣятельности земства не замѣтно слѣдовъ сословной исключительности. Изъ этого, однако, вовсе не слѣдуетъ, чтобы дѣятельность его не оставляла желать весьма многаго. Упадку его популярности среди общества соотвѣтствовалъ и замѣтный упадокъ интереса къ дѣлу въ самой земской средѣ. Выражался онъ не только частымъ закрытіемъ сессіи за недостаткомъ гласныхъ, но еще болѣе можетъ быть охлажденіемъ избирателей. Нерѣдко въ самыхъ населенныхъ изъ центральныхъ уѣздовъ гг. землевладѣльцы съѣзжаются на избраніе гласныхъ въ такомъ небольшомъ числѣ, что имъ остается лишь выбрать самихъ себя въ полномъ составѣ или прибѣгнуть къ выбору отсутствующихъ, въ желаніи которыхъ нести обязанности гласныхъ они еще не увѣрены. Такое отстраненіе себя отъ земскаго дѣла особенно замѣтно среди представителей наиболѣе крупной собственности; и его слѣдуетъ приписать не одному только абсентеизму, которымъ всегда отличалась живущая въ Петербургѣ или заграницею многоземельная знать. За послѣдніе годы оно все чаще проявляется и со стороны помѣщиковъ, остающихся въ уѣздѣ, даже изъ числа тѣхъ, которые наиболѣе успѣшно ведутъ свое хозяйство. Такое явленіе несомнѣнно указываетъ на то, что отъ земства многіе перестали ожидать чего-либо

существенно полезнаго для мѣстности. Въ самомъ дѣлѣ, земскіе выборы все болѣе переходятъ въ руки выработавшагося особаго класса мѣстныхъ дѣятелей, которые на земскую смѣту преимущественно смотрятъ, какъ на источникъ хорошихъ окладовъ для себя. Такимъ образомъ у насъ вырабатывается нѣчто похожее на классъ американскихъ политикановъ. Господство этого класса объясняетъ то странное противорѣчіе, что, несмотря на быстро растущіе земскіе бюджеты, не особенно замѣтны благотворные результаты увеличивающихся земскихъ расходовъ. Нельзя, конечно, сказать, что наши уѣзды ничего не выиграли за восемнадцать лѣтъ хозяйничанья земскихъ управъ. Одно развитіе школьнаго дѣла составляетъ уже весьма существенный прогрессъ для населенія. Но во всемъ остальномъ,— въ содержаніи дорогъ, въ санитарной части, въ народномъ продовольствіи, — не замѣтно, чтобы пріобрѣтенныя выгоды соотвѣтствовали произведеннымъ затратамъ. Несмотря на постоянный контроль плательщиковъ, земское хозяйство оказывается иногда еще болѣе дорого стоющимъ, чѣмъ казенное. Происходитъ это отъ двухъ причинъ. Во-первыхъ, административные органы земства — уѣздныя и губернскія управы — обходятся плательщикамъ очень дорого: ихъ содержаніе почти повсемѣстно составляетъ отъ 20—25% необязательныхъ земскихъ расходовъ. Во-вторыхъ, гласные, несмотря на свой очевидный интересъ въ охраненіи смѣтъ отъ излишней расточительности, обнаруживаютъ въ этомъ отношеніи совершенно непонятное равнодушіе. Нашими земствами словно овладѣлъ какой-то страхъ передъ упрекомъ въ излишней бережливости, какъ будто такая бережливость служитъ признакомъ отсталости—этого всегдашняго пугала земцевъ. Слишкомъ часто, при разрѣшеніи новой статьи расхода, мотивомъ для членовъ собранія является не дѣйствительное сознаніе необходимости такого расхода, а желаніе оказать любезность тѣмъ, кто стоитъ за увеличеніе смѣты. Такой мотивъ прямо указываетъ на преобладаніе въ земствѣ кумовства. А это кумовство въ свою очередь происходитъ отъ преобладанія среди гласныхъ сравнительно мелкихъ собственниковъ, для которыхъ размѣръ обложенія довольно безразличенъ, но за то крайне важно полученіе жалованья. Въ самомъ дѣлѣ, тотъ размѣръ землевладѣнія, которымъ по существующему цензу опредѣляется такъ называемая крупная собственность, въ цѣлой нечерноземной полосѣ далеко не представляетъ

собственности дѣйствительно крупной: въ этой полосѣ доходность имѣнія въ 250—300 десятинъ такъ незначительна, что обезпечить своего владѣльца она не можетъ. Естественнымъ противовѣсомъ исключительному вліянію этихъ, на самомъ дѣлѣ мелкихъ землевладѣльцевъ служили бы представители крупной собственности; но въ ихъ-то средѣ, какъ мы уже сказали, и замѣтно, главнымъ образомъ, равнодушіе къ земству. Привлечь ихъ къ участію въ немъ, было бы наиболѣе вѣрнымъ средствомъ къ подъему земской дѣятельности, такъ какъ они внесли бы въ него элементъ несомнѣннаго безкорыстія. Мы думаемъ, что учрежденіе волостныхъ мировыхъ судей значительно повліяетъ въ этомъ смыслѣ, открывъ для молодаго поколѣнія въ земствѣ путь къ дальнѣйшей карьерѣ. До сихъ поръ земство не только такимъ путемъ не служило, оно, напротивъ, считалось чѣмъ-то совершенно чуждымъ для правительственной администраціи, чѣмъ-то до извѣстной степени отмѣченнымъ печатью неблагонамѣренности. Говоря это, мы касаемся самаго больнаго мѣста въ организаціи земства, того страннаго, совершенно мнимаго антагонизма, который, благодаря ложному взгляду на дѣло, установился между правительственными и земскими органами.

Либеральная печать всегда жаловалась на тѣсныя рамки, въ которыя было поставлено земское дѣло. Передъ ея воображеніемъ всегда носилось такое представленіе о земствѣ, при которомъ оно являлось господствующимъ элементомъ въ странѣ, подчиняющимъ себѣ все ея управленіе. Такой взглядъ могъ повести лишь къ совершенно непримиримому объостренію взаимныхъ отношеній правительства и земства, и на практикѣ результатомъ его могли оказаться только разочарованія. Нельзя, однако, отрицать, чтобы этотъ взглядъ до нѣкоторой степени не оправдывался тѣмъ духомъ, которымъ проникнуто само земское положеніе. Какова въ самомъ дѣлѣ основная мысль этого положенія? Оно для каждой мѣстности выдѣлило извѣстный рядъ вопросовъ, признавъ ихъ предметами земскаго хозяйства, и по отношенію къ нимъ поставило губернскую власть стражемъ, оберегающимъ отъ домогательства земства всю остальную сферу управленія. Такимъ образомъ самъ законъ призналъ, что въ каждой губерніи и въ каждомъ уѣздѣ существуютъ дѣла, въ которыя не должна вмѣшиваться административная власть и, наоборотъ, иныя, которыхъ запрещено касаться земскимъ выборнымъ. Подобное раз-

двоеніе должно было неминуемо повести къ антагонизму: исходитъ оно къ тому же изъ взгляда совершенно неправильнаго. У насъ вовсе не существуетъ различія между правительственными и земскими интересами, а существуетъ лишь различіе между интересами общими и мѣстными. Пограничная черта была проведена не тамъ, гдѣ слѣдовало. И нельзя даже сказать, чтобы, проводя ее, законодатель въ самомъ дѣлѣ разграничилъ такія дѣла въ мѣстномъ управленіи, которыя по существу своему различны. Напротивъ, нѣтъ такого вопроса въ нашемъ мѣстномъ управленіи, гдѣ бы правительственная и мѣстная дѣятельность не перекрещивалась. Всѣ они отъ перваго до послѣдняго на половину лишь отмежеваны земству. Есть у насъ земскія и казенныя школы, больницы, врачи, инженеры, дороги; есть даже земскія и казенныя тюрьмы. И несмотря на эту очевидную однородность предметовъ вѣдомства, земству запрещено даже заглядывать по ту сторону пограничной черты, а губернская власть призвана къ равнодушію относительно того, что дѣлается земствомъ. Такая неестественная граница должна была нарушаться весьма часто. И въ самомъ дѣлѣ, въ земствѣ то и дѣло заводили рѣчь о запретныхъ вопросахъ, а губернаторы часто отвѣчали протестами на постановленія земствъ. Различіе въ интересахъ и кругѣ дѣйствій, предполагаемое земскимъ положеніемъ, въ дѣйствительности совершенно фиктивно. Правительственная власть не можетъ относиться индиферентно къ тому, какимъ образомъ выборныя учрежденія ведутъ свое дѣло. Для него не все равно, хорошо ли содержитъ земство свои пути сообщенія и заботится ли оно о народномъ здравіи и продовольствіи. При обычномъ теченіи дѣлъ мѣстные администраторы могутъ пожалуй относиться ко всему этому равнодушно, но чуть это мирное положеніе нарушается, чуть наступаетъ острый кризисъ,—какъ голодъ или эпидемія,—обще-государственное значеніе земскаго хозяйства выступаетъ наружу, и власть поневолѣ выходитъ изъ своего мнимаго нейтралитета. Въ одномъ изъ земскихъ вопросовъ—въ школьномъ—такое вмѣшательство является даже хроническимъ. Проявленія контроля со стороны власти и служатъ главнымъ поводомъ жалобъ со стороны земства; а между тѣмъ они кажутся стѣснительными и возбуждаютъ ропотъ потому только, что земское положеніе искусственно выдѣлило эти вопросы, признало ихъ какъ будто внѣправительственными, а всякая ложь неизмѣнно обличается и опро-

кидывается жизнью. Не менѣе искусственности въ запретѣ, наложенномъ на иныя изъ дѣлъ мѣстнаго управленія, которыхъ земству не дозволено касаться. Неужели представители мѣстнаго населенія должны менѣе интересоваться тѣмъ, что дѣлается въ казенныхъ тюрьмахъ, больницахъ и школахъ, потому лишь, что эти учрежденія содержатся не на земскій счетъ? Вѣдь на мѣстную жизнь они вліяютъ такъ же, какъ больницы, школы и тюрьмы, устроенныя земствомъ. Нельзя требовать, чтобы у земскихъ выборныхъ забота о мѣстныхъ интересахъ разграничивалась сообразно искусственнымъ рамкамъ закона, оставаясь живою тамъ, гдѣ тратятся земскія деньги, и совершенно угасая на порогѣ казеннаго зданія. Въ самомъ дѣлѣ нужда въ самоуправленіи вызвана не тѣмъ вовсе, что нѣкоторые изъ мѣстныхъ вопросовъ должны будто бы разрѣшаться помимо всякаго правительственнаго участія. Весь смыслъ, вся польза его, напротивъ, зависитъ отъ того, что центральная власть черезъ свои непосредственные органы не имѣетъ возможности за всѣмъ услѣдить и всѣмъ завѣдывать. Вотъ почему мѣстныя дѣла поручаются мѣстнымъ дѣятелямъ, но вовсе не въ качествѣ чужой оппозиціонной силы, а какъ наиболѣе удобнымъ мѣстнымъ представителямъ той же государственной власти. Въ такомъ обширномъ государствѣ, какъ Россія, въ государствѣ, гдѣ мѣстныя условія такъ различны, населеніе такъ рѣдко, а пути сообщенія такъ недостаточны, эта потребность ощущается сильнѣе, чѣмъ гдѣ-либо. Мѣстное населеніе призывается къ завѣдыванію мѣстными дѣлами, потому лишь, что оно стоитъ къ нимъ ближе и знаетъ ихъ лучше, чѣмъ пришлый чиновникъ. Справляться въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ съ мнѣніемъ Петербурга и оттуда всѣмъ завѣдывать нѣтъ даже физической возможности. Поступать такъ, значило бы безполезно затягивать каждое дѣло и зачастую разрѣшать его чисто формально. Но изъ этого не слѣдуетъ вовсе, чтобы призванныя на помощь власти земскіе выборные являлись чуждымъ или даже враждебнымъ элементомъ, раздвояющимъ государственную власть. Въ сущности они представители этой же власти, только назначенные особеннымъ порядкомъ; и если на нихъ смотрятъ иначе, то это лишь плодъ недоразумѣнія, въ которомъ повинны и общество и самъ законъ, учредившій земство. Если стало быть, земскія учрежденія нуждаются въ преобразованіи, то

прежде всего оно должно заключаться въ устраненіи искусственной розни, внесенной въ правительственную и земскую дѣятельность.

Въ настоящее время наше земство является какъ бы чуждымъ наростомъ на цѣломъ механизмѣ внутренняго управленія. Оно стоитъ особнякомъ, какъ звено, выпавшее изъ цѣпи, и потому всѣ попытки его къ дѣйствію неизбѣжно парализуются. Земское собраніе можетъ учреждать школы, больницы, пріюты для умалишенныхъ, ссудныя кассы и банки; оно можетъ издавать правила для надзора за торговлею, для предохраненія отъ пожаровъ и болѣзней и т. д. Но всѣ эти мѣры совершенно походятъ на хозяйство частнаго лица. Земство совершаетъ сдѣлки, распоряжается, тратитъ деньги, но все это происходитъ совершенно такъ же, какъ въ частномъ имѣніи. Предписанія земства ни для кого не обязательны, кромѣ выбранной имъ управы, совершенно такъ же, какъ приказаніямъ частнаго владѣльца повинуются только служащія у него лица. Посмотримъ теперь, какимъ образомъ этотъ порядокъ отзывается на ходѣ земскаго дѣла въ уѣздѣ.

Предметы земскаго хозяйства далеко не вездѣ одинаково распредѣляются между уѣзднымъ и губернскимъ земствомъ. Такъ, напримѣръ, одна изъ главныхъ статей этого хозяйства—дороги,—въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ отнесены къ уѣзднымъ, въ другихъ — къ губернскимъ потребностямъ. Вообще говоря, основаніемъ для этого распредѣленія служитъ размѣръ даннаго земскаго предпріятія. Такъ, школы съ нѣсколькими классами и въ особенности среднія учебныя заведенія обыкновенно сосредоточиваются въ губернскомъ земствѣ, а за уѣздами остаются однѣ народныя школы. Страховое дѣло сосредоточивается въ губерніи, забота о народномъ продовольствіи, напротивъ, — въ уѣздахъ. Санитарная часть одинаково составляетъ предметъ и уѣзднаго, и губернскаго земства, причемъ, конечно, наиболѣе крупныя больницы учреждаются губернскимъ земствомъ, у котораго имѣются на то и бо́льшія средства. Само собою разумѣется, что всѣ учрежденія губернскаго земства, или по крайней мѣрѣ, большая часть изъ нихъ, выпадаютъ на долю губернскаго города, хотя они и предназначены для населенія цѣлой губерніи. Къ чему сводится такимъ образомъ, по крайней мѣрѣ въ большинствѣ случаевъ, хозяйство уѣзднаго земства? Въ большинствѣ уѣздныхъ смѣтъ первое мѣсто по размѣрамъ ассигновки обыкновенно занимаетъ такъ

называемая санитарная часть, т. е. наемъ врачей, фельшеровъ и повивальныхъ бабокъ, открытіе больницъ и пріемныхъ покоевъ и заготовленіе врачебныхъ пособій. Изъ этого перечня не трудно убѣдиться, что все управленіе по этой части сводится къ такимъ хозяйственнымъ пріемамъ, къ какимъ любое частное лицо прибѣгаетъ въ своемъ имѣніи. Въ самомъ дѣлѣ, административная дѣятельность земства здѣсь заключается лишь въ закупкѣ и въ заказѣ разныхъ принадлежностей леченія. Надзоръ за дѣятельностью должностныхъ лицъ и за содержаніемъ помѣщеній осуществляется на дѣлѣ только въ самомъ уѣздномъ городѣ. За предѣлы его контроль управъ рѣдко простирается, во-первыхъ, потому что коллегіальныя учрежденія вообще распорядительностью не отличаются, во-вторыхъ, потому что у членовъ управъ разъѣзжать по уѣзду нѣтъ ни времени, ни охоты. Во всемъ, что касается настоящаго управленія, т. е. въ принятіи мѣръ противъ заразъ и болѣзней и въ улучшеніи мѣстныхъ санитарныхъ условій земская дѣятельность сводится на нѣтъ. Земскія собранія могутъ обсуждать и вотировать предложенія о такихъ мѣрахъ, но къ осуществленію ихъ они совершенно безсильны. Оно исключительно зависитъ отъ дѣйствія чиновъ полиціи, которые земству не подчинены. Безсиліе это, какъ видно, обусловливается той разобщенностью земства и администраціи, о которой нами было говорено выше. Разобщенность эта въ концѣ концовъ приводитъ къ обоюдной ихъ бездѣятельности: полиція сваливаетъ вину на земскія учрежденія, якобы пекущіяся о народномъ здравіи, а земскія собранія и управы въ свою очередь, какъ учрежденія совѣщательныя, на исполнительную власть прямаго воздѣйствія не имѣютъ. Что же касается самихъ должностныхъ лицъ, нанимаемыхъ на земскую службу, то нельзя не замѣтить, что совершенно такія же лица опредѣляются по врачебному вѣдомству и отъ казны. На ряду съ земскими врачами и фельдшерами имѣются казенные, и различіе между ними заключается въ томъ лишь, что послѣдніе носятъ мундиръ и получаютъ чины и пенсіи. Не безполезна ли такая двойственность, и не проще ли было бы, сообразно съ мѣстными нуждами, имѣть для уѣзда одинъ общій врачебный персоналъ? Вѣдь и земскіе и казенные врачи служатъ тому же государству, и потребность въ нихъ опредѣляется нуждами того же населенія.

Перейдемъ къ школамъ. Какъ мы уже замѣтили, уѣздныя земства

большею частью учреждаютъ однѣ низшія народныя школы. Содержаніе училищъ съ нѣсколькими классами почти вездѣ остается за казною, въ виду недостаточности средствъ, которыми располагаютъ уѣздныя земства. Благодаря этой скромности земскаго школьнаго дѣла въ уѣздахъ, столкновенія съ губернскими властями большею частью бываютъ только у губернскихъ земствъ: программы низшихъ народныхъ школъ рѣдко подаютъ поводъ къ особому вмѣшательству правительственной инспекціи. Такое вмѣшательство происходитъ тогда только, когда инспекторъ считаетъ нужнымъ удаленіе народнаго учителя, по причинѣ его неблагонадежности. На самомъ же дѣлѣ и правительственный и земскій контроль надъ народными школами большею частью фиктивны. Трудно въ самомъ дѣлѣ, чтобы правительственный инспекторъ могъ знать, что творится въ нѣсколькихъ десяткахъ школъ, разсѣянныхъ по волостямъ; по необходимости его надзоръ носитъ случайный характеръ, и потому именно, что онъ не въ состояніи отдать себѣ отчетъ въ ходѣ преподаванія, принимаемыя имъ мѣры строгости всегда кажутся притѣсненіями. Земскіе члены училищнаго совѣта совершенно такъ же безсильны: дѣйствительное, а не фиктивное наблюденіе требовало бы отъ нихъ, какъ и отъ правительственнаго инспектора, постоянныхъ разъѣздовъ по волостямъ; а такія обязанности, которыя въ точности не опредѣлены, обыкновенно толкуются въ смыслѣ возможно меньшаго безпокойства для себя. Вдобавокъ при раздѣленіи этихъ обязанностей между правительственными и земскими чиновниками, они охотно уступаютъ отвѣтственность другъ другу. Совершенно тоже бываетъ и съ другой стороной дѣла — съ матеріальнымъ содержаніемъ школъ. Дѣйствительный контроль за ними можетъ быть веденъ не казеннымъ инспекторомъ, не училищнымъ совѣтомъ, а лишь такими лицами, которыя постоянно находятся на мѣстѣ и потому знаютъ, что дѣлается въ школахъ. Такими лицами и будутъ волостные начальники.

Совершенно то же мы скажемъ и объ остальныхъ двухъ главныхъ отрасляхъ земскаго хозяйства — о путяхъ сообщеній и о продовольственныхъ магазинахъ. Будетъ ли содержаніе дорогъ и мостовъ отнесено къ губернской или къ уѣздной смѣтѣ, — надзоръ за ихъ состояніемъ можетъ производиться только на мѣстѣ. Уѣздныя земства имѣютъ наклонность передавать въ губернскую смѣту воз-

можно большее число расходовъ затѣмъ, конечно, чтобы облегчать собственную тягость обложенія, призывая къ участію въ немъ прочіе уѣзды. При взаимности между ними этотъ разсчетъ оказывается довольно обманчивымъ. Но въ дорожномъ дѣлѣ вдобавокъ контроль губернской управы совершенно немыслимъ, такъ какъ для осуществленія его она должна бы содержать цѣлый штатъ особыхъ агентовъ. Вотъ почему изъ какихъ бы источниковъ ни покрывался ремонтъ дорогъ и мостовъ, завѣдываніе ими всегда лежитъ на уѣздной управѣ. Не трудно убѣдиться, однако, что и въ этой отрасли земское хозяйство имѣетъ совершенно частный характеръ: оно сводится къ заключенію контрактовъ съ подрядчиками. Обычное состояніе земскихъ дорогъ избавляетъ насъ отъ труда доказывать крайнюю слабость земскаго контроля надъ этими подрядчиками. Что же касается какого-либо постояннаго наблюденія за содержаніемъ дорогъ, то отъ коллегіальной управы его и требовать нельзя. На земскомъ собраніи свѣдѣнія о состояніи дорогъ получаются только благодаря тѣмъ гласнымъ, которымъ приходится отъ нихъ страдать лично. Если же отъ какой-нибудь части уѣзда на собраніи нѣтъ представителей, то въ этой мѣстности дороги могутъ спокойно приходить въ упадокъ: объ нихъ не заикнется никто. Но это еще далеко не все. Помимо собственно земскихъ дорогъ, существуютъ проселочныя; ихъ починка, конечно, производится владѣльцами земель, по которымъ онѣ пролегаютъ, но отъ неисправности ихъ страдаютъ не одни эти владѣльцы. Вотъ почему, хотя эти дороги ремонтируются и долго еще будутъ ремонтироваться натуральной повинностью, надъ состояніемъ ихъ все-таки долженъ существовать контроль, а такой контроль для уѣзднаго земства совершенно немыслимъ.

