

В. Скалон

**Земские взгляды на реформу
местного управления**

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 93
ББК 63.3
В11

В11 **В. Скалон**
Земские взгляды на реформу местного управления / В. Скалон – М.: Книга
по Требованию, 2016. – 244 с.

ISBN 978-5-517-83662-5

Земские взгляды на реформу местного управления. Обзор земских отзывов
и проектов.

ISBN 978-5-517-83662-5

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2016

© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2016

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг – не самое лучшее решение для восстановления текста в его первоизданном виде, однако, наша цель – вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания – решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.



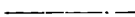
Серия Книжный Ренессанс

www.samizday.ru/reprint

О Г Л А В Л Е Н І Е.



	<i>Стр.</i>
Введеніе.	1
I. Условиа, при которнхъ составлялись земскіе проекты	4
II. Вопросъ о порядкѣ разсмотрѣнія земскихъ проектовъ. „Свидущіе люди“	16
III. Современное положеніе мѣстнаго управленія, по земскимъ отзывамъ.	27
IV. Общія основанія реформъ.	59
V. Вопросъ о крестьянскомъ самоуправленіи. Сельское общество.	76
VI. Волость. Вопросъ о ея всесловности.	91
VII. Волость, какъ земская единица	107
VIII. Волость, какъ единица, исключительно административная.	112
IX. Волость смѣшаннаго типа	137
X. Самоуправляющаяся волость	145
XI. Уздное управленіе.	157
XII. Полиція.	168
XIII. Земскія учрежденія.	183
XIV. Городское управленіе.	215



ЗЕМСКІЕ ВЗГЛЯДЫ

НА РЕФОРМУ МѢСТНАГО УПРАВЛЕНІЯ.

Въ концѣ 1880 г. земскія собранія были приваны къ обсужденію „возникшихъ по разнымъ губерніямъ вопросовъ и предположеній объ измѣненіи нѣкоторыхъ постановленій Положенія 27 іюня 1874 г.“—объ устройствѣ мѣстныхъ учреждений по крестьянскимъ дѣламъ. Мѣра эта была вызвана тѣмъ соображеніемъ; что „для вполне правильнаго обсужденія важнаго ходатайства объ измѣненіи отдѣльныхъ постановленій, поступившаго лишь изъ нѣсколькихъ губерній, необходимо собрать и изъ другихъ губерній отзывы по оному подлежащихъ учреждений, т.-е. какъ губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій, такъ и мѣстныхъ земствъ“.

Призывъ правительства, встрѣченный съ полнымъ сочувствіемъ, вызвалъ въ земской средѣ давно небывалое оживленіе: для разсмотрѣнія переданнаго на обсужденіе земства вопроса были созваны чрезвычайныя собранія и учреждены спеціальныя коммиссіи, которыя на этотъ разъ, вопреки обычаю, проявили оживленную дѣятельность; управы и отдѣльные гласные трудились надъ составленіемъ проектовъ; въ печати въ изобиліи появлялись записки, мнѣнія и предположенія, вышедшія изъ-подъ пера земскихъ дѣятелей. Подлежавшее обсужденію дѣло было принято земскими людьми близко къ сердцу; большинство отнеслось къ нему вполне серьезно, съ тѣмъ вниманіемъ, какого оно, по важности своей, заслуживало, безъ обычнаго желанія „отписаться“, такъ или иначе „очистить“ полученную бумагу. Самый объемъ возбужденнаго правительствомъ вопроса, при разработкѣ его земствомъ, въ значительной степени расширился. Циркуляръ министра внутреннихъ дѣлъ спрашивалъ мнѣнія земства только относительно частныхъ измѣненій въ устройствѣ учреждений по крестьянскимъ дѣламъ, не касаясь возможности ихъ упраздненія

