



Земская реформа 1864 года и ея послѣ- дующія измѣненія.

19 столѣтіе, въ особенности его вторая половина, въ исторіи современныхъ западно-европейскихъ государствъ было временемъ широкаго развитія въ теоріи и на практикѣ началъ автономіи въ области государственнаго управленія. Совершившееся въ это время отмѣненіе крѣпостнаго права, главной коренной основы сословной организаціи нашего общества, открыло и у насъ (на Руси) возможность реформированія управленія на тѣхъ же началахъ мѣстнаго земскаго, сословнаго самоуправленія. Необходимость реформированія этой области давно уже диктовалась самой жизнью. Неудовлетворительность мѣстнаго управленія и особенно сельскаго хозяйства дореформенныхъ учрежденій давно сознавало и само правительство, и уже съ начала 19 столѣтія предпринимаетъ рядъ попытокъ къ ихъ улучшенію. Съ цѣлью улучшенія отправленія всевозможныхъ земскихъ повинностей, въ которыхъ оно особенно много было заинтересовано, одна за другой создаются комиссіи, комитеты и т. п. распорядительные органы, но все это не внесло замѣтнаго улучшенія въ мѣстное управленіе. Фактически власть по-прежнему продолжала оставаться въ рукахъ полиціи, а земское хозяйство пребывало въ условіяхъ домашняго хозяйства исправника. Роль представителей сословій въ комиссіяхъ и комитетахъ была совершенно ничтожна, и на участіе въ этихъ комиссіяхъ

они смотрѣли какъ на ненужную, неприятную повинность. Едва поэтому былъ поднятъ вопросъ объ отмѣнѣ крѣпостного права, какъ самъ собою выдвинулся и вопросъ о реформированіи мѣстнаго управленія на основѣ самоуправленія съ предоставленіемъ послѣднему надлежащей самостоятельности. Такую связь и такое соотношеніе между крѣпостнымъ правомъ и самоуправленіемъ (что осуществленіе одного возможно только при отмѣненіи другого) ясно сознавали лица, работавшія въ подготовительныхъ комиссіяхъ по крестьянской реформѣ ¹⁾. Они открыто заявили, что съ отмѣною крѣпостного права необходимо переустройство и мѣстнаго управленія на совершенно новыхъ началахъ, и указывали, что первымъ шагомъ такого преобразованія должно быть установленіе мѣстнаго общественнаго самоуправленія. На-ряду съ ними и дворянскія собранія и даже нѣкоторые губернаторы дѣлали представленія о неудовлетворительности земскаго хозяйства дореформенныхъ учреждений. Во всѣхъ адресахъ, поданныхъ въ то время Государю, наряду съ просьбой даровать крестьянамъ полную свободу съ надѣленіемъ ихъ землей въ собственность, высказывается пожеланіе образовать хозяйственно-распорядительное управленіе, общее для всѣхъ сословій, основанное на выборномъ началѣ ²⁾. Ко времени же отмѣненія крѣпостного права и вся атмосфера общественной жизни пропиталась этою мыслью, и земская реформа, какъ продолженіе крестьянской, стала предметомъ всеобщаго ожиданія. Правительство сочувственно отнеслось къ предстоящему преобразованію, тѣмъ болѣе, что оно думало найти въ немъ отводный каналъ для возбужденной общественной энергіи. Волна освободительнаго движенія, охватившая въ первой половинѣ XIX столѣтія Россію, вызвала въ сознаніи общества того времени мысль о необходимости преобразованія существующаго строя общественной жизни на совершенно новыхъ, конституціонныхъ началахъ. Чтобы отвлечь общество отъ столь несбыточныхъ мечтаній и ввести освободительное движеніе въ узкое русло мѣстныхъ хозяйственныхъ нуждъ и интересовъ каждой губерніи и уѣздовъ, правительство успѣло ввести зем-

¹⁾ Со всею ясностью такая связь и такое соотношеніе между крѣпостнымъ правомъ и самоуправленіемъ раскроются передъ нами изъ приводимаго нами, нѣсколько выже, обзоръ основныхъ моментовъ исторической жизни русскаго государства.

²⁾ Сватиковъ. Общественное движеніе въ Россіи (1700—1895 г.).

ское самоуправленіе и уже въ 1859 году при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ образовало особую комиссію для составленія проекта преобразования губернскихъ уѣздныхъ учрежденій. Плодомъ дѣятельности этой комиссіи и явилось „Положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ“, которое 50 лѣтъ тому назадъ, 1-го января 1864 года, получило законодательную санкцію и въ теченіе нѣсколькихъ послѣдующихъ лѣтъ было проведено въ дѣйствіе въ 33-хъ губерніяхъ. Обзоръ этого Положенія и тѣхъ дополненій и видоизмѣненій, которыя къ нему и въ немъ были сдѣланы впоследствии, дастъ намъ ясное представленіе о земствѣ, какъ одной изъ единицъ мѣстнаго самоуправленія XIX и XX столѣтій. Но прежде, чѣмъ перейти къ такому обзору, какъ задачѣ нашей работы, мы считаемъ необходимымъ сказать нѣсколько словъ о томъ, имѣетъ ли земская реформа 1864 года связь съ прошлымъ, или же она есть нѣчто новое, дотолѣ неизвѣстное, въ сферѣ мѣстнаго управленія русскаго государства? Чтобы отвѣтить на поставленный вопросъ, необходимо вникнуть въ самое существо учрежденія, которое можетъ принимать самыя разнообразныя формы, но оставаться единымъ среди всѣхъ видоизмѣненій. По своей сущности земская реформа 1864 года есть допущеніе къ участию въ мѣстномъ управленіи общественныхъ силъ, въ видахъ наилучшаго удовлетворенія и защиты мѣстныхъ общественныхъ интересовъ. Какъ таковая, она не была новшествомъ для русской государственной жизни: идея самоуправления всегда была присуща сознанію русскаго человѣка, она, можно сказать, родилась съ нею, а начала ея нашли примѣненіе въ русской государственной жизни съ момента ея возникновенія и жили въ ней во все послѣдующее время, но только сообразно условіямъ, они то усиливались, то ослабѣвали, и иногда, даже, казалось, совсѣмъ исчезали, то вновь появлялись и достигали такой интенсивности, что нормировались и утверждались закономъ. Чтобы видѣть, насколько справедливо это утвержденіе, достаточно заглянуть въ прошлую исторію русскаго народа. Въ самомъ дѣлѣ, что представлялъ изъ себя русскій народъ въ самомъ началѣ своей исторической жизни? Не что иное, какъ множество отдѣльныхъ разобщенныхъ другъ отъ друга родовъ, во главѣ которыхъ стояли не чуждые имъ, пришлые лица, но свои, родные всѣмъ и каждому, отцы и дѣды. Правда, въ послѣдующее время отдѣльные роды, соприкасаясь

другъ съ другомъ, стали входить въ тѣсное общеніе, и вскорѣ родовой бытъ смѣнился общиннымъ, вмѣсто отдѣльныхъ родовъ появились общины, обнимающія собою нѣсколько родовъ, но характеръ управленія не измѣнился. Во главѣ общинъ встали опять свои люди, избранные изъ среды общинъ.

Не измѣнился рѣзко характеръ управленія даже съ призваніемъ князей. Повидимому, князья должны были бы стать единственными распорядителями и управителями Руси.

Простой народъ, самъ призвавшій ихъ и передавшій въ ихъ руки власть надъ своею землею, не долженъ былъ бы участвовать въ управленіи, но на самомъ дѣлѣ мы видимъ другое. Власть князей не устранила отъ участія въ управленіи и самое населеніе. Правда, князья, садясь на столы, для управленія отдѣльными частями своихъ княжествъ, рассылали по всѣмъ пригородкамъ своихъ дружинниковъ, но они не были органами бюрократической централизаціи. Какъ самъ князь, такъ и его дружинники, часто тяготявшіеся своею службою и всегда готовые покинуть ее, смотрѣли на себя, какъ на временныхъ гостей, а на свою службу, какъ на источникъ дохода, а потому садились первый на княжескій столъ, а вторые на посадничество лишь для того, чтобы за свои правительственныя дѣйствія получать кормъ съ населенія. Личные интересы и выгоды всюду ставились ими на первый планъ и предпочитались общественнымъ. Забота объ общихъ нуждахъ не считалась въ это время входящею въ кругъ задачъ правительственной власти. Управлять, по понятіямъ того времени, значило не столько заботиться объ общественномъ благосостояніи и безопасности, сколько „смотреть своего прибытка“, т.-е. слѣдить за правильнымъ поступленіемъ наложенныхъ на населеніе поборовъ, поступающихъ въ пользу кормленщика¹⁾. Къ этому „кормленію отъ дѣлъ“ обычно и сводилась вся дѣятельность князей и ихъ кормленщиковъ. Между тѣмъ общественная жизнь нуждалась въ благоустройствѣ. Потребность эта была столь велика, что давала себя чувствовать на каждомъ шагу. Не имѣя нужныхъ благоустроителей, простой народъ *volens volens* начинаетъ самъ, своими собственными силами, наводить порядки и разрѣшать разныя дѣла по изстаривному обычаю. И вотъ, по словамъ лѣтописца, „изначала народъ на вѣче, какъ на

¹⁾ Князеветтеръ. Мѣстное самоуправленіе въ Россіи. Историческій очеркъ.

на думу, стать сходиться и на чемъ старшіе города положить, на томъ и пригороды станутъ¹⁾. Наряду съ княземъ во главѣ управленія княжествомъ становится ввечевая сходка стольнаго города, къ которой отъ перваго переходитъ и значительная доля полномочій въ области управленія. Въ какія отношенія всталъ этотъ органъ мѣстнаго самоуправленія къ князю, представителю тогдашней бюрократіи, сказать трудно. Одно только несомнѣнно, что и постановленія вѣча имѣли обязательную силу. Оба эти органа управленія существовали одинъ подлѣ другого во весь періодъ придѣпровской Руси. Съ перенесеніемъ центра исторической жизни Руси съ придѣпровья на сѣверо-востокъ въ области управленія происходятъ значительныя измѣненія. Тѣ усилія и затраты, которыя пришлось положить при колонизаціи новаго края, гдѣ каждый шагъ приходилось пріобрѣтать большою цѣною собственныхъ силъ, научили князей дорожить пріобрѣтенными участками земли и смотрѣть на нихъ, не какъ на мѣста временнаго своего пребыванія, а какъ на собственность, свой удѣлъ, а на себя, какъ на единственныхъ управителей и распорядителей. Понятно, что при такихъ понятіяхъ о княжеской власти органы самоуправления должны были утратить свое прежнее значеніе. И, дѣйствительно, съ возникновеніемъ сѣверо-восточныхъ удѣловъ вѣче отживаетъ свой вѣкъ и идея самоуправления, не имѣя благопріятной почвы, на время скрывается за порогомъ общественнаго сознанія. Правда, и сѣверо-восточнымъ князьямъ, особенно имѣющимъ большіе удѣлы, для благоустройства послѣднихъ пришлось привлечь къ управленію стороннія силы, но всѣ онѣ, какъ намѣстники, волостели и тиуны—княжескіе чиновники, такъ и бояре нужные, управляющіе дворцовыми помѣстьями, были проводниками и насадителями бюрократизма, а не самоуправления. Только уже къ концу объединенія всей Руси подъ властью московскихъ князей снова проявляется сознаніе необходимости привлеченія къ самостоятельности мѣстныхъ общественныхъ силъ, сознаніе, вызванное различными нестроеніями въ существующемъ въ то время строѣ общественной жизни. Однимъ изъ главныхъ нестроеній было господство произвола въ мѣстномъ управленіи. Стоявшіе во главѣ его кормленщики, пользуясь полной свободой взиманія кормовъ и пошлинь, въ

¹⁾ Ibid.