Грустное положеніе крестьянскихъ магазиновъ или, вѣрнѣе сказать, полное ихъ отсутствіе,—фактъ до того общеизвѣстный, что доказывать его незачѣмъ. А между тѣмъ при всѣхъ недостаткахъ этихъ магазиновъ они въ настоящее время служатъ единственнымъ средствомъ къ обезпеченію продовольствія; явная невозможность оставить ихъ на попеченіи однихъ сельскихъ обществъ, какъ извѣстно, повела къ передачѣ ихъ земству. Но отъ этого дѣло не выиграло. Безсиліе земства въ дѣлѣ управленія, при отсутствіи у него исполнительныхъ органовъ, здѣсь выказалось еще ярче, чѣмъ во всемъ остальномъ земскомъ хозяйствѣ. Хлѣбные запасы продолжали расхищаться. Члены

управъ не могли этому помѣшать, да едва ли о томъ особенно и заботились. Повѣрка магазиновъ требовала отъ нихъ усиленныхъ трудовъ, а подобные труды, когда они на половину лишь обязательны, русскіе общественные дѣятели рѣдко принимаютъ на себя. Кому могла передать эту обязанность безпомощная управа? Гласнымъ земскаго собранія? Но этимъ господамъ неоплаченнаго рвенія могло хватить развѣ на одну или на двѣ повѣрки. Волостнымъ старшинамъ, все-таки до извѣстной степени признающимъ надъ собой авторитетъ управы? Это было всего проще, конечно, тѣмъ болѣе, что старшины сдѣлались у насъ чѣмъ-то въ родѣ административнаго фактотума. Но одного ужъ рѣшительно нельзя было сдѣлать. Надзоръ старшинъ не было возможности подчинить въ свою очередь контролю. А старшины могли отнестись къ хлѣбнымъ магазинамъ съ тѣмъ, не всегда безкорыстнымъ равнодушіемъ, которымъ въ дѣлѣ продовольствія отличались сельскіе старосты. Въ концѣ концовъ оказалось, что въ большинствѣ уѣздовъ хлѣбные запасы исчезли, и что въ недородный годъ единственнымъ средствомъ покрыть нужду въ хлѣбѣ является денежная ссуда. Ставъ на этотъ путь, земства быстро разстрачиваютъ продовольственные капиталы и должаютъ передъ казною за произведенные займы.

Порядокъ, нами принятый здѣсь, не позволяетъ намъ теперь же коснуться дѣятельности губернскихъ земствъ. Мы вернемся къ нимъ и тѣмъ закончимъ свой краткій обзоръ земскаго дѣла, когда будемъ говорить о губернскомъ управленіи. Но изъ сказаннаго нами мы теперь же можемъ сдѣлать нѣсколько выводовъ о тѣхъ преобразованіяхъ въ уѣздныхъ земствахъ, на которыя указываетъ восемнадцатилѣтній опытъ.

Порядокъ избранія гласныхъ, какъ намъ кажется, можетъ въ существенныхъ чертахъ оставаться безъ измѣненія. Мы думаемъ, однако, что право избранія, какъ активное, такъ и пассивное, можетъ безъ всякаго ущерба быть расширено, въ смыслѣ пониженія возраста до 21-го года. Объ этомъ, какъ извѣстно, земскія собранія ходатайствовали уже неоднократно. Главный доводъ въ пользу такой мѣры —допущеніе простаго совершеннолѣтія для предсѣдателей земскихъ собраній—до того убѣдителенъ, что можно обходиться и безъ иныхъ доказательствъ. Намъ кажется, впрочемъ, что такое пониженіе было бы полезно и помимо однихъ требованій послѣдовательной логики.

Привлеченіе въ земство молодежи при условіяхъ земской дѣятельности не представляетъ ровно никакой опасности. То горячее отношеніе къ дѣлу, которымъ всегда отличается молодежь, можетъ отозваться на земствѣ только въ смыслѣ оживленія его иногда коснѣющаго усердія и во всякомъ случаѣ внесетъ въ него струю безкорыстнаго участія въ нуждахъ уѣзднаго населенія. Если, впрочемъ, такое пониженіе возраста будетъ допущено для волостныхъ судей, то примѣненіе его къ выбору гласныхъ окажется совершенно неизбѣжнымъ, такъ какъ участіе волостныхъ судей въ земскомъ собраніи, конечно, въ высшей степени желательно. Расширить слѣдуетъ также существующее у насъ право передавать иному лицу свой голосъ на избраніе гласныхъ. Основаніемъ этого права служитъ тутъ совершенно вѣрный принципъ, что каждое имѣніе въ уѣздѣ должно по возможности имѣть представителя на избирательномъ съѣздѣ. Для того, чтобы принципъ этотъ имѣлъ возможно широкое примѣненіе, незачѣмъ, какъ намъ кажется, связывать это право условіемъ ценза для уполномоченнаго. Если всѣ уполномоченные отсутствующихъ избирателей будутъ сами избирателями, то передача имъ голосовъ увеличитъ только число шаровъ для баллотировки, нисколько не усиливая личный составъ земства. Намъ кажется въ виду этого, что ни условіе родства при передачѣ голоса лицами женскаго пола, ни условіе ценза для уполномоченныхъ отсутствующихъ землевладѣльцевъ не представляется необходимымъ, и что, напримѣръ, управляющіе имѣніями могли бы, по довѣренности своихъ хозяевъ, избирать гласныхъ и сами быть избранными. Довѣренность, полученная отъ крупнаго землевладѣльца, сдужитъ достаточною гарантіей того, что избранное лицо не внесетъ въ избирательный съѣздъ вреднаго элемента. Единственными ограниченіями права быть уполномоченнымъ, должны служить два слѣдующія условія: постоянное жительство въ уѣздѣ въ теченіе, по крайней мѣрѣ, двухъ лѣтъ и управленіе дѣлами отсутствующаго избирателя по довѣренности, въ которую бы включалось и уполномочіе на замѣну его при земскихъ выборахъ. Наконецъ, право участія въ избирательныхъ съѣздахъ можетъ быть также даровано неотдѣленнымъ сыновьямъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ, обладающихъ цензомъ. Говоря о волостныхъ судьяхъ, мы выше уже сказали, почему такое распространеніе отцовскихъ правъ на сыновей даже при нераздѣльности имѣнія, намъ кажется вполнѣ возможнымъ.

Этому расширенію избирательнаго ценза должно однако соотвѣтствовать и увеличеніе избирательныхъ правъ крупнаго землевладѣнія. Мы уже замѣтили, что въ составъ этого класса входятъ у насъ владѣльцы имѣній, далеко не однородныхъ по размѣру, что стало быть пропорціональность, допущенная нашимъ избирательнымъ правомъ, вполнѣ нарушается за предѣлами ценза такъ называемаго крупнаго землевладѣнія. Вопросъ этотъ часто поднимался и на земскихъ собраніяхъ, и въ періодической печати. Въ первые годы существованія земства многіе высказывались въ томъ смыслѣ, что лица, владѣющія очень крупными имѣніями, въ размѣрѣ напримѣръ, свыше 3000 и даже 5000 десятинъ, должны бы имѣть право личнаго участія въ собраніяхъ помимо выбора. Это было бы примѣненіемъ того, что въ Германіи существуетъ подъ названіемъ Virilstimme. Такое рѣшеніе вопроса намъ кажется, однако, крайне неудобнымъ. Гласный, попавшій въ собраніе, не будучи избраннымъ, очутится на немъ въ положеніи не совсѣмъ ловкомъ: воспользовавшись своимъ правомъ, онъ тѣмъ какъ будто устранилъ бы себя отъ выраженія мѣстными избирателями степени ихъ желанія видѣть его въ своей средѣ. Отъ такого насильственнаго вступленія въ ряды земства крупные землевладѣльны едва ли много выиграли бы. Ихъ права могутъ быть, какъ намъ кажется, ограждены инымъ, менѣе щекотливымъ способомъ. Лицамъ, владѣющимъ землей свыше извѣстнаго размѣра, могло бы на избирательномъ съѣздѣ быть предоставлено по два голоса, совершенно такъ же, какъ двумя шарами пользуются лица, замѣняющія отсутствующихъ. Такое незначительное преимущество не склонило бы замѣтнымъ образомъ вѣсы въ пользу крупной собственности, а между тѣмъ все-таки позволило бы ей оказать на выборы нѣкоторое вліяніе. Неравенство въ правахъ, существующее теперь въ ущербъ крупному землевладѣнію было бы устранено, хотя бы въ нѣкоторой степени. Въ тѣхъ случаяхъ, когда крупный землевладѣлецъ получалъ бы сверхъ того уполномочіе отъ другаго избирателя, онъ пользовался бы тремя избирательными шарами вмѣсто двухъ, составляющихъ теперь максимумъ для каждаго участника въ избраніи.

Несравненно болѣе важнымъ, однако, чѣмъ эти измѣненія въ избирательномъ правѣ, намъ кажется, преобразованіе самой дѣятельности земства. Для того, чтобы эта дѣятельность могла, наконецъ, выйдти

изъ пустаго пространства, созданнаго для нея земскимъ положеніемъ, надо устранить искусственное отчужденіе ея отъ правительственной администраціи. Мнѣніе наше на этотъ счетъ можетъ быть формулировано слѣдующимъ образомъ. Земское хозяйственное управленіе не должно стоять особнякомъ, какъ нѣчто чуждое правительству, какъ нѣчто похожее на частное предпріятіе для охраненія общественныхъ интересовъ: оно должно слиться съ казеннымъ. Роль земскаго собранія должна быть напротивъ расширена и его обсужденію должны подлежать всѣ дѣла мѣстнаго управленія, за исключеніемъ чисто полицейскихъ. Такимъ образомъ уѣздныя земскія управы, какъ совершенно излишніе органы, подлежатъ упраздненію, и на мѣсто ихъ должно явиться такое правительственно-земское учрежденіе, въ которомъ сосредоточивались бы всѣ дѣла по завѣдыванію уѣздомъ. Въ самомъ дѣлѣ земскія управы при всей многочисленности своихъ дѣлъ въ сущности поставлены такъ, что они къ управленію совершенно неспособны. По своей коллегіальности они учрежденія совѣщательныя, хотя всѣ земскія совѣщанія могутъ быть исчерпаны на собраніи. Въ своей хозяйственной дѣятельности они не что иное, какъ земскія конторы, производящія закупки и продажи, совершенно такъ же, какъ торговыя конторы частныхъ лицъ. Мы тотчасъ увидимъ, въ какой формѣ должно произойти ихъ сліяніе съ правительственными учрежденіями уѣзда.

VIII.

Преобразованіе управленія уѣздомъ.—Необходимость сліянія уѣздныхъ административныхъ органовъ и признаніе за предводителемъ дворянства значенія главы уѣзднаго управленія.—Устройство новыхъ уѣздныхъ управъ.—Преобразованіе дѣятельности исправниковъ.—Сравнительная стоимость стараго и новаго управленія уѣздомъ.

Учрежденіе новаго мироваго института, въ лицѣ котораго соединяется исполнительная и судебная власть, даетъ готовый матеріалъ и для преобразованнаго уѣзднаго управленія. Изъ волостныхъ судей образуются и послѣдующія инстанціи администраціи и суда, но уже раздѣльныя для обоихъ. Во второй своей степени эти функціи не могутъ уже быть соединены въ одномъ учрежденіи по той простой причинѣ, что въ противномъ случаѣ такое учрежденіе уже слишкомъ завалено было бы дѣлами. Существующіе у насъ съѣзды мировыхъ судей и впредь сохранятъ свою теперешнюю организацію. Въ составъ ихъ войдутъ, какъ всѣ волостные, такъ и городскіе участковые и почетные мировые судьи. Предсѣдателя и непремѣннаго члена они станутъ выбирать изъ своей среды. Порядокъ дѣлопроизводства и предѣлы власти съѣзда останутся прежніе. Такимъ образомъ на подробностяхъ устройства этихъ съѣздовъ намъ здѣсь останавливаться незачѣмъ.

Но въ виду двоякаго значенія волостныхъ судей, мы думаемъ, что они также могутъ составить изъ себя и другое коллегіальное учрежденіе, завѣдующее управленіемъ уѣзда. Всего ближе это учрежденіе подойдетъ и по составу и по кругу дѣятельности къ теперешнимъ уѣзднымъ присутствіямъ. Благодаря тому, что крестьяне составляютъ

Desperanza

подавляющую массу населенія, въ присутствіяхъ и сосредоточиваются наиболѣе существенныя дѣла уѣзднаго управленія. Мы думаемъ, что этотъ сословный характеръ существующихъ присутствій безъ труда можетъ быть расширенъ, что административнымъ съѣздамъ волостныхъ судей могутъ быть переданы всѣ вопросы уѣздной администраціи точно такъ же, какъ сами они въ своихъ волостяхъ изъ крестьянской власти превратятся въ всесословную. Всѣ полицейскія дѣла, т. е. охраненіе благоустройства и безопасности въ уѣздѣ, насколько они требуютъ обсужденія, перейдутъ изъ полицейскихъ уѣздныхъ управленій въ вѣдомство будущихъ административныхъ съѣздовъ. Сюда войдутъ дѣла о преслѣдованіи преступниковъ и бѣглыхъ, объ охраненіи народнаго здравія, о надзорѣ за мѣстною торговлею и за ярмарками, о принятіи мѣръ противъ пожаровъ, наводненій, заразительныхъ болѣзней и скотскихъ падежей, словомъ—весь кругъ дѣйствій уѣздной полиціи. Вотъ почему, какъ мы думаемъ, однимъ изъ членовъ этихъ учрежденій по-прежнему долженъ остаться исправникъ. Мы тотчасъ увидимъ однако, что должность исправниковъ подвергнется значительному измѣненію. Вмѣстѣ съ этимъ мы полагаемъ, что проектируемый главный органъ управленія уѣздомъ можетъ замѣнить собою по такъ называемымъ хозяйственнымъ дѣламъ и теперешнюю земскую управу. Это будетъ тѣмъ болѣе удобнымъ, что волостные судьи, какъ земскіе выборные и вѣроятные члены земскихъ собраній, могутъ считаться вполнѣ людьми земскими, пользующимися довѣріемъ мѣстныхъ избирателей. Вотъ почему, посредствомъ новыхъ административныхъ съѣздовъ, будетъ достигнуто полное сліяніе разрозненныхъ органовъ уѣзднаго управленія. Мы думаемъ присвоить новому учрежденію, какъ отпечатокъ его земскаго характера, наименованіе уѣздной управы. Предсѣдательство въ ней, какъ и въ прежнемъ крестьянскомъ присутствіи, сохранитъ предводитель дворянства; за нимъ будетъ такимъ образомъ оффиціально признано значеніе начальника уѣзда, которымъ онъ фактически пользуется и теперь. Къ такому рѣшенію насъ приводятъ слѣдующіе доводы. Волостные судьи, самостоятельные, какъ судейскія должностныя лица, въ своихъ административныхъ отправленіяхъ должны подчиняться уѣздному органу. Логика требовала бы подчиненія ихъ исправнику, но сдѣлавъ это, мы подорвали бы въ корнѣ всю задуманную реформу. Все сказанное нами клонится къ тому, чтобы придать должности волостныхъ судей

возможно бо́льшій авторитетъ. Но тотъ классъ людей, изъ которыхъ должны будутъ набираться волостные судьи, едва ли помирится съ подчиненіемъ исправникамъ. Исключительно полицейскій характеръ этой должности и многолѣтняя практика не обезпечили за нею необходимаго почета, безъ котораго ей нельзя предоставить въ уѣздѣ первое мѣсто. Съ установившимся мнѣніемъ необходимо считаться, даже если въ немъ заключается извѣстная доля предразсудка. Выборные судьи, не зависящіе въ этомъ званіи даже отъ губернатора, не могутъ въ своихъ исполнительныхъ обязанностяхъ зависѣть отъ полицейскаго должностнаго лица, которое губернаторомъ всегда можетъ быть удалено. Такое раздвоеніе въ самомъ дѣлѣ немыслимо. Но для волостныхъ судей вполнѣ возможно подчиненіе такому органу, въ составъ котораго они входятъ сами и выборному лицу, обладающему несомнѣннымъ почетомъ, какимъ является предводитель. Съ другой стороны, предводители дворянства пользуются въ уѣздѣ и наибольшимъ довѣріемъ высшей власти. Изъ сказаннаго ясно, что будущія управы совмѣстятъ въ себѣ кругъ дѣйствій крестьянскихъ присутствій, земскихъ управъ и полицейскихъ управленій. Есть въ уѣздѣ и еще одно коллегіальное учрежденіе, дѣла котораго могутъ перейти къ новымъ управамъ,—это училищные совѣты, также состоящіе подъ предсѣдательствомъ предводителей. Мы видѣли уже, что надзоръ за народными школами, всего удобнѣе можетъ осуществиться въ лицѣ судей. Отсюда ясно, что общіе школьные вопросы по уѣзду, т. е. разрѣшеніе открытія новыхъ школъ, просмотръ книгъ, пересылаемыхъ въ эти школы, назначеніе и увольненіе преподавателей,—вопросы, которыми теперь завѣдуютъ училищные совѣты,—всего лучше могутъ быть разрѣшаемы въ томъ коллегіальномъ учрежденіи, гдѣ участвуютъ надзирающіе за школами волостные судьи. Предсѣдательская власть предводителей дворянства обезпечиваетъ за управами въ школьномъ дѣлѣ довѣріе правительства. Вотъ почему намъ кажется, что должность инспектора народныхъ училищъ можетъ быть безъ затрудненія упразднена.

Изъ всѣхъ существующихъ въ уѣздѣ коллегіальныхъ учрежденій уцѣлѣетъ такимъ образомъ одно только воинское присутствіе. Характеръ его занятій слишкомъ спеціальный, чтобы участіе въ нихъ многочисленнаго съѣзда волостныхъ судей представлялся особенно полезнымъ; притомъ же эти занятія сосредоточиваются въ теченіе

одного или двухъ мѣсяцевъ, во время сбора новобранцевъ, и тогда они требуютъ усиленной работы со стороны членовъ присутствія; въ военное время такое напряженіе работы, конечно, еще гораздо больше, и потому было бы въ высшей степени неудобнымъ возлагать дѣла воинскаго присутствія на учрежденіе, которое и безъ того будетъ сильно и постоянно занято.

На массу труда, предстоящаго будущимъ управамъ и будетъ вѣроятно указано, какъ на причину несбыточности сліянія въ одно всѣхъ уѣздныхъ учрежденій. Какимъ образомъ, можетъ быть возразятъ намъ, мировые судьи, и безъ того занятые въ своихъ волостяхъ, будутъ справляться съ огромнымъ производствомъ дѣлъ по уѣзднымъ управамъ? Разберемъ нѣсколько подробнѣе, каково будетъ это производство. Дѣла прежнихъ училищныхъ совѣтовъ едва ли лягутъ на него особенно тяжело: въ настоящее время этимъ совѣтамъ двухъ-трехъ часовъ въ мѣсяцъ хватаетъ на отправленіе своихъ несложныхъ обязанностей. Мы здѣсь ихъ называемъ несложными вовсе не потому, чтобы школьное дѣло мы считали простымъ и не важнымъ, но какъ мы уже замѣтили, училищные совѣты этимъ дѣломъ завѣдуютъ на бумагѣ только; ихъ дѣятельность, если такое громкое слово здѣсь умѣстно, чисто формальнаго свойства. Настоящій контроль посредствомъ уѣздной коллегіи немыслимъ; онъ возможенъ только на мѣстѣ. Точно такъ же немыслимо для училищныхъ уѣздныхъ совѣтовъ и принятіе какихъ-либо общихъ мѣръ относительно характера преподаванія: на то они вовсе не уполномочены, и рамки уѣзднаго управленія слишкомъ тѣсны для какого-либо самостоятельнаго почина въ организаціи народной школы. Мы, впрочемъ, сейчасъ убѣдимся, что уѣздъ вообще представляетъ собою лишь посредствующее звено для управленія: онъ слишкомъ ограниченъ для общей распорядительной власти и слишкомъ обширенъ для непосредственнаго исполненія. Первая можетъ найти себѣ мѣсто лишь въ управленіи такой широкой территоріи, какова губернія; второе возможно только при непосредственной близости власти.