и замѣны какими либо другими, всесловными; между тѣмъ лишь немногія земства удовольствовались такою постановкою дѣла. Большинство земскихъ управъ и комиссій и многія собранія, не ограничиваясь обсужденіемъ частныхъ измѣненій въ крестьянскихъ учрежденіяхъ, дали вопросу болѣе широкую постановку, — коснулись преобразованія всего уѣзднаго управленія. Первоначальный вопросъ, такимъ образомъ, отошелъ на задній планъ и его мѣсто занялъ новый, возникшій по почину самихъ земствъ, болѣе глубокой и настоятельный, — вопросъ о полной реформѣ мѣстнаго управленія, составившій предметъ занятій учрежденной въ послѣдствіи „Особой комиссіи для составленія проектовъ мѣстнаго управленія“. Благодаря такой постановкѣ вопроса, появились многочисленныя проекты устройства „мелкой земской единицы“, „всесловной волости“, слиянія крестьянскаго управленія съ земскимъ, преобразованія самихъ земскихъ учреждений, и т. д. Словомъ, земство отнеслось къ предложенной ему задачѣ исполнѣ самостоятельно, сообразно съ требованіями жизни.

Совершенно такимъ-же образомъ отнеслись земскія учрежденія, десятью годами ранѣе, къ вопросу о податной реформѣ. И тогда на ихъ обсужденіе былъ переданъ правительствомъ частный вопросъ — о замѣнѣ подушной подати подворнымъ налогомъ, но земство не удовлетворилось такой узкой постановкой вопроса, и поставило его гораздо шире, высказавшись въ пользу кореннаго преобразованія податной системы, въ смыслѣ привлеченія къ государственному обложенію всѣхъ классовъ населенія. Въ то время также было собрано много матеріала, составлено много самостоятельныхъ проектовъ. Эти послѣдніе расходились между собою въ подробностяхъ, какъ расходятся и проекты административной реформы, но всѣ они были пронизаны одной общей мыслью, — что при негодности всей системы, частныя измѣненія не могутъ принести пользы, что необходима реформа коренная.

На разстояніи дѣла десятилѣтія, не смотря на перемѣны въ личномъ составѣ земскихъ собраній, не смотря на то, что многіе прежніе дѣятели сошли со сцены и уступили мѣсто новымъ, мы встрѣчаемъ совершенно однородныя явленія: призывъ правительства оба раза побуждаетъ земство сбросить обычную апатію и энергически принятыя за работу.

Къ сожалѣнію, оживленіе вызванное циркуляромъ 22 декабря

1880 г., продолжалось не долго. Подъ вліяніемъ ли гнетущаго впечатлѣнія, произведеннаго катастрофой 1 марта, или по другимъ причинамъ, многія губернскіи собранія, въ очередную сесію 1881 г., когда имъ предстояло сказать окончательное слово по возбужденному вопросу, далеко не проявили того рвенія, съ которымъ трудились комиссіи и управы: нѣкоторыя собрались въ чрезвычайно маломъ составѣ; другія—разошлись, не окончивъ очередныхъ дѣлъ; третьи, не придавъ къ опредѣленнымъ заключеніямъ, оставили вопросъ открытымъ.

Несмотря на такой исходъ дѣла, земскую работу отнюдь нельзя считать безплодною, уже потому, что въ результатѣ ея получилось много весьма цѣнныхъ матеріаловъ. Та масса проектовъ и фактическихъ данныхъ, которая напечатана земствами, и составила цѣлую литературу по вопросу о преобразованіи нашего мѣстнаго управленія, заслуживаетъ полнаго вниманія. Заявленія и мнѣнія по этому предмету, исходящія отъ людей, близко знакомыхъ съ условіями и быта массы населенія, и дѣятельности существующихъ мѣстныхъ учрежденій, представляютъ большой интересъ. Правда, земскія работы, въ большинствѣ, носятъ отпечатокъ спѣшности; онѣ отличаются чрезвычайномъ разнообразіемъ не только въ отношеніи взглядовъ, но и въ отношеніи объема поставленной задачи, тѣмъ не менѣе въ нихъ можно подмѣтить много общаго. Если-бы работамъ этимъ и не суждено было оказать вліянія на предпринятую правительствомъ реформу, онѣ во всякомъ случаѣ сохраняютъ значеніе, какъ историческій матеріалъ, указывающій, хотя и въ не всегда ясныхъ чертахъ, на тѣ стремленія, которыми, въ переходную эпоху начала нынѣшняго десятилѣтія, было проникнуто русское общество.