вадахъ собственнаго обогащенія облагали непосильными поборами и безъ того истощенное населеніе. Послѣднее, не имѣя другихъ средствъ для борьбы съ произволомъ правительственныхъ чиновниковъ, кромѣ обращенія къ верховной власти, засыпало московскіе приказы челобитными. Въ нихъ во всемъ видѣ раскрывались всѣ явы существующаго строя общественной жизни и указывался тотъ новый порядокъ, которымъ можно было замѣнить устарѣвшую систему кормленія. Внимая голосу земли, московскіе князья предприняли рядъ мѣръ, направленныхъ къ ограниченію своеволія служилыхъ людей, но, когда и онѣ не привели къ желаемымъ результатамъ, приступили къ коренному реформированію мѣстнаго самоуправленія. Одна за другой отрасли мѣстнаго управленія стали отбираться изъ рукъ служилыхъ людей и передаваться въ руки самаго населенія. Такъ, въ 15 столѣтіи сборъ кормовъ и пошлинъ былъ переданъ въ руки сборщиковъ—„сотскихъ“ избираемыхъ самимъ населеніемъ. Въ томъ же столѣтіи появилась и другая выборная должность—цѣловальниковъ. Хотя она существовала и раньше, но до этого функція цѣловальниковъ сводилась лишь къ наблюденію за составленіемъ судебного протокола, теперь же имъ была предоставлена и нѣкоторая распорядительная власть, направленная къ ограниченію компетенціи кормленщиковъ. Послѣдніе безъ сношенія съ цѣловальниками не могли ни на кого налагать ареста и этимъ самымъ были поставлены въ нѣкоторую зависимость отъ нихъ. Но болѣе полное примѣненіе въ жизни Московскаго государства начала самоуправления получили въ XVI столѣтіи. Московское правительство въ этомъ столѣтіи еще дальше пошло въ своей реформаціонной дѣятельности. Въ тѣхъ же видахъ, защиты населенія отъ своеволія кормленщиковъ, оно дѣлитъ Московское государство на особые округа—„губы“, въ которыхъ наряду съ намѣстниками ставитъ выборныхъ лицъ—„старостъ“ (губныхъ), избираемыхъ всѣмъ населеніемъ изъ среды мѣстныхъ боярскихъ дѣтей, и имъ передаетъ часть компетенціи намѣстниковъ, именно уголовныя (по суду) и полицейскія дѣла. Остальныя же обязанности по управленію и суду продолжали лежать на намѣстникахъ и волостеляхъ, но въ 1555 году и онѣ вошли въ компетенцію мірскихъ выборныхъ органовъ. Въ этомъ году царь Иванъ Васильевичъ отмѣнилъ кормленія и замѣнилъ ихъ выборными земскими органами—„земскими старостами и цѣловальниками“. Съ

этого времени земская самодѣятельность, проявлявшаяся и раньше въ области мѣстнаго управленія, но только теперь регламентированная и санкціонированная высшею властью, получила права гражданства, а ея органы встали въ рядъ государственныхъ учрежденій. Но мы глубоко ошиблись бы, если бы стали въ послѣдующей исторіи Московскаго государства искать дальнѣйшаго развитія началъ самоуправленія. Какъ ни странно, но XVI вѣкъ былъ, какъ временемъ расцвѣта, такъ и гибели началъ самоуправленія, а самая реформа, призвавшая къ управленію мѣстныя общественныя силы, явилась лишь подготовительнымъ шагомъ къ дальнѣйшей бюрократизаціи этого управленія. Начала самоуправленія только въ томъ случаѣ могли бы пустить глубокіе корни въ организмъ Московскаго государства, если бы отдѣльныя самоуправляющіяся его единицы находились между собою въ органической связи и объединялись бы въ крупныя единицы, а отдѣльныя сословія его не знали бы розни. Между тѣмъ земскія учрежденія XVI столѣтія съ самаго начала были поставлены въ совершенно иныя условія. Объединеніе сословій на почвѣ мѣстнаго самоуправленія не могло входить въ задачи правительства Московскаго государства, которое стремилось не къ расширенію общественной самодѣятельности, а къ бюрократической централизаціи. Дробленіе крупныхъ административныхъ единицъ на большое число мелкихъ и ихъ сословная и территоріальная обособленность—вотъ тотъ фундаментъ, на которомъ строилось зданіе Московскаго государства, и тѣ условія, въ которыя были поставлены органы самоуправления. Какъ противныя самой природѣ идеи самоуправления, эти условія не только не способствовали развитію изъ учрежденныхъ въ XVI столѣтіи органовъ мѣстнаго управленія истиннаго самоуправления, но и были причиною того, что органы мѣстнаго самоуправления выродились въ органы бюрократіи. Къ этому собственно и стремилось московское правительство. Ему нужны были не сплоченныя самодѣющія земскія единицы, а новые органы коронной администраціи взамѣнъ старыхъ, оказавшихся непригодными для его цѣлей. Поэтому-то земскія учрежденія съ самаго начала и получили несоотвѣтствующее ихъ природѣ назначеніе, что и вызвало непонятную на первый взглядъ метаморфозу. Преобразование органовъ самоуправления въ органы бюрократической централизаціи началось вскорѣ же по ихъ учрежденіи, и началось съ того,

что они были лишены своей, такъ сказать, специфической особенности—выборности. Губные старосты, а за ними земскіе въ первой половинѣ XVII вѣка изъ выборныхъ блюстителей мѣстныхъ интересовъ превратились въ назначаемыхъ самой центральной администраціей исполнителей различныхъ ея порученій.

Дальнѣйшемъ мѣрою, предпринятою московскимъ правительствомъ XVII вѣка для насажденія бюрократизма въ сферѣ мѣстнаго управленія, было учрежденіе „городового воеводы“. Какъ бы не довѣряя земскимъ властямъ, центральная власть на мѣстахъ ихъ учрежденія ставитъ своихъ представителей. Являясь проводниками центральной власти, воеводы начинаютъ давить на мѣстные органы, которые, теряя одно за другимъ свои права, въ концѣ концовъ превращаются въ агентовъ воеводъ. Вся административная и судебная власть снова переходитъ въ руки правительственныхъ чиновниковъ, а отъ общественной самодѣятельности остается одна тѣнь. Совершившееся въ это время окончательное закрѣпощеніе крестьянъ было вмѣстѣ съ тѣмъ и закрѣпощеніемъ бюрократіи въ мѣстномъ управленіи. Но особенно крупные шаги въ своемъ развитіи бюрократизація въ мѣстномъ управленіи сдѣлала во второй половинѣ XVII и въ началѣ XVIII вѣковъ. Это время было временемъ интенсивнаго сближенія русскаго государства съ Западной Европой. Рядъ реформъ, произведенныхъ за это время, служитъ наилучшимъ подтвержденіемъ. Весь прежній строй общественной жизни подвергся ломкѣ. Реформировано было и управленіе. Въ области управленія западно-европейскія государства въ это время переживали періодъ такъ называемаго „полицейскаго государства“, характерными особенностями котораго является наивысшее развитіе бюрократизма и стремленіе административной власти регламентировать всѣ стороны не только общественной, но и индивидуальной жизни. На началахъ этого полицейскаго государства въ 1719 году имп. Петръ I и реформировалъ управленіе. Введенныя имъ въ 1708 году губерніи были раздѣлены на провинціи и дистрикты, во главѣ которыхъ были поставлены назначенные отъ центра и подчиненные центру чиновники, на которыхъ было возложено попеченіе не только о правосудіи и безопасности гражданъ, но и объ образованіи, благотворительности и т. д. Повятно, что задача, поставленная бюрократіи, была невыполнима. Если раньше, когда компетенція ея ограничивалась административ-

ными и судебными обязанностями, она не могла выполнить своихъ задачъ и приходилось обращаться къ мѣстнымъ силамъ, то тѣмъ болѣе она не могла выполнить ту невыполнимую задачу, которая на нее была возложена теперь. Какъ ни прекрасна и заманчива была по своей идеѣ бюрократическая система, однако непригодность ея для жизни была несомнѣнна. И вотъ, какъ ни странно, Петръ, насаждавшій полицейское государство на Руси и восхвалявшій всемогущество бюрократіи, призываетъ къ участию въ управленіи и общественныя силы. Правда, всѣ учрежденныя имъ органы самоуправленія, какъ - то: ландраты, комиссары, городскія ратуши и магистраты, за отсутствіемъ необходимыхъ для ихъ существованія условій, не обнаружили жизнеспособности и вскорѣ бюрократизировались, но для насъ важенъ и тотъ фактъ, что начала самоуправленія не исчезли въ сферѣ мѣстнаго управленія даже въ моменты наивысшаго развитія въ немъ бюрократизма. Что не удалось сдѣлать императору Петру I, то въ нѣкоторой степени было сдѣлано императрицей Екатериной II-й. Ею снова наряду съ бюрократическими органами были привлечены къ управленію и общественныя силы, но въ новомъ для того времени началѣ—всесословности. Наиболѣе полное примѣненіе это начало получило въ городскомъ положеніи 1785 года, установившемъ впервые въ русскомъ городѣ всесословное градское общество. Какъ широки были стремленія Екатерины II-й къ децентрализаціи и самоуправленію, особенно ясно видно изъ ея попытки создать совѣстный судъ по намѣстничествамъ. Кромѣ совѣстнаго судьи, въ судѣ полагались два члена отъ дворянства, два члена по выбору отъ города и два члена, выборные селеніями. Но къ сожалѣнію условія, въ которыя были поставлены новые органы самоуправленія, не могли содѣйствовать ихъ развитію. Стоявшія бокъ-о-бокъ съ ними бюрократическія учрежденія съ одной стороны, коѣпостная зависимость съ другой—парализовали ихъ дѣятельность и обрекли на чуждое и жалкое существованіе. Только могучая рука великаго преобразователя, императора Александра II-го, разбившая рабства цѣпь, открыла широкій просторъ для общественной самодѣятельности въ области мѣстнаго управленія, покрывъ Великую Русскую землю сѣтью земскихъ учрежденій. Изъ представленнаго нами краткаго обзора главныхъ моментовъ исторической жизни русскаго государства видно, что земскія учрежденія XIX столѣтія по самому своему существу не

были новшествомъ въ русской государственной жизни. Земская самодѣятельность въ области мѣстнаго управленія съ самыхъ начальныхъ моментовъ государственной жизни Россіи составляла необходимую часть ея административнаго быта, и ничто, ни тяжесть всевластной приказной централизаціи, ни жестокіе удары и вотчина помѣщичьей власти, не могли заглушить зачатки земскаго самоуправленія. Если же при такой жизнеспособности они до половины XIX столѣтія не могли развиться въ настоящіе органы самоуправленія, то причиною этого были условія, среди которыхъ они возникли. Сословность, бюрократическая централизація, закрѣпощеніе крестьянъ, — все это давило зачатки земскаго самоуправленія и не давало имъ развиваться. Сѣмена самоуправленія, означала посѣяныя на русской землѣ, лежали въ ней и ждали, пока не наступитъ благоприятное для ихъ произростанія время. Такое время наступило только во второй половинѣ XIX вѣка, когда 19 февраля 1861 года „Magna charta libertatum“ была дарована 20 милліонной массѣ свобода. Почти черезъ три года послѣ этого было реформировано на началахъ бессословнаго самоуправленія и мѣстное управленіе.