Немногимъ болѣе обременительными для уѣздныхъ управъ окажутся предметы вѣдомства бывшихъ полицейскихъ присутствій. По числу нумеровъ, входящихъ и исходящихъ, эти присутствія обнаруживаютъ огромную дѣятельность, но дѣятельность едва ли не заключающуюся въ одномъ только письмоводствѣ. При нашихъ бюрокра-

тическихъ пріемахъ любое полицейское учрежденіе, какъ бы много ихъ ни завелось, будетъ всегда завалено дѣлами, собственно потому что оно будетъ отвѣчать на тѣ же самыя бумаги, которыя свыше станутъ разсылаться ко всѣмъ подобнымъ имъ мѣстамъ или лицамъ. У насъ вообще не существованіе извѣстнаго дѣла вызываетъ нужду въ учрежденіи, а, напротивъ, каждое учрежденіе плодитъ и множитъ текущія дѣла. Вотъ почему съ его исчезновеніемъ въ ходѣ администраціи не окажется никакого пробѣла, не пострадаетъ отъ того ни одинъ существенный вопросъ, а окажется только сбереженіе извѣстнаго числа стопъ бумаги. Такимъ именно совершенно ненужнымъ органомъ давно всѣми признано у насъ полицейское управленіе. Оно продолжаетъ существовать только по силѣ инерціи, и не упраздняютъ его только вслѣдствіе его мнимой дешевизны. Мнимою мы ее называемъ потому, что независимо отъ стоимости полицейскихъ управленій, они своей излишней бумажной процедурой сильно тормазятъ дѣла и создаютъ непроизводительную трату времени. Никто ни въ правительствѣ, ни въ обществѣ не дѣлаетъ себѣ иллюзіи, будто эти управленія въ самомъ дѣлѣ чѣмъ-нибудь управляютъ. Коллегіальность ихъ ведетъ лишь къ тому, что пока одинъ изъ членовъ подписываетъ бумаги, остальные наслаждаются свободой. Такихъ коллегій у насъ вообще не мало. Какихъ-либо совѣщаній въ полицейскомъ управленіи не происходитъ ужъ потому, что полицейскія дѣла вообще въ особыхъ совѣщаніяхъ не нуждаются. Существеннымъ и полновластнымъ лицомъ въ этихъ управленіяхъ является исправникъ, и существующее при немъ присутствіе служитъ ему лишь канцеляріей. Но и самъ исправникъ, при всей многочисленности его правъ и сложности его переписки, большею частью является на самомъ дѣлѣ исполнителемъ полицейскихъ мѣръ только въ предѣлахъ города. Разъѣзжать по уѣзду и тамъ лично производить какія-либо полицейскія дѣйствія ему случается очень рѣдко, въ особенно важныхъ случаяхъ. Вся тяжесть полицейскихъ обязанностей на мѣстѣ лежитъ на становыхъ, урядникахъ и старшинахъ: они производятъ предварительное слѣдствіе, ловятъ или—что бываетъ чаще—упускаютъ преступниковъ, ѣздятъ на пожары и на ярмарки. Исправникъ только отдаетъ имъ приказанія и то въ большинствѣ случаевъ лишь служитъ проводникомъ велѣній, исходящихъ свыше. Когда на мѣстѣ становыхъ и старшинъ явятся сознательные и обра-

зованные полицейскіе органы въ лицѣ новыхъ волостныхъ судей, исполнительная власть всецѣло перейдетъ къ нимъ, и роль уѣздной полиціи упростится. Сообразно съ этимъ нечего опасаться, чтобы будущія уѣздныя управы были слишкомъ завалены полицейскими дѣлами. Если изъ числа этихъ дѣлъ сохранить одну лишь суть, дѣйствительно требующую разрѣшенія, и устранить безплодный формализмъ, то окажется, что полицейское управленіе уѣздомъ вовсе не такъ сложно, какъ думаютъ. Дѣйствовать полиціи въ самомъ дѣлѣ приходится много, но дѣйствіе производится на мѣстѣ, а предметы для совѣщанія возникаютъ не часто. Имѣя готовыхъ исполнителей въ лицѣ волостныхъ судей, мы думаемъ, что обсужденію управъ будутъ подлежать только два рода дѣлъ: тѣ, которыя будутъ восходить къ нимъ отъ отдѣльныхъ судей въ случаяхъ, превышающихъ власть послѣднихъ, и по жалобамъ частныхъ лицъ, и тѣ которыя будутъ передаваться управамъ губернаторами. Затѣмъ передаточною инстанціей для сношеній губернаторовъ съ мѣстными властями должны служить уже не исправники, а уѣздные предводители, которые станутъ, такимъ образомъ, прямыми начальниками волостныхъ судей. При такомъ устройствѣ за исправниками останется лишь городская полиція; другими словами они превратятся въ полиціймейстеровъ и въ этомъ качествѣ примутъ участіе въ работахъ уѣздныхъ управъ. Но такъ какъ и до сихъ поръ ихъ дѣятельность была, по преимуществу, городскою, то отъ этого значительнаго измѣненія въ ней не произойдетъ.

То обстоятельство, что крестьянскія присутствія обыкновенно собираются всего по одному разу въ мѣсяцъ, показываетъ уже съ достаточною ясностью, что они не обременены дѣлами. Конечно, дѣла эти наиболѣе существенная и важная часть управленія, такъ какъ они касаются внутренняго быта сельскихъ обществъ; и съ этой точки зрѣнія немногосложное производство крестьянскихъ присутствій гораздо существеннѣе того вороха бумагъ, которыми наполняются архивы полицейскихъ управленій. Но количество собственно матеріальнаго труда въ крестьянскихъ присутствіяхъ все-таки не велико, и въ будущемъ ему суждено еще болѣе сократиться. Съ обязательнымъ переходомъ временно-обязанныхъ крестьянъ въ разрядъ собственниковъ прекратятся дѣла присутствія по разсмотрѣнію выкупныхъ сдѣлокъ, а съ тѣмъ вмѣстѣ исчезнетъ и главная обязанность

непремѣнныхъ членовъ. Выдача государственнымъ крестьянамъ владѣнныхъ записей въ большинствѣ уѣздовъ уже окончена; въ остальныхъ она можетъ безъ всякаго неудобства быть передана на разсмотрѣніе мировыхъ судей, такъ какъ не утвержденныя владѣнныя записи многочисленны только въ сѣверныхъ губерніяхъ, на которыя предполагаемая реформа крестьянскихъ учрежденій не должна распространиться. Наконецъ, надзоръ за дѣйствіемъ сельскаго волостнаго управленія перейдетъ почти цѣликомъ къ мировымъ судьямъ, и высшей уѣздной инстанціи придется разсматривать лишь жалобы на рѣшенія послѣднихъ, на сколько эти рѣшенія будутъ касаться общественныхъ крестьянскихъ дѣлъ. Съ тѣмъ вмѣстѣ исчезнетъ и всякая надобность въ сохраненіи должности непремѣннаго члена. Но упраздняемая должность въ уѣздной управѣ возродится снова, хотя и съ инымъ кругомъ обязанности. Предполагаемый составъ управы, въ самомъ дѣлѣ, таковъ, что она не будетъ въ состояніи засѣдать постоянно: ни предводителю дворянства, ни волостнымъ судьямъ этого не позволили бы ихъ занятія. Да въ непрерывности засѣданій управъ и не представляется никакой надобности. Совѣщательныя учрежденія вообще должны собираться тогда только, когда для ихъ совѣщаній имѣется предметъ. Отправлять въ коллегіи текущія дѣла, т. е. выдавать справки, принимать прошенія, сводить счеты, выдавать ассигновки и т. п. не имѣло бы никакого смысла. А между тѣмъ, такихъ текущихъ дѣлъ у будущихъ управъ окажется весьма много. Число ихъ въ особенности возрастетъ въ виду включенія въ кругъ дѣйствій новыхъ управъ вопросовъ земскаго хозяйства. Независимо отъ распоряженій, производимыхъ теперешними земскими управами въ совокупности, у нихъ есть цѣлый рядъ исполнительныхъ дѣлъ, въ которыхъ собственно и выражается веденіе хозяйства. Пріемъ и повѣрка суммъ земскаго сбора, выдача ассигновокъ на расходованіе этихъ суммъ, переговоры съ подрядчиками земства, веденіе отчетности—все это отнимаетъ у теперешнихъ земскихъ управъ гораздо болѣе времени, чѣмъ дѣла, составляющія предметъ ихъ совѣщаній. Все это, конечно, будетъ и въ новыхъ управахъ. Возлагать все это на одну канцелярію нѣтъ никакой возможности: это значило бы ввести въ новыя учрежденія давно извѣданные пагубные бюрократическіе порядки, при которыхъ вся дѣйствительная власть въ рукахъ у начальника канцеляріи. Мы по-

лагаемъ, что для отправленія текущихъ дѣлъ въ уѣздныхъ управахъ долженъ быть, какъ и въ мировыхъ съѣздахъ, непремѣнный членъ, избираемый отъ земства. Въ промежуткахъ между засѣданіями управъ, этотъ членъ и будетъ постояннымъ отвѣтственнымъ блюстителемъ порядка и отчетности, непосредственнымъ органомъ земства въ дѣлахъ управленія.

Съ точки зрѣнія собственно земскихъ интересовъ новыя управы будутъ отличаться отъ старыхъ двумя существенными чертами: многочисленностью личнаго состава и обязательнымъ предсѣдательствомъ въ нихъ предводителей дворянства. Присутствіе исправника особаго значенія не имѣетъ въ виду численнаго перевѣса выборныхъ членовъ. Многочисленность состава едва ли встрѣтитъ особое возраженіе: она дастъ волостнымъ судьямъ возможность чередоваться въ засѣданіяхъ управъ, для законности которыхъ достаточно будетъ наличности трехъ членовъ. Предсѣдательство лица, не избраннаго земствомъ, многимъ, вѣроятно, покажется стѣснительнымъ, тѣмъ болѣе, что это же лицо предсѣдательствуетъ и на земскомъ собраніи. Но такое подчиненіе будущихъ управъ предсѣдателю, разъ на всегда опредѣленному закономъ,—неизбѣжное послѣдствіе сліянія въ одно земскаго и казеннаго управленія. Мы не отрицаемъ, что оно можетъ представлять нѣкоторыя неудобства, въ виду земскаго контроля надъ дѣйствіями управъ: на совмѣщеніе въ одномъ лицѣ предсѣдательства въ управѣ и въ собраніи, жалобы слышались неоднократно. Но частныя неудобства почти неизбѣжны при каждой реформѣ. Весь вопросъ, стало быть, сводится къ тому—заключаетъ ли въ себѣ сліяніе земскаго и казеннаго управленія выгоды, искупающія утрату, которую понесетъ земство, лишившись возможности избирать предсѣдателей управъ?

Весь смыслъ предлагаемой нами мѣры заключается въ томъ, что земство, по нашему мнѣнію, должно быть выведено изъ своего теперешняго изолированнаго положенія, при которомъ оно не болѣе, какъ частный хозяинъ въ общественномъ дѣлѣ, имѣющій право коечто строить и закупать для населенія уѣзда и давать платоническіе совѣты. Нѣкоторымъ ревнителямъ земскаго дѣла мерещится такое положеніе земства, при которомъ оно станетъ руководить всѣмъ управленіемъ, а административная власть явится его послушнымъ орудіемъ. Но помимо сомнительной пользы такого поворота, при ко-

торомъ все управленіе зависѣло бы отъ многоглаваго собранія, одно сомнѣнію не подлежитъ—это полная несбыточность такой мечты. Такимъ образомъ, единственно возможнымъ исходомъ изъ теперешней безпомощности земства — это передача мѣстнаго хозяйства такому учрежденію, которое, будучи близко связано съ земствомъ, въ то же время служило бы органомъ правительственной власти. Такимъ учрежденіемъ и явится будущая управа. Личный составъ гарантируетъ ея земскій характеръ. Въ то же время, заключая въ себѣ всѣхъ волостныхъ начальникомъ уѣзда, земство пріобрѣтетъ въ нихъ непосредственныхъ и вѣрныхъ исполнителей. Нарушенное единство будетъ возстановлено.

Намъ могутъ возразить, что, рекомендуя такое преобразованіе уѣзда, мы противорѣчимъ самимъ себѣ: если, какъ мы неоднократно говорили, совѣщательныя коллегіи для управленія не годятся, то какія же надежды можно возлагать на такое многоглавое собраніе, какимъ будетъ уѣздная управа? На первый взглядъ, въ самомъ дѣлѣ, тутъ заключается противорѣчіе. Но, говоря объ администраціи, надо различать двѣ ея стороны. Бываютъ административныя мѣры, требующія прежде всего быстроты и энергіи, а эти два качества коллегіальному производству не свойственны. Въ управленіи какой-либо мѣстностью единоличная власть необходима, такъ-сказать, на двухъ крайнихъ оконечностяхъ лѣстницы: сверху нужно единичное направленіе дѣла, снизу—быстрая исполнительность. Въ нашемъ провинціальномъ управленіи эти два условія осуществляются въ лицѣ губернатора съ одной стороны, въ лицѣ волостнаго судьи—съ другой; промежуточное звено, уѣздъ, не представляетъ поля ни для общихъ распорядительныхъ мѣръ, ни для непосредственнаго исполненія. Характеръ дѣятельности управъ будетъ двоякій: съ одной стороны онѣ послужатъ какъ бы апелляціонной инстанціей для административныхъ дѣйствій волостныхъ судей; съ другой онѣ будутъ завѣдывать уѣзднымъ хозяйствомъ, въ настоящее время какъ-то нерѣшительно распредѣленнымъ между земствомъ и полиціей. Дѣла этого рода требуютъ обсужденія, а потому коллегіальное устройство неудобства здѣсь не представляетъ. По нашему мнѣнію въ такой рѣдко населенной странѣ, какъ наша, исполнительная власть должна стоять какъ можно ближе къ населенію, другими словами, она должна по возможности дробиться въ территоріальномъ отношеніи. Этому усло-

вію отвѣчаютъ волостные судьи. Въ какомъ-либо центральномъ полицейскомъ органѣ для уѣзда мы вовсе не нуждаемся; а для того, чтобы между губернаторомъ и волостнымъ судьей не оставалось пустаго мѣста, посредствующимъ звеномъ между ними будетъ служить не полицейскій чиновникъ, а предводитель дворянства. Намъ остается сказать нѣсколько словъ о предполагаемой стоимости будущаго уѣзднаго управленія. Содержаніе волостныхъ судей должно быть, по нашему мнѣнію, опредѣлено въ 2000 руб., со включеніемъ сюда расходовъ на канцелярію, на квартиру и на разъѣзды. Если принять во вниманіе массу работы, которая будетъ лежать на судьяхъ, и важность того, чтобы на эту должность пошли лучшія силы уѣзда, такое жалованье не покажется чрезмѣрнымъ. За волостными приставами останется содержаніе становыхъ, т. е. по 800 р. Допуская, что тѣхъ и другихъ въ уѣздѣ будетъ по 10, стоимость низшей инстанціи управленія въ уѣздѣ опредѣлится въ 28000 руб. Перейдемъ затѣмъ къ уѣзднымъ властямъ. Жалованье исправникамъ останется прежнимъ, т. е. по 1200 руб. Канцелярія уѣздной управы обойдется, вѣроятно, въ 3000 руб. Всѣ эти расходы, составляющіе вмѣстѣ 32200 руб., должны быть, по нашему мнѣнію, отнесены на счетъ казны, такъ какъ общее управленіе страною, хотя бы органы его были мѣстные и выборные, не можетъ оплачиваться изъ мѣстныхъ средствъ. Жалованье непремѣнному члену управы, а также городскому мировому судьѣ будетъ выдаваться отъ земства. По существующимъ даннымъ оклады этихъ двухъ лицъ, взятые вмѣстѣ, можно приблизительно опредѣлить въ 3500 руб. Для тѣхъ городовъ, гдѣ будетъ по нѣсколько участковъ, сумма эта соразмѣрно тому должна быть увеличена. Наконецъ, канцелярія съѣзда мировыхъ судей обойдется вѣроятно въ 2000 руб., а канцелярія воинскаго присутствія въ 1000 руб. Такимъ образомъ вся стоимость мѣстнаго суда и администраціи будетъ приблизительно равняться 38700 руб., для тѣхъ уѣздовъ по крайней мѣрѣ, гдѣ будетъ всего по одному городскому участку. О низшихъ чинахъ городской полиціи мы здѣсь не упоминаемъ, такъ какъ число и содержаніе ихъ весьма различно, смотря по отдѣльнымъ городамъ. Вообще же эту статью расхода предстоящая реформа не измѣнитъ, а потому ее можно оставить безъ вниманія, при сравненіи прежней стоимости управленія уѣздомъ съ будущею.

Посмотримъ теперь, во что обходятся въ настоящее время судъ и управленіе въ уѣздѣ средняго размѣра, гдѣ 4 мировыхъ участка, изъ которыхъ одинъ городской, и отъ 15—20 волостей. 1) Содержаніе исправника—1200 руб. 2) Содержаніе его помощника 1000 р. 3) Полицейское управленіе и его канцелярія 2500 руб. 4) 2 становыхъ пристава 1600 руб. 5) Всѣмъ полицейскимъ чинамъ на квартиры и разъѣзды 2000 руб. 6) Содержаніе 6—10 урядниковъ по 350 руб. каждому, 2100—3500 руб. 7) На содержаніе волостнаго управленія (отъ 600—800 руб. на волость) на 15 волостей 9000—12000 руб. 8) Тремъ участковымъ мировымъ судьямъ (по 1500 р.) 4500 руб. 9) Одному городскому судьѣ 2000 руб. 10) Канцелярія съѣзда мировыхъ судей 2000 руб. 11) Уѣздному непремѣнному члену 2000 руб. 12) На канцелярію уѣзднаго присутствія 2000 руб. 13) Уѣздному инспектору народныхъ училищъ 1500 руб. *). 14) На канцелярію воинскаго присутствія 1000 руб. 15) На содержаніе уѣздной земской управы и ея канцеляріи около 10000 руб. Всего отъ 44400—48800 руб. **). Какъ видно, второй итогъ нѣсколько больше перваго, и потому никакъ нельзя сказать, чтобы предстоящая реформа затруднялась вызываемыми ею расходами. Правда, мы включили въ число издержекъ содержаніе волостнаго управленія, которое оплачивается одними крестьянами. Правда и то, что собственно казенныя издержки въ преобразованныхъ уѣздахъ будутъ значительнѣе прежнихъ, но, какъ намъ кажется, изъ какого бы источника ни покрывался данный расходъ, онъ въ концѣ-концовъ падаетъ на то же населеніе. Если крестьянскія повинности будутъ понижены, отъ этого выиграетъ сама казна, хотя бы собственныя ея издержки и повысились: уменьшеніе общаго итога расходовъ не можетъ не отозваться благопріятно на бытѣ населенія, а, стало быть, и на казенномъ доходѣ. Если же мы примемъ во вниманіе сбереженіе времени отъ упрощеннаго хода дѣлопроизводства и то иное несомнѣнное,

---

*) Особую канцелярію училищный совѣтъ обыкновенно не имѣетъ.

**) Цифры эти, само собою разумѣется, только приблизительныя. Жалованье исправниковъ и становыхъ приставовъ не вездѣ одинаково; точно также измѣняется и размѣръ выдаваемыхъ имъ квартирныхъ и разъѣздныхъ денегъ. Наконецъ, число волостей, которыхъ мы предположили 15, въ нѣкоторыхъ уѣздахъ достигаетъ 25 и болѣе.

хотя и неуловимое сбереженіе, которое произойдетъ отъ перехода волостной власти въ болѣе образованныя, а главное въ болѣе честныя руки, выигрышъ отъ преобразованія уѣзда окажется далеко не грошевымъ.

IX.

Обзоръ устройства губернскаго управленія.—Его прежній и настоящій характеръ.—Упадокъ власти губернатора при усиленіи его отвѣтственности.—Причины неудачи попытокъ къ усиленію его власти.—Его отношенія къ прочимъ правительственнымъ органамъ и къ земству.—Необходимость объединить управленіе губерніей.

Мы переходимъ теперь къ третьей и послѣдней ступени мѣстнаго управленія.

Во всемъ томъ, что говорится и пишется у насъ о мѣстномъ управленіи и о губернаторской власти въ особенности, нельзя не замѣтить страннаго противорѣчія. Большинство печатныхъ отзывовъ о нашей администраціи видитъ въ ней господство чуть не повальнаго произвола. Имъ вторятъ въ этомъ отношеніи и безчисленныя жалобы частныхъ лицъ. Понятно, что во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда пришлось кому-либо пострадать отъ неправильныхъ дѣйствій или хотя бы отъ бездѣйствія какого-нибудь чиновнаго лица въ губерніи, вина за то сваливается на губернатора, какъ на главную, а потому и наиболѣе отвѣтственную изъ мѣстныхъ властей. Губернаторовъ при этомъ охотно представляютъ себѣ чѣмъ-то въ родѣ турецкихъ пашей, конечно ужъ не въ такой мѣрѣ, какъ въ былое время, но все-таки въ значительной доли обладающихъ правомъ, не подчиняться законамъ. Впрочемъ и самый объемъ ихъ власти въ силу того же закона признается чѣмъ-то далеко ненормальнымъ, одинаково давящимъ и частную, и общественную жизнь. Сѣтованій на стѣсненія, которымъ подвергается, и притомъ на законномъ основаніи, земское и городское самоуправленіе, въ нашей печати не обе-

решься; чтобы въ этомъ убѣдиться, стоитъ прочесть любую земскую хронику въ газетѣ или въ журналѣ. Припомнимъ, напримѣръ, какъ былъ встрѣченъ въ печати поднятый двѣнадцать лѣтъ тому назадъ вопросъ объ усиленіи губернаторской власти. Г. Скалонъ въ своихъ „Земскихъ вопросахъ“ посвящаетъ нѣсколько горячихъ страницъ жалобамъ на совершенную зависимость земства отъ администраціи Еще громче слышатся такія жалобы по поводу какого-нибудь выдающагося частнаго случая, гдѣ болѣе или менѣе доказано превышеніе власти со стороны начальника губерніи. Такъ было, напримѣръ, по поводу извѣстнаго дѣла г. Болдырева; то же повторилось при недавнемъ случаѣ съ г. Скарятинымъ. Разумѣется, такіе отдѣльные факты тотчасъ подвергаются обобщенію. Губернаторская власть являлась какимъ-то врагомъ, котораго во что бы то ни стало необходимо сломить. Предоставленныя ей полномочія казались главнымъ источникомъ безправія въ нашей провинціальной жизни и безсилія земскихъ и городскихъ учрежденій. Конечною цѣлью реформъ въ либеральномъ духѣ, насколько онѣ касаются провинціи, являлось освобожденіе отъ губернаторскаго гнета. Роль начальника губерніи должна была перейти къ лицу выборному съ тѣмъ, чтобы земство черезъ посредство такого лица стало руководителемъ всего губернскаго управленія *).

Еси мы теперь прислушаемся къ тому, что почти безъ исключенія говорятъ всѣ губернаторы, то къ удивленію нашему, мы услышимъ сѣтованія на полное ихъ безсиліе. Тѣ же должностныя лица, которыхъ такъ часто обвиняютъ въ произволѣ, жалуются, въ свою очередь, на то, что они связаны по рукамъ и по ногамъ. И они тоже, хотя въ меньшей степени, находятъ вторящіе имъ голоса, даже въ печати. Казалось бы, эти два отзыва совершенно несовмѣстимы, и неудовольствіе господъ губернаторовъ слѣдовало бы приписать естественному желанію каждаго должностнаго лица расширить кругъ своей власти. На дѣлѣ, однако, оказывается, что едва ли не въ равной мѣрѣ права и та, и другая сторона.

*) Мы сошлемся на извѣстную книгу г. Головачева «Десять лѣтъ реформъ», чтобы напомнить, какъ велики надежды, возлагаемыя у насъ на плодотворность выборнаго начала. Г. Головачевъ, какъ извѣстно, желалъ бы подчинить выбору не только весь мѣстный административный персоналъ, но и весь личный составъ окружныхъ судовъ.