I.

Условія, при которыхъ составлялись земскіе проекты.

Недостатки земскихъ работъ по занимающему насъ вопросу, заключающіеся въ ихъ разрозненности, разнообразіи и спѣшности (вполнѣ выработанныхъ проектовъ почти совсѣмъ не имѣется), обуславливаются, главнымъ образомъ, тою постановкой, которая дана была этому дѣлу министерскимъ циркуляромъ. Этотъ послѣдній, прежде всего, требовалъ особенной спѣшности въ доставленіи отвѣтовъ на предложенные имъ вопросы. Министръ указывалъ, что исполненіе этого важнаго дѣла „ождается въ возможно скорѣйшемъ времени“, и требовалъ, чтобы оно было обсуждено „во всякомъ случаѣ“ въ ближайшихъ губерскихъ земскихъ собраніяхъ, даже „не ожидая постановленій тѣхъ уѣздныхъ собраній, которыя къ тому времени не будутъ получены“. Такая поспѣшность не могла не отозваться на трудахъ земскихъ управъ и комиссій: въ короткій срокъ, имъ предоставленный, онѣ могли представить только наброски, только основныя положенія, и не имѣли никакой возможности войти въ обсужденіе деталей, вслѣдствіе чего въ ихъ трудахъ осталось много невыясненнаго, недосказаннаго. На недостатокъ времени, имѣвагося въ ихъ распоряженіи, жалуются многія земскія комиссіи. Нижегородская заявляетъ, что она „принуждена была воздержаться отъ детальной разработки предмета“ вслѣдствіе недостатка времени. Московская „вполнѣ сознавала, что въ короткій срокъ она не въ состояніи выработать подробный и вполнѣ законченный проектъ переустройства вышшняго уѣзднаго управленія, и потому, не задаваясь мыслью исполнить работу непосильную, на которую требовалось и много времени, и много силъ, которыми она не располагала, ограничила свою задачу лишь выработкою тѣхъ главныхъ основаній, на которыхъ, по ея крайнему разумѣнію, должно быть построено Положеніе объ уѣздномъ самоуправленіи“. Другое затрудненіе заключалось въ неопредѣленности программы и предѣловъ предложенной земству задачи. На обсужденіе земствъ былъ переданъ „перечень возникшихъ до нынѣ вопросовъ и предположеній объ измѣненіи нѣкоторыхъ постанов-

лений Положенія 27 іюня 1874 г.“, въ числѣ девяти, но въ то же время, „независимо отъ отзывать по вышеисчисленнымъ вопросамъ“, имъ предоставлялось представить „соображенія и о другихъ мѣрахъ по устройству мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учреждений, которыя будутъ сочтены полезными для дѣла“. Это дополненіе въ значительной степени расширяло задачу, но все-таки не давало возможности придти къ точному заключенію, какіе именно вопросы входятъ въ эти рамки и какіе выходятъ изъ ихъ предѣловъ; поэтому земства отнеслись къ нему весьма различно. Одни, пользуясь имъ, коснулись вопросовъ экономическихъ—о податной системѣ, малоземельѣ, переселеніяхъ и проч. 1); другія—возбудили вопросъ о преобразованіи всего строя мѣстнаго управленія, уѣзднаго и губернскаго; третьи, наконецъ, совсѣмъ не рѣшились идти дальше отвѣтовъ на поставленные министерствомъ вопросы, боясь, въ противномъ случаѣ, выйти изъ намѣченныхъ правительствомъ предѣловъ. Такъ пермская губернская управа, полагая, что, „по смыслу циркуляра министерства“, заключенія земства требуются только по вопросамъ, касающимся мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учреждений и учреждений волостныхъ и сельскихъ, высказываетъ „увѣренность“, что „всѣ мнѣнія земства, высказанныя не въ предѣлахъ предположеній объ измѣненіяхъ помянутыхъ законовъ, будутъ, при разрѣшеніи стоящаго на очереди вопроса, игнорированы“ 2). Точно также, по словамъ комиссіи калужскаго губернскаго собранія, „нѣкоторые уѣздныя земства, высказавшіяся за существованіе крестьянскихъ учреждений, не коснулись вопроса о полномъ ихъ преобразованіи только потому, что считали вопросъ этотъ выходящимъ изъ предѣловъ даннаго земству уполномочія“. Московское уѣздное собраніе отклонило разсмотрѣніе доклада управы объ основаніяхъ общей реформы мѣстнаго управленія, согласившись съ мнѣніемъ одного изъ гласныхъ, что въ этомъ вопросѣ „лучше не досказывать, чѣмъ пересказать“. Съ такой же осторожностью отнеслась къ дѣлу комиссія нижегородскаго губернскаго собранія. „Счи-