По самому „Положенію“ земская реформа 1864 года рисуется въ такомъ видѣ. Въ каждой губерніи вводятся земскія учрежденія, которыя по району ихъ дѣятельности раздѣляются на уѣздныя и губернскія ¹⁾. Тѣ и другія состоятъ изъ земскихъ собраній, — органовъ распорядительныхъ и контролирующихъ ²⁾, и управъ, органовъ исполнительныхъ ³⁾. Земскія собранія состояются изъ гласныхъ: уѣздныя изъ гласныхъ, избираемыхъ всѣмъ населеніемъ уѣзда ⁴⁾, а губернскія — изъ гласныхъ, избираемыхъ уѣздными земскими собраніями изъ числа ихъ гласныхъ ⁵⁾. Для избранія уѣздныхъ гласныхъ все населеніе уѣзда дѣлится на три части или куріи: землевладѣльцевъ всѣхъ сословій, горожанъ и сельскихъ обществъ ⁶⁾. Въ основу такого дѣленія положенъ принципъ имущественнаго ценза.

¹⁾ Положеніе о губ. и уѣздн. земск. учрежденіяхъ. Сводъ Законовъ, II т., ч. 1, ст. 1.

²⁾ Положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ. (Сводъ Законовъ, II т., I ч.) ст. 18, 50.

³⁾ Ibid., ст. 65.

⁴⁾ Ibid., ст. 14.

⁵⁾ Ibid., ст. 51.

⁶⁾ Ibid., ст. 14.

Въ курію землевладѣльцевъ входятъ лица, владѣющія въ уѣздѣ опредѣленнымъ пространствомъ земли (не менѣе 200 десятинъ); владѣльцы другого недвижимаго имущества стоимостью не менѣе 15.000 рублей; владѣльцы промышленныхъ и хозяйственныхъ заведеній, стоящихъ не менѣе 15.000, или имѣющія общій годовой оборотъ производства не менѣе 6.000 рублей; уполномоченные отъ мелкихъ землевладѣльцевъ, владѣющихъ цензомъ $\frac{1}{20}$ полнаго ценза, и отъ священнослужителей, владѣющихъ церковною землею¹⁾. Въ курію городскихъ избирателей входятъ лица, имѣющія купеческія свидѣтельства; владѣльцы находящихся въ городѣ промышленныхъ или торговыхъ заведеній, годовой оборотъ которыхъ не менѣе 6.000 рублей; владѣльцы городской недвижимой собственности (не менѣе 500 рублей) и повѣренныя отъ всѣхъ названныхъ лицъ и учрежденій²⁾. Въ послѣднюю курію входили всѣ крестьяне. Въ выборахъ уѣздныхъ гласныхъ могутъ участвовать всѣ лица мужского пола, достигшія 25 лѣтъ. Не допускаются къ участию въ выборахъ только лица женскаго пола, а изъ мужского— лица, недостигшія 25 лѣтняго возраста; подвергшіяся суду за преступленія и проступки, имѣющіе своимъ послѣдствіемъ лишеніе или ограниченіе правъ состоянія или же исключеніе изъ службы; отрѣшенные отъ должности; состоящія подъ судомъ и слѣдствіемъ; подвергшіяся несостоятельности до опредѣленія ея степени; исключенныя изъ духовнаго вѣдомства за пороки и изъ среды другихъ сословій по приговорамъ самихъ сословій и, наконецъ, иностранцы³⁾. За малолѣтнихъ и недостигшихъ 25 лѣтняго возраста къ выборамъ допускаются ихъ опекуны и попечители, а за лицъ женскаго пола ихъ довѣренныя, каковыми могутъ быть ихъ отцы, мужья, сыновья, зятья и родные братья⁴⁾. Черезъ повѣренныхъ могутъ участвовать въ выборахъ и богоугодныя, благотворительныя, учебныя, промышленныя и друг. учрежденія, общества, компаніи и товарищества, владѣющія недвижимымъ имуществомъ, дающимъ право на участіе въ земскихъ выборахъ⁵⁾. Къ выборамъ допускаются также сыновья вмѣсто отцовъ, если они живутъ вмѣстѣ съ ними⁶⁾, и арендаторы, вмѣсто земле-

¹⁾ Ibid., ст. 23.

²⁾ Ibid., ст. 28.

³⁾ Ibid., ст. 17.

⁴⁾ Ibid., ст. 18.

⁵⁾ Ibid., ст. 19.

⁶⁾ Ibid., ст. 20.

владѣльцевъ, у которыхъ они арендуютъ землю, но лишь по довѣренности отъ нихъ¹⁾. Самые выборы уѣздныхъ гласныхъ производятся на сѣздахъ отдѣльно каждой куріей. Выборы для землевладѣльцевъ съ полнымъ имущественнымъ цензомъ—прямые, а для мелкихъ землевладѣльцевъ и сельскихъ избирателей—двухстепенные. Послѣдніе предварительно избираютъ (мелкіе землевладѣльцы на особыхъ сѣздахъ, а крестьяне на волостныхъ сходкахъ) уполномоченныхъ, черезъ которыхъ потомъ участвуютъ въ выборѣ уѣздныхъ гласныхъ, первые вмѣстѣ съ крупными землевладѣльцами²⁾, а вторые на особыхъ сѣздахъ сельскихъ избирателей³⁾. При этомъ сѣзды крупныхъ землевладѣльцевъ и городскіе избираютъ гласныхъ только изъ своихъ членовъ, а сельскіе, какъ изъ своихъ, такъ и изъ членовъ сѣзда мелкихъ землевладѣльцевъ и священнослужителей⁴⁾. Къ баллотировкѣ въ гласные допускаются всѣ, имѣющіе на то право⁵⁾, за исключеніемъ мѣстнаго губернатора, вице-губернатора, членовъ губернскихъ правленій, губернскихъ и уѣздныхъ прокуроровъ и чиновъ мѣстной полиціи. Перечисленныя лица не могутъ быть набиремы въ гласные⁶⁾. Мѣсяца за три и болѣе до начала сѣздовъ по выбору уѣздныхъ гласныхъ особой уѣздной комиссіей по всѣмъ тремъ куріямъ составляются списки лицъ, имѣющихъ право на участіе въ выборѣ уѣздныхъ гласныхъ⁷⁾. Составленные списки для ознакомленія съ ними населенія вывѣшиваются въ мѣстѣ присутствія комиссіи и отпечатываются въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ⁸⁾. Лица, имѣющія право на участіе въ выборахъ, но почему-либо не внесенныя въ избирательные списки, могутъ заявить о томъ комиссіи, и она обязана внести ихъ въ списки, если только заявленіе поступитъ до утвержденія списковъ губернскимъ комитетомъ⁹⁾. Равнымъ образомъ по заявленію избирателей изъ списковъ можетъ быть исключенъ всякій, неправильно въ нихъ внесенный¹⁰⁾. По истеченіи мѣсяца со дня состава-

¹⁾ Ibid., ст. 21.

²⁾ Ibid., ст. 23.

³⁾ Ibid., ст. 30, 31.

⁴⁾ Ibid., ст. 35.

⁵⁾ Ibid., ст. 44.

⁶⁾ Ibid., ст. 36.

⁷⁾ Приложение къ ст. 1 положенія о земскихъ учрежденіяхъ, ст. 8.

⁸⁾ Ibid., ст. 16.

⁹⁾

¹⁰⁾ Ibid., ст. 1.

вленія списковъ уѣздная комиссія пересылаетъ ихъ вмѣстѣ съ своими соображеніями о мѣстѣ и времени съѣздовъ избирателей¹⁾ губернатору²⁾. Послѣдній передаетъ ихъ въ состоящій подъ его предсѣдательствомъ комитетъ³⁾, который, рассмотрѣвъ и повѣривъ списки, утверждаетъ ихъ⁴⁾ и опредѣляетъ мѣста и сроки съѣздовъ для всѣхъ курій⁵⁾. Опредѣленія и заключенія губернскаго комитета—окончательныя, апелляцій на нихъ не допускается⁶⁾. О своихъ постановленіяхъ губернской комитетъ увѣдомляетъ уѣздную комиссію, которая въ свою очередь увѣдомляетъ о срокахъ избирательныхъ съѣздовъ уѣзднаго предводителя дворянства, городского голову и мировой съѣздъ. Послѣдніе же о томъ же оповѣщаютъ населеніе⁷⁾. Въ опредѣленныя для избирательныхъ съѣздовъ сроки избиратели собираются въ назначенныя мѣста и открываются съѣзды: землевладѣльческій — уѣзднымъ предводителемъ дворянства, городской—городскимъ головою и сельскіе—мировыми посредниками⁸⁾. Собравшись, выборщики избираютъ уѣздныхъ гласныхъ⁹⁾, число которыхъ для каждаго съѣзда строго опредѣлено. Къ гласнымъ избираются нѣсколько кандидатовъ¹⁰⁾. Тѣ и другіе избираются срокомъ на три года¹¹⁾. Никакими служебными преимуществами гласные не пользуются и содержанія не получаютъ¹²⁾. Результаты выборовъ заносятся въ особый выборный листъ, который по прочтеніи скрѣпляется подписями всѣхъ участниковъ съѣзда¹³⁾, а черезъ сутки уѣздной комиссіей отсылается въ губернской комитетъ. Послѣдній, провѣривъ списки, утверждаетъ ихъ и назначаетъ сроки созыва уѣздныхъ земскихъ собраній¹⁴⁾. О чемъ губернаторъ черезъ напеча-

1) Ibid., ст. 19.

2) Ibid., ст. 24.

3) Ibid., ст. 25.

4) Ibid., ст. 28.

5) Ibid., ст. 25.

6) Ibid., ст. 29.

7) Ibid., ст. 31.

8) Ibid., ст. 37.

9) Ibid., ст. 18.

10) Ibid., ст. 40.

11) Ibid., ст. 38.

12) Ibid., ст. 39.

13) Ibid., ст. 48.

14) Ibid., ст. 52.

таніе въ губернскихъ вѣдомостяхъ доводитъ до свѣдѣнія всего населенія ¹⁾).