Замѣтимъ прежде всего, что представители мѣстной администраціи вовсе не исключительно жалуются на то сокращеніе власти, которое создало для нихъ учрежденіе земства и городскаго общественнаго управленія. Въ несравненно большей степени имъ приходится сѣтовать на ту административную конкурренцію, если можно такъ выразиться, которую создаютъ имъ параллельные органы прочихъ вѣдомствъ. Мы ужъ сказали выше о томъ развитіи автономіи отдѣльныхъ отраслей управленія, которое происходило въ теченіи послѣднихъ восемнадцати лѣтъ. Успѣхи этой автономіи поставили губернаторскую власть въ совершенно ложныя отношенія почти съ цѣлымъ административнымъ персоналомъ. По закону этотъ персоналъ ей подчиненъ, какъ главному правительственному лицу въ губерніи, а между тѣмъ, на дѣлѣ, при каждомъ столкновеніи, представители разныхъ вѣдомствъ тотчасъ становятся въ оборонительную позицію и, опираясь на свои министерства, часто одерживаютъ побѣды. При такихъ условіяхъ подчиненіе этихъ лицъ губернатору ограничивается этикетомъ. Главное затрудненіе возникаетъ здѣсь не отъ самой независимости отдѣльныхъ лицъ и учрежденій а отъ крайней неопредѣленности ихъ взаимныхъ отношеній. Нельзя, въ самомъ дѣлѣ, провести черту между отдѣльными отраслями губернскаго управленія; такая черта вполнѣ возможна между администраціей и судомъ; но какъ, напримѣръ, выдѣлить въ особое вѣдомство финансовое управленіе, когда губернаторъ съ одной стороны отвѣтственъ за исправное поступленіе казенныхъ доходовъ, а съ другой обязанъ принять въ разсчетъ пагубное вліяніе размноженія кабаковъ? Какъ отграничить учебную часть, при несомнѣнной отвѣтственности губернатора за политическую сторону школьнаго дѣла? Такихъ примѣровъ можно привести множество. Нѣтъ ни одного вопроса по мѣстному управленію, который не шелъ бы черезъ руки губернатора, который обходился бы безъ распоряженія съ его стороны. А между тѣмъ, почти по каждому изъ этихъ вопросовъ ему приходится считаться съ вліяніемъ, идущимъ помимо его и часто ему враждебнымъ.

Такая же неопредѣленность существуетъ и въ отношеніи губернатора къ земству и къ городамъ. Мы видѣли уже, что всѣ предметы хозяйственнаго управленія подчинены и выборнымъ, и правительственнымъ властямъ, и что эта двойственность въ завѣдываніи

тѣмъ же дѣломъ—одна изъ главныхъ причинъ безсилія земства. Не менѣе вредно она отзывается и на дѣйствіяхъ администраціи. Если нашъ законъ призналъ совершенно невѣрную мысль о двойственности казенныхъ и земскихъ интересовъ, онъ долженъ былъ, по крайней мѣрѣ, сферы этихъ интересовъ разграничить ясно. Этого-то сдѣлано и не было. Когда надъ однимъ и тѣмъ же дѣломъ существуютъ два хозяина, власть которыхъ имѣетъ совершенно различный источникъ, совмѣстная дѣятельность не побуждаетъ ихъ къ соревнованію, а, напротивъ, даетъ имъ готовый предлогъ къ обоюдному бездѣйствію. Но этимъ бездѣйствіемъ, какъ извѣстно, наше провинціальное управленіе не ограничилось. Лишенная и всякаго побужденія, и почти всякой возможности выказать полезную инициативу въ дѣлѣ мѣстнаго хозяйства, губернская администрація сохранила достаточно силы, чтобы всячески парализовать дѣятельность выборныхъ учрежденій. Нельзя сказать, чтобы отношенія ея къ земству повсюду были обострены. Мягкость и отчасти непослѣдовательность русскаго характера не дали развиться у насъ той озлобленной войнѣ, которая непремѣнно изъ такихъ отношеній возникла бы на западѣ. Несомнѣнно однако то, что роль губернатора въ земскомъ дѣлѣ была исключительно отрицательная. Удивляться этому нечего. Всякое ограниченіе сферы дѣятельности какой-либо власти, издавна существующей, вызываетъ въ ней стремленіе болѣе или менѣе враждебное къ учрежденію, возникшему на ряду съ ней. Ограниченіе, такимъ образомъ, прежде всего отзывается на способности и на желаніи приносить пользу. Одна изъ причинъ неудовольствія противъ губернаторовъ объясняется, стало быть, очень просто: сами реформы—городская и земская—поставили ихъ въ положеніе докучливаго ментора надъ выборными учрежденіями и въ хозяйственномъ управленіи оставили за ними лишь непривлекательную роль тормаза.

Если мы теперь сопоставимъ всѣ отдѣльные предметы, состоящіе по закону въ вѣдѣніи губернатора, но въ дѣйствительности отмежеванные другимъ вѣдомствамъ, то окажется, что за губернаторомъ свободная инициатива осталась только по двумъ отраслямъ управленія: по взысканію податей и по надзору за частными лицами. Собственно говоря, изъ цѣлой губернской администраціи губернаторамъ строго подчиненъ только полицейскій персоналъ: здѣсь они въ самомъ дѣлѣ полные хозяева. Послѣднія реформы не только не осла-

били ихъ власти, съ этой стороны, но онѣ усилили ее. Возрастающія нужды казны увеличили налоги, а растущія недоимки вынудили къ болѣе строгимъ мѣрамъ взысканія. Степень успѣха губернаторской дѣятельности и измѣряется обыкновенно удачнымъ поступленіемъ недоимокъ. Въ то же время политическое броженіе послѣднихъ лѣтъ вызвало примѣненіе полицейскихъ мѣръ строгости относительно такихъ классовъ людей, къ которымъ не думали примѣнять ихъ въ до-реформенной Россіи. Тогда на перечетъ были извѣстны помѣщики, вызывавшія опасенія въ неблагонадежности. Теперь кругъ лицъ, признаваемыхъ сомнительными, расширился и опустился до скромныхъ профессій народнаго учителя, фельдшера, ветеринара. Сообразно тому, конечно, и усилилась потребность въ полицейскомъ надзорѣ, правда, очень рѣдко достигающемъ цѣли, но за то дающемъ себя чувствовать въ довольно стѣснительной формѣ. Губернаторская власть, ставшая исключительно полицейскою, и окрѣпла въ этомъ направленіи, гдѣ она встрѣчала наименьшее противодѣйствіе: политическая власть, иногда, сама того не зная, повинуется законамъ физики. Когда 12 лѣтъ тому назадъ было задумано усиленіе власти губернаторовъ, осуществить его нашли возможнымъ только двумя способами. Во-первыхъ, былъ усиленъ оффиціальный этикетъ, выражавшій собою уваженіе къ губернаторскому сану. Во-вторыхъ, всѣ проживающіе въ губерніи — служащіе и неслужащіе—были сильнѣе и непосредственнѣе прежняго подчинены губернаторской волѣ. Понятно, что усиленіе власти, сказавшееся въ такой формѣ, не могло быть популярнымъ. Понятно также, что оно должно было вести къ безчисленнымъ столкновеніямъ. Силою вещей губернаторы были поставлены въ такое положеніе, что власть свою они могли выражать только въ формѣ произвола. У нихъ была отнята возможность приносить пользу, содѣйствовать развитію и успѣхамъ своей губерніи: въ этомъ отношеніи за ними осталось только право собирать у себя домашнія коммиссіи и выражать платоническія желанія. Но возможность—почти необходимость — препятствовать и останавливать они сохранили вполнѣ.

Сложность провинціальнаго механизма создаетъ для губернаторовъ еще одно, чисто матеріальное затрудненіе: оно до крайности размножаетъ бумажное производство, оно дѣлается источникомъ массы чисто фиктивныхъ дѣлъ, которымъ прилично это названіе лишь по-

тому, что они влагаются въ синія оффиціальныя обертки. Русскій губернаторъ, можетъ быть, самое занятое должностное лицо въ мірѣ, если количество занятій можно измѣрять числомъ оффиціальныхъ бумагъ, проходящихъ черезъ губернаторскія руки. Во Франціи, гдѣ централизація гораздо полнѣе и законченнѣе, чѣмъ у насъ, гдѣ, безъ разрѣшенія префекта ни одинъ мостъ не можетъ быть починенъ въ его департаментѣ и ни одинъ учитель назначенъ въ послѣдней сельской школѣ, масса бумажнаго производства, идущаго черезъ префектуру, несравненно меньше той, которая подлежитъ у насъ губернаторской подписи. На западѣ давно поняли, что въ интересѣ самой административной власти необходимо по возможности сокращать ея матеріальный трудъ, подчиняя ея разрѣшенію наибольшее количество дѣла при наименьшемъ объемѣ бумажнаго производства. Такое сбереженіе правительственнаго времени у насъ не практикуется вовсе. Основное правило всякаго машиннаго производства заключается, какъ извѣстно, въ томъ, чтобы при наименьшемъ количествѣ работы создать возможно большее количество продукта. Въ нашемъ административномъ механизмѣ на всѣхъ его ступеняхъ примѣняется какъ разъ обратное правило. Каждая самая ненужная бумага, проходя черезъ любую изъ нашихъ инстанцій, оставляетъ тамъ неизбѣжный слѣдъ въ видѣ копіи. Въ каждой докладной запискѣ, въ каждомъ отвѣтномъ отношеніи повторяется болѣе или менѣе сокращенно весь ходъ производства дѣла. Въ каждомъ журналѣ любаго присутствія излагается иногда до трехъ разъ содержаніе всѣхъ приложенныхъ къ дѣлу бумагъ и всѣ мытарства, черезъ которыя проходило дѣло. Существованіе телеграфа совершенно игнорируется у насъ администраціей и судомъ, за исключеніемъ немногихъ случаевъ, гдѣ особая спѣшность или особенные правительственные интересы заставляютъ къ нему обращаться. На западѣ, какъ извѣстно, почти вся оффиціальная переписка идетъ этимъ путемъ къ несравненной выгодѣ и частныхъ лицъ, заинтересованныхъ въ быстротѣ рѣшенія, и самого правительства. Намъ довелось слышать, что допущеніе телеграфной переписки для какого-нибудь вѣдомства повело бы къ ассигнованію особой сумму на этотъ предметъ, такъ какъ нельзя же дозволить безплатное пользованіе телеграфомъ. Можно было бы подумать, что нашъ телеграфъ находится въ какомъ-то чужомъ государствѣ, или что каждый министерскій бюджетъ оплачивается осо-

бою казною. Какъ будто расходы, обусловливаемые медленностью производства, не во сто разъ болѣе тѣхъ, которые вызвало бы употребленіе телеграфной проволоки! И подобные доводы у насъ зачастую выдаются за серьёзные.

Нигдѣ, можетъ быть, это накопленіе излишнихъ оффиціальныхъ бумагъ не становится такой тяжелой обузой, какъ въ губернскомъ управленіи. Двойственное положеніе губернатора, какъ главнаго полицейскаго агента министерства внутреннихъ дѣлъ, съ одной стороны, и представителя цѣлаго правительства въ совокупности—съ другой, проводитъ черезъ его руки нить рѣшительно всѣхъ административныхъ вопросовъ. А нити эти размножаются и перекрещиваются вслѣдствіе того дробленія власти, которое создано у насъ системою параллельныхъ коллегій. Если при нашей централизаціи сравнить губернскія власти съ расходящимися лучами свѣтоваго источника, то окажется, что всѣ они подверглись разложенію, какъ въ призмѣ. А такъ какъ губернаторъ не только исполнитель полицейскихъ велѣній своего министра, но главное отвѣтственное лицо за всѣ ненормальные случаи въ губерніи, отъ появленія голода среди крестьянъ, до клубнаго скандала включительно, то понятно, что къ нему обращаются рѣшительно всѣ вѣдомства и рѣшительно по всѣмъ крупнымъ и мелкимъ вопросамъ. Въ самомъ дѣлѣ, отвѣтственность губернаторовъ возрастала по мѣрѣ ограниченія ихъ власти, просто въ силу того, что усложнялась сама жизнь, и поводы къ опасеніямъ вслѣдствіе того размножались. Такимъ образомъ постепенно возрастали требованія, съ которыми центральная власть обращалась къ своимъ губернскимъ представителямъ; росли какъ занятія губернаторовъ, такъ число случаевъ, за которые они являлись отвѣтственными. Въ виду этого, какъ мы уже сказали, центральная власть стала заботиться о томъ, чтобы снабдить губернаторовъ и усиленными полномочіями. Но при этомъ забывалось одно лишь: степень энергіи власти можетъ быть достигнута только посредствомъ ея единства. Между тѣмъ всѣ наши вѣдомства, за исключеніемъ иностраннаго и морскаго, пріобрѣли одно за другимъ своихъ мѣстныхъ представителей. Изъ числа ихъ одно министерство путей сообщенія своими окружными управленіями, не совпадающими съ губерніями, не является конкуррентомъ министерства внутреннихъ дѣлъ. Всѣ остальныя снабжены своими губернскими органами. Если къ этому

сонму параллельныхъ властей присовокупить земскія и городскія управы, мѣстныхъ архіереевъ и предводителей дворянства, станетъ понятнымъ, какой хаосъ пересѣкающихся вліяній представляетъ собою наше губернское управленіе. Это настоящій театръ глухой междоусобной войны, имѣющій несомнѣнный характеръ войны всѣхъ противъ всѣхъ, bellum omnium contra omnes.

Въ такомъ положеніи, очевидно, дѣла оставаться не могутъ. Но какъ пособить бѣдѣ? У насъ обыкновенно указываютъ только на два исхода: на преобладаніе въ губерніи выборнаго начала, которое у насъ представляютъ себѣ равносильнымъ понятію о самоуправленіи и, наоборотъ, подчиненіе всѣхъ, а въ томъ числѣ и выборныхъ учрежденій административной власти. Не трудно убѣдиться, что оба эти исхода одинаково несостоятельны. Выборное начало само по себѣ обезпечиваетъ только одно—зависимость избраннаго должностнаго лица отъ воли или каприза извѣстнаго случайнаго большинства. Практика нашихъ выборовъ и въ земствѣ, и въ городахъ, и даже въ частныхъ акціонерныхъ компаніяхъ съ достаточной убѣдительностью показала, что такая зависимость не обусловливаетъ собою ни разумнаго веденія дѣла, ни даже контроля со стороны избирателей. Выборъ не придаетъ избраннику даровъ свыше. Онъ не гарантируетъ ни его таланта, ни даже его добросовѣстности. Большинство является шаткимъ, а зачастую и подтасованнымъ. Въ этомъ отношеніи особенно поучительна исторія нашихъ акціонерныхъ компаній. Если въ такихъ дѣлахъ, которыя затрогиваютъ личные карманные интересы, избиратели не умѣютъ за себя постоять, то чего же ожидать отъ нихъ въ общественномъ дѣлѣ? Безкорыстное служеніе обществу, правда, способно вызвать у насъ вспышки гражданскаго рвенія. Но вспышки эти, какъ лихорадочные припадки, часто перемежаются съ длинными полосами равнодушія и, что еще хуже, преобладанія личнаго разсчета. Такая нравственная неустойчивость отражается на выборномъ нашемъ самоуправленіи. Наши избиратели, городскіе и земскіе, группируются плотно тогда только, когда въ средѣ ихъ образуется клика, связанная личными отношеніями кумовства. Но такая связь рѣдко бываетъ прочна: мелкіе поводы, создавшіе ее, легко исчезаютъ отъ поводовъ столь же мелкихъ. Впрочемъ, даже въ тѣхъ случаяхъ, когда такая группировка оказывается устойчивою, трудно признать въ ней достаточное обезпеченіе

общественныхъ интересовъ. Выгоды клики, случайно завладѣвшей большинствомъ, могутъ вовсе не соотвѣтствовать выгодамъ населенія. Понятно, что чѣмъ шире будетъ поприще выборныхъ должностныхъ лицъ, тѣмъ сильнѣе окажется дѣйствіе личныхъ стимуловъ и тѣмъ опаснѣе было бы передавать въ руки этихъ выборныхъ завѣдываніе общественнымъ дѣломъ. Въ ограниченной сферѣ городскаго и земскаго управленія, гдѣ представителямъ мѣстныхъ кружковъ недостаетъ исполнительной власти, ихъ поползновенія къ самодурству и къ расточительности могутъ быть и не особенно опасны. Но что произошло бы, если бы власть ихъ распространилась на все управленіе цѣлой губерніи, если бы въ распоряженіе ихъ были отданы не одни только городскіе и земскіе капиталы, но всѣ имущественные интересы губерніи, если бы имъ, наконецъ, какъ исполнительной власти, подчинено было и само ея населеніе?

Противуположный исходъ представляется не болѣе привлекательнымъ. Здѣсь намъ уже не зачѣмъ ограничиваться догадками: опытъ административнаго полновластія у насъ былъ сдѣланъ, и сдѣланъ въ такое время, когда при неразвитости жизни, административная дѣятельность была несравненно ограниченнѣе, чѣмъ теперь. И каковъ былъ приговоръ самого правительства надъ тогдашними порядками? Оно отказалось отъ нихъ не потому только, что желало положить конецъ административному произволу: мы вовсе не думаемъ, чтобы правительственные чиновники всегда отличались наклонностью къ самоуправству въ большей степени, чѣмъ выборныя должностныя лица. Нѣтъ. Отжившіе порядки оказались несостоятельными потому, главнымъ образомъ, что чиновничество не въ силахъ было справиться съ своей задачей. Всякая бюрократія имѣетъ наклонность къ формальному взгляду на дѣло; чуждая мѣстности, она вѣритъ только въ писанный законъ и управленіе сводитъ на бумажное производство. Какъ бы просвѣщенно ни было лицо, поставленное во главѣ губернскаго управленія, оно вынуждено полагаться на своихъ подчиненныхъ, столь же чуждыхъ мѣстнымъ интересамъ, какъ и оно само, и вдобавокъ не представляющихъ по своей многочисленности гарантій умѣлости и даже безкорыстія. Это неизбѣжное безсиліе чиновной администраціи и вынудило ее обратиться за помощью къ мѣстнымъ дѣятелямъ. Ошибка, совершенная при этомъ обращеніи, и заключалась въ томъ, какъ мы видѣли, что мѣстнымъ дѣятелямъ была от-

межевана особая часть, или особая сфера, и они вслѣдствіе того не только администраціи на помощь не пришли, но еще стали къ ней въ отношенія полувраждебныя.

Намъ кажется, что вывести отсюда заключеніе не трудно, что исходъ, такъ сказать, напрашивается самъ собою, хотя до сихъ поръ на него почти никто не указывалъ. Если слабая сторона настоящаго положенія дѣлъ заключается въ разрозненности управленія, то становится яснымъ, что слѣдуетъ прежде всего создать такой административный органъ, который связывалъ бы его отдѣльныя части и примирялъ бы существующія между ними разногласія.

X.

Желательное преобразованіе губернскаго управленія.—Учрежденіе губернскихъ совѣтовъ.—Ихъ составъ и характеръ ихъ дѣятельности.—Измѣненіе, которое они внесутъ въ губернскую организацію.—Учрежденія, замѣняемыя ими.—Будущая роль губернатора, какъ предсѣдателя губернскаго совѣта.—Въ чемъ можетъ заключаться усиленіе его власти?

Объединяющій центральный органъ, о которомъ мы говоримъ, былъ задуманъ еще императрицею Екатериной. Къ этой роли предназначалось учрежденное ею губернское правленіе. Не вина великой государыни, что многіе изъ ея стройныхъ плановъ осуществились въ уродливыя зданія. Чтобы учрежденіе могло жить, необходимы люди, для которыхъ оно создано; а совѣтники губернскихъ правленій превратили самостоятельную коллегію въ мертвую канцелярію, завязшую въ бумажной тинѣ. Съ теченіемъ времени всѣ дѣла, порученныя ей, отошли мало-по-малу, къ другимъ учрежденіямъ, которымъ передана была живая дѣятельность, а за губернскими правленіями остался одинъ формализмъ мнимыхъ совѣщаній и занесеніе въ журналъ приказаній губернатора. Вотъ почему въ настоящее время почти всѣ губернскія дѣла имѣютъ двойное производство. Счетная часть и выдача паспортовъ вѣдаются въ казенной палатѣ; повѣрка отчетности перешла къ контрольнымъ учрежденіямъ; дѣла по воинской повинности—къ рекрутскимъ, а затѣмъ къ воинскимъ присутствіямъ; надзоръ за тюремною и пересыльною частью—къ прокурорскому надзору. И тѣмъ не менѣе всѣ эти разнородныя дѣла по-прежнему составляютъ предметъ вѣдомства губернскихъ правленій. Страннымъ образомъ, даже вопросы хозяйственные и техническіе, не смотря на учрежде-

ніе земства, продолжаютъ считаться въ вѣдомствѣ губернскихъ правленій, или по крайней мѣрѣ подчиненныхъ имъ врачебныхъ управъ и строительныхъ комитетовъ. Имъ также подчинены, конечно на бумагѣ, губернскіе архитекторы и инженеры, существующіе на-ряду съ земскими техниками. Понятно, какая отсюда возникаетъ путаница. Слѣдуетъ удивляться тому лишь, что отжившія, никому ненужныя губернскія правленія такъ долго продолжаютъ тормазить администрацію своимъ фиктивнымъ существованіемъ. Наше губернское управленіе похоже на домъ, къ которому по мѣрѣ надобности прибавлялись надстройки, по характеру и плану ничего общаго не имѣющія съ главнымъ корпусомъ зданія.