1) Сужденій земствъ по экономическимъ вопросамъ мы здѣсь касаться не будемъ.

2) Сборникъ Пермскаго Земства 1882 года, кн. II. „Докладъ губ. упр.“, стр. 15.

тая долгомъ“ высказать, что, „по ея убѣжденію, никакія частныя измѣненія только въ крестьянскихъ учрежденіяхъ не могутъ внести въ дѣло крестьянскаго управленія существенныя улучшенія, которыя возможны лишь при полномъ переустройствѣ всѣхъ уѣздныхъ учреждений“, она „не позволила себѣ“, однако, „входить въ обсужденіе какихъ бы то ни было предположеній въ этомъ смыслѣ“, такъ какъ „разрѣшеніе послѣдней задачи выходитъ изъ предѣловъ дѣятельности земствъ, указанныхъ имъ Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ, и не вызывается циркуляромъ министра внутреннихъ дѣлъ“. Комиссія курскаго губернскаго собранія, „работая надъ преобразованиемъ крестьянскаго самоуправленія, начала съ преобразования единицы этого самоуправления—крестьянской общины и, продолжая постепенно эти преобразования, дошла до необходимости реформы земской, ибо крестьянское самоуправленіе и земское, входя другъ въ друга, тѣсно связаны между собою, но, оставаясь въ рамкахъ, поставленныхъ циркуляромъ министра внутреннихъ дѣлъ, комиссія не стала подробно обсуждать тѣ преобразования, которыя должны быть сдѣланы въ земскихъ учрежденіяхъ, согласно преобразованію крестьянскихъ учреждений“.

Наоборотъ, другія земства, придя къ заключенію о нецѣлесообразности частныхъ исправленій, приступили къ выработкѣ проектовъ преобразования всей системы мѣстнаго управленія. Нѣкоторыя уѣздныя собранія, исходя изъ такой точки зрѣнія, оставили министерскіе вопросы безъ рассмотрѣнія, другія — дали на нихъ отвѣты, съ оговоркою, что измѣненія, ими предлагаемыя, проектируются лишь на время, только до введенія полного преобразования. Такъ, наприм., изъ уѣздовъ Московской губерніи четыре дали только требуемые отвѣты; два, кромѣ этихъ отвѣтовъ, представили болѣе или менѣе разработанные проекты преобразованій въ строѣ уѣзднаго управленія, въ связи съ крестьянскимъ самоуправленіемъ; наконецъ пять вовсе не касались „перечня вопросовъ“ и представили въ болѣе или менѣе разработанной формѣ свои предположенія. Большинство губернскихъ земствъ, или, вѣрнѣе, управъ и комиссій, тоже взглянули на вопросъ шире и признали необходимымъ войти въ рассмотрѣніе организаціи не одного только крестьянскаго, а и всего мѣстнаго управленія. „Врядъ ли нужно говорить о томъ,—читаемъ мы въ