Земскія собранія собираются ежегодно по одному разу, уѣздныя не позже октября, а губернскія — не позже декабря ²⁾). Для засѣданій уѣздныхъ собраній полагается десятидневный срокъ, а для губернскихъ—двадцатидневный ³⁾). Продолженіе сроковъ для засѣданій зависитъ для губернскихъ собраній отъ министра внутреннихъ дѣлъ, а уѣздныхъ—отъ губернатора ⁴⁾). Кромѣ очередныхъ собраній, по мѣрѣ надобности созываются съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ чрезвычайныя ⁵⁾). Земскія собранія открываются и закрываются: губернское—губернаторомъ лично, уѣздныя—уѣздными предводителями ⁶⁾). Предсѣдательствуютъ въ губернскомъ собраніи—губернскій предводитель дворянства, если для этого не будетъ назначено верховною властью особое лицо ⁷⁾, а въ уѣздномъ—уѣздный предводитель, а гдѣ нѣтъ дворянскихъ выборов—предсѣдатель уѣзднаго съѣзда ⁸⁾). Собраніе считается законнымъ и постановленія его могутъ имѣть законную силу только при наличности одной трети числа гласныхъ, составляющихъ собраніе, и во всякомъ случаѣ не менѣе десяти ⁹⁾).

Кромѣ временныхъ земскихъ учрежденій—уѣздныхъ и губернскихъ собраній, Положеніемъ устанавливаются еще постоянныя—уѣздныя и губернскія земскія управы. Первыя формируются уѣздными земскими собраніями, а вторыя губернскими, которыя однажды въ три года избираютъ для нихъ изъ своей среды отъ трехъ до шести членовъ и предсѣдателя ¹⁰⁾). Предсѣдатели уѣздныхъ земскихъ управъ утверждаются въ должности губернаторомъ ¹¹⁾, а губернскихъ управъ—министромъ внутреннихъ дѣлъ ¹²⁾. Члены же управъ вступаютъ въ должность безъ всякаго утвержденія ¹³⁾.

¹⁾ Ibid., ст. 54.

²⁾ Полож. о губ. и уѣзд. зем. учрежденіяхъ (Св. зак. т. II ч. I), ст. 78.

³⁾ Ibid., ст. 77.

⁴⁾ Ibid., ст. 78.

⁵⁾ Ibid., ст. 79.

⁶⁾ Ibid., ст. 81.

⁷⁾ Ibid., ст. 53.

⁸⁾ Ibid., ст. 43.

⁹⁾ Ibid., ст. 42, *кб*.

¹⁰⁾ Ibid., ст. 46, 56.

¹¹⁾ Ibid., ст. 48.

¹²⁾ Ibid., ст. 58.

¹³⁾ Ibid., ст. 56.

Земскія управы вѣдѣютъ въ продолженіе всего года ¹⁾. Дѣла, не требующія коллегіальнаго обсужденія, члены управъ могутъ отправлять единолично по очереди; остальные же дѣла рѣшаются полнымъ составомъ управы большинствомъ голосовъ ²⁾. Ближайшій надзоръ за дѣятельностью земскихъ управъ принадлежитъ губернскому собранію, которое съ утвержденія губернатора можетъ временно устранить отъ должности каждаго изъ ихъ членовъ ³⁾.

Компетенціи всѣхъ губернскихъ уѣздныхъ земскихъ учрежденій подлежатъ дѣла, относящіяся къ мѣстнымъ хозяйственнымъ пользамъ и нуждамъ каждой губерніи и каждаго уѣзда ⁴⁾. Частіе въ компетенцію ихъ входитъ: завѣдываніе имуществами, капиталами и денежными сборами земства; устройство и содержаніе принадлежащихъ земству зданій и путей сообщенія, содержимыхъ на счетъ земства; мѣры обезпеченія народнаго продовольствія; завѣдываніе земскими благотворительными заведеніями и прочія мѣры призрѣнія; способы прекращенія нищенства; попеченіе о построеніи церквей; управленіе дѣлами взаимнаго земскаго страхованія имуществъ; попеченіе о развитіи мѣстной торговли и промышленности, равно какъ о лучшемъ устройствѣ селеній; участіе, преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи и въ предѣлахъ, закономъ опредѣленныхъ, въ попеченіи о народномъ образованіи и народномъ здравіи; содѣйствіе къ предупрежденію падежей скота, а также къ охраненію хлѣбныхъ посѣвовъ и другихъ растеній отъ истребленія саранчею, сусликами и др. вредными насѣкомыми и животными; исполненіе возложенныхъ на земство потребностей воинскаго и гражданскаго управленій и участіе въ дѣлахъ о почтовой повинности; раскладка тѣхъ государственныхъ денежныхъ сборовъ, разверстаніе которыхъ по губерніямъ и уѣздамъ возлагается на земскія учрежденія; назначеніе, раскладка, взыманіе и расходованіе мѣстныхъ сборовъ, для удовлетворенія земскихъ потребностей губерніи или уѣзда; представленіе черезъ губернское начальство высшему правительству свѣдѣній и заключеній по предметамъ, касающимся мѣстныхъ хозяйственныхъ пользъ и нуждъ губерніи или уѣзда, и ходатайство по симъ предметамъ черезъ гу-

¹⁾ Ibid.; ст. 99.

²⁾ Ibid., ст. 99.

³⁾ Ibid., ст. 117.

⁴⁾ Ibid., ст. 1.

бернское начальство; доставленіе, по требованіямъ высшихъ правительственныхъ учрежденій и губернаторовъ, свѣдѣній о земскомъ хозяйствѣ; производство въ члены и другія должности по земскимъ учрежденіямъ и назначеніе суммъ на содержаніе этихъ учрежденій и, наконецъ, дѣла, ввѣренныя земскимъ учрежденіямъ на основаніи особыхъ уставовъ, положеній или постановленій ¹⁾. Во всѣхъ этихъ дѣлахъ земскимъ собраніямъ принадлежитъ распорядительная власть и общій надзоръ за ходомъ дѣлъ, а земскимъ управамъ власть исполнительная и ближайшее завѣдываніе земскими дѣлами ²⁾.

Въ кругу ввѣренныхъ дѣлъ земскія учрежденія дѣлствуютъ самостоятельно ³⁾, но подъ нѣкоторымъ надзоромъ административной власти. Всѣ постановленія земскихъ собраній безъ замедленія сообщаются губернатору ⁴⁾. Его утвержденію подлежатъ слѣдующія постановленія: о приведеніи въ дѣйствіе земскихъ смѣтъ и раскладокъ; о раздѣленіи земскихъ путей сообщенія на губернскіе и уѣздные; объ отнесеніи уѣздныхъ земскихъ дорогъ въ разрядъ проселочныхъ; объ измѣненіи направленія земскихъ дорогъ; объ утвержденіи выставокъ мѣстныхъ произведеній; о временномъ устраненіи отъ должности членовъ земскихъ управъ; о мѣрахъ предосторожности отъ пожаровъ и объ измѣненіи сроковъ и закрытіи существующихъ торговъ и базаровъ ⁵⁾. Онъ же имѣетъ право остановить исполненіе всякаго постановленія, противнаго законамъ или общимъ государственнымъ пользамъ ⁶⁾. Въ случаѣ возраженія губернатора противъ постановленія, земское собраніе разсматриваетъ вторично дѣло и постановляетъ свое окончательное заключеніе, копія съ котораго сообщается губернатору. Вторичное постановленіе входитъ въ силу и приводится въ исполненіе, губернаторъ имѣетъ право, подъ личною своею отвѣтственностью, остановить исполненіе.

¹⁾ Ibid., ст. 2. Подробныя указанія о существѣ и порядкѣ дѣйствій земскихъ учрежденій въ сферѣ каждаго изъ перечисленныхъ предметовъ, входящихъ въ ихъ компетенцію, содержатся въ особыхъ положеніяхъ: о земскихъ повинностяхъ, общественномъ продовольствіи, по дѣламъ путей сообщенія, строительному, пожарному, общественнаго призрѣнія и врачебному.

²⁾ Ibid., ст. 88, 89.

³⁾ Ibid., ст. 6.

⁴⁾ Ibid., ст. 93.

⁵⁾ Ibid., ст. 90.

⁶⁾ Ibid., ст. 95, 96.

увѣдомивъ объ этомъ собраніе или управу въ теченіе семи дней отъ полученія копій, а затѣмъ представить дѣло на разрѣшеніе Правительствующаго Сената¹⁾. Кромѣ того, нѣкоторыя изъ постановленій земскихъ собраній (перечисленные въ 92 ст.) подлежатъ утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ. Высшая же власть и надзоръ за земскими учрежденіями принадлежитъ Правительствующему Сенату, который разбираетъ и всѣ споры и пререканія земскихъ учрежденій съ бюрократическими,—и даже съ самыми высшими ихъ органами²⁾. Въ такомъ видѣ рисуется составъ, организація, компетенція и отношенія къ органамъ государственной администраціи уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ учрежденій по Положенію 1864 года.

Нельзя же видѣть, что земская реформа 1864 года значительно расширила рамки общественной самодѣятельности въ области мѣстнаго управленія. Тѣ начала самоуправленія, которыя и раньше проявлялись въ русской государственной жизни, теперь были регламентированы и санкціонированы высшею властью. Проведеніе ихъ въ жизнь должно было обновить русскую провинцію и насадить въ ней такія блага, о которыхъ тамъ и не мечтали. Достаточно указать на народную школу, больницу и т. д. Но какъ бы многое ни давала и ни обѣщала земская реформа 1864 года, однако ей многого еще не доставало. Уже самое понятіе о земскихъ учрежденіяхъ, какое было дано въ самомъ положеніи, говорило о значительной ихъ ограниченности и несовершенствѣ. Какъ органы, преслѣдующіе мѣстные хозяйственные интересы, а не интересы правительственные, земскія учрежденія рассматривались закономъ, какъ отдѣльныя общества и частныя лица, а потому не входили въ рядъ правительственныхъ губернскихъ и уѣздныхъ инстанцій и не были надѣлены соответствующими прерогативами административной власти. Это, по выраженію Градовскаго, „учрежденія съ компетенціей, но безъ власти“. Болѣе того, какъ завѣдующія лишь хозяйствомъ той или другой мѣстности, земскія учрежденія были не болѣе, какъ „хозяйственные“ кооперативныя общества. Такая ограниченность и тенденціозность характера земскихъ учрежденій сказывались всюду. Возьмемъ для примѣра хотя бы земскіе финансы. Первое, что останавливаетъ на себѣ наше вниманіе при

¹⁾ Ibid., ст. 9.

²⁾ Ibid., ст. 9, 11, 96, 97, 117, 118.