Рѣзкій контрастъ съ губернскими правленіями представляютъ другія, постепенно выросшія учрежденія, схожія съ ними только своею коллегіальностью. Насколько губернскія правленія стали безгласнымъ и безполезнымъ орудіемъ губернаторской власти, настолько всѣ остальные, напротивъ, повели къ ограниченію этой власти. Два изъ нихъ, казенная палата и управленіе государственными имуществами, принадлежатъ до-реформенной эпохѣ: послѣднее, впрочемъ, въ половинѣ шестидесятыхъ годовъ подверглось преобразованію. Три совѣщательныя учрежденія — присутствія по крестьянскимъ, по земскимъ и по городскимъ дѣламъ—возникли одновременно съ соотвѣтствующими реформами. Первое, измѣненное въ своемъ личномъ составѣ въ 1874 году, имѣетъ спеціальный, хотя и очень обширный кругъ дѣйствій. Послѣднія два предназначены исключительно для разбирательства споровъ губернаторской власти съ органами самоуправленія. Наконецъ, четыре сравнительно новыхъ учрежденій—акцизное управленіе, контрольная палата, воинское присутствіе и училищный совѣтъ, — явились тоже результатомъ послѣдующихъ реформъ, но реформъ, такъ сказать, административныхъ. Такимъ образомъ, въ настоящее время губернское управленіе выражается въ десяти параллельныхъ учрежденіяхъ. Неудивительно, что оказалось вполнѣ невозможнымъ такъ очертить кругъ вѣдомства каждаго изъ нихъ, чтобъ онъ не захватывалъ, хотя бы отчасти, дѣятельность одного изъ прочихъ. Постепенно дробясь и развѣтвляясь, административный механизмъ получалъ все болѣе медленный и тяжелый ходъ. Губернаторъ, предсѣдательствуя въ большинствѣ изъ этихъ учрежденій, долженъ былъ соотвѣтственно тому дробить и время свое, и трудъ.

Почти такая же трата времени и силъ происходила и у прочихъ губернскихъ должностныхъ лицъ, такъ какъ многія изъ нихъ одновременно вошли въ составъ нѣсколькихъ изъ вновь созданныхъ учрежденій, вообще довольно однообразныхъ по личному составу. Недостатокъ персонала и стремленіе къ бережливости побудили законодателя къ такому однообразію. Результатомъ его оказалось, какъ и слѣдовало ожидать, ослабленіе дѣятельности, разбросанной по разнымъ совѣщательнымъ коллегіямъ.

Одного этого краткаго перечня достаточно, чтобы прійти къ мысли о возможности сліянія большинства этихъ параллельныхъ учрежденій. Если составъ ихъ почти одинаковъ, то зачѣмъ не замѣнить ихъ однимъ коллегіальнымъ учрежденіемъ, въ которомъ участвовали бы всѣ представители отдѣльныхъ вѣдомствъ? Вмѣсто глухой оппозиціи, которой они въ настоящее время противодѣйствуютъ губернатору, не лучше ли связать ихъ въ одно совѣщательное учрежденіе, въ которомъ разногласія могли бы заявляться открыто и разрѣшаться примиряющимъ рѣшеніемъ большинства? Вмѣсто рутиннаго бумажнаго производства, мы пріобрѣли бы тогда живой органъ управленія, живой уже потому, что различныя мнѣнія, вносимыя въ него, побудили бы отдѣльныхъ членовъ отстаивать ихъ и добиваться согласія остальныхъ. Предсѣдательская власть губернатора была бы связующею силою этого разнороднаго состава и обезпечила бы за начальникомъ губерніи первенство и руководство въ управленіи. На ряду съ этимъ совѣщательнымъ органомъ всѣ дѣла, требующія немедленнаго исполненія, въ настоящее время застывающія среди медленнаго бумажнаго производства въ нѣсколькихъ разнородныхъ присутствіяхъ, были бы переданы единоличной власти губернатора. Изъ перечисленныхъ нами учрежденій нѣкоторыя были бы упразднены вовсе, остальныя же остались бы въ качествѣ органовъ подчиненныхъ. Такое переустройство губернскаго управленія позволило бы сдѣлать и еще одинъ шагъ на пути къ освобожденію его отъ бюрократической централизаціи. До сихъ поръ усиленія губернаторской власти добивались исключительно на счетъ мѣстнаго населенія. Но оно можетъ быть достигнуто и съ противоположной стороны: губернскому управленію можетъ быть предоставлена самостоятельная власть во многихъ изъ тѣхъ случаевъ, которые въ настоящее время требуютъ разрѣшенія министра. Такимъ образомъ самъ губернаторъ станетъ

въ извѣстной степени органомъ самоуправленія, и такое увеличеніе его власти едва ли встрѣтитъ среди общества особое неудовольствіе. Единственная отрасль мѣстнаго управленія, котораго не коснется реформа, будетъ судебная власть. Съ этой стороны грань, отдѣляющая ее отъ администраціи, должна быть сохранена безусловно. Слияніе обѣихъ властей, не только возможное, но и желательное для низшихъ ея органовъ, совершенно недопустимо для окружныхъ судовъ. Но въ виду того, что прокуратура по арестантскимъ дѣламъ соприкасается съ администраціей, мѣстный прокуроръ окружнаго суда долженъ будетъ на правахъ члена принять участіе въ совѣщаніяхъ главнаго органа губернскаго управленія.

Личный составъ этого органа, который всего удобнѣе можно назвать губернскимъ совѣтомъ, окажется, такимъ образомъ, довольно многочисленнымъ. Въ него войдутъ, кромѣ губернатора, представители всѣхъ отдѣльныхъ вѣдомствъ: прокуроръ окружнаго суда, предсѣдатель казенной палаты, управляющій государственными имуществами, директоръ училищъ, губернскій воинскій начальникъ и управляющій контрольной палатой; наконецъ, вице-губернаторъ займетъ относительно новаго учрежденія то же мѣсто, которое онъ имѣетъ въ настоящее время при губернскомъ правленіи; онъ станетъ какъ бы непремѣннымъ членомъ губернскаго совѣта и ему непосредственно будетъ подчинена канцелярская часть. Независимо отъ такой роли завѣдующаго текущими дѣлами, вице-губернаторъ уже потому не долженъ быть устраненъ изъ новаго учрежденія, что въ немъ только онъ и можетъ пріобрѣсти то практическое знакомство съ управленіемъ, которое подготовитъ его къ занятію губернаторской должности. О причинахъ участія въ губернскомъ совѣтѣ прокурора мы уже сказали. Мы думаемъ, что когда онъ войдетъ непосредственно въ составъ мѣстнаго управленія, сама собою устранится одна изъ главныхъ причинъ частыхъ несогласій администраціи съ судебною властью. Присутствіе въ губернскомъ совѣтѣ пяти исчисленныхъ нами должностныхъ лицъ не требуетъ поясненій. Каждый изъ нихъ будетъ вносить на обсужденіе совѣта дѣла своего вѣдомства, на сколько они требуютъ не прямого только исполненія, а и предварительнаго совѣщанія. Прежняя форма такого совѣщанія путемъ переписки замѣнится, такимъ образомъ, гласнымъ обсужденіемъ. Участіе въ дѣлахъ каждаго вѣдомства представителей остальныхъ неизбѣжно поведетъ къ

согласованію между ними. Впрочемъ и въ настоящее время, какъ мы уже знаемъ, существуетъ коллегіальное обсужденіе такихъ дѣлъ. Различіе будетъ заключаться въ томъ лишь, что до сихъ поръ пренія велись по каждому роду дѣлъ особо, какъ бы домашнимъ порядкомъ и въ сторонѣ отъ прочихъ вѣдомствъ. Теперь же представители этихъ вѣдомствъ, до сихъ поръ разсѣянные по разнымъ присутствіямъ, будутъ собраны вмѣстѣ. Мы полагаемъ, что учебныя дѣла не пострадаютъ отъ участія въ нихъ представителей военнаго или финансоваго управленія, и—наоборотъ. Управляющему акцизными сборами мы не отвели мѣста въ губернскомъ совѣтѣ, потому что акцизныя управленія въ близкомъ будущемъ сольются съ казенными палатами. Во всякомъ случаѣ одного представителя финансоваго вѣдомства въ губернскомъ совѣтѣ совершенно достаточно.

Таковы будутъ восемь коронныхъ членовъ губернскаго совѣта. Рядомъ съ ними, по нашему мнѣнію, слѣдуетъ призвать къ участію въ немъ и выборныхъ представителей мѣстнаго общества: губернскаго предводителя дворянства, мѣстнаго городскаго голову и пять членовъ, избранныхъ губернскимъ земскимъ собраніемъ. Всѣ общественные классы примутъ, такимъ образомъ, участіе въ губернскомъ совѣтѣ. Предводитель дворянства и до сихъ поръ былъ членомъ почти всѣхъ губернскихъ коллегій; правительство всегда смотрѣло на него, какъ на второе должностное лицо въ губерніи и довѣрило ему предсѣдательство въ земскомъ собраніи. Незачѣмъ, стало быть, и доказывать необходимость его участія въ губернскомъ совѣтѣ. Присутствіе въ этомъ совѣтѣ городскаго головы полезно уже въ силу того, что большинство учрежденій, какъ правительственныхъ, такъ и земскихъ, помѣщаются въ чертѣ губернскаго города и, что интересы послѣдняго всегда затронуты болѣе непосредственно, чѣмъ интересы цѣлой губерніи при каждой новой правительственной мѣрѣ. Сверхъ того городской голова явится защитникомъ городского самоуправленія во всѣхъ случаяхъ пререканій между нимъ и губернаторскою властью и въ то же время экспертомъ по вопросамъ городскаго хозяйства. Такая роль предоставлена ему и теперь въ присутствіи по городскимъ дѣламъ. Наконецъ, пять выборныхъ отъ земства явятся связующимъ звеномъ между органомъ мѣстнаго представительства—земскимъ собраніемъ — и губернаторскою властью. Предсѣдательствовать въ совѣтѣ, конечно, будетъ губернаторъ, а

за отсутствіемъ его или за болѣзнью — губернскій предводитель. Посмотримъ теперь, каковы будутъ предметы вѣдомства и предѣлы власти губернскихъ совѣтовъ.

Мы сказали уже, что нѣкоторыя изъ существующихъ теперь учрежденій должны будутъ окончательно замѣниться губернскимъ совѣтомъ. Сюда относятся во-первыхъ, отжившее свой вѣкъ губернское правленіе, затѣмъ три присутствія — крестьянское, земское и городское—и, наконецъ, училищный совѣтъ. Строго говоря, губернское правленіе преобразится въ новый совѣтъ только въ смыслѣ идеи, положенной въ его основаніе, идеи, отъ которой оно такъ сильно отстало на практикѣ. То значеніе главнаго руководящаго органа, которое императрицею Екатериною было присвоено губернскому правленію, и должно будетъ осуществиться въ губернскомъ совѣтѣ, именно благодаря его личному составу, гдѣ мѣсто подневольныхъ и безгласныхъ совѣтниковъ займутъ высшія губернскія должностныя лица и выборные представители общества. Что же касается до самыхъ предметовъ вѣдомства правленій, ихъ придется раздробить между различными учрежденіями — старыми и новыми. Къ губернскимъ совѣтамъ отойдутъ: 1) сужденія о мѣрахъ, касающихся врачебной части, 2) устройство тюремъ и пересылка арестантовъ и 3) дѣла по жалобамъ на низшихъ полицейскихъ чиновъ, т. е. такъ называемая административная юстиція. Всѣ дѣла по исполненію повинностей и паспортная часть должны будутъ отойти къ казеннымъ палатамъ. Имъ слѣдуетъ передать также совершеніе торговъ по казеннымъ подрядамъ и поставкамъ. Наконецъ, дѣла чисто-исполнительнаго свойства, не требующія предварительнаго совѣщанія, будутъ переданы единоличному усмотрѣнію губернатора.

Передача губернскимъ совѣтамъ предметовъ вѣдомства трехъ присутствій— крестьянскаго, земскаго и городскаго,—вытекаетъ, такъ сказать, сама собою изъ того факта, что губернскіе совѣты призваны объединить въ себѣ эти присутствія, крайне схожія по личному составу. Эти три учрежденія имѣютъ характеръ преимущественно совѣщательный, и потому замѣна ихъ коллегіей, въ которую войдутъ прежніе ихъ члены, особаго затрудненія не представляетъ. Присутствія по земскимъ и городскимъ дѣламъ, какъ извѣстно, заняты разрѣшеніемъ споровъ между администраціей и выборными учрежденіями. Дѣла этого рода немногочисленны и поэтому не

затруднятъ особенно губернскіе совѣты. Правильность ихъ рѣшеній можетъ только выиграть отъ совмѣстнаго обсужденія ихъ всѣми главными властями губерніи. Дѣятельность крестьянскихъ присутствій была до сихъ поръ гораздо сложнѣе; но такъ какъ въ силу закона 1 января 1882 года всѣ обязательныя отношенія между крестьянами и помѣщиками въ близкомъ будущемъ должны будутъ прекратиться, крестьянскія присутствія освободятся отъ главной своей задачи — разсмотрѣнія выкупныхъ сдѣлокъ. До ликвидаціи этого важнаго вопроса, отдѣльное ихъ существованіе должно быть по необходимости продолжено. Но такъ какъ эта ликвидація закончится ранѣе, чѣмъ будутъ призваны къ жизни губернскіе совѣты, обстоятельство это не окажетъ практическаго вліянія на упраздненіе присутствій. Другіе предметы ихъ вѣдомства—утвержденіе и выдача владѣнныхъ записей и жалобы крестьянъ на отводъ имъ надѣловъ—могутъ безъ всякаго труда перейти къ губернскимъ совѣтамъ. Съ тѣмъ вмѣстѣ упразднится и должность непремѣннаго члена.

Все сказанное нами о губернскихъ присутствіяхъ можетъ относиться и къ училищнымъ совѣтамъ. По личному составу они тоже весьма сходны съ губернскими совѣтами, и присутствіе въ послѣднихъ нѣсколькихъ лишнихъ членовъ не окажетъ, конечно, дурного вліянія на разрѣшеніе школьныхъ вопросовъ. Вопросы эти не могутъ считаться исключительнымъ дѣломъ учебнаго вѣдомства; они должны интересовать весь персоналъ губернскаго управленія, и постановка ихъ будетъ тѣмъ правильнѣе, чѣмъ дружнѣе и согласнѣе отнесутся къ нимъ всѣ разнородныя губернскія власти.

Мы переходимъ теперь къ тѣмъ учрежденіямъ, которыя при задуманномъ преобразованіи подвергнутся только нѣкоторому измѣненію въ своемъ устройствѣ.

Относительно губернскаго воинскаго присутствія мы повторимъ то, что уже сказали, говоря объ уѣздномъ. Обязанности его по пріему новобранцевъ требуютъ усиленной работы въ теченіе нѣсколькихъ недѣль, и потому ихъ неудобно было бы передавать другому учрежденію, такъ какъ онѣ прервали бы ходъ его и безъ того сложныхъ занятій. Но существуетъ цѣлый рядъ дѣлъ по военному управленію, требующихъ участія общей губернской администраціи. Это вопросы, касающіеся довольствія войскъ, фуража для кавалеріи, отвода лагерныхъ мѣстъ и пастбищъ для конницы, военно-конной

повинности, устройства помѣщеній для военныхъ госпиталей и т. д. Всѣ эти дѣла требуютъ содѣйствія губернатора и довольно часто, благодаря тому, что потребности у военнаго вѣдомства бываютъ внезапныя и неожиданныя, возбуждаютъ сильныя пререканія между нимъ и общимъ управленіемъ. Вотъ почему всѣ такіе вопросы, возникающіе особенно часто въ военное время, всего удобнѣе передать въ губернскій совѣтъ, гдѣ требованія своего вѣдомства будетъ отстаивать воинскій начальникъ.

Вѣдомство казенныхъ палатъ будетъ расширено съ передачею имъ дѣлъ акцизныхъ управленій и нѣкоторыхъ изъ предметовъ вѣдомства бывшихъ губернскихъ правленій. Но за то вопросы о раскладкѣ прямыхъ налоговъ и разбирательство жалобъ на неправильное обложеніе должны быть отнесены къ вѣдомству губернскихъ совѣтовъ. Все, требующее совѣщанія по управленію окладными и неокладными сборами, не можетъ быть разрѣшено помимо совѣта, такъ какъ раскладка податей и сборовъ касается правъ собственности частныхъ лицъ и потому требуетъ внимательнаго разсмотрѣнія при участіи мѣстныхъ выборныхъ. Незачѣмъ сохранять и коллегіальное устройство казенныхъ палатъ: оно здѣсь, какъ и въ уѣздныхъ полицейскихъ управленіяхъ, не вызывается никакой потребностью въ совѣщаніяхъ и даетъ только служащимъ поводъ чередоваться въ бездѣйствіи. Соотвѣтственно преобразованію казенныхъ палатъ въ мѣста съ единоличнымъ устройствомъ, онѣ могутъ быть переименованы въ управленія казенными сборами, причемъ, конечно, и предсѣдатели ихъ будутъ называться уже управляющими этими сборами.

Такому же преобразованію должны будутъ подвергнуться и контрольныя палаты. Повѣрка отчетности требуетъ лишь хорошихъ счетчиковъ подъ умѣлымъ руководствомъ одного лица и безъ всякаго совѣщательнаго устройства. Разрѣшеніе спорныхъ вопросовъ, могущихъ возникнуть при ревизіи отчетности, будетъ тогда уже подлежать губернскому совѣту, а за контрольными палатами останется лишь значеніе счетныхъ конторъ.

Одно только изъ губернскихъ учрежденій останется при своемъ прежнемъ устройствѣ, — это управленіе государственными имуществами; но и оно, какъ и предъидущія три учрежденія, будетъ подчинено губернскому совѣту, такъ какъ вся новая организація

клонится къ тому, чтобы разрѣшать на мѣстѣ, при участіи руководящихъ лицъ губернскаго управленія, всѣ возникающія въ немъ разногласія, которыя въ настоящее время ведутъ къ пререканіямъ и большею частью разрѣшаются лишь въ Петербургѣ.

Перечисляя предметы дѣятельности губернскихъ совѣтовъ, мы думаемъ лишь намѣтить ея существенныя черты, не вдаваясь въ подробную регламентацію. Само собою разумѣется, что если бы мы писали законопроектъ, мы должны были бы гораздо подробнѣе очертить кругъ дѣйствій губернскаго совѣта. Здѣсь намъ достаточно указать на двѣ основныя черты, которыми проектируемое устройство отличается отъ настоящаго. Во-первыхъ, оно призвано объединить разрозненныя до сихъ поръ части управленія. Во-вторыхъ, разрѣшая на мѣстѣ недоразумѣнія между представителями разныхъ вѣдомствъ, губернскій совѣтъ сократитъ въ будущемъ случаи аппелляціи каждаго изъ этихъ вѣдомствъ къ своему центральному начальству въ Петербургѣ. Главная цѣль, какую мы здѣсь имѣемъ въ виду, заключается именно въ уменьшеніи бюрократическаго вмѣшательства издалека въ дѣла губерніи. При существующемъ порядкѣ каждое столкновеніе между губернаторомъ и любымъ изъ начальниковъ отдѣльныхъ частей можетъ быть разрѣшено только въ Петербургѣ. Каждая малѣйшая ассигновка на ремонтъ или улучшеніе казеннаго зданія, не говоря уже о новыхъ постройкахъ, требуетъ согласія свыше. Такимъ образомъ, вся та часть губернскаго хозяйства, которая осталась за казною, подчинена контролю центральныхъ властей. Въ этомъ отношеніи губернаторъ поставленъ въ гораздо большую зависимость отъ министерства, чѣмъ любая изъ земскихъ управъ. Понятно, какъ невыгодно эта зависимость должна отражаться на ходѣ мѣстнаго управленія, какая масса переписки и проволочекъ затрудняютъ его на каждомъ шагу. Мы думаемъ, что въ интересахъ самого правительства слѣдуетъ расширить автономію губернскихъ властей. У насъ привыкли думать, что самоуправленіе мыслимо только для выборныхъ учрежденій. Взглядъ этотъ нельзя не признать крайне узкимъ. Само управленіе необходимо не для однихъ только выборныхъ должностныхъ лицъ: оно обусловливается вовсе не противупоставленіемъ интересовъ общественныхъ представителей и правительственныхъ властей. Антагонизма между тѣми и другими существовать не должно. Создавая такой органъ управленія, въ которомъ они встрѣтятся

лицомъ къ лицу, мы пріобрѣтемъ средства не только для созданія единства между ними, но и для усиленія самостоятельности мѣстнаго органа самого правительства.

Усиленіе власти губернатора будетъ достигнуто тѣмъ самымъ, что расширится кругъ дѣйствій того управленія, въ которомъ онъ главное лицо. Какъ предсѣдатель губернскаго совѣта, губернаторъ несомнѣнно болѣе является руководителемъ въ своей губерніи, чѣмъ въ качествѣ первоприсутствующаго въ многочисленныхъ коллегіяхъ. Независимо отъ этого, самостоятельность губернатора можетъ быть увеличена еще и другимъ способомъ. Какъ лицо отвѣтственное за порядокъ въ губерніи, онъ долженъ непосредственно своею властью безъ предварительнаго совѣщанія принимать всѣ тѣ мѣры, которыя вызываются какою-либо случайностью, не допускающею отлагательства. Сюда относятся: начавшіеся въ губерніи безпорядки, появленіе вредныхъ насѣкомыхъ, заразительныхъ болѣзней и т. п. Въ такомъ случаѣ губернаторы отвѣтственны только передъ высшимъ правительствомъ. Власть эту они имѣютъ и въ настоящее время, но съ учрежденіемъ губернскихъ совѣтовъ необходимо будетъ ясно опредѣлить въ законѣ, въ какихъ случаяхъ потребуется предварительное обсужденіе въ совѣтахъ и въ какихъ губернатору предоставляется дѣйствовать самолично. Намъ кажется, что черта эта должна быть проведена слѣдующимъ образомъ. Всякая общая мѣра, примѣнимая въ каждомъ данномъ случаѣ принимается не иначе, какъ постановленіемъ губернскаго совѣта. Напротивъ, въ частныхъ непредвидѣнныхъ случаяхъ, выходящихъ изъ ряда вонъ, губернаторъ дѣйствуетъ самостоятельно. Тамъ, гдѣ есть отвѣтственность, должна быть и власть. На ряду съ этимъ губернатора слѣдуетъ освободить и отъ того бюрократическаго формализма, которымъ въ настоящее время его дѣйствія парализуются, къ несомнѣнному вреду обращающихся къ нему частныхъ лицъ. Мы видѣли уже, что съ упраздненіемъ губернскихъ правленій вся исполнительная часть ихъ вѣдомства отойдетъ къ губернатору и къ его канцеляріи. Сюда относятся: непосредственное завѣдываніе мѣстами заключенія, производство построекъ, сообразно постановленію совѣта, и завѣдываніе почтовою частью. Губернатору долженъ быть непосредственно подчиненъ въ своихъ исполнительныхъ дѣйствіяхъ весь личный составъ мѣстнаго управленія. Наконецъ, его власть можетъ быть расширена и въ нѣ-

которыхъ случаяхъ, требующихъ въ настоящее время разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ. Такъ ему будетъ предоставлено собственною властью давать разрѣшенія: 1) на изданіе въ губерніи журналовъ и газетъ; 2) на открытіе театровъ, а также на отдѣльныя театральныя представленія и концерты; 3) на устройство въ губерніи клубовъ, ученыхъ и благотворительныхъ обществъ, причемъ губернатору предоставляется и утвержденіе ихъ уставовъ; 4) на созывъ въ какомъ-либо пунктѣ губерніи съѣздовъ сельскихъ хозяевъ, врачей, учителей и т. д.; 5) на устройство выставокъ и постоянныхъ музеевъ.

Въ столичныхъ губерніяхъ, а также въ тѣхъ, гдѣ образованы временныя генералъ-губернаторства, права эти по необходимости должны быть ограничены.

XI.

Отношенія преобразованнаго губернскаго управленія къ земству.—Характеристика губернскихъ земствъ.—Вопросы: продовольственный, санитарный и школьный.—Спеціальные капиталы, предоставленные земству. — Случайность финансовыхъ источниковъ къ покрытію земскихъ смѣтъ.—Необходимость слія-нія земскаго и казеннаго хозяйственнаго управленія.—Школьное дѣло у насъ и въ западной Европѣ.—Сліяніе земскихъ управъ съ губернскими совѣтами.—Будущая дѣятельность земскихъ собраній.—Источники къ покрытію мѣстныхъ расходовъ.

Намъ остается разсмотрѣть, въ какія отношенія станутъ новыя губернскія учрежденія къ земству. Изъ того, что мы сказали выше, читатель могъ убѣдиться, что предметы дѣятельности земскихъ управъ перейдутъ къ губернскимъ совѣтамъ. Мы знаемъ напередъ, что мысль объ упраздненіи теперешнихъ управъ будетъ встрѣчена съ крайнимъ несочувствіемъ; ее, по всей вѣроятности, истолкуютъ въ смыслѣ еще бо̀льшаго стѣсненія земства. Мы думаемъ, что такой упрекъ былъ бы неоснователенъ. Если, по нашему мнѣнію, исполнительный органъ земства можетъ быть упраздненъ и дѣла его переданы такому учрежденію, гдѣ, на-ряду съ земскими выборными, участвуютъ правительственныя должностныя лица, то одновременно съ этимъ мы предполагаемъ значительно расширить дѣятельность земскихъ собраній.

Мы едва ли во многомъ ошибемся, сказавъ, что однимъ изъ мотивовъ, имѣвшихся въ виду при учрежденіи земства, было желаніе переложить часть казенныхъ расходовъ на новый источникъ обложенія. Прежнія земскія повинности, на самомъ дѣлѣ бывшія совершенно казенными, далеко не соотвѣтствовали возраставшимъ потреб-

ностямъ мѣстнаго хозяйства. Въ то самое время, когда эти потребности самимъ правительствомъ были признаны неотлагательными, сильно возрасли казенные расходы по всѣмъ отраслямъ управленія, въ особенности же въ виду начавшагося преобразованія судовъ. Если бы правительство ограничилось тогда простымъ возвышеніемъ налоговъ, такое усиленіе податной тягости показалось бы населенію крайне обременительнымъ. Особенно чувствительно оно отразилось бы на классѣ землевладѣльцевъ именно вслѣдствіе того, что этотъ классъ въ до-реформенное время былъ совершенно свободенъ отъ прямыхъ налоговъ. Тяжесть подати никогда не ощущается плательщикомъ такъ сказать безотносительно: она бываетъ тѣмъ чувствительнѣе, чѣмъ непривычнѣе налогъ. Къ тому же помѣщичій классъ въ началѣ шестидесятыхъ годовъ проходилъ черезъ экономическій кризисъ освобожденія крестьянъ,—кризисъ, который многимъ изъ его членовъ оказался не по силамъ. Возлагать на этотъ классъ новыя денежныя обязательства передъ казною признавалось тогда несвоевременнымъ; но затрудненіе это можно было обойти, предоставивъ мѣстному населенію право черезъ своихъ выборныхъ завѣдывать нѣкоторыми отраслями хозяйства и соотвѣтственно тому облагать себя денежными сборами. Повинности, зависящія отъ постановленія своихъ же выборныхъ, всегда кажутся менѣе стѣснительными, чѣмъ казенные налоги. Право обсуждать собственныя нужды скрашиваетъ въ глазахъ плательщиковъ непривлекательность денежныхъ жертвъ. Эти соображенія и послужили поводомъ къ введенію земскаго представительства. Казна тѣмъ самымъ получила возможность признать нѣкоторыя изъ нуждъ земскими и незамѣтно для населенія обязать его къ покрытію этихъ нуждъ. Въ то же время можно было новой организаціей воспользоваться и для того, чтобы признать земскими и такіе расходы, которые по существу своему вполнѣ правительственные: отсюда возникли такъ-называемыя „обязательныя“ повинности земства. Сюда было отнесено содержаніе крестьянскихъ учрежденій, отводъ квартиръ полицейскимъ чинамъ, предоставленіе имъ лошадей для разъѣздовъ, обезпеченіе нѣкоторыхъ потребностей войскъ и т. д. Основаніемъ къ этому послужилъ тотъ доводъ, что эти расходы предназначены къ удовлетворенію мѣстныхъ нуждъ. Въ сущности же это было нарушеніемъ основнаго принципа земскаго устройства, такъ какъ значительная часть земскихъ бюджетовъ не зависѣла уже

такимъ образомъ отъ воли земскихъ собраній, хотя имъ и предоставлялось для удовлетворенія этихъ потребностей отыскивать источники обложенія и производить раскладку по своему усмотрѣнію *). На этомъ пути было сдѣлано еще нѣсколько послѣдующихъ шаговъ. На земство было возложено содержаніе непремѣнныхъ членовъ и канцелярій крестьянскихъ присутствій, отводъ квартиръ и выдача разъѣздныхъ денегъ судебнымъ слѣдователямъ по особо-важнымъ дѣламъ, отводъ помѣщеній для воинскихъ присутствій и для пріемныхъ пунктовъ и т. д.

Основною мыслью земскаго положенія было такимъ образомъ признаніе наличности двухъ разнородныхъ интересовъ, казеннаго и земскаго, и сообразно тому пополненіе изъ двухъ различныхъ источниковъ возникающихъ отсюда расходовъ. Мы только что видѣли, что мысль эта не была проведена послѣдовательно. Въ то же время эта послѣдовательность была, какъ мы знаемъ, нарушена въ обратную сторону. Казенное управленіе оставило за собою почти всѣ мѣстныя тюрьмы, школы вѣдомства народнаго просвѣщенія, нѣкоторыя больницы и кромѣ того оно продолжало содержать на свой счетъ цѣлый персоналъ техниковъ и врачей; оно тѣмъ самымъ какъ будто бы признавало, что такъ-называемое „земское“ хозяйство вовсе не исключительно земское, что удовлетвореніе такихъ насущныхъ потребностей, какъ здоровье и просвѣщеніе, нельзя всецѣло предоставить доброй волѣ случайнаго большинства, что у правительства долженъ остаться въ рукахъ такъ сказать резервный фондъ денежныхъ суммъ и должностныхъ лицъ, хотя бы на тотъ случай, если земство не выкажетъ на этотъ счетъ особаго рвенія. И нельзя сказать, чтобы такой взглядъ былъ лишенъ основанія. Можно толковать сколько угодно о мѣстныхъ нуждахъ, будто особенно близкихъ мѣстному населенію, нельзя отрицать того, что нужды эти въ то же время въ высшей степени общегосударственныя. Если бы мы признали, что каждая мѣстность вполнѣ сознаетъ все, что для нея требуется, мы совершенно логически пришли бы къ такому выводу, что все государственное управленіе, въ томъ числѣ и полиція, и

*) Послѣднее право было впрочемъ въ сильной степени ограничено закономъ 21 ноября 1866 года, которымъ земство было лишено возможности облагать торговыя свидѣтельства, фабрики, заводы и промышленныя заведенія свыше извѣстной нормы.

судъ, можетъ быть такъ сказать раздроблено на атомы. Конечно, чѣмъ развитѣе данное общество, тѣмъ болѣе можно положиться на него для сознательнаго завѣдыванія всѣми мѣстными интересами. Но къ сожалѣнію вѣрная оцѣнка ихъ далеко не вездѣ одинакова. Еще менѣе равномѣрны наличныя денежныя средства. А между тѣмъ потребность въ полиціи и въ судѣ, въ медицинской помощи и въ образованіи та же самая для цѣлой страны; она не зависитъ ни отъ степени развитія мѣстныхъ выборныхъ, ни отъ богатства населенія. Вотъ почему необходима та центральная руководящая власть, которая предусматриваетъ общія нужды цѣлой страны, тотъ центральный государственный бюджетъ, который ихъ удовлетворяетъ. Провести грань между такъ-называемыми государственными интересами и такъ-называемыми общественными нуждами — задача едва ли выполнимая. Дѣло не въ томъ, чтобы вносить разнородность тамъ, гдѣ ея нѣтъ и не можетъ быть, а въ томъ лишь, чтобы мѣстныя дѣла, т. е. въ сущности тѣ же государственныя, но въ примѣненіи своемъ касающіяся данной мѣстности,—завѣдывались бы съ помощью мѣстныхъ жителей.

И въ матеріальномъ, и еще болѣе можетъ быть въ духовномъ отношеніи, индиферентизмъ правительства въ мѣстномъ хозяйствѣ немыслимъ. Положимъ, что земство такого-то уѣзда, какъ передовое и просвѣщенное, ассигновало очень крупную сумму на устройство больницъ и на наемъ врачей, что число народныхъ школъ быстро возрастаетъ и народное продовольствіе совершенно обезпечено. Все это конечно прекрасно, хотя можетъ случиться и то, что земство это, увлеченное филантропіей, натянуло до крайности свои платежныя средства и потому вызоветъ либо дефицитъ въ своемъ бюджетѣ, либо реакцію среди своихъ избирателей. Но рядомъ съ нимъ, въ той же губерніи можетъ оказаться другое земство, которое этихъ просвѣщенныхъ стремленій не знаетъ и равнодушно относится и къ санитарной части, и къ народнымъ школамъ, и къ продовольствію. Всѣ знаютъ, что это далеко не голое предположеніе и что земскія смѣты представляютъ крайнюю пестроту въ ассигновкахъ для потребностей болѣе и менѣе однородныхъ. Замѣчательно къ тому же, что это разнообразіе вовсе не состоитъ въ зависимости отъ платежныхъ силъ. Губерніи съ высокою доходностью земель, напримѣръ тульская и симбирская, отличаются крайней экономіей въ ассигнов-

кахъ, между тѣмъ, какъ нѣкоторыя другія губерніи, съ непроизводительной почвою, какъ новгородская и тверская, обнаруживаютъ щедрость, доходящую до расточительности. Если бы мы имѣли подъ рукой сравнительную таблицу всѣхъ отдѣльныхъ статей земскихъ расходовъ, мы были бы поражены неравномѣрностью ассигновокъ на тотъ или другой предметъ. Нѣкоторыя земства все свое вниманіе обращаютъ на санитарную часть и обнаруживаютъ необыкновенное рвеніе въ наймѣ врачей, фельдшеровъ и акушерокъ; другія всего болѣе заботятся о просвѣщеніи, причемъ нѣкоторыя изъ нихъ особенно стараются размножить школы, другія же — увеличить жалованье учителямъ. Трудно было бы отыскать поводы, которыми руководствуются при этомъ земскіе гласные. Въ большинствѣ случаевъ нѣтъ никакого соотношенія между степенью интенсивности нужды въ данномъ расходѣ и самымъ размѣромъ этого расхода; такъ напримѣръ, если мы сравнимъ оклады жалованья народныхъ учителей разныхъ уѣздовъ, оклады, колеблющіеся между 60 и 400 рублей, мы увидимъ, что различіе это вовсе не обусловливается ни степенью дороговизны жизни, ни даже размѣрами предложенія услугъ со стороны учителей, а вызывается просто добрымъ желаніемъ или даже капризомъ земцевъ. Большею частью случается такъ, что въ какомъ-нибудь собраніи одинъ или нѣсколько гласныхъ, вдругъ пораженные недостаткомъ какой-нибудь ассигновки, предлагаютъ ее увеличить и за собою увлекаютъ большинство. Иной разъ отъ этого выигрываютъ школы, въ иной—воображеніе земцевъ поражается недостаткомъ врачебной помощи. Вотъ почему земскія смѣты представляютъ такое странное разнообразіе, при которомъ напримѣръ сычевское земство тратитъ на образованіе всего 100 руб., а темниковское 16000 р. и рядомъ съ зміевскимъ уѣздомъ, гдѣ тоже ассигновано 100 руб. на народное образованіе, мы видимъ изюмское, дающее на этотъ предметъ 7700 руб.

Вотъ почему земскія смѣты представляютъ иногда такіе непонятные скачки, что за одинъ годъ какая-нибудь ассигновка удвоивается, а иногда даже утроивается. Трудно предположить, чтобы такое внезапное измѣненіе вызывалось соотвѣтствующимъ ростомъ потребностей или чтобы его обусловилъ случившійся вдругъ подъемъ мѣстнаго богатства. Измѣнилось одно только—случайное настроеніе, и то не большинства, а двухъ-трехъ наиболѣе вліятельныхъ или

азартныхъ гласныхъ. Анонимный авторъ остроумной статьи „Земскія изданія и земскіе порядки“ (Дѣло. 1882 г. №№ 8—11) во всей земской дѣятельности видитъ присутствіе какого-то безсознательнаго инстинкта. Мы думаемъ, что сѣтованія его на этотъ инстинктъ совершенно напрасны. Когда затраты каждой отдѣльной мѣстности зависятъ отъ случайной воли измѣнчиваго большинства, нельзя требовать, чтобы это большинство приходило повсюду къ одинаковымъ результатамъ. Возможно это было бы только при наличности двухъ условій—повсемѣстнаго распространенія сознанія общественнаго долга и существованія достаточнаго уровня матеріальнаго довольства.

Смѣты губернскихъ земствъ отличаются еще большимъ разнообразіемъ, чѣмъ уѣздныя. Ихъ дѣятельность болѣе на виду, а стоятъ они между тѣмъ дальше отъ мѣстныхъ нуждъ. Вотъ почему передовыя губернскія собранія обнаруживаютъ еще больше наклонности къ казовой дѣятельности, чѣмъ уѣздныя. Въ такой обширной территоріи, какъ губернія, мѣрило дѣйствительной потребности становится неуловимымъ. Уѣздное собраніе можетъ еще пожалуй разсчитать, на какіе предметы должна быть преимущественно потрачена скромная земская казна. Но для губернскихъ земствъ такой разсчетъ несравненно труднѣе. Ни одинъ врачъ, ни одна больница не могутъ служить для цѣлой губерніи. Народная школа тоже слишкомъ неуловимая величина для широкихъ взглядовъ губернскихъ гласныхъ. Въ своихъ предпріятіяхъ они потому охотнѣе задаются болѣе обширными планами; затѣи ихъ имѣютъ наклонность перерастать мѣстные земскіе интересы. Этимъ мы вовсе не хотимъ сказать, чтобы губернскія собранія сдѣлали все зависящее отъ нихъ для удовлетворенія нуждъ мѣстнаго населенія. Но рядомъ съ явными недостатками въ этомъ отношеніи,—недостатками, замѣтными и въ продовольственной, и въ санитарной части,—мы встрѣчаемся съ проектами спеціальныхъ школъ и учительскихъ семинарій, далеко превосходящими мѣстныя нужды, съ введеніемъ въ управы дорого стоющей бюрократической роскоши, съ созывами учительскихъ и врачебныхъ съѣздовъ, которые приносятъ гораздо болѣе пользы мѣстнымъ трактирщикамъ, чѣмъ наукѣ и т. п.

Вотъ почему тѣ мѣры, которыя намъ предлагаютъ для быстраго достиженія и матеріальнаго, и умственнаго подъема страны, и поражаютъ несоотвѣтствіемъ средствъ съ обширностью цѣли. Нельзя

безъ улыбки слышать о проектахъ улучшенія крестьянскаго быта при помощи земства, когда для такого улучшенія пришлось бы разомъ повысить и производительность почвы, и пріемы крестьянскаго хозяйства, и наконецъ самую натуру крестьянина. Нельзя не отнестись скептически къ тѣмъ ожиданіямъ, которыя возлагаются на съѣзды народныхъ учителей, какъ на средство поднять уровень преподаванія, и на тѣ новые санитарные и гигіеническіе пріемы, которые будутъ изобрѣтены съѣздами земскихъ врачей. Мы слишкомъ хорошо знаемъ, каковъ персоналъ тѣхъ и другихъ, когда и въ столичныхъ гимназіяхъ составъ преподавателей далеко не всегда удовлетворителенъ, и столичные врачи зачастую поражаютъ либо своей неподготовкой, либо своей слѣпой вѣрой въ исключительно книжную медицину. Наши передовые земцы къ сожалѣнію походятъ на тѣхъ, недавно выпущенныхъ изъ школы юношей, которые спѣшатъ передъ старшими блеснуть своими недавними свѣдѣніями. Земская дѣятельность, которая имъ мерещится, слишкомъ походитъ иногда на игру въ просвѣщеніе, при которой и себя, и другихъ громкими словами вводятъ въ заблужденіе на счетъ плодотворности ожидаемыхъ результатовъ. Да если, наконецъ, и удалось бы нѣкоторымъ земствамъ посредствомъ усиленныхъ затратъ быстро подогнать свои уѣзды на пути къ благосостоянію, развѣ такіе единичные случаи отозвались бы замѣтно на развитіи цѣлой страны? Развѣ въ обширномъ государствѣ, каково наше, такія общія задачи, какъ подъемъ умственнаго экономическаго быта, могутъ быть разрѣшены частными попытками?

Есть и другое обстоятельство, помимо воли земскихъ собраній, обусловливающее крайнюю неравномѣрность земскихъ бюджетовъ. Обстоятельство это — далеко неодинаковый размѣръ денежныхъ средствъ. Главный источникъ земскаго обложенія, доходъ съ земель, уже самъ по себѣ до крайности различенъ. Но помимо нормальнаго земскаго бюджета, оплачиваемаго изъ этого источника, есть цѣлый рядъ спеціальныхъ бюджетовъ, покрываемыхъ процентами съ особенныхъ капиталовъ. Нѣкоторые изъ этихъ капиталовъ, правда, какъ, напримѣръ, страховой, образованы самимъ земствомъ; но другіе были переданы ему изъ казны при самомъ открытіи земскихъ учрежденій. Сюда относятся капиталы общественнаго призрѣнія и продовольственный. Капиталы эти, большею частью образованные изъ

частныхъ пожертвованій и суммъ, отказанныхъ по завѣщаніямъ, какъ извѣстно, далеко неравномѣрны. Сверхъ того, они подверглись всѣмъ случайностямъ не всегда осмотрительнаго управленія. Не удивительно, что нѣкоторыя земства съ избыткомъ обезпечены ими въ своихъ расходахъ по санитарной части, требующихъ отъ другихъ значительныхъ приплатъ. Вотъ почему, напримѣръ, тульское земство, обладающее капиталами въ размѣрѣ болѣе трехъ милліоновъ рублей, представляетъ намъ одно изъ самыхъ слабыхъ обложеній въ Россіи. Размѣръ земскихъ капиталовъ не соотвѣтствуетъ ни мѣстнымъ нуждамъ, ни густотѣ населенія, ни его платежнымъ способностямъ. Отсюда ясно, что земства, поставленныя въ условія столь разнообразныя, не могутъ въ одинаковой мѣрѣ удовлетворять мѣстнымъ нуждамъ, и что многія изъ обвиненій, съ которыми печать обращается къ земствамъ, падаютъ сами собою. Но въ то же время, несомнѣнно, что удовлетвореніе мѣстныхъ потребностей, вездѣ одинаковыхъ, или, чтобы точнѣе выразиться, пропорціональныхъ густотѣ населенія, не должно бы зависѣть отъ случайностей.

Мы говорили до сихъ поръ о нуждахъ матеріальныхъ; едва ли не то же самое придется сказать и о потребностяхъ въ образованіи: удовлетвореніе ихъ тоже не должно бы зависѣть отъ такихъ случайныхъ условій, каковы степень богатства мѣстности и большая или меньшая щедрость земскихъ гласныхъ. Правительство, по крайней мѣрѣ въ нашей странѣ, не можетъ оставаться равнодушнымъ и къ тому, какъ ведется преподаваніе въ школахъ; оно, какъ мы знаемъ, къ этому равнодушнымъ и не осталось. Можно находить, что формы, въ которыхъ выразился его надзоръ, были часто неудачными, что его чиновники обнаружили болѣе придирчивости, чѣмъ дѣйствительнаго контроля, и упускали суть дѣла изъ-за погони за формальностями: земская практика богата примѣрами на этотъ счетъ. Но самой наличности государственнаго интереса въ школьномъ дѣлѣ отрицать нельзя. Какъ всякое дѣло, требующее умственной работы, а не только бюрократическаго формализма, успѣшность правительственнаго контроля зависитъ отъ тѣхъ людей, которымъ онъ порученъ, а не отъ буквы закона, на основаніи котораго они дѣйствуютъ. Чиновническіе, канцелярскіе пріемы, всегда охотно создающіе препятствія ради соблюденія никому ненужной формальности, здѣсь менѣе пригодны, чѣмъ гдѣ либо; они только

напрасно раздражаютъ и у людей вполнѣ благонадежныхъ отбиваютъ охоту отдавать свой трудъ на просвѣщеніе народа; а настоящей опасности они все-таки не уловятъ. Вотъ почему мы и полагали бы передать надзоръ за народными школами волостнымъ судьямъ, стоящимъ ближе къ нимъ, чѣмъ правительственные инспекторы, и чуждымъ первороднаго грѣха бюрократизма. Вопросъ о надзорѣ за этими школами, впрочемъ, не особенно сложный, и не изъза нихъ главнымъ образомъ возникали столкновенія на почвѣ школьнаго дѣла. Поводомъ къ такимъ столкновеніямъ почти всегда служили учительскія семинаріи и среднія учебныя заведенія, учреждаемыя земствами. Съ одной стороны они всегда требовали отъ земствъ усиленныхъ затратъ и уже потому оберегались особенно ревниво, съ другой—большій просторъ учебной программы самъ собой возбуждалъ въ земской средѣ бо́льшій интересъ къ этимъ школамъ, чѣмъ къ народнымъ училищамъ; на нихъ смотрѣли, какъ на разсадникъ носителей земскаго просвѣщенія въ противоположность къ казенному, вся система котораго многимъ земскимъ дѣятелямъ не нравилась. Земская помощь школьному дѣлу была почти исключительно направлена въ сторону реальнаго образованія. Конечно и здѣсь земская иниціатива была связана правительственными учебными программами, но программы эти, различаясь для каждаго типа училищъ, представляли все-таки нѣкоторый просторъ въ выборѣ этого типа, а главное—въ выборѣ преподавателя. Это послѣднее право земство и отстаивало особенно горячо, въ то же время стараясь какъ можно болѣе расширить преподаваніе въ своихъ техническихъ учебныхъ заведеніяхъ, даже въ наиболѣе спеціальныхъ изъ нихъ. Въ программахъ земскихъ школъ, почти исключительно предназначенныхъ для дѣтей низшихъ классовъ, всегда проглядываетъ стремленіе какъ можно болѣе разнообразить учебные предметы и стало быть доставлять ученикамъ изъ народа образованіе возможно широкое. Такъ, напримѣръ, земскія техническія школы не ограничиваются подготовкою мастеровъ, а стараются ихъ развить въ „общеобразовательномъ смыслѣ“. То же замѣтно, и въ программахъ фельдшерскихъ и ветеринарныхъ училищъ, далеко превосходящихъ кругъ знаній, нужныхъ для фельдшеровъ и ветеринаровъ. Впрочемъ, спѣшимъ замѣтить, что это направленіе свойственно нашему спеціальному образованію и въ правительственныхъ школахъ.