обозрѣніи этой области земской самодѣятельности, это почти полное безправіе и, какъ необходимое его слѣдствіе, жалкое состояніе земскихъ ресурсовъ. Повидимому, можно было бы ожидать большей продуктивности отъ земской самодѣятельности въ такихъ областяхъ ея компетенціи, какъ народное образованіе, охраненіе народнаго здравія и т. д., но здѣсь она не получила должной свободы для своего полнаго развитія. Тенденціозная окраска, приданная земскимъ учрежденіямъ, свела ихъ дѣятельность и въ этихъ областяхъ, можно сказать, къ нулю. Земскія учрежденія могли лишь ассигновывать извѣстныя суммы на народное образованіе и врачебную часть, но распоряжаться этими суммами они не могли. Но и помимо ограниченія дѣятельности земскихъ учрежденій такими узкими предѣлами, даже въ очерченномъ кругѣ полномочій они не пользовались свободой. Съ одной стороны губернаторъ, съ другой—министръ внутреннихъ дѣлъ сильно стѣсняли свободу дѣйствій земскихъ учрежденій. Понятно, какъ былъ чувствителенъ для нихъ такой правительственный контроль, когда каждое постановленіе могло быть опротестовано. Такая же неполнота раскрытія началъ самоуправленія въ земскихъ учрежденіяхъ 1864 года обнаружилась и въ ихъ организаціи. Въ основу организаціи земскихъ учрежденій былъ положенъ принципъ имущественнаго ценза. Повидимому, этотъ новый принципъ, раздѣлившій избирателей на три куріи частныхъ землевладѣльцевъ, городскія общества и общества сельскія, въ корнѣ уничтожалъ прежній сословный принципъ, но на самомъ дѣлѣ была допущена не болѣе какъ только подтасовка понятій, не измѣнившихъ сущности дѣла. Въ новомъ дѣленіи по избирательнымъ куріямъ нельзя не видѣть прежнее дѣленіе по сословіямъ: дворянъ, купцовъ и городскихъ промышленниковъ и крестьянъ. Однимъ словомъ, обособленность земскихъ учрежденій, выдѣленіе ихъ изъ государственнаго вѣданія, какъ какой-то чуждой ему пристройки, съ одной стороны, ихъ ограниченность съ другой стороны, ясно показываютъ, что начала самоуправленія не получили еще полнаго примѣненія въ земской реформѣ 1864 года.

Половинчатость ея была вскорѣ же отмѣчена лучшими людьми того времени. Такъ, напр. Головачевъ въ своей книгѣ „Десять лѣтъ реформъ“ заявляетъ, что права мѣстныхъ обществъ, если и были расширены съ одной стороны—предоставленіемъ въ ихъ вѣдѣніе мѣстныхъ интересовъ,

то съ другой стороны въ омыслѣ ихъ политическаго значенія въ общей системѣ государственнаго управленія они были значительно ограничены. Онъ сожалѣлъ, что земскія собранія не получили тѣхъ политическихъ правъ, которыя гораздо раньше были предоставлены дворянамъ. Академикъ же В. П. Безобразовъ находилъ, что земскія учрежденія еще не настоящіе органы мѣстнаго самоуправленія, а только мѣстныя общественныя вольности, могущія развиться въ такіе органы ¹⁾. Ихъ главнымъ недостаткомъ онъ считалъ то, что они не введены въ общую систему государственнаго управленія и поставлены подлѣ ея, какъ отдѣльныя государственно-общественныя тѣла, не имѣющія никакой органической связи съ ней. Даже самъ Валуевъ, какъ бы извиняясь за половинчатость реформы, заявилъ въ Государственномъ Совѣтѣ, что первый шагъ не долженъ считаться послѣднимъ, что утвержденіе земства есть лишь созданіе формы, которая за тѣмъ, по указанію опыта, будетъ наполняться соответствующимъ содержаніемъ ²⁾. Но въ общей своей массѣ русское общество того времени не могло дать правильной оцѣнки новымъ учрежденіямъ. Напряженіе, съ которымъ оно ожидало появленія земской реформы съ одной стороны, новизна виѣшней оболочки новыхъ органовъ самоуправленія съ другой—мѣшали этому и были причиною того, что земская реформа была встрѣчена съ большимъ восторгомъ и дикованіями. Общее настроеніе, созданное проведенной реформой, отразилось и въ литературѣ этого времени. Въ ней мы находимъ цѣлый рядъ панегириковъ, воспѣтыхъ земству. „Мы, писалъ напр. кн. Васильчиковъ, со смѣлостью, безпримѣрною въ лѣтописяхъ міра, выступили на поприще общественной жизни, такъ какъ ни одному современному народу европейскаго континента не предоставлено такого широкаго участія во внутреннемъ управленіи, какъ русскому“ ³⁾. Другой современникъ земской реформы, К. Д. Кавелинъ, заявлялъ, что губерскія и уѣздныя земскія учрежденія—цѣлое огромное событіе и многознаменательное явленіе въ ряду нашихъ преобразованій; они образованы въ духѣ полного безпристрастія, достойнаго правительства великаго народа. Правда, были и лица оппо-

¹⁾ Безобразовъ. Земскія учрежденія и самоуправленіе.

²⁾ Святковъ. Общественное движеніе въ Россіи (1700—1895 г.).

³⁾ Васильчиковъ. О самоуправленіи.

озиціоннаго направленія, заявившія себя еще при выработкѣ Положенія, лучшимъ представителемъ и выразителемъ которыхъ былъ гр. М. А. Корфъ. Въ своихъ замѣчаніяхъ на проектъ земскаго положенія онъ въ такихъ словахъ высказалъ взгляды на земское самоуправленіе возглавляемой имъ партіи: „цѣль земской реформы, писалъ онъ, заключается не въ томъ, чтобы на мѣсто однихъ правительственныхъ мѣстъ учредить другія, хотя бы и въ лучшемъ и правильнѣйшемъ составѣ; сущность ея, напротивъ, въ измѣненіи самыхъ коренныхъ условій нашей системы мѣстнаго управленія; въ разрушеніи ея старыхъ основъ и построеніи ея на началѣ, почти совершенно ей чуждомъ—децентрализаціи и самоуправленія“¹⁾. Но опасеніе потерять только что дарованную реформу, опасеніе, вызванное усиленіемъ реакціи, симптомы которой проявились еще при составленіи положенія о земскихъ учрежденіяхъ, побудило оппозиционную партію не касаться вопроса о расширеніи общественной самодѣятельности.

Несмотря на свою половинчатость, земская реформа все же внесла большое оживленіе въ сѣрую провинціальную жизнь. Земскіе дѣятели съ большою энергіею принялись за ввѣренное имъ дѣло и, можетъ быть, своею дѣятельностью вскорѣ обновили бы различныя стороны провинціальной жизни, если бы не два обстоятельства: недоувѣріе и противодѣйствіе коронной власти и индифферентизмъ и абсентеизмъ земскихъ дѣятелей не парализовали ее. Земскія учрежденія, какъ мы выше отмѣтили, были тѣмъ компромиссомъ, на который пошло правительство второй половины XIX столѣтія, чтобы подавить начавшееся въ то время политическое броженіе. Въ объяснительной запискѣ къ проекту земскаго положенія оно прямо заявило, что имѣетъ въ виду своей реформой положить предѣлъ возбужденнымъ, по поводу образованія земскихъ учрежденій, несбыточнымъ ожиданіямъ и свободнымъ стремленіямъ разныхъ сословій. Но, вводя земскія учрежденія вмѣсто коренной государственной реформы, правительство отлично сознавало, что оно уже выступило на путь этой реформы и на земскія учрежденія смотрѣло, какъ на знаменіе приближенія конституціи. Понятно, что при такомъ условіи земство съ первыхъ же дней своего существованія оказа-

¹⁾ Графъ М. А. Корфъ и земская реформа 1864 года. „Русская Мысль“, 1904 г. 2 ч.

лось бѣльмомъ на глазу бюрократіи и борьба съ земствомъ началась немедленно. вмѣстѣ съ тѣмъ и само земство, вращаясь въ ограниченнои сферѣ отмежеванныхъ ему интересовъ, буквально каждымъ своимъ шагомъ и движеніемъ должно было *volens nolens* задѣвать столь ревниво охраняемые властью государственные интересы. Молодое земство сразу почувствовало всю ненормальность своего положенія, какъ какой-то странной пристройки къ чужому зданію, и инстинктивно стремилось стать органической частью русскаго государства. Въ томъ же положеніи, въ которомъ оно находилось, оно какъ-то неловко чувствовало себя, какъ и государственная власть, которая никакъ не могла ужиться съ этимъ инороднымъ придаткомъ, постоянно напоминающимъ ей о призракѣ конституціи. Послѣдняя, вмѣсто того, чтобы развивать основы земской реформы, все свое вниманіе обратила на подавленіе ихъ. Всѣ 50 лѣтъ, протекшіе со времени введенія земскихъ учрежденій до нашихъ дней, были временемъ непрерывнаго, систематическаго стремленія бюрократіи ограничить и подавить земскую самостоятельность. На путь стѣсненій государственная власть выступила съ первыхъ же дней по введеніи земскихъ учрежденій. Подъ разными предлогами она начала издавать циркуляры и законы, идущіе въ разрѣзъ съ земскими интересами. Первый такой циркуляръ былъ изданъ въ 1866 году. Имъ, по просьбѣ лѣсовладѣльцевъ одной изъ сѣверныхъ губерній, было ограничено право обложенія земствами сплавныхъ лѣсовъ. Въ томъ же году 17 мая былъ изданъ другой циркуляръ, которымъ разъяснялось, что земства не имѣютъ права облагать сборами самыя издѣлія и продукты, выдѣлываемые или продаваемые на фабрикахъ и заводахъ, а равно и другихъ промышленныхъ и торговыхъ заведеній, оплачиваемыхъ акцизомъ въ пользу казны ¹⁾. А 21 ноября того же года былъ изданъ законъ, существенно ограничившій права земскаго самообложенія. Въ виду неоднократно поступавшихъ въ министерство внутреннихъ дѣлъ жалобъ на чрезмѣрные обложенія земскими сборами промышленныхъ и торговыхъ заведеній, этимъ закономъ право земскаго самообложенія было ограничено только недвижимыми имуществами въ городахъ и уѣздахъ. Съ свидѣтельствомъ же на право торговли и промысловъ, съ билетовъ на торговля и промышленныя заведенія и съ патен-

¹⁾ Пажитновъ. Городское и земское самоуправленіе.

товъ на винокуренные заводы и заведенія для продажи питей дозволено взимать земскіе сборы лишь съ цѣнности самыхъ помѣщеній, не включая въ оцѣнку ни стоимость находящихся въ нихъ предметовъ, ни торговыхъ оборотовъ, и притомъ такъ, чтобы процентный сборъ съ гильдейскихъ свидѣтельствъ винокуренныхъ заводовъ не превышалъ 25%, а съ прочихъ торговыхъ и промышленныхъ заведеній 10% налоговъ, платимыхъ въ казну ¹⁾. Этимъ закономъ, по мнѣнію Головачева, была парализована всякая полезная дѣятельность земскихъ собраний. Въ слѣдующемъ же году (1867) 13 іюня былъ изданъ другой законъ, еще болѣе стѣснившій земскую дѣятельность. Имъ была введена цензура для земскихъ изданій, всѣ земскіе журналы, доклады могли печататься не иначе, какъ съ разрѣшенія губернатора, и расширена власть предсѣдателя. Онъ получилъ право не только останавливать, но и лишать ораторовъ права голоса, право снимать съ очереди предложеніе, если оно не согласно съ законами или выходитъ за предѣлы компетенціи земства. Онъ же отвѣчалъ за допущеніе въ собраніи политическихъ рѣчей и вопросовъ. Кроме того, этимъ закономъ запрещались сношенія отдѣльныхъ земствъ между собою. Всѣ эти и подобныя имъ распоряженія, въ корнѣ разрушавшія земскія права и идущія въ разрѣзъ мѣстнымъ интересамъ, вызвали сильныя неудовольствія многихъ земствъ и рядъ настойчивыхъ ходатайствъ объ отмѣнѣ ихъ. Такъ, напр. Петербургское земство въ своемъ губернскомъ засѣданіи два раза постановляло не примѣнять къ раскладкѣ на 1867 годъ правилъ 21 ноября, за что и было закрыто. Правительство, и безъ того настроенное противъ земствъ, на которыя оно смотрѣло, какъ на государство въ государствѣ, сочло подобныя выступленія революціонными, вызванными дѣйствіемъ подпольныхъ силъ, тѣмъ болѣе, что нѣкоторыя изъ земствъ имѣли неосторожность высказаться за измѣненіе существующаго строя общественной жизни на конституціонныхъ началахъ. На самую земскія учрежденія стало смотрѣть, какъ на совершенно лишнія, неоправдывающія своего назначенія. Земскія собранія, писалъ Катковъ ²⁾, это говорильни, дѣломъ не занимаются, а являются только очагами оппозиціи, вступая въ безплодныя пререканія съ администраціей, они только

¹⁾ Святиковъ. Общественное движеніе въ Россіи.

²⁾ Пажитновъ. Городское и земское самоуправленіе.

тормозятъ дѣло управленія. Всѣ эти обвиненія, выдвинутыя противъ земствъ, въ значительной степени были сгущены различными нестроеніями и злоупотребленіями въ ввѣренной имъ области мѣстнаго хозяйства. Реакція, поразившая правительство, коснулась и земствъ. Энергія, проявленная первыми земскими дѣятелями, отъ постояннаго давленія сверху стала замѣтно ослабѣвать. Для крупныхъ землевладѣльцевъ, платившихъ довольно большіе налоги, работа въ земствѣ была бепріятнымъ бременемъ. Не манили ихъ, какъ людей обезпеченныхъ, и земскія мѣста, а потому они довольно равнодушно относились къ земской самодеятельности. Не меньшее равнодушіе проявили къ земской работѣ и городскіе избиратели. Большіе налоги, которые приходилось уплачивать городскимъ жителямъ съ одной стороны, перевѣсь въ земскихъ учрежденіяхъ крестьянъ и землевладѣльцевъ съ другой—подавили и въ городскомъ населеніи интересъ къ земской работѣ. Даже крестьяне и тѣ стали охладѣвать къ земской работѣ. Неодготовленность къ новому дѣлу, лишніе расходы на поѣздки, новые налоги—все это подавляло и въ нихъ рвеніе. Результаты такого общаго индифферентизма къ земской работѣ были печальныя. Земскія учрежденія стали наполняться лицами, или совершенно неинтересующимися дѣломъ, или мало подготовленными къ нему, а это въ свою очередь повело къ деморализаціи земскихъ учрежденій. Предсказаніе Каткова, что многіе ждутъ не дождутся земскихъ должностей, приносящихъ хорошій доходъ, и преимущественно съ этой стороны интересуются земскими учрежденіями, исполнилось. Хищенія и растраты земскихъ суммъ стали явленіемъ распространеннымъ. Все это еще болѣе очернило въ глазахъ правительства земство и сгустило тучи, нависшія надъ нимъ. Но до восьмидесятыхъ годовъ реакція не такъ сильно заявляла о себѣ. Съ этого же времени она все болѣе и болѣе стала усиливаться и къ концу восьмидесятыхъ годовъ достигла полнаго развитія. Всѣ мѣропріятія этого времени направлены къ охраненію государственнаго принципа—централизаціи. Таковы: манифестъ 29 апр. 1881 года о неуклонномъ охраненіи самодержавія; положенія объ усиленной и чрезвычайной охранѣ 14 ав. 1881 г.; временныя правила о евреяхъ, устанавливавшія ихъ черту осѣдлости, 1882 г.; временныя правила о печати 1882 г., создавшія современное ея положеніе, и мн. другія. Какъ глубоки были корни, пущенные реакціей, можно видѣть

изъ тѣхъ предложеній для улучшенія земскихъ учрежденій, которыя въ это время высказывались. Такъ, напр. П. Л. Корфъ для улучшенія земскихъ учрежденій предлагалъ включить въ составъ земскихъ собраній уѣздныхъ предводителей дворянства, ихъ кандидатовъ, депутатовъ дворянъ и дворянъ потомственныхъ; установить фиксацію земскаго обложенія; соединить должность вице-губернатора съ предсѣдателемъ губернской управы и должность исправника съ должностью члена уѣздной управы. А извѣстный земскій публицистъ, опредѣленнаго оппозиціоннаго направленія, К. К. Арсеньевъ считалъ необходимымъ опредѣлить напр. максимумъ обложенія для земельныхъ и другихъ недвижимыхъ имуществъ и установить особыя нормы для ихъ оцѣнки и регламентировать натуральныя повинности. Онъ же проектировалъ установить для земствъ обязательнымъ разсмотрѣніе всѣхъ ихъ предложеній губернаторомъ и допущеніе послѣдняго къ участию съ совѣщательнымъ голосомъ въ земскихъ собраніяхъ. Такимъ образомъ идея централизаціи и бюрократическаго самовладѣнія снова была выдвинута на политическую арену. Такова въ общихъ чертахъ атмосфера общественной жизни на протяженіи времени отъ введенія реформы 1864 года до конца восьмидесятыхъ годовъ XIX столѣтія. Вполнѣ понятно, чѣмъ должна была она разрядиться. Оппозиціонное направленіе земскихъ учрежденій, хищенія и растраты, происходившія въ нихъ, ясно говорили правительству о ихъ непригодности и необходимости реорганизаціи ихъ. Но самъ собою возникалъ вопросъ, на какихъ же началахъ реорганизовать земскія учрежденія? Само правительство стояло на сторонѣ старины и считало необходимымъ реорганизовать земство на прежнихъ началахъ сословности и централизаціи. На сторонѣ послѣднихъ къ этому времени оказалось и общественное самосознаніе. Въ этомъ направленіи и начались работы комиссіи гр. Д. А. Толстого министра внутреннихъ дѣлъ, и его ближайшаго сотрудника Пааухина, по пересмотру земскаго положенія 1864 года. Причину оппозиціи и конституціонализма земцевъ Толстой видѣлъ не въ неблагонадежности отдѣльныхъ лицъ, а въ самой системѣ самоуправленія, противорѣчившей основному государственному принципу. А потому онъ предлагалъ совершенно уничтожить исполнительные земскіе органы (губернскія и уѣздныя управы) и замѣнить ихъ губернскими и уѣздными земскими присутствіями, подчиненными

губернатору и пополняемыми по назначенію. Земскія собранія должны были стать совѣщательными учрежденіями, постановленія которыхъ подлежали бы утвержденію губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ. Земскія собранія должны были пополняться на основѣ сословнаго представительства, имѣющаго притомъ характеръ повинности. Смерть Толстого не дала ему провести проекты въ жизнь. Разработанныя имъ основы новаго Положенія были впоследствии нѣсколько измѣнены его преемникомъ—Дурново. Нѣкоторыя измѣненія внесъ Государственный Совѣтъ, гдѣ новый законопроектъ вызвалъ особо внимательное отношеніе. Выработанное въ такомъ порядкѣ Положеніе было утверждено 12 іюня 1890 года и съ нѣкоторыми измѣненіями дѣйствуетъ и донинѣ.

Измѣненія, внесенныя „Положеніемъ 1890 года“, прежде всего коснулись основного принципа „Положенія 1864 г.“. Въмѣсто безсословнаго, основаннаго на имущественномъ цензѣ, представительства введено сословное, именно одно избирательное собраніе для дворянъ личныхъ и потомственныхъ, и другое для прочихъ избирателей, кромѣ лицъ крестьянскаго сословія¹⁾. Представительство же отъ крестьянъ сведено къ фикціи. Сельскіе избирательные сѣзды упразднены, избраніе гласныхъ отъ сельскихъ обществъ предоставлено волостнымъ сходамъ. При чемъ списки избранныхъ ими лицъ отсылаются губернатору, который по своему усмотрѣнію утверждаетъ земскихъ гласныхъ и кандидатовъ къ нимъ²⁾. Затѣмъ, значительныя измѣненія внесены новымъ Положеніемъ въ организацію земскихъ учреждений. Участіе въ выборахъ гласныхъ предоставлено только лицамъ, физически и юридически владѣющимъ не менѣе года, на правѣ собственности, землею или другимъ недвижимымъ имуществомъ³⁾. Этимъ введеніемъ отъ выборовъ были устранены всѣ имѣющіе купеческія свидетельства и владѣльцы торговыхъ и промышленныхъ предпріятій⁴⁾. Отъ выборовъ устранены и священно-и церковнослужителя и еврей⁵⁾. Въмѣсто этого епархіальнымъ учреждениямъ предоставлено право назначать въ земскія учре-

¹⁾ Положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ т. II кн. I, ст. 14, 28.

²⁾ Ibid., ст. 51.

³⁾ Ibid., ст. 16, 24.

⁴⁾ Ibid., ст. 24.

⁵⁾ Ibid., ст. 26.

жденія своихъ представителей ¹⁾). Право участія въ избраніи уполномоченныхъ обусловлено не $\frac{1}{20}$, а $\frac{1}{10}$ избирательнаго ценза, но взамятъ этого значительно пониженъ размѣръ земельного ценза и расширенъ кругъ лицъ, имѣющихъ право на представительство черезъ уполномоченныхъ. Это право получили не только владѣтели земельныхъ, но и прочихъ имуществъ, оцѣненныхъ не ниже $\frac{1}{10}$ полнаго ценза (т. е. 1500 р.) ²⁾). Право выдачи довѣренности на участіе въ выборахъ, прежде принадлежавшее всѣмъ избирателямъ, теперь оставлено только за мужчинами совершеннолѣтними, но не достигшими 25 лѣтняго возраста, и за женщинами, но зато расширенъ кругъ лицъ, которыя могутъ быть повѣренными женщинъ. Въ число послѣднихъ включены еще родные племянники и внуки ³⁾). Установлены особые способы пополненія комплекта гласныхъ для тѣхъ случаевъ, когда за неприбытіемъ достаточнаго числа избирателей или по другимъ причинамъ, число избранныхъ гласныхъ окажется менѣ двухъ третей числа, положеннаго для уѣзда. Въ такихъ случаяхъ министръ внутреннихъ дѣлъ можетъ продолжать на новое трехлѣтіе срокъ полномочій прежнихъ гласныхъ ⁴⁾). Самое число гласныхъ сокращено: въ уѣздномъ земскомъ собраніи почти на $\frac{1}{4}$, а въ губернскомъ на $\frac{1}{6}$. Существенное нововведеніе, касающееся земскихъ собраній, то, что въ составъ губернскихъ собраній введены всѣ уѣздные предводители дворянства, а гдѣ ихъ нѣтъ—предсѣдатели уѣздныхъ сѣздовъ, а въ составъ уѣздныхъ собраній—городскіе головы уѣздныхъ городовъ ⁵⁾). Присутствіе на собраніяхъ обязательно для всѣхъ гласныхъ, уклоняющіеся безъ уважительныхъ причинъ, по усмотрѣнію собраній, могутъ подвергаться взысканіямъ, начиная съ замѣчанія и кончая штрафомъ въ размѣрѣ 75 рублей ⁶⁾). Далѣе, значительныя измѣненія были произведены въ организаціи исполнительныхъ органовъ—управъ.

По новому Положенію не только предсѣдатели уѣздныхъ управъ, но и члены, какъ губернской, такъ и уѣздныхъ управъ, утверждаются въ своей должности губернаторомъ ⁷⁾.

¹⁾ Ibid., ст. 57.

²⁾ Ibid., ст. 24.

³⁾ Ibid., ст. 18, 21.

⁴⁾ Ibid., ст. 53.

⁵⁾ Ibid., ст. 50.

⁶⁾ Ibid., ст. 59, 60.

⁷⁾ Ibid., ст. 118.

Въ случаѣ неутвержденія избранныхъ лицъ, вакантныя должности замѣщаются по назначенію министра внутреннихъ дѣлъ лицами правоспособными ¹⁾. Отъ предсѣдателя управы требуется обладаніе правомъ вступленія на государственную службу ²⁾. Всѣмъ членамъ и предсѣдателю управъ предоставлены права государственной службы ³⁾. За проступки по своей должности они могутъ подлежать дисциплинарнымъ взысканіямъ ⁴⁾. Право налагать взысканія на членовъ уѣздной управы принадлежитъ особому учрежденію—губернскому по земскимъ дѣламъ присутствію, а на предсѣдателей управъ и членовъ губернской управы—совѣту министра внутреннихъ дѣлъ. Ему же принадлежитъ и право устраненія отъ должности членовъ и предсѣдателей управъ ⁵⁾. Кромѣ того, расширенъ кругъ лицъ, подлежащихъ избранію въ предсѣдатели и члены управъ; на эти должности могутъ избираться не только гласные, но и всѣ лица, обладающія полнымъ цензомъ ⁶⁾. Значительно расширены права предсѣдателей управъ. Они получили право не только останавливать, но и лишать ораторовъ права голоса, снимать съ очереди предложенія, если тѣ не согласны съ законами или выходятъ за предѣлы компетенціи земства ⁷⁾. Наконецъ, новое Положеніе коснулось и предѣловъ власти земскихъ учрежденій и значительно ограничило ихъ. Оно предоставило губернатору право останавливать постановленія собраній не только въ случаяхъ формальныхъ нарушеній закона, но и тогда, когда онъ усмотритъ, что данное постановленіе не соотвѣтствуетъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, или нарушаетъ интересы мѣстнаго населенія ⁸⁾. Предоставляя губернатору право надзора не только за закономѣрностью, но и цѣлесообразностью дѣйствій земскихъ учрежденій, новое Положеніе для разрѣшенія возможныхъ конфликтовъ между земскими собраніями и губернаторомъ, относительно степени правильности и законности постановленій и распоряженій первыхъ, устанавливаетъ особыя губернскія по земскимъ дѣламъ присутствія,

¹⁾ Ibid., ст. 119.

²⁾ Ibid., ст. 117.

³⁾ Ibid., ст. 123.

⁴⁾ Ibid., ст. 132, 134.

⁵⁾ Ibid., ст. 133.

⁶⁾ Ibid.

⁷⁾ Ibid., ст. 101, 102.

⁸⁾ Ibid., ст. 5, 87.

которыя вмѣстѣ съ тѣмъ надѣляетъ дисциплинарною властью въ отношеніи къ земскимъ управамъ ¹⁾. Въ составъ присутствій, подъ предсѣдательствомъ губернатора, входятъ: губернской предводитель дворянства, вице-губернаторъ, управляющій казенною палатою, прокуроръ окружнаго суда, городской голова губернскаго города, предсѣдатель губернской управы и одинъ членъ, избранный губернскимъ земскимъ собраніемъ ²⁾. Дѣла въ присутствіи рѣшаются большинствомъ голосовъ, но губернатору предоставлено право приостанавливать исполненіе рѣшеній и переносить дѣла министру внутреннихъ дѣлъ ³⁾. Таковы въ общихъ чертахъ тѣ измѣненія, или, какъ сказано въ Высочайшемъ указѣ, улучшенія, которыя произведены въ Положеніи 1864 года Положеніемъ 1890 года.

Знакомясь съ ними, мы не можемъ не замѣтить, что новое Положеніе не ослабило, но еще болѣе усилило реакціонные элементы, вкравшіеся въ земское устройство. Снова земскія учрежденія получили сословный характеръ, а организація земскаго представительства была искажена въ угоду дворянству. Увеличивъ число гласныхъ отъ дворянъ, новое Положеніе представительство отъ другихъ сословій свело къ нулю. Къ тому же была сведена и свобода дѣйствій всѣхъ земскихъ учрежденій, особенно управъ. Статья (6 Положенія 1864 года), гласящая: „въ кругу ввѣренныхъ дѣлъ земскія учрежденія дѣйствуютъ самостоятельно“, была исключена изъ закона. Правда, новое Положеніе устранило взглядъ на земскія учрежденія, какъ частныя хозяйственные союзы, и поставило ихъ въ ряду правительственныхъ учрежденій, но надѣлило ихъ не необходимыми прерогативами правительственной власти, а бюрократическимъ надзоромъ и руководствомъ. Власть губернатора и министра внутреннихъ дѣлъ съ одной стороны, и губернскаго присутствія съ другою парализовали въ земствѣ всякую самостоятельность. Стѣснительный надзоръ администраціи съ закономѣрности перенесенъ уже и на цѣлесообразность земскихъ постановленій. Но противники земскаго самоуправления не удовлетворились и такой реакціонной реформой, и въ послѣдующее время издается рядъ положеній, направленныхъ къ дальнѣйшему ограниченію земской само-

¹⁾ Ibid., ст. 8.

²⁾ Ibid., ст. 8.

³⁾ Ibid., ст. 11.

дѣятельности. Такъ, въ 1900 году, высказываемая равьше мысль о необходимости фиксаціи земскаго обложенія получила законодательную санкцію. Выработанный министромъ внутреннихъ дѣлъ Сипягинымъ и министромъ финансовъ Витте, проектъ, по которому всѣ земскія смѣты, требующія увеличенія сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ, должны представляться на утвержденіе министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, хотя и встрѣтилъ сильную оппозицію, какъ въ Совѣтѣ министровъ (гдѣ былъ измѣненъ въ томъ смыслѣ, что увеличеніе оклада предшествующаго года допускалось въ размѣрѣ 2,5%, а съ Высочайшаго разрѣшенія эта норма могла быть повышена до 5%), такъ и въ Государственномъ Совѣтѣ, въ которомъ большинство рѣшительно высказалось противъ, однако былъ Высочайше утвержденъ. Одновременно съ этимъ изъ вѣдѣнія земскихъ учрежденій были изъяты дѣла по общественному продовольству.

Можетъ быть, послѣдовали бы и новыя ограниченія земской самодѣятельности, если бы не 1904—5 годы общественнаго движенія, когда вмѣстѣ съ вопросомъ о переустройствѣ всего государственнаго строя на конституціонныхъ началахъ былъ выдвинутъ, какъ его предикатъ, и вопросъ о мѣстномъ самоуправленіи. 5 декабря 1906 года былъ уже изданъ законъ, значительно измѣнившій организацію крестьянскаго представительства въ земскихъ учрежденіяхъ. Крестьяне были освобождены отъ административной опеки. Выборнымъ сельскихъ обществъ предоставлено было самимъ, безъ вмѣшательства губернатора, избирать изъ своей среды увѣздныхъ гласныхъ. Гласные отъ крестьянъ получили вмѣстѣ съ тѣмъ право на государственную службу и занятіе должности члена и предсѣдателя управы. Кромѣ того, тѣ изъ крестьянъ, которые, помимо надѣльной земли, обладали еще установленнымъ имущественнымъ цензомъ, получили право, помимо участія въ выборахъ гласныхъ отъ своихъ обществъ, участвовать во вторыхъ избирательныхъ земскихъ собраніяхъ. Въ томъ же году правительство для улучшенія состоянія земскихъ финансовъ выступило на путь субсидированія земствамъ и ихъ дѣятельность получила возможность сильнѣе развернуться. Позднѣе (5 декабря 1912 г.) послѣдовало изданіе закона объ улучшеніи земскихъ финансовъ, благодаря которому земство получаетъ до 8 милліоновъ рублей. Другихъ измѣненій, кромѣ указанныхъ, въ Положеніе 1890 г.

до настоящаго времени не внесено. Правда, за время работы Государственной Думы не разъ затрагивались отдѣльные вопросы мѣстнаго самоуправления, но всѣ они не вышли изъ стадіи составленія проектовъ и ихъ обсужденія. Впервые вопросъ о реформированіи земскаго самоуправления былъ затронутъ во второй Государственной Думѣ, когда въ нее внесены были два проекта конституціонной демократической партіи о выборѣ земскихъ гласныхъ и правительствомъ—о поселковомъ и волостномъ управленіи. Сущность перваго проекта сводится къ слѣдующему. Сельское общество, какъ самоуправляющійся союзъ, упраздняется. вмѣсто него, въ помощь существующему земству, создается другое, организованное на тѣхъ же самыхъ началахъ, но охватывающее меньшую территорію.

Каждое селеніе можетъ быть выдѣлено въ отдѣльную земскую единицу—поселковую организацію (сходъ, староста и управа). Нѣсколько такихъ мелкихъ земскихъ единицъ—объединяются въ крупныя—„участки“. Во главѣ участка стоятъ органы его: участковое земское собраніе и участковая управа. Участковое земство подчинено уѣздному. Участвовать въ выборахъ и быть избраннымъ въ поселковое и участковое и уѣздное земства могъ всякій мѣстный житель, достигшій 21 года безъ различія пола, вѣроисповѣданія и національности, прожившій въ предѣлахъ уѣзда не менѣе 6 мѣсяцевъ, хотя бы и въ разное время. Проектъ же, внесенный правительствомъ, не уничтожая прежняго устройства сельскихъ обществъ, для селеній не земледѣльческаго типа и селеній, составъ жителей которыхъ болѣе чѣмъ на $\frac{1}{10}$ не совпадаетъ съ составомъ земельныхъ обществъ, между тѣмъ мѣстныя потребности благоустройства отличаются точностью, вводилъ поселковое устройство. Въ составъ поселковыхъ обществъ, кромѣ указанныхъ селеній, могли входить и владѣльцы усадебъ, хуторовъ и т. п., расположенныхъ въ чертѣ усадебной осѣдлости селенія. Всѣ общественныя дѣла въ поселковыхъ селеніяхъ рѣшаются общимъ собраніемъ или сходомъ. Въ крупныхъ же селеніяхъ поселковые сходы замѣняются поселковыми собраніями (непосредственное участіе замѣняется представительствомъ). Для рѣшенія вопросовъ: объ учрежденіи и закрытіи поселковыхъ обществъ, объ установленіи и измѣненіи ихъ границъ, для провѣрки поселковыхъ оцѣнокъ учреждаются уѣздныя земскія собранія (вмѣсто уѣздныхъ съѣздовъ). Поселковыя общества наравнѣ съ

земскими участвуютъ въ волостномъ управленіи. Волостныя собранія состояются изъ гласныхъ, избираемыхъ тѣми и другими, при этомъ количество гласныхъ съ каждой стороны опредѣляется размѣромъ суммы оплачиваемыхъ сборовъ. Но ни одинъ изъ этихъ проектовъ вторая Дума, въ виду скорого роспуска, не успѣла рассмотреть. Послѣ роспуска второй Думы правительство посѣщило взять обратно свой проектъ и, переработавъ его въ реакціонномъ духѣ, внесло въ 1908 году въ третью Думу. Въ концѣ своихъ полномочій третья Дума рассмотрѣла его, но не во всемъ составѣ, а лишь проектъ волостного управленія, и послѣ значительныхъ измѣненій одобрила. Проектъ посадковаго управленія такъ и остался въ комиссіи, не поступивъ на обсужденіе Думы. По проекту правительства вся реформа волостного управленія сводилась лишь къ привлеченію къ участию въ волостномъ управленіи лицъ всѣхъ сословій и расширенію компетенціи волости въ сферѣ хозяйственной дѣятельности. Волость же по-прежнему должна была остаться единицей управленія. Между тѣмъ Государственная Дума стремилась создать изъ волости новую земскую единицу въ помощь существующему земству. По проекту, принятому Государственной Думой, волостное земское управленіе строилось по образцу уѣзднаго. Органами волостного управленія являются волостныя собранія (съ распорядительною властью) и управы (органы исполнительныя). Въ волостныхъ избирательныхъ собраніяхъ могли участвовать только лица, владѣющія недвижимымъ имуществомъ, обложеннымъ земскими сборами. Ни размѣръ имущественнаго ценза, ни размѣръ земскихъ сборовъ, дающихъ право на участіе въ выборахъ, Дума не установила, а потому предоставила избирательныя права и владѣльцамъ нѣсколькихъ саженъ земли, если только земля ихъ была обложена земскими сборами. Право участія въ выборахъ въ волостныя гласныя было предоставлено и женщинамъ. Для избранія волостныхъ земскихъ гласныхъ Государственная Дума признала необходимымъ установить куріальную систему, по размѣрамъ имущественнаго ценза и съ выдѣленіемъ въ особую курію общинниковъ. Компетенція волостного земскаго собранія опредѣлена соотвѣтственно компетенціи уѣздныхъ земскихъ собраній. Исполнительный органъ волости—волостная управа составляется изъ председателя и двухъ или нѣсколькихъ членовъ. Обязанности волостной земской управы раздѣляются—на земско-хозяйственныя и административныя.

Для взиманія мѣстныхъ сборовъ въ помощь волостной управѣ учреждается должность сборщика. Каждой волости предоставлено право самой составлять смѣту по обложенію имуществомъ, которая затѣмъ поступаетъ на разсмотрѣніе и утвержденіе уѣзднаго земскаго собранія. Въ своей дѣятельности волостныя земскія учрежденія поставлены подъ надзоръ съ одной стороны правительственной власти, которая надзираетъ за законностью ихъ дѣствій, не касаясь цѣлесообразности, а съ другой—подъ надзоръ особаго присутствія уѣзднаго съѣзда, состоящаго изъ правительственныхъ чиновъ и мѣстныхъ общественныхъ дѣятелей. Ближайшій же надзоръ и ревизія волостныхъ земскихъ учрежденій возложены на особое лицо, избираемое уѣзднымъ присутвіемъ изъ своей среды. Земское волостное управленіе вводится, по возможности, въ предѣлахъ существующихъ волостей. Вновь же открываемыя волости должны быть съ населеніемъ не менѣе 3.000 душъ обоаго пола. Разработанный въ такомъ видѣ законопроектъ поступилъ въ Государственный Совѣтъ, въ которомъ и лежитъ безъ разсмотрѣнія до сихъ поръ. Въ 1908 году было внесено въ Государственную Думу еще одно законодательное предположеніе объ измѣненіи земскаго Положенія 1890 года въ части, касающейся выборовъ. Необходимость измѣненія избирательнаго закона въ земскія собранія давно уже диктуется самою жизнью. Земское Положеніе 1890 года съ его исключительно сословнымъ характеромъ признано устарѣвшимъ всѣми серьезными земскими дѣятелями. Достаточно привести слѣдующій любопытный фактъ, указанный въ Государственной Думѣ депутатомъ Шингаревымъ. Въ Николаевскомъ уѣздѣ, Самарской губерніи, уже нѣсколько лѣтъ фактически исчезло изъ жизни земство. Дѣло въ томъ, что въ этомъ уѣздѣ имѣется лишь 6 человекъ изъ дворянъ землевладѣльцевъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ, но ихъ нѣтъ на-лицо: двое умерли, двое продали землю, остальные попали подъ судъ. Земская управа существуетъ по назначенію и, конечно, ежегодно представляетъ земскому собранію (несуществующему) разнаго рода доклады, которые потомъ, въ виду отсутствія земскаго собранія, представляются на утвержденіе губернатору¹⁾.

Это—яркій примѣръ вырожденія земства, основаннаго на сословномъ началѣ. Въ внесенномъ предположеніи

¹⁾ Государственная Дума. Стенографическіе отчеты. Четвертый созывъ, сессія I, засѣданія 25, 8, 11, 1913 г.

(подписанномъ видными представителями фракціи октябристовъ), вопросъ о расширеніи избирательныхъ правъ былъ разработанъ не только въ смыслъ уменьшенія имущественнаго ценза, но и съ предоставленіемъ пассивныхъ избирательныхъ правъ женщинамъ. Но оно пролежало въ третьей Думѣ болѣе 4 съ половиной лѣтъ безъ всякаго движенія и къ концу окончанія полномочій третьей Думы осталось неразсмотрѣннымъ. Въ четвертой Думѣ аналогичное законодательное предположеніе было внесено октябристами въ началѣ февраля 1913 года и тогда же передано въ комиссію по мѣстному самоуправленію для разработки. Данное предположеніе чрезвычайно скромно и въ строгомъ смыслѣ вовсе не является реформой. Вся задача его заключается лишь въ нѣкоторомъ расширеніи рамокъ избирательнаго закона и въ допущеніи къ земскимъ выборамъ болѣе значительнаго круга лицъ. Проектъ, правда, уничтожаетъ сословное начало, на которомъ построено Земское Положеніе 1864 года; онъ строитъ избирательныя права на другомъ началѣ—имущественномъ, но, уничтожая сословныя перегородки, онъ далекъ отъ демократизаціи земскаго избирательнаго закона. Проектъ понижаетъ земельный цензъ на половину противъ существующаго и устанавливаетъ для выборовъ пять курій: двѣ куріи уѣздныхъ собственниковъ, двѣ для горожанъ и одну для сельскихъ собственниковъ и домохозяевъ общинниковъ. Главная роль въ земствѣ отводится крупнымъ земельнымъ собственникамъ. Въ этомъ отношеніи проектъ октябристовъ нѣсколько приближается къ земскому избирательному закону 1864 года. Проектъ настолько скроменъ, что противъ него возражалъ въ Государственной Думѣ одинъ только Марковъ 2-й, который высказалъ, что земство обязательно должно быть перестроено на сословныхъ началахъ. Но даже Марковъ, какъ видно изъ дальнѣйшихъ словъ его рѣчи, подъ сословнымъ земствомъ подразумѣвалъ не преобладаніе въ немъ дворянства, а настаивалъ на необходимости зафиксировать определенное число гласныхъ отъ крестьянъ, чтобы загоризировать наплывъ въ безсословное земство сельской интеллигенціи¹⁾. Намъ осталось сказать еще нѣсколько словъ о введеніи земства въ 6 западныхъ губерніяхъ. Въ 1910 году предсѣдатель Совѣта министровъ П. А. Столыпинъ внесъ

¹⁾ Государственная Дума. Стенографическіе отчеты. Четвертая созывъ, сессія I, засѣданіе 21.

въ Государственную Думу проектъ о введеніи земства въ 6 западныхъ губерніяхъ по закону 1890 года съ рядомъ большихъ измѣненій. Главное изъ нихъ то, что, вмѣсто дѣленія избирателей по сословіямъ, введено дѣленіе на національныя куріи. При этомъ землевладѣльцамъ русскаго происхожденія предоставлены нѣкоторыя преимущества, какъ въ выборѣ главныхъ, такъ и при замѣщеніи должностей. Государственная Дума съ нѣкоторыми измѣненіями приняла этотъ проектъ, но Государственный Совѣтъ отклонилъ его. Тогда сессія законодательныхъ учрежденій была на три дня прервана и проектъ былъ проведенъ въ порядкѣ 87-й статьи основныхъ законовъ.

Такова исторія земства (со стороны законоположеній) со дня его введенія и до нашихъ дней. Подводя итоги полу-вѣкового существованія земства, нельзя не отмѣтить, что русское земское самоуправленіе находится еще въ начальной стадіи своего развитія, что исполнившіеся въ нынѣшнемъ году 50 лѣтъ его существованія есть только минута въ его будущей исторіи. Не мало реформъ и измѣненій должно увидѣть земство прежде, чѣмъ стать совершеннымъ аппаратомъ. Вся атмосфера общественной жизни складывается такъ, что обѣщаетъ дальнѣйшее развитіе началъ самоуправления. Тотъ антагонизмъ между земствомъ и правительствомъ, которымъ наполнены первые годы существованія земства, съ начала 90 годовъ прошлаго столѣтія начинаетъ исчезать, и отношенія между ними съ тѣхъ поръ, какъ государственныя задачи и потребности стали открыто обсуждаться мѣстными людьми въ законодательныхъ палатахъ, начали принимать опредѣленныя формы. Центральная власть заявила себя не только какъ носительница управленія и государственности, но и какъ примирительница мѣстныхъ интересовъ съ государственными. Можно надѣяться, что и многія другія печальныя явленія, до сихъ поръ задерживающія развитіе началъ мѣстнаго самоуправления, какъ напр. индифферентизмъ и абсентеизмъ населенія къ общественной самодѣятельности, будутъ исчезать по мѣрѣ умственного и государственнаго развитія мѣстнаго населенія. Могущественный толчокъ этому развитію уже данъ устройствомъ мелкаго единоличнаго землевладѣнія, которое, безъ сомнѣнія, создастъ множество лицъ, заинтересованныхъ въ добромъ веденіи мѣстнаго хозяйства.

В. Смирновъ.