Здѣсь не мѣсто обсуждать его цѣлесообразность. Несомнѣнно, однако, что оно и повело къ столкновеніямъ нѣкоторыхъ земствъ съ вѣдомствомъ народнаго просвѣщенія. Дѣло въ томъ, что желаніе какъ можно шире повести развитіе учениковъ земскихъ школъ имѣло подкладкою иную, невысказанную цѣль—создать конкурренцію правительственной системѣ средняго образованія. Можно быть какого угодно мнѣнія о реформѣ нашихъ гимназій; но въ строго-выдержанной послѣдовательности ей отказать нельзя. Глухая оппозиція, которую министерство видѣло себѣ въ земскихъ школахъ, и повела къ тому, что мало-по-малу рядомъ циркуляровъ и разъясненій завѣдываніе этими школами перешло къ училищнымъ совѣтамъ, а земству была оставлена одна хозяйственная часть, т. е. строго говоря, одно непривлекательное право тратиться на школы, не пріобрѣтая въ замѣнъ того соотвѣтствующаго вліянія на нихъ.

Нѣтъ ничего удивительнаго въ томъ, конечно, что земства, пожертвовавшія значительныя суммы на среднія учебныя заведенія, крайне обидѣлись тѣмъ, что эти любимыя ихъ дѣтища ускользнули отъ земскаго руководства. Признавая законность жалобъ оскорбленнаго самолюбія земцевъ, можно однако усомниться, на сколько земское руководство на самомъ дѣлѣ удобно для школьнаго дѣла.

Первое условіе успѣха каждой школы заключается въ томъ, чтобы въ ней проводилась строгая система, и проводилась какъ можно послѣдовательнѣе. Какъ программа курса и характеръ преподаванія, такъ и отношенія начальства къ ученикамъ должны быть поставлены твердо и не измѣняться изъ года въ годъ. Безъ этого никакая школа немыслима. Что бы сталось съ ученіемъ, если бы высшій классъ не составлялъ продолженія младшаго, и ученики, переходящіе изъ послѣдняго въ первый, встрѣтились бы съ новою системою преподаванія и измѣнившимся направленіемъ учителей? Не зачѣмъ доказывать, что такія перемѣны совершенно возможны тамъ, гдѣ школьное начальство зависитъ отъ коллегіальнаго учрежденія—управы, которая никакою системою не связана и въ свою очередь зависитъ отъ собранія, въ которомъ большинство можетъ колебаться каждый годъ и радикально переворачиваться каждое трехлѣтіе. Понятно, что такое неудобство особенно ощутительно для школъ съ нѣсколькими классами. Но отъ него не свободны и одноклассныя народныя училища. Нигдѣ, можетъ быть, однообразная система не

требуется въ такой мѣрѣ, какъ въ первоначальномъ образованіи. Народная школа не можетъ быть предметомъ опытовъ и фантазій: нигдѣ, какъ въ этой школѣ, дурныя сѣмена не выростаютъ такъ безпрепятственно, потому что дѣтямъ изъ простонародія негдѣ впослѣдствіи ни провѣрить, ни измѣнить того, чему они выучились въ школѣ. Но все-таки регламентація въ народныхъ училищахъ гораздо проще, чѣмъ въ остальныхъ вслѣдствіе простоты самаго преподаванія въ этихъ училищахъ. Существенное различіе въ положеніи низшихъ и среднихъ школъ заключается въ томъ, что первыя почти исключительно земскія или крестьянскія, среди послѣднихъ же рѣшительно преобладаютъ казенныя. Это обстоятельство и повело къ нѣсколько иному образу дѣйствій учебнаго вѣдомства по отношенію къ тѣмъ и другимъ. Народныя школы и самые уѣздные совѣты, завѣдующіе ими, имѣютъ болѣе земскій характеръ и рѣдко возбуждаютъ пререканія. Щекотливый вопросъ можетъ поднять здѣсь только назначеніе или увольненіе учителя. Но въ уѣздной сферѣ, благодаря неизбѣжной близости всѣхъ дѣйствующихъ въ ней лицъ, ихъ отношенія принимаютъ болѣе мирное и, такъ сказать, халатное свойство, почему въ рѣдкомъ уѣздномъ совѣтѣ поднимаются особенно рѣзкія несогласія; да и сама роль народнаго учителя до того скромна, что изъ-за личности его рѣдко возбуждаются особенно горячіе споры. Не то мы видимъ въ губернскихъ совѣтахъ. Тамъ учебное вѣдомство является во всей педагогической сановитости и, благодаря личному составу учрежденія, встрѣчаетъ себѣ бо́льшую поддержку. Вопросъ о среднихъ учебныхъ заведеніяхъ является уже потому болѣе серьезнымъ, что здѣсь удобная почва для проведенія всякихъ идей. Да и нельзя же упустить безъ вниманія того, что почти всѣ среднія школы содержатся на казенный счетъ, что стало быть въ большинствѣ онѣ вовсе не земскія, и правительство имѣетъ тѣмъ болѣе основанія требовать, чтобы среднее образованіе велось по его программѣ и въ его смыслѣ.

Съ передачею школьныхъ вопросовъ въ новыя уѣздныя управы и губернскіе совѣты, всякій поводъ къ пререканіямъ исчезнетъ, и въ школьномъ дѣлѣ прекратится то раздвоеніе, благодаря которому до сихъ поръ, какъ два враждебные лагеря, воздвигались въ немъ двѣ системы — земская и правительственная. Несогласія въ мнѣніяхъ будутъ разрѣшаться уже внутри уѣздныхъ управъ и губернскихъ

совѣтовъ. У представителей земства не будетъ отнята возможность отстаивать свои взгляды, но разрѣшеніе споровъ въ томъ или въ другомъ смыслѣ будетъ уже происходить безъ той безплодной борьбы, при которой враждебныя направленія продолжали глухо проводиться, когда имъ не давали высказываться явно. Единственнымъ исходомъ представлялось насильственное подавленіе одной изъ сторонъ. При новой системѣ въ школьномъ дѣлѣ водворится однообразіе. Намъ могутъ возразить, что казенное управленіе не болѣе земскаго гарантировано отъ непослѣдовательности, что личный составъ его измѣняется точно такъ же, какъ составъ управъ и собраній. Но дѣло не въ личномъ составѣ: какъ бы ни измѣнялся онъ, въ немъ продолжаетъ господствовать та же система, разъ навсегда усвоенная; а такой системы у земства, какъ у выборнаго учрежденія, нѣтъ и быть не можетъ.

Но, возразятъ намъ, есть у насъ примѣръ Западной Европы. Во-первыхъ, отвѣтимъ мы, школьный вопросъ въ Западной Европѣ разрѣшается далеко не однообразно; во-вторыхъ, тамъ на лицо одно явленіе, у насъ почти совершенно отсутствующее — это дѣятельное участіе въ образованіи народа частныхъ лицъ и благотворительныхъ или религіозныхъ ассоціацій. Въ ряду послѣднихъ самое видное мѣсто занимаетъ римско-католическая церковь. Можно даже сказать, что все просвѣщеніе Западной Европы съ самаго начала среднихъ вѣковъ было вынесено на плечахъ церкви и общества, и только съ самаго недавняго времени оно стало дѣломъ государственнымъ. Не мѣстныя учрежденія, не городскія общины открываютъ на Западѣ школы, и оспариваютъ надзоръ за ними у центральнаго правительства. Школьное дѣло началось и выросло на Западѣ помимо государства и его органовъ — выборныхъ или правительственныхъ. Оно вездѣ основывалось на частныя или на церковныя деньги и поддерживалось частными или церковными корпораціями. До сихъ поръ вездѣ въ западной Европѣ и въ Америкѣ имѣются на лицо въ значительномъ числѣ и капиталы, и люди, готовые посвятить себя воспитанію юношества. Съ этою готовою силою государство вынуждено считаться. Если бы оно даже не вступалось въ дѣло образованія, дѣло это развилось бы независимо отъ его почина. Государство не вынуждено прибѣгать къ обложенію своихъ подданныхъ для открытія школъ. И тамъ, гдѣ народное просвѣщеніе организовано

на началахъ централизаціи, ему приходится отвоевывать у частныхъ и въ особенности у конфессіональныхъ школъ воспитаніе своего народа.

Совершенно не то мы видимъ у себя. Ни частныя лица, ни церковь не принимали никакого участія въ народномъ образованіи: оно выросло отъ правительственнаго почина и на казенныя деньги. Само собою разумѣется, что правительство у насъ имѣетъ болѣе правъ руководить имъ, чѣмъ на Западѣ, гдѣ школа опередила, такъ сказать, самую организацію общественной власти. Вопросъ о власти надъ школою не ставится у насъ между государствомъ съ одной стороны и разными общественными группами, частными лицами и церковью — съ другой. Споръ у насъ ведется исключительно между двумя отраслями той же государственной власти—правительственной и выборной. Посмотримъ теперь, какъ этотъ споръ рѣшенъ на Западѣ и возьмемъ для примѣра двѣ страны наиболѣе типическія—Францію и Англію; типическія потому, что онѣ стоятъ на двухъ противоположныхъ полюсахъ государственнаго устройства.

Франція имѣетъ три закона, учредившіе въ ней такъ называемую *свободу преподаванія:* первый, касающійся низшихъ учебныхъ заведеній изданъ въ 1834 г. въ бытность Гизо министромъ народнаго просвѣщенія въ первомъ кабинетѣ маршала Сульта; второй, обнародованный въ 1849 г. для среднихъ учебныхъ заведеній, былъ проведенъ министромъ народнаго просвѣщенія графомъ Де-Фаллу; наконецъ, въ 1874 году, въ началѣ управленія маршала Макъ-Магона, были введены такъ называемые свободные университетскіе факультеты. Этими тремя законами предоставлялось на извѣстныхъ условіяхъ частнымъ лицамъ и ассоціаціямъ открывать школы — низшія, средняя и высшія — и вести въ нихъ преподаваніе по своему усмотрѣнію, причемъ выпущеннымъ изъ нихъ ученикамъ предоставлялись права казенныхъ учебныхъ заведеній. Этой широкой свободой преподаванія, осуществившейся въ сорокалѣтній періодъ, на самомъ дѣлѣ воспользовалась одна церковь. Низшимъ образованіемъ она завладѣла почти исключительно, такъ какъ она доставляла его даромъ; въ среднемъ она успѣшно конкурировала съ правительственными школами, привлекая къ себѣ учениковъ изъ народа и изъ самыхъ высокихъ классовъ—первыхъ дешевизною платы, вторыхъ—преподаваніемъ, веденнымъ въ антиреволюціонномъ духѣ. Свободные универ-

ситеты, которыхъ открыто было, если не ошибаемся, пять, должны были противопоставить наукѣ, зараженной матеріализмомъ, преподаваніе строго католическое. Сравнительно съ этимъ значеніемъ конфессіональныхъ школъ роль частныхъ лицъ въ дѣлѣ преподаванія была очень ограничена; они почти исключительно открываютъ среднія учебныя заведенія и притомъ для дѣтей богатыхъ семействъ, такъ какъ плата въ нихъ довольно высока. Само собою разумѣется, что частныя школы, основанныя на коммерческомъ разсчетѣ, не могутъ конкурировать ни съ церковными, ни съ правительственными. Послѣднія со временъ первой имперіи развелись очень быстро и организованы съ полною централизаціей. Онѣ-то и могутъ только идти въ сравненіе съ нашими школами. Во Франціи никакого участія муниципальныхъ или департаментскихъ совѣтовъ въ дѣлѣ народнаго просвѣщенія не допускается. Не только характеръ преподаванія опредѣленъ по строгой программѣ, общей для всей страны, но само назначеніе учителей нисколько не зависитъ отъ мѣстныхъ выборныхъ. Каждый преподаватель въ послѣдней сельской школѣ опредѣляется и увольняется префектомъ, и муниципальный совѣтъ не можетъ ни смѣнить его, ни назначить. Въ послѣдніе годы, съ утвержденіемъ республики, эта централизація усилилась и стала отвоевывать права, дарованныя свободнымъ, т.-е. конфессіональнымъ школамъ. Въ 1880 году было отмѣнено право выдачи ученыхъ степеней (collation des grades), данное свободнымъ университетамъ, и студенты, окончившіе въ нихъ курсъ, должны были подвергаться новому испытанію въ казенныхъ факультетахъ. Съ утвержденіемъ закона 1882 года о начальныхъ школахъ (écoles primaires) такое же правило было распространено и на учениковъ всѣхъ частныхъ низшихъ школъ. Такъ какъ первоначальное обученіе было признано обязательнымъ, согласно программѣ вновь учрежденныхъ правительственныхъ школъ, всѣ дѣти мужескаго пола должны теперь подвергаться испытаніямъ по этой программѣ, и государство такимъ образомъ взяло въ свои руки все дѣло начальнаго образованія. Въ этомъ отношеніи никакого различія не существуетъ между школами собственно правительственными и муниципальными, такъ какъ программа въ тѣхъ и другихъ совершенно однообразна. Сторонники обязательнаго обученія вообще какъ будто не отдаютъ себѣ отчета въ томъ, что введеніе этого начала прямо влечетъ за собою строжайшій кон-

троль государства надъ школою. Обязательное обученіе по необходимости даровое; а тамъ, гдѣ государство беретъ на себя всѣ расходы по образованію, оно и распоряжается имъ по своему усмотрѣнію. Во Франціи этотъ контроль распространился даже на религіозное воспитаніе юношества, такъ какъ закономъ 1882 года духовенству воспрещенъ всякій доступъ въ начальныя школы, и самое упоминаніе о Богѣ изъ преподаванія устранено. Такая регламентація совершилась при рукоплесканіяхъ французскихъ либераловъ, такъ какъ во Франціи либеральнымъ считается строгое подчиненіе преподаванія учебному вѣдомству. Новая система завершится въ близкомъ будущемъ ожидаемымъ преобразованіемъ среднихъ учебныхъ заведеній. Какъ видно, эта система, несмотря на три закона, даровавшіе свободу преподаванія, далеко оставляетъ за собою контроль нашего учебнаго вѣдомства. У насъ по крайней мѣрѣ школа не насилуетъ религіозныхъ вѣрованій, даже среди инородцевъ, а земству черезъ своихъ представителей въ училищныхъ совѣтахъ открывается возможность прямо вліять на назначеніе учителей. Во Франціи напротивъ, все школьное дѣло основано на явной враждѣ государства къ свободной школѣ и на обязательной системѣ преподаванія, которая совершенно игнорируетъ вѣрованія значительной части населенія.

Совершенно не то мы видимъ въ Англіи. Здѣсь до самаго послѣдняго времени народное просвѣщеніе вовсе не считалось дѣломъ государства, и не существовало даже особаго учебнаго вѣдомства. Школы всѣхъ родовъ учреждались и поддерживались безъ всякой системы однимъ починомъ частныхъ лицъ и свободныхъ ассоціацій. Не только народныя школы, но и среднія учебныя заведенія—общеобразовательныя и спеціальныя,—высшіе колледжи, стоящіе на перепутьѣ между среднимъ и высшимъ образованіемъ, наконецъ, самые университеты возникли и содержатся на средства, пожертвованныя частными лицами или собранныя по подпискѣ. Всѣ эти учрежденія имѣютъ свои капиталы, а иногда и поземельную собственность и находятся подъ управленіемъ корпораціи (Council of fellows, School Comittee), которыя пополняютъ сами себя или зависятъ отъ совѣта ассоціаціи, имѣющей надъ данной школой право патронатства. Многія изъ англійскихъ школъ, въ томъ числѣ большинство старинныхъ колледжей Оксфорда и Кембриджа основано англійскими королями,

но управляются онѣ, какъ частныя учрежденія, сами собою дарованными имъ уставами или хартіями. Въ такомъ же положеніи находятся и отдѣльные большіе колледжи, какъ Итонъ и Гаррау, Риджби и Долледжъ, въ которыхъ получаютъ воспитаніе, преимущественно классическое, молодые люди отъ 12 до 19 лѣтъ. Ничего подобнаго строгой классификаціи на различные типы учебныхъ заведеній въ Англіи не существуетъ. Распредѣляются ея школы совершенно случайно, такъ какъ мотивомъ къ основанію ихъ большею частью служила благотворительность богатыхъ жертвователей. Многія изъ нихъ, преимущественно низшія, устроены приходскими попечительствами. Участіе городовъ въ открытіи школъ сравнительно слабо, хотя въ послѣднее время оно замѣтно усиливается. Къ числу муниципальныхъ учебныхъ заведеній относится между прочимъ лондонскій университетъ. Вообще говоря, большинство городскихъ учебныхъ заведеній имѣютъ характеръ спеціально техническій. Плата въ нихъ гораздо ниже, чѣмъ въ прочихъ школахъ, такъ какъ они предназначены для менѣе достаточныхъ классовъ; они значительно отступаютъ отъ господствующаго въ Англіи классическаго преподаванія. Но всѣ эти учебныя заведенія, при всемъ различіи своего устройства, имѣютъ одну общую черту: они управляются самостоятельно и на дарованныя имъ разъ на всегда денежныя средства. Исключеніемъ представляются только школы, содержимыя частными лицами съ цѣлью полученія прибыли: здѣсь преподаваніе исключительно зависитъ отъ хозяина школы, и обезпечивающихъ ее капиталовъ не имѣется. Недостатокъ или, вѣрнѣе сказать, отсутствіе государственнаго контроля замѣняется въ Англіи традиціей и личнымъ составомъ корпорацій, завѣдующихъ школами; а тамъ, гдѣ школы зависятъ отъ ассоціацій, отъ приходовъ и отъ городовъ,—прямымъ воздѣйствіемъ на нихъ послѣднихъ. Не говоря уже о сельскихъ приходахъ, управленіе которыми вполнѣ находится въ рукахъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ и солидарнаго съ ними духовенства, и о школьныхъ ассоціаціяхъ, въ которыхъ принимаютъ участіе члены королевской фамиліи и поземельной аристократіи, даже въ городскихъ школахъ преобладаютъ консервативныя теченія, такъ какъ они господствуютъ и въ большинствѣ муниципальныхъ совѣтовъ, въ особенности же въ лондонской Сити. Общественное настроеніе таково, что помимо всякого карательнаго закона оно положило бы конецъ попыткѣ ввести

въ образованіе юношества радикальную пропаганду. Если бы въ какой-нибудь частной школѣ преподаваніе велось въ атеистическомъ духѣ, такая школа осталась бы безъ учениковъ. Этого, конечно, нельзя сказать про наши частныя или земскія учебныя заведенія.

Англійскіе школьные порядки имѣютъ однако свои неудобства. Отсутствіе системы въ распредѣленіи школъ ведетъ къ отсутствію всякой соразмѣрности между спросомъ и предложеніемъ образованія. Въ Англіи тоже пришли мало-по-малу къ заключенію, что государство не можетъ игнорировать потребности населенія въ начальной школѣ. Десять лѣтъ тому назадъ первое министерство Гладстона провело важную мѣру признанія первоначальнаго обученія обязательнымъ. Начальныя школы были пріурочены къ городскимъ и сельскимъ приходамъ и, хотя надзоръ за ними былъ порученъ послѣднимъ, въ Англіи въ первый разъ была введена учебная программа. Англійскія начальныя школы не имѣютъ конфессіональнаго характера, т. е. преподаваніе какой-либо религіи въ нихъ не обязательно, но за то никакому духовному лицу христіанскаго вѣроисповѣданія не воспрещается по желанію учениковъ или ихъ родителей преподавать въ этихъ школахъ законъ Божій. Почти одновременно съ этой реформой было учреждено въ Англіи министерство народнаго просвѣщенія. Обязательное обученіе и здѣсь повело за собою усиленіе роли государства въ школьномъ дѣлѣ. Вообще въ Англіи чувствуется сильнѣе прежняго потребность регулировать это дѣло по общему плану. Пять лѣтъ тому назадъ возникла подъ покровительствомъ принцессы Луизы, обширная ассоціація для дарованія дѣвочкамъ всѣхъ классовъ приличнаго и дешеваго воспитанія; она распространяетъ свое дѣйствіе на цѣлую Англію; предсѣдателемъ ея состоитъ бывшій министръ внутреннихъ дѣлъ въ первомъ кабинетѣ Гладстона, лордъ Эбердеръ; въ числѣ ея членовъ встрѣчаются такія имена, какъ герцоги Сеффокъ и Вестминстеръ и маркизъ Лансдоунъ. Успѣхи ея поразительны, такъ какъ въ своихъ школахъ она насчитываетъ болѣе 20,000 воспитанницъ.

Читатель увидитъ изъ этого, что свободная школа и въ Англіи, гдѣ она господствуетъ, и во Франціи, гдѣ надъ ней учрежденъ недовѣрчивый присмотръ, находится въ рукахъ не выборнаго собранія, а постоянныхъ корпорацій съ твердо установленной программой, какими являются и католическая церковь, и благотворительныя или

педагогическія общества и, наконецъ, совѣты англійскихъ университетовъ и колледжей. Всѣ эти корпораціи отличаются крайнею устойчивостью и послѣдовательностью въ образѣ дѣйствій; а эти два условія въ школьномъ дѣлѣ намъ кажутся существенными. Исключеніе правда составляютъ муниципальныя школы. Но мы видѣли, какъ ограничена власть общинныхъ совѣтовъ во Франціи. Англійскія городскія учрежденія правда свободны отъ правительственнаго контроля, но за то они до сихъ поръ держались въ сторонѣ отъ политики и всего менѣе вносили ее въ школу. Впрочемъ англійскіе города, за исключеніемъ Лондона, не отличаются особенною щедростью въ дѣлѣ народнаго образованія, предоставляя его частной иниціативѣ. Что же касается самого Лондона, то онъ, какъ извѣстно, до сихъ поръ не имѣетъ общаго городоваго устройства; онъ представляетъ пеструю сѣть отдѣльныхъ приходовъ и общинъ, въ томъ числѣ лондонскую Сити, имѣющихъ свои отдѣльныя учрежденія. Такимъ образомъ и здѣсь школьное дѣло не зависитъ отъ многолюднаго и шумнаго собранія, а отъ совѣтовъ сравнительно мелкихъ, стоящихъ близко къ своему дѣлу. Впрочемъ и эти совѣты большею частью не завѣдуютъ школьнымъ дѣломъ непосредственно, а передаютъ его либо отдѣльнымъ корпораціямъ, либо спеціальнымъ должностнымъ лицамъ, посвятившимъ себя педагогикѣ. Въ остальныхъ западно-европейскихъ государствахъ при всемъ разнообразіи ихъ устройства вездѣ проявляется одна общая имъ черта. Повсюду управленіе школой находится въ рукахъ спеціальнаго органа, особо для того установленнаго, либо имъ руководитъ замкнутая корпорація съ установившимися традиціями, либо ими завѣдуетъ отдѣльное лицо. Во всякомъ случаѣ школьное управленіе, будь оно правительственное, общественное или частное, зависитъ отъ спеціалистовъ-педагоговъ, а не отъ измѣнчиваго большинства какого-нибудь собранія. Примѣняя эти примѣры къ нашимъ порядкамъ, мы должны будемъ признать, что у насъ пока и слѣда нѣтъ тѣхъ вольныхъ ассоціацій, которыя на Западѣ посвящаютъ себя воспитанію юношества, и что та общественная сила, которая тамъ всего болѣе конкурируетъ въ этомъ дѣлѣ съ государствомъ, именно церковь, у насъ не принимаетъ въ немъ почти никакого участія. Въ виду этого намъ и не остается инóго исхода, кромѣ сохраненія главнаго руководства въ школьномъ дѣлѣ за государственною властью.

Мы разсмотрѣли по порядку главные предметы вѣдомства земскихъ управъ и убѣдились, что всѣ они, до сихъ поръ распредѣленные между правительственными и земскими учрежденіями, должны быть сосредоточены въ одномъ земско-правительственномъ органѣ, въ губернскомъ совѣтѣ. Мы могли бы привести здѣсь еще нѣсколько доводовъ въ пользу такого соединенія. Но, дабы не утомлять читателя, мы остановимъ его вниманіе еще только на одной сторонѣ дѣятельности управъ, именно на земской статистикѣ. Мы знаемъ, что во всѣхъ губерніяхъ имѣются статистическіе комитеты, и знаемъ также, что труды ихъ, быть можетъ очень почтенные, до публики не доходятъ. Статистическія работы, конечно, походятъ на камень Сизиѳа и никогда не могутъ считаться вполнѣ законченными. Но въ данный моментъ все-таки могли бы имѣться на лицо статистическія описанія отдѣльныхъ губерній. Вѣчное собираніе свѣдѣній, не приводящее ни къ какому результату, нельзя признать цѣлесообразнымъ *). Сознавая это, нѣкоторыя земства завели у себя, на ряду съ казенными, свои статистическія бюро; большею частью имъ пришлось обратиться за содѣйствіемъ къ секретарямъ статистическихъ комитетовъ и въ концѣ-концовъ получать свѣдѣнія все изъ того же мутнаго источника—волостныхъ правленій. Такимъ образомъ земства тратятъ особыя деньги на вознагражденіе труда, который и безъ того долженъ бы выполняться. Не проще ли было бы объединить земскую и казенную статистику, поставивъ ее подъ общій надзоръ и правительства, и земства въ лицѣ губернскихъ совѣтовъ?

Если мы такимъ образомъ не встрѣчаемъ существенныхъ доводовъ въ пользу сохраненія за губернскими управами отдѣльнаго существованія, мы въ то же время находимъ, что кругъ дѣятельности губернскихъ собраній можетъ быть значительно расширенъ. То же самое искусственное раздѣленіе интересовъ, которое усложняетъ и тормазитъ правительственную работу, приноситъ собою не менѣе вреда и съ точки зрѣнія земской. Можно въ самомъ дѣлѣ предметы вѣдомства сколько угодно разбивать перегородками, но нельзя разумно требовать, чтобы представители мѣстнаго населенія интересовались какъ разъ тѣмъ только, что предоставлено ихъ вѣдѣнію, какъ

*) Главный статистическій комитетъ приступилъ 4 года тому назадъ къ изданію свѣдѣній по нѣкоторымъ губерніямъ, но свѣдѣнія эти касаются только землевладѣнія.

будто остальные мѣстные вопросы обведены стѣной, за которую и глядѣть запрещено. Въ самомъ дѣлѣ, чѣмъ объяснить, что земства, производящія многотысячныя постройки на свой счетъ и содержащія для этого техниковъ, не должны знать, какъ и зачѣмъ производятся постройки казенныя, предназначенныя однако для пользы того же населенія? Почему земство, на которое возложена вся продовольственная часть, не должно касаться заготовленія провіанта и фуража для войскъ, которые поставляются всегда лишь частными подрядчиками? Почему, наконецъ, это же земство, такъ обремененное расходами по санитарной части, обязано игнорировать то, что дѣлается въ казенныхъ госпиталяхъ? Такихъ вопросовъ можно бы поставить очень много. Нельзя понять, почему для населенія, у котораго имѣется извѣстная сумма потребностей, должны существовать два совершенно различныя вѣдомства, удовлетворяющія ихъ каждая по-своему, безъ взаимнаго соглашенія.

Читатель знаетъ уже, что причина этой аномаліи кроется въ различіи источниковъ, изъ которыхъ оплачиваются правительственные и земскіе расходы. Было бы неосновательно допустить, чтобы земскія собранія обсуждали такіе расходы, которые правительство принимаетъ на собственный счетъ. Точно также неосновательно было бы допустить постороннее вмѣшательство въ тѣ затраты, которыя земство добровольно оплачиваетъ утвержденными имъ денежными сборами. Различіе между казенной и земской сферою дѣятельности зависитъ отъ различія въ бюджетахъ, и затрудненіе это многимъ кажется неодолимымъ. Намъ сдается, однако, что оно въ высшей степени призрачно. Во-первыхъ, земскіе сборы платятъ тѣ же самые русскіе подданные, которые несутъ и казенные налоги, а стало быть источникъ обложенія въ сущности одинъ и тотъ же. Если правительство воздерживается отъ введенія новаго налога, боясь обременить населеніе, оно не можетъ оставаться равнодушнымъ къ такому же обремененію посредствомъ налога земскаго. Во-вторыхъ, если участіе земскихъ представителей въ мѣстномъ хозяйствѣ признается средствомъ къ достиженію болѣе правильнаго расходованія суммъ, то зачѣмъ же земскій контроль не распространить и на казенные расходы? Практика, какъ мы видѣли, давно уже отступила отъ этого различія, такъ какъ земскими сборами оплачиваются нѣкоторые расходы, производство и размѣръ которыхъ отъ земства не зависятъ.

Осуществить сліяніе земскаго и казеннаго бюджета для каждой губерніи можно двоякимъ способомъ. Министерство финансовъ могло бы при составленіи государственной росписи опредѣлить заранѣе, какую сумму казначейство отпуститъ въ слѣдующій годъ на каждую губернію. Основаніемъ для такой разверстки послужатъ особые доклады губернскихъ совѣтовъ, и, по утвержденіи росписи, они будутъ тотчасъ увѣдомлены о размѣрахъ ассигновки, на которую могутъ разсчитывать. Предварительно этому, до очередной сессіи губернскаго собранія, совѣты изготовляютъ проектъ губернской смѣты совершенно такъ же, какъ и теперь дѣлаютъ это земскія управы. Различіе будетъ заключаться въ томъ, что въ эту смѣту будутъ включены не одни только теперешніе земскіе расходы, но всѣ вообще статьи мѣстнаго хозяйственнаго управленія, т. е. расходы на содержаніе тюремъ и всѣхъ вообще богоугодныхъ и санитарныхъ учрежденій, на ремонтъ построекъ, на содержаніе школъ и открытіе новыхъ, на ремонтъ путей сообщенія, на довольствіе войскъ, на пересыльную часть и т. д. Само собою разумѣется, что собственно содержаніе казеннаго управленія, т. е. штатъ служащихъ по назначенію правительства въ эту смѣту не вносится, такъ какъ онъ никакому обсужденію не подлежитъ. Войдетъ сюда только уплата содержанія тѣхъ должностныхъ лицъ, которыя опредѣляются по выбору земства. Для составленія уѣздныхъ смѣтъ, которое возлагается на уѣздныя управы, губернскій совѣтъ сообщаетъ имъ, сколько изъ казенной ассигновки на губернію предназначается на каждый уѣздъ.

Губернская смѣта вносится на обсужденіе губернскаго собранія, которое можетъ ее одобрить или измѣнить съ тѣмъ, чтобы недостающая сумма, за вычетомъ казенной ассигновки, покрывалась уже сборами, принятыми собраніемъ. Всѣ измѣненія, сдѣланныя собраніемъ въ смѣтѣ, вступаютъ въ силу, если въ теченіе двухнедѣльнаго срока они не отмѣнены губернскимъ совѣтомъ. Затѣмъ дальнѣйшія измѣненія могутъ произойти въ томъ случаѣ, если министерство финансовъ не согласится ассигновать на губернію суммы, заявленной губернскимъ совѣтомъ. Въ такомъ случаѣ для новаго обсужденія смѣты созывается экстренное земское собраніе. Совершенно въ томъ же порядкѣ происходитъ разсмотрѣніе уѣздныхъ смѣтъ. Въ случаяхъ несогласія уѣзднаго земства съ мѣстною управою, рѣшающею инстанціею является губернскій совѣтъ. Когда же возникнетъ пререканіе

между послѣдними и губернскимъ собраніемъ, дѣло переносится въ Сенатъ.

Слабая сторона этого порядка заключается въ нѣкоторой его сложности и въ томъ, что земскому собранію приходится всякій разъ обсуждать смѣту не окончательную, подлежащую возможнымъ измѣненіямъ. Въ самомъ дѣлѣ, государственная роспись обсуждается только въ концѣ года, а стало быть губернскія смѣты должны быть разсмотрѣны въ такое время, когда не извѣстно еще, согласится ли высшее правительство на ассигновки, просимыя губернскими совѣтами. Неудобство это можетъ быть устранено вторымъ способомъ разрѣшенія затронутаго нами вопроса. Способъ этотъ заключается въ слѣдующемъ. Изъ числа казенныхъ налоговъ могли бы быть выключены нѣкоторые, достаточные по своему размѣру по каждой отдѣльной губерніи для уплаты всѣхъ расходовъ по ея хозяйству и управленію. Раскладка и взиманіе этихъ налоговъ всецѣло предоставлялась бы земству съ тѣмъ, однакожъ, чтобы извѣстная часть расходовъ, какъ напримѣръ содержаніе личнаго состава управленія, признавалась безусловно обязательной; къ такимъ налогамъ могли бы быть отнесены по мѣрѣ надобности: 1) государственный земскій сборъ; 2) налогъ съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ; 3) пошлины съ торговыхъ и промысловыхъ свидѣтельствъ. Выгода такой системы заключается въ томъ, что всѣ суммы, непосредственно взыскиваемыя въ данной мѣстности, тратились бы на нужды ея населенія.

Отношенія земскаго собранія къ губернскому совѣту будутъ, какъ видитъ читатель, очень походить на тѣ, какія существуютъ въ настоящее время между собраніемъ и управою, съ тѣмъ, однако, различіемъ, что совѣтъ будетъ завѣдывать уже не одной земской, а также общей правительственной администраціей губерніи. Само земство, такимъ образомъ, сохранитъ особое существованіе только въ видѣ собранія выборныхъ, призванныхъ обсуждать экономическіе интересы губерніи и уѣзда. Въ своихъ исполнительныхъ функціяхъ оно сольется съ правительственными органами. Въ Положеніи о земскихъ учрежденіяхъ, какъ извѣстно, предметы вѣдомства земства не распредѣлены между собраніемъ и управою. Эти предметы, перечисленные въ статьѣ 2 Земскаго Положенія, одинаково относятся къ обоимъ, а ст. 99 — 107, въ которыхъ изложены обязанности управы, характеризуютъ это учрежденіе, только какъ исполнитель-

ный органъ собранія. Такимъ органомъ относительно исполненія губернской смѣты и будетъ губернскій совѣтъ. Вотъ почему, когда мы перечисляли его функціи, мы должны были признать за нимъ всѣ предметы, входящіе въ кругъ дѣятельности земства.

Если мы теперь просмотримъ тѣ 14 пунктовъ во 2-ой статьѣ Положенія, въ которыхъ исчислены предметы вѣдомства земства, мы найдемъ, что при новомъ порядкѣ вещей статья эта подвергнется значительному измѣненію. Съ одной стороны, дѣятельность земства распространится на все хозяйственное управленіе губерніи, почему въ пунктахъ 1, 2, 4 и 5 должно быть исключено прилагательное „земскій", на сколько оно характеризуетъ спеціальныя учрежденія и зданія, принадлежащія земству. Во-вторыхъ, такъ какъ спеціальной земской исполнительной власти уже не будетъ, выраженія подобныя „завѣдыванію" и „устройству" тамъ, гдѣ рѣчь идетъ о земскихъ капиталахъ, постройкахъ или путяхъ сообщенія, должны быть замѣнены словомъ „обсужденіе", такъ какъ земство будетъ уже только дѣлать постановленіе о вопросахъ, касающихся мѣстныхъ нуждъ; исполнять же эти постановленія будутъ губернскіе совѣты и уѣздныя управы. Замѣчаніе это относится къ пунктамъ 1—5 и 9 ст. 2 Положенія. Далѣе, упоминаемые въ пунктѣ 1 земскіе капиталы перейдутъ уже въ завѣдываніе совѣтовъ. Наконецъ, въ пунктѣ 7 необходимо измѣнить выраженіе „участіе въ попеченіи" о народномъ здравіи, продовольствіи и т. д., такъ какъ земское собраніе будетъ обсуждать всѣ мѣры, касающіяся этихъ вопросовъ въ предѣлахъ губерніи. Упоминать о народномъ образованіи въ этомъ пунктѣ не слѣдуетъ, такъ какъ роль земства въ школьномъ дѣлѣ будетъ нѣсколько иная; роль эта ограничится обсужденіемъ вопроса объ открытіи новыхъ школъ и ассигновкою на то денегъ; самое же управленіе школами сосредоточится въ губернскомъ совѣтѣ и уѣздной управѣ.

XII.

Заключеніе.—Общая характеристика задуманнаго преобразованія.—Его двѣ существенныя черты: новый мировой институтъ и губернскій совѣтъ.—Условія, при которыхъ реформа можетъ быть успѣшна.

Оглянемся теперь назадъ. Вся суть, вся новизна предлагаемыхъ нами мѣръ заключается въ двухъ учрежденіяхъ, стоящихъ на противоположныхъ концахъ административной губернской лѣстницы,—въ волостныхъ мировыхъ судьяхъ и въ губернскомъ совѣтѣ. Мы старались избѣгать всего того, что походило бы на ломку существующихъ учрежденій, на перекройку заново стараго екатерининскаго устройства, въ которомъ за послѣднюю четверть вѣка надѣлано уже столько заплатъ. Мы ограничились, такъ сказать, упрощеніемъ и расчисткою этого усложнившагося и засореннаго механизма, сохраняя по возможности имѣющійся наличный матеріалъ. При этомъ мы были поражены двумя главными недостатками, парализующими этотъ механизмъ: раздробленіемъ власти и отвѣтственности сверху до низу и признаніемъ какой-то мнимой двойственности въ интересахъ населенія. Намъ показалось, что для дѣйствительности управленія не на бумагѣ только, а на дѣлѣ необходима власть и воля единичная, стоящая въ непосредственной близости къ самому дѣлу. Этой властью и будутъ волостные судьи, соединяющіе въ своихъ рукахъ и судебныя, и административныя, и земскія функціи. На верху губернской администраціи мы находимъ въ настоящее время по нѣсколько вѣтвей того административнаго дерева, стволъ котораго въ Петербургѣ. Вѣтви эти пришлось вновь привить къ главной изъ нихъ, къ представителю министерства внутреннихъ дѣлъ,—къ губернатору.

Распорядительная власть, свойственная губернскому управленію, не можетъ обходиться безъ совѣщательнаго учрежденія, какимъ является губернскій совѣтъ, состоящій изъ равноправныхъ представителей всѣхъ губернскихъ вѣдомствъ. Это коллегіальное учрежденіе должно такъ сказать поглотить въ себѣ существующія теперь въ каждомъ губернскомъ городѣ параллельныя коллегіи. Одно маховое колесо должно замѣнить нѣсколько мелкихъ, постоянно цѣпляющихся другъ за друга. Упрощеніе механизма еще усиливается тѣмъ, что губернскіе совѣты должны послужить посредствующимъ органомъ для устраненія мнимыхъ противорѣчій между земскими и правительственными интересами. Какъ видно, вся новизна переустроеннаго управленія заключается въ томъ, что составныя его части приведены въ иныя болѣе простыя сочетанія.

Но общественныя учрежденія, вообще очень похожія на механизмъ, отличаются отъ него тѣмъ, что даже пущенныя въ ходъ, они сами собою дѣйствовать не могутъ. Достоинство ихъ зависитъ не отъ придуманной для нихъ системы, а отъ тѣхъ людей, которые приводятъ ее въ дѣйствіе. Законодательство можетъ только создать условія наиболѣе благопріятныя для того, чтобы такіе люди нашлись и захотѣли работать. Успѣхъ всякого преобразованія въ нашемъ управленіи всегда будетъ зависѣть отъ одного главнаго условія — отъ тѣхъ отношеній, въ какія станетъ высшая власть къ своимъ мѣстнымъ органамъ. Если на волостного судью будутъ смотрѣть, какъ на мелкаго чиновника, затеряннаго въ уѣздной глуши, у этой должности будетъ отнятъ одинъ изъ главныхъ стимуловъ дѣятельности—надежда на повышеніе. Если, напротивъ, ее сочтутъ пригоднымъ разсадникомъ для болѣе высокихъ административныхъ должностей, она сдѣлается предметомъ соисканій для способныхъ людей изъ рядовъ молодежи. Такое же замѣчаніе мы должны сдѣлать и относительно губернскихъ совѣтовъ. И здѣсь учрежденіе даетъ только форму, содержаніе же будетъ зависѣть отъ образа дѣйствій его личнаго состава; а этотъ образъ дѣйствій въ свою очередь будетъ находиться въ прямой связи со взглядами, принятыми въ Петербургѣ. Если тамъ захотятъ отрѣшиться отъ привычнаго бумажнаго производства и внушить это подчиненнымъ, дѣла губернскихъ совѣтовъ пойдутъ хорошо; въ противномъ же случаѣ ихъ ходъ будетъ замедляться давно всѣмъ извѣстными, но никому ненужными пре-

пятствіями. Обиліе предметовъ вѣдомства совѣтовъ таково, что съ ними можно будетъ справиться, только отступивъ разъ навсегда отъ тяжеловѣсныхъ формъ производства, свойственныхъ нашимъ коллегіямъ и приводящихъ къ господству въ нихъ канцелярій. Для этого бумажное производство съ составленіемъ длиннаго журнала, въ который заносится весь ходъ дѣла и всѣ мнѣнія присутствующихъ, должно замѣниться производствомъ словеснымъ, при которомъ докладъ излагается изустно, и секретаремъ записывается только протоколъ засѣданія, а къ письменнымъ документамъ обращаются только для справокъ. Впрочемъ, самая организація совѣтовъ, какъ мы уже сказали, представляетъ много шансовъ къ тому, чтобы они не заглохли среди бюрократической рутины. Постоянное обсужденіе всѣхъ мѣстныхъ вопросовъ въ присутствіи всего персонала губернскаго управленія неизбѣжно оживитъ засѣданія совѣтовъ, подвергая каждаго изъ членовъ постоянному контролю со стороны остальныхъ. Присутствіе выборныхъ отъ земства и необходимость гласно защищать каждое изъ своихъ мнѣній по всей вѣроятности отзовется на качествѣ этихъ мнѣній и заставитъ по крайней мѣрѣ каждаго изъ представителей отдѣльныхъ вѣдомствъ хорошо знать то дѣло, которое онъ призванъ въ совѣтѣ защищать. Гласность эта можетъ быть еще увеличена обязательнымъ печатаніемъ въ губернскихъ вѣдомостяхъ протоколовъ засѣданія совѣта. Но, повторяемъ мы, все это только благопріятныя условія, надъ которыми излюбленная рутина все еще можетъ восторжествовать. Новый духъ въ новое учрежденіе можетъ быть вдохнутъ только сверху. Какъ бы хорошо ни дѣйствовала новая пружина, избавить ее отъ ржавчины въ состояніи будутъ тѣ только, которые ее приводятъ въ движеніе.


2007